

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 3/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tero Mikkola, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, työsopimuslakia, lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lakeihin tehtäisiin työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät muutokset.

Työnantajasanktiodirektiivin tavoitteena on kieltää Euroopan unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työhönotto laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Direktiivissä säädetään seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, joita jäsenvaltioissa sovelletaan tätä kieltoa rikkoviin työnantajiin.

Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset oleskeluluvan myöntämiseksi ja harkinta-ajan

antamiseksi sellaiselle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jonka tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot tai joka on ollut alaikäinen laittomasti työskennellessään. Direktiivin edellyttämien tavoien ehdotetut säännökset ovat vastaavankaltaisia kuin ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa ja hänelle annettavaa harkinta-aikaa koskevat säännökset.

Työsopimuslakiin lisättäisiin uusi 11 a luku, jossa säädettäisiin työnantajasanktiodirektiivin soveltamisalaan liittyvistä erityiskysymyksistä. Laissa säädettäisiin työnantajalle määrättävästä seuraamusmaksusta sekä niiden kustannusten maksamisesta, jotka aiheutuvat työntekijän palkkaosavien lähettämisestä toiseen valtioon.

Lisäksi laissa säädettäisiin alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan sekä mahdollisten muiden alihankkijoiden velvollisuudesta maksaa seuraamusmaksu ja työntekijän saatavia silloin, kun työnantajana toiminut alihankkija on palkannut maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen.

Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa säädettäisiin, että lähetetyn työntekijän työnantaja olisi velvollinen maksamaan työsopimuslaissa säädetyn seuraamusmaksun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia siten, että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Työsuojeluviranomais-

ten tulisi toimia yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa säännösten noudattamisen valvon-
nassa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty ehdotetun seuraamusmaksun suhdetta perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Esityksen 3. lakiehdotus, työsopimuslakiehdotus, sisältää säännökset työnantajalle määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällainen maksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksu-
kaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Työsopimuslakiehdotuksen 11 a luvun 3 §:n mukaisesti työnantaja, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa. Seuraamusmaksu maksetaan valtiolle, ja sen määrää maksettavaksi Maahanmuuttovirasto työsopimuslakiehdotuksen 11 a luvun 5 §:n nojalla. Maksun suuruuteen vaikuttavista tekijöistä säädetään luvun 4 §:ssä.

Maksuvelvollisia ovat luvun 5 §:n mukaan työnantaja sekä "10 ja 11 §:ssä (pitäisi olla 9 ja 10 §:ssä) tarkoitettu toimeksiantaja". Viimeksi mainituissa tapauksissa on kyse alihankintatilanteista, joissa työnantajan lisäksi maksusta olisi vastuussa alihankkijan välitön toimeksiantaja (9 §) taikka alihankintaketjussa pääasiallinen toimeksiantaja tai mahdollinen muu alihankkija (10 §). Näiden vastuu olisi yhteisvastuullista työnantajan kanssa, 10 §:n tarkoittamissa tilanteissa kuitenkin vain, jos pääasiallinen toimek-

siantaja ja mahdollinen muu alihankkija tiesivät työntekijän oleskelevan maassa laittomasti. Maksuvelvollisia koskeva sääntely on siten verraten mutkikasta, mutta tulkittuna yhdessä luvun 2 §:n määritelmien kanssa valiokunnan mielestä riittävän selkeää. Ehdotuksen 10 §:ssä on kuitenkin täsmällisempää puhua "mahdollisen muun alihankkijan" sijasta *toimeksiantajana toimivasta muusta alihankkijasta*.

Työsopimuslain 11 a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua korottavana tekijänä otetaan huomioon palauttamisen toimeenpanosta aiheutuvat työntekijän ja tämän mahdollisen saattajan keskimääräiset matkakustannukset, jos työntekijä on palautettu ulkomaalaislain 9 luvun mukaisesti toiseen valtioon. Asiaan ei vaikuttaisi se, onko työnantaja omalla toiminnallaan vaikuttanut työntekijän maahantuloon tai maassaoloon. Työntekijän palauttamiskustannuksilla ei ole välitöntä yhteyttä sanktioituun tekoon, eikä niiden näin ollen tule valiokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa seuraamusmaksun suuruuteen. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 11 a luvun 4 §:n 2 momentti tulee poistaa. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä ei ole kuitenkaan estettä — työnantaja-sanktiodirektiivinkään kannalta — asettaa lakiehdotuksessa työnantajalle palauttamiskustannusten korvausvelvollisuutta seuraamusmaksusta erillisenä asiana, tällöin kuitenkin vain, jos työnantaja on omalla toiminnallaan vaikuttanut työntekijän maahantuloon tai maassaoloon esimerkiksi osallistumalla työntekijän rekrytointiin tämän kotimaassa tai muutoin avustamalla työntekijää maahantulossa tai maassaolossa.

Ns. ne bis in idem -sääntö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ns. *ne bis in idem* -säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kan-

sainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät periaatteesta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. esim. *Jussila v. Suomi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006 ja *Ruotsalainen v. Suomi* 16.6.2009). Nyt ehdotettu työnantajan seuraamusmaksu on tällainen rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, ja se voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus. Tämän vuoksi kiello on otettava huomioon työnantajan seuraamusmaksua määrättäessä.

Työsopimuslakiehdotuksen 11 a luvun 5 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen. "Seuraamusmaksun määränneen viranomaisen" (pitäisi olla *Maahanmuuttoviraston*) on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty seuraamusmaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai joka myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Lähtökohtaisesti ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa *ne bis in idem* -säännön kanssa. Osittain säännökset näyttäisivät vievän kaksoisrangaistavuuden kiellon jopa pidemmälle kuin mitä *ne bis in idem* -säännön voidaan katsoa ehdottomasti vaativan. Tämä koskee erityisesti 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvää seuraamusmaksun määräämiskieltoa silloin, kun samasta teosta on vireillä esitutkinta tai syyteharkinta. Sääntelyratkaisua selittänee se, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena on rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ensisijai-

suus työnantajan seuraamusmaksun määräämiseen nähden ja siihen liittyen mahdollisen päällekkäisen työn välttäminen. Hallintovaliokunnassa on kuitenkin vielä syytä arvioida, onko sääntelyratkaisu perusteltu tältä osin.

Ne bis in idem -säännön huomioon ottamiseksi 4 momentin ensimmäistä ja toista virkettä tulee valiokunnan käsityksen mukaan tulkita siten, että samaa tekoa koskevan seuraamusmaksumenettelyn ja rikosprosessin ollessa samanaikaisesti vireillä seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Tämä tulkinta on johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen mainitun artiklan sanamuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia (ks. *Sergey Zolotukhin v. Venäjä* 10.2.2009 ja erityisesti *Tomasovic v. Kroatia* 18.10.2011), joiden voidaan katsoa selkiyttäneen ja tiukentaneen ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa aikaisemmasta.

Ehdotetun seuraamusmaksun sääntelyssä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -säännön noudattamiseksi. Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin. Lisäksi nykyisessä tilanteessa on otettava huomioon se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntökin on eräiltä kohdin vielä kehittymässä. *Ne bis in idem* -säännön noudattamisen kannalta on kuitenkin valiokunnan mielestä perusteltua, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei mainitussa 4 momentissa asiasta nimenomaisesti säädetäkään. Asiasta on syytä ottaa maininta hallintovaliokunnan mietintöön. Näin tulkittuna momentin viimeinen virke, joka koskee jo määrätyn seuraamusmaksun

poistamista hakemuksesta, ei ole ongelmallinen *ne bis in idem* -säännön kannalta.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on alettu ottaa käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy erityisesti Euroopan unionin lainsäädännössä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat kotimaisessa lainsäädännössä näyttävät jossain määrin vaihtelevan kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa (esim. liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu ulkomaalaislain 181—184 §:ssä, Finanssivalvonnasta annetun lain 42—44 §:ssä säädetty seuraamusmaksu ja merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa säädetty öljynpäästömaksu). Valtioneuvoston piirissä tulisi selvittää, onko asiassa tarvetta nykyistä yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja. Esimerkiksi seuraamusmaksun poistaminen maksuun määrätyn omasta hakemuksesta voi aiheuttaa epävarmuutta lopullisen seuraamuksen määräytymisessä, mitä ei voida pitää suotavana oikeusjärjestyksen ennakoitavuuden kannalta.

Muuta

Valiokunnan mielestä on syytä korostaa, etteivät laittomasti maassa oleskelevat ja työskentelevät kolmansien maiden kansalaiset ole perus- ja ihmisoikeussuojan ulkopuolella, vaan heitä koskevat useat Suomen perustuslain perusoikeussäännösten, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan takaamat oikeudet. Tämä on otettava huomioon niin lainsäädännön valmistelussa kuin sen soveltamisessakin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 11 a luvun 4 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Raimo Piirainen /sd
	Kalle Jokinen /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps
	Anna Kontula /vas	Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.