

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 114/2022 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jarmo Tiukkanen, arbets- och näringsministeriet
- migrationsdirektör Sonja Hämäläinen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Minna-Kaisa Liukko, utrikesministeriet
- ledande expert Berit Kiuru, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Pekka Lindroos, Migrationsverket
- direktör Eerik Tarnaala, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- ledande expert Katja Kultalahti, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- jurist, direktoratstöd Tuomas Kallio, Nylands arbets- och näringsbyrå
- överinspektör Joonas Rundgren, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- jurist Sami Nisametdin, Turism- och Restaurangförbundet rf
- enhetschef Arja Pohjola, Servicefacket PAM rf
- ledande expert Milka Kortet, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- kollektivavtalsfunktionär Toni Malmström, Byggnadsförbundet rf
- VH, ansvarig jurist Ville Wartiovaara, Byggnadsindustrin RT rf
- ledande expert Miika Sahamies, Akava ry
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- expert Albert Mäkelä, Företagarna i Finland rf
- chef för arbets- och näringsenheten Anne Laitinen-Saunio, Finlands Flyktinghjälp
- direktör Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till För-
enta Nationerna (HEUNI).

Skriftligt yttrande har lämnats av

Utlåtande AjUU 14/2022 rd

- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Centralhandelskammaren
- Hästön Maatila Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslår regeringen ändringar i utlänningslagen och i sju andra lagar. Ändringarna i de anknytande lagarna förtydligar regleringen och korrigerar hänvisningarna till bestämmelser, så huvudvikten i propositionen ligger på 5 kap. i utlänningslagen och vissa andra bestämmelser i den lagen. I lagen bibehålls indelningen i uppehållstillstånd genom ett förfarande i två steg, uppehållstillstånd för arbetstagare som inbegriper delbeslutsprövning (inklusive tillgångsprövningen, som inte föreslås bli ändrad) och andra uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete. Till lagen fogas nya bestämmelser om certifiering för arbetsgivare, uppehållstillstånd för specialskunniga och uppehållstillstånd för personer som avlagt examen i Finland. Dessutom ändras bestämmelserna om muntligt hörande av utlänningar. Lagen ska också föreskriva om en möjlighet att genomföra hörandet på distans.

Syftet med propositionen är att främja en snabb och smidig behandling av arbetsbaserade uppehållstillstånd och målet är att den genomsnittliga behandlingstiden ska vara en månad. Enligt propositionen har principerna för beredningen varit att förenhetliga behandlingen, förtydliga ansvaren, gallra bland myndigheternas överlappande uppgifter, mer kraftfullt hänvisa till elektroniska tjänster och utnyttja automation vid behandlingen av ansökningar. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet välkomnar propositionens mål och konstaterar att det är viktigt att målen nås för att den internationella rekryteringen till Finland ska bli smidigare och Finland ska bli mer attraktivt som målland för arbets- och utbildningsrelaterad invandring. Utskottet ser det som viktigt att utreda hur sysselsättningen av utlänningar kan främjas.

Certifiering av arbetsgivare

I utlänningslagen föreslås bestämmelser om certifiering av arbetsgivare. Syftet med certifieringen är att underlätta den administrativa bördan för företag som rekryterar mycket utländsk arbetskraft. Certifieringen innebär dock inte lättnader i förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd och den kan återkallas för viss tid. Avsikten är att bestämmelser om certifieringsvillkoren ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottet välkomnar den föreslagna certifieringen av arbetsgivare. Utskottet noterar att certifieringen enligt erhållen utredning gäller en mycket begränsad grupp arbetsgivare. Den omfattar till exempel inte de arbetsgivare som under de senaste tre åren inte haft minst tio utländska arbetstagare med arbetstillstånd. Utskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna av certifieringsförfar-

Utlåtande AjUU 14/2022 rd

randet följs upp och att gruppen arbetsgivare som omfattas av certifieringen utvidgas om erfarenheterna är positiva.

Företagets storlek, antalet anställda och företagets goda ekonomiska ställning är inte i sig en garanti för att arbetsgivarens skyldigheter fullgörs omsorgsfullt. I stället för sådana villkor bör särskild uppmärksamhet fästas vid att företaget har iakttagit sina arbetsgivarförpliktelser och att företaget inte har brutit mot arbetsgivarförpliktelserna till exempel genom att göra sig skyldigt till lönedumping. Certifieringsförfarandet måste vara omsorgsfullt och öppet för insyn, understryker utskottet.

