



Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

LAUSUNTO
14.4.2011

TEM/322/03.01.01./2011

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN,
TYÖSOPIMUSLAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

SM:n lausuntopyyntö SM031:00/2010

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan yllä mainitusta lakiesitysluonnoksesta seuraavan:

1 Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pitää ehdotettuja säännöksiä välttämättömänä kokonaisuutena, jotta Euroopan parlamentin ja neuvoston maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi 2009/52/EY voidaan panna täytäntöön Suomessa.

TEM:n käsityksen mukaan direktiivi on myös tarkoituksenmukaisinta panna täytäntöön siten, että muutetaan voimassaolevia lakeja. Direktiivin täytäntöönpano sitä koskevalla erityislalla johtaisi siihen, että tällainen laki sisältäisi valtavan määrän viittaussäännöksiä, joita olisi aina muutettava asianomaisia lakeja muutettaessa.

2 Lakiesitysluonnokset

2.1. Ulkomaalaislaki

TEM:llä ei ole huomautettavaa ehdotuksiin, jotka koskevat ulkomaalaislain muuttamista.

2.2. Työsopimuslaki

Ehdotukset työsopimuslain muuttamisesta on valmisteltu erikseen TEM:n alaisessa kolmikantaisessa työryhmässä, jossa olivat edustettuina kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt (SAK, STTK, Akava ja EK) sekä Suomen Yrittäjät ry. ja sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto. Työryhmän ehdotukset olivat yksimielisiä siltä osin, että niiden katsottiin täyttävän direktiivin vähimmäisvaatimukset. Työryhmän muistioon liittyi kuitenkin Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n täydentävä mielipide, jossa katsottiin, että Suomessa voitaisiin säätää direktiivissä tarkoitettujen työntekijöiden oikeuksista ja toimeksiantajan vastuista direktiivin määräyksiä vahvemmin.

Lausunnolla olevat ehdotukset eivät kuitenkaan vastaa kaikilta osin TEM:n alaisen työryhmän ehdotuksia.

Ehdotetun työsopimuslain 12 a luvun 1 §:n 1 momentissa on muutettu ulkomaalaislain viittaussäännöstä. TEM katsoo, että viittaussäännös voi olla sen mukainen kuin mitä ulkomaalain valmistelusta vastaava sisäasiainministeriö tai oikeusministeriö pitää parhaana.

TEM:n työryhmä ehdotti, että Maahanmuuttovirasto määräisi työsopimuslain 12 a luvussa tarkoitetun seuraamusmaksun. Nyt lausunnolla olevassa ehdotuksessa seuraamusmaksun määrääviksi tahoiksi ehdotetaan Maahanmuuttoviraston ohella poliisia ja rajavartiolaitosta. Tältä osin TEM katsoo edelleen, että seuraamusmaksun määrääjäksi tulisi säätää yksiselitteisesti vain Maahanmuuttovirasto. Tätä näkemystä on voimakkaasti tukenut myös oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö TEM:n työryhmässä.

Seuraamusmaksua koskevia päätöksiä ei arvioida tehtävän kovin paljon. Tästäkin syystä olisi erittäin tärkeää, että vain yksi viranomainen tekisi keskitetysti päätökset. Näin myös voitaisiin paremmin turvata säännösten tulkinta samankaltaisissa asioissa ja päätösten valmistelun taso. Seuraamusmaksu olisi nimenomaan hallinnollinen seuraamus, jonka määrääminen poliisin toimesta olisi varsin kyseenlaista. Toiseksi työsopimuslain 12 a luvun 5 §:n 4 momentissa säädettäisiin direktiivissä annetun mahdollisuuden mukaan ns. ne-bis in idem -kiellosta, jota on perusteltu sekä TEM:n työryhmän ehdotuksessa että lausunnolla olevassa ehdotuksessa seuraavasti:

”Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voitaisi myöskään määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta teosta. Säännöksen taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa säädetään kiellosta syyttää tai rangaista kahdesti samassa asiassa (ne-bis in idem – kiello). Kiellon soveltamiseen ei vaikuta se mihin prosessilajeihin ne menettelyt, joissa määrätään rangaistuksina pidettäviä seuraamuksia, kuuluvat. Näin ollen hallinnollinen seuraamus ei saa olla päällekkäinen rikosoikeudellisen seuraamuksen kanssa. Työnantajasanktiodirektiivin 10 artiklan 2 kohta mahdollistaa sen, ettei päällekkäisiä seuraamuksia tarvitse tuomita, jos se on yleisten oikeusperusteiden vastaista.

Rikosoikeudellinen järjestelmä olisi ensisijainen seuraamusmaksuun nähden. Kuten ehdotetussa pykälässä todetaan, seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta vireillä olevassa esitutkinnassa. Tämä tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttoviraston tulisi odottaa mahdollisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtävää ratkaisua ennen seuraamusmaksun määräämistä. Viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan mainitunlainen hallinnollinen sanktio tultuaan lopulliseksi ennen syytteen vireille tuloa, estää tekoa koskevan syytteen tutkimisen

(KKO 2010:45). Kuitenkin silloin, kun tällainen hallinnollinen sanktio ei ole ollut lopullinen syytteen vireille tullessa, ei syytteen tutkimiselle ole estettä (KKO 2010:46).

Seuraamusmaksujärjestelmää sovellettaisiin edellä mainitun perusteella **rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa** samalla tavalla kuin esimerkiksi nykyisin voimassa olevassa finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädettyä seuraamusmaksua ja rikoslain 51 luvun 1-5 §:ssä säädettyjä arvopaperimarkkinarikoksia.”

Direktiivi edellyttää seuraamusmaksun määräämistä koskevaa säännöstä kansallisessa laissa. Lausunnolla olevan ehdotuksen mukaan poliisilla olisi kaksoisrooli ja edellä siteeratut perustelut eivät olisi asianmukaiset. TEM katsoo, että poliisilla ei voi olla sekä lakisääteistä oikeutta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu että samalla toimia saman asian mahdollisena rikosoikeudellisena tutkijana. Ilmeisesti samoilla perusteilla myös rajavartiolaitos ei olisi asianmukainen seuraamusmaksun määräävä taho.

2.3. Laki lähetetyistä työntekijöistä

Ehdotus perustuu TEM:n työryhmän tekemiin ehdotuksiin eikä siihen ole huomauttamista.

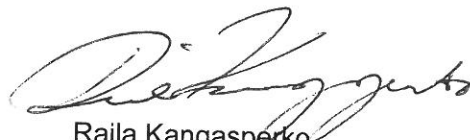
2.4. Laki sakon täytäntöönpanosta

Ehdotus perustuu TEM:n työryhmän tekemiin ehdotuksiin eikä siihen ole huomauttamista.

2.5. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

Ehdotus perustuu TEM:n työryhmän tekemiin ehdotuksiin eikä siihen ole huomauttamista.


Krister Tammivuori
Hallitusneuvos
Osastopäällikön sijaisena


Raila Kangasperko
Hallitusneuvos