Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras i syfte att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för dem som fallit offer för arbetskraftsutnyttjande. Utländska arbetstagares rätt att arbeta utvidgas så att de i situationer då de utnyttjats kan söka anställning hos en annan arbetsgivare inom samma eller något annat yrkesområde. Dessutom ska de ha rätt att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka nytt arbete. Syftet med dessa lagändringar är också att främja avslöjandet av arbetsrelaterat utnyttjande.

Det föreslås påföljder för arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro. Den föreslagna påföljden är att uppehållstillstånd som sökts på grund av arbete kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att arbetsgivaren eller uppdragsgivaren rekryterar från utlandet i syfte att kringgå bestämmelserna om inresa i landet. Dessutom föreslås det att Migrationsverket ska ha möjlighet att för en viss tid på högst sex månader avstå från att bevilja uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete på motsvarande sätt som arbets- och näringsbyrån för närvarande kan göra i fråga om ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare och Migrationsverket i fråga om tillstånd för säsongsarbete.

I propositionen föreslås det också att delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden överförs från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet. Förslaget främjar förebyggandet av arbetskraftsutnyttjande och har samband med att förvaltningen av arbetskraftsinvandringen överfördes från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet vid ingången av 2020.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

———

Innehåll

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc53475613)

[PERUSTELUT 3](#_Toc53475614)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc53475615)

[1.1 Tausta 3](#_Toc53475616)

[1.2 Valmistelu 3](#_Toc53475617)

[2 Nykytila ja sen arviointi 4](#_Toc53475618)

[2.1 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö 4](#_Toc53475619)

[2.2 Olemassa oleva sääntely 5](#_Toc53475620)

[3 Tavoitteet 6](#_Toc53475621)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 7](#_Toc53475622)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 7](#_Toc53475623)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 8](#_Toc53475624)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 9](#_Toc53475625)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 9](#_Toc53475626)

[5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 10](#_Toc53475627)

[6 Lausuntopalaute 11](#_Toc53475628)

[7 Yksityiskohtaiset perustelut 11](#_Toc53475629)

[8 Voimaantulo 15](#_Toc53475630)

[9 Toimeenpano ja seuranta 15](#_Toc53475631)

[10 Suhde muihin esityksiin 16](#_Toc53475632)

[11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 16](#_Toc53475633)

[Lakiehdotus 18](#_Toc53475634)

[ulkomaalaislain muuttamisesta 18](#_Toc53475635)

[Liite 21](#_Toc53475636)

[Rinnakkaisteksti 21](#_Toc53475637)

[ulkomaalaislain muuttamisesta 21](#_Toc53475638)

MOTIVERING

1. Bakgrund och beredning
	1. Bakgrund

I Finland utnyttjas utländsk arbetskraft i större utsträckning än vad man antagit. Att fenomenet förekommer och att det är en vid krets som utnyttjar förklaras delvis av att utnyttjandet möjliggör en mycket lönsam affärsverksamhet. De fall som uppdagas kommer i allmänhet fram i samband med arbetarskyddsmyndigheternas inspektioner och annan övervakning av utlänningar. Fall av utnyttjande kommer också fram via organisationer som hjälper utlänningar och t.ex. genom anmälningar av medborgare. Utnyttjandet är ofta systematiskt och professionellt. I de allvarligaste fallen har också allvarliga ekonomiska brott begåtts. Risken för att åka fast har traditionellt varit liten, eftersom verksamheten inte nödvändigtvis syns utåt och offret är en utlänning som kanske godkänner eller åtminstone underkastar sig förfarandet.

De grupper av utländsk arbetskraft som riskerar utnyttjande är i synnerhet arbetstagare som utstationeras från utlandet inom alla branscher (även IT-branschen), inklusive EU-medborgare, arbetstagare som kommer till Finland mycket fjärran ifrån, lågutbildade arbetstagare och arbetstagare som inte har kunskaper i västerländska språk, inklusive studerande och asylsökande, personer som anställs och är anställda hos arbetsgivare med samma medborgarskap, arbetstagare som anställs genom arrangemang mellan släktingar, praktikanter och falska företagare. Branscher där det finns risk för utnyttjande av arbetskraft är restaurang-, byggnads - och städbranschen, varvsbranschen, plattformsekonomin, biltvättsbranschen och inom hushållsarbete, säsongsarbete inom jordbruket och bärplockning av vilda bär.

Dessa grupper utgör merparten av arbetskraftens rörlighet från tredjeländer, dvs. av arbetskraftsinvandringen. Bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft är en viktig del för att bygga en hållbar och rättvis arbetskraftsinriktad invandringspolitik som gynnar alla parter. Arbetskraftsinvandring kan främjas på ett hållbart sätt endast om man samtidigt säkerställer att utländska arbetstagare inte faller offer för utnyttjande.

I utlänningslagstiftningen riktar sig påföljderna för lämnande av felaktig eller vilseledande information till myndigheter eller för försummelse av arbetsgivarskyldigheterna mot den utländska arbetstagaren och inte mot arbetsgivaren. När ett tillståndsbeslut är negativt har utlänningen inte längre laglig rätt att vistas och arbeta i landet. Däremot kan arbetsgivaren ofta söka en ny arbetstagare utomlands.

I propositionen föreslås det att påföljderna ska riktas effektivare än för närvarande mot en arbetsgivare eller uppdragsgivare som handlar i ond tro och att den rättsliga ställningen för ett offer för utnyttjande av arbetskraft ska stärkas. Genom förslagen förbättras förutsättningarna för att avslöja fall av utnyttjande av arbetskraft.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

* 1. Beredning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft beaktas i de reformer som gäller arbetskraftsinvandring. Arbetsminister Tuula Haatainen tillsatte den 13 mars 2020 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för att förbättra förebyggandet av utnyttjande av utländsk arbetskraft. Arbetsgruppen har till uppgift att bedöma behoven att ändra lagstiftningen och myndigheternas praxis samt att bereda förslag till lagändringar.

Propositionen hänför sig till strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023, som regeringen godkände den 11 juni 2020. Bekämpningen av grå ekonomi fokuserar på förebyggande åtgärder, bättre tillgång till information och myndighetssamarbete.

De förslag som ingår i propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med den ovannämnda arbetsgruppen för förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft. I beredningen deltog arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning och polisavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, Skatteförvaltningen, polisinrättningen i Helsingfors, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Migrationsverket, Nylands, Birkalands, Norra Österbottens och Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyråer, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS) samt statsrådets samordnare för arbetet mot människohandel.

Propositionen har varit ute på remiss. Utlåtande begärdes av de instanser som deltog i beredningen och dessutom av hjälpsystemet för offer för människohandel, Brottsofferjouren och arbetsmarknadens centralorganisationer...

1. Nuläge och bedömning av nuläget
	1. Utnyttjande av utländsk arbetskraft

Det finns inga direkta statistiska uppgifter om omfattningen av utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Fall uppdagas i samband med övervakning som utförs av arbetarskyddsmyndigheten, polisen och andra myndigheter inom gränsbevakningsväsendet. Olika myndigheter får också tips om utnyttjande av utländsk arbetskraft.

