

ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av arbetsavtalslagen och av vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av arbetsavtalslagen och av vissa lagar som har samband med dem (RP 3/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet
- överinspektör Tero Mikkola, inrikesministeriet
- regeringsråd Raila Kangasperko, arbets- och näringsministeriet

- direktör Pertti Siiki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- överinspektör Jarmo Tiukkanen, Migrationsverket
- överinspektör Päivi Keskitalo, Minoritetsombudsmannens byrå
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- juridisk ombudsman Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf
- jurist Inka Douglas, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Akava ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- professor Ulla Liukkunen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet noterar med tillfredsställelse att Europaparlamentets och rådets direktiv från 2009 om sanktioner mot arbetsgivare nu genomförs nationellt genom att i arbetsavtalslagen och lagen om utstationerade arbetstagare tas in bestämmelser

om de skyldigheter som direktivet ålägger arbetsgivaren. Dessutom föreslås utlänningslagen bli kompletterad med bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för en arbetstagare som utsatts för särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller som varit minderårig. Syftet med

direktivet att minska drivkraften bakom olaglig invandring och svartarbete och samtidigt skydda olagliga invandrare mot exploatering.

Genom propositionen läggs påföljder fast för arbetsgivare som anställer olagliga invandrare för att fenomenet inte ska få mer omfattande dimensioner. Påföljderna bidrar också till att minska drivkraften till svartjobb och den åtföljande snedvridningen av konkurrensen.

Olagliga arbetstagares ställning

Problemen med anlitande av utländsk arbetskraft som uppdagats vid myndigheternas kontroller och inspektioner handlar oftast om att arbetsgivaren inte följt anställningsvillkoren enligt kollektivavtal och åsidosatt sina arbetsgivar-skyldigheter. Arbete som utförs av personer som vistas olagligt i landet förefaller däremot inte vara något större problem hos oss för ögonblicket. Men det är svårt att få tillförlitliga uppgifter om hur utbrett svartarbetet är. Därför är det viktigt att propositionen ger utlänningar som har det värst en starkare rättslig ställning, menar utskottet. Arbetstagare utan laglig status löper större risk att falla offer för människohandel eller på annat sätt utnyttjas flagrant. Även i Finland har merparten av dem som kommit med i systemet för hjälp till offer för människohandel enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd varit offer för människohandel med arbetskraft.

Tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligt i landet och arbetar här har det särskilt svårt, eftersom de i regel återsänds till hemlandet om de upptäcks. Eftersom utgångspunkten är att arbetstagare som vistas olagligt i landet inte är offer för människohandel, har de normalt inga chanser att komma med i systemet för hjälp till offer för människohandel.

Enligt den föreslagna 52 d § i utlänningslagen kan tillfälligt uppehållstillstånd beviljas om den berörde är beredd att samarbeta med myndigheterna för att de misstänkta ska kunna gripas. För uppehållstillstånd krävs också att den som arbetat olagligt bryter förbindelserna med de misstänkta arbetsgivarna. Beviljandet av uppehållstillstånd präglas alltså starkt av ett brotts-

förhindrande syfte. Utskottet understryker att myndigheterna bör ta hänsyn till offren och gå in för att skydda arbetstagare i utsatt situation för att de stränga kraven inte ska hindra dem som vistas olagligt i landet att kontakta myndigheterna. Dessutom bör man tydligt informera dem som jobbat olagligt om deras rättigheter innan återvändandebeslutet verkställs. Som grundlagsutskottet konstaterar gäller flera av de rättigheter som är garanterade i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i Finlands grundlag, internationella människorättskonventioner och EU:s stadga om grundläggande rättigheter också personer som uppehåller sig och arbetar olagligt i landet.

Arbetsgivarens ställning

De i direktivet förankrade bestämmelserna är varken ekonomiskt eller administrativt betungande för de arbetsgivare som följer marknadsreglerna. Direkta uppdragsgivare undgår påföljder om de kan bevisa att de följt beställarsvarslagen och i sina egna avtal sett till att arbetstagarna ska ha uppehållstillstånd. Men när underleverantör anlitas är den direkta uppdragsgivaren skyldig att tillsammans med arbetsgivaren solidariskt stå för påföljdsavgift, lönefordringar och övertids- och semesterersättningar, om de visste att arbetstagaren uppehöll sig olagligt i landet, plus kostnader för återvändande, om uppdragsgivaren har inverkat på arbetstagarens inresa eller vistelse i landet. På det här viset utvidgas uppdragsgivarens aktsamhetsplikt något i avtalen med underleverantören. Utskottet påpekar att arbetsgivaren inte till hundra procent kan ha kontroll över uppehållstillståndets giltighet, eftersom tillståndet kan löpa ut medan arbetet fortfarande pågår utan att arbetsgivaren är medveten om det.

Övervakning

Propositionen ökar arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter. Direktivet kräver nämligen att medlemsstaterna säkerställer att effektiva och lämpliga inspektioner genomförs för att kontrollera anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Utskottet påpekar att arbetar-

skyddsmyndigheterna måste ha resurser inte bara för inspektioner utan också för uppsökande arbete, för papperslösa arbetstagare tar ogärna kontakt med myndigheter. Frekventa inspektioner avskräcker också arbetsgivare från att anställa olagliga invandrare. Dessutom ökar antalet utländska arbetstagare stadigt och därför måste även övervakningsresurserna öka i motsvarande mån.

Migrationsverket får en ny uppgift, att påföra arbetsgivare som anställt personer som vistas olagligt i landet en påföljdsavgift. Verket bör helst kunna påföra avgiften genast för att arbetsgivaren inte ska hinna smita utomlands, ett fenomen som arbetarskyddsmyndigheterna påträffat i sin övervakning. Migrationsverket behöver därför sätta sig noga in i de nya bestämmelserna men också etablera samarbete med arbetarskyddsmyndigheterna. Genomförandet av de nya lagarna kräver över lag ett fungerande samarbete mellan tillsynsmyndigheterna, dvs. migrations- och arbetarskyddsmyndigheterna, gränsbevakningen och polisen. Övervakningsmyndigheterna behöver också utbildning i att identifiera olagligt anställda och offer för människohandel.

Detaljmotivering

Med hänvisning till egna och grundlagsutskottets motiveringar föreslår utskottet att förvaltningsutskottet gör nedanstående ändringar i arbetsavtalslagen.

1 §. Tillämpningsområde. Utskottet föreslår att 2 mom. stryks för att regleringen ska bli tydligare.

4 §. Faktorer som påverkar påföljdsavgiftens belopp. Grundlagsutskottet anser att kostnaderna för att sända en arbetstagare tillbaka inte har något direkt samband med den sanktionerade handlingen och bör därför inte inverka på påföljdsavgiftens storlek. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår att 2 mom. stryks och att det föreskrivs om skyldigheten att betala kostnaderna för återvändande i en ny 5 §.

5 §. Kostnader för återvändande. (Ny) Enligt artikel 5.2 led b i det aktuella direktivet ska arbetsgivaren till en tredjelandsmedborgare som visats olagligt i landet åläggas att betala kostnaderna för dennes återvändande i de fall där förfaranden för återvändande tillämpas. Medlemsstaterna kan i stället för denna särskilda betalningskyldighet inkludera åtminstone de genomsnittliga kostnaderna för återvändande i sanktionerna. Som grundlagsutskottet påpekar tillåter den nationella lagstiftningen inte ett sådant förfarande. Direktivets skrivning medger dock inte nationell prövning och därför föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att kostnaderna för återanvändande skiljs åt från påföljdsavgiften och regleras separat.

Grundlagsutskottet anser att arbetsgivaren kan åläggas skyldighet att ersätta kostnaderna för återvändande, men endast i det fall att arbetsgivaren genom sitt eget handlande har inverkat på arbetstagarens inresa eller uppehåll i landet, t.ex. genom att vara med om rekryteringen i arbetstagarens hemland eller på annat sätt bistått arbetstagaren med inresan eller uppehållet. Utskottet föreslår därför att detta ska gälla som villkor för att skyldighet att betala kostnaderna för återvändande ska uppstå. Då kan även en arbetsgivare som inte inverkat på arbetstagarens inresa men däremot på vistelsen i landet, t.ex. genom att hålla den anställda gömd för myndigheter eller genom att skaffa honom eller henne en bostad, åläggas att betala kostnaderna för återvändande. Förslaget om särskilda bestämmelser för kostnaderna för återvändande och påföljdsavgiften får följdverkningar för 6 och 9—13 § i förslaget (7 och 8—12 § i RP).

10 § (9 §). Uppdragsgivarens ansvar för påföljdsavgiften och kostnaderna för återvändande. För att skyldighet att betala kostnaderna för återvändande ska uppstå föreslår utskottet att uppdragsgivaren även ska ha medverkat till den olagliga arbetstagarens inresa eller vistelse i landet. Samma ändring föreslås i fråga om huvuduppdragsgivaren i 11 § (10 §).

11§ (10 §). Huvuduppgdragsgivarens ansvar. För att precisera bestämmelsen föreslår utskottet att uttrycket "en eventuell annan underleverantör" ersätts med "en annan underleverantör som är uppgdragsgivare". Samma ändring görs också i 12 och 13 § (11 och 12 §).

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet föreslår att lagförslagen godkänns enligt propositionen men lagförslag 3 med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

3.

Lag

om ändring av arbetsavtalslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till arbetsavtalslagen (55/2001) ett nytt 11 a kap. som följer:

11 a kap.

5 § (Ny)

Arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet

1 §

Tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

(2 mom. utest.)

2 och 3 §
(Som i RP)

4 §

Faktorer som påverkar påföljdsavgiftens belopp

(1 mom. som i RP)

(2 mom. utest.)

(2 mom. som 3 mom. i RP)

Kostnader för återvändande

En arbetsgivare som påförs påföljdsavgift enligt 3 § är skyldig att esätta kostnaderna för återvändande för arbetstagare som avses i 1 § i de fall där förfaranden för återvändande tillämpats förutsatt att arbetsgivaren genom eget handlande inverkat på arbetstagarnas inresa eller vistelse i landet.

6 (5) §

Påförande av påföljdsavgift och betalning av kostnader för återvändande

Genom beslut av Migrationsverket påförs arbetsgivaren och de uppgdragsgivare som avses i 10 och 11 § en påföljdsavgift enligt 3 § och kostnader för återvändande enligt 5 § som dessa ska betala inom den tid som anges i beslutet. Om påföljdsavgiften och kostnaderna för återvändande enligt beslutet också påförs en sådan i 11 och 12 § avsedd uppgdragsgivare eller annan underleverantör som är uppgdragsgivare, svarar arbetsgivaren, uppgdragsgivaren eller den underleve-

rantör som är uppdragsgivare solidariskt för dem.

Påföljdsavgift får inte påföras, om ett ärende som gäller påförande av påföljdsavgift inte har inletts inom två år från det att arbetstagarens anställningsförhållande upphörde. Påföljdsavgiften *och kostnaderna för återvändande* preskriberas fem år från ingången av året efter det år då de påfördes.

Påföljdsavgiften *och kostnaderna för återvändande* ska betalas till staten. Bestämmelser om verkställigheten av avgiften finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

Påföljdsavgift får inte påföras den som är misstänkt för samma gärning i ett brottmål där förundersökning eller åtalsprövning inletts eller ett brottmål som är anhängigt vid en domstol. Påföljdsavgift får inte heller påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för samma gärning. *Migrationsverket* ska på ansökan avlyfta avgiften, om den som påförts påföljdsavgiften är misstänkt för samma gärning i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol eller denne senare döms till straff för samma gärning.

7 och 8 (6 och 7) §
(Som i RP)

9 (8) §

Uppdragsgivarens ansvar för arbetstagarens fordringar

(1 mom. som i RP)

Uppdragsgivaren är på det sätt som föreskrivs i 1 mom. skyldig att betala de kostnader som avses i 8 § 1 mom. Uppdragsgivaren kan också visa att uppdragsgivarens ansvar för arbetstagarens fordringar enligt 1 mom. gäller någon annan tid av hela anställningsförhållandet än den anställningstid som avses i 8 § 2 mom.

10 (9) §

Uppdragsgivarens ansvar för påföljdsavgiften och kostnaderna för återvändande

Om en i 1 § avsedd arbetstagares arbetsgivare är underleverantör, är en direkt uppdragsgivare till denne skyldig att tillsammans med arbetsgivaren solidariskt svara för betalningen av påföljdsavgiften enligt 3 § *och kostnaderna för återvändande enligt 5 §.*

Påföljdsavgiften får påföras uppdragsgivaren endast om den också påförs arbetsgivaren. *Kostnaderna för återvändande får påföras uppdragsgivaren, om denna inverkat på en olaglig arbetstagares inresa eller vistelse i landet.*

11 (10) §

Huvuduppdragsgivarens ansvar

Huvuduppdragsgivaren eller en (*utesl.*) annan underleverantör *som är uppdragsgivare* är skyldig att tillsammans med en arbetsgivare som varit underleverantör solidariskt svara för betalningen av påföljdsavgiften enligt 3 § samt betalningen av arbetstagarens fordringar och kostnaderna enligt 9 §, om de kände till att arbetstagaren vistades olagligt i landet, *och av kostnaderna för återvändande, om huvuduppdragsgivaren eller underleverantören som är uppdragsgivare inverkat på arbetstagarens inresa eller vistelse i landet.*

12 (11) §

Uppdragsgivarens regressrätt

En direkt uppdragsgivare, en huvuduppdragsgivare och en annan underleverantör *som är uppdragsgivare* har rätt att av den underleverantör som är eller har varit arbetsgivare för en arbetstagare som avses i 1 § kräva tillbaka påföljdsavgifter, *kostnader för återvändande*, arbetstagares fordringar och kostnader som de betalat enligt 9—11 § tillsammans med eller i stället för arbetsgivaren.

13 (12) §

Befrielse från ansvar

En arbetsgivare, en direkt uppdragsgivare, en huvuduppdragsgivare eller en annan underleverantör *som är uppdragsgivare* är inte skyldig att betala påföljdsavgift enligt 3 § *eller kostnader för återvändande enligt 5 §*, om den handling som gäller arbetstagaren och som uppvisats som giltigt uppehållstillstånd eller annan handling som ger uppehållsrätt var en förfälskning, och denne inte kände till det.

En direkt uppdragsgivare, en huvuduppdragsgivare eller en annan underleverantör *som är uppