

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
9/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulko-
maalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta
sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tero Mikkola, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työ- ja elinkeinoministeriö

- johtaja Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry
- lakimies Inka Douglas, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Ulla Liukkunen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta pitää myönteisenä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2009 hyväksymä työnantajasanktiodirektiivi nyt saatetaan kansallisesti voimaan säätämällä direktiivissä tarkoitetuista työnantajan velvoitteista työsopi-

muslaissa sekä lähetetyistä työntekijöistä annettussa laissa. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset oleskeluluvan myöntämisestä työntekijälle tilanteissa, joissa tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot tai työntekijä on ollut alaikäinen.

Täytäntöön pantavan direktiivin tarkoituksena on osaltaan vähentää laittoman maahanmuuton ja pimeän työn houkuttelevuutta ja samalla suojella laitonta maahanmuuttajaa hyväksikäytöltä.

Hallituksen esityksellä luodaan työnantajille laittomien työntekijöiden palkkaamista koskeva seuraamusjärjestelmä, joka osaltaan on omiaan ehkäisemään ilmiön laajenemista. Samalla se on osaltaan vähentämässä harmaan talouden vetovoimaa ja sen aiheuttamaa vääristymää kilpailulle.

Laittoman työntekijän asemasta

Viranomaisten valvonta- ja tarkastustoiminnan perusteella ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät ongelmat Suomessa koskevat useimmiten lain tai työehtosopimusten mukaisten työehtojen noudattamatta jättämistä ja työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiä. Sen sijaan täysin laittomasti maassa oleskelevien työnteko ei tällä hetkellä näyttäisi olevan Suomessa merkittävä ongelma. Laittoman työnteon laajuutta on kuitenkin vaikea mitata luotettavasti. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että esityksellä parannetaan kaikkien huono-osaisimpien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa. Laiton asema lisää työntekijän alttiutta joutua ihmiskaupan tai muun vakavan hyväksikäytön uhriksi. Suomessakin valtaosa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa säädettyyn ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä on ollut työperäisen ihmiskaupan uhreja.

Laittomasti maassa oleskelevat ja työskentelevät kolmansien maiden kansalaiset ovat erityisen vaikeassa asemassa, koska ilmitullessaan he joutuvat pääsääntöisesti palautetuiksi kotimaahansa. Koska laittomasti maassa oleskelevat työntekijät eivät lähtökohtaisesti ole ihmiskaupan uhreja, heillä ei pääsääntöisesti ole mahdollisuutta päästä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin.

Ehdotetun ulkomaalaislain 52 d §:n mukaan tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää, jos henkilö on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen kiinni saamiseksi. Lisäksi laittomasti työskenteleltä edellytetään oleskeluluvan saantiin siteiden katkaisemista

epäiltyihin työnantajiin. Oleskeluluvan myöntämisessä korostuvat näin rikostorjunnalliset tavoitteet. Valiokunta painottaa, että viranomais-toiminnassa tulisi uhrilähtöisesti korostaa turvattomassa asemassa olevan työntekijän suojelua, jotta tiukat vaatimukset eivät estäisi laittomassa asemassa olevia ottamasta yhteyttä viranomaisiin. Laittomalle työntekijälle tulee myös selkeästi kertoa hänen oikeuksistaan ennen palautuspäätöksen täytäntöönpanoa. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, myös laittomasti maassa oleskelevia ja työskenteleviä koskevat Suomen perustuslain perusoikeussäännösten, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan takaamat oikeudet.

Työnantajan asemasta

Direktiiviin perustuvat säännökset eivät aiheuta markkinoilla asiallisesti toimiville työnantajille taloudellista taikka hallinnollista taakkaa. Välitön toimeksiantaja vapautuu seuraamuksista, jos hän voi osoittaa noudattaneensa tilaajavastuulakia ja hän on omissa sopimuksissaan huolehtinut siitä, että työntekijällä tulee olla oleskelulupa. Sen sijaan alihankintatilanteissa välittömällä toimeksiantajalla olisi velvollisuus yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa maksaa seuraamusmaksu, palkkasaatavat ja ylityö- ja lomakorvaukset, jos he tiesivät työntekijän olevan laittomasti maassa samoin kuin henkilön palauttamiskustannukset, jos toimeksiantaja on vaikuttanut työntekijän maahantuloon tai maassaoloon. Näin toimeksiantajan huolellisuusvelvoite sopimus-toiminnassa alihankkijan kanssa hieman laajenee. Valiokunta huomauttaa, että työnantajan mahdollisuus tietää oleskeluluvan voimassaolosta ei ole aukoton, koska oleskelulupa voi päättyä työnantajan tietämättä työskentelyn aikana.

Valvonnan toteuttaminen

Esitys lisää työsuojeluviranomaisten tehtäviä, koska direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiossa suoritetaan tehokkaita ja riittäviä tarkastuksia, joilla valvotaan laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntekoa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että työsuojeluviranomaisilla on

jeluviranomaisilla tulisi olla resursseja, ei vain vaadittuihin tarkastuksiin, vaan myös etsivään työhön, koska paperittomat työntekijät mieluiten välttävät yhteyksiä viranomaisiin. Tarkastusten riittävä määrä myös ennalta ehkäisee laittomien maahanmuuttajien palkkaamista. Ulkomaisten työntekijöiden jatkuvasti kasvava määrä vaatii myös valvontaresurssien kasvattamista tarvetta vastaavasti.

Maahanmuuttovirastolle tulee uusi tehtävä, seuraamusmaksun määrääminen laittomasti maassa oleskelevan palkanneelle työnantajalle. Viraston tulisi pystyä määräämään seuraamusmaksu viiveettä, jotta valvontatoiminnassa työsuojeluviranomaisten havaitsema ilmiö, työnantajan katoaminen ulkomaille, ei ehtisi tapahtua. Virastossa tarvitaan tältä osin paitsi hyvää perehtymistä uuteen sääntelyyn myös yhteistyön kehittämistä työsuojeluvalvonnan kanssa. Esiityksen toimeenpano edellyttää muutoinkin toimivaa yhteistyötä valvontaa suorittavien maahanmuutto- ja työsuojeluviranomaisten, rajavartiolaiton sekä poliisin välillä. Valvontaviranomaisia tulee myös kouluttaa laittomien työntekijöiden ja ihmiskaupan uhrien parempaan tunnistamiseen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa hallintovaliokunnalle tehtäväksi työsopimuslakiin seuraavat muutokset viitaten perustelujen osalta myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn:

1 §. Soveltamisala. Valiokunta ehdottaa, että soveltamisalaa koskevasta pykälästä sääntelyn selkeyttämiseksi poistetaan tarpeettomana 2 momentti.

4 §. Seuraamusmaksuun vaikuttavat tekijät. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei työntekijän palauttamiskustannuksilla ole välitöntä yhteyttä sanktioituun tekoon eikä niiden näin ollen tule vaikuttaa seuraamusmaksun suuruuteen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentti poistetaan ja että palauttamiskustannusten maksuvelvollisuudesta säädetään erikseen uudessa 5 §:ssä.

5 §. Palauttamiskustannukset. (Uusi) Täytännönpantavan direktiivin 5 artiklan 2 b kohdan mukaan laittomasti maassa olleen työnantajalle on määrättävä kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta aiheutuneet kustannukset tapauksissa, joissa palauttamismenettely toteutetaan. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voisivat tämän erillisen maksuvelvollisuuden sijaan ottaa seuraamusmaksussa huomioon ainakin palauttamisen keskimääräiset kustannukset. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, näin ei voida kansallisen lainsäädännön vuoksi menettellä. Direktiivin sanamuoto ei kuitenkaan mahdollista kansallista harkintaa, joten työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa, että palauttamiskustannuksista säädetään erillään seuraamusmaksusta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että palauttamiskustannusten korvausvelvollisuus voidaan asettaa vain, jos työnantaja on omalla toiminnallaan vaikuttanut työntekijän maahantuloon tai maassaoloon esimerkiksi osallistumalla työntekijän rekrytointiin tämän kotimaassa tai muutoin avustamalla työntekijää maahantulossa tai maassaolossa. Valiokunta ehdottaa tämän ehdon lisäämistä palauttamiskustannusten korvausvelvollisuuden syntymiseen. Tällöin myös sellainen työnantaja, joka ei ole vaikuttanut työntekijän maahantuloon, mutta sen sijaan maassaoloon esimerkiksi suojelemalla työntekijää viranomaisilta tai järjestämällä hänelle asunnon, voidaan määrätä korvaamaan palauttamiskustannukset. Kun palauttamiskustannuksista ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksusta erillään, tulee sääntelyn muuttuminen ottaa huomioon myös lakiehdotuksen 6 sekä 9—13 §:ssä (HE:ssä 7 sekä 8—12 §).

10 § (9 §). Toimeksiantajan vastuu seuraamusmaksusta ja palauttamiskustannuksista. Pykälässä ehdotetaan, että palautuskustannusten korvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää myös toimeksiantajan osalta myötävaikutusta laitto-man työntekijän maahantuloon tai maassaoloon. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi pääasiallisen toimeksiantajan osalta 11 §:ssä (10 §).

11 § (10 §). Pääasiallisen toimeksiantajan vastuu. Valiokunta ehdottaa sääntelyn täsmentämistä siten, että sanonnan "muu mahdollinen alihankkija" sijasta käytetään ilmaisua "toimeksiantajana toimiva muu alihankkija". Vastaava muutos tulee tehdä myös lakiehdotuksen 12 ja 13 §:ään (11 ja 12 §).

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotukset hyväksyttäväksi muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi 3. lakiehdotus muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

3.

Laki

työsopimuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työsopimuslakiin (55/2001) uusi 11 a luku seuraavasti:

11 a luku

Työnantajien yhteisvastuu palkattaessa lait- tomasti maassa oleskelevia työntekijöitä

1 §

Soveltamisala

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

2 ja 3 §
(Kuten HE)

4 §

Seuraamusmaksun määrään vaikuttavat tekijät

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

5 § (Uusi)

Palauttamiskustannukset

Työnantaja, joka määrätään maksamaan 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, on velvollinen korvaamaan 1 §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden palauttamisesta aiheutuneet kustannukset tapauksissa, joissa palautusmenettelyt on toteutettu edellyttäen, että työnantaja on omalla toiminnallaan vaikuttanut työntekijöiden maa-
hantuloon tai maassaoloon.

6 (5) §

Seuraamusmaksun määrääminen ja palauttamiskustannusten korvaaminen

Maahanmuuttovirasto määrää päätöksellään työnantajan sekä 10 ja 11 §:ssä tarkoitetun toimeksiantajan maksamaan 3 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun ja 5 §:ssä tarkoitetut palauttamiskustannukset päätöksessä määrättyssä ajassa. Jos päätöksessä seuraamusmaksu ja palauttamiskustannukset määrätään maksettavaksi myös 10 ja 11 §:ssä tarkoitetulle toimeksianta-

jalle tai *toimeksiantajana toimivalle* muulle alihankkijalle, niin työnantaja, toimeksiantaja tai *toimeksiantajana toimiva* muu alihankkija vastaavat *niistä* yhteisvastuullisesti.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä, jos seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa siitä, kun työntekijän työsuhde on päättynyt. Seuraamusmaksu ja *palauttamiskustannukset* *vanhenevat* viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona *ne* on määrätty.

Seuraamusmaksu ja *palauttamiskustannukset* määrätään maksettavaksi valtiolle. Maksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

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. *Maahanmuuttoviraston* on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty seuraamusmaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

7 ja 8 (6 ja 7) §
(Kuten HE)

9 (8) §

Toimeksiantajan vastuu työntekijän saatavista

(1 mom. kuten HE)

Toimeksiantaja on 1 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen maksamaan 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut kustannukset. Toimeksiantaja voi myös osoittaa, että hänen vastuunsa 1 momentissa säädetyistä työntekijän saatavista koskee muuta kuin 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua aikaa työsuhteen kestosta.

10 (9) §

Toimeksiantajan vastuu seuraamusmaksusta ja palauttamiskustannuksista

Jos 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen maksamaan yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun ja 5 §:ssä tarkoitetut *palauttamiskustannukset*.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimeksiantajalle vain, jos se määrätään myös työnantajalle. *Palauttamiskustannukset* voidaan määrätä toimeksiantajalle, jos toimeksiantaja on vaikuttanut laittoman työntekijän maahantuloon tai maassaoloon.

11 (10) §

Pääasiallisen toimeksiantajan vastuu

Pääasiallinen toimeksiantaja tai *toimeksiantajana toimiva* muu alihankkija on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijana toimineen työnantajan kanssa maksamaan 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun ja 9 §:ssä säädetyt työntekijän saatavat ja kustannukset, jos he tiesivät työntekijän oleskelevan laittomasti maassa, *sekä palauttamiskustannukset, jos pääasiallinen toimeksiantaja tai toimeksiantajana toimiva muu alihankkija on vaikuttanut laittoman työntekijän maahantuloon tai maassaoloon.*

12 (11) §

Toimeksiantajien takautumisoikeus

Välittömällä toimeksiantajalla, pääasiallisella toimeksiantajalla ja *toimeksiantajana toimivalla* muulla alihankkijalla on oikeus vaatia 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän työnantajana olvalta tai olleelta alihankkijalta takaisin, mitä he ovat 9—11 §:n mukaan suorittaneet seuraamusmaksuna, *palauttamiskustannuksina*, työntekijän saatavina tai kustannuksina työnantajan ohella tai tämän sijaan.

13 (12) §

Vastuusta vapautuminen

Työnantaja, välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja *ja toimeksiantajana toimiva* muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan 3 §:ssä säädettyä seuraamusmaksua *eikä 5 §:ssä säädettyjä palauttamiskustannuksia*, jos voimassa oleva oleskelulupana tai muuna oleskeluoikeuden antavana asiakirjana esitetty työntekijää koskeva asiakirja oli väärennetty eikä hän tiennyt sitä.

Välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja *ja toimeksiantajana toimiva* muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan 9 §:ssä säädettyjä työntekijän saatavia ja kustannuksia, jos 1 momentissa tarkoitettu asiakirja oli väärennetty eikä hän tiennyt sitä.

Välitön toimeksiantaja ei myöskään ole velvollinen maksamaan 3 §:ssä säädettyä seuraamusmaksua, *5 §:ssä säädettyjä palauttamiskustannuksia eikä 9 §:ssä säädettyjä* työntekijän saatavia ja kustannuksia, jos hän voi osoittaa hankkineensa työnantajana olevalta alihankkijalta tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 §:ssä tarkoitetut selvitykset ja todistukset ja hän on huolehtinut alihankkijan kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin siitä, että työnantajan käyttämällä työntekijöillä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu työntekijän oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja.

(4 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok
jäsen. Markku Eestilä /kok
Sanni Grahn-Laasonen /kok
Jari Lindström /ps
Eeva Maria Maijala /kesk
Lea Mäkipää /ps
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Nauclér /r
Annika Saarikko /kesk
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /kesk
Eero Suutari /kok
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /vihr
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.