

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, työsopimuslakia, lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lakeihin tehtäisiin työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät muutokset. Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin direktiivin asettamat vaatimukset.

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

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin 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 edellyttämin tavoin 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 muun muassa työnantajalle määrättävästä seuraamusmaksusta ja työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä toiseen valtioon aiheutuneiden kustannusten maksamisesta. Lisäksi uudessa luvussa olisivat säännökset, jotka koskevat alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan sekä mahdollisten muiden alihankkijoiden velvollisuuksia maksaa seuraamusmaksu ja muita työntekijöiden saatavia silloin, kun työnantajana toiminut alihankkija on palkannut luvussa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia siten, että lähetetyn työntekijän työnantaja olisi velvollinen maksamaan työsopimuslaissa säädetyn seuraamusmaksun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Työsuojeluviranomaisten tulisi toimia yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa säännösten noudattamisen valvonnassa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2012.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Työnantajasanktiodirektiivi	4
2.2 Kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö	10
2.3 Direktiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenmaissa	16
3 NYKYTILAN ARVIOINTI	17
3.1 Direktiivin säännökset, jotka edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön	17
3.2 Direktiivin säännökset, jotka eivät edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön	17
4 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	24
4.1 Tavoitteet	24
4.2 Keskeiset ehdotukset	24
5 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	25
5.1 Taloudelliset vaikutukset	25
5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	26
5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	26
5.4 Yritysvaiikutukset	26
6 ASIAN VALMISTELU	26
6.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	26
6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	27
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	29
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	29
1.1 Ulkomaalaislaki	29
1.2 Laki ulkomaalaislain 60 §:n 2 momentin kumoamisesta	32
1.3 Työsopimuslaki	32
1.4 Laki lähetetyistä työntekijöistä	42
1.5 Laki sakon täytäntöönpanosta	43
2 VOIMAANTULO	43
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	43
LAKIEHDOTUKSET	45
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	45
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 60 §:n 2 momentin kumoamisesta	48
Laki työsopimuslain muuttamisesta	49
Laki lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	52
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	53
LIITTEET	54
RINNAKKAISTEKSTIT	54
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	54
Laki työsopimuslain muuttamisesta	58
Laki lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	64
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	65

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston 18 päivänä kesäkuuta 2009 antama direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista, jäljempänä *työnantajasanktiodirektiivi*. Direktiivi julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 30 päivänä kesäkuuta 2009 (EUVL 30.6.2009, L 168/24), ja se olisi tullut panna kansallisesti täytäntöön viimeistään 20 päivänä heinäkuuta 2011.

Direktiivi kytkeytyy EU:n kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan laittoman maahanmuuton vähentämiseksi. Direktiivin tarkoituksena on osaltaan vähentää laittoman maahanmuuton ja pimeän työn houkuttelevuutta ja samalla suojella laitonta maahanmuuttajaa hyväksikäytöltä. Direktiivi täydentää muita pimeän työn ja hyväksikäytön ehkäisemistä koskevia toimia. Direktiivi ei kohdistu Suomessa ajankohtaisiin ulkomaisen työvoiman käytön ongelmiin, jotka liittyvät asianmukaisten palkka- ja muiden työehtojen turvaamiseen. Vaikka suuri osa direktiivin velvoitteista täyttyy voimassa olevan lainsäädännön nojalla, eräävät direktiivin velvoitteet edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää sisäasianministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä oikeusministeriön toimialaan kuuluvan lainsäädännön muuttamista.

Laittoman työnteon laajuutta on vaikea mitata tarkasti. Eri arvioiden mukaan EU:n alueella oleskelee laittomasti 4,5–8 miljoonaa kolmansien maiden kansalaista. Ilmiö on keskittynyt tietyille aloille, joita ovat muun muassa rakennusala, maatalous, siivous- ja kotitaloustyö sekä hotelli- ja ravintola-ala. Laiton työnteke vähentää julkisia tuloja ja saattaa myös alentaa palkkoja ja heikentää työoloja sekä vääristää kilpailua yritysten välillä. Pimeän työn tekijät eivät myöskään voi hyötyä sairausvakuutuksesta ja eläkeoikeuksista, jotka perustuvat palkasta pidettäviin maksuihin. Laittomasti työskentelevät kol-

mansien maiden kansalaiset ovat vaikeassa asemassa myös siksi, että ilmi tullessaan he joutuvat todennäköisesti palautetuiksi kotimaahansa.

Laiton maahanmuutto on Suomessa ollut määrällisesti vähäistä. Täsmällistä tietoa Suomessa laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten kokonaismäärästä ei ole saatavissa. Poliisin tietojen mukaan Suomessa tavattiin vuonna 2010 yhteensä 4 054 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä. Suurin osa laittomista maahantulijoista saapuu Suomeen EU:n sisärajojen kautta. Edellä mainittu luku pitää sisällään paitsi ulkomaalaisrikkomuksesta epäilty myös sisämaassa ilman matkustusasiakirjaa tavatut kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt. Koska kansainvälistä suojelua hakeneiden oleskelu maassa on hakemuksen jättämisen jälkeen ulkomaalaislain (301/2004) nojalla laillista, luku ei anna oikeaa kuvaa maassa tavattujen laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten määrästä. Lukuun sisältyykin suurin osa vuoden 2010 aikana kansainvälistä suojelua hakeneista 4 018 henkilöstä.

Viranomaisten suorittaman valvonnan ja tarkastusten pohjalta saatujen tietojen mukaan ulkomaalaisten luvottoman työnteon ei voida katsoa olevan tällä hetkellä merkittävä ongelma. Arvioiden mukaan kyse on vuosittain muutamista sadoista henkilöistä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvia täysin laittomasti oleskelevia työntekijöitä on puolestaan tavattu koko maassa vuosittain vain yksittäistapauksina.

Direktiivin kohteena oleva laittomaan oleskeluun liittyvä työnteko ja ihmiskauppa ovat toisiinsa läheisesti liittyviä ilmiöitä. Laiton asema lisää työntekijän alttiutta joutua ihmiskaupparikoksen tai muun vastaavan vakavan hyväksikäytön uhriksi työelämässä. Myös Suomessa valtaosa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä on ollut työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreja.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa lokakuulta 2006 edellytetään muun muassa ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan tehostamista sekä puuttumis-

ta tehokkain toimin mahdollisuuksiin teettää pimeää työtä. Lisäksi ohjelma edellyttää puuttumista harmaan talouden vetovoimaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan valvovien viranomaisten, kuten työsuojelun, verohallinnon ja keskusrikospoliisin, resursseja vahvistettavan. Lisäksi todetaan, että ulkomaalaistarkastajien määrää lisätään harmaan talouden torjuntaohjelman mukaisesti.

2 Nykytila

2.1 Työntantajasanktiodirektiivi

Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio teki 16 päivänä toukokuuta 2007 ehdotuksen direktiiviksi maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavien seuraamusten säätämisestä (KOM(2007) 249 lopullinen). Direktiivin taustalla oli komission heinäkuussa 2006 antama tiedonanto politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa (KOM(2006) 402 lopullinen). Tiedonanto oli osa EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa laittoman maahanmuuton vähentämiseen. Eräänä tärkeänä tavoitteena tiedonannossa oli puuttuminen keskeiseen houkuttelevaan tekijään eli pimeän työvoiman käyttöön. Joulukuussa 2006 kokoontunut Eurooppa-neuvosto tuki aloitetta ja pyysi komissiota tekemään siihen liittyviä ehdotuksia.

Direktiivi edellyttää jäsenvaltioita kieltämään maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työllistämisen. Siinä säädetään jäsenmaille yhteiset vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat tätä kieltoa rikkoviin työnantajiin ja tietyiltä osin myös alihankkijan toimeksiantajiin kohdistettavia seuraamuksia. Direktiivin sisältämät sanktiot kohdennetaan maassa luvottomasti olevia kolmansien maiden kansalaisia työllistäviin työnantajiin. Direktiivi koskee sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä, jotka ottavat palvelukseensa muita henkilöitä liiketoimintaansa varten, sekä yksityishenkilöitä näiden antaessa työtä esimerkiksi kotisiivoojalle.

Direktiivin oikeusperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta. Kyseinen oikeusperusta ei kata toimenpiteitä, jotka koskevat sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelevat EU:n alueella laillisesti, mutta rikkovat oleskeluluvassa asetettuja työntekoa koskevia rajoituksia. Tällaisia ovat esimerkiksi kolmansista maista tulevat opiskelijat, jotka tekevät työtä enemmän kuin heidän oleskelulupansa mukaan on sallittu. Komissio on direktiiviehdotuksessaan todennut, etteivät tämänkaltaiset tilanteet kuulu työnantajasanktiodirektiivin soveltamisalaan, vaikka myös näihin on tärkeää puuttua työntekoon liittyvän vetovoimatekijän merkityksen vähentämiseksi.

Direktiivin artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla – Kohde ja soveltamisala. Artiklassa todetaan direktiivissä kiellettävän laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työhönotto laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Tätä tarkoitusta varten direktiivissä säädetään seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista, joita jäsenvaltioissa sovelletaan direktiivissä asetettua kieltoa rikkoviin työnantajiin.

Soveltamisalaan liittyy myös 3 artiklan 3 kohdan mahdollisuus olla soveltamatta saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettua direktiivin keskeisintä periaatetta laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden maasta poistamista on lykätty ja joilla on kansallisen oikeuden mukaisesti lupa tehdä työtä.

Direktiivin toisen johdantokappaleen mukaan EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton keskeinen houkutin on mahdollisuus työskennellä EU:n alueella ilman vaadittua oikeudellista asemaa. Siksi laittoman maahanmuuton ja laittoman oleskelun torjunnassa olisi toteutettava myös tämän houkuttelevuuden vastaisia toimia. Direktiiviä tulisi myös pitää pimeän työn ja hyväksikäytön ehkäisemistä koskevia toimia täydentävänä toimenä. Koska direktiivissä on kyse vähimmäisvaatimuksista, jäsenvaltiot voivat säätää ankarammista seuraamuksista ja toimenpiteistä.

menpiteistä sekä niiden voimassaolosta ja asettaa työnantajille tiukempia velvoitteita.

2 artikla – Määritelmät. Artiklassa määritellään direktiivissä käytettävät käsitteet: kolmannen maan kansalainen, laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen, työnteko, laitton työnteko, työnantaja, alihankkija, oikeushenkilö, työvoiman vuokrausyritys, erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työlöt ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palkka. Direktiivin kuudennen johdantokappaleen mukaan näitä käsitteitä olisi käytettävä ainoastaan tätä direktiiviä sovellettaessa.

Artiklan *a kohdan* mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen ja jolla ei ole Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määriteltäviä oikeutta vapaaseen liikkumiseen yhteisössä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohta on sittemmin korvattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä *Lissabonin sopimus*) 20 artiklan 1 kohdalla.

Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdan mukaan yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitetaan paitsi perustamissopimuksessa tarkoitettuja unionin kansalaisia myös EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*) tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä. Lisäksi oikeuden piiriin kuuluvilla tarkoitetaan sellaisia kolmansien maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään heidän kansalaisuudestaan riippumatta, joilla on toisaalta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta kyseisten kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

Artiklan *b kohdan* mukaan laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan sellaista jäsenvaltion alueella

oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka ei täytä tai ei enää täytä maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Oleskelun ja asumisen edellytykset samoin kuin niihin kiinteästi liittyvä oleskelun laillisuus tai laittomuus jätetään toisin sanoen kansallisen lainsäädännön varaan.

Artiklan *c kohdan* mukaan työnteolla tarkoitetaan työnantajan lukuun tai tämän johdolla ja/tai valvonnan alaisena harjoitettua toimintaa, jossa on kyse millaisesta tahansa kansallisen lainsäädännön sääntelemästä tai vakiintuneen käytännön mukaisesta työstä. Direktiivin 7 johdantokappaleen mukaan työnteon määritelmän olisi sisällettävä sen tunnusmerkit eli sellaisen toiminnan harjoittaminen työnantajan lukuun tai tämän johdon ja/tai valvonnan alaisena, josta maksetaan korvausta tai josta tulisi maksaa korvausta, tämän suhteen oikeudellisesta muodosta riippumatta. Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja vakiintuneeseen käytäntöön jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa muiden kuin korvausta koskevien edellytysten suhteen.

Laittomalla työnteolla tarkoitetaan artiklan *d kohdan* mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen työntekoa. Artiklan *e kohdan* mukaan työnantajalla tarkoitetaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeussubjektia, mukaan luettuina työvoiman vuokrausyritykset, joiden lukuun tai joiden johdolla ja/tai valvonnan alaisena työntekoa ryhdytään harjoittamaan. Direktiivin 8 johdantokappaleen mukaan työnantajan määritelmään voi sisältyä oikeustoimikelpoiseksi tunnustettu henkilöiden yhteenliittymä, joka ei kuitenkaan ole oikeushenkilö.

Artiklan *f kohdan* mukaan alihankkijalla tarkoitetaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeussubjektia, jolle on annettu tehtäväksi kaikkien aiemmin tehtyyn sopimukseen perustuvien velvoitteiden tai osan niistä täytönpäno. Oikeushenkilöllä tarkoitetaan artiklan *g kohdan* mukaan oikeussubjektia, jolla on tämä asema sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella, ei kuitenkaan valtioita tai julkisyhteisöjä niiden käyttäessä lainsäädännön perusteella julkiseen valtaan liittyviä oikeuksia eikä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä. Työvoiman vuokrausyrityksellä tarkoitetaan artiklan *h kohdan*

mukaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tekee kansallisen lainsäädännön mukaisesti työsopimuksia tai solmii työsuh-teita vuokratyöntekijöiden kanssa tarkoituk-sena asettaa tällaisia työntekijöitä käyttäjäyri-tyksen palvelukseen suorittamaan työtehtä-vää käyttäjäyri-tyksen valvonnan ja johdon alaisena.

Erityistä hyväksikäyttöä osoittavilla työ-oloilla tarkoitetaan artiklan *i kohdan* mukaan työoloja, mukaan lukien sukupuoleen perus-tuvasta tai muusta syrjinnästä johtuvat työ-olot, kun työehdot ovat räikeässä epäsuhtees-sa laillisten työntekijöiden työehtoihin näh-den, mikä esimerkiksi vaikuttaa työntekijöi-den terveyteen ja turvallisuuteen ja on ihmis-arvoa alentavaa. Artiklan *j kohdan* mukaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palkalla tarkoitetaan palkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan toiminnastaan rahana tai luontoisetuna ja joka vastaa sitä summaa, jonka vastaavat lailliset työntekijät olisivat saaneet.

3 artikla – Laittoman työnteon kieltämi-nen. Artikla sisältää direktiivin keskeisim-män säännöksen, joka edellyttää jäsenvalti-oiden kieltävän laittomasti oleskelevien kol-mansien maiden kansalaisten työnteon. Tä-män kiellon rikkomisen tulee johtaa direktii-vissä tarkemmin määriteltyihin seuraamuk-siin ja toimenpiteisiin. Jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta direktiiviä sellaisiin laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden maasta poistamista on lykätty ja joilla on kansallisen oikeuden mu-kaisesti lupa tehdä työtä. Tältä osin direktii-villä on yhteys Euroopan parlamentin ja neu-voston antaman direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kol-mansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY, jäljempänä *paluudirektiivi*) 9 artiklaan.

Direktiivin 5 johdantokappaleen mukaan direktiiviä olisi sovellettava rajoittamatta sel-laisen kansallisen lainsäädännön soveltamis-ta, jossa kielletään työnteko jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka tekevät työtä oleskelunsa perusteen vastaisesti. Komission järjestämäs-sä kontaktikomitean kokouksessa on kysei-

seen johdantokappaleeseen nojautuen katsot-tu, että ei ole estettä soveltaa direktiivin säännöksiä laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden työnteko on lain-vastaista. Direktiivi ei kuitenkaan tätä edelly-tä.

4 artikla – Työnantajien velvollisuudet. Artiklan 1 kohdan mukaan työnantajien vel-vollisuutena on vaatia kolmannen maan kan-salaista esittämään ennen työntekoon ryhty-mistä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja, säilyttää oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden an-tavan asiakirjan jäljennös työsuhteen ajan kansallisten viranomaisten mahdollista tar-kastusta varten sekä ilmoittaa viranomaisille kolmansien maiden kansalaisten työsuhteen alkamisesta kyseisen jäsenvaltion asettamas-sa määräajassa. Kohtaan liittyy direktiivin 35 johdantokappale, jonka mukaan käsillä ole-van direktiivin täytäntöönpanoa varten toteu-tettavassa henkilötietojen käsittelyssä olisi noudatettava yksilöiden suojelusta henkilö-tietojen käsittelyssä ja näiden tietojen va-paasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annettua Euroopan parlamentin ja neu-voston direktiiviä (95/46/EY).

Artiklan 2 kohta ei ole jäsenvaltioita vel-voitettava. Jäsenvaltiot voivat säätää yksinker-taistetusta ilmoitusmenettelystä, jos työnanta-ja on luonnollinen henkilö ja työtä tehdään työnantajan yksityisiä tarpeita varten. Jäsen-valtiot voivat päättää olla vaatimatta ilmoi-tusta, jos kolmannen maan kansalaiselle on myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaiselle myönnettävä oleskelulu-pa.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että työnantajia, jotka ovat täyttäneet artiklan 1 kohdassa säädettyt vel-vollisuutensa, ei aseteta vastuuseen 3 artik-lassa tarkoitetun kiellon rikkomisesta silloin, kun työnantaja ei ole tiennyt, että oleskelulu-pa tai muu vastaava asiakirja oli väärennetty. Komissio katsoi direktiiviehdotuksessaan, et-tä olisi selvästikin kohtuutonta vaatia työnan-tajia havaitsemaan asiakirjaväärennökset.

5 artikla – Taloudelliset seuraamukset. Ar-tiklassa säädetään työnantajille määrättävistä taloudellisista seuraamuksista. Komissio on direktiiviehdotuksessaan täsmentänyt, että seuraamuksia on tarkoitus määrätä nimen-

omaan työnantajille, eikä siis laitonta työtä tekeville kolmansien maiden kansalaisille. Paluudirektiivissä säädetään maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pääsääntöisesti aiheutuvasta seuraamuksesta eli palauttamisesta.

Kielletyn työnteon rikkomisesta on määrättävä työnantajalle taloudelliset seuraamukset, joiden määrä nousee laittomasti työskentelevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärän mukaan. Lisäksi työnantaja on määrättävä maksamaan kolmansien maiden kansalaisten mahdollisesta palauttamisesta aiheutuvat kustannukset. Jäsenvaltiot voivat tämän sijaan päättää ottaa huomioon muissa määrättävissä taloudellisissa seuraamuksissa ainakin palauttamisen keskimääräiset kustannukset. Taloudelliset seuraamukset voidaan myös määrätä pienemmiksi, kun työnantajana on luonnollinen henkilö, joka työllistää kolmannen maan kansalaisen yksityisiä tarpeita varten, ja jos työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä.

6 artikla – Saatavien maksaminen työnantajan toimesta. Artiklan 1 kohdassa säädetään työntekijän saatavien maksamisesta työnantajan toimesta. Se koskee kolmansien maiden kansalaisten erääntyneiden lain, työehtosopimusten tai vakiintuneen käytännön mukaisten vähimmäispalkkasaatavien sekä niihin liittyviä veroja ja sosiaaliturvamaksuja vastaavien määrien maksamista ja maksujen perille toimittamista. Sovitun palkan määrän oletetaan olevan vähintään vähimmäispalkkaa koskevien sovellettavien lakien, työehtosopimusten tai vakiintuneen käytännön mukainen palkka.

Lisäksi artiklan 2 kohdan mukaan laittomasti työskennelleiden kolmansien maiden kansalaisten on voitava esittää kansallisessa lainsäädännössä määritellyssä määräajassa työnantajaansa kohtaan vaatimus mahdollisista palkkasaatavista ja vaatia tuomion täytäntöönpanoa myös tapauksissa, joissa he ovat palanneet tai heidät on palautettu. Tämän edellytyksen vaihtoehtona jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että laittomasti työskennelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat pyytää jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista käynnistämään erääntyneiden palkkasaatavien perimiseksi tarvittavat menettelyt ilman, että hei-

dän tarvitsee tässä tapauksessa nostaa kannetta. Kolmansien maiden kansalaisille on tiedotettava järjestelmällisesti ja puolueettomasti heidän oikeuksistaan ennen palautuspäätöksen täytäntöönpanoa.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on säädettävä myös työsuhteen keston olettamasta, joka on vähintään kolme kuukautta, jollei työnantaja tai työntekijä voi toisin todistaa. Palkkasaataviin liittyvät menettelyt on artiklan 4 kohdan mukaan varmistettava myös silloin, kun henkilö on palannut tai palautettu lähtömaahan. Artiklan 5 kohdan mukaan kansallisessa lainsäädännössä on määriteltävä ehdot laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävän oleskeluluvan keston jatkamiseksi, kunnes palkkasaatavat on maksettu hänelle.

7 artikla – Muut toimenpiteet. Jäsenvaltioiden on artiklan mukaan varmistettava, että työnantajiin kohdistetaan tarvittaessa myös muita toimenpiteitä, kuten sulkeminen joidenkin tai kaikkien julkisten etuuksien, myös jäsenvaltioiden hallinnoiman EU:n rahoituksen, ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi, sulkeminen julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi, työnantajalle laittoman työnteon paljastumista edeltävien enintään 12 kuukauden aikana maksettujen etuuksien takaisin periminen ja rikkomisessa käytettyjen toimipaikkojen pysyvä tai väliaikainen sulkeminen tai kyseisen liiketoiminnan harjoittamista koskevan luvan väliaikainen tai pysyvä peruuttaminen, jos se on rikkomisen vakavuuden vuoksi perusteltua. Jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta näitä ehtoja, jos työnantaja on luonnollinen henkilö ja työtä tehdään työnantajan yksityisiä tarpeita varten.

8 artikla – Alihankinta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimeksiantajaa, jonka välitön alihankkija työnantaja on, voidaan pitää velvollisena maksamaan tietyt direktiivissä tarkoitettut maksut ja työntekijöiden saatavat työnantajana olevan alihankkijan ohella tai tämän sijaan. Lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään pääasiallisen toimeksiantajan ja alihankintaketjun mahdollisen muun alihankkijan vastuusta maksaa direktiivissä tarkoitettut maksut ja työntekijän saatavat työnantajana toimivan alihankkijan ohella tai tämän sijasta. Vastuun

edellytyksenä on kuitenkin tieto siitä, että työnantajana toimiva alihankkija piti palveluksessaan maassa laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista. Direktiivin 20 johdantokappaleessa todetaan alihankinnan olevan yleistä tietyillä aloilla, joihin tämä ongelma liittyy, minkä vuoksi on tarpeen varmistaa, että ainakin toimeksiantajaa, jonka alihankkija työnantaja suoraan on, voidaan pitää työnantajan ohella tai tämän sijasta velvollisena maksamaan taloudelliset seuraamukset. Erityistapauksissa muita toimeksiantajia voidaan pitää laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajan ohella tai tämän sijasta velvollisina maksamaan taloudelliset seuraamukset. Artiklan 3 kohdan mukaan toimeksiantajalla, joka on noudattanut kansallisen oikeuden mukaista huolellisuusvelvoitetta, ei ole edellä mainittuja vastuuta.

9 artikla – Rikos. Artikla sisältää velvoitteen säätää 3 artiklan tahallinen rikkomisen rikokseksi artiklan 1 kohdassa säädettyjen tarkempien olosuhteiden täyttyessä. Näin olisi artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun rikkomisen jatkuu tai on toistuvaa (a kohta), rikkomisessa on kyse laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten huomattavan määrän samanaikaisesta työllistämisestä (b kohta), rikkomiseen liittyvät erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot (c kohta), rikkomiseen on syyllistynyt työnantaja, jota ei ole syytetty tai tuomittu rikoksesta ihmiskaupan torjunnasta annetun puitepäättöksen (2002/629/YOS) mukaisesti, mutta joka käyttää laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen työpanosta tai palveluita tietoisena siitä, että tämä on ihmiskaupan uhri (d kohta) tai rikkomiseen liittyy alaikäisen laitton työnteko (e kohta). Artiklan 2 kohta sisältää velvoitteen säätää rikokseksi yllyttäminen ja avunanto 1 kohdassa tarkoitettuun tahalliseen toimintaan. Direktiivin 23 johdantokappaleessa todetaan, että direktiivin nojalla vakaviksi katsotuissa tapauksissa tekoa olisi pidettävänä rikoksena, jos teko on tahallinen.

Direktiivin 23 johdantokappaleessa todetaan, etteivät nyt käsillä olevan direktiivin rikoksia koskevat säännökset saisi rajoittaa edellä mainitun ihmiskaupan torjunnasta tehdyn neuvoston puitepäättöksen soveltamista.

Kyseisessä puitepäättöksessä määrätään rangaistavaksi ihmiskauppa, jonka tarkoituksena on henkilön tekemän työn hyväksikäyttö tai henkilön seksuaalinen hyväksikäyttö. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta annettiin 5 päivänä huhtikuuta 2011 ja se tuli voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2011. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi kansallisesti voimaan viimeistään 6 päivänä huhtikuuta 2013. Puitepäättökseen verrattuna direktiivi korostaa ennen kaikkea uhrilähtöisyyttä ja laajentaa ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäytön käsitettä.

Komissio on työnantajasanctiodirektiiviä koskevassa ehdotuksessaan katsonut, että ehdotuksessa tarkoitettuun laittomaan työntekoon voi sisältyä myös vakavampi rikos, ihmiskauppa, jos puitepäättöksessä määritellyt edellytykset täyttyvät. Niihin kuuluvat komission mukaan muun muassa pakottaminen tai vilpillinen menettely työvoiman hyväksikäyttöä varten. Komission mukaan direktiiviehdotus kattaa kuitenkin myös tilanteet, joissa ei ole käytetty pakkoa tai vilpillisiä toimia.

10 artikla – Rangaistukset. Artiklan 1 kohdan mukaan 9 artiklassa tarkoitetuista rikoksista on määrättävä rangaistukseksi tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset rangaistukset. Kohdan 2 mukaan artiklassa tarkoitettuja rikosoikeudellisia rangaistuksia voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan määrätä tämän vaikuttamatta muiden kuin rikosoikeudellisten seuraamusten tai toimenpiteiden määräämiseen, ja niiden lisäksi voidaan julkaista asiaa koskeva oikeuden päätös. Tämä mahdollisuus on artiklan mukaan olemassa, ellei se ole yleisten oikeusperiaatteiden vastaista. Direktiivin 24 johdantokappaleessa täsmennetään, että velvollisuus varmistaa direktiivin edellyttämät tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset ei vaikuta rikoslainsäädännön ja rikosasioiden käsittelyn sisäiseen järjestämiseen jäsenvaltioissa.

11 artikla – Oikeushenkilöiden vastuu. Artikla sisältää säännöksen oikeushenkilön vastuusta. Sen 1 kohdan mukaan oikeushenkilö

tulee voida saattaa vastuuseen 9 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta, jonka on oikeushenkilön hyväksi tehnyt joko yksin tai oikeushenkilön toimitukseen kuuluvana oikeushenkilössä johtavassa asemassa oleva henkilö, jonka asema perustuu joko toimivaltaan edustaa oikeushenkilöä (a kohta), valtuuksiin tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta (b kohta) tai valtuuksiin harjoittaa valvontaa oikeushenkilössä (c kohta).

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos 1 kohdassa tarkoitetun henkilön harjoittaman ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut sen, että oikeushenkilön alaisena toimiva henkilö on tehnyt sen hyväksi 9 artiklassa tarkoitetun rikoksen. Kohdan 3 mukaan se, mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään oikeushenkilön vastuusta, ei estä rikosoikeudenkäyntiä sellaisia luonnollisia henkilöitä vastaan, jotka ovat tekijöinä, yllyttäjinä tai avunantajina 9 artiklassa tarkoitetussa rikoksessa. Direktiivin 25 johdantokappaleessa selvennetään oikeushenkilön vastuuta koskevaa artiklaa. Sen mukaan niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät tunnusta oikeushenkilöiden rikosoikeudellista vastuuta, ei tarvitse muuttaa kansallista järjestelmäänsä.

12 artikla – Oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset. Artiklan mukaan 11 artiklan mukaisessa vastuussa olevalle oikeushenkilölle on säädettävä rangaistukseksi tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset. Seuraamuksiin voi artiklan mukaan kuulua vastaavia toimenpiteitä kuin 7 artiklassa tarkoitettuja. Edelleen artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että sellaisten työnantajien luettelo, jotka ovat oikeushenkilöitä ja jotka on saatettu vastuuseen 9 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta, julkaistaan.

13 artikla – Kantelujen helpottaminen. Artiklan 1 kohta edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että käytössä on tehokkaita menettelyjä, joiden avulla laittomasti työskennelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat tehdä kantelun työnantajiaan vastaan joko suoraan tai nimettyjen kolmansien osapuolten, kuten ammattiliittojen tai jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen välityksellä, jos tästä säädetään lainsäädännössä. Säännöksellä pyritään ottamaan huomioon laittomasti

oleskelevan kolmannen maan kansalaisen haavoittuva asema suhteessa työnantajaan. Jäsenvaltioiden on artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava, että myös kolmannet osapuolet voivat ryhtyä hallinnolliseen tai siviilioikeudelliseen menettelyyn laittomasti työskennelleen kolmannen maan kansalaisen suostumuksella hänen puolestaan tai häntä tukeakseen. Kolmansien maiden kansalaisten avustamista kantelujen tekemisessä ei tulisi artiklan 3 kohdan mukaan pitää laittomassa maassa oleskelussa avustamisena.

Artiklan 4 kohdan mukaan niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat joutuneet kärsimään erityistä hyväksikäyttöä osoittavista työoloista tai jotka ovat olleet alaikäisiä työtä tehdessään, tulee voida myöntää tapauskohtaisesti oleskelulupa asianomaisen kansallisen menettelyn ajaksi vastaavia järjestelyjä noudattaen kuin direktiivin 2004/81/EY (jäljempänä *uhridirektiivi*) soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille. Direktiivin 27 johdantokappaleessa täsmennetään, että henkilöiden, joille kohdassa tarkoitettu oleskelulupa myönnetään, edellytetään tekevän yhteistyötä rikosoikeudellisissa menettelyissä työnantajaa vastaan.

14 artikla – Tarkastukset. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueella suoritetaan tehokkaita ja riittäviä tarkastuksia, joilla valvotaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntekoa. Tarkastusten on perustuttava ensisijaisesti riskinarviointeihin, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset laativat. Artiklan 2 kohdan mukaan näiden tarkastusten tehokkuuden parantamiseksi jäsenvaltioiden on riskinarvioinnin perusteella säännöllisesti määriteltävä ne toimet, joille maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnteko on niiden alueella keskittynyt. Lisäksi artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kunkin kyseisen alan osalta ilmoitettava joka vuosi 1 päivään heinäkuuta mennessä komissiolle edellisenä vuonna tehtyjen tarkastusten tiedot sekä absoluuttisina numeroina että prosenttiosuuksina työntekijöistä ja tarkastusten tulokset. Direktiivin 31 johdantokappaleen mukaan tämän direktiivin soveltamiseksi tehtävien tarkastusten ei tule vaikuttaa määrälli-

sesti tai laadullisesti työehtojen ja -olojen arvioimiseksi tehtäviin tarkastuksiin.

15 artikla – Suotuisimmat säännökset. Koska direktiivin säännöksissä on kyse jäsenvaltioille asetettavista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, artiklassa säädetään direktiiveille ominaiseen tapaan siitä, että direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta antaa tai pitää voimassa tietyiltä osin kolmansien maiden kansalaisille suotuisampia säännöksiä, edellyttäen, että ne eivät ole direktiivin vastaisia.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain oleskelua, liikkumista ja kauttakulkua koskeva 4 luku sisältää yleissäännökset oleskeluluvan myöntämisestä. Työnteon perusteella myönnettävistä oleskeluluvista säädetään ulkomaalaislain 5 luvussa. Ulkomaalaislain 40 §:ssä määritellään Suomessa lailliseksi katsottava oleskelu.

Työnantajasanktioidirektiivin 13 artiklan 4 kohdassa edellytetään tietyissä tilanteissa oleskeluluvan myöntämistä maassa laittomasti oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle vastaavanlaisia järjestelyjä noudattaen kuin uhridirektiivin soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille. Uhridirektiiviin perustuvat ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa ja hänelle annettavaa harkinta-aikaa koskevat säännökset sisällytettiin ulkomaalaislakiin 31 päivänä heinäkuuta 2006 voimaan tulleella lakimuutoksella (619/2006).

Lakiin sisällytettiin uusi 52 a §, jossa määritellään edellytykset tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseksi Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun rikoksen uhriksi. Oleskelulupa voidaan myöntää ihmiskaupan uhrille tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Uhrilta edellytetään siteiden katkaisemista ihmiskaupasta epäiltyihin ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevilta ihmiskaupan uhreilta ei kuitenkaan edellytetä yhteistyötä luvan myöntämisen perusteena, ja lupa voidaan myöntää jatkuvana.

Sisäasiainministeriön ihmiskaupan vastaisen tarkennetun toimintasuunnitelman toimeenpanon seuranta ja koordinoinnin tukemista varten asettama ohjausryhmä katsoi loppuraportissaan huhtikuussa 2011 (Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2011), ettei ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa koskevia säännöksiä ole tarpeen muuttaa. Ohjausryhmä esitti kuitenkin selvitettäväksi, kansainvälisesti vertaillen ja ottaen huomioon sekä uhrinäkökulma että rikostutkinnan tarpeet, millaisia vaihtoehtoja on olemassa sille, että ihmiskaupan uhrin edellytetään pääsääntöisesti katkaisevan siteet hyväksikäyttäjiin oleskeluluvan myöntämisen ehtona. Lisäksi ohjausryhmä esitti selvitettäväksi mahdollisuus määritellä tietty aikaraja ihmiskaupan uhrien oleskelulupien käsittelylle.

Ulkomaalaislain 52 b §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrille annettavasta harkinta-ajasta ja 52 c §:ssä harkinta-ajasta päättämisestä. Harkinta-ajasta päättää poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen. Harkinta-aikana tapahtuva oleskelu on laillista maassa oleskelua. Harkinta-ajan kuluessa ei siten voida tehdä henkilöä koskevaa maasta poistamista koskevaa päätöstä eikä myöskään aiemmin tehtyä päätöstä voida panna täytäntöön. Harkinta-ajan kuluessa ihmiskaupan uhri voi toipua kokemuksistaan ja saada neuvontaa siitä, mitä yhteistyö viranomaisten kanssa hänelle käytännössä merkitsee. Myös ulkomaalaislain oleskeluoikeutta ja oleskelulupaa koskeviin säännöksiin (35, 40, 53, 54, 60 ja 67 §) tehtiin uhridirektiivin edellyttämät muutokset.

Ulkomaalaislain 73 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista. Työnantajan on pykälän 1 momentin mukaan liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista, vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä, sekä työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

Työnantajan on pykälän 2 momentin nojalla varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Pykälän 3 momentin mukaan työnantaja, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen taikka pysyvällä oleskeluvalla oleskelevan ulkomaalaisen, tulee viivytyksetä toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus. Työnantajan tulee pykälän 4 momentin perusteella säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä neljä vuotta.

Ulkomaalaislain 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 säädetyn velvollisuuden, on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Ulkomaalaislain 188 §:n mukaan rangaistus luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä säädetään rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä.

Rikoslaki

Rikoslain 47 luvun 6 a § 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 tuomit-

tava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan tai aliurakan 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. Rikoslain 9 luvun säännökset oikeushenkilön vastuusta eivät sovellu rikoslain 47 luvun 6 a §:n säännökseen luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.

Työlainsäädäntö

Jos Suomeen sijoittunut työnantaja palkkaa ulkomaalaisen työntekijän, tähän sovelletaan kokonaisuudessaan työlainsäädäntöä samoin kuin muihinkin työntekijöihin. Tärkein työ-sopimuksia koskeva laki on työsopimuslaki. Tämän lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteen tunnusmerkistönä on siten sopimus-, työn tekemis-, vastikkeellisuus- ja direktiotunnusmerkki. Lain soveltamiseen ei vaikuta se, oleskeleeko työntekijä luvallisesti tai luvattomasti Suomessa.

Työsopimuslakia sovelletaan myös vuokratyössä olevan työntekijän työnantajaan. Työvoiman vuokrauksella tarkoitetaan sopimukseen perustuvaa järjestelyä, jossa työvoiman vuokrausyritys luovuttaa vastiketta vastaan työntekijöitään asiakasyrityksen eli käyttäjäyrityksen käyttöön työnteon tapahtuessa käyttäjäyrityksen johdon ja valvonnan alaisena. Vuokrausyrityksen tärkein velvollisuus on palkanmaksuvelvollisuus. Yrityksen on maksettava työntekijälle työsopimuksella sovitettu tai työehtosopimuksen mukaan määräytyvä palkka vuosilomakorvauksineen ja muine laista tai sopimuksista johtuvine lisineen. Vuokrausyritys vastaa myös muista työnantajalle kuuluvista velvoitteista ja sen on noudatettava työlainsäädännössä säädettyjä velvoitteita samoin kuin muiden työnantajien.

Vuokratyöntekijän vähimmäistyöehdot määräytyvät ensisijaisesti vuokratyöstä työehtosopimuslain (436/1946) nojalla sitovan niin sanotun normaalisitovan työehtosopimuksen tai vuokra-alan yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Jos tällaista sopimusta ei ole, vuokratyöntekijän työehdot määräytyvät joko käyttäjäyritystä työehtosopimuslain nojalla sitovan työehtosopimuksen tai toissijaisesti käyttäjäyrityksen alalla sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Tällöin vuokrausyrityksen on sovellettava aina sen alan työehtosopimusta, jossa työntekijä kulloinkin työskentelee.

Työntekijöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään monissa muissakin laeissa, joista keskeisinä voidaan mainita työaikalaki (605/1996), vuosilomalaki (162/2005), laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), laki nuorista työntekijöistä (998/1993), yhdenvertaisuuslaki (21/2004) ja laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*). Myös työehtosopimuksia sovelletaan kaikkiin työnantajan palveluksessa oleviin työntekijöihin samalla tavalla. Työnantajan on noudatettava työturvallisuuslakia (738/2002) ja työterveyshuoltolakia (1383/2001) riippumatta siitä, onko hänen palkkaamallaan työntekijällä oikeutta työskennellä Suomessa. Lakien soveltamisen kriteerinä on, että henkilö on työ sopimuslaissa tarkoitetulla tavalla työsuhteessa työnantajaan.

Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) mukaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut työnantaja lähettää työhön Suomeen rajoitetuksi ajaksi tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja. Työntekijöiden lähettämisessä tulevat kyseeseen tilanteet, joissa työntekijä lähetetään lähettävän yrityksen eli työntekijän työnantajayrityksen johdolla ja lukuun tehtävään työhön työnantajan ja Suomessa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla tai työntekijä lähetetään työhön samaan yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen taikka työvoiman vuokrausta tai välitystä harjoittava yritys lähettää työntekijän työhön toisen yrityksen käyttöön.

Edellä mainitulla lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY). Lain soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko työntekijän lähettänyt työnantaja muusta EU-maasta vai EU:n ulkopuolelta. Lakia ei sovelleta kauppamerenkulkua harjoittavien yritysten aluksilla työskentelevään henkilökuntaan.

Suomeen lähetetyn työntekijän työ sopimukseen on sovellettava tiettyjä Suomen lain säännöksiä siltä osin kuin ne ovat työntekijän kannalta edullisempia kuin työntekijään muutoin sovellettavaksi tulevat säännökset. Lakia sovelletaan työ sopimuslaissa tarkoitetun työ sopimuksen perusteella tehtävään työhön, jota lähetetty työntekijä tekee Suomessa.

Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa säädetään vähimmäispalkasta. Lähetetyn työntekijän vähimmäispalkkana pidetään työ sopimuslaissa tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta. Työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitovan työehtosopimuksen) määräyksiä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Työ sopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä.

Lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan sellaisenaan työturvallisuuslakia, työterveyshuoltolakia, nuorista työntekijöistä annettua lakia sekä työ sopimuslain säännöksiä koskien työntekoa äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana (TSL 4:2), palkanmaksuvelvollisuutta (TSL 4:8) ja työhön paluuta perhepäiden päättyessä (TSL 4:9). Lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan osittain myös tasa-arvolain säännöksiä. Lisäksi lähetettyjen työntekijöiden työsuhteissa tulevat noudatettavaksi yleissitovien työehtosopimusten työaikaa, vuosilomaa ja työturvallisuutta koskevat määräykset.

Lain mukaan ulkomailla toimivalla ja Suomeen työntekijöitä lähettävällä työnanta-

jalla pitää myös olla Suomessa edustaja. Hän voi toimia tuomioistuimessa edustajana ja vastaanottaa viranomaisasiakirjoja ja haasteita. Edustaja on asetettava silloin, kun työntekijän työskentely alkaa ja edustajan valtuutus kestää vähintään 12 kuukautta työntekijän Suomessa työskentelyn päättymisestä. Edustajaa ei kuitenkaan tarvitse asettaa, jos työskentely kestää enintään 14 päivää. Suomalaisen työn teettäjän on huolehdittava siitä, että lähettävä yritys asettaa edustajan. Huolehtimisvelvoite voidaan huomioda esimerkiksi alihankintasopimuksissa. Velvoitteen laiminlyönti on rangaistava teko, josta seuraa sakorangaistus.

Lisäksi laissa säädetään velvollisuudesta ylläpitää tietoja lähetetyistä työntekijöistä. Tietojen pitää olla työnantajan Suomessa olevalla edustajalla heti työnteon alkaessa. Jos edustajaa ei aseteta, tiedot on oltava työnantajan ulkomailla. Tiedot koskevat työnantajan ja työntekijän henkilötietoja, selvitystä lähetetyn työntekijän työehdoista kuten työsopimuksen kestosta, työntekopaikasta, tehtävistä, sovellettavasta työehtosopimuksesta, palkan määräytymisperusteista ja työajasta. Myös selvitys lähetetyn työntekijän työnteko-oikeudesta tarvitaan eli siitä, onko hän EU:n jäsenvaltiosta tai onko hänellä esimerkiksi tarvittava lupa työskentelyyn. Tiedot on säilytettävä kaksi vuotta.

Työlainsäädäntöä, mukaan lukien lähetystistä työntekijöistä annettua lakia, valvovat työsuojeluviranomaiset. Tasa-arvolain säännöksiä valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Työsuojeluviranomaiset neuvovat työnantajia ja työntekijöitä työsuhtelainsäädäntöä ja yleissitovia työehtosopimuksia koskeissa kysymyksissä. Direktiivi 96/71/EY edellyttää, että lähetettyjen työntekijöiden valvontaa varten on nimetty yhteysviranomainen. Suomessa se on sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto.

Tilaaajan selvityselvöllisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, jäljempänä *tilaajavastuulaki*) tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Sen mukaan yritys on velvollinen varmistamaan, että niiden kanssa vuokratyötä ja alihankintasopimuksia tekevät yri-

tykset täyttävät omalta osaltaan lakisääteiset velvollisuutensa.

Lain mukaan yritys tuotteen tai palvelun tilaajana on velvollinen selvittämään, onko toinen sopimuspuoli, jos tämä käyttää tuotteen tai palvelun tuottamiseen työntekijöitä, työnantajana merkitty ennakoperintä- ja työnantajarekistereihin sekä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Samoin tilaajan tulee selvittää, onko yritys maksanut verot, ottanut eläkevakuutukset sekä mitä työehtosopimusta työhön sovelletaan tai mitkä ovat keskeiset työehdot, jos alalla ei ole sovellettavaa työehtosopimusta. Tiedot on hankittava myös ulkomaisista yrityksistä.

Tilaajavastuulakia sovelletaan, jos vuokratujen työntekijöiden työskentely kestää yli 10 työpäivää tai jos alihankintasopimuksen arvo ylittää 7 500 euroa ilman arvonlisäveroa. Tällä tarkoitetaan sopimuksen koko arvoa erittelemättä siitä työn osuutta. Tilaajan ei kuitenkaan tarvitse pyytää tietoja, jos hän voi perustellusti luottaa siihen, että sopimusosapuoli täyttää lakisääteiset velvoitteensa. Tällaisia osapuolia ovat muun muassa valtio, kunta ja seurakunta sekä julkiset osakeyhtiöt tai vastaavat ulkomaiset yritykset. Luottamuksen voidaan katsoa toteutuvan yleensä myös, jos sopimuksen osapuolen toimintaa tai sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena.

Mikäli tilaajayritys ei ole tehnyt selvitystä, yritys määrätään maksamaan erityinen laiminlyöntimaksu. Se voidaan määrätä myös, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa. Maksu voidaan lisäksi määrätä, jos tilaaja selvityksen tekemisestä huolimatta osoittaa selvää piittaamattomuutta siitä, että tietää sopimuskumppaninsa laiminlyövänsä esimerkiksi työnantajavelvoitteitaan. Maksu on määrältään 1 600—16 000 euroa. Päätöksen maksusta tekee aluehallintovirasto, johon lakia valvova työsuojeluviranomainen kuuluu.

Työturvallisuuslaki koskee kaikkea Suomessa työ- ja virkasuhteessa tehtävää työtä. Lisäksi laki kattaa muitakin työn tekemisen tilanteita, kuten oppilaan ja opiskelijan työn koulutuksen yhteydessä. Työturvallisuuslaki sisältää työnantajan velvollisuudet huolehtia työn ja työolosuhteiden turvallisuudesta. La-

ki kattaa sekä fyysisen että henkisen turvallisuuden ja terveyden. Laissa on velvollisuuksia myös työntekijöille. Työturvallisuuslakia täydennetään useilla kymmenillä valtioneuvoston asetuksilla, joissa säädetään tarkemmin työn turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännösten soveltamiseen ei vaikuta työnantajan tai työntekijän kansalaisuus tai se, onko kysymys Suomessa palkatusta tai tänne lähetetystä työntekijästä. Työsuhteen kesto tai työaika ei vaikuta lain soveltamiseen, eikä myöskään se, onko työntekijä direktiivissä tarkoitettulla tavalla laittomasti maassa oleskeleva kolmannen maan kansalainen. Lakia sovelletaan tällaiseenkin työhön.

Työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Työturvallisuusrikos säädetään rangaistavaksi rikoslain 47 luvun 1 §:ssä. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006, jäljempänä *työsuojelun valvontalaki*) säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työturvallisuutta, työsuhdetta ja muiden työsuojelua koskevien säännösten noudattamista sekä työnantajan ja työntekijöiden välistä työsuojelun yhteistoimintaa työpaikalla. Tavoitteena on myös parantaa työympäristöä ja työoloja. Näitä tavoitteita toteutetaan työsuojelun viranomaisvalvonnalla ja työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnalla. Valvontalailla säädetään siitä, miten työsuojelusäännösten noudattamista valvotaan sekä työnantajan ja työntekijöiden välisestä työsuojelun yhteistoiminnasta työpaikalla.

Ulkomaalaisten työnteko-oikeuden ja vähimmäistyoehojen noudattamisen valvonta käytännössä

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tehostettu ulkomaalaisia työntekijöitä koskevan harmaan talouden valvontaa. Kaikilla työsuojelun vastuualueilla on tällä hetkellä ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaan erikoistunut tarkastaja/tarkastajia. Ulkomaisen työvoiman valvontaan liittyvää osaamista on lisätty vastuualueilla kouluttamalla muita tarkastajia. Tavoitteena on lisätä edelleen tarkastajien osaamis-

ta ulkomaisen työvoiman valvonnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2011 asettanut ulkomaisen työvoiman valvontaan koordinaatioryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on valvonnan kehittäminen ja yhtenäistäminen.

Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelman 2012—2015 mukaan harmaan talouden torjunnassa valvonnan kohteena olevilla työpaikoilla varmistetaan lainsäädännön noudattaminen erityisesti niin, että työnantajat noudattavat työsuhteissaan lainsäädännössä edellytetyjä vähimmäisehtoja ja käyttävät vain sellaista työvoimaa, jolla on työntekooikeus Suomessa. Lisäksi varmistetaan, että yritykset ja julkishallinnon organisaatiot noudattavat tilaajavastuulain velvoitteita. Runkosopimuskaudella 2012—2015 valvonnan kohteeksi valittavia toimialoja ovat muun muassa seuraavat: rakentaminen, siivousala, metalliteollisuus, majoitus- ja ravitsemistoiminta, kuljetusala, kiinteistönhoido ja maatalous. Lisäksi valvontakohteiden valinnassa kiinnitetään erityistä huomiota toimialoihin, joilla on paljon alihankintaa ja työpaikkoihin, joissa on toistuvasti työsuhteen vähimmäisehtojen laiminlyöntejä.

Kukin työsuojelun vastuualue ilmoittaa poliisille sekä työvoimaviranomaisille havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Ulkomaalaisia koskevassa valvontatyössä työsuojelun vastuualueet tekevät yhteistyötä etenkin poliisin (ilmoitukset rikosasioissa ja näihin liittyvät epäilyt sekä yhteistarkastukset), Maahanmuuttoviraston (ulkomaalaisrekisteri), Verohallinnon (havaintojen ilmoittaminen) ja työ- ja elinkeinotoimistojen (ilmoittaminen puutteista työsuhteen ehdoissa) kanssa. Myös ammattiliitoilta on saatu tietoja, joita on valvonnassa pystytty hyödyntämään. Työsuojelun vastuualueet osallistuvat tarvittaessa tarkastuskuihin muiden viranomaisten kanssa ja pyydetäessä myös muiden viranomaisten harmaan talouden torjuntahankkeisiin sekä antavat kyseessä olevaan asiaan liittyvää virka-apua muille viranomaisille.

Työsuojelun vastuualueet valvovat ulkomaisten työntekijöiden työnteko-oikeutta ja työnantajan tietojen säilyttämisvelvollisuutta kaikissa niissä viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa, joissa se tarkastuksen luonne huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista. Lähe-

tettyjen työntekijöiden työnantajien osalta tavoitetilana on vielä erikseen se, että edustajan asettamisesta on huolehdittu. Tarkastuksilla, jotka kohdistuvat lähetettyjen työntekijöiden työnantajiin, valvotaan tarkastuksen luonteen sen salliessa, että työnantaja on asettanut edustajan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:n mukaisesti ja että kyseessä olevalla edustajalla on hallussaan lain 4 b §:ssä mainitut tiedot.

Ulkomaisten työvoiman työsuhteiden vähimmäisehtojen valvonnan tavoitteena on, että tarkastetuilla työpaikoilla ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteisiin sovelletaan ainakin vähimmäistyehtoja.

Tehtyjen tarkastusten pohjalta ulkomaalaisten varsinaisen luvattoman työnteon ei voida katsoa olevan yhtä suuri ongelma kuin vähimmäisehtojen noudattaminen. Ulkomaista työvoimaa koskevat laittoman työnteon ongelmat liittyvät useimmiten työehtoihin eli siihen, että maassa luvallisesti olevat tekevät työtä työehtojen vastaisesti tai työnantajan edellytykset toimia laillisesti eivät muutoin ole kunnossa. Täysin laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä on vuosittain havaittu valvonnassa hyvin vähän.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden vuoden 2010 toiminnastaan laatimien raporttien mukaan raportointivuonna suoritettiin 1814 tarkastusta, jossa selvitettiin ulkomaalaisen työvoiman työnteko-oikeutta. Työnteko-oikeus oli kunnossa yli 90 %:ssa tarkastetuista kohteista. Puutteita tietojen säilyttämisessä havaittiin 316 tarkastuksessa. Vuonna 2010 työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen valvomiseksi tehtiin 1061 tarkastusta, joissa havaittiin puutteita 188 tapauksessa. Vähimmäisehtojen toteutumista ei ole voitu selvittää 265 tarkastuksessa johtuen mm. siitä, ettei tarkastuksella ole ollut käytettävissä vähimmäisehtojen noudattamisen tarkastamiseksi tarvittavia asiakirjoja. Aluehallintovirastot ovat vuonna 2010 tehneet ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien rikosepäilyjen johdosta poliisille ilmoituksen 79 tapauksessa.

Työsuojelun vastuualueiden tarkastusten määrät sovitaan vuosittain tulosneuvotteluissa. Vuodelle 2011 ulkomaalaisvalvontaan liittyvien tarkastusten määrällisenä valtakunnallisena vähimmäistavoitteena on ollut yh-

teensä 850 tarkastusta. Tulossopimuksissa määrä on jyvitetty vastuualuekohtaisesti.

Työsuojelun vastuualueet laativat selostuksen valvontatoimenpiteistään sosiaali- ja terveysministeriölle.

Ulkomaalaisvalvonta

Laittomasti oleskelevia työntekijöitä tulee esille myös ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä sisämaan ulkomaalaisvalvonnan merkitys on kasvanut. Sisämaan ulkomaalaisvalvonta on pääosin poliisin vastuulla. Myös ulkomaalaisvalvonnassa direktiivin soveltamisalan mukaisia täysin laittomasti oleskelevia ja Suomessa työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia on tullut esiin vain yksittäistapauksina.

Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tehdään sekä osana peruspoliisityötä että analyysiin perustuvana ulkomaalaisvalvontana. Vuosittain poliisilla on sekä valtakunnallisia että alueellisia valvontatapahtumia. Lisäksi poliisin päivittäiseen työhön liittyy muiden tehtävien ohessa yhä useammin ulkomaalaistehtäviä, joiden yhteydessä henkilön maassaoloedellytykset tarkistetaan. Luvattomasti maassa oleskelevien ulkomaalaisten löytämiseksi on myös erilaisia taktisia menetelmiä, jotka liittyvät rikostutkintaan ja rikostiedusteluun. Poikkipoliisitoiminnan rikostiedustelun organisoimiseksi on perustettu poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välinen PTR-toiminto, jonka kautta kaikki oleellinen tieto lainvalvontaviranomaisten havainnoista laittoman maahantulon torjumiseksi kulkee.

Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajavalvonnan ohella. Rajavartiolaitos osallistuu sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan poliisin pyynnöstä tai mikäli se on tarpeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka rajavartiolaitoksen lakisäänteisen tehtävän loppuunsaattamiseksi. Tämä merkitsee muun muassa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun torjuntaa.

Sisämaan ulkomaalaisvalvonnassa paikallispoliisi on keskeisessä roolissa, kun pyritään löytämään laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Poliisilaitoksissa ulkomaalaisvalvonnasta vastaavia henkilöitä on sijoitettuna eri toimintasektoreille. Osa henkilöistä,

joiden tehtäviin ulkomaalaisvalvonta erityisesti kuuluu, on sijoitettu rikostorjuntaan, osa valvonta- ja hälytystoimintayksikköön ja osa lupapalveluyksikköön.

Erityiset laittoman maahantulon torjunnan vastuuhenkilöt vastaavat siitä, että poliisiyksiköissä suoritetaan ulkomaalaisvalvontaa peruspoliisitoiminnan yhteydessä, järjestetään tarvittaessa teemavalvontaa ja osallistutaan Keskusrikospoliisin koordinoimiin valtakunnallisiin teemavalvontatapahtumiin. Vastuuhenkilöt osallistuvat laittoman maahantulon tilannekuvan ylläpitämiseen oman toimialueensa osalta sekä vastaavat siitä, että yksikön henkilöstön laittoman maahantulon torjuntaan liittyvä koulutus on ajan tasalla. Poliisiyksiköihin on nimetty myös ulkomaalaisasioiden oman toimen ohella toimivat kouluttajat. Nämä huolehtivat yhdessä päällystövastaavan kanssa siitä, että ulkomaalaisasioiden, kuten ulkomaalaisvalvonnan ja turvapaikkatutkiminnan, kannalta merkittävät asiat tulevat osaksi poliisilaitoksen sisäistä koulutusta.

Myös liikkuva poliisi voi oman toimintansa yhteydessä tehdä tärkeitä havaintoja laittomasti maassa oleskelevista. Keskusrikospoliisin tehtävänä on laittoman maahantulon torjunnan alueella koota ja jakaa tietoa sekä toimia laittoman maahantulon torjunnan asiantuntijatahona. Keskusrikospoliisi myös koordinoi vuosittain valtakunnallisia teemavalvontapahtumia sekä ylläpitää laittoman maahantulon tilannekuvaa. Suojelupoliisi osallistuu toimialansa puitteissa laittoman maahantulon torjuntaan.

2.3 Direktiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenmaissa

Työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpano on valmisteltu samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa. Kattavaa ja yksityiskohtaista vertailua eri maiden ratkaisusta direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei siksi ole ollut mahdollista tehdä hallituksen esityksen valmistelun aikana. Vastuu direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta on eri jäsenvaltioissa osoitettu eri ministerioille. Vastuussa on pääsääntöisesti joko työ-, oikeus- tai sisäministeriö. Kaikissa jäsenvaltioissa tehdään tiivistä mi-

nisteriöiden välistä yhteistyötä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

Jäsenvaltiot ovat kokoontuneet keskustelemaan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä kolmeen komission järjestämään kontaktikomitean kokoukseen lokakuun 2009 ja lokakuun 2010 välillä. Kokoukseskusteluissa on ollut mahdollista esittää keskeisimmät täytäntöönpanon yhteydessä esiin nousseet kysymykset. Kokouksissa käsiteltiin muun muassa direktiivissä käytettäviä käsitteitä ja direktiivin soveltamisalaa, työnantajalle ja alihankkijalle asetettavia velvollisuuksia ja sanktioita sekä viranomaisten tehtäviä.

Ruotsissa työnantajasanktiodirektiivin kansallista voimaansaattamista koskeva mietintö (*EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*; SOU 2010:63) julkaistiin 30 päivänä syyskuuta 2010. Mietinnössä esitetään alustavana arviona tarve ulkomaalaislain 20 luvun 5 §:n muuttamiseen siten, että siinä otettaisiin paremmin huomioon direktiivin tarkoittamat rangaistavana pidettävät tilanteet. Säännöksessä säädetään sakkorangaistuksesta tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistuksesta henkilölle, joka tahallisesti tai huolimattomuuden vuoksi palkkaa ulkomaalaisen, jolla ei ole työlupaa. Saman luvun 12 §:ää koskien taloudellisen seuraamusmaksun määräämistä työnantajalle, joka saman luvun 5 §:n mukaisesti ottaa palvelukseensa työntekijän, jolla ei ole oikeutta työskennellä Ruotsissa, esitetään muutettavaksi vastaavalla tavalla. Voimassa olevan seuraamusmaksun arvioidaan olevan jo nykyisellään niin merkittävä, että sen voidaan katsoa sisältävän keskimääräiset palauttamiskustannukset.

Rikosoikeudellisten sanktioiden osalta katsotaan, että Ruotsin kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin edellytykset ja menee osittain jopa direktiivin edellyttämää pitemmälle, eikä muutostarvetta sen osalta ole. Ruotsissa ei ole säännöksiä työnantajan velvoitteesta tarkistaa ennen työsuhteen solmimista, että kolmannen maan kansalaisella on oikeus oleskella ja tehdä työtä maassa. Tämä velvollisuus esitetään mietinnössä sisällytettäväksi lakiin.

Ruotsin ulkomaalaislain 5 luvun 15 §:ssä säädetään määräaikaisen, vähintään kuusi kuukautta voimassa olevan oleskeluluvan

myöntämisestä tietyin edellytyksin tilanteissa, jotka liittyvät rikosten tutkintaan. Säännös oli laissa jo ennen uhridirektiivin kansallista täytäntöönpanoa, minkä yhteydessä katsottiin, ettei säännöstä ollut tarpeen rajata koskemaan tiettyjä rikoksia, vaan se jätettiin sil-lensä. Tämä lähestymistapa on omaksuttu myös työnantajasanctiodirektiivin 13 artiklan 4 kohdan edellyttämän oleskeluluvan osalta.

3 Nykytilan arviointi

3.1 Direktiivin säännökset, jotka edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiivin 2 artiklan f kohdan määritelmää alihankinnasta ei ole kansallisessa työ-lainsäädännössä erityisesti määritelty muussa kuin tilaajavastuulaissa. Tämän lain 3 §:n 3 kohdan mukaan alihankintasopimuksella tarkoitetaan tilaajan ja tämän sopimuspuolen välistä sopimusta tietyn työtuloksen aikaan-saamiseksi vastiketta vastaan. Tältä osin määritelmät eivät ole sanamuodoltaan yhteneväiset. Määritelmä edellyttää tarkennusta säännöksissä.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohta edellyttää, että jäsenmaat velvoittavat työnantajat ilmoittamaan valtioiden nimeämille toimivaltaisille viranomaisille kolmansien maiden kansalaisten työsuhteen alkamisesta kunkin jäsenvaltion asettamassa määräajassa. Ulkomaalaislain 73 §:n vastaavaa säännöstä on direktiivin täytäntöönpanon johdosta tarkistettava.

Direktiivin 5 artiklan tarkoittamista työnantajan maksettaviksi määrättävistä taloudellisista seuraamuksista ja laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta aiheutuvista kustannuksista ei ole säännöksiä kansallisessa lainsäädännössä. Tältä osin direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä.

Suomen lainsäädännössä ei ole säännöksiä direktiivin 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun työntekijän palkanneen työnantajan velvollisuudesta vastata kuluista, jotka aiheutuvat työntekijän saatavien lähettämisestä kolmannen maan kansalaiselle toiseen valtioon.

Direktiivin 6 artiklan 5 kohta edellyttää, että tapauksissa, joissa on myönnetty 13 artiklan 4 kohdan mukaisesti voimassaoloajaltaan rajoitettu oleskelulupa, jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisessa lainsäädännössä ehdot, joiden mukaan näiden lupien kesto voidaan jatkaa, kunnes kolmannen maan kansalaiselle on maksettu hänen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti perityt palkkasaatavansa. Kohta tulee ottaa huomioon 13 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanon yhteydessä.

Alihankintaa koskevan direktiivin 8 artiklan täytäntöönpano edellyttää lainsäädäntömuutoksia työnantajan ja välittömän toimeksiantajan yhteisvastuusta sekä pääasiallisen toimeksiantajan ja alihankintaketjun mahdollisten muiden alihankkijoiden vastuusta. Artiklan huolellisuusvelvoitetta koskevan poikkeussäännön hyödyntämiseksi on myös selvitettävä lainsäädännön tarkistamista kansallisella menettelyllä. Artiklan toimeenpanossa on otettava huomioon myös direktiivin 2 artiklan määritelmä alihankinnasta.

Direktiivin 13 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisessa lainsäädännössä 9 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen rikosten osalta edellytykset, joilla ne voivat myöntää tapauskohtaisesti oleskeluluvan, jonka voimassaoloaika on rajoitettu sen mukaan, miten kauan asianomainen kansallinen menettely kestää, asianomaisille kolmansien maiden kansalaisille vastaavanlaisia järjestelyjä noudattaen kuin direktiivin 2004/81/EY soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille. Säännöksen täytäntöönpanemiseksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättävän samankaltaiset säännökset kuin uhridirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on tehty. Nimenomaisen säännöksen käyttöönotto edistäisi hyväksikäytön uhriksi joutuneen kolmannen maan kansalaisen suojelua ja lisäisi osaltaan yleistä tietoisuutta ongelmasta.

3.2 Direktiivin säännökset, jotka eivät edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön

1 artikla. Artiklassa määritellään direktiivin kohde ja soveltamisala. Artiklaa on tarkasteltava osana direktiivin muodostamaa

kokonaisuutta. Soveltamisala jätetään direktiivissä kansallisen lainsäädännön perusteella täsmennettäväksi, sillä 2 artiklan b kohdassa tarkoitettua kolmannen maan kansalaisten laittoa oleskelun yhteydessä viitataan maassa oleskelun tai asumisen edellytysten täyttymiseen kyseisessä jäsenvaltiossa. Säännös ei sellaisenaan aiheuta muutoksia ulkomaalaislakiin tai muuhun kansalliseen lainsäädäntöön.

2 artikla. Artiklan *a kohdassa* tarkoitettu kolmannen maan kansalainen määritellään ulkomaalaislain 3 §:n 2 a kohdassa. Säännös lisättiin lakiin pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY (jäljempänä *pitkään oleskelleita koskeva direktiivi*) kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (HE 94/2006 vp), koska katsottiin, että käsitettä tulisi jatkaa ulkomaalaislaissa tarvitsemaan. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan ulkomaalaislaissa muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa. Ulkomaalaislaissa unionin kansalaisten on rinnastettu Euroopan talousalueen (ETA) valtioiden Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaiset sekä Sveitsin kansalaiset.

Ulkomaalaislaissa ei ole erillistä artiklan *b kohdassa* tarkoitettua laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisten määritelmää. Edellä kerrotun mukaan laissa on kolmannen maan kansalaisten määritelmä. Lisäksi ulkomaalaislaissa säädetään oleskeluoikeudesta Suomessa. Lain 40 §:n 1 momentissa määritellään oleskelu, joka on ulkomaalaislain mukaista laillista oleskelua Suomessa. Tällaista oleskelua on erityisesti Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu ja tietyin pykälässä täsmennetyin edellytyksin enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu. Pykälän 3 momentin nojalla ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Artiklan *c—e, g ja h kohta* vastaavat Suomen lainsäädäntöä. Työsopimuslakia sovelletaan myös direktiivissä tarkoitettuihin työntekijöihin. Muun työlainsäädännön soveltamisala määräytyy työsopimuslain soveltamisalan mukaan. Työsopimuslain 1 §:ssä

säädetty soveltamisala kattaa määritelmät työnteosta, työnantajasta ja oikeushenkilöstä työnantajana ottaen huomioon voimassa oleva yhtiöoikeus. Työvoiman vuokrausyritystä koskeva käsite vastaa myös työsopimuslaissa omaksuttuja periaatteita.

Artiklan *i kohdassa* tarkoitetuista erityistä hyväksikäyttöä osoittavista työoloista on säädetty useassa laissa. Työturvallisuuslaissa säädetään työturvallisuuden ja työolojen vähimmäistasosta. Syrjinnästä ja sen kiellosta säädetään työsopimuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaisissa. Työterveyshuollosta säädetään työterveyshuoltolaissa. Nuorista työntekijöistä annetussa laissa säädetään nuorten työntekijöiden vähimmäisiästä, muusta suojelusta ja työajoista. Lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia sovelletaan myös laittomasti maassa oleskeleviin kolmansista maista tullessiin lähetettyihin työntekijöihin. Lain mukaan lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan myös työturvallisuuslakia, tasa-arvolakia, työterveyshuoltolakia ja nuorista työntekijöistä annettua lakia. Rikoslaisissa on vastaavasti rangaistussäännökset, kuten työsyrynnästä 47 luvun 3 §:ssä ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä saman luvun 3 a §:ssä. Säännösten voidaan katsoa vastaavan direktiiviä.

Suomessa voimassa olevat vähimmäispalkkaa koskevat säännökset vastaavat *j kohdassa* määriteltäviä vähimmäispalkkaa. Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaan työehdot, mukaan lukien palkka, määräytyvät sovellettavan työehtosopimuksen tai yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Työehtosopimuksen puuttuessa vähimmäispalkasta on säädetty työsopimuslain 2 luvun 10 §:ssä. Työsopimuslakia sovelletaan myös vuokratuihin työntekijöihin. Vuokrattuun työntekijään sovellettavasta työehtosopimuksesta ja vähimmäispalkasta säädetään erikseen työsopimuslain 2 luvun 9 §:ssä. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 2 §:n 4 momentissa säädetään vähimmäispalkasta, joka on sama kuin yleissitovassa työehtosopimuksessa määrätty palkka. Työehtosopimuksen puuttuessa lähetetyille työntekijälle on maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka silloin, jos työnantajan ja työntekijän sopima työstä maksettava vastike alittaa kohtuullisena pidettävän palkan olennaisesti. Myös kotitalo-

ustyöntekijöiden työsuhteesta annetussa laissa (951/1977) on viittaus siihen, että vähimmäispalkka määräytyy edellä mainitun työsopimuslain mukaan. Säännöksiä sovelletaan direktiivissä tarkoitettuihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka tekevät työtä Suomessa työsuhteessa.

Työaikalakia ja vuosilomalakia sovelletaan direktiivissä tarkoitettuihin työntekijöihin silloin, kun he ovat työsopimuslain tai lähetytystä työntekijöistä annetun lain mukaan työsuhteessa heidän palkanneeseen työnantajaan. Näiden lakien mukaan määräytyvät muun muassa vuosilomapalkka ja lomakorvaus, ylityökorvaukset sekä enimmäistyöaika ja leposäännökset.

3 artikla. Artiklan edellyttämästä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntöön kieltämisestä säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislaissa säädetään toisaalta laillisesta oleskelusta Suomessa ja toisaalta ulkomaalaisen oikeudesta työntöön Suomessa.

Ulkomaalaislain 40 §:ssä määritellään tilanteet, joissa ulkomaalaisen oleskelu Suomessa on laillista. Lain 186 §:n mukaan 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 työntöön ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista, taikka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 73 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden, on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Rangaistusvastuu työnantajan ja toimeksiantajan kesken määräytyy 74 §:n mukaan. Rangaistusvastuun kohdentumisesta työnantajan ja tämän edustajan kesken säädetään rikoslain 47 luvun 7 §:ssä.

4 artikla. Ulkomaalaislain 73 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista. Pykälän 2 momentti sisältää artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytyksen. Sen mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesta säilyttämisvelvollisuudesta säädetään 73 §:n 4 momentissa, joka edellyttää työnantajan säilyttävän työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekijäoikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Työnantajan on säilytettävä tiedot ulkomaalaisen palvelussuhteen päättymisestä neljä vuotta.

Ulkomaalaislain 186 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen, on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

Direktiivin 6 artiklan 1 a kohta koskee työnantajien velvollisuutta maksaa työntekijöiden saatavia. Kohdassa myös tarkennetaan edelleen 2 artiklassa määriteltä palkan määritelmää. Jos työnantaja on palkannut laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, työnantaja on velvollinen maksamaan tällaiselle työntekijälle lain mukaisen palkan ja sovellettavasta työlainsäädännöstä johtuvat muut rahalliset etuudet samalla tavalla kuin työntekijöille yleensä. Vastaavat säännökset ovat myös lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa. Tästä syystä Suomen lainsäädäntö vastaa direktiivin asianomaista kohtaa.

Artiklan 2 kohdassa säädetään menettelyistä saatavien saamisen varmistamiseksi. Työlainsäädännössä säädetään saataville vanhentumisajat ja saatavien saamiseksi kanneoikeus. Esimerkiksi työsopimuslain 13 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään, että työntekijän palkkasaatava vanhentuu pääsääntöisesti viiden vuoden kuluessa erääntymispäivästä. Työsuhteen päätyttyä palkkasaatavaa koskeva kanne on kuitenkin nostettava pääsäännön mukaan kahden vuoden kuluessa siitä, kun työsuhde on päättynyt. Direktiivissä tarkoitettulla työntekijällä on sama oikeus vaatia kanneella saataviaan työnantajaltaan kuin mitä on työntekijöillä yleensä. Tällaisella työntekijällä on myös mahdollisuus valtuuttaa joku toinen henkilö vaatimaan saataviaan Suomessa.

Direktiivin voidaan katsoa toteutuvan tältä osin riittävällä tavalla, eikä näin ollen ole

tarvetta säätää erikseen vaihtoehtoisesti muusta toimivaltaisesta viranomaisesta, jonka tehtävänä olisi käynnistää erääntyneiden palkkasaatavien periminen kannetta nostamatta.

Jos työntekijä on palannut tai palautettu lähtömaahansa, hänen käytössään ovat edelleen edellä kuvatut menettelyt. Siten 6 artiklan 4 kohdassa säädetty velvoitteet ovat myös toteutetut voimassa olevilla laeilla.

Edellä esitettyä tulkintaa tukee myös se, että työsopimuslain 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat työsopimuslain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista. Työsuojeluviranomaisilla on myös oikeus pyynnöstä saada valvonnan kannalta tarpeellisista asiakirjoista työnantajalta jäljennöksiä.

Myös työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla on velvollisuus antaa työntekijälle kirjallinen selvitys työntöön keskeisistä ehdoista, jos työsuhde on voimassa toistaiseksi tai yli kuukauden pituisen määräajan. Selvitys on annettava viimeistään ensimmäisen palkanmaksukauden päättymiseen mennessä, jolleivät ehdot käy ilmi kirjallisesta työsopimuksesta. Jos työntekijä on alle kuukauden pituisissa määräaikaisissa työsuhteissa saman työnantajan kanssa toistuvasti samoin ehdoin, on työnantajan annettava selvitys työntöön keskeisistä ehdoista viimeistään kuukauden kuluttua ensimmäisen työsuhteen alkamisesta. Sopimussuhteiden toistuessa selvitystä ei pääsääntöisesti tarvitse antaa uudelleen. Selvitys voidaan antaa yhdellä tai useammalla asiakirjalla tai viittaamalla työsuhteessa sovellettavaan lakiin tai työehtosopimukseen. Selvityksestä on käytävä ilmi ainakin työnantajan ja työntekijän koti- tai liikepaikka, työntöön alkamisajankohta, määräaikaisen työsuhteen kesto ja määräaikaisuuden peruste, koeaika, työntekopaikka tai jos työntekijällä ei ole pääasiallista kiinteää työntekopaikkaa, selvitys niistä periaatteista, joiden mukaan työntekijä työskentelee eri työkohteissa. Lisäksi selvityksessä on oltava työntekijän pääasialliset työtehtävät, työhön sovellettava työehtosopimus, palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä palkanmaksukausi, säännöllinen työaika, vuosiloman määräyty-

minen, irtisanomisaika tai sen määräytymisen peruste.

Työnantajan on lisäksi annettava työntekijälle kirjallinen selvitys työntöön ehdon muutoksesta niin pian kuin mahdollista, viimeistään kuitenkin muutosta seuraavan palkanmaksukauden päätyttyä, jollei muutos johdu lainsäädännön tai työehtosopimuksen muuttamisesta. Vuokratyössä selvitys on annettava vuokratyöntekijän pyynnöstä, vaikka sopimus olisi tehty alle kuukauden määräajaksi.

Jos työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, tällä on lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:n mukaan oltava Suomessa edustaja, jolla on kelpoisuus toimia lähetävän yrityksen puolesta tuomioistuimissa ja vastaanottaa tämän puolesta haasteita ja muita viranomaisasiakirjoja. Edustajalla on oltava hallussaan myös tiettyjä asiakirjoja lähetyn työntekijän työsuhteen alkaessa. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa selvitys lähetyn työntekijän työnteko-oikeuden perusteesta ja hänen työsuhteeseensa sovellettavat keskeiset työehdot. Työsuojeluviranomaiset voivat saada edustajalta lähetyn työntekijän työehdoista valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja ja he voivat ohjata ja neuvoa työnantajaa Suomessa olevan edustajan välityksellä siten, että työnantaja soveltaa työehtoja laeissa säädettyllä tavalla.

Artiklan 2 kohdan vaatimus siitä, että laittomasti työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille on järjestelmällisesti ja puolueettomasti tiedotettava heidän oikeuksistaan ennen palautuspäätöksen täytäntöönpanoa toteutetaan ohjeistuksella. Artiklan 5 kohdan edellytys siitä, että laittomasti työskennelleille kolmannen maan kansalaiselle myönnetyn oleskeluluvan kesto voidaan jatkaa, toteutuu ihmiskaupan uhrille myönnettävän oleskeluluvan tapaan ulkomaalaislain nykyisten säännösten nojalla.

7 artikla. Artiklassa säädetään muista toimenpiteistä, joilla on runsaasti yhteyksiä myös muuhun yhteisön lainsäädäntöön. Säännös jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa, sillä sen mukaan työnantajiin on kohdistettava artiklassa mainitut toimenpiteet tarvittaessa. Tämän johdosta ja ottaen huomioon asiaa koskevien kansallisten ja EU-säännösten runsauden, jotka jo mahdollistavat artiklassa tarkoitetut toimenpiteet, ei tämän direktiivin pe-

rusteella ole tarkoituksenmukaista muuttaa voimassa olevaa sääntelyä.

Artiklan 1 kohdan a alakohta edellyttää tarvittaessa myös työnantajan sulkemista joidenkin tai kaikkien julkisten etuuksien, tukien ja avustusten, myös jäsenvaltioiden hallinnoiman EU:n rahoituksen, ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi. Artiklan 1 kohdan c alakohta puolestaan sisältää säännöksen laittomasta työnteosta paljastuneelle työnantajalle maksettujen julkisten etuuksien, tukien tai avustusten, mukaan lukien EU:n rahoituksen, takaisin perimisestä.

Taloudellisten tukien myöntämiseen, käyttöön, valvontaan ja takaisinperintään sovelletaan Suomessa useita lakeja, joilla on runsaasti kytkentöjä yhteisön lainsäädäntöön. Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (1336/2006) soveltamisalalla voidaan myöntää avustuksia erityisesti pienten ja keski suurten 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 kansallisesta rahoituksesta tai yhteisön rahoituksesta. Täydentävästi erilaisiin tukiiin ja avustuksiin voidaan soveltaa valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Myös viimeksi mainittuun lakiin sisältyy säännöksiä tukien maksatuksesta, maksatuksen keskeyttämisestä ja tukien takaisinperinnästä.

Rakennerahastolakia (1401/2006) sovelletaan Euroopan yhteisön rakennerahastoista osarahoitettaviin suunnitelmiin ja ohjelmiin, niiden valmisteluun, toimeenpanoon sekä rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen julkisen rahoitusosuuden hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen. Rakennerahastoihin liittyy yhteisön oikeudessa rakennerahastokohtaisia säädöksiä sekä yleisempiä säädöksiä, kuten komission asetus (EY) N:o 1681/1994 rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksien ja aiheuttomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tietojärjestelmän perustamisesta. Asetuksessa säädetään jäsenvaltion selvitys- ja tiedonantovelvolli-

suuksista. Asetusta on muutettu vuoden 2006 alussa voimaan tulleella komission asetuksella (EY) N:o 2035/2005. Asetuksella tarkennettiin jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuutta tietyissä tilanteissa. Rakennerahastoihin liittyy myös neuvoston asetus (EY, EURATOM) N:o 2988/1995 Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta (ns. väärinkäyttöasetus).

Artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu sulkeminen hankintamenettelyjen ulkopuolelle enintään viideksi vuodeksi katetaan Suomessa voimassa olevalla sääntelyllä. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 8 luvun 52—54 § sisältää säännökset, joiden perusteella ehdokas voidaan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Julkisista hankinnoista annetun lain 52 §:ssä on säännös ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arvioinnista. Säännös edellyttää, että ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arviointi tulee tehdä ennen tarjousten vertailua. Ehdokas tai tarjoaja voidaan kuitenkin 53 tai 54 §:n mukaisesti sulkea tarjouskilpailusta myöhemminkin tarjouskilpailun aikana hankintayksikön saatua tiedon poissulkemisen perusteesta.

Lain 53 §:ssä säädetään eräisiin rikoksiin syyllistyneiden ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisesta tarjouskilpailusta. Eräänä pakollisena poissuljentaperusteena mainitaan rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukainen kiskonnantapainen työsyryntä. Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä on kysymys, kun työnhakija tai työntekijä asetetaan kielletyllä syryntäperusteella huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan ja työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelomattomuutta tai tietämättömyyttä. Kiskonnantapaisesta työsyryntärikoksesta annettu vankeustuomio olisi osoitus siitä, että työnantaja on tietoisesti käyttänyt hyväkseen esimerkiksi ulkomaalaistaustaisen, kielitaidottoman työntekijän hädänalaista asemaa ja soveltanut häneen muista työntekijöistä poiketen huomattavasti heikompia työehtoja kuin laki ja työehtosopimukset edellyttävät. Hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa 53 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen syyllistyneen ehdokkaan tai tarjoajan poissulkemisessa, vaan sen on suljettava tarjous-

kilpailusta kyseisessä momentissa tarkoitettuun rikoksiin syyllystynyt ehdokas tai tarjoaja. Poissulkeminen edellyttää lainvoimaista tuomiota, joten hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta sulkea tarjoajaa meneillään olevan esitutkinnan tai vireillä olevan, mainittuja rikoksia koskevan, oikeudenkäynnin vuoksi. Lisäksi on huomioitava, mitä liiketoimintakiellosta annetussa laissa (1059/1985) säädetään.

Lain 54 §:ssä säädetään muista, harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista. Lain 55 §:ssä säädetään poissulkemisen edellytysten selvittämisestä.

Artiklan 1 kohdan d alakohda sisältää vaihtoehtoisen säännöksen joko toimipaikkojen sulkemista tai liiketoiminnan harjoittamista koskevan luvan peruuttamista koskevasta velvoitteesta. Koska jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa valittavan menettelyn suhteen ja koska luvan peruuttamista voidaan perustuslakivaliokunnan linjausten valossa pitää kyseenalaisena, tässä esityksessä arvioitavaksi jää toimipaikkojen sulkemista joko väliaikaisesti tai pysyvästi koskeva menettely. Suomessa liiketoimintakiellon kynnys on varsin korkealla, koska kyseessä on perusoikeuden rajoitus.

Arvioitaessa sitä, täyttääkö nykyisin voimassa oleva laki liiketoimintakiellosta d alakohdan mukaisen veloitteen, tulee ensinnäkin arvioitavaksi se, onko kyseessä sellainen rikos, jonka osalta edellä selostetun liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n edellytykset täyttyvät. Mainitun 3 §:n 1 momentin mukaan lain 2 §:n mukainen henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon, jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia (1 kohta) tai jos hän on liiketoiminnassa syyllystynyt rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä (2 kohta), ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Vähäisenä rikollisena menettelynä voidaan pitää sellaista tekoa, josta on säädetty sakko-rangaistus tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Menettelyä ei voida pitää vähäisenä silloin, kun rikoksesta voi seurata yli kaksi vuotta vankeutta. Jos rikollisen menettelyn

seuraamus on enemmän kuin kuusi kuukautta, mutta enintään kaksi vuotta vankeutta, menettelyn vähäisyys on arvioitava ottamalla tapauskohtaisesti huomioon menettelyn so-pimattomuus ja moitittavuus. Lisäksi tulisi ottaa huomioon rikoksen ilmenemismuoto ja syyksiluettavan rikoksen laajuus. Näin ollen rikollista menettelyä ei tulisi pitää vähäisenä, jos se muodostaisi olennaisen osan liiketoiminnasta tai sillä saavutettu hyöty olisi merkittävää (HE 198/1996, s. 16). Jos direktiivin 3 artiklan rikkominen on selostetuin tavoin ei-vähäinen, henkilö voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon.

Alakohta d sisältää veloitteen lainsäätäjälle säätää liiketoimintakiellon omaisesta menettelystä, mutta sillä ei yhtenäistetä liiketoimintakiellon edellytyksiä. Näin ollen d alakohda ei aiheuta lainsäädännön muutostarpeita ja se, onko taustalla oleva rikos yllä kuvatuin tavoin ei-vähäinen, jää yksittäistapauksessa harkittavaksi. Kun kysymys on rikoslain 47 luvun 6 a §:n mukaisesta luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, on mahdollista katsoa, että vaatimus voi yksittäistapauksessa täytyä.

9 artikla. Artikla sisältää säännöksen rikoksiksi säädetävistä teoista. Artiklan tarkoituksena on kriminalisoida ainoastaan sellaiset 3 artiklan sisältämän kiellon rikkomiset, joita on pidettävä vakavina. Näin ollen artiklan sisältämällä kriminalisointivelvoitteilla on tarkoitus puuttua ainoastaan 3 artiklan sisältämän kiellon rikkomisen törkeimpiin tekemuotoihin. Artiklaa voidaan pitää vähimmäissääntelyyn velvoittavana säännöksenä, eikä se velvoita säätämään artiklan 1 kohdassa lueteltuja alakohdita (a–e) erillisiksi rikoksiksi. Rikoslain 47 luvun 6 a §:n säännös luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä kattaa direktiivin 3 artiklan sisältämän kiellon rikkomisen. Sitä voidaan myös pitää 9 artiklan sisältämää velvoitetta laajempänä ja ankarampana, koska mainitun rikoslain pykälän mukaan jo ensimmäinen lait-toman työntekijän palkkaaminen on rangaistavaa. Direktiivin neuvotteluvaiheessa eduskunnalle toimitetuissa kirjelmissä todettiin, että 9 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdat aiheuttavat lainsäädännön muutostarpeen, mutta edellä selostetun tarkemman selvityksen perusteella voidaan katsoa, että luvattoman

ulkomaisen työvoiman käyttöä koskeva säännös kattaa jo 9 artiklan mukaisen velvoitteen. Artikla ei näin ollen velvoita muuttamaan kansallista lainsäädäntöä. Rikoslain 5 luvun 5 §:n nojalla rangaistaan yllytyksestä ja 6 §:n nojalla avunannosta tahalliseen rikokseen. Säännökset täyttävät artiklan 2 kohdan velvoitteet.

10 artikla. Artiklan 1 kohta sisältää tavanomaisen säännöksen tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista rikosoikeudellisista rangaistuksista. Kohta ei edellytä määrättäväksi tietyissä tilanteissa sakko- tai vankeusuhkaa tai tiettyä näille asetettavaa tasoa. Rikoslain 47 luvun 6 a §:n sisältämät voimassa olevat rangaistussäännökset täyttävät 1 kohdan velvoitteet. Artiklan 2 kohdan sallimaa sääntelyä on selostettu jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

11 artikla. Oikeushenkilön vastuuta koskeva 11 artikla sisältää tavanomaisen säännöksen oikeushenkilön vastuusta. Säännös vastaa muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (2008/99/EY) ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin. Kuten edellä on selostettu, artiklan sisältämän oikeushenkilön vastuun ei tarvitse välttämättä olla rikosoikeudellista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vastuu voi olla myös siviilioikeudellista tai hallinto-oikeudellista. Siviilioikeudellista vastuuta on esimerkiksi vahingonkorvausvastuu, joka voi Suomessa kohdata oikeushenkilöä sen toiminnassa aiheutetun vahingon osalta.

Kuten edellä on todettu, rikoslain 9 luvun säännökset oikeushenkilön vastuusta eivät sovellu rikoslain 47 luvun 6 a §:n säännökseen luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. Oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaa koskevassa rikoslain 9 luvun 1 §:ssä todetaan, että oikeushenkilö on tuomitettava rikoksen johdosta yhteisösakkoon, jos rikos on rikoslaissa säädetty rangaistavaksi. Yhteisösakkoa tulee käyttää vain melko harvojen ja suhteellisen vakavien rikostyyppien seuraamuksena (HE 95/1993 vp, s. 24/I). Tämä liittyy siihen, että yhteisösakkoprosessin käynnistäminen vähäisissä rikoksissa on voimavarojen väärinkäyttöä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan hallituksen esityksen mukaan uuden vastuumuodon tarve on ilmeisin väljästi määri-

tellyssä taloudellisessa rikollisuudessa, vaikka sitä ei ole syytä ehdottomasti sulkea pois muunlaisistakaan rikoksista. Kuitenkaan varsinaista estettä sille, että oikeushenkilön rangaistusvastuu laajennettaisiin soveltumaan rikoslain luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevaan pykälään, ei ole. Ottaen kuitenkin huomioon edellä selostetut yhteisösakon käyttämistä koskevat yleiset periaatteet, ei oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevaan pykälään ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Lisäksi koska 11 artikla ei velvoita säätämään oikeushenkilön rikosoikeudellisesta vastuusta ja koska Suomessa oikeushenkilö voi joutua myös rikosperusteiseen vahingonkorvausvastuuseen, ei tässä esityksessä ehdoteta, että rikoslain 9 luvun säännökset oikeushenkilön vastuusta laajennettaisiin soveltumaan rikoslain 47 luvun 6 a §:n säännökseen luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä.

12 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan oikeushenkilölle määrättävien seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Sillä ei näin ollen rajoiteta jäsenvaltion seuraamuksia koskevaa harkintavaltaa yksityiskohtaisiin säännöksiin. Edellä selostettua siviilioikeudellista vastuuta voidaan pitää artiklan sisältämän velvoitteen mukaisena. Artiklan 2 kohta ei velvoita julkaisemaan sellaisten työnantajien luetteloa, jotka oikeushenkilönä on saatettu vastuuseen 9 artiklassa tarkoitettua rikoksesta, vaan tällaisen luettelon julkaiseminen on harkinnanvaraista. Tällaisen luettelon julkaisemista koskevaan sääntelyyn liittyy erilaisia tietosuojalainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä, kuten rekisterin luomisen edellytykset ja tietojen poistaminen rekisteristä. Lisäksi tulisi säännellä rekisteriin merkitsemistä ja sen julkaisemista koskevasta muutoksenhakumenettelystä. Tämän vuoksi ja koska rekisterin julkaisemista ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena, tässä esityksessä ei ehdoteta kohdan 2 mahdollistavaa rekisterin julkaisemista koskevaa sääntelyä.

Direktiivin 6 artikla liittyy osin sen 13 artiklan 1 kohtaan, joka koskee kantelujen helppottamista. Edellä kuvatut työntekijöiden oikeudet toteuttavat osaltaan myös direktiivin tätä kohtaa. Lisäksi työsuojelun valvontalais-

sa säädetään työsuojeluviranomaisten oikeuksista valvoa sovellettavia työlakeja. Työntekijä tai kuka hyvänsä muu henkilö, kuten esimerkiksi työsuojeluvaltuutettu tai ammattiliiton edustaja, voi ilmoittaa työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvien säännösten epäilystä rikkomisesta. Ilmoituksen voi tehdä myös ilman asianomaisen työntekijän lupaa tai suostumusta. Edellä mainitun lain 10 §:n 1 momentin mukaan ilmoittajan tiedot on pidettävä salassa. Pykälän 2 momentin mukaan tiedot voidaan kuitenkin antaa ilmoittajan suostumuksetta syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Säännösten voidaan katsoa vastaavan tältä osin direktiiviä.

Työsuojelun valvontalain 50 §:n mukaan jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Asian esitutkinnassa työsuojeluviranomaiselle on varattava myös tilaisuus tulla kuulluksi. Virallisen syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus antaa lausunto asian syyteharkinnan päättymisen jälkeen. Työsuojeluviranomaisella on myös läsnäolo- ja puheoikeus asiaa käsiteltäessä suullisesti tuomioistuimessa. TyösyRJintä, kiskonnantapainen työsyRJintä tai luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö eivät ole asianomistajarikoksia, minkä vuoksi virallinen syyttäjä voi ilman asianomistajan lupaakin ajaa asiaa tuomioistuimessa.

14 artikla. Direktiivin tarkastuksia koskevassa 14 artiklassa tarkoitettua valvontaa varten ei ole tarvetta muuttaa työsuojelun valvontaa koskevia säännöksiä. Tarvittavat työsuojeluviranomaisten suorittamat tarkastukset, toimialojen määrittelyt ja raportointi voidaan tehdä normaalina virkatyönä käytössä olevia riskinarviointijärjestelmiä ja tulosohjausta hyödyntämällä.

15 artikla. Artikla antaa mahdollisuuden suotuisampien säännösten antamiseen tai pitämiseen voimassa.

16—19 artiklat. Artiklat ovat tavanomaisia direktiivin loppusäännöksiä, joissa säädetään kertomuksista, saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, voimaantulosta ja osoituksesta. Ne eivät aiheuta muutoksia ul-

komaalaislakiin tai muuhun lainsäädäntöön.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

4.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on työnantajasanktiodirektiivin kansallinen täytäntöönpano sekä tästä johtuvien muutosten tekeminen lainsäädäntöön. Työnantajasanktiodirektiivi olisi tullut panna kansallisesti täytäntöön 20 päivään heinäkuuta 2011 mennessä.

Direktiivin tavoitteena on jäsenvaltioiden nykyisiä toimia kehittämällä varmistaa, että kaikissa jäsenvaltioissa otetaan käyttöön samanlaiset seuraamukset työnantajille, jotka ovat ottaneet palvelukseensa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, ja valvoa niiden täytäntöönpanoa tehokkaasti. Direktiivillä pyritään tehostamaan entisestään jo olemassa olevien säännösten täytäntöönpanoa laittoman työn kitkemiseksi ja näin vähentämään halvan työvoiman käytöstä aiheutuvaa riistoa sekä vääristymää kilpailulle. Tavoitteena on antaa selkeä viesti EU:n aktiivisista toimista laitonta työntekoa vastaan.

4.2 Keskeiset ehdotukset

Direktiivin säännösten tarkoituksena on torjua laitonta maahanmuuttoa ja tehostaa erityisesti laittoman työnteon torjuntaan tähtäviä toimenpiteitä sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla toteuttamalla tällaisen työnteon houkuttelevuuden vastaisia toimia. Tältä osin direktiivi toteutettaisiin lisäämällä työ sopimuslakiin uusi 11 a luku sekä täydentämällä lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Säännökset koskisivat vain laittomasti maassa oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia.

Uudessa työ sopimuslain luvussa säädetäisiin työnantajasanktiodirektiivin soveltamisalaan liittyvistä erityiskysymyksistä, kuten direktiivistä johtuvista sellaisista työnantajan velvollisuuksista ja työsuhteeseen liittyvistä muista seuraamuksista, joita ei ole jo muuten yleisesti säädetty työ lainsäädännössä työnantajan velvollisuuksiksi. Tällaisia olisi-

vat muun muassa työnantajalle määrättävä seuraamusmaksu ja työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä toiseen valtioon aiheutuneet maksut, jos tämä ottaa työhön laittomasti Suomessa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Lisäksi luvussa olisivat säännökset, jotka koskevat alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan sekä mahdollisten muiden alihankkijoiden velvollisuuksia.

Lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia muutettaisiin siten, että myös lähetetyn työntekijän työnantajalle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu samoilla perusteilla kuin Suomessa toimivalle työnantajalle. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia muutettaisiin siten, että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus.

Direktiivi edellyttää lisättäväksi lainsäädäntöön laittomasti työskennelleitä kolmannen maiden kansalaisia koskevat vastaavankaltaiset kansalliset säännökset kuin ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa ja hänelle annettavaa harkinta-aikaa koskevat säännökset tilanteissa, joissa tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot tai henkilö on ollut alaikäinen laittomasti työskennellessään. Tästä säädettäisiin ulkomaalaislain uudessa 52 d §:ssä. Lain oleskelulupaa ja sen myöntämistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin samankaltaisia muutoksia ja täsmennyksiä kuin ihmiskaupan uhrin osalta on tehty. Toisin kuin ihmiskaupan uhrin kohdalla, ensimmäistä oleskelulupaa ei voitaisi myöntää jatkuvana, koska kyseessä on laittomasti oleskellut kolmannen maan kansalainen, jonka kohdalla tulee lähtökohteisesti kyseeseen maasta poistaminen sen jälkeen, kun työntekoon liittyvä kansallinen menettely on päättynyt.

5 Esityksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Direktiivissä tarkoitettuja laittomasti oleskelevia henkilöitä arvioidaan olevan Euroopassa 4,5—8 miljoonaa. Poliisin tietojen mukaan Suomessa tavattiin vuonna 2010 yhteensä 4 054 laittomasti maassa oleskellutta henkilöä, joista valtaosa oli kansainvälisen suojelun hakijoita. Laittomasti Suomessa

oleskelevien henkilöiden vähäiseen määrään vaikuttanee se, että poliisi pyrkii poistamaan maasta henkilöt, jotka oleskelevat maassa laittomasti ilman ulkomaalaislaissa edellytettävää lupaa. Näin ollen voidaan arvioida, että ehdotuksessa tarkoitettuja seuraamusmaksuja ei tulisi ainakaan lain voimassaolon alkuvaiheessa määrättäväksi kovin usein. Seuraamusmaksujen todennäköiseen vähäisyyteen vaikuttaa myös muu harmaan talouden ehkäisy. Harmaata taloutta osaltaan ehkäisevästä vaikutuksesta huolimatta tällä ehdotuksella ei siis arvioida olevan merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia. Ehdotetun lain vaikutusten arvioimiseksi seuraamusmaksujen lukumäärää ja tasoa olisi kuitenkin seurattava.

Ehdotetun uuden 52 d §:n nojalla myönnettävien oleskelulupien määrä ei tämänhetkisten tietojen perusteella tule olemaan suuri. Todennäköisesti kyseeseen tulisi muutama yksittäinen lupa vuosittain. Myönnettävien lupien vähäisestä määrästä johtuen esityksellä ei myöskään tältä osin arvioida olevan merkittäviä välittömiä taloudellisia valtiontalouteen liittyviä vaikutuksia.

Koska henkilöt eivät lähtökohtaisesti olisi ihmiskaupan uhreja, heillä ei pääsääntöisesti olisi mahdollisuutta päästä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 4 luvussa säädetyin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin, vaan heidän toimeentulostaan vastaisi viime kädessä oleskelukunta. Kunnalla ei olisi mahdollisuutta saada näiden henkilöiden osalta korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 53 §:n mukaisesti ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkittamisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Kunnalla ei myöskään olisi velvollisuutta järjestää henkilöille ihmiskaupan uhrille järjestettävien kaltaisia erityistoimenpiteitä ja -palveluja. Koska direktiivin kattamien tapausten määrä jäisi todennäköisesti valtakunnallisestikin vain yksittäistapauksiin eikä velvollisuutta erityistoimenpiteiden ja -palvelujen järjestämiseen olisi, vaikutukset kuntatalouteen jäisivät vähäisiksi.

5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen mukaan seuraamusmaksun määräävä viranomainen olisi Maahanmuuttovirasto. Maksupäätösten tekemisen edellyttämä asioiden selvittäminen voi joissakin tapauksissa olla varsinkin sisäasiainhallinnon viranomaisten välillä laaja-alaista. Lisäksi Maahanmuuttoviraston yhteistyö työsuojeluviranomaisten kanssa lisääntyy. Seuraamusmaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Esitys aiheuttaa tarvetta viranomaisyhteistyön tiivistämiseen ja kehittämiseen.

Direktiivin täytäntöönpano lisää työsuojeluviranomaisten tehtäviä kolmansiasta maista tulevien henkilöiden laittoman työnteon valvonnassa, koska jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne tekevät tehokkaita ja riittäviä tarkastuksia. Lisäksi tarkastusten tehokkuuden parantamiseksi on tehtävä nykyistä tarkempia riskiarvioita valvontaviranomaisen joutuessa määrittelemään ne toimialat, joilla esiintyy eniten direktiivissä tarkoitettua laittomaa työnteoa. Myös vuosittainen raportointivelvollisuus komissiolle aiheuttaa lisätyötä. Tehtävistä arvioidaan aiheutuvan lisätyötä noin yhden henkilötyövuoden verran.

5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Euroopan unionin laittoman työnteon markkinat houkuttelevat osaltaan laittomia maahanmuuttajia EU:n alueelle. Tällä hetkellä monissa jäsenmaissa, erityisesti Etelä-Euroopassa, 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 laitton työ muodostaa monissa maissa tärkeän osan työmarkkinoita. Jotkut jäsenvaltioista ovat ryhtyneet toimenpiteisiin laittoman työnteon vähentämiseksi säätämällä esimerkiksi työnantajille määrättävistä seuraamuksista mukaan lukien rikosoikeudelliset seuraamukset. Direktiivin tavoitteena on tuoda lisäarvoa har-

monisoimalla näitä jäsenmaiden vaihtelevia käytäntöjä.

Ehdotuksen vaikutukset näkyvät kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ehkäisemisessä. Säännösten toimeenpanolla voidaan vaikuttaa myös ihmiskaupan torjuntaan ja estää työvoiman hyväksikäyttöä sekä pakotyötä. Toimeenpanon avulla voidaan myös vaikuttaa siihen, että lakisääteisiä vähimmäistyoehdot noudatettaisiin kysymyksessä olevien työntekijöiden osalta nykyistä paremmin. Säännösten vaikutusten arvioidaan myös ennaltaehkäisevän laittomasti maahan tulevien työntekijöiden käyttöä. Näin ne voivat kokonaisuutena ehkäistä laittoman työnteon ja työvoiman hyväksikäytön arvioitua lisääntymistä.

5.4 Yritysvaikutukset

Yritystasolla ehdotuksen vaikutukset voivat ilmetä osin yritysten välisen rehellisen kilpailun parantumisena, koska säännökset torjuvat laittoman työvoiman käyttöä ja säännöksiä sovellettaisiin myös lähetettyjen työntekijöiden työnantajiin. Säännösehdotukset eivät aiheuta markkinoilla asiallisesti toimiville yrityksille taloudellisia seuraamuksia.

Säännösehdotukset eivät myöskään pääsääntöisesti lisää yritysten hallinnollista taakkaa. Säännösehdotusten vaikutukset liittyvät kuitenkin osin alihankintaan ja alihankkijoiden toimeksiantajiin. Jotta toimeksiantajat välttyisivät säännöksissä ehdotetuilta seuraamuksilta, heidän huolellisuusvelvoitteensa sopimustoiminnassa alihankkijan kanssa hieman kasvaa.

6 Asian valmistelu

6.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 5 päivänä toukokuuta 2010 hankkeen (SM031:00/2010) työnantajasanktiodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa varten. Sisäasiainministeriön asettaman hankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli saattaa ulkomaalaislain säännökset vastaamaan direktiivin sisältöä. Hankkeen kuluessa direktiivin täytäntöönpanosta käy-

tiin keskustelua ja kirjeenvaihtoa työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tämän perusteella päädyttiin siihen, että tarkoituksenmukaisinta on saattaa direktiivin eri hallinnonaloilla edellyttämät muutokset voimaan samanaikaisesti yhdellä muutosehdotuksella. Koordinointivastuu esityksen valmistelusta oli sisäasiainministeriössä. Esityksen valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö.

Työoikeuteen liittyvät säännösehdotukset on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry ja Suomen Yrittäjät. Työryhmän ehdotukseen liittyy Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n täydentävä mielipide. Valmistelun aikana työryhmä kuuli sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön edustajia sekä selvitti vähemmistövaltuutetun toimistolta kohdehenkilöiden määrää. Lisäksi työryhmä oli kiinteässä yhteistyössä sisäasiainministeriön asettaman hankkeen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän säännösehdotukset ja niiden perustelut on sisällytetty käsillä olevaan esitykseen lähes sellaisinaan. Sisäasiainministeriö ehdotti seuraamusmaksun määrääväksi tahoksi Maahanmuuttovirastoa, rajavartiolaitosta ja poliisia. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä päätyi kuitenkin esittämään, että seuraamusmaksun määräisi yksinomaan Maahanmuuttovirasto. Myös oikeusministeriö on ollut tällä kannalla. Oikeusministeriö piti yhtenäisen viranomaiskäytännön muodostumisen vuoksi tärkeänä, että seuraamusmaksun määräämistä toimivalta keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle, eikä pitänyt tässä tapauksessa asianmukaisena, että esitettävien viranomaisina toimiville poliisille ja rajavartiolaitokselle annettaisiin toimivalta päättää hallinnollisesta sanktiosta. Lopullisessa ehdotuksessa esitetäänkin, että seuraamusmaksun määrääjänä olisi ainoastaan Maahanmuuttovirasto.

Seuraamusmaksuviranomaisesta keskusteltiin vielä syksyn 2011 aikana sisäasiainmi-

nisteriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kesken. Sisäasiainministeriö esitti vaihtoehtona, että seuraamusmaksun määräisi työsuojeluviranomainen, joka valvovana viranomaisena tekisi lakisääteisen ilmoitusvelvollisuutensa mukaisesti ilmoituksen poliisille, jos on todennäköisiä perusteita epäillä muun muassa ulkomaalaisrikkomusta, työntäjän ulkomaalaisrikkomusta ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Poliisi tutkisi sen, liittyykö tapaukseen laitton oleskelu, ja siirtäisi asian seuraamusmaksun määräämistä varten takaisin työsuojeluviranomaiselle, jos tapaus ei etenisi rikosasian. Keskustelujen tuloksena Maahanmuuttovirasto säilyi esitettäväksi seuraamusmaksuviranomaiseksi. Hallituksen esitykseen päätettiin kuitenkin lisätä tarkempi kuvaus työsuojeluviranomaisen, poliisin ja Maahanmuuttoviraston rooleista seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä.

Esitys eroaa työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän esittämästä siten, että laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen määrittelyssä tukeudutaan ulkomaalaislain 11 §:n sijasta saman lain 40 §:ään. Näin on sen vuoksi, että ulkomaalaislain 40 § sisältää perussäännöksen ulkomaalaisen oleskeluoikeudesta Suomessa, kun taas lain 11 §:ssä säädetään maahantulon edellytyksistä. Asiallisesti työryhmän selvityksessä ja käsillä olevassa ehdotuksessa on pyritty samaan lopputulokseen eli määrittelemään mahdollisimman yksiselitteisesti direktiivin ja sen myötä lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat ulkomaalaiset.

6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 31 valtionhallinnon, tuomioistuinten, kuntien ja järjestöjen edustajalta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriön poliisiosasto, rajavartiolaitos ja oikeusyksikkö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Oikeusrekisterikeskus, Maahanmuuttovirasto, vähemmistövaltuute-

tun toimisto, työlupayksiköt, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet, Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Suomen Yrittäjät ry.

Lausuntoja saatiin kaikkiaan 24 kappaletta. Suomen Kuntaliitto ilmoitti, että lausunnon esityksestä antaa Kunnallinen työmarkkinalaitos eikä Kuntaliitto anna erillistä lausuntoa. Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Korkein hallinto-oikeus ilmoittivat, ettei niillä ole asiassa huomautettavaa tai lausuttavaa. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausunnonantajista viisi (oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Akava ry ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry) katsoi, että seuraamusmaksun määrääminen tulisi sisäasiainministeriön laatiman esitysluonnoksen kolmen viranomaisen sijaan (Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos) keskittää vain yhdelle viranomaiselle. Tämä viranomainen olisi Maahanmuuttovirasto, kuten työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä oli ehdotettu. Maahanmuuttovirasto piti maksun määräämisen jakamista Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen kesken mahdollisena. Myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK piti sisäasiainministeriön tekemää täydennystä poliisin ja rajavartiolaitoksen rajoitetusta toimivallasta määrätä seuraamusmaksu perusteltuna; tosin Elinkeinoelämän keskusliitolla ei ollut myöskään huomautettavaa työ- ja elinkeino-

ministeriön asettaman työryhmän ehdotukseen. Muut lausunnonantajat eivät ottaneet seuraamusmaksun määräävää viranomaista koskevaan kysymykseen kantaa.

Sisäasiainministeriön tekemää täsmennystä ehdotetun työsopimuslain 11 a luvun 1 §:n 1 momenttiin, jossa viitataan ulkomaalaislain 11 §:n sijasta saman lain 40 §:ään, pidettiin yleisesti asianmukaisena. Useissa lausunnoissa todettiin, ettei laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnteke ole Suomessa mittava ongelma, ja direktiivin täytäntöönpanosta huolimatta huomiota tulisikin kiinnittää laillisesti maassa oleskelevien ulkomaalaisten työehtoihin ja työsyryntään. Lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota muun muassa seuraamusmaksun määräämisen sijoittamiseen työsopimuslain sijaan vaihtoehtoisesti muuhun lainsäädäntöön sekä ehdotettujen rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten soveltamiskäytäntöjen selkeyttämiseen. Vähemmistövaltuutettu piti tärkeänä, että esityksessä kiinnitettäisiin huomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen laittomasti oleskelevien ja työskentelevien henkilöiden joukosta. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan ehdotettu työsopimuslakiin perustuva seuraamusmaksu soveltuisi periaatteessa hyvin Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpantavaksi, kunhan tähän olisi olemassa riittävät resurssit. Lisääntyvä viranomaisten välinen yhteistyö ja uudet tehtävät tulisi valtiovarainministeriön mukaan järjestellä asianomaisissa virastoissa siten, ettei siitä aiheudu tarvetta lisähenkilöstön palkkaamiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

35 §. *Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös ehdotettavassa 52 d §:ssä tarkoitetuille henkilöille voitaisiin myöntää oleskelulupa ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Kyseisen säännöksen perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää laittomasti maassa oleskellelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle tilanteissa, joissa tapaukseen liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot tai henkilö on ollut alaikäinen laittomasti työskennellessään. Säännöksessä tarkoitetuilla henkilöillä ei välttämättä ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, mutta heidän suojelunsa kannalta on tärkeää, että oleskelulupa voidaan tästä huolimatta myöntää.

40 §. *Oleskeluoikeus.* Pykälän 1 momentin 7 kohtaa täydennettäisiin siten, että myös 52 d §:ssä tarkoitettulle kolmannen maan kansalaiselle annettun harkinta-ajan puitteissa tapahtuva oleskelu olisi laillista. Kyseisen säännöksen perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää laittomasti maassa oleskellelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, joka on työskennelleessään ollut alaikäinen tai joka on työskennellyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa. Harkinta-aika ei ole varsinainen oleskelulupa. Samalla pykälän 1 momentin 5 ja 6 kohtaan tehtäisiin tekniset korjaukset.

52 d §. *Oleskeluluvan myöntäminen laittomasti maassa oleskellelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle.* Pykälässä määriteltäisiin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle laittomasti Suomessa oleskellelle ja täällä työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle. Laiton oleskelu voisi koko työskentelyajan ohella koskea myös osaa työskentelyajasta ja alkaa myös työskentelyn kestäessä, kun laillinen oleskeluoikeus päättyy. Luvan myöntämisen lähtökohtana olisi työnantajasantidirektiivin 13 artiklan 4 kohta, joka edellyttää jäsenvaltioiden määrittävän kansallisessa lainsäädännössään edellytykset, joilla ne voivat myöntää tapauskohtai-

sesti oleskeluluvan, jonka voimassaoloaika on rajoitettu sen mukaan, miten kauan asianomainen kansallinen menettely kestää, laittomasti työskennelleille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat joutuneet direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen rikosten kohteeksi.

Ehdotetun säännöksen tarkoin rajattu soveltamisala perustuu työnantajasantidirektiiviin. Direktiivin 2 artiklan d kohdan mukaan laittomalla työnteolla tarkoitetaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen työnteoa. Edelleen 2 artiklan b kohdan mukaan laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan sellaista jäsenvaltion alueella oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka ei täytä tai ei enää täytä maassa oleskelun ja asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Keskeistä sekä työnantajasantidirektiivin että ehdotetun säännöksen soveltamisalan näkökulmasta on laitton maassa oleskelu. Ongelmaan, joka liittyy maassa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten laittomaan työnteokoon, ei työnantajasantidirektiivi tuo ratkaisua. Direktiivi ei toisaalta myöskään rajoita sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamista, jossa kielletään työnteko jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka tekevät työtä oleskelunsa perusteen vastaisesti.

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan rikkomiseen tulee olla liittynyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot. Eri-tyistä hyväksikäyttöä osoittavilla työoloilla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan i alakohdan mukaan työoloja, mukaan lukien sukupuoleen perustuvasta tai muusta syrjinnästä johtuvat työolot, kun työehdot ovat räikeässä epäsuhteessa laillisten työntekijöiden työehtoihin nähden, mikä esimerkiksi vaikuttaa työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen ja on ihmisarvoa alentavaa.

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kyseessä tulee olla ollut alaikäisen laitton työnteko. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun lapsen etuun. Lasta

koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon lapsen erityisen haavoittuva asema, ikä ja kehitystaso. Säännöksellä pyritään osaltaan edistämään Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen väärinkäytösten uhriksi joutuneiden lasten auttamista koskevan 34 artiklan ja lapsikaupan estämistä koskevan 35 artiklan toteutumista.

Työnantajasanktiodirektiivin 13 artiklan 4 kohdan mukaan oleskelulupa tulee myöntää vastaavanlaisia järjestelyjä noudattaen kuin uhridirektiivin soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille myönnettävät oleskeluluvat. Komission järjestämässä kontaktikomitean kokouksessa on katsottu, että uhridirektiivin kansallinen täytäntöönpano tarjoaa hyvän lähtökohdan työnantajasanktiodirektiivin kansalliselle täytäntöönpanolle. Komissio on viitannut vastaavankaltaisiin järjestelyihin kuin uhridirektiivin 5–8 artiklassa koskien oleskeluluvan myöntämistä, 9–12 artiklassa koskien oleskeluluvan haltijan kohtelua ja 13–14 artiklassa koskien oleskeluluvan uusimatta jättämistä ja peruuttamista. Työnantajasanktiodirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tukeudutaankin pitkälti uhridirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa omaksuttuihin ratkaisuihin. Ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman ohjausryhmä on loppuraportissaan (Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2011) nostonut esiin eräitä ihmiskaupan uhrille myönnettävään oleskelulupaan liittyviä kysymyksiä. Ohjausryhmä suosittaa muun muassa selvitettäväksi, millaisia vaihtoehtoja on olemassa sille, että ihmiskaupan uhrin edellytetään pääsääntöisesti katkaisevan siteet hyväksikäyttäjiin oleskeluluvan myöntämisen ehtona. Käsillä olevassa ehdotuksessa on seurattu pääosin ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa koskevan 52 a §:n yhteydessä käytettyjä ratkaisuja. Jos ohjausryhmän esittämän selvitystyön perusteella päädytään muuttamaan ihmiskaupan uhrille myönnettävää oleskelulupaa koskevia säännöksiä, on tarpeen samassa yhteydessä tarkastella myös nyt esitettävää säännöstä uudelleen.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Oleskeluluvan myöntämisen lähtökohtana

olisi uhridirektiivin mukaisesti ulkomaalaisen halu tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa rikollisten kiinni saamiseksi. Tähän liittyy olennaisesti myös maassa oleskelun tarve tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä. Olennaista on se, että viranomaisella saa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista, ja että tietoa voidaan tehokkaasti hyödyntää rikostiedustelussa ja rikosten esitutkinnassa. Myös työnantajasanktiodirektiivin 27 johdantokappaleessa kiinnitetään huomiota tarpeeseen tehdä yhteistyötä rikosoikeudellisessa menettelyssä työnantajaa vastaan.

Puhtaasti yhteistyöhön perustuvan luvan luonne olisi tilapäinen. Yhteistyötarpeiden ja -näkökohtien ohella uhrin on katkaistava kaikki siteensä mahdollisiin rikoksista epäiltyihin, jotta lupa voitaisiin myöntää. Jos laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on tieto siitä, että ilmoittautuessaan viranomaiselle häntä ei kohdella yksinomaan laittomasti maassa oleskelevana henkilönä tai rikollisena, hänen kynnyksensä tehdä ilmoitus häntä kohtaan tehdystä rikoksesta on todennäköisesti huomattavasti alhaisempi.

Direktiivi edellyttää luvan myöntämistä niin pitkäksi aikaa kuin asianomainen kansallinen menettely kestää. Kun kansallinen menettely on saatettu päätökseen, tulee kyseen laittomasti oleskelleen kolmannen maan kansalaisen poistaminen maasta. Jos kansallinen menettely kestää pitempään, voi kyseen tulla direktiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti luvan keston jatkaminen, kunnes kolmannen maan kansalaiselle on maksettu hänen palkkasaatavansa. Tästä säädettäisiin jatkoluvan myöntämistä koskevassa 54 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan laittomasti työskennelleeltä kolmannen maan kansalaiselta ei edellytettäisi turvattua toimeentuloa. Luvan luonteen ja henkilön suojelun kannalta ei voida edellyttää henkilön tulevan kaikissa tapauksissa toimeen omin varoin. Koska henkilöt eivät lähtökohtaisesti olisi ihmiskaupan uhreja, heillä ei pääsääntöisesti olisi mahdollisuutta päästä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa säädetyyn ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin, vaan heidän toimeentulostaan vastaisi viime kädessä oleskelukunta.

Mahdollisten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjaaminen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden joukosta poikkeuksetta on uhrin oikeuksien ja ihmiskaupan vastaisen työn kannalta tärkeää. Viranomaisten valmiuteen tunnistaa ihmiskaupan uhreja tulee kiinnittää erityistä huomiota myös tässä yhteydessä. Ihmiskaupan uhrille tulee ehdotetun 52 d §:n sijaan myöntää 52 a §:n 1 tai 2 momentin edellytysten mukainen oleskelulupa.

Pykälän 3 momentin mukaan laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnettäisi oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Koska tilapäinen oleskelu olisi mahdollisesti hyvin lyhytaikaista, ei olisi perusteltua, että hänen perheenjäsenilleen myönnettäisiin tällöin oleskelulupa Suomeen.

Pykälän 4 momentin mukaan laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle annettavaan harkinta-aikaan ja harkinta-ajasta päättämiseen sovellettaisiin ihmiskaupan uhrin harkinta-aikaa koskevia 52 b ja 52 c §:n säännöksiä. Näiden säännösten kautta sovellettavaksi tulisi myös 191 §:n 10 kohta, jossa säädetään harkinta-aikaa koskevasta valituskiellosta.

53 §. Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus. Pykälän 6 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 52 d §:ään, jonka perusteella oleskelulupa voidaan myöntää laittomasti oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, joka on työskennellessään ollut alaikäinen tai joka on työskennellyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa. Työnantajasanktiorektiivi edellyttää näissä tilanteissa oleskeluluvan myöntämistä, mistä säädettäisiin uudessa 52 d §:ssä, mutta direktiivissä ei oteta kantaa oleskeluluvan vähimmäis- tai enimmäispituuteen. Direktiivin 13 artiklan 4 kohdassa kuitenkin todetaan, että oleskeluluvan voimassaolo on rajoitettu sen mukaan, miten kauan asianomainen kansallinen menettely kestää. Oleskelulupa myönnettäisiin kolmansien maiden kansalaisille vastaavanlaisia järjestelyjä noudattaen kuin uhridirektiivin soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille.

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnettäisiin 52 d §:n 1 momentin perusteella tilapäisenä. Kuten 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettulle ihmiskaupan uhrille, myös 52 d §:ssä tarkoitettulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi. Ensimmäisen luvan voimassaolon päättyessä tapauksen olosuhteet voidaan kokonaisuudessaan käydä uudelleen läpi lupaharkinnan yhteydessä. Tilapäisten oleskelulupien kohdalla tilanne voi usein olla se, että edellytyksiä uuden luvan myöntämiseen ei enää ole olemassa ja henkilö haluaa palata kotimaahansa tai hän on jo sinne vapaaehtoisesti palannut.

54 §. Jatkoluvan myöntäminen. Työnantajasanktiorektiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaan tapauksissa, joissa on myönnetty 13 artiklan 4 kohdan mukaisesti voimassaoloajaltaan rajoitettu oleskelulupa, jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisessa lainsäädännössään ehdot, joiden mukaan näiden lupien kestoa voidaan jatkaa, kunnes kolmannen maan kansalaiselle on maksettu hänen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti perityt palkkasaatavansa. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus 52 d §:ssä tarkoitettuun laittomasti maassa oleskelleeseen ja työskennelleeseen kolmannen maan kansalaiseen. Näin myös 52 d §:ssä tarkoitettu laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt kolmannen maan kansalainen, joka on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai joka on työskennellyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa, voisi kahden vuoden oleskelun jälkeen saada jatkuvan oleskeluluvan, jos 52 d §:n mukaiset oleskeluluvan myöntämisedellytykset olisivat edelleen olemassa. Uutta lupaa ei myönnettäisi, jos nämä edellytykset puuttuisivat. Tämä tarkoittaisi myös tilannetta, jossa palkkasaatavien periminen ei ole mahdollista työnantajan maksukyvyttömyyden tai muun syyn vuoksi. Palkkasaatavien maksaminen saattaa kuitenkin olla mahdollista esimerkiksi palkkaturvalain (866/1998) nojalla.

60 §. Oleskeluluvan hakeminen. Pykälän 1 momentissa luetellaan tilanteet, joissa oleskelulupa voitaisiin myöntää Suomessa haetuna. Ehdotetussa 52 d §:ssä tarkoitettun hen-

kilön tulee voida hakea ensimmäistä oleskelulupaansa Suomessa, jolloin hakemus jätetään paikallispoliisille. Ehdotetun 52 d §:n nojalla oleskelulupa voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jos hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai työskennellyt erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa. Oleskeluluvan myöntäisi ehdotetun 67 §:ää koskevan muutoksen perusteella Maahanmuuttovirasto. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 52 d §:ään.

67 §. Maahanmuuttovirasto oleskelulupa-*viranomaisena.* Maahanmuuttovirasto vastaa pääsääntöisesti ensimmäisten oleskelulupien myöntämisestä. Ehdotetun 52 d §:n perusteella laittomasti maassa oleskelleille ja työskennelleille kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien oleskelulupien kohdalla on pääsäännön mukaisesti perusteltua, että Maahanmuuttovirasto on aluksi luvan myöntäjä ja jatkoluvat myöntää paikallispoliisi. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin viittaus uuteen 52 d §:ään.

73 §. Työnantajan velvollisuudet. Pykälän 3 momenttia esitetään täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava työnantajat ilmoittamaan jäsenvaltioiden nimeämille toimivaltaisille viranomaisille kolmansien maiden kansalaisten työsuhteen alkamisesta kunkin jäsenvaltion asettamassa määräajassa. Pykälästä esitetään tämän vuoksi poistettavaksi viittaus pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevaan ulkomaalaiseen. Samalla pykälän 1 momentin 3 kohdassa ja 3 momentissa olevat viittaukset työvoimatoimistoon muutettaisiin viittauksiksi työ- ja elinkeinotoimistoon.

79 §. Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 52 d §:ään. Ehdotuksen perusteella tilapäisen oleskeluluvan saanut 52 d §:ssä tarkoitettu laittomasti oleskellut ja työskennellyt kolmannen maan kansalainen voisi tehdä ansiotyötä ilman erikseen hankittavaa työntekijän oleskelulupaa.

Luvan myöntämisperusteen ja lupien todennäköisen pienen määrän vuoksi työvoiman saatavuusharkinnan edellyttäminen ei

olisi tarkoituksenmukaista. Pääsy laillisille työmarkkinoille voisi joissain tapauksissa estää joutumista uudelleen hyväksikäytetyksi. Ainoa peruste vaatia 52 d §:ssä tarkoitettua kolmannen maan kansalaista hakemaan työntekijän oleskelulupaa olisi maahantulosäännösten kiertämisen estäminen. Kiertämisellä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, että henkilö esiintyisi 52 d §:ssä tarkoitettuna laittomasti maassa oleskelleena ja työskennelleenä alaikäisenä tai erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa työskennelleenä voidakseen tehdä työtä, johon ei voisi saada työntekijän oleskelulupaa. Tällaisten väärinkäytösten todennäköisyys on pieni, ja ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perustelua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

1.2 Laki ulkomaalaislain 60 §:n 2 momentin kumoamisesta

Ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (886/2011) 60 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska kyseinen pykälä on muutettu kokonaisuudessaan lailla 631/2011, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012. Viimeksi mainitussa laissa on otettu huomioon myös nyt kumottavaksi ehdotettavaan momenttiin tehty muutos, jonka voimaantuloajankohdaksi on vahvistettu 1 päivä tammikuuta 2014.

1.3 Työsopimuslaki

11 a luku. Työnantajien yhteisvastuu palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä

Työsopimuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 a luku, jossa säädettäisiin työnantajasanktiodirektiivin soveltamisalaan liittyvistä erityiskysymyksistä, kuten direktiivistä johtuvista sellaisista työnantajan velvollisuuksista ja työsuhteeseen liittyvistä muista seuraamuksista, joista ei ole jo muuten yleisesti säädetty työlainsäädännössä. Lisäksi luvussa olisivat säännökset, jotka koskevat alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja mah-

dollisten muiden alihankkijoiden velvollisuuksia.

1 §. Soveltamisala. Työnantajasanktiodirektiivin ytimenä on yleinen kieltä ottaa palvelukseen sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella. Siksi direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka oleskelevat jäsenvaltiossa laillisesti riippumatta siitä, onko heillä lupa työntekoon EU:n alueella. Sitä ei sovelleta myöskään muihin henkilöihin, jotka kuuluvat EU:n säännösten mukaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin, eikä kolmansien maiden kansalaisiin, joiden tilanteeseen sovelletaan yhteisön oikeutta, kuten laillisesti toisessa jäsenvaltiossa työskenteleviin lähetettyihin työntekijöihin. Toisaalta direktiiviä on sovellettava rajoittamatta sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamista, jossa kielletään työnteko jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka tekevät työtä oleskelunsa perusteen vastaisesti.

Tämän vuoksi luvussa olisi ensin määriteltävä soveltamisala, joka olisi huomattavasti työ sopimuslain yleistä soveltamisalaa suppeampi. Luvun säännöksiä sovellettaisiin pykälän 1 momentin mukaan vain sellaiseen työnantajaan, joka on ottanut työhön kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti. Kolmannen maan kansalainen on määriteltä ulkomaalaislain 3 §:n 2 a kohdassa.

Ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa määräytyy ulkomaalaislain mukaan. Lain 40 §:n 1 momentissa luetellaan eri tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa. Laillisen oleskelun perustilanne on Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu. Lain edellytysten täyttyessä myös viisumilla tapahtuva ulkomaalaisen oleskelu Suomessa on laillista. Lisäksi lyhytaikainen oleskelu ilman oleskelulupaa tai viisumia voi olla laillista, jos laissa täsmennetyt edellytykset tämänkaltaiselle oleskelulle täyttyvät. Lain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Luvun soveltamisala koskisi siten sellaisen työntekijän palkkaamista, jolla ei ole ulkomaalaislain 40 §:n mukaista oikeutta oleskella Suomessa. Luvun säännöksiä sovellettaisiin näin ollen myös tilanteisiin, joissa työntekijän oikeus oleskella Suomessa on päättynyt. Edellä tarkoitetut henkilöt voidaan myös poistaa maasta ulkomaalaislain 9 luvun mukaan. Käännättämisen perusteista säädetään mainitun lain 148 §:ssä ja karkottamisen perusteista 149 §:ssä.

Lain soveltamisalan määräytyminen ei siis olisi suorassa yhteydessä ulkomaalaislain 73 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan työnantajan on varmistuttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Soveltamisala määräytyisi oleskelun laillisuuden tai laittomuuden, ei työskentelyn laillisuuden tai laittomuuden mukaan.

Direktiivi koskee myös toimeksiantajaa, joka käyttää alihankintaa, ja jopa pääasiallista toimeksiantajaa ja muita alihankkijoita alihankintaketjussa. Tämän vuoksi on tarpeellista säätää myös siitä, että luvun säännöksiä sovellettaisiin myös muihin sopimuspuoliin, siten kuin siinä jäljempänä säädettäisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja olisi ensisijaisesti vastuussa luvussa tarkoitetuista taloudellisista seuraamuksista, joita olisivat luvussa jäljempänä säädettävät seuraamusmaksu, työntekijän saatavat ja työntekijän saatavien lähettämisestä toiseen valtiioon aiheutuneet kustannukset. Säännös on tarpeellinen työnantajan vastuun selventämiseksi, koska luvun säännöksiä sovelletaan työnantajan lisäksi hänen tiettyihin sopimuspuoliinsa. Toisaalta yleensä työ lainsäädäntöön perustuvia työnantajan velvollisuuksia ei vähennetä tämän luvun säännöksillä. Jos työnantaja on palkannut 1 momentissa tarkoitetun työntekijän, hänen on noudatettava työ sopimuslakia kaikilta osin riippumatta työntekijän oikeudesta oleskella Suomessa tai tehdä täällä työtä.

Toimeksiantajien ja muiden alihankkijoiden oikeudesta saada työnantajalta takaisin, mitä he ovat maksaneet työnantajan sijaan, säädettäisiin luvun 11 §:ssä.

2 §. Alihankkija ja toimeksiantaja. Pykälässä määriteltäisiin alihankkija, toimeksian-

taja ja pääasiallinen toimeksiantaja. Pykälän 1 kohdan mukaan alihankkijalla tarkoitettaisiin työnantajana toimivaa sopimuspuolta, joka on tehnyt tilaajan kanssa sopimuksen tietyn työtuloksen aikaansaamiseksi vastiketta vastaan. Määritelmä olisi direktiivin määritelmää laajempi ja vastaisi tilaajavastuulaisa säädettyä määritelmää. Direktiivin 15 artiklan mukaan direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta säätää siitä, että säännökset ovat direktiivissä tarkoitettujen työntekijöiden kannalta suotuisampia.

Alihankintatyö perustuu kahden itsenäisen sopijapuolen väliseen kauppa-, hankinta-, urakka-, toimeksianto-, vuokraus- tai työtekosopimukseen, jonka mukaan tarvittavan työn tekee työn tilaajalle ulkopuolinen yrittäjä tai tämän yrityksen työntekijät. Sillä, mistä maasta alihankkija on, ei olisi merkitystä. Käytännössä tällaiseen sopimukseen perustuvaa toimintaa nimitetään yleensä alihankinnaksi tai aliurakoinniksi.

Pykälän 2 kohdan mukaan toimeksiantajalla tarkoitettaisiin oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on 1 kohdassa tarkoitettujen alihankkijan palveluksessa. Pykälän 1 kohdan johdosta työtuloksen tilaajana toimeksiantajalla ja alihankkijalla tulisi olla sopimus sovitusta työn tuloksesta. Alihankintasopimuksen perusteella toimeksiantajan työkohteissa tai työtiloissa tulisi työskennellä työntekijä tai työntekijöitä, jotka ovat alihankkijan palveluksessa. Vaikka toimeksiantajan ei tarvitsisi olla työnantaja, niin alihankkijan olisi sitä oltava.

Toimeksiantaja olisi useimmiten yritys tai muu yhteisö. Se voisi olla myös valtio, kunta, kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä ja muu uskonnollinen yhdyskunta sekä muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Valtion viranomaisia ovat ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja alueviranomaiset. Soveltamisalan piiriin kuuluisivat myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset oikeushenkilöt. Viime mainittuihin kuuluisivat muut kuntien väliset yhteistyömuodot, jos ne on organisoitu oikeushenkilömuotoisiksi. Tällainen on muun muassa Kainuun itsehallintokokeilua koskeva järjes-

tely. Määritelmästä johtuen myös kotitaloudet voisivat olla säännöksessä tarkoitettuja toimeksiantajia, kuten direktiivissä säädetään.

Ehdotuksen mukaan työtä tulisi tehdä toimeksiantajan työtiloissa tai työkohteessa. Yleisimmin säännökset tulisivat sovellettaviksi silloin, kun toimeksiantajan työtiloissa työskentelee normaalisti myös toimeksiantajan omia työntekijöitä. Sellainen alihankintatyö, jolla tuotetaan esimerkiksi alihankintasopimuksen tehneen työnantajan omissa tiloissa erillisiä osia tai materiaaleja toimeksiantajan tiloissa edelleen koottavaksi tai jalostettavaksi, ei kuuluisi lain soveltamisen piiriin. Tämän rajauksen johdosta myös sellaisten palvelujen tuottaminen, joka tapahtuu yksinomaan niiden tuottajan omissa tiloissa, jäisi lain soveltamisen ulkopuolelle.

Toimeksiantajan työkohteeseen voisi sijoittaa muuallakin kuin hänen hallinnoimissaan tiloissa, minkä vuoksi työn suorittaminen voi silloin tapahtua muualla kuin toimeksiantajan toimistossa tai tuotantolaitoksessa. Työkohteita voi olla muun muassa rakentamisessa, liikenne- ja kuljetusaloilla sekä sellaisissa palveluissa, joita tuotetaan palvelujen ostajan tai käyttäjän tiloissa.

Määritelmä vastaisi pääosin tilaajavastuulain määritelmää tilaajasta. Se olisi kuitenkin tilaajavastuulakia laajempi, koska säännöksessä ei edellytettäisi, että toimeksiantajan ja alihankkijan välisen alihankintasopimuksen tulisi koskea vain toimeksiantajan toiminnassa tavanomaisesti suoritettavia tehtäviä tai toimeksiantajan tavanomaiseen toimintaan liittyviä kuljetuksia.

Pykälässä säädetyt määritelmät eivät sanamuodoltaan vastaisi työnantajasanktiodirektiiviä, jossa toimeksiantajaa ei edes ole erikseen määritelty. Valittu kirjoitustapa tukisi lainsäädännön soveltamista käytännössä, koska sanamuodot vastaisivat pitkälti säännöksiä, joiden soveltamisesta on sekä käytännön kokemuksia että oikeuskäytäntöä. Kokonaisuutena niiden voidaan katsoa täyttävän myös direktiivin edellytykset ottaen erityisesti huomioon, että direktiivissä edellytetyt toimenpiteet kohdistuvat laittomasti maassa oleskelevien työntekijöiden hyväksikäytön ehkäisyyn heidän muita työntekijöitä heikommasta asemastaan johtuen. Tarkoituk-

sena on säätää seuraamuksista ja menettelyistä, jotta edellä tarkoitettujen työntekijöiden palkkaaminen ei olisi houkuttelevaa.

Seuraamuksia ei voida ulottaa kaikkiin sellaisiin toimeksiantajiin, jotka ostavat jonkin toisen yrityksen työntekijöiden valmistamia ja tämän yrityksen omissa tiloissa tuotettuja tuotteita tai palveluja, vaikka toimeksiantaja tarvitsisi tämän toisen yrityksen tuotteet tai palvelut siksi, että se omalta osaltaan voi edelleen valmistaa ja myydä tuotteitaan tai palveluksiaan. Näin määritellen seuraamukset koskisivat kaikkia yritysten välisiä ostopimuksia. Ehdotetun alihankkijan laajan määritelmän johdosta toimeksiantajan rajoitetumman määritelmän avulla luvussa säädetty toimeksiantajaa koskevat säännökset kohdistuisivat nimenomaan niihin tilanteisiin, joissa toimeksiantajalla on todellisia mahdollisuuksia seurata ja vaikuttaa alihankkijan palveluksessa olevien työntekijöiden asemaan.

Pykälän 3 kohdassa määriteltäisiin pääasiallinen toimeksiantaja, jolla tarkoitettaisiin oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai työkohteessa toimii useampia 1 kohdassa tarkoitettuja alihankkijoita, jotka ovat samalla 2 kohdassa tarkoitettuja toimeksiantajia toiselle alihankkijalle.

Kysymys olisi niin sanotusta alihankintaketjusta. Alihankintaketju olisi määritelty siten, että se muodostuisi vain, jos 1 §:ssä tarkoitettun työntekijän työnantaja olisi itse alihankkija ja tämä työntekijä työskentelisi sellaisen 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettun toimeksiantajan työtilassa tai työkohteessa, jossa toimisi luvun 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja alihankkijoita ketjutettuna. Tällainen tilanne syntyy useimmiten silloin, kun yhdessä rakennuskohteessa työskentelee samanaikaisesti tai perättäin useiden työnantajien palveluksessa olevia työntekijöitä ja rakennuskohde on pilkottu alihankintasopimuksilla osiin. Vastaava tilanne voi syntyä myös, jos esimerkiksi vanhainkodissa ruoka- ja siivouspalvelut on ulkoistettu siten, että ne on annettu alihankintasopimuksella ensin kokonaisuutena yhdelle yritykselle, joka on antanut osan palvelujen tuottamisesta edelleen jollekin muulle yritykselle.

3 §. Seuraamusmaksu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta maksaa seuraamusmaksu, jos työnantaja on ottanut työhön luvussa tarkoitettun työntekijän tai työntekijöitä. Yksi seuraamusmaksua koskeva päätös voisi kattaa useamman työntekijän työhön ottamisen, jos se voidaan katsoa yhdeksi työvoimanhankintaa koskevaksi tapahtumaksi. Työnantajan olisi vaksettava tämä seuraamusmaksu laittoman toimintansa taloudellisena seuraamuksena. Maksu olisi näin ollen rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Säännös perustuisi työnantajasanctioidirektiivin 5 artiklan 2 kohtaan.

Momentissa säädettäisiin myös seuraamusmaksun tasosta. Se olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa. Seuraamusmaksun enimmäismäärän tasoon vaikuttaisi myös se, että sitä korottavana tekijänä otettaisiin huomioon keskimääräiset työntekijän palautuskustannukset siten kuin 4 §:n 2 momentissa säädetään. Tästä syystä maksun enimmäismäärän on oltava riittävän suuri, jotta se mahdollistaa palautuskustannusten huomioon ottamisen silloinkin, kun seuraamusmaksu määrätään työnantajan maksettavaksi useamman työntekijän työhön ottamisesta yhdeksi teoksi katsottavassa tilanteessa. Seuraamusmaksua määrittäessä tulisi käyttää koko asteikkoa ottaen huomioon sen määrään vaikuttavat tekijät kokonaisuutena.

Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös lähetetyn työntekijän työnantajalle siitä riippumatta, sijaitseeko työnantajayritys EU:n jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa. Asiasta säädettäisiin lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun tason säilymisperusteista. Maksun enimmäis- ja vähimmäismäärää tarkistettaisiin rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

4 §. Seuraamusmaksun määrään vaikuttavat tekijät. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määrää arvioitaessa otettaisiin huomioon työnantajan menettelyn tahallisuus ja toistuvuus laittomasti työhön otettujen työntekijöiden palkkaamisessa. Jos kysymys on välinpitämättömyydestä tai jopa työntekijän taloudellisesta hyväksikäytöstä,

niin se vaikuttaisi seuraamusmaksuun korottavana tekijänä. Seuraamusmaksun määrään vaikuttaisi myös työntekijöiden lukumäärä. Lisäksi maksun määrään vaikuttaisivat muut työsuhteen syntyyn ja sen ehtoihin liittyvät kysymykset. Tällaisia olisivat muun muassa lainmukaisten vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen ja työntekijöiden harhauttaminen työsuhteen syntymisessä. Jos esimerkiksi työntekijän maassa oleskelun oikeuttava lupa on vain vanhentunut eikä sitä ole määrääjassa uusittu tai jos työnantaja ei ole tiennyt jo työssä olevalle työntekijälleen määrätystä maahantulokiellosta, niin tämä olisi vastaavasti maksua alentava tekijä. Selkeä maksun alentamisperuste syntyisi muun muassa silloin, kun työnantajan laillisesti työhön ottamalta henkilöltä työsuhteen kestäessä päättyy oikeus oleskella maassa eikä hän ole tiennyt sitä. Maksu olisi määrättävä sitä lähempänä vähimmäistasoa, mitä enemmän tekoa on pidettävä merkitykseltään vähäisenä. Säännös vastaisi direktiivin 5 artiklan 2 a kohtaa.

Työnantajasanktiodirektiivin 5 artiklan 2 b kohdan mukaan keskimääräiset palautuskustannukset voidaan ottaa huomioon taloudellisissa seuraamuksissa erillisten palautuskustannusten maksamisvelvoitteen sijaan. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että seuraamusmaksua korottavana tekijänä otettaisiin huomioon työntekijän palauttamisen toimeenpanosta aiheutuneet keskimääräiset palautuskustannukset. Tämä edellyttäisi, että työntekijä on nimenomaan palautettu toiseen valtioon joko vapaaehtoisesti tai saattajan kanssa. Palautuskustannuksina otettaisiin kuitenkin huomioon vain palautuksesta aiheutuneet työntekijän ja mahdollisesta saattajasta aiheutuneet keskimääräiset matkakulut. Sellaiset kustannukset kuin säilöönotto tai muut kuljetukset Suomessa eivät vaikuttaisi seuraamusmaksun suuruuteen.

Maastapoistamispäätöksiä tehtiin vuonna 2010 yhteensä 3 939. Poliisi poisti maasta 2 872 henkilöä. Maastapoistamisten täytäntöönpano tapahtuu poliisilaitoksittain, joten keskitettyä tietoa yksittäisten tapausten kustannuksista ei ole saatavilla. Palautuskustannukset ovat nykyisin ilman saattajaa keskimäärin noin 1 000 euroa ja saatettuna paluuna noin 3 000 euroa.

Palauttamiset toimeenpanevana viranomaisena poliisi tuntee palauttamiskustannukset ja voisi antaa tapauskohtaisen lausunnon kustannuksista siirtäessään asian seuraamusmaksun määräämistä varten Maahanmuuttovirastolle, jos tapaus ei etene rikosasiana. Näin voitaisiin arvioida samankaltaisissa tilanteissa aiheutuneet keskimääräiset kustannukset seuraamusmaksun osaksi. Seuraamusmaksua koskevassa päätöksessä olisi myös mainittava, että seuraamusmaksua korottavana tekijänä on otettu huomioon se, että työntekijä on palautettu. Jos työntekijä on palautettu, niin seuraamusmaksun olisi aina oltava korkeampi kuin vastaavissa tapauksissa, joissa palautusta ei ole tapahtunut.

Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksua alentavana tekijänä otettaisiin huomioon erityistilanne, jossa luonnollinen henkilö on palkannut 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän yksityisiä tarpeitaan varten silloin, kun työntekijän työolot eivät osoittaisi erityistä hyväksikäyttöä. Useimmiten tällaiset työntekijät toimivat kotiapulaisina tai lastenhoitajina. Säännös vastaisi työnantajasanktiodirektiivin 5 artiklan 3 kohtaa.

5 §. Seuraamusmaksun määrääminen. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräisi Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto voisi määrätä päätöksellään sekä työnantajan että 9 ja 10 §:ssä tarkoitetun toimeksiantajan tai muun alihankkijan maksamaan 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun päätöksessä määrättyssä ajassa. Päätöksessä määrättäisiin siten aina myös maksun erääntymispäivä. Eräpäivää määrättäessä olisi otettava huomioon, että sitä edeltävä aika on riittävän pitkä, jotta kaikille päätöksessä mainituille tahoille ehditään antaa päätös tiedoksi.

Työnantajasanktiodirektiivin rakenne lähtee siitä, että laittomasti oleskelevat työntekijät paljastuvat valvovan viranomaisen (Suomessa työsuojeluviranomainen) kohdennettujen tarkastusten kautta. Aiemmin mainittuun tapaan jäsenvaltioiden on direktiivin 14 artiklan mukaan varmistettava, että niiden alueella suoritetaan tehokkaita ja riittäviä tarkastuksia, joilla valvotaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntekeä. Työsopimuslakiin lisättäväksi ehdotettava 11 a luku soveltuu hyvin työsuojeluvir-

ranomaisten jo muutoinkin suorittaman työ-sopimuslain noudattamisen valvonnan yhteyteen. Työsuojelun valvontalain 2 luvun mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa muun muassa näitä seikkoja koskevat huomattavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet, joita muilla viranomaisilla ei ole.

Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 47 luvussa (Työrikoksista) rangaistavaksi säädetty teko, työsuojelun valvontalain 50 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä. Rikoslain 47 luvun mukaan työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat muun muassa työsyryntä (3 §) ja kiskonnantapainen työsyryntä (3 a §). Työsuojelun valvontalain 50 §:ssä säädetty ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvattoman ulkomaisen työvoiman käytön, ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentissa säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ulkomaalaislain 86 §:n 2 momentin mukaan ilmoitettava asiasta poliisille. Laittomasti oleskelevat työntekijät tulevat yleensä ilmi juuri työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden kautta, poliisin ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tai viranomaisten yhteisten valvontaiskujen avulla. Poliisi tutkii ilmoitusvelvollisuuden johdosta tai käynnistäessään esitutkinnan oma-aloitteisesti myös sen, liittyykö tapaukseen laiton oleskelu.

Seuraamusmaksun määrääminen tulisi olemaan yhteydessä käännättämiseen ja karkottamiseen, koska työnantajasanktioidirektiivi koskee nimenomaan laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Käännättämisestä on vastuussa poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislain 151 §:n 1 momentin

mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi, jos sillä itsellään ei ole toimivaltaa käännättämiseen tai jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto kahta vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä käännättämisen perusteita koskevan 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Ulkomaalaislain 152 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättää käännättämisestä poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättää aina käännättämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Seuraamusmaksun määrääminen voisi olla yhteydessä myös karkottamisasiaan, koska maksun määrääminen voisi käännättämisen ohella liittyä tapaukseen, jossa kolmannen maan kansalaisen laillinen oleskeluoikeus on päättynyt. Maasta karkottamisesta päättää ulkomaalaislain 152 §:n 3 momentin nojalla Maahanmuuttovirasto.

Seuraamusmaksu määrättäisiin työnantajalle, joka on palkannut kolmannen maan kansalaisen, joka ei täytä ulkomaalaislaissa säädettyjä maassa oleskelun edellytyksiä. Yksi seuraamusmaksu voisi kattaa myös useamman työntekijän työhön ottamisen, jos työ-

hön ottaminen on tapahtunut 3 §:ssä tarkoitetuissa olosuhteissa. Jotta voidaan todeta, onko työnantaja syyllistynyt laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palkkaamiseen, on käytännössä tutkittava, onko työhön otetulla kolmannen maan kansalaisella ollut oikeus oleskella maassa.

Jos seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi 10 ja 11 §:n mukaan myös toimeksiantajalle ja muulle alihankkijalle, niin siitä määrätään samassa päätöksessä. Tässä päätöksessä määrättäisiin lisäksi siitä, että työnantaja, toimeksiantaja ja muu alihankkija vastaavat seuraamusmaksun maksamisesta yhteisvastuullisesti.

Maahanmuuttovirasto noudattaa asiaa käsitellessään hallintolakia (434/2003). Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja käytäntöjen mukaisten menettelyjen mukaan laiminlyöntimaksun määrääminen edellyttäisi myös aina työnantajan tai toimeksiantajan kuulemistä, jossa tämä voisi esittää toimintaansa vaikuttaneet syyt ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja. Kuulemiskirjeessä kerrottaisiin, mitä selvitystä toivotaan esitettävän ja mihin mennessä. Kuulemiskirje lähetettäisiin todistettavasti asianomaiselle. Tavallinen postikirje olisi riittävä, kunhan asiakirjoihin merkitään, milloin kirje on annettu postin kuljetettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä, jos seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa siitä, kun työntekijän työsuhde on päättynyt. Työsuhdetta koskevat kanne-oikeudet raukeavat yleensä siten, että määrääjat lasketaan asian vireille tulosta. Ehdotuksessa noudatettaisiin samaa periaatetta. Lisäksi momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun vanhentumisesta. Maksu vanhentuisi viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty. Säännös vastaisi julkisen saatavan yleistä vanhentumisaikaa.

Rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädetystä luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä rangaistus on sakko tai enintään vuosi vankeutta. Rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistusta ei saa tuomita, ellei syytetty ole nostettu kahdessa vuodessa, jos kovin rangaistus on enintään vuosi vankeutta tai sakkoa. Tästä syystä kanne-oikeu-

den raukeamisajaksi on tarkoituksenmukaista säätää sama aika kuin mitä on samasta teosta säädetyn rangaistuksen vanhentumisaika. Tätä kahden vuoden raukeamisaikaa puoltaa myös se, että useimpien työsuhteeseen liittyvien saatavien ja muiden seuraamusten vanhentumisaika on kaksi vuotta.

Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen ei valvo työntekijöiden työskentelyoikeuksia eikä heidän työsuhteensa ehtojen toteutumista. Työehtojen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Lisäksi ulkomaa-lain 86 §:n 4 momentin mukaan työsuojeluviranomainen valvoo 73 §:n 2 ja 4 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista siten kuin työsuojelun valvontalaissa säädetään. Tästä syystä mainittujen viranomaisten yhteistyön tarve korostuu.

Asia voisi tulla Maahanmuuttovirastossa vireille edellä mainittujen viranomaisten yhteistyön lisäksi myös esimerkiksi ulkomalaisen itsensä tai jonkin ulkopuolisen tahon tekemän ilmoituksen perusteella.

Seuraamusmaksu määrättäisiin pykälän 3 momentin mukaan maksettavaksi valtiolle. Maksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Tämä edellyttää mainitun lain muuttamista. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus.

Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharjinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voitaisi myöskään määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta teosta. Edelleen momentin mukaan seuraamusmaksu olisi hakemuksesta poistettava, jos se, jolle maksu on määrätty, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksu olisi hakemuksesta poistettava myös silloin, jos hänet myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen. Säännöksen taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa säädetään kiellosta syyttää tai rangaista kahdesti samassa asiassa (*ne bis in idem* -kielto). Kiellon soveltamiseen ei vaikuta se, mihin prosessilajeihin ne menettelyt, joissa määrätään rangaistuksina pidettäviä seuraamuksia, kuuluvat. Näin ollen hallinnollinen seuraa-

mus 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. Samalla teolla tarkoitettaisiin rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädettyä luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttoviraston tulisi odottaa mahdollisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtävää ratkaisua ennen seuraamusmaksun määräämistä. Viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan mainittu 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). Oikeustilan selventämiseksi momenttiin ehdotetaan sisällytettävän säännös seuraamusmaksun poistamisesta. Maksu tulisi poistaa, jos se, jolle maksu on määrätty, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksu olisi poistettava myös silloin, kun hänet tuomitaan samasta teosta myöhemmin rangaistukseen. Seuraamusmaksu poistettaisiin hakemuksesta.

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.

6 §. Muutoksenhaku. Pykälässä olisi luonteeltaan tiedottava muutoksenhakuoikeutta koskeva säännös. Sen mukaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäyttölaissa säädetään myös

oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

7 §. Työntekijän saatavien lähettäminen ja työsuhteen kesto. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja olisi velvollinen maksamaan ne kustannukset, jotka aiheutuvat työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä valtioon, johon luvussa tarkoitettu työntekijä on palannut tai palautettu. Kysymys olisi lähinnä sellaisista pankki- tai postituskuluista, jotka aiheutuvat saatavien toimittamisesta työntekijälle Suomesta toiseen valtioon. Säännös vastaisi työnantajasanktiodirektiivin 6 artiklan 1 c kohtaa.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin työsuhteen kesto-olettamasta. Sen mukaan työntekijän työsuhteen katsottaisiin kestäneen kolme kuukautta, jollei työnantaja tai työntekijä toisin osoittaisi. Molemmilla työsuhteiden osapuolilla olisi mahdollisuus osoittaa työsuhteen todellinen kesto, joka voisi olla joko kolmea kuukautta lyhyempi tai pitempi. Todistustaakka olisi työnantajalla, jos hän väittää työsuhteen kestäneen lyhyemmän aikaa kuin kolme kuukautta. Säännös vastaisi työnantajasanktiodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa.

8 §. Toimeksiantajan vastuu työntekijän saatavista. Pykälässä säädetäisiin luvussa tarkoitettun työntekijän työnantajana olevaan alihankkijaan välittömässä suhteessa olevan toimeksiantajan vastuusta. Säännös koskisi siten vain tilanteita, joissa alihankkijan ja toimeksiantajan välillä on nimenomainen sopimussuhde. Pykälän 1 momentin mukaan tällainen välitön toimeksiantaja olisi velvollinen yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa maksamaan alihankkijan palveluksessa olleen työntekijän tietyt saatavat.

Laittomastikin maassa olevaan työntekijään noudatetaan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kaikkia työoikeudellisia säännöksiä ja määräyksiä, joita muuten sovelletaan työnantajan työssä vastaaviin työntekijöihin. Tässä pykälässä säädetään vain niistä työntekijään sovellettavista säännöksistä, joista alihankkijan välitön toimeksiantaja on säännöksessä säädetyllä tavalla vastuussa.

Pykälässä tarkoitettuja saatavia olisivat ensinnäkin erääntyneet palkkasaatavat. Palkkasaataviin sisältyvät niihin rinnastettavat saatavat kuten sairausajan palkka. Toiseksi maksamisvastuu kohdistuisi työaikalain 22

§:ssä säädettyihin lisä- ja ylityökorvauksiin sekä 33 §:ssä säädettyyn sunnuntaityön korotettuun palkkaan. Kolmanneksi yhteisvastuullisesti maksettaviin saataviin luettaisiin vuosilomalain 3 luvussa säädetty vuosilomapalkka ja 4 luvussa säädetty lomakorvaus. Säännös vastaisi työnantajasanctiodirektiivin 8 artiklan 1 kohdan b alakohtaa.

Pykälän 2 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu toimeksiantaja on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla velvollinen maksamaan myös 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannukset työntekijän palkkasaatavien toimittamisesta toiseen valtioon. Lisäksi toimeksiantajalla olisi sama oikeus kuin työnantajalla osoittaa, että hänen vastuunsa 1 momentissa säädettyistä työntekijän saatavista koskee muuta aikaa kuin 7 §:n 2 momentissa säädettyä työsuhteen kesto-olettamaa.

9 §. Toimeksiantajan vastuu seuraamusmaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan luvussa tarkoitettun työntekijän työnantajan välitön toimeksiantaja olisi velvollinen maksamaan työnantajana olevan alihankkijan kanssa yhteisvastuullisesti 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun. Säännöksessä säädetäisiin vain työnantajan ja välittömän toimeksiantajan vastuun jaosta. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirasto antaisi vain yhden päätöksen seuraamusmaksusta. Päätös annettaisiin aina arvioimalla 4 §:ssä säädettyjä seuraamusmaksun määrään vaikuttavia tekijöitä varsinaisen työnantajan olosuhteiden ja toiminnan mukaan, ei välittömän toimeksiantajan mukaan. Säännös vastaisi työnantajasanctiodirektiivin 8 artiklan 1 kohdan a alakohtaa. Työnantaja ja välitön toimeksiantaja vastaisivat yhteisvastuullisesti momentissa tarkoitettua seuraamusmaksusta.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimeksiantajalle vain, jos se määrättäisiin myös työnantajalle.

10 §. Pääasiallisen toimeksiantajan vastuu. Pykälässä säädetäisiin niin sanottuun alihankintaketjuun kuuluvan pääasiallisen toimeksiantajan ja muun mahdollisen alihankintaketjussa toimivan alihankkijan vastuusta. Alihankintaketjun pääasiallinen toimeksiantaja, joka on määritelty luvun 2 §:ssä, tai mahdollinen muu alihankkija, olisivat velvollisia yhteisvastuullisesti alihankkijana toimineen luvussa tarkoitettun työntekijän työnan-

tajan kanssa maksamaan luvun 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun ja 8 §:ssä säädetty työntekijän saatavat ja kustannukset. Säännös vastaisi työnantajasanctiodirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa.

Edellä tarkoitettu vastuu voisi syntyä vain, jos pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija tiesi työntekijän oleskelevan laittomasti Suomessa. Jos esimerkiksi pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija on avustanut työntekijää maahantulossa tai muutoin selvästi osallistunut hänen työhönottoonsa, viittaisi se siihen, että pääasiallinen toimeksiantaja tai muu tällainen alihankkija on tiennyt asiasta. Viite siitä, että pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija tiesi työntekijän asemasta, voi syntyä myös silloin, jos alihankintaketjussa toimivissa yrityksissä päätösvaltaa käyttävät samat henkilöt. Siten pelkkä ilmoitus siitä, että vastuullinen ei tiennyt laittomasta oleskelusta, ei olisi riittävää, vaan Maahanmuuttoviraston, poliisin tai rajavartiolaitoksen tulisi aina selvittää asiaa.

11 §. Toimeksiantajien takautumisoikeus. Koska 8—10 §:n mukaan työnantaja ja välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja ja muu alihankkija vastaisivat yhteisvastuullisesti eräistä työntekijän saatavista, niin välittömällä toimeksiantajalla, pääasiallisella toimeksiantajalla ja muulla alihankkijalla tulisi olla työnantajaan kohdistuva takautumisoikeus, jos he ovat joutuneet suorittamaan työntekijälle edellä mainittuja saatavia. Koska myös seuraamusmaksu voidaan määrätä yhteisvastuullisesti edellä mainituille tahoille, niin takautumisoikeuden tulisi koskea myös tätä maksua.

Työnantajan ensisijaisesta vastuusta johtuen pykälässä säädetäisiin välittömälle toimeksiantajalle sekä 10 §:ssä tarkoitettulle pääasialliselle toimeksiantajalle ja muulle alihankkijalle oikeus vaatia työnantajana olleelta tai olevalta alihankkijalta takaisin, mitä he ovat mahdollisesti suorittaneet työnantajan ohella tai tämän sijaan. Suoritukset voivat koskea 8 §:ssä tarkoitettuja työntekijän saatavia ja saatavien lähettämisestä aiheutuneita kustannuksia sekä 3 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua.

12 §. Vastuusta vapautuminen. Pykälän 1 momentin mukaan luvussa tarkoitettun työntekijän työnantaja ei olisi velvollinen mak-

samaan 3 §:ssä säädettyä seuraamusmaksua, jos työntekijän voimassa oleva oleskelulupana tai muuna oleskeluoikeuden antavana asiakirjana esitetty työntekijää koskeva asiakirja olisi väärennetty eikä työnantaja tiennyt sitä. Jos työnantaja on osallistunut työntekijän hankintaan tämän kotimaassa tai muutoin avustanut häntä maahantulossa, niin silloin lähtökohtaisesti olisi oletettava, että työnantaja tiesi työntekijällä olevan väärennetyt asiakirjat. Maahantulossa avustamiseksi katsottaisiin esimerkiksi matkan järjestäminen tai välittäminen sekä avustaminen maahantuloon tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa tai oleskelulupahakemuksen jättämisessä.

Edellä mainituista syistä myös välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija vapautuisivat seuraamusmaksun maksamisesta. Arvioitaessa muiden vastuutahojen kuin työnantajan tietoja asiakirjojen alkuperästä, niin arvioinnissa voidaan käyttää samoja kriteereitä, mitä on mainittu 10 §:n perusteluissa. Alihankintaketjussa välittömän toimeksiantajan osuutta olisi aina selvitettävä tarkemmin.

Välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja ja muu alihankkija vapautuisivat pykälän 2 momentin mukaan myös vastuusta maksaa niitä työntekijän saatavia tai kustannuksia, joista säädetään 8 §:ssä, jos 1 momentissa tarkoitettu asiakirja oli väärennetty, eivätkä he tienneet sitä.

Ehdotetut 1 ja 2 momentti vastaisivat työnantajasanctiodirektiivin 4 artiklan 3 kohtaa.

Työnantajasanctiodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan toimeksiantajalla, joka on noudattanut kansallisen oikeuden mukaista huolellisuusvelvollisuutta, ei ole vastuuta direktiivissä säädetystä seuraamusmaksusta eikä työntekijän saatavista ja saatavien toimitamiskuluista työntekijälle toiseen valtioon.

Tilaajavastuulain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Sen mukaan yritykset ovat velvollisia varmistamaan, että niiden kanssa vuokratyötä ja alihankintasopimuksia tekevät yritykset täyttävät omalta osaltaan lakisääteiset velvollisuutensa. Lakia sovelletaan välittömään toimeksiantajaan. Lain mukaan yritys tuotteen tai palvelun tilaajana on velvollinen selvittämään, onko toinen sopimuspuoli, jos tämä käyttää tuotteen tai palvelun

tuottamiseen työntekijöitä, työnantajana merkitty ennakkoperintä- ja työnantajarekistereihin sekä arvonnäköverovelvollisten rekisteriin. Samoin tilaajan tulee selvittää, onko yritys maksanut verot, ottanut eläkevakuutukset sekä mitä työehtosopimusta työhön sovelletaan tai mitkä ovat keskeiset työehdot, jos alalla ei ole sovellettavaa työehtosopimusta. Tiedot on hankittava myös ulkomaisista yrityksistä. Tällaista menettelyä voidaan pitää kansallisen oikeuden mukaisena huolellisuusvelvollisuutena, koska lain noudattamista valvotaan ja sen rikkomisesta on myös seuraamuksena laiminlyöntimaksu, joka on vähintään 1 600 euroa ja enintään 16 000 euroa.

Edellä mainitusta syystä pykälän 3 momentin mukaan nimenomaan välitön toimeksiantaja, jota tilaajavastuulaki velvoittaa, ei olisi velvollinen maksamaan 3 §:ssä säädettyä seuraamusmaksua eikä 8 §:ssä säädettyjä työntekijän saatavia ja kustannuksia, jos hän voi osoittaa hankkineensa alihankkijalta tilaajavastuulain 5 §:ssä tarkoitettut selvitykset ja todistukset.

Koska vastuusta vapautuminen edellyttää direktiivin mukaan erityistä kansallisen oikeuden mukaista huolellisuusvelvollisuutta, vastuusta vapautumisen toisena edellytyksenä olisi, että välitön toimeksiantaja on huolehtinut työnantajana olevan alihankkijan kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin siitä, että alihankkijana olevan työnantajan käyttämällä työntekijöillä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu työntekijän oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja. Muun asiakirjan puuttuessa tällaiseksi asiakirjaksi katsottaisiin myös todistus turvapaikanhakijan työntekooikeudesta.

Ulkomaalaislain 73 §:n 2 momentin mukaan työnantajan on varmistuttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Ulkomaalaislain 74 §:n mukaan ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliorakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1—3 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan ja pää-

teettäjään. Tämän vuoksi toimeksiantajankin on varmistuttava siitä, että hänen sopijapuolensa käyttämällä ulkomaalaisilla työntekijöillä, jotka ovat ulkomaisen työnantajan palveluksessa, on asianomainen lupa työskennellä Suomessa. Ulkomaalaislain 86 §:n 3 momentin mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat muun muassa 73 §:n 2 momentissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamista, mikä toteutuu konkreettisissa työn teon tilanteissa ja monesti vasta työsopimussuhteen päättymisen jälkeen.

Siten toimeksiantajan intressissä olisi huolehtia vastuusta vapautuakseen, että hänen ja alihankkijana olevan työnantajan välisissä sopimuksissa otetaan huomioon jo ennakoon laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattaminen. Jos toimeksiantaja on alihankkijana olevan työnantajayrityksen kanssa tekemässään sopimuksessa edellyttänyt, että tämä käyttää vain sellaisia työntekijöitä, joilla on oikeus työskennellä Suomessa, katsottaisiin toimeksiantajan täyttäneen omalta osaltaan pykälässä tarkoitetun huolellisuusvelvollisuutensa. Aina ei sopimuspuolten kesken kuitenkaan tehdä kirjallisia sopimuksia. Tästä syystä toimeksiantaja voisi myös muutoin osoittaa, että hän on huolehtinut siitä, että alihankkijana oleva työnantaja käyttää vain työntekijöitä, joilla on oikeus työskennellä Suomessa. Muuna keinona voidaan mainita esimerkiksi yhteisen työpaikan omavalvonta.

Pykälän 4 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston olisi pyydyttävä ennen päätöksen tekemistä työsuojeluviranomaisilta lausunto siitä, onko 3 momentissa tarkoitettu toimeksiantaja noudattanut tilaajavastuulain 5 §:ää. Työsuojeluviranomaisten tehtävänä on valvoa tilaajavastuulain noudattamista, ja vain tällä viranomaisella on velvollisuus ja oikeus päättää, voidaanko lain noudattamatta jättämisen johdosta määrätä laiminlyöntimaksu. Maahanmuuttovirastolle ei ole mitään syytä säätää vastaavaa oikeutta ja velvollisuutta tulkita tilaajavastuulakia. Näin myös vältettäisiin se, että tilaajavastuulakia tulkittaisiin ristiriitaisesti. Tämän vuoksi asiasta on tarkoituksenmukaista säätää erikseen. Päätöksentekijän olisi myös noudatettava työsuojeluviranomaisen lausuntoa. Työsuojeluhallinnosta annetun lain (16/1993) 2 §:ssä

säädetään työsuojeluhallinnon tehtävistä, joita ovat myös lausuntojen antaminen työsuojelusta annettujen säännösten soveltamisesta. Tämän vuoksi asiasta ei tarvitsisi säätää erikseen.

1.4 Laki lähetetyistä työntekijöistä

6 §. *Työnantajan korvausvelvollisuuteen ja vastuuseen sovellettavat säännökset.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että lähetettyjen työntekijöiden työnantajille tulisi velvollisuus maksaa työsopimuslain 11 a luvussa säädetty seuraamusmaksu siten kuin mainitussa luvussa säädetään. Tämän johdosta kaikki työnantajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa, eivätkä eri maihin sijoittuneet yritykset saisi suotuisampaa kohtelua kuin Suomessa toimivat työnantajayritykset. Lisäksi pykälän otsikkoa muutettaisiin ehdotetun muutoksen johdosta.

Työnantajasanktiodirektiivin 32 johdantokappaleessa todetaan, että kun kyseessä ovat lähetetyt työntekijät, jotka ovat kolmansien maiden kansallisia, jäsenvaltioiden tarkastuksista vastaavat viranomaiset voivat käyttää hyväkseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 96/71/EY palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijän lähettämisestä työhön toiseen valtioon tarkoitettua yhteistyötä ja tietojen vaihtoa tarkistaakseen, että kyseiset kolmansien maiden kansalaiset työskentelevät laillisesti alkupe-räjäsenvaltiossa. Tämän johdantokappaleen perusteella työnantajasanktiodirektiivin säännöksiä on sovellettava myös lähetettyihin työntekijöihin silloinkin, kun kysymyksessä on EU:n jäsenvaltiosta lähetetty direktiivin soveltamisalaan kuuluva työntekijä.

Työsopimuslaissa tarkoitettu työnantajan velvollisuus maksaa seuraamusmaksu koskisi siten myös sellaisia lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa tarkoitettujen työntekijöiden työnantajia, jotka lähettävät työsopimuslain 11 a luvussa tarkoitetun työntekijän rajoitukseksi ajaksi Suomeen työhön. Säännös koskisi sekä EU:n jäsenvaltiosta että kolmannesta maasta tulevien lähetettyjen työntekijöiden työnantajia. Jos 11 a luvussa tarkoitettua kaltaisen lähetetty työntekijä tulee EU:n tai ETA:n jäsenvaltiosta, niin kysymyksessä on silloin kolmannen maan kansalainen, joka

työskentelee ilman lupaa useammassa EU:n jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi kysymys ei ole EU:nkaan osalta EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteesta, kuten työntekijän vapaasta liikkumisoikeudesta tai palvelujen vapaasta liikkuvuudesta vuokratyövoimaa tarjoamalla.

Kansainväliset säännökset eivät määrää rikosoikeudellisia eivätkä julkishallinnollisia seuraamuksia koskevien lakien valinnasta, vaikka sopimuksella on liittymä useampaan kuin yhteen valtioon. Myöskään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 864/2007 sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II, A:11.7.2007) ei sovelleta hallinto-oikeudellisiin asioihin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I, A:17.6.2008) ei myöskään sovelleta hallintoasioihin.

1.5 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Lain soveltamisala. Seuraamusmaksun täytäntöönpano on tarkoituksenmukaista hoitaa Oikeusrekisterikeskuksen toimesta samalla tavoin kuin esimerkiksi tilaajavastuulain mukaisen laiminlyöntimaksun täytäntöönpano tapahtuu sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaan.

Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain (1287/1995) 1 §:n mukaan oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä on sen mukaan kuin laissa erikseen säädetään: 1) toimia oikeushallinnon alaan kuuluvien tietojärjestelmien ja rekisterien rekisterinpitäjänä sekä välittää oikeushallinnon viranomaisten ilmoittamia tietoja muille viranomaisille; 2) huolehtia sakkoihin, menettämisseuraamuksiin, maksuihin ja saataviin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä sekä käyttää valtion puhevaltaa näissä tehtävissä. Täytäntöönpanotehtävien antaminen Oikeusrekisterikeskukselle edellyttää siten asiasta laintasoista säännöstä. Tämän vuoksi lain 1 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että työsopimuslain 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

2 Voimaantulo

Työntajasantitiodirektiivin 17 artiklan mukaan direktiivin edellyttämät säännökset ja hallinnolliset määräykset olisi tullut saat- ta voimaan 20 päivänä heinäkuuta 2011. Tämän vuoksi lait ehdotetaan tulevaksi voi- maan keväällä 2012.

3 Suhde perustuslakiin ja säätä- misjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ih- miset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykä- län 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskon- non, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentil- lan, vammaisuuden tai muun henkilöön liit- tyvän syyn perusteella.

Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen lailli- suusperiaate edellyttää, että ketään ei saa pi- tää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaist-ukseen sellaisen teon perusteella, jota ei te- kohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa ran- gaistusta kuin tekohekellä on laissa säädetty.

Viranomaisia sitoo perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain 147 §:n tur- vaama palautuskielto riippumatta siitä, onko henkilö hakenut kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, amma- tilla tai elinkeinolla.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan jo- kaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytys- tä lain mukaan toimivaltaisessa tuomiois- tuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oi- keus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltä- väksi. Säännöksen 2 momentin mukaan kä- sittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeu-

denkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Työsopimuslain 11 a lukuun ehdotetaan otettaviksi säännökset muun muassa seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksu määrättäisiin työnantajalle, joka on ottanut työhön kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti ilman ulkomaalaislain nojalla vaadittavaa lupaa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu, vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut sen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2001 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). 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).

Työsopimuslakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset seuraamusmaksun maksuvelvollisuudesta, sen määrästä ja muutoksenhausta maksua koskevaan päätökseen. Teko, jonka johdosta maksu määrätään, on lisäksi kuvattu laissa täsmällisesti.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetään valtionsäisistä kahteen kertaan syyttämistä tai tuo-

mitsemista koskevasta *ne bis in idem* -kiellosta. Sen 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. EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleis-sopimuksen (SopS 7—8/1976) 14 artiklan 7 kohta sisältää määräyksen *ne bis in idem* -kiellosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa tulkintakäytännössä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisen kannalta ratkaisevana on pidetty sitä, perustuvatko eri menettelyissä määrättyt rangaistuksina pidettävät seuraamukset olennaisesti samoihin oikeustositseikkoihin. Esimerkiksi sillä, onko seuraamukset kansallisessa oikeudessa luokiteltu hallinnollisiksi tai rikosoikeudellisiksi, ei sen sijaan ole ollut merkitystä.

Ne bis in idem -kiellon huomioon ottamiseksi työsopimuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös seuraamusmaksun toissijaisuudesta suhteessa meneillään olevaan tai jo päättyneeseen rikosprosessiin.

Esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 §, 40 §:n 1 momentin 5—7 kohta, 53 §:n 6 momentti, 54 §:n 5 momentti, 60 §:n 1 momentti, 67 §:n 1 momentin 2 kohta, 73 §:n 1 ja 3 momentti sekä 79 §:n 5 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 35 § ja 60 §:n 1 momentti laissa 631/2011, 40 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohta, 53 §:n 6 momentti, 54 §:n 5 momentti ja 79 §:n 5 momentti laissa 619/2006 sekä 67 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 973/2007, sekä

lisätään lakiin uusi 52 d § seuraavasti:

35 §

Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä;

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu; sekä

7) ihmiskaupan uhrin ja 52 d §:ssä tarkoitettua laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu.

52 d §

Oleskeluluvan myöntäminen laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle

Suomessa olevalle laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hän on työskentelynsä aikana oleskellut maassa laittomasti, ja:

1) hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot;

2) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;

3) hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi; sekä

4) hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua henkilön ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua henkilöä annettavaan harkinta-aikaan sovelletaan 52 b §:n säännöksiä ja harkinta-ajasta päättämiseen 52 c §:n säännöksiä.

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Ihmiskaupan uhrille ja 52 d §:ssä tarkoitetulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi.

67 §

*Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviran-
omaisena*

Maahanmuuttovirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 49 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, ja 52 d §:ssä tarkoitetulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen:

1) työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista;

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä; sekä

3) työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin 49, 49 a, 50, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa.

Työnantaja, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

79 §

*Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan
kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla*

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisel-
la, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa
52 a tai 52 d §:n perusteella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 _____.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä
lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.**Laki****ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 60 §:n 2 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

2 §

Tällä lailla kumotaan ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (886/2011) 60 §:n 2 momentti. Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20__.

3.

Laki**työsopimuslain muuttamisesta**

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

11 a luku**Työnantajien yhteisvastuu palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä**

1 §

Sovellettamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan työnantajaan, joka on ottanut työhön ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 2 a kohdassa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti. Säännöksiä sovelletaan myös työnantajan sopimuspuoleen ja muuhun sopimuspuoleen siten kuin jäljempänä tässä luvussa säädetään.

Sen estämättä, mitä 8—10 §:ssä säädetään, työnantaja on kuitenkin ensisijaisesti vastuussa työntekijän saatavista ja tässä luvussa jäljempänä säädettyistä taloudellisista seuraamuksista.

2 §

Alihankkija ja toimeksiantaja

Tässä luvussa tarkoitetaan:

1) *alihankkijalla* työnantajana toimivaa sopimuspuolta, joka on tehnyt tilaajan kanssa sopimuksen tietyn työtuloksen aikaansaamiseksi vastiketta vastaan;

2) *toimeksiantajalla* oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on alihankkijan palveluksessa;

3) *pääasiallisella toimeksiantajalla* oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa ole-

vassa työkohteessa toimii useampia 1 kohdassa tarkoitettuja alihankkijoita 2 kohdassa tarkoitettuina toimeksiantajina.

3 §

Seuraamusmaksu

Työnantaja, joka on ottanut työhön 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän tai työntekijöitä, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa.

Seuraamusmaksun enimmäis- ja vähimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Seuraamusmaksun määrään vaikuttavat tekijät

Seuraamusmaksun suuruutta määrittäessä otetaan huomioon työnantajan menettelyn tahallisuus ja toistuvuus, muut työsuhteen syn-tyolosuhteet ja sen ehdot sekä 1 §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden lukumäärä.

Jos työntekijä on palautettu ulkomaalaislain 9 luvun mukaisesti toiseen valtioon, seuraamusmaksua korottavana tekijänä otetaan huomioon palauttamisen toimeenpanosta aiheutuneet työntekijän ja tämän mahdollisen saattajan keskimääräiset matkakustannukset.

Seuraamusmaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon, jos luonnollinen henkilö on palkannut työntekijän yksityisiä tarpeitaan

varten ja jos työntekijän työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä.

5 §

Seuraamusmaksun määrääminen

Maahanmuuttovirasto määrää päätöksellään työnantajan sekä 10 ja 11 §:ssä tarkoitettua toimeksiantajan maksamaan 3 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun päätöksessä määrättyssä ajassa. Jos päätöksessä seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi myös 10 ja 11 §:ssä tarkoitettulle toimeksiantajalle tai muulle alihankkijalle, niin työnantaja, toimeksiantaja ja muu alihankkija vastaavat siitä yhteisvastuullisesti.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä, jos seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa siitä, kun työntekijän työsuhte on päättynyt. Seuraamusmaksu vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty.

Seuraamusmaksu 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. Seuraamusmaksun määränneen viranomaisen 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.

6 §

Muutoksenhaku

Tässä luvussa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

7 §

Työntekijän saatavien lähettäminen ja työsuhteen kesto

Työnantaja on velvollinen maksamaan ne kustannukset, jotka aiheutuvat 1 §:ssä tarkoitettua työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä valtioon, johon työntekijä on palannut tai palautettu.

Jollei työnantaja tai työntekijä toisin osoita, työntekijän työsuhteen katsotaan kestäneen kolme kuukautta.

8 §

Toimeksiantajan vastuu työntekijän saatavista

Jos 1 §:ssä tarkoitettua työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa maksamaan alihankkijan palveluksessa olleen työntekijän seuraavat saatavat:

- 1) erääntyneet palkkasaatavat;
- 2) työaikalain (605/1996) 22 §:ssä säädetyt lisä- ja ylityökorvaukset sekä 33 §:ssä säädetty sunnuntaityön korotettu palkka;
- 3) vuosilomalain (162/2005) 3 luvussa säädetty vuosilomapalkka ja 4 luvussa säädetty lomakorvaus.

Toimeksiantaja on 1 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen maksamaan 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua kustannukset. Toimeksiantaja voi myös osoittaa, että hänen vastuunsa 1 momentissa säädetyistä työntekijän saatavista koskee muuta kuin 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua aikaa työsuhteen kestosta.

9 §

Toimeksiantajan vastuu seuraamusmaksusta

Jos 1 §:ssä tarkoitettua työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen maksamaan yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimeksiantajalle vain, jos se määrätään myös työntantajalle.

10 §

Pääasiallisen toimeksiantajan vastuu

Pääasiallinen toimeksiantaja tai mahdollinen muu alihankkija on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijana toimineen työntantajan kanssa maksamaan 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun ja 8 §:ssä säädetty työntekijän saatavat ja kustannukset, jos he tiesivät työntekijän oleskelevan laittomasti maassa.

11 §

Toimeksiantajien takautumisoikeus

Välittömällä toimeksiantajalla, pääasiallisella toimeksiantajalla ja muulla alihankkijalla on oikeus vaatia 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän työntantajana olevalta tai olleelta alihankkijalta takaisin, mitä he ovat 8—10 §:n mukaan suorittaneet seuraamusmaksuna, työntekijän saatavina tai kustannuksina työntantajan ohella tai tämän sijaan.

12 §

Vastuusta vapautuminen

Työnantaja, välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan 3 §:ssä säädettyä

seuraamusmaksua, jos voimassa oleva oleskelulupana tai muuna oleskeluoikeuden antavana asiakirjana esitetty työntekijää koskeva asiakirja oli väärennetty eikä hän tiennyt sitä.

Välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan 8 §: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 ja 8 §:ssä säädettyjä työntekijän saatavia ja kustannuksia, jos hän voi osoittaa hankkineensa työntantajana olevalta alihankkijalta tilaajan selvitysvelvollisuudesta 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 työntantajan käyttämillä työntekijöillä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu työntekijän oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja.

Maahanmuuttoviraston on pyydettävä ennen päätöksen tekoa työsuojeluviranomaiselta lausunto siitä, onko 3 momentissa tarkoitettu toimeksiantaja noudattanut tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:ää. Päätöksen tekijän on noudatettava lausuntoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

4.

Laki**lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) 6 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 74/2001, seuraavasti:

6 §

Työnantajan korvausvelvollisuuteen ja vastuuseen sovellettavat säännökset

Sovellettaessa tämän lain mukaiseen työsuhteeseen työsopimuslakia, määräytyy työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaisesti ja

työnantajan velvollisuus maksaa seuraamusmaksu mainitun lain 11 a luvun mukaisesti.

Työnantajan velvollisuuteen maksaa tasarvolain 8 §:ssä säädetyn syrjinnän perusteella hyvitystä sovelletaan mainitun lain 10 §:n 1—3 ja 5 momenttia sekä 11 §:ää ja soveltuvien osin 10 §:n 4 momenttia.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

5.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena
kuin se on laissa 1006/2010, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

tysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista
työvoimaa käytettäessä annetun lain
(1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyönti-
maksu ja työsopimuslain (55/2001) 11 a lu-
vun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

—————
Samoin tämän lain mukaisessa järjestyk-
sessä pannaan täytäntöön merenkulun ympä-
ristösuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä
tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvi-

—————
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2012

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 §, 40 §:n 1 momentin 5—7 kohta, 53 §:n 6 momentti, 54 §:n 5 momentti, 60 §:n 1 momentti, 67 §:n 1 momentin 2 kohta, 73 §:n 1 ja 3 momentti sekä 79 §:n 5 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 35 § ja 60 §:n 1 momentti laissa 631/2011, 40 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohta, 53 §:n 6 momentti, 54 §:n 5 momentti ja 79 §:n 5 momentti laissa 619/2006 sekä 67 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 973/2007, sekä

lisätään lakiin uusi 52 d § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 §

35 §

Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

40 §

40 §

*Oleskeluoikeus**Oleskeluoikeus*

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä; *sekä*

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu;

7) ihmiskaupan uhrin 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu.

5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä;

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu; *sekä*

7) ihmiskaupan uhrin ja 52 d §:ssä tarkoitettuna laittomasti maassa oleskelleen ja työkennelleen kolmannen maan kansalaisen 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva

va oleskelu.

52 d §

***Oleskeluluvan myöntäminen laittomasti
maassa oleskelleelle ja työskennelleelle
kolmannen maan kansalaiselle***

Suomessa olevalle laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hän on työskentelynsä aikana oleskellut maassa laittomasti, ja:

1) hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot;

2) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;

3) hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisien kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi; sekä

4) hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Edellä 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle annettavaan harkinta-aikaan sovelletaan 52 b §:n säännöksiä ja harkinta-ajasta päättämiseen 52 c §:n säännöksiä.

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Ihmiskaupan uhrille oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi.

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Ihmiskaupan uhrille ja 52 d §:ssä tarkoitettulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle oleskelulupa myönnetään vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi.

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ja ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen lupa, ovat edelleen voimassa.

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, ja 52 d §:ssä tarkoitettulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos olosuhteet, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, ovat edelleen voimassa.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan 49, 49 a, 50, 50 a, 51, 52 ja 52 a §:n perusteella hakea Suomessa.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin 49, 49 a, 50, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa.

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 49 a, 51, 52 ja 52 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

67 §

Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena

Maahanmuuttovirasto myöntää:

2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 49 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen:

1) työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista;

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä; sekä

3) työvoimatoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

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 sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

79 §

Rajoittamaton työnteke muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 52 a §:n perusteella.

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen:

1) työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista;

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä; sekä

3) *työ- ja elinkeinotoimiston* vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

Työnantaja, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa *työ- ja elinkeinotoimistolle* 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

79 §

Rajoittamaton työnteke muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 52 a *tai* 52 d §:n perusteella.

3.

Laki**työsopimuslain muuttamisesta**

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 a luku**Työnantajien yhteisvastuu palkattaessa
laittomasti maassa oleskelevia työntekijöi-
tä**

1 §

Soveltamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan työnantajaan, joka on ottanut työhön ulkomalaislain (301/2004) 3 §:n 2 a kohdassa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti. Säännöksiä sovelletaan myös työnantajan sopimuspuoleen ja muuhun sopimuspuoleen siten kuin jäljempänä tässä luvussa säädetään.

Sen estämättä, mitä 8—10 §:ssä säädetään, työnantaja on kuitenkin ensisijaisesti vastuussa työntekijän saatavista ja tässä luvussa jäljempänä säädettyistä taloudellisista seuraamuksista.

2 §

Alihankkija ja toimeksiantaja

Tässä luvussa tarkoitetaan:

1) alihankkijalla työnantajana toimivaa sopimuspuolta, joka on tehnyt tilaajan kanssa sopimuksen tietyn työtuloksen aikaansaamiseksi vastiketta vastaan;

2) toimeksiantajalla oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on alihankkijan palveluksessa;

3) **pääasiallisella toimeksiantajalla** oikeushenkilöä tai luonnollista henkilöä, jonka Suomessa olevissa tiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa toimii useampia 1 kohdassa tarkoitettuja alihankkijoita 2 kohdassa tarkoitettuina toimeksiantajina.

3 §

Seuraamusmaksu

Työnantaja, joka on ottanut työhön 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän tai työntekijöitä, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa.

Seuraamusmaksun enimmäis- ja vähimmäismäärä tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Seuraamusmaksun määrään vaikuttavat tekijät

Seuraamusmaksun suuruutta määrittäessä otetaan huomioon työnantajan menettelyn tahallisuus ja toistuvuus, muut työsuhteen syntyolosuhteet ja sen ehdot sekä 1 §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden lukumäärä.

Jos työntekijä on palautettu ulkomaalaislain 9 luvun mukaisesti toiseen valtioon, seuraamusmaksua korottavana tekijänä otetaan huomioon palauttamisen toimeenpanosta aiheutuneet työntekijän ja tämän mahdollisen saattajan keskimääräiset matkakustannukset.

Seuraamusmaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon, jos luonnollinen henkilö on palkannut työntekijän yksityisiä tarpeitaan varten ja jos työntekijän työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä.

5 §

Seuraamusmaksun määrääminen

Maahanmuuttovirasto määrää päätöksellään työnantajan sekä 10 ja 11 §:ssä tarkoi-

tetun toimeksiantajan maksamaan 3 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun päätöksessä määrättyssä ajassa. Jos päätöksessä seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi myös 10 ja 11 §:ssä tarkoitetulle toimeksiantajalle tai muulle alihankkijalle, niin työnantaja, toimeksiantaja ja muu alihankkija vastaavat siitä yhteisvastuullisesti.

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

Seuraamusmaksu 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. Seuraamusmaksun määränneen viranomaisen 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.

6 §

Muutoksenhaku

Tässä luvussa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

7 §

Työntekijän saatavien lähettäminen ja työsuhteen kesto

Työnantaja on velvollinen maksamaan ne kustannukset, jotka aiheutuvat 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä valtioon, johon työntekijä on palannut

tai palautettu.

Jollei työnantaja tai työntekijä toisin osoita, työntekijän työsuhteen katsotaan kestäneen kolme kuukautta.

8 §

Toimeksiantajan vastuu työntekijän saatavista

Jos 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen yhteisvastuullisesti työnantajan kanssa maksamaan alihankkijan palveluksessa olleen työntekijän seuraavat saatavat:

- 1) erääntyneet palkkasaatavat;*
- 2) työaikalain (605/1996) 22 §:ssä säädettyt lisä- ja ylityökorvaukset sekä 33 §:ssä säädetty sunnuntaityön korotettu palkka;*
- 3) vuosilomalain (162/2005) 3 luvussa säädetty vuosilomapalkka ja 4 luvussa säädetty lomakorvaus.*

Toimeksiantaja on 1 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen maksamaan 7 §:n 1 momentissa tarkoitetut kustannukset. Toimeksiantaja voi myös osoittaa, että hänen vastuunsa 1 momentissa säädettyistä työntekijän saatavista koskee muuta kuin 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua aikaa työsuhteen kestosta.

9 §

Toimeksiantajan vastuu seuraamusmaksusta

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

Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimeksiantajalle vain, jos se määrätään myös työnantajalle.

10 §

Pääasiallisen toimeksiantajan vastuu

Pääasiallinen toimeksiantaja tai mahdollinen muu alihankkija on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijana toimineen työnantajan kanssa maksamaan 3 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun ja 8 §:ssä säädettyä työntekijän saatavat ja kustannukset, jos he tiesivät työntekijän oleskelevan laittomasti maassa.

11 §

Toimeksiantajien takautumisoikeus

Välittömällä toimeksiantajalla, pääasiallisella toimeksiantajalla ja muulla alihankkijalla on oikeus vaatia 1 §:ssä tarkoitetun työntekijän työnantajana olevalta tai olleelta alihankkijalta takaisin, mitä he ovat 8–10 §:n mukaan suorittaneet seuraamusmaksuna, työntekijän saatavina tai kustannuksina työnantajan ohella tai tämän sijaan.

12 §

Vastuusta vapautuminen

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

Välitön toimeksiantaja, pääasiallinen toimeksiantaja tai muu alihankkija ei ole velvollinen maksamaan 8 §: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 ja 8 §:ssä säädettyjä työntekijän saatavia ja kustannuksia, jos hän voi osoittaa hankkineensa työnantajana olevalta alihankkijalta tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käy-

tettäessä 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 käyttämillä työntekijöillä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu työntekijän oleskelulupa tai muu oleskeluoikeuden antava asiakirja.

Maahanmuuttoviraston on pyydettävä ennen päätöksen tekoa työsuojeluviranomaiselta lausunto siitä, onko 3 momentissa tarkoitettu toimeksiantaja noudattanut tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:ää. Päätöksen tekijän on noudatettava lausuntoa.

4.

Laki**lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) 6 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 74/2001, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

6 §

6 §

Työnantajan korvausvelvollisuuteen sovellettavat säännökset

*Työnantajan korvausvelvollisuuteen **ja vastuuseen** sovellettavat säännökset*

Sovellettaessa tämän lain mukaiseen työsuhteeseen työsopimuslakia määräytyy työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaisesti.

Sovellettaessa tämän lain mukaiseen työsuhteeseen työsopimuslakia, määräytyy työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus työsopimuslain 12 luvun 1 §:n mukaisesti *ja työnantajan velvollisuus maksaa seuraamusmaksu mainitun lain 11 a luvun mukaisesti.*

Työnantajan velvollisuuteen maksaa tasa-arvolain 8 §:ssä säädetyn syrjinnän perusteella hyvitystä sovelletaan mainitun lain 10 §:n 1—3 ja 5 momenttia sekä 11 §:ää ja soveltuvin osin 10 §:n 4 momenttia.

Työnantajan velvollisuuteen maksaa tasa-arvolain 8 §:ssä säädetyn syrjinnän perusteella hyvitystä sovelletaan mainitun lain 10 §:n 1—3 ja 5 momenttia sekä 11 §:ää ja soveltuvin osin 10 §:n 4 momenttia.

5.

Laki**sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena
kuin se on laissa 1006/2010, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain soveltamisala**Lain soveltamisala*

—————
Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu ja tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

—————
Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu ja työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.