

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta  
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*työnan-  
tajasanktioidirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 16 päivänä toukokuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maassa laittomasti oles-

kelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavien seuraamusten säätämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä heinäkuuta 2007

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Neuvotteleva virkamies Tuomo Kurri

## SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO  
EU/2007/9871KOMISSION EHDOTUS TYÖNANTAJASANKTIODIREKTIIVIKSI  
(KOM(2007) 249 LOPULLINEN)

## 1 Yleistä

Komissio on tehnyt 16 päivänä toukokuuta 2007 ehdotuksen direktiiviksi maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavien seuraamusten säätämisestä (ns. työnantajasanktiodirektiivi). Aloite on esitelty neuvoston maahanmuutto-työryhmässä 5 päivänä kesäkuuta 2007 sekä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa 12 ja 13 päivänä kesäkuuta 2007.

Direktiivin taustalla on Eurooppa-neuvoston päätös joulukuulta 2006 tehostaa laittoman työnteon vastaisia toimenpiteitä sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla ja tähän liittyvä pyyntö komissiolle esittää asiaa koskevia ehdotuksia. Komissio antoi 17 päivänä heinäkuuta 2006 tiedonantonsa (KOM(2006) 402 lopullinen) politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa. Tiedonanto on osa EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa laittoman maahanmuuton vähentämiseen. Yhtenä yhdeksästä ensisijaisesta tavoitteesta tiedonannossa on puuttuminen keskeiseen houkuttelevaan tekijään eli pimeän työvoiman käyttöön.

EU:n laittoman työnteon markkinat houkuttelevat osaltaan laittomia maahanmuuttajia EU:n alueelle. Tällä hetkellä monissa maissa on hyvin pieni riski jäädä kiinni laittoman työntekijän palkkaamisesta tai laittomasta työnteosta. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten hyväksikäyttö työmarkkinoilla muun muassa palkka- ja muita työehtoja polkemalla muodostaa ongelman, sillä kolmansien maiden kansalaisten laittomaan työllistämiseen liittyy lähes aina työehtojen alittamista. Samaan aikaan monissa maissa laiton työ muodostaa tärkeän osan työmarkkinoita. Osa EU:n jäsenvaltioista on ryhtynyt toimenpiteisiin laittoman työnteon vähentämi-

seksi säätämällä esimerkiksi työnantajille määrättävistä seuraamuksista

Tämä muistio perustuu asiakirjaan KOM(2007) 249 lopullinen. Muistio on laadittu tiiviissä yhteistyössä eri vastuuministeriöiden kanssa ja se on käsitelty EU jaosto 6:ssa 30.5.2007 sekä EU jaosto 38:ssa 4.6.2007.

## 2 Direktiivin pääasiallinen sisältö

## 2.1 Yleistä

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden nykyisiä toimia kehittämällä varmistaa, että kaikki EU:n jäsenmaat luovat samantyyppisen laitonta työtä koskevan sanktiojärjestelmän sekä täytäntöönpanevat sanktiojärjestelmää tehokkaasti. Tavoitteena on näin vähentää laitonta maahanmuuttoa, halvan työvoiman käytöstä aiheutuvaa riistoa sekä vääristymää yritysten väliselle kilpailulle. Lisäksi tavoitteena on antaa selkeä viesti EU:n aktiivisista toimista laitonta työntekoa vastaan.

Direktiiviehdotuksen keskeinen säännös sisältäisi yleisen kiellon ottaa palvelukseen sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella. Direktiivin sisältämät sanktiot kohdennettaisiin maassa luvottomasti oleviin kolmansien maiden kansalaisia työllistäviin työnantajiin. Direktiivi koskisi sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä, jotka ottavat palvelukseensa muita henkilöitä liiketoimintaansa varten sekä yksityishenkilöitä näiden antaessa työtä esimerkiksi kotisiivoojalle. Ehdotus ei koskisi EU:n kansalaisten työntekoa, eikä myöskään niiden EU:n kansalaisten työntekoa, joiden oikeutta työskennellä tietyssä jäsenvaltiossa on rajoitettu siirtymäjärjestelyin.

Kiellon tehokkuuden varmistamiseksi työnantajia voitaisiin vaatia tekemään tiettyjä

tarkistuksia ennen kolmansien maiden kansalaisten työhönottoa: työnantajat olisivat direktiivin mukaan ennen kolmannen maan kansalaisen palkkaamista velvollisia varmistamaan työntekijän työsuhteen pituisen oleskeluluvan tai muun maassa olon laillistavan perusteen olemassaolosta. Kun työnantaja on liikeyritys tai oikeushenkilö, sen olisi myös toimitettava nämä tiedot toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

Ehdotuksen mukaan työnantajia ei vaadittaisi havaitsemaan asiakirjaväärennöksiä. Työnantajien ei kuitenkaan tulisi voida välttää vastuutaan sellaisissa tapauksissa, joissa asiakirjat ovat selvästi väärennetyt. Työnantajat, jotka voivat osoittaa toteuttaneensa direktiivin asettamat velvoitteet eivät voisi joutua sanktioiden kohteeksi tapauksissa, joissa paljastuu, ettei työntekijällä olekaan laillista perustetta maassaoloon.

Niille työnantajille, jotka eivät voi osoittaa täyttäneensä asetettuja velvoitteita, tulisi työntekijöiden perusteettoman maassaolon paljastuessa määrätä sääntöjen rikkomisesta tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, jotka voivat olla myös hallinnollisia seuraamuksia. Lähtökohtaisesti rangaistuksena laittomasti maassa oleskelevien työllistämistä tulisi määrätä taloudellinen rangaistus, jonka määrä suhteutettaisiin laittomasti maassa olevien työnantajan työllistämien työntekijöiden määrään sekä mahdollisesta palauttamisesta aiheutuvien kulujen korvaamiseen. Lisäksi seuraamukset voisivat olla hallinnollisia (muun muassa julkisten etuuksien, tukien ja avustusten ulkopuolelle sulkeminen tai takaisin periminen, julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle sulkeminen, toiminnan lopettaminen). Rikosoikeudellisia seuraamuksia voitaisiin määrätä ainoastaan vakavissa tapauksissa, kun teon laajuus tai vakavuus edellyttää rikosoikeudellista rangaistusta. Näin olisi silloin, kun teko on toistuva, kun laitton työnteko koskee huomattavaa määrää laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, kun työolot osoittavat erityistä hyväksikäyttöä tai kun työnantaja on tietoinen siitä, että työntekijä on ihmiskaupan uhri. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että myös oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen tällaisista rikoksista. Siltä osin kuin taloudellista seuraamusta tai maksamat-

tomia palkkasaatavia ei voitaisi periä alihankkijana toimivalta työnantaja, ne olisi voitava periä pääurakoitsijalta tai hankintaketjussa pääurakoitsijan ja työnantajan välissä toimivalta muilta tilaajalta. Nämä kaikki olisivat taloudellisista seuraamuksista ja maksamattomista palkkasaatavista yhteisvastuussa.

Direktiivin sanktiot eivät kohdistuisi laittomasti työskenteleviin kolmansien maiden kansalasiin. Sen sijaan direktiivi loisi työntekijöille tiettyjä oikeuksia: jäsenmaat olisivat muun muassa velvollisia varmistamaan, että laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle maksetaan automaattisesti maksamattomat palkkasaatavat ja vakavissa tapauksissa maastapoistamisen täytäntöönpanoa voitaisiin lykätä maksuun asti. Lisäksi direktiivin sisältyisi mahdollisuus määräaikaiseen oleskelulupa tilanteissa, joissa työntekijä on joutunut riiston kohteeksi ja hän on valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Jäsenvaltioiden olisi myös otettava käyttöön mekanismeja, joiden avulla voitaisiin varmistaa, että kolmansien maiden kansalaiset saavat palkkansa myös siinä tapauksessa, että he ovat jo poistuneet jäsenvaltiosta. Lainvalvonnan tehostamiseksi käyttöön olisi asetettava mekanismeja, joiden avulla kolmansien maiden kansalaiset voisivat esittää vaatimuksensa joko suoraan tai tätä varten nimettyjen kolmansien osapuolten välityksellä.

Jäsenvaltiot olisivat lisäksi velvoitettuja suorittamaan vuosittain tietyn vähimmäismäärän tarkastuksia yrityksissä riskinarvioinnin perusteella tarkastaakseen käytetäänkö yrityksissä laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivissä ehdotetaan, että jäsenmaat olisivat velvollisia tarkastamaan vuosittain 10 % sen alueelle sijoittautuneista yrityksistä. Tarkastukset tulisi kohdistaa ensisijassa sektoreille, joilla laittomasti maassa olevien työntekijöiden määrä on riskiarvion perusteella korkea sekä yrityksiin, joilla on aiempaa historiaa laittomien työntekijöiden käytöstä.

## 2.2 Oikeusperusta

Direktiivin oikeusperustaksi on ehdotettu SEY 63 (3) b, joka koskee laitonta maahantuloa ja laitonta oleskelua, mukaan lukien

maassa oleskelevien palauttaminen. Oikeusperustan valinnan taustalla on direktiivin tarkoitus ja sisältö, jotka liittyvät laittoman maahanmuuton torjuntaan. Vaikka direktiiviehdotus sisältää toimenpiteitä myös muilla politiikan aloilla (mm työpolitiikka), niin direktiivin päätavoitetta voidaan pitää maahanmuuttopoliittisena. Oikeusperustan riittävyys työnantajille määrättävien sanktioiden osalta on kuitenkin epäselvä sillä 63 (3) b artikla ei anna yhteisölle toimivaltaa työehtojen valvonnassa.

Erityisenä kysymyksenä on yhteisön rikosoikeudellisen toimivallan laajuus. Nykyisellään ei ole selvää, että yhteisö voi 63 (3) b artiklan nojalla ylittää antaa rikosoikeudellisia säännöksiä. Erityisenä ongelmana asiassa on se, että annettava säädös kuuluu EY:n perustamissopimuksen eri poliittikkoja koskevan osan IV osastoon (viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopoliittikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka), jonka 61 artiklassa on nimenomaisesti määräykset rikosoikeudellisesta yhteistyöstä III pilarissa. Lisäksi ehdotuksen rikosoikeudellisten säännösten sisällön osalta olisi arvioitava, vastaavatko ne helmikuun 2006 OSA-neuvostossa sovittuja tulkintalinjauksia yhteisön rikosoikeudellisen toimivallan laajuudesta.

Oikeusperustan valinta rajaa käytännössä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella laillisesti maassa olevat, mutta laittomasti työtä tekevät kolmansien maiden kansalaiset. Vaikka myös tällaisiin tilanteisiin on tärkeää puuttua työntekoon liittyvän vetovoimatekijän merkityksen vähentämiseksi, eivät ne komission ehdotuksen mukaan kuuluisi nyt kyseessä olevan ehdotuksen soveltamisalaan.

### **2.3 Arvio oikeusperustan käyttämisestä rikosoikeudellisen sääntelyn antamiseen**

Direktiiviehdotuksessa oikeusperustana on EY-sopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta, jonka nojalla voidaan antaa maahanmuuttopoliittikkaa koskevia säädöksiä, jotka koskevat laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua. Oikeusperustan nojalla päätökset tehdään neuvostossa jäsenvaltioiden määränemmistöllä.

Ehdotuksen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn taustalla on EY-tuomioistuimen vuoden 2005 syksyllä antama tuomio asiassa C-176/03, komissio vastaan neuvosto. Tuomiolla kumottiin neuvoston puitepäätos 2003/80/YOS ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja siinä vahvistettiin ensimmäistä kertaa Euroopan yhteisöllä olevan toimivaltaa niin sanotussa ensimmäisessä pilarissa velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisessa lainsäädännössään rikosoikeudellisista seuraamuksista yhteisösääntöjen tehokkuuden takaamiseksi. Tuomiossa oli kyse ympäristönsuojelusta ja tuomioistuin viittasi tuomiossaan siihen, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön päätavoitteista. Tuomion perusteella yhteisön toimivalta rikosoikeuden alalla on rajattua ja tulee kyseeseen ainoastaan tiettyjen edellytysten täytyessä.

Ennen tuomiota rikosoikeudellisen toimivallan katsottiin EU:ssa rajoittuvan ainoastaan niin sanottuun kolmanteen pilariin, jossa päätöksenteko perustuu jäsenvaltioiden yksimielisyyteen neuvostossa, kun ensimmäisessä pilarissa päätöksiä voidaan tehdä myös määränemmistöllä ja Euroopan parlamentin asema on vahvempi. Lisäksi ensimmäisessä pilarissa säädösehdotukseen sovelletaan komission yksinomaista aloiteoikeutta, kun kolmannessa pilarissa sovelletaan jäsenvaltioiden ja komission rinnakkaista aloiteoikeutta. Säädöksen hyväksyminen ensimmäisessä pilarissa merkitsee myös muutosta EY-tuomioistuimen asemaan säädöksen tulkitsijana sekä EY-sopimusta koskevien oikeusperiaatteiden soveltumista säädökseen. Niin ikään merkityksellistä on, että ensimmäisessä pilarissa annettu säädös kuuluu komission EY-sopimuksen 226 ja 228 artiklan mukaisen täytäntöönpanovalvonnan piiriin.

Tuomiota C-176/03 ja sen tulkintaa on laajemmin käsitelty valtioneuvoston eduskunnalle aiemmin toimittamassa selvityksessä komission tiedonannosta EY-tuomioistuimen tuomion C-176/03 seurauksista (E 130/2005 vp) sekä kirjelmissä, joissa on käsitelty komission muita rikosoikeutta koskeneita tai sitä sivunneita säädösehdotuksia (U 39/2005 vp, U 56/2006 vp, U 76/2006 vp, E 107/2006 vp ja U 5/2007 vp).

Tuomiota C-176/03 koskevia tulkintalinjauksia on EU-tasolla käsitelty muun muassa

helmikuussa 2006 järjestetyssä OSA-neuvostossa, jossa oli laaja yhteisymmärrys siitä, että rikosoikeutta ja rikosprosessia koskevat säännöt kuuluvat yhä lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan ja yhteisön tulee siksi tulkita ja soveltaa asiassa C-176/03 annettua tuomiota suppeasti. OSA-neuvostossa katsottiin, että yhteisölainsäätäjä voi tiettyjen edellytysten täyttyessä antaa rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia sääntöjä hyväksymänsä lainsäädännön tehokkuuden varmistamiseksi. Yhteisölainsäätäjä ei kuitenkaan voi velvoittaa jäsenvaltioita kriminalisoidaan tekoja, joista ei ole olemassa aikaisemmin tai samanaikaisesti hyväksyttyä yhteisölainsäädäntöä tai joista on säädetty vain kansallisella tasolla. OSA-neuvostossa oltiin myös sillä kannalla, että yhteisölainsäädännössä ei myöskään voida määritellä yksityiskohtaisesti tai yksinomaisesti seuraamusten valintaa tai tasoa vaan tämän tulee jäädä jäsenvaltioiden ratkaistavaksi. Valittavien seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Nämä OSA-neuvostossa esitetyt tulkinnat perustuivat erityisesti tuomion 47—49 kohtaan.

Yhteisön rikosoikeudellisen toimivallan laajuuteen saataneen lähitulevaisuudessa lisäselvitystä, sillä EY-tuomioistuimen käsiteltävänä on komission vuoden 2005 lopulla nostama kanne, jossa se vaatii yhteisön liikennepolitiikkaa koskevana alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamista koskevan neuvoston puitepäättöksen 2005/667/YOS kumoamista (asia C-440/05).

Komission ehdotuksen oikeusperustan riittävyyden arvioinnissa on ensinnäkin syytä ottaa huomioon, että maahanmuuttopolitiikkaa koskeva 63 artiklan 3 kohdan b alakohta sisältyy EY-sopimuksen kolmannen osan IV osastoon. Tuossa osastossa on tehty ero yhtäältä niin sanottuun ensimmäiseen pilariin kuuluvien asioiden ja toisaalta niin sanottuun kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden osalta. Tämä erottelu on toteutettu siten, että IV osaston 61 artiklan a alakohdassa nimenomaisesti todetaan, että neuvosto toteuttaa EU-sopimuksen 31 artiklan e alakohdan mukaiset toimenpiteet rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ja EY 61 artiklan e ala-

kohdassa taas nimenomaisesti viitataan EU-sopimuksen määräyksiin poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta. Tässä suhteessa tilanne eroaa asiassa C-176/03 oikeusperustana arvioidun EY-sopimuksen 175 artiklan osalta, koska EY-sopimuksen ympäristöpolitiikkaa koskevassa kolmannen osan XIX osastossa tällaista jaottelua ei ole tehty. Näin ollen on epäselvää, voidaanko EY-sopimuksen laitonta maahanmuuttoa koskevan oikeusperustan osalta toteuttaa toimenpiteitä rikosoikeuden lähentämiseksi, josta on määräykset EU-sopimuksen niin sanotussa kolmannessa pilarissa.

Jos katsotaan, etteivät EY-sopimuksen kolmannen osan IV osaston määräykset sulje pois toimivaltaa määrätä rikosoikeudellisista toimenpiteistä EY-sopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, työnantajasanktiodirektiiviä koskevan ehdotuksen edellyttämän rikosoikeudellisen toimivallan olemassaoloa on arvioitava tuomiosta C-176/03 esitettyjen tulkintalinjauksien perusteella. Ehdotus on näiden tulkintalinjausten mukainen sikäli, kun ehdotuksen rikosoikeudelliset säännökset liittyvät direktiivissä samanaikaisesti annettavan yhteisösääntelyn tehostamiseen. Tämä edellytys täyttynee ehdotuksen 10 artiklan a ja b alakohtien osalta, sillä niissä kuvatut teot näyttäivät liittyvän 3 artiklassa olevan velvoitteen tehostamiseen. Vaikka myös 10 artiklan c ja d alakohdissa kuvatut teot koskevat artiklan alkuosan mukaan 3 artiklan velvoitteen rikkomista, tekoihin kuuluu myös muita tunnusmerkistötekoja, jotka koskevat puutteellisia työolosuhteita ja ihmiskaupan uhrin työllistämistä. Tätä osin valtioneuvosto katsoo aiheelliseksi tutkia, kuuluuko sääntely ehdotetun oikeusperustan alaan.

Ehdotus on tulkintalinjausten mukainen myös sikäli, ettei siinä rajoiteta jäsenvaltion seuraamuksia koskevaa harkintavaltaa sellaisiin yksityiskohtaisiin säännöksiin, jotka edellyttäisivät tietyissä tilanteissa määrättäväksi sakko- tai vankeusrangaistusuhan tai asettaisivat näille tietyn tason. Ehdotuksen 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään yleisluontoisesti, että 10 artiklassa tarkoitetut rikokset rangaistaan tehokkain, oikeasuhtaisin ja varoittavin rikosoikeudellisin seuraamuksin. Lisäksi ehdotuksen 11 artiklan 2 kohdassa todetaan, et-

tä jäsenvaltiot voivat säätää myös muista seuraamuksista ja toimista rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi. Ei kuitenkaan ole selvää, että EY-sopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan määräyksillä olisi sellainen kytkentä yhteisön päätavoitteisiin, joihin EY-tuomioistuimien tuomiossa C-176/03 ympäristön suojelun osalta viittasi, kun se esitti perustelunsa sille, miksi rikosoikeudellinen sääntely asiassa kuului yhteisön toimivaltaan. Tältä osin ja erityisesti siitä, onko tällainen kytkentä välttämätön, saataneen lähitulevaisuudessa lisäselvitystä, kun EY-tuomioistuimen tuomio asiassa C-440/05 saadaan.

Olisi tarpeellista eräissä suhteissa tutkia tarkemmin rikosoikeudellisen toimivallan olemassaoloa myös yksittäisten säännösten osalta. Tämä koskee erityisesti sen kaltaista sääntelyä, jota ei ollut tuomiolla C-176/03 kumotussa puitepäätöksessä ja josta ei siten ole EY-tuomioistuimen eikä OSA-neuvoston kannanottoja. Tältä osin on arvioitava ainakin 7 artiklan 4 kohdan viittausta työnantajarikoksiin, joihin liittyen mahdollista palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä, 8 artiklassa määriteltyjen erityissanktioiden mahdollista liittymää rikosoikeuteen, 10 artiklan teonkuvausmäärittelyjen yksityiskohtaisuutta sekä 14 artiklan 2 kohdan velvoitetta olla tietyissä tilanteissa säätämättä seuraamuksia luvattoman maassaoleskelun helpottamisen osalta. On syytä kiinnittää rikosoikeutta koskevan toimivallan näkökulmasta huomiota myös johdanto-osan perustelukappaleiden sisältöön.

#### **2.4 Arvio ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta**

Direktiiviehdotus sisältää perusajatuksen, että pääsy laittomille työmarkkinoille on vetotekijä laittomalle maahanmuutolle. On kuitenkin huomioitava, että tilanteet jäsenmaissa vaihtelevat tältä osin eikä ehdotuksen edellä mainittu yhdenmukainen lähestymistapa välttämättä sovellu kaikkiin jäsenmaihiin. Onkin huomioitava, että Suomessa olevat varsinaiset ulkomaista työvoimaa koskevat ongelmat eli ulkomaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen vastainen työ sekä eri tavoin laillisesti maassa olevat mutta luvattomasti työtä tekevät henkilöt ovat osittain eri, kuin mistä di-

rektiivissä ehdotetaan säädettävän. Ehdotetut seuraamukset ovat monilta osin varsin kovia suhteessa kansallisiin ongelmiin. Onkin arvioitavissa, että direktiiviehdotuksen sisältämät tietyt velvoitteet saattavat olla hankalasti yhteensovitettavissa työperäisen maahanmuuton lisäämiseksi asetettujen kansallisten tavoitteiden kanssa asettaessaan ulkomaisten työntekijöiden työnantajille muihin työnantajiin nähden merkittäviä hallinnollisia lisärasitteita. Eräiden ehdotettujen määräysten, kuten palkanmaksun turvaamista koskevien artikloiden 7 ja 9 osalta olisi arvioitava niiden suhdetta työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja yhteisön suosituimmuuskohtelun periaatteen kannalta (community preference).

Ehdotuksen 10 artiklassa määritellään tahalliset teot, jotka jäsenvaltioiden on säädettävä rikoksiksi. Artiklan a ja b alakohdassa kuvatut teot tulee säätää rangaistavaksi silloin, kun teot on toistettu tietyn ajan kuluessa tai kun rikoksen kohteita eli uhreja on ollut useita, vähintään neljä. Suomen rikosoikeusjärjestelmässä rikoksen uusiminen tai rikoksen kohteen lukumäärä voi yleisesti vaikuttaa rangaistuksen ankaruuteen rangaistusta mittaessa taikka rikoksen törkeysarviointiin. Tällaiset seikat eivät kuitenkaan yleensä vaikuta siihen, onko tekoa pidettävä rikoksena vai rankaisemattomana tekona.

Työsuojeluhallinnon valvontatietojärjestelmän mukaan työsuojeluhallinnon valvontakohteiden eli valvottavien työpaikkojen määrä vuonna 2006 oli 238 000. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli osakeyhtiöitä, henkilöyhtiöitä sekä osuuskuntia yhteensä 152 001 kappaletta (luku ei sisällä julkista sektoria). Työsuojeluhallinnon tekemiä työpaikkatarkastuksia oli vuonna 2006 yhteensä 17 514 kappaletta ja tarkastukset kohdistuivat 12 082 työpaikkaan/valvontakohteeseen. Tarkastelutavasta riippuen valvonnan kattavuus oli siten reilusti alle 10 % työpaikoista. Ulkomaalaisten työntekijöiden työntekoaikaa ja työnantajan työntekijätietojen säilyttämisvelvollisuutta valvotaan kaikissa viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa, joissa se tarkastuksen luonne huomioon ottaen on mahdollista. Työsuojelun piirihallinto on vuonna 2006 valvonut ulkomaista työvoimaa noin 2700 työpaikalla (vajaa 2 % työpaikoista). Kohdennetussa valvonnassa ulkomaista

työvoimaa oli työvoimasta noin viidennes. Kohdennetussa valvonnassa oli ulkomaisten työntekijöiden palkkauksessa puutteita 30 %:ssa ja työnteko-oikeudessa puutteita 10 %:ssa työpaikkoja.

### 3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Tarkkojen lainsäädännöllisten vaikutusten arvioiminen on käsittelyn tässä vaiheessa vaikeaa. On kuitenkin odotettavissa, että ehdotuksen hyväksyminen aiheuttaa aikanaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

#### 3.1 Rikosoikeudelliset sanktiot

Direktiiviehdotuksen 10 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi rikosoikeudellisista sanktioista vakavissa tapauksissa, kun teon laajuus tai vakavuus edellyttää rikosoikeudellista rangaistusta. Rikoslain 47 luvun 6 a § (302/2004) sisältää säännökset luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. Pykälän mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa.

Ulkomaalaislain (301/2004) 186 § sisältää määräykset työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta. Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen, tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista, taikka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 3 momentissa

säädetyin velvollisuuden, on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. 73 §:n 3 momentin mukaan työnantaja, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen, tulee viivytyksettä toimittaa työvoimatoimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys muun muassa työnteon keskeisistä ehdoista sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

#### 3.2 Hallinnolliset sanktiot

Direktiiviehdotuksen 8 ja 13 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi työnantajaan kohdistettavista erilaisista hallinnollisista sanktioista, joiden pääasiallisena sisältönä olisi työnantajan kannalta arvioituna haitallinen taloudellinen seuraamus. Haitallinen taloudellinen seuraamus syntyisi tulojen, tuen tai elinkeinon harjoittamismahdollisuuksien menettämisen tai keskeyttämisen johdosta. Ehdotuksen 13 artiklan a–e alakohdissa lueteltujen erityisseuraamusten säätäminen jätetään jäsenvaltioiden harkintaan, joten säännös ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan perusteella jäsenvaltioilla olisi velvollisuus säätää työnantajaan tarpeen vaatiessa kohdistettavissa olevista hallinnollisista sanktioista, joiden seurauksena laitonta työvoimaa käyttänyt työnantaja, nähtävästi ei kuitenkaan kotitaloustyötä teettävä työnantaja ("an employer acting in the course of business activities"), voidaan ensinnäkin määrätä menettämään saamansa julkinen tuki tai avustus enintään viiden vuoden ajalta. Tällainen työnantaja voitaisiin sulkea samaksi enimmäisajaksi julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle ("participation in public contract"). Hallinnollisena sanktiona käytettäisiin myös tuen tai avustuksen, mukaan luettuna jäsenvaltioiden hallinnoimat EU-tuet, takaisinperintää. Takaisinperintätoimet voitaisiin kohdistaa laitonta työvoimaa käyttäneeseen työnanta-

jaan takautuvasti vuoden ajalta. Lisäksi työnantajan toimitilat ("establishments") voitaisiin sulkea väliaikaisesti tai pysyvästi.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetuilla hallinnollisilla sanktioilla on runsaasti yhteyksiä muuhun yhteisön lainsäädäntöön. Julkisista hankinnoista säädetään 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetuissa kahdessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelun alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 2004/17/EY sekä julkisia rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 2004/18/EY). Nämä hankintadirektiivit on pantu täytäntöön laeilla 348 ja 349/2007, jotka ovat tulleet voimaan kesäkuun alusta 2007. Kansallisessa lainsäädännössä pakollisena poissuljentalaperusteena on muun ohella rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukainen kiskonnantapainen työsyryntä, mutta ei sellaisenaan laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttö (julkisista hankinnoista annetun alin 53 §). Laittomasti oleskelevan työvoiman hyväksikäyttö ei myöskään kuulu harkinnanvaraisiin kansallisiin poissuljentalaperusteisiin.

Taloudellisten tukien myöntämiseen, käyttöön, valvontaan ja takaisinperintään sovelletaan Suomessa useita lakeja, joilla on runsaasti kytkentöjä yhteisön lainsäädäntöön. Rakennerrahastolakia (1401/2006) sovelletaan Euroopan yhteisön rakennerrahastoista osarahoitettaviin suunnitelmiin ja ohjelmiin, niiden valmisteluun, toimeenpanoon sekä rakennerrahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen julkisen rahoitusosuuden hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen. Valti-onavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) soveltamisalalla voidaan myöntää avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kasvua, kehittämistä ja perustamista edistäviin hankkeisiin. Maaseutuelinkeinojen harjoittamiseen myönnettävistä tuista, niiden valvonnasta ja takaisinperinnästä säädetään muun muassa maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetussa laissa (1443/2006). Maaseutuelinkeinoiniin sovelletaan lisäksi eräitä muita lakeja, joissa on kysymys joko kansal-

lisesta rahoituksesta tai yhteisön rahoituksesta. Täydentävästi erilaisiin tukiin ja avustuksiin voidaan soveltaa valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Myös viimeksi mainittuun lakiin sisältyy säännöksiä tukien maksatuksesta, maksatuksen keskeyttämisestä ja tukien takaisinperinnästä.

Rakennerrahastoihin liittyy yhteisön oikeudessa rakennerrahastokohtaisia säädöksiä sekä yleisempiä säädöksiä, kuten komission asetus (EY) N:o 1681/1994 rakennepoliittikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksien ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tietojärjestelmän perustamisesta. Asetuksessa säädetään jäsenvaltion selvitys- ja tiedonantovelvollisuuksista. Asetusta on muutettu komission asetuksella (EY) N:o 2035/2005, joka on tullut voimaan vuoden 2006 alusta. Asetuksella on tarkennettu jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuutta tietyissä tilanteissa. Rakennerrahastoihin liittyy myös neuvoston asetus (EY, EURATOM) N:o 2988/1995 Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta (ns. väärinkäyttöasetus). Asetuksessa annetaan yleiset säännöt yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä koskevista tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista. Asetuksessa on muun ohella säännös väärinkäytöksen määritelmästä.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetut hallinnolliset sanktiot ulottuisivat myös eräiden elinkeinon harjoittamista koskevaan sääntelyyn, joka voi olla kansallista tai yhteisön oikeuteen liittyvää. Direktiiviehdotuksessa mainitut elinkeinotoiminnan alat – maatalous, teollisuus, kaupalliset toiminnot – ovat niin laajoja, että kysymykseen tulevaa kansallista tai yhteisön oikeuden mukaista sääntelyä on jo tällä perusteella hankala hahmottaa. Ehdotuksen ja näiden säädösten suhdetta ei ole tässä vaiheessa mahdollisuutta yksityiskohtaisesti tutkia.

Työoikeudellisen sääntelyn osalta direktiivi edellyttäisi muun muassa uusia säännöksiä laittomasti maassa olevien työntekijöiden palkkauksen turvaamisesta sekä yhteisvastuusta tilaajan ja urakointiketjun osana olevien yritysten kesken. Yhdenvertaisen kohtelun ja yhteisön suosituimmuus – periaatteen noudattaminen saattaisi edellyttää vastaavan kohtelun turvaamista kaikille työntekijöille.



#### 4 Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin täytäntöönpano aiheuttaa jäsenvaltioiden kansallisille ja alueellisille viranomaisille sekä yrityksille taloudellisia ja hallinnollisia rasituksia, jotta tarvittava lainvalvontastrategia voidaan toteuttaa ja täyttää tarkastusten vähimmäismäärää koskevat vaatimukset. Viranomaisille voi aiheutua lisärasitusta myös siksi, että hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin menettelyihin saattaa olla tarpeen turvautua entistä useammin. Talouden toimijoille aiheutuvat rasitukset kohdistuvat asiakirjojen tarkastamiseen ennen kolmansien maiden kansalaisten työhönottoa, viranomaisille tehtäviin ilmoituksiin ja rekisterien ylläpitoon. Lisäksi direktiivin edellyttämä yhteisvastuu alihankintatilanteissa palkoista ja taloudellisista seuraamuksista saataisi aiheuttaa tilaajille ja joillekin hankintaketjussa oleville yrityksille uusia kustannuksia alihankkijoiden taloudellisten rangaistusten ja työntekijöiden palkkojen korvaamisen johdosta yhteisvastuussa työnantajien kanssa. Toisaalta on todettava, että harmaan talouden vastaisilla toimilla on aina positiivisia vaikutuksia valtiontalouteen. Kansallista taloudellista vaikutusarviointia ei ole tehty.

#### 5 Valtioneuvoston kanta

Tässä vaiheessa alustava valtioneuvoston kanta on valmisteltu EU-jaostomenettelyn yhteydessä tiiviissä yhteistyössä eri vastuuministeriöiden kanssa.

Suomi suhtautuu myönteisesti laittoman maahanmuuton ja laittoman työnteon sekä harmaan talouden torjuntaa koskevaan yhteistyöhön EU:ssa. On periaatteellisesti tärkeää, että sanktio laittoman työn teettämistä kohdistuu työnantajaan.

Lähtökohtaisesti Suomella on jo nyt toimivat menettelyt niin säädösten tasolla kuin käytännössäkin laittoman työnteon torjuntaa ajatellen. Usein kysymys on ennemminkin käytettävissä olevista henkilöresursseista eri valvontatehtävissä. On myös huomioitava, että Suomessa olevat varsinaiset ulkomaista työvoimaa koskevat ongelmat eli ulkomaisten työntekijöiden työsuhteen ehtojen vastainen työ sekä eri tavoin laillisesti maassa olevat mutta luvottomasti työtä tekevät henkilöt

ovat osittain eri, kuin mistä direktiivissä ehdotetaan säädetävän. Myös suuressa osassa muita EU-jäsenmaita on olemassa eriasteisia ehkäiseviä toimenpiteitä ja sanktioita. On myös korostettava, että sanktioita ja erityisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia tärkeämpää on tekijän kiinnijäämisriski, sillä sanktioita lähentämällä voidaan ongelmaan puuttua vain rajallisesti.

Direktiivin ehdottamat seuraamukset ovat osin varsin kovia kun huomioidaan, että soveltamisala ei ole täysin yhdenmukainen Suomessa ulkomaista työvoimaa koskevien varsinaisten ongelmien kanssa. Erityisesti hallinnolliset sanktiot merkitsisivät varsin raskaita ja pitkäaikaisia taloudellisia seuraamuksia. Tässä tilanteessa Suomen on tärkeää varmistua direktiivin tuomasta lisäarvosta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös soveltamisalan laajentamista koskemaan laillisesti maassa olevia kolmansien maiden kansalaisia, jotka tekevät työtä laittomasti tai työsuhteen ehtojen vastaisesti, tulee selvittää. Samoin tulee selvittää direktiivin soveltumisen vuokratyövoiman käyttöön sekä yksityiseen siirtolais- ja työnvälitykseen.

Direktiivissä ehdotettu velvoite jäsenmaille suorittaa vuosittain tietty vähimmäismäärä (ehdotettu 10 %) tarkastuksia yrityksissä laittoman työvoiman löytämiseksi on kunnianhimoinen tavoite, jolla on laajoja taloudellisia vaikutuksia. Direktiivin hyväksyminen edellyttää valvontaan lisää henkilökuntaa. Toisaalta on kuitenkin arvioitavissa, että tarkastusten kohteina olisivat pääasiassa samat työpaikat, joita jo nykyisin tarkastetaan. Valvonnan turvaamiseksi tulee harkita mahdollisuutta säätää jäsenmaille velvollisuus turvata kansalliselle valvontaviranomaiselle riittävät valtuudet ja tiedonsaantioikeudet sekä virka-apu eri viranomaisilta.

Työntekijöiden ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä yritysten yhdenvertaisten kilpailuedellytysten kannalta on tärkeää, että turvataan kolmansista maista tulevien työntekijöiden asema. Oikeudenmukaisen kohtelun turvaaminen vieraassa maassa ja kulttuurissa on erityisen hankalaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että erimielisyyksien ratkaisumenetelmiä kehitetään.

Jatkotyössä olisi pyrittävä arvioimaan ehdotuksen työoikeudellisen sääntelyn tarkoi-

tuksen mukaisuutta ottaen huomioon sääntelyn toimeenpanomahdollisuudet sekä työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun periaate ja yhteisön kansalaisten suosituimmuuskohtelu (community preference).

Direktiivin oikeusperustaksi ehdotettu SEY 63 (3) b koskee laitonta maahantuloa ja laitonta oleskelua, mukaan lukien maassa oleskelevien palauttaminen. Vaikka direktiiviehdotus sisältää toimenpiteitä myös muilla politiikan aloilla, niin direktiivin päätavoitetta voidaan pitää maahanmuuttopoliittisena.

Ehdotuksen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn taustalla on EY-tuomioistuimen vuoden 2005 syksyllä antama tuomio asiassa C-176/03, jossa vahvistettiin ensimmäistä kertaa Euroopan yhteisöllä olevan toimivaltaa niin sanotussa ensimmäisessä pilarissa velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisessa lainsäädännössään rikosoikeudellisista seuraamuksista yhteisösääntöjen tehokkuuden takaamiseksi. Tuomion perusteella yhteisön toimivalta rikosoikeuden alalla on rajattua ja tulee kyseeseen ainoastaan tiettyjen edellytysten täytyessä. Valtioneuvosto tulkitsee tuomiota C-176/03 suppeasti. Tämän johdosta valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti nyt ehdotetun oikeusperustan käyttämiseen rikosoikeudellisen sääntelyn antamiseen.

Valtioneuvoston kannattaa sinällään direktiivissä omaksuttua lähtökohtaa, että kriminalisointivelvoitteet koskevat vain vakavia rikoksia. Tästä huolimatta 10 artiklan a ja b alakohdissa mainitut olosuhteet ovat teon rangaistavuuden rajaa määrittävinä kriteereinä poikkeuksellisia. Koska 10 artiklan säännöksissä on kuitenkin kyse kriminalisoinnin vähimmäisvaatimuksista, olisi Suomella mahdollisuus täyttää direktiivin velvoitteet nykyisellä, ankarammalla lainsäädännöllään, jonka mukaan jo ensimmäinen laittoman

työntekijän palkkaaminen on rangaistavaa direktiivin velvoitteita laajemmin. Artiklan a ja b alakohdat eivät tässä valossa olisi ehdotuksen kansallisen täytäntöönpanon kannalta ongelmallisia. Artiklan c ja d alakohdissa kuvattujen rangaistussäännösten nojalla 3 artiklan velvoitteiden rikkomisen ohella teon rangaistavaksi tekeviin olosuhteisiin kuuluvat niissä myös puutteelliset työolosuhteet ja ihmiskaupan uhrin työllistäminen. Tältä osin valtioneuvosto katsoo aiheelliseksi jatkossa myös asiallisesti tutkia, onko tällaisia osittain työskönnän tai ihmiskaupan kaltaisia rikoksia tarkoituksenmukaista sisällyttää nyt käsillä olevaan ehdotukseen.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklassa tarkoitettut hallinnolliset sanktiot koskevat taloudellista toimintaa, jonka harjoittamisedellytyksistä säädetään laajasti yhteisön muussa lainsäädännössä. Direktiiviehdotuksessa ei ole kiinnitetty huomiota näihin kytkentöihin eikä siihen, miten ehdotetut hallinnolliset sanktiot soveltuvat jo olemassa oleviin säännöksiin tukien ja avustusten takaisinperinnästä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen käsittelyssä sovelletaan helmikuussa 2006 kokoontuneen OSA-neuvoston hyväksymää menettelytapaa, koska direktiiviehdotus sisältää rikosoikeudellisia säännöksiä. Tämän mukaisesti ehdotuksen rikosoikeudellisia säännöksiä tulisi tarkastella myös ai-neellisen rikosoikeuden työryhmässä, joka voi ottaa kantaa oikeusperustaa koskevaan ongelmaan.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen sisältämät tietyt velvoitteet saattavat olla hankalasti yhteen sovitettavissa työperäisen maahanmuuton lisäämiseksi asetettujen tavoitteiden kanssa. Valtioneuvoston tarkempi kanta direktiiviehdotukseen täsmentyy käsittelyn edistyessä.