Att förebygga utnyttjande

Sakkunniga har påpekat att utländska arbetstagare utnyttjas på den finländska arbetsmarknaden i varierande grad. I sin lindrigaste form kan utnyttjandet utgöra en relativt liten försummelse att betala lön, såsom utebliven betalning av tillägg, och i sin allvarligaste form människohandel med arbetskraft. Mellan dessa finns ett brett spektrum av utnyttjande, som ur straffrättslig synvinkel kan vara diskriminering i arbetslivet, ockerliknande diskriminering i arbetslivet, ocker eller grovt ocker.

I samband med att bestämmelserna om inresa i landet för arbetskraftsinvandring förenklas måste det ses till att utnyttjandet av utländsk arbetskraft inte underlättas. En viktig roll spelas här av tillsynen över anlåtandet av utländsk arbetskraft samt tillräckliga resurser för att förebygga arbetskraftsexploatering.

Utskottet noterar dessutom att ett av de nyaste fenomenen inom den svarta ekonomin i fråga om utläningar är att utsatta personer hänvisas eller rentav tvingas att jobba som så kallade lättföretagare och på sådana villkor att personerna inte kan teckna till exempel olycksfallsförsäkring eller FöPL-försäkring.

Rätt att arbeta och rätt att utöva näring utan uppehållstillstånd

I det föreslagna 81 b § 1 mom. i utlänningslagen föreskrivs det om rätten att förvärvsarbeta och utöva näring utan uppehållstillstånd bland annat i fråga om utläningar som kommer till landet som sakkunniga. Under utskottets sakkunnigutfrågning framkom det att bestämmelsen kan leda till oklarheter i fråga om vad som avses med sakkunniguppdrag. Olika myndigheters sinsemellan olika tolkningar kan ge upphov till tråkiga situationer för dem som kommer till landet om det är oklart om de får arbeta utan uppehållstillstånd eller inte. Utskottet betonar att kriterierna för sakkunniga ska vara tillräckligt tydliga.

I 81 b § 2 mom. i utlänningslagen ska det föreskrivas på motsvarande sätt som i den gällande regleringen om rätten för en utläning som sökt internationellt skydd att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd. Till skillnad från de övriga situationer som anges i paragrafen har de som söker internationellt skydd enligt den föreslagna ordalydelsen inte rätt att idka näring, utan på motsvarande sätt som enligt den gällande lagstiftningen endast rätt att förvärvsarbeta. Enligt utredning till utskottet har asylsökandes rätt att utöva näring lett till stor oklarhet. Utskottet anser det vara vik-

Utlåtande AjUU 14/2022 rd

tigt att man tillräckligt noggrant tar ställning till frågan till exempel när det gäller hur så kallade lättföretagare ska bedömas i denna situation.

Övrigt

Arbets- och näringsministeriet har i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslagit preciseringar i specialmotiveringen till 71 § 3 punkten och 74 § 1 mom. 8 punkten i utlänningslagen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet vill att förvaltningsutskottet noterar dessa preciseringsförslag.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Aino-Kaisa Pekonen vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Atte Kaleva saml
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf
ersättare Mikko Lundén saf.

Sekreterare var

plenarråd Miika Suves.

Utlåtande AjUU 14/2022 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Allmänt

Vi sannfinländare i utskottet understöder förslaget att snabba upp arbetstillståndsprocesserna. Samtidigt måste man dock se till att processens kvalitet inte försämras på ett sätt som underlättar missbruk, till exempel genom att risken för att åka fast minskar. Därför är vi skeptiska till det planerade förfarandet för certifiering av arbetsgivare i synnerhet om kriterierna är lika allmänt formulerade som i propositionen. Dessutom är det viktigt att kriterierna för tryggad utkomst inte luckras upp när lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Vi välkomnar att effekterna av beslut om vägran ska utvidgas, men anser att giltighetstiderna för besluten fortfarande är för korta. För att avvärja arbetskraftsexploatering och svart ekonomi menar vi att prövningen av tillgången på arbetskraft ska finnas kvar inom de nuvarande centrala målsektorerna, där risken för att utländsk arbetskraft är stor, till exempel byggnads-, städ-, restaurang-, varvs- och jordbrukssektorerna. Vi delar också Byggnadsförbundets oro över kedjor av entreprenader och stöder förslaget om att kriminalisera lönedumpning samt lagstiftning som ingriper mot kedjor av entreprenader och arbetsgivare som tvingar eller lurar arbetstagare att arbeta enligt uppdragskontrakt i stället för normalt arbetsavtal.

Slopandet av förfarandet med förhandsbesked

Vi är emot att förfarandet med förhandsbesked vid prövning av tillgången på arbetskraft slopas. Finlands näringsliv anser att trots att förfarandet har tillämpats i relativt liten utsträckning, har det varit ett förhållandevis snabbt sätt för arbetsgivaren att ta reda på om uppehållstillstånd för arbetstagare finns att tillgå för det arbete som står till buds och att förfarandet därför är nyttigt. Om förfarandet nu slopas, bör arbetsgivarna ha tillgång till aktuell information om hurdana delbeslut arbets- och näringsbyrån har fattat för olika yrken i olika regioner.

Arbetsgivaren måste av myndigheten få besked om att rätten att arbeta upphör

Med tanke på arbetsgivarens rättsskydd är det viktigt att myndigheten på eget initiativ informerar arbetsgivaren om arbetstagarens rätt att arbeta upphör. Finska myndigheter har alltid uppgifter om att en persons rätt att arbeta i Finland upphör. Uppgifterna lämnas dock inte till arbetsgivaren, även om det också finns uppgifter om anställningsförhållandet i det nationella utlänningsregistret. Till denna del ger propositionen inte de sysselsättande företagen tillräckligt skydd. Vi stöder Finlands Näringsliv EK:s och MaRa rf:s förslag om att införa ett förfarande där arbetsgivaren informeras direkt av myndigheterna om att rätten att arbeta upphör.

Certifieringsförfarandet för arbetsgivare

Vi anser liksom Servicefacket att till exempel företagets storlek, antalet anställda och företagets goda ekonomiska ställning i sig inte garanterar att arbetsgivarförpliktelserna iakttas omsorgsfullt. I stället för sådana villkor bör särskild uppmärksamhet fästas vid att företaget noggrant har

Utlåtande AjUU 14/2022 rd Avvikande mening

iakttagit sina arbetsgivarförpliktelser och att företaget inte har brutit mot arbetsgivarförpliktelserna till exempel genom att göra sig skyldigt till lönedumpning. Certifieringsförfarandet ska vara noggrant, transparent och förenat med möjlighet till sanktioner. Om arbetsgivaren bryter mot sina arbetsgivarförpliktelser, bör förfarandet leda till en snabb och smidig möjlighet att återkalla certifieringen samt till en tillräckligt lång karenstid. Förhandsövervakningen av anställningsvillkoren spelar en central roll, men det har förekommit en hel del fall där man uppgett felaktiga uppgifter till myndigheten i syfte att få arbetstillstånd. En lättare tillståndsprocess kan också leda till ökad arbetskraftsexploatering.

FFC anser att det är tvivelaktigt att återkallande av arbetsgivarens certifiering och den karenstid som hänför sig till detta inte skulle utgöra något hinder för arbetsgivaren att anställa arbetskraft från tredjeländer. FFC anser också att det är ett problem att certifikatet är i kraft länge och att tillsynen är bristfällig. Certifierade arbetsgivare väljs inte ut som primära tillsynsobjekt utifrån arbetarskyddsmyndighetens riskanalys. Certifieringen beviljas första gången för två år och därefter för tre år i sänder. Det är inte uteslutet att företaget byter ägare under de två åren och att hela situationen därmed eventuellt har förändrats. Vi anser att certifieringsförfarandet på grund av dessa missförhållanden kan främja arbetskraftsexploatering genom att avsevärt minska risken för att åka fast jämfört med nuläget.

I lagförslaget verkar möjligheten till återkallande främst gälla felaktig användning av utländsk arbetskraft och överträdelser som leder till näringsförbud. Med tanke på återkallandet av certifiering beaktar lagförslaget inte i tillräcklig utsträckning att arbetsgivarförpliktelserna ska vara fullgjorda eller huruvida arbetsgivaren har gjort sig skyldig till sådan arbetskraftsexploatering som avses i strafflagen. Det förblir också oklart om till exempel en dom för ockerliknande diskriminering i arbetslivet skulle leda till att certifieringen återkallas. Att göra sig skyldig till ockerliknande diskriminering i arbetslivet och ocker enligt strafflagen eller att i större utsträckning försumma arbetsgivarförpliktelser måste leda till att certifieringen återkallas. Det bör tydligt framgå av lagen och dess motiveringar. Enligt Servicefacket är det klart att en arbetsgivare som misstänks eller döms för brott som gäller utnyttjande av arbetstagare inte kan betraktas som en pålitlig arbetsgivare enligt förslaget till utlänningslag. Certifieringen bör därför återkallas permanent åtminstone om arbetsgivaren har dömts för en gärning som avses i strafflagen och som har samband med arbetskraftsexploatering. Vi delar denna uppfattning.

Vi anser liksom HEUNI att det är viktigt att den gällande förordningen ändras i fråga om certifieringsvillkoren, så att också riskerna för arbetskraftsexploatering och bekämpningen av riskerna beaktas. När det gäller förutsättningarna för att bevilja arbetsgivaren certifiering ska det säkerställas att de grunder för återkallande av certifiering som anges i 78 § och grunderna för beslut om vägran enligt 187 § också omfattar beviljande av certifiering. Dessutom bör beslut om vägran i fråga om certifiering fattas, om den ansvariga personen hos arbetsgivaren är åtalad eller dömd för ockerliknande diskriminering i arbetslivet, som för närvarande inte omfattas av definitionerna i 78 §, eftersom fängelsestraff eller samfundsböter i allmänhet inte döms ut för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Enligt HEUNI är det viktigt att påföljden, beslutet eller domen inte behöver ha vunnit laga kraft vid bedömningen av återkallandet av certifieringen. Även certifierade arbetsgivare bör givetvis övervakas. Innan certifieringen beviljas på nytt måste man absolut försäkra sig om att arbetsgivaren har fullgjort sina skyldigheter och följt anställningsvillkoren. I fråga om dessa bör man också kunna beakta iakttagelser från andra myndigheter, såsom arbetarskyd-

Utlåtande AjUU 14/2022 rd **Avvikande mening**

det. Informationen om certifierade arbetsgivare måste vara offentligt tillgänglig för att alla aktörer ska ha lika tillgång till information och för att det ska bli lättare att ingripa mot missbruk. Vi delar denna uppfattning.

Beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbete

Vi anser i likhet med FFC att beslutet om vägran i sin föreslagna form inte är en tillräckligt effektiv avskräckande faktor för att förhindra utnyttjande av arbetskraft och styra arbetsgivarna att handla på det sätt som lagstiftningen kräver. Om man vill ha effektiva och verkningsfulla metoder bör föreläggandet vara längre och eventuellt gradvist. FFC anser att det för arbetsgivare som gjort sig skyldiga till arbetskraftsexploatering bör vara förbjudet att rekrytera arbetstagare från utlandet i minst två år. Om ett föreläggande som rättslig metod inte kan vara längre än ett år, måste det införas effektivare metoder och bestämmelser om ett rättsligt instrument som gör det omöjligt för en arbetsgivare som gör sig skyldig till utnyttjande att fortsätta med en affärsmodell som bygger på utnyttjande. Vi delar denna uppfattning och anser att beslutet om vägran dessutom bör gälla koncerner och andra företag där de ansvariga personerna också är verksamma i ledningen för ett annat företag som fått beslut om vägran.

Ansökan om fortsatt tillstånd och arbetsgivarens anmälningsskyldighet

Nylands arbets- och näringsbyrå föreslår ett nytt moment i 72 a § om ansökan om fortsatt tillstånd. I samband med ansökan om fortsatt tillstånd ska arbets- och näringsbyrån kontrollera utfallet av de uppgifter om anställningsvillkor och utkomst som arbetsgivaren uppgett i samband med den första ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Det är viktigt att se över detta och beakta det på lagnivå för att systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare inte ska möjliggöra utnyttjande av arbetskraftsinvandring.

Nylands arbets- och näringsbyrå föreslår en ny paragraf om arbetsgivarens anmälningsskyldighet till Migrationsverket. Om en utländsk arbetstagare som fått ett positivt uppehållstillstånd på grund av arbete inte har inlett arbetet på överenskommet sätt eller har slutat genast i början av anställningsförhållandet, ska arbetsgivaren underrätta Migrationsverket om detta. Verket ska föra in uppgiften i utlänningsregistret, där också arbets- och näringsbyrån ser den och beaktar den i delbesluten i sin egen process för behandling av ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare. Genom denna paragraf kan vi snabbt ingripa i situationer där arbetsgivare ordnar inresa för många utländska arbetstagare men i verkligheten inte erbjuder dem arbete. Då kan vi förhindra att företag används som transitföretag för inresa i landet. Den föreslagna paragrafen gör det möjligt att snabbt ingripa i sådana företags verksamhet till exempel genom ett beslut om vägran. Vi understöder förslaget om att införa de här bestämmelserna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande AjUU 14/2022 rd
Avvikande mening

Helsingissä 13.10.2022

Rami Lehto saf
Riikka Slunga-Poutsalo saf
Mikko Lundén saf