



27.5.2011

SM031:00/2010

Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain, työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Sisäasiainministeriö on pyytänyt sisäasiainministeriön poliisiosastolta lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, työsopimuslakia, lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia. Lakeihin tehtäisiin työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät muutokset. Sisäasiainministeriön poliisiosasto lausuu asiassa seuraavaa:

Esityksen taustana on Euroopan parlamentin ja neuvoston työnantajasanktiodirektiivin implementointi kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin säännösten tarkoituksena on torjua laitonta maahanmuuttoa ja tehostaa erityisesti laitton työnteon torjuntaan tähtääviä toimenpiteitä sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla toteuttamalla tällaisen työnteon torjuntaan tähtääviä toimenpiteitä. Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin direktiivin asettamat vaatimukset, mutta tiettyjä muutoksia on lainsäädäntöön tehtävä. Poliisiosaston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on pääosin päädytty asianmukaisiin ja tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin direktiivin säännösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Poliisiosasto toteaa vielä yleisesti, kuten esityksessäkin on esitetty, ettei direktiivin soveltamisalaan kuuluvien ulkomaalaisten laitton työnteko Suomessa ole, ainakaan tällä hetkellä, merkittävä ongelma. Direktiivin täytäntöönpanolla ei näyttäisi käytännössä olevan merkittäviä vaikutuksia Suomen viranomaisten toimintaan. Eräissä muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa maassa laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten työmarkkinat on laajempi ilmiö ja näissä valtioissa työnantajalla on pieni riski jäädä kiinni maassa laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen palkkaamisesta. Näissä valtioissa laitton työ muodostaa usein tärkeän osan työmarkkinoista, toisin kuin Suomessa.

Poliisiosasto haluaa edellä esitetystä asian periaatteellisesta ongelmattomuudesta huolimatta kiinnittää huomiota tiettyihin esityksen yksityiskohtiin, jotka tulisi ottaa huomioon asian jatkokäsittelyssä.

Ulkomaalaislain muutokset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin uusi 52 d §, joka mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen tietyin edellytyksin laittomasti työskennelleelle ulkomaalaiselle, joka on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi. Oleskelulupa myönnettäisiin

niin pitkäksi aikaa kun asianomainen kansallinen menettely kestää. Esitetty 52 d § on direktiivin 13 artiklan 4 kohdan mukainen.

Työnantajasanktiodirektiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaan tapauksissa, joissa on myönnetty 13 artiklan 4 kohdan mukaisesti voimassaoloajaltaan rajoitettu oleskelulupa, jäsenvaltioiden on määrättävä kansallisessa lainsäädännössään ehdot, joiden mukaan näiden lupien kesto voidaan jatkaa, kunnes kolmannen maan kansalaiselle on maksettu hänen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti perityt palkkasaatavansa. Esityksessä direktiivin vaatimus jatkoluvan osalta on ratkaistu lisäämällä ulkomaalaislain 54 §:n 5 momenttiin uusi säännös, jonka nojalla laittomasti maassa työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle voitaisiin myöntää kahden vuoden oleskelun jälkeen saada jatkuvan oleskeluluvan, jos 52 d §:n mukaiset oleskeluluvan myöntämisedellytykset ovat edelleen voimassa. Poliisiosaston näkemyksen mukaan lopullisessa hallituksen esityksen perusteluissa tulisi täsmentää jatkoluvan myöntämisen ehtoja maksamattomiin palkkasaataviin liittyen. Poliisiosaston näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että laittomasti työskennellyt kolmannen maan kansalainen voisi jäädä automaattisesti pysyvästikin maahan, pelkästään sillä perusteella, että hän ei ole syystä tai toisesta saanut palkkasaataviaan tai osaa niistä perimisestä huolimatta. Lienee tapauksia, joissa palkkasaatavia ei koskaan saada perittyä esimerkiksi työnantajan konkurssin tai maksukyvyttömyyden takia. On huomattava, että myös direktiivissä hyväksytään ja turvataan se, että esimerkiksi palkkasaatavat maksetaan työntekijälle hänen lähtömaahansa, jos hän on palannut tai palautettu sinne. Hallituksen esityksessä tulisi vähintään mainita, että jatkoluvan myöntäminen esitetyllä perusteella ei ole mahdollista tilanteissa, joissa mahdollisuus palkkasaatavien saamiseen on käytännössä menetetty.

Työsopimuslain muutokset

Työsopimuslakia ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä lakiin uusi 12 a luku, joissa säädettäisiin työnantajasanktiodirektiivin soveltamisalaan liittyvistä erityiskysymyksistä. Laissa säädettäisiin muun muassa työnantajalle määrättävää seuraamusmaksusta ja työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä toiseen valtioon aiheutuneiden kustannusten maksamisesta.

Poliisin kannalta työ sopimuslain esitetyssä muutoksessa on merkittävää se, että siinä esitetään poliisille uutta tehtävää direktiivissä esitetyn seuraamusmaksun määrääjänä. Sisäasiainministeriön esityksessä on esitetty, että seuraamusmaksun määrääjinä toimisivat Maahanmuuttovirasto, rajavartiolaitos ja poliisi. Nämä samat viranomaistahot ovat ulkomaalaislain mukaan toimivaltaisia määräämään ulkomaalaisen käännytettäväksi Suomesta. Seuraamusmaksu määrättäisiin lähtökohtaisesti sen viranomaisen toimesta, joka määrää tapaukseen liittyvän ulkomaalaisen käännytettäväksi maasta. Työoikeuteen liittyvän työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän säännösehdotuksessa seuraamusmaksun määrääjäksi ehdotettiin ainoastaan Maahanmuuttovirastoa.

Esityksen valmistellut sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto tiedusteli ennen esityksensä tekemistä sisäasiainministeriön poliisiosastolta sen kantaa poliisin esittämisestä yhdeksi seuraamusmaksun määrääjäksi Maahanmuuttoviraston ohella. Poliisiosasto hyväksyi esityksen tarkoituksenmukaisena keskusteltuaan asiasta Poliisihallituksen kanssa. Esityksestä ilmenee, että seuraamusmaksupäätöksen tekeminen edellyttää asioiden selvittämistä, mikä voi

joissakin tapauksissa olla laaja-alaistakin. Poliisiosasto haluaa painottaa, että poliisin hyväksyntä poliisin esittämiseksi seuraamusmaksun määrääjäksi, ilman esitystä poliisin resurssien lisäämiseksi, perustuu esityksestä ilmenevään arvioon siitä, että seuraamusmaksun määrääminen olisi käytännössä määrällisesti hyvin vähäistä.

Esityksessä on tuotu esiin, että rikosoikeudellinen järjestelmä olisi ensisijainen seuraamusmaksuun nähden. Luvaton ulkomaalaisen työvoiman käyttö on säädetty rangaistavaksi rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä, joten työnantajasanktiodirektiivin mukaiset tilanteet, joissa seuraamusmaksun määrääminen tulisi kysymykseen, tulevat käytännössä aina ensisijaisesti vireille rikosasiana. Tämä tarkoittaa sitä, että ne bis in idem -kieltoperiaatteen mukaisesti seuraamusmaksua ei voi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta vireillä olevassa esitutkinnassa. Esityksessä on esitetty, että seuraamusmaksun määräämisestä vastuussa olevan viranomaisen tulisi odottaa mahdollisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtävää ratkaisua ennen seuraamusmaksun määräämistä ja seuraamusmaksujärjestelmää sovellettaisiin näin rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa. Poliisiosaston näkemyksen mukaan esityksessä jää epäselväksi, missä tapauksissa seuraamusmaksu voitaisiin käytännössä määrätä rikosoikeudellisen prosessin päätyttyä. On selvää, että seuraamusmaksua ei voida määrätä, jos työnantaja tuomitaan teosta rangaistukseen, mutta olisiko se mahdollista, jos syytteet hylätään tuomioistuimessa tai asian tutkinta lopetetaan jo ennen tuomioistuinprosessia? Jos oletetaan, että näyttökynnys on oltava yhtäläinen rikosprosessissa ja seuraamusmaksuharkinnassa, kysymys kuuluu, tullaanko seuraamusmaksuja käytännössä määräämään lainkaan direktiivin ja esitetyn työsopimuslain tarkoittamissa tapauksissa?

Poliisijohtaja



Pentti Saira

Poliisitarkastaja



Joni Länsivuori