År 2019 var i Södra Finland antalet tips som lämnades till Regionförvaltningsverket i Södra Finland i anslutning till övervakning av utlänningar det dubbla jämfört med 2018. År 2019 kom det in över 440 tips som var nyttiga med tanke på övervakningen, medan motsvarande siffra 2018 var ca 220. Största delen av tipsen kom från andra myndigheter som arbetar med utlänningars arbete i Finland. Mest tips kom från byggnads- och restaurangbranscherna.

Regionförvaltningsverket i Södra Finland genomförde år 2019 sammanlagt 847 inspektioner i samband med övervakning av utlänningar i Södra Finland. Vid inspektionerna bedömdes om utlänningarna hade rätt att arbeta och om minimivillkoren för anställningsförhållandena uppfylldes enligt finsk lagstiftning. Över 20 procent av arbetsplatserna hade minst en utländsk arbetstagare som inte hade rätt att utföra arbetet i fråga i Finland. Det upptäcktes många brister i iakttagandet av minimivillkoren för anställningsförhållandena för utländska arbetstagare. Brister förekom särskilt i iakttagandet av lönebestämmelserna i allmänt bindande kollektivavtal. Mest brister upptäcktes inom bygg- och restaurangbranscherna. Inom byggbranschen upptäcktes lönerelaterade brister i 68 procent av inspektionerna (2018: 54,4 %) och inom restaurangbranschen i 59 procent av inspektionerna (2018: 53 %). Även inom städbranschen upptäcktes lönerelaterade brister i mer än en tredjedel av de inspektioner där saken hade övervakats.

En utmaning för övervakningen av utlänningar är att utreda den faktiska arbetstiden för utländska arbetstagare. År 2019 upptäcktes det vid många inspektioner att arbetsgivaren inte hade gjort bokföring enligt arbetstidslagen. Då är det svårt för en inspektör att få en uppfattning om de faktiska minimianställningsvillkoren för en utländska arbetstagare, eftersom den lön som betalats till arbetstagaren inte kan jämföras med de faktiska arbetstimmarna. Mest brister i arbetstidsbokföringen enligt arbetstidslagen upptäcktes inom restaurangbranschen, där sådana brister kom fram i 70 procent av inspektionerna. Det upptäcktes också många brister i bokföringen av arbetstiden. Inom byggbranschen upptäcktes brister i bokföringen av arbetstiden i 63 procent av inspektionerna och inom städbranschen var andelen 42 procent. Vid inspektioner av utstationerande företag upptäcktes ett stort antal brister, till exempel endast för var tredje utstationerad arbetstagare var lönen som den skulle.

Att fenomenet är mer omfattande än vad som antagits och skadligt ur samhälleligt och mänskligt perspektiv visar också uppgifter från diskrimineringsombudsmannens byrå, iakttagelser som gjorts av rådgivningen för invandrare vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, kontakter som tagits med Brottsofferjouren och Brottsofferjourens egna iakttagelser samt undersökningar av Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI. Alla ovan nämnda instanser har hörts i den arbetsgrupp som behandlat förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft, och alla instanser har också gett utlåtande om utkastet till proposition.

Utnyttjande av utländsk arbetskraft yppar sig vanligen i form av för låga löner, överlånga arbetsdagar utan ersättning, uttag av betalning för arbetsplatsen eller för arbetstagarens uppehållstillstånd, uttag av betalning för skenbar höjning av inkomster för tillstånd på grund av familjeband, vägran att bevilja lediga dagar eller semestrar, förbud mot att ta ut sjukledighet eller försummelse av arbetarskyddet, skuldsättning, identitetsstöld t.ex. i penningtvättssyfte och omänskliga boendeförhållanden.

Utländska arbetstagare skräms ofta med att deras nuvarande uppehållstillstånd återkallas. Ofta ges offret felaktig information om t.ex. hans eller hennes rättigheter och möjligheter samt om arbetsgivarens inflytande. Felaktig information om anställningsvillkoren ges ofta också innan utlänningen anländer till Finland. Även andra kontrollmetoder används i synnerhet i allvarligare fall, såsom hot om konsekvenser för familjemedlemmar i hemlandet.

Offret vågar i allmänhet inte anmäla situationen till myndigheterna, eftersom han eller hon är rädd för att förlora sitt eget eller sina familjemedlemmars uppehållstillstånd eller möjligheten att få uppehållstillstånd. Offret kan också vara rädd för t.ex. hämnd i hemlandet, uteslutning från gemenskapen eller förlust av utkomst.

* 1. Gällande lagstiftning

Lagstiftningen om skydd för offer för utnyttjande av utländsk arbetskraft är bristfällig. Offer för utnyttjande har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för offer för människohandel endast om det är fråga om en brottsutredning och om brottet utreds under rubriceringen människohandel och i allmänhet endast för den tid straffprocessen pågår. För att tillstånd ska kunna beviljas krävs ett utlåtande av polisen eller åklagaren om att målsäganden behövs i Finland under processen för behandlingen av ett människohandelsfall. Under en annan brottsrubricering kan ett offer för arbetsrelaterat utnyttjande få tillstånd endast om han eller hon har arbetat olagligt i landet.

När en tredjelandsmedborgare vistas i Finland med ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av arbete är tillståndet förenat med en begränsad rätt att arbeta. När det är fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare berättigar tillståndet i allmänhet till arbete inom ett visst yrkesområde. Om en arbetstagare faller offer för utnyttjande av arbetskraft kan det vara svårt för honom eller henne att frigöra sig från sin arbetsgivare, delvis också för att uppehållstillståndet endast ger rätt att utföra det arbete som anges i tillståndet. När anställningsförhållandet upphör innebär det att också rätten att uppehålla sig i landet upphör, om uppehållstillståndet har beviljats på grund av arbete.

En utlänning vars anställningsförhållande upphör avlägsnas i praktiken inte ur landet medan uppehållstillståndet är i kraft. Nytt tillstånd kan dock inte beviljas på grundval av arbete. Bland dem som riskerar utnyttjande är den största rädslan att förlora arbetsplatsen och därmed rätten att uppehålla sig i landet. Grundkonstellationen är ofta sådan att den hindrar utlänningar från att lyfta fram icke godtagbara förfaranden från arbetsgivarens sida. I synnerhet arbetsgivare med samma medborgarskap kan dessutom med hjälp av sina nätverk förhindra att offret får arbete inom samma bransch.

I den gällande lagstiftningen är också påföljderna för arbetsgivare eller uppdragsgivare som utnyttjar utländsk arbetskraft bristfälliga. I 36 § 2 mom. i utlänningslagen anges att uppehållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. I lagen föreskrivs inte att uppehållstillstånd kan vägras, om det av skäl som beror på arbetsgivaren eller uppdragsgivaren finns grundad anledning att misstänka att bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet kringgås. Avsaknaden av bestämmelse gör det svårt för Migrationsverket att avslå en ansökan om uppehållstillstånd för arbete om det av ansökan och de utredningar som erhållits i samband med den framkommer att det finns en risk för t.ex. utnyttjande av arbetskraft.

Enligt 187 § i utlänningslagen kan arbets- och näringsbyrån fatta beslut om att uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas i fråga om anställning hos en sådan arbetsgivare eller uppdragsgivare som själv eller via en företrädare har lämnat en myndighet sådan oriktig eller vilseledande information som avses i 186 § 1 mom. 2 punkten. Arbets- och näringsbyråns beslut gäller endast uppehållstillstånd för arbetstagare.

I lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017) finns en delvis mer omfattande bestämmelse med samma innehåll. I lagens 20 § föreskrivs att Migrationsverket kan besluta att tillstånd för säsongsarbete inte beviljas för anställning hos en arbetsgivare som allvarligt försummar sina skyldigheter enligt lagen eller utlänningslagen. Beslutet meddelas för viss tid eller tills vidare. Bestämmelsen hänvisar till uppehållstillstånd för säsongsarbete och säsongsarbetsintyg. Bestämmelsen gäller inte visum för säsongsarbete, eftersom bestämmelser om beviljande av visum och grunderna för avslag på ansökan finns i kodexen om Schengengränserna. I det nämnda regelverket finns ingen bestämmelse om avstående från att bevilja visum.

För arbete kan också beviljas andra uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare och tillstånd för säsongsarbete. I 77 § i utlänningslagen föreskrivs om annat uppehållstillstånd för arbete. Till exempel idrottare, konstnärer, sakkunniga och personer som är anställda hos ett religiöst samfund beviljas annat uppehållstillstånd på grund av arbete. I fråga om dessa tillstånd kan ett beslut om vägran att bevilja tillstånd inte meddelas en arbetsgivare som handlat i ond tro.

Sådan klandervärt förfarande av arbetsgivare och uppdragsgivare som nämns i 187 § begränsar sig inte enbart till ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare, utan förekommer också i samband med andra uppehållstillstånd som beviljats på grundval av arbete. Därför kan nuläget inte anses vara tillfredsställande, utan det är nödvändigt att utvidga beslut om vägran att bevilja tillstånd till att gälla alla uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete.

1. Målsättning

Syftet med propositionen är att stärka den rättsliga ställningen för dem som fallit offer för utnyttjande av arbetskraft och därmed också skapa förutsättningar för att bättre kunna avslöja fall av utnyttjande.

Ett ytterligare syfte är att öka myndigheternas urval av metoder för att effektivisera förebyggandet av utnyttjande av utländsk arbetskraft. Målet är att kunna rikta påföljder mot arbetsgivare och uppdragsgivare om de handlar i ond tro när de anställer en arbetstagare med uppehållstillstånd på grund av arbete eller när de handlar i ond tro i andra avtalsförhållanden. Påföljderna har också en förebyggande funktion eftersom de har en betydande inverkan på arbetsgivarens och uppdragsgivarens förutsättningar att bedriva näringsverksamhet.

Propositionen har också som mål att det skapas hållbarare grunder för utveckling av arbetskraftsinvandringen och att näringarna och företagen i Finland ska ha jämlikare konkurrensmöjligheter.

Avsikten är att uppnåendet av propositionens mål också stöds genom utveckling av olika myndigheters praxis och inbördes samarbete.

1. Förslagen och deras konsekvenser
	1. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för förvärvsarbete ska ha obegränsad rätt att arbeta om det har konstaterats att han eller hon har blivit utsatt för utnyttjande av arbetskraft i förvärvsarbete enligt ett uppehållstillstånd som beviljats honom eller henne.

Dessutom föreslås det att en tredjelandsmedborgare som konstateras ha fallit offer för utnyttjande av arbetskraft i förvärvsarbete enligt ett uppehållstillstånd som beviljats honom eller henne kan beviljas uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet. I uppehållstillståndet ska ingå rätt att börja arbeta eller inleda företagsverksamhet. En utlänning kan beviljas uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet på grund av en sådan betydande försummelse av arbetsgivarens eller uppdragsgivarens arbetsgivarskyldigheter som innebär att annat uppehållstillstånd för arbete inte kan beviljas. En förutsättning är dessutom att det ur arbetstagarens synvinkel enligt en helhetsbedömning är oskäligt att inte bevilja uppehållstillstånd. Bestämmelserna omfattar också uppdragsgivaren eftersom enligt 86 b § i utlänningslagen (*uppdragsgivarens ansvar*) ska, när arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft, vissa av arbetsgivarens centrala skyldigheter tillämpas på den i Finland verksamma huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbete.

Rätt att arbeta och fortsatt tillstånd beviljas av Migrationsverket. Uppgifter om arbetsgivarens eller uppdragsgivarens försummelser kan lämnas till Migrationsverket antingen direkt av utlänningen eller via informationsutbyte mellan myndigheterna. Som bäst utvecklas bland annat informationsgången mellan Regionförvaltningsverket, arbets- och näringsbyrån och Migrationsverket som en del av åtgärderna för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft. Också när det gäller konstaterande av arbetsgivarens eventuella försummelse kan Migrationsverket utnyttja arbets- och näringsbyråns och Regionförvaltningsverkets sakkunskap. Utvidgningen av rätten att arbeta och beviljandet av det föreslagna fortsatta tillståndet förutsätter dock att utlänningen lämnar in en ansökan.

För att effektivisera påföljderna för arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i sviklig avsikt föreslås det att Migrationsverket ska kunna avslå en ansökan om uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare om det finns grundad anledning att misstänka att arbetsgivaren eller uppdragsgivaren kringgår bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Förslaget gäller alla uppehållstillstånd som söks på grundval av arbete. I förslaget ingår besvärsrätt för arbetsgivaren eller uppdragsgivaren.

Dessutom föreslås det att Migrationsverket ska ges befogenhet att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete hos en viss arbetsgivare för en viss tid på högst sex månader. I 187 § i den gällande utlänningslagen föreskrivs endast om arbets- och näringsbyråns befogenhet att inte bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare. Lagens 187 § innebär i praktiken att arbets- och näringsbyrån inte meddelar delbeslut i fråga om ansökningar gällande den arbetsgivare eller uppdragsgivare som beslutet att inte bevilja tillstånd riktas mot, varvid det inte finns förutsättningar för att en sådan arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd beviljas. Genom förslaget utvidgas vägran att bevilja tillstånd till att omfatta även andra uppehållstillstånd som beviljas på grundval av arbete. Eftersom Migrationsverket har sådan befogenhet att avgöra ansökningar om uppehållstillstånd ska verket fatta de beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd som gäller en viss arbetsgivare eller uppdragsgivare för en viss tid på högst sex månader. Både arbetsgivaren och uppdragsgivaren har besvärsrätt med stöd av 190 § i utlänningslagen.

Eftersom en arbetsgivare kan söka arbetstagare för olika uppgifter för vilka olika uppehållstillstånd krävs gäller de beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd som arbets- och näringsbyrån och Migrationsverket fattat alla slags uppehållstillstånd som beviljas på grundval av arbete. För att tillämpningspraxisen ska vara enhetlig är det viktigt att båda myndigheterna får information om alla beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd t.ex. via UMA-datasystemet.

Det behöver inte vara fråga om förundersökning av brott, utan också lindrigare gärningsformer ska beaktas. Det väsentliga är att ett uppehållstillstånd som sökts inte kan beviljas på grund av arbetsgivarens förfarande och att det ur arbetstagarens synvinkel enligt en helhetsbedömning är oskäligt att förutsätta att arbetstagaren ska fortsätta arbeta. Bägge ovannämnda förslag medför att utnyttjande av utländsk arbetskraft avslöjas i större utsträckning.

De ovannämnda lagändringarna hindrar arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro från att rekrytera arbetstagare från utlandet och förebygger således för sin del uppkomsten av situationer med arbetsrelaterat utnyttjande. Tillämpningen av beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd som enligt förslaget ska utvidgas behöver också effektiviseras genom att myndigheternas samarbete utvecklas så att också arbetarskyddsmyndighetens praxis blir att vid behov anmäla en arbetsgivares eller uppdragsgivares försummelser till arbets- och näringsbyrån och Migrationsverket för prövning av eventuella beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd.

Dessa frågor kan avgöras i delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden, som föreslås bli överförd till arbets- och näringsministeriet. Propositionen har samband med att förvaltningen av arbetskraftsinvandringen överfördes från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet vid ingången av 2020. Delegationen är ett centralt samarbetsorgan mellan olika myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer och således kan den på ett betydande sätt stödja förebyggandet av utnyttjande av utländsk arbetskraft. Inom delegationen kan också sektioner tillsättas.

* 1. De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen säkerställer att en arbetstagare som fallit offer för utnyttjande av arbetskraft har möjlighet till försörjning och fortsatt vistelse i landet genom att rätten att arbeta inte begränsas och arbetstagaren också har möjlighet att få fortsatt tillstånd för sökande av arbete. På detta sätt har arbetstagaren bättre förutsättningar att frigöra sig från en arbetsgivare som utnyttjar och fortsätta att vistas och arbeta i landet inom samma eller någon annan bransch under giltighetstiden för det nuvarande uppehållstillståndet. Möjligheterna att upptäcka situationer där utländsk arbetskraft utnyttjas blir bättre, eftersom utlänningen inte längre behöver vara rädd för att rätten att uppehålla sig i landet upphör om han eller hon vänder sig till myndigheterna.

En arbetsgivare som handlar i sviklig avsikt kan inte anställa sådana arbetstagare från utlandet som behöver uppehållstillstånd. Detta är motiverat eftersom syftet med förfarandet också är att göra konkurrensläget mellan företagen jämbördigare.

Genom förslaget skapas hållbarare grunder för utvecklingen av arbetskraftsinvandringen. Arbetskraft som anställs från utlandet kanaliseras tydligare än för närvarande enligt det verkliga behovet och i seriösa syften i enlighet med ekonomins, näringslivets och arbetsmarknadens intressen. För att förslaget ska ha en förenhetligande effekt på strukturerna förutsätts det också att informationen och kommunikationen om reformen lyckas så att informationen om de nya bestämmelserna når dem som hör till riskgrupperna för utnyttjande av arbetskraft och deras arbetsgivare.

Propositionen bedöms gagna de offentliga finanserna på så sätt att utnyttjandet av utländsk arbetskraft minskar och arbetsvillkoren i större utsträckning än för närvarande uppnår den nivå som lagen och kollektivavtalen förutsätter. Propositionen förbättrar konkurrensförutsättningarna inom näringsverksamhet genom att företagare som handlar i ond tro har sämre möjligheter att skaffa sig konkurrensfördelar genom att olagligt pruta på arbetskraftskostnaderna. En del av de skatteinkomster som för närvarande inte fås in kommer i dager och med i det samhällsekonomiska kretsloppet. Dessa ekonomiska konsekvenser är dock svåra att uppskatta och hänger också samman med hur väl kommunikationen och informationen lyckas.

Propositionen bedöms i någon mån öka kostnaderna för arbets- och näringsbyråerna och Migrationsverket till följd av de nya uppgifter som föreslås. Det uppskattas att i inledningsskedet kommer offer för utnyttjande av arbetskraft årligen att beviljas ca 20–30 nya rättigheter att arbeta. I det inledande skedet beviljas enligt uppskattning årligen också 20–30 fortsatta tillstånd för offer för utnyttjande av arbetskraft. Det uppskattas att ca 10 beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd meddelas på årsnivå i det inledande skedet. Den nya prövningsuppgiften och de nya beslutskategorierna bedöms inte medföra behov av tilläggsresurser vid Migrationsverket. Uppskattningen baserar sig på antalet prövningsuppgifter och beslut samt på att den genomsnittliga arbetstid per person som används i ett ärende är ca 8 timmar. Från ingången av 2021 får Migrationsverket 70 årsverken för viss tid för behandling av ansökningar som gäller arbetskraftsinvandring. De nya uppgifter som föreslås i propositionen kan inkluderas i denna tilläggsresurs. Propositionen medför inte heller behov av tilläggsresurser vid arbets- och näringsbyråerna, eftersom propositionen inte medför några betydande nya uppgifter för dem.

Ett fortsatt tillstånd för offer för utnyttjande av arbetskraft ska inte vara förenat med någon försörjningsförutsättning. Personer som har vistats i landet med uppehållstillstånd har kunnat få och kan fortfarande få utkomststöd i sista hand på samma sätt som andra personer som varaktigt vistas i landet. Detta gäller situationer där primära förmåner av någon anledning inte betalats eller då de inte räcker till för att täcka alla nödvändiga utgifter. Om en person blir utan uppehållstillstånd, har han eller hon ändå rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär i praktiken ett par dagars stöd för mat och läkemedel som Folkpensionsanstalten eller den kommunala socialmyndigheten kan bevilja med stöd av lagen om utkomststöd.

Bestämmelser om den avgift som tas ut för behandling av fortsatt tillstånd för offer för utnyttjande av arbetskraft utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

1. Alternativa handlingsvägar
	1. Alternativ och deras konsekvenser

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras utlänningars inresa och vistelse i landet genom lag. Bestämmelser om en skyldigheterna för en utländsk arbetstagares arbetsgivare och uppdragsgivare finns i utlänningslagen. Av denna anledning kommer andra åtgärder för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft än sådana som genomförs genom lagändringar inte i fråga. Avsikten är dock att stödja genomförandet av lagändringarna genom att utveckla myndigheternas verksamhetssätt och inbördes samarbete.

En central svaghet när det gäller den rättsliga ställningen för en utlänning som utnyttjats i arbetet är att rätten att vistas och arbeta i landet är kopplad till det gällande uppehållstillståndet. Därför bör bestämmelser om att stärka den rättsliga ställningen utfärdas inom uppehållstillståndssystemet genom en ändring av utlänningslagen. Ändringar någon annanstans i lagstiftningen skulle inte ha motsvarande effekt.

En möjlighet kunde vara att föreskriva påföljder för en arbetsgivare som handlar i ond tro t.ex. i arbetsavtalslagen (55/2001), vars 11 a kap. för närvarande innehåller bestämmelser om arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet. Påföljdsavgiften påförs av Migrationsverket. Om det föreskrivs om svikligt förfarande i arbetsavtalslagen ska detta dock kopplas till arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsavtalslagen, vilka delvis har samband med kollektivavtalen och tolkningen av dem. Det är i praktiken omöjligt för Migrationsverket att övervaka att dessa skyldigheter fullgörs. Därför föreslås det att det föreskrivs om bedömning av svikligt förfarande i utlänningslagen och så att förutsättningarna gäller arbetsgivarens förfarande enligt utlänningslagen.

De föreslagna lagändringarna har i samband med beredningen bedömts vara de minsta ändringar som behöver göras för att få största möjliga effekt. Förslagen innebär inga ändringar i utlänningslagstiftningens systematik eller principer. Däremot utökar de på ett ändamålsenligt sätt arbetsgivarens och uppdragsgivarens skyldigheter så att det blir allt mindre utrymme för det redan förbjudna utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Förslaget att förbättra rättsskyddet för utländska arbetstagare som utnyttjats är i sig nytt men förenligt med bestämmelserna om skydd av utsatta grupper av utlänningar annanstans i utlänningslagen.

* 1. Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Utnyttjande av utländsk arbetskraft förekommer i viss utsträckning överallt. Bestämmelserna och förfarandena för bekämpning av utnyttjande är kopplade till de nationella lagstiftnings- och förvaltningshelheterna i olika länder. Systemen är dels universella, dvs. gäller alla situationer där arbetstagare utnyttjas, dels system som uttryckligen syftar till att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft. Det är situationen bland annat i alla nordiska länder.

*I Sverige* har tillsynsmyndigheternas resurser ökats flera gånger sedan 2008, då regleringen om rekrytering från utlandet avvecklades och utnyttjandet av utländsk arbetskraft hade ökat betydligt. Människoexploatering kriminaliserades den 1 juni 2018 och den första domen om utnyttjande av utländsk arbetskraft meddelades i december 2019. Under de senaste åren har det i offentligheten fortfarande förts diskussioner om att åtgärderna och metoderna för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft är otillräckliga.

*I Norge* blev utnyttjandet av utländsk arbetskraft rubriker efter EU:s utvidgning 2005 och 2007, särskilt med tanke på lönedumpning (*lønnsdumping*). Våren 2008 trädde en förordning i kraft enligt vilken huvudbeställaren ansvarar för att alla underleverantörer iakttar minimiarbetsvillkoren enligt lag och kollektivavtal. År 2017 publicerade regeringen en strategi för bekämpning av brottslighet i arbetslivet (*Strategi mot arbeidslivskriminalitet*). Strategin är fortfarande i kraft och innehåller både lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att bekämpa utnyttjande av utländsk arbetskraft.

*I Danmark* infördes 2013 en möjlighet för arbetarskyddsmyndigheten att förelägga administrativa böter, om löne- och andra arbetsvillkor som gäller utländska arbetstagare understiger miniminivån. Vid offentlig upphandling var beställaren skyldig att säkerställa att leverantörens och underleverantörernas arbetstagare betalas minst den lön som lagen och kollektivavtalen förutsätter.

Som ett led i arbetet i arbetsgruppen för förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft håller arbets- och näringsministeriet på att inhämta en jämförande utredning om de bestämmelser och förfaranden för bekämpning av utnyttjande som tillämpas i olika nordiska länder och EU-länder. Utredningen blir klar i juni 2021.

1. Remissvar

Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition begärdes av alla instanser som deltagit i arbetsgruppen för förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft, dvs. arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning och polisavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, Skatteförvaltningen, polisinrättningen i Helsingfors, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Migrationsverket, Nylands, Birkalands, Norra Österbottens och Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyråer, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS) samt statsrådets samordnare för arbetet mot människohandel. Dessutom begärdes utlåtande av hjälpsystemet för offer för människohandel och av arbetsmarknadens centralorganisationer.

Inom den utsatta tiden, xx.yy.2020, lämnades XXX yttranden. Det centrala innehållet i remissvaren var att …

1. Detaljmotivering

***Utlänningslagen***

**36 §.** *Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd* Det föreslås att 2 mom. ändras så att uppehållstillstånd kan vägras även av orsaker som beror på arbetsgivaren eller uppdragsgivaren. För närvarande kan uppehållstillstånd vägras endast av skäl som beror på den utlänning som ansöker om tillstånd, om det finns grundad anledning att misstänka att inresebestämmelserna kringgås. Arbetsgivaren och uppdragsgivaren kan i vissa situationer med fog misstänkas ha rekryterat en arbetstagare i syfte att kringgå inresebestämmelserna. Det kan vara fråga om att avsikten inte ens från början är att inleda ett anställningsförhållande eller att upprätthålla ett sådant under den tid som uppgetts i ansökan, eller att det med fog kan misstänkas att det finns en risk för utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Det kan vara fråga om en skenbar anställning av en arbetstagare enbart på grund av släktskap, vilket innebär att arbetstagarna i allmänhet inte har utbildning i den bransch som de ska arbeta inom. Då kan man med fog misstänka att anställningsförhållandet är en förevändning för att få uppehållstillstånd i landet när det inte är möjligt att ansöka om och få uppehållstillstånd på något annat sätt. Det kan däremot också vara fråga om en utlänning i sårbar ställning som med fog kan misstänkas löpa risk att falla offer för utnyttjande i arbete. Den utländska arbetstagaren känner inte till de centrala villkoren i anställningsförhållandet och arbetsförhållandena eller förstår dem inte t.ex. på grund av bristfälliga språkkunskaper. Arbetstagaren kan också sakna utbildning inom branschen. Av förhållandena i sin helhet kan det framgå att arbetstagaren kan misstänkas vara beroende av sin arbetsgivare på ett sådant sätt att han eller hon löper risk att bli utnyttjad. Genom lagändringen blir det svårare för arbetsgivare som handlar i ond tro att rekrytera från utlandet och ändringen förebygger således för sin del uppkomsten av situationer med arbetsrelaterat utnyttjande. I förslaget ingår besvärsrätt med stöd av 190 §.

I Migrationsverkets beslut ska det tydligt anges på vilka grunder tillstånd har vägrats. Arbetsgivarens eller uppdragsgivarens svikliga förfarande får inte påverka möjligheterna för den som ansöker om uppehållstillstånd att få uppehållstillstånd för anställning hos en annan arbetsgivare.

**54 b §.** *Fortsatt tillstånd på grund av betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheter.* Bestämmelsen är ny och dess syfte är förutom att skydda offer för utnyttjande av arbetskraft också att främja att utnyttjandet avslöjas.Eftersom utnyttjande av arbetskraft är ett omfattande och komplext begrepp används i bestämmelsen dock inte termen utnyttjande av arbetskraft.*I 1 mom.* föreskrivs att en utlänning beviljas uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet på grund av betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheterna. Bestämmelsen innebär att när ett arbete upphör på grund av arbetsgivarens eller uppdragsgivarens icke godtagbara förfarande ska det inte ske till nackdel för den arbetstagare som utnyttjats, dvs. arbetstagarens rätt att vistas i landet ska inte upphöra. Migrationsverket ska meddela polisen iakttagelser som gjorts i samband med tillståndsprövningen antingen i form av tips eller i form av en begäran om undersökning.

Enligt förslaget ska fortsatt tillstånd beviljas för sökande av arbete eller för företagsverksamhet på grund av en sådan betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheterna för den utländska arbetstagarens arbetsgivare eller uppdragsgivare som innebär att annat uppehållstillstånd för arbete inte kan beviljas. En förutsättning är dessutom att det ur arbetstagarens synvinkel enligt en helhetsbedömning är oskäligt att inte bevilja uppehållstillstånd. Omfattningen av arbetsgivarens eller uppdragsgivarens försummelse och helhetsprövningen av om försummelsen är oskälig bör bedömas i förhållande till de allmänna kännetecknen för utnyttjande av arbetskraft.

Kännetecknande för utnyttjande av utländsk arbetskraft är ofta t.ex. oskäliga arbetstider och arbetstimmar, avsaknad av ledigheter och semestrar, delvis eller helt utebliven betalning av lön, innehållande av löner och återbetalning av lön, dvs. att lönen betalas in på kontot men överförs tillbaka till arbetsgivaren på lönedagen. Kännetecknande är också försummelse av arbetarskyddet, oskäliga arbetsförhållanden, vilseledande information om arbetet och dess innehåll, arbetsvillkoren, lönen och erhållandet av uppehållstillstånd, utförande av arbetsgivarens eller arbetsgivarens företrädares hushållsarbeten utöver de egentliga arbetsuppgifterna t.ex. på kvällar, hot mot liv eller hälsa eller mot anhöriga, hot om myndigheter och avlägsnande ur landet, beslagtagande av identitetshandlingar, bankkonto och anslutande tjänster i arbetsgivarens eller uppdragsgivarens eller deras företrädares besittning, isolering från det övriga samhället, skuldsättning, tagande av snabblån och skulder i arbetstagarens namn samt beroendeställning till arbetsgivaren också i fråga om boende och mat. Alla ovan nämnda kännetecken uppfylls inte i samtliga fall, men redan ett fåtal sådana ger anledning att anse att det är fråga om utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Det är inte nödvändigt att utnyttjandet har konstaterats i samband med en brottsutredning eller att det finns ett domstolsbeslut om det. Det väsentliga är att uppehållstillstånd som sökts inte kan beviljas på grund av arbetsgivarens förfarande. Försummelsen ska vara betydande, t.ex. att lön inte betalas alls under lönebetalningsperioden. En mindre försummelse, t.ex. utebliven betalning av övertidstillägg, är en betydande försummelse om den har upprepats. För det andra förutsätts det att det ur arbetstagarens synvinkel enligt en helhetsbedömning är oskäligt att fortsätta arbeta.

Fortsatt tillstånd beviljas av Migrationsverket. Uppgifter om arbetsgivarens eller uppdragsgivarens försummelser kan lämnas till Migrationsverket antingen direkt av utlänningen eller via informationsutbyte mellan myndigheterna. Också när det gäller konstaterande av arbetsgivarens eventuella försummelse kan Migrationsverket utnyttja arbets- och näringsbyråns och Regionförvaltningsverkets sakkunskap. Beviljande av fortsatt tillstånd förutsätter dock att utlänningen lämnar in en ansökan.

Bestämmelsen gäller också uppdragsgivarens ansvar för arbetsgivarskyldigheterna på det sätt som föreskrivs i 86 b §. I paragrafen föreskrivs att när arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft tillämpas arbetsgivarens skyldigheter enligt 72 § och 86 a § 1 och 2 mom. på den i Finland verksamma huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbetet. I 72 § anges att till ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare ska fogas en utredning om de centrala villkoren i arbetet, en försäkran om att villkoren överensstämmer med gällande bestämmelser och kollektivavtalet i fråga och, om arbets- och näringsbyrån kräver det, en utredning om att arbetsgivaren har uppfyllt och i fortsättningen förmår uppfylla sina skyldigheter som arbetsgivare. I 86 a § 1 och 2 mom. föreskrivs om säkerställande av att en utlänning som anställs eller är anställd har det uppehållstillstånd för arbetstagare som krävs eller att han eller hon inte behöver uppehållstillstånd samt om skyldighet att lämna den utredning och den försäkran som avses i 72 § till arbets- och näringsbyrån och för förtroendemannen, den förtroendevalda och arbetarskyddsfullmäktigen på arbetsplatsen uppge utlänningens namn och det kollektivavtal som ska tillämpas.

*I 3 mom.* föreskrivs på samma sätt som för utlänningar som avlagt examen i Finland att uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet beviljas som tillfälligt för högst ett år från det att det föregående uppehållstillståndet upphörde att gälla. Eftersom syftet med fortsatt tillstånd för offer för utnyttjande av arbetskraft är att möjliggöra en ny start på arbetsmarknaden beviljas fortsatt tillstånd temporärt. Det beviljade uppehållstillståndet är förenat med rätt att börja arbeta och det finns inga branschvisa begränsningar. Uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet kan beviljas en gång. Uppehållstillstånd som beviljats efter ett sådant tillstånd kan beviljas som vanligt uppehållstillstånd på grund av arbete, om det nya arbetet fortsätter och det inte förekommer utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Tillämpningen av den föreslagna nya paragrafen förutsätter inte att utlänningens försörjning är tryggad. När en utlänning har blivit utsatt för arbetsrelaterat utnyttjande har han eller hon sannolikt inte betalats minimilön enligt lag och kollektivavtal eller fått någon lön alls. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för offer för arbetsrelaterat utnyttjande att få en ny start på arbetsmarknaden. Om utkomst förutsätts hindrar det sannolikt tillämpningen av bestämmelsen och därmed uppnåendet av dess syfte.

**67 §.** *Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet.* Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket Migrationsverket beviljar fortsatt tillstånd enligt 54 b § och beslutar om de förutsättningar som anges i 78 § 4 mom. uppfylls.

**78 §.** *Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd.* Det föreslås att nya 4 och 5 mom. fogas till paragrafen. *I 4 mom.* föreskrivs om en särskild situation där en utlänning som har vistats i landet på grund av arbete har fallit offer för utnyttjande av arbetskraft. Arbetstagaren ska kunna lämna en arbetsgivare som utnyttjat honom eller henne och börja ett nytt arbete. När utnyttjandet har konstaterats, är rätten att arbeta obegränsad. Arbetstagaren ska ha möjlighet att få ett nytt anställningsförhållande och därigenom också ett skäl för att fortsätta vistas i landet. Rätten att arbeta med stöd av denna bestämmelse varar under den tid som uppehållstillståndet är i kraft. Rätten att arbeta förutsätter att en ansökan lämnas in till Migrationsverket. Även i fråga om utvidgningen av rätten att arbeta kan uppgifter om arbetsgivarens eller uppdragsgivarens försummelser lämnas till Migrationsverket antingen direkt av utlänningen eller via informationsutbyte mellan myndigheterna. Utlänningen får ett intyg om utvidgad rätt att arbeta av Migrationsverket när utnyttjandet har konstaterats. Utlänningen kan visa upp intyget för sin nya arbetsgivare som bevis på rätt att arbeta. Intyget ska vara tillgängligt för arbetarskyddsmyndigheten i UMA-datasystemet. När en utlänning får ett nytt arbete och på den grunden ansöker om nytt uppehållstillstånd, fortsätter rätten att arbeta med stöd av 80 § 2 mom. Också i fråga om beslut om utvidgning av rätten att arbeta ska Migrationsverket meddela polisen sina iakttagelser antingen i form av tips eller i form av en begäran om undersökning.

*I 5 mom.* föreskrivs om rätten att arbeta i fråga om offer för utnyttjande av arbetskraft som fått uppehållstillstånd. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 54 b § får efter att ha hittat ett arbete börja arbeta eller inleda företagsverksamhet. En förutsättning för fortsatt rätt att arbeta är att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för arbete eller företagsverksamhet görs innan det föregående uppehållstillståndet går ut.

**187 §.** *Vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete.* Ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd innebär att under den angivna tiden beviljas ingen utlänning uppehållstillstånd på grund av arbete hos den arbetsgivare som beslutet gäller. Det föreslås att paragrafen ändras så att också Migrationsverket kan fatta beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete på samma sätt som arbets- och näringsbyrån. Paragrafens struktur ändras så att den klart anger vilken myndighets beslutsfattande det är fråga om. Gemensamma bestämmelser om varaktigheten av beslutet om att inte bevilja uppehållstillstånd och *ne bis in idem*-principen finns i ett eget moment.

I 1 mom. föreskrivs fortfarande om arbets- och näringsbyråns behörighet att fatta beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare. Det föreslås ingen ändring av denna behörighet. Till momentet fogas däremot ett villkor för beslutet att felaktig eller vilseledande information ska ha lämnats upprepade gånger. Kravet på att förfarandet ska upprepas förbättrar den administrativa påföljdens proportionalitet och avgränsningen av påföljden. I och med tilläggen har beslut att inte bevilja uppehållstillstånd i större utsträckning än tidigare karaktären av övervakning och inriktas på korrigerande åtgärder. Med hjälp av detta strävar man efter att styra arbetsgivarens eller uppdragsgivarens förfaranden så att de motsvarar vad som föreskrivs i utlänningslagen. Dessutom stryks omnämnandet av anställning hos uppdragsgivaren i momentet. Även om uppdragsgivaren enligt 86 b § svarar för en del av arbetsgivarens skyldigheter enligt utlänningslagen är arbetstagaren dock inte anställd hos uppdragsgivaren utan hos arbetsgivaren. Uppdragsgivarens ansvar slopas dock inte, utan det föreskrivs om detta i 2 mom.

I 2 mom. föreskrivs om Migrationsverkets behörighet att fatta beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd i fråga om andra uppehållstillstånd för arbete än sådana uppehållstillstånd för arbetstagare som avses i 1 mom. och som hör till arbets- och näringsbyråns behörighet. Med undantag för tillstånd för säsongsarbete är det fråga om en ny uppgift för Migrationsverket. Bestämmelsen motsvarar 1 mom. så att vid beslutsfattandet beaktas på samma sätt förfarandet hos en arbetsgivare eller uppdragsgivare, som själv eller via en företrädare upprepade gånger har lämnat en myndighet sådan oriktig eller vilseledande information som avses i 186 § 1 mom. 2 punkten.

Till 3 mom. överförs de två sista meningarna i 1 mom., eftersom de gäller beslut som fattas med stöd av 1 och 2 mom. Arbets- och näringsbyrån har redan kunnat besluta om att inte bevilja uppehållstillstånd. Om ansökan om annat uppehållstillstånd på grund av arbete hos samma arbetsgivare lämnas in, kan det bli aktuellt att också Migrationsverket överväger beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd, eftersom behörigheten i fråga om prövning fördelas enligt tillståndskategori. Arbetsgivarens eller uppdragsgivarens svikliga förfarande begränsas dock eventuellt inte enligt tillståndskategori, vilket bör beaktas vid prövningen. Således är det möjligt att arbets- och näringsbyrån och Migrationsverket meddelar separata beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd till samma arbetsgivare eller uppdragsgivare. Det är viktigt att båda myndigheterna får information om beslut som fattats av den andra myndigheten. På grund av rättsprincipen ne bis in idem kan en och samma aktör inte påföras påföljd två gånger för samma gärning.

Momentet preciseras så att ett beslut att inte bevilja uppehållstillstånd kan vara i kraft för viss tid för högst sex månader. Längden på tidsfristen beror på hur klandervärt arbetsgivarens eller uppdragsgivarens svikliga förfarande är. Möjligheten i den gällande bestämmelsen att ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd kan gälla tills vidare ska slopas. Också genom denna ändring förbättras den administrativa påföljdens proportionalitet och avgränsningen av påföljden.

Gärningsbeskrivningen i beslutet om att inte bevilja uppehållstillstånd är med undantag för kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet likadan som i fråga om utlänningsförseelse av arbetsgivare i 186 § 1 mom. 2 punkten. Som administrativ påföljd kan bestämmas att uppehållstillstånd inte beviljas för högst sex månader, om arbetsgivaren eller uppdragsgivaren upprepade gånger lämnar myndigheten felaktig eller vilseledande information om utlänningens anställningsvillkor eller arbetsuppgifter och de krav som dessa ställer. Ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd kan meddelas även när det är fråga om oaktsamhet, om gärningen upprepas. Syftet med beslutet är att styra arbetsgivarens och uppdragsgivarens förfaranden i rätt riktning i samband med tillståndsförfarandet. För att arbetsgivaren ska kunna dömas till utlänningsförseelse förutsätts uppsåt eller grov oaktsamhet, och som påföljd kan föreläggas ett bötesstraff. Bötesstraff är en strängare påföljd för arbetsgivaren eller uppdragsgivaren än ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd för högst sex månader.

Till momentet fogas också en bestämmelse om att påföljden riktas mot företagets eller sammanslutningarnas ansvariga personer. På så sätt förhindras att en person som lämnat felaktig eller vilseledande information kan kringgå bestämmelsen genom att fortsätta anlita utländska arbetstagare via ett annat företag som han eller hon äger eller kontrollerar. Det föreslagna tillägget främjar bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft. I momentets sista mening framgår förbud mot dubbel straffbarhet. Båda myndigheterna ska också beakta att beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd inte kan fattas om straff har dömts ut för gärningen. Om däremot ett straff för samma gärning ska prövas efter ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd, ska domstolen i sin prövning beakta det beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd som redan fattats.

**211 §.** *Delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden.* Förvaltningen av arbetskraftsinvandringen överfördes från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet vid ingången av 2020. I samband med detta gjordes behövliga ändringar i bestämmelserna om ministeriernas behörighet, men de materiella lagarna ändrades inte. Bestämmelser om delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden finns i 211 § i utlänningslagen. Nu föreslås det att delegationen överförs från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet. Delegationen är ett sakkunnigorgan bestående av olika myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer som på ett betydande sätt kan stödja bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft.

För att bredda delegationens arbete fogas till paragrafen också ärenden som gäller uppehållstillstånd för företagare. Tillägget är motiverat eftersom företagare från utlandet utgör en del av den ekonomiska invandringen och eftersom man också i större utsträckning än tidigare strävar efter att omvandla traditionella anställningsförhållanden till avtalsförhållanden mellan företagare. I synnerhet om det är fråga om så kallat tvångsföretagande är förfarandet också förenat med en risk för arbetsrelaterat utnyttjande.

1. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

1. Verkställighet och uppföljning

För att propositionen ska kunna genomföras effektivt är det viktigt att arbetsmarknaden, i synnerhet riskgrupperna för utnyttjande av arbetskraft, informeras om de bestämmelser som ändras. Avsikten är att informationen och kommunikationen ska ske i samarbete med arbetsmarknadens parter och andra organisationer.

Genomförandet av propositionen stöds genom att olika myndigheters verksamhet utvecklas och samarbetet förbättras. Dessa åtgärder inleds delvis redan hösten 2020 och utvecklandet av nya åtgärder fortsätter till utgången av 2021 i arbetsgruppen för förebyggande av utnyttjande av utländsk arbetskraft. Avsikten är att följa genomförandet av propositionen i delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden.

1. Förhållande till andra propositioner

Avsikten är att under höstsessionen lämna en proposition till riksdagen med förslag till lag om förbättring av den rättsliga ställningen för plockare av vilda bär. Det centrala syftet även med den ovan nämnda propositionen är att förebygga utnyttjande av utländska bärplockare.

1. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt grundlagens 9 § 4 mom. regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt grundlagens 18 § har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

I propositionen föreslås det att 36 § 2 mom. i utlänningslagen ändras så att uppehållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. För närvarande gäller bestämmelsen endast utländska sökande av uppehållstillstånd. Dessutom föreslås det att 187 § i utlänningslagen utvidgas så att Migrationsverket för en viss tid på högst sex månader ska vägra bevilja något som helst uppehållstillstånd som beviljas på grundval av arbete i fråga om en viss arbetsgivare eller uppdragsgivare. För närvarande föreskrivs i paragrafen om beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd bara för arbets- och näringsbyråns del och endast i fråga om beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. För Migrationsverkets del föreskrivs om motsvarande rätt när det gäller tillstånd för säsongsarbete i 20 § i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

Ändringarna begränsar arbetsgivarens eller uppdragsgivarens näringsfrihet, dvs. i praktiken möjligheten att anställa en utlänning som beviljats uppehållstillstånd. Syftet med ändringen är att förebygga och bekämpa utnyttjande av utländsk arbetskraft. De föreslagna bestämmelserna innebär inte någon ny reglering utan en utvidgning av tillämpningsområdet för den nuvarande regleringen så att den omfattar arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro. För att öka proportionaliteten i lagstiftningen och göra den noggrannare avgränsad förutsätts det att gärningen upprepas. Med stöd av 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Beslut både enligt 36 § 2 mom. och enligt 187 § i utlänningslagen är förenade med besvärsrätt med stöd av 190 § i utlänningslagen. Också de föreslagna utvidgade bestämmelserna innehåller motsvarande besvärsrätt. Av ovan nämnda skäl ska förslagen anses vara motiverade och i överensstämmelse med 9 § 4 mom. och 18 § i grundlagen.

Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. I propositionen föreslås det att rätten att arbeta för en tredjelandsmedborgare som fallit offer för utnyttjande av arbetskraft utvidgas efter det att personen konstaterats vara offer för utnyttjande av arbetskraft (det nya 5 mom. i 78 §). Dessutom föreslås det att ett offer för utnyttjande av arbetskraft ska ha rätt att ansöka om nytt uppehållstillstånd för sökande av arbete och för företagsverksamhet (den nya 54 §). Jämfört med nuläget begränsar förslagen inte utlänningars möjligheter att få arbete utan utökar dem. Eftersom målgruppen för tillämpningen av förslagen är begränsad, begränsar förslagen inte heller möjligheterna för andra personer på arbetsmarknaden att få arbete. Förslagen ska därför anses vara förenliga med 18 § 2 mom. i grundlagen och även med 9 § 4 mom. i grundlagen.

*Kläm*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i utlänningslagen (301/2004) 36 § 2 mom., 187 § och 211 §, sådana de lyder, 36 § 2 mom. i lag 668/2013, 187 § i lag 1218/2013 och 211 § i lag 973/2007, och

*fogas* till lagen en ny 54 b §, till 67 §, sådan den lyder i lag 973/2007, ett nytt 4 mom. och till 78 §, sådan den lyder i lag 121/2018, nya 4 och 5 mom. som följer:

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

— — — — — — — — — — — — — —

Uppehållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen eller dennes arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

— — — — — — — — — — — — — —

54 b §

Fortsatt tillstånd på grund av betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheter

En utlänning beviljas uppehållstillstånd för sökande av arbete eller för företagsverksamhet på grund av en sådan betydande försummelse av arbetsgivarens eller uppdragsgivarens arbetsgivarskyldigheter som innebär att annat uppehållstillstånd på grund av arbete inte kan beviljas. En förutsättning är dessutom att det enligt en helhetsbedömning är oskäligt ur arbetstagarens synvinkel att inte bevilja uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd beviljas som tillfälligt för högst ett år från det att det föregående uppehållstillståndet upphörde att gälla. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad. Uppehållstillstånd kan beviljas en gång.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

— — — — — — — — — — — — — —

Migrationsverket beslutar om det är fråga om en sådan betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheter som avses i 54 b §.

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

— — — — — — — — — — — — — —

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för förvärvsarbete har obegränsad rätt att arbeta om utlänningens arbetsgivare i betydande grad har försummat sina arbetsgivarskyldigheter och om beviljandet av fortsatt tillstånd, i det fall utlänningen ansöker om ett sådant, enligt en helhetsbedömning är oskäligt ur arbetstagarens synvinkel på det sätt som avses i 54 b § 2 mom.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 54 b § får efter att ha hittat ett arbete börja arbeta eller inleda företagsverksamhet.

— — — — — — — — — — — — — —

187 §

Vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete

Arbets- och näringsbyrån kan fatta beslut om att uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas i fråga om anställning hos en sådan arbetsgivare eller ett avtalsförhållande till en sådan uppdragsgivare som själv eller via en företrädare upprepade gånger har lämnat en myndighet sådan oriktig eller vilseledande information som avses i 186 § 1 mom. 2 punkten.

Migrationsverket kan fatta beslut om att uppehållstillstånd på grund av arbete inte beviljas i fråga om anställning hos en sådan arbetsgivare eller ett avtalsförhållande till en sådan uppdragsgivare som själv eller via en företrädare upprepade gånger har lämnat en myndighet sådan oriktig eller vilseledande information som avses i 186 § 1 mom. 2 punkten.

Beslut om att uppehållstillstånd inte beviljas kan fattas för en viss tid på högst 6 månader. Om det är fråga om ett företag eller en sammanslutning, riktas beslutet till den ansvariga personen. Beslut kan inte fattas om straff dömts ut för gärningen.

211 §

Delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden

För tillsynen över anställningsvillkoren för utländsk arbetskraft kan i anslutning till arbets- och näringsministeriet tillsättas en delegation för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden. Delegationen ska främja samarbetet och informationen mellan myndigheter i ärenden som gäller tillsynen över utländska arbetstagares anställningsvillkor och över uppehållstillstånd för arbetstagare och företagare, följa utvecklingen beträffande tillsynen över utländska arbetstagares och företagares anställningsförhållanden och tillstånd samt ge utlåtanden i dessa frågor.

Arbets- och näringsministeriet utnämner medlemmarna i delegationen. I delegationen ska de myndigheter och förvaltningsområden som tillsynen kräver vara representerade. Delegationen ska samarbeta med de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. Närmare bestämmelser om delegationens sammansättning, uppgifter, arbetsformer och mandattid utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

———

Helsingfors den xx 20xx

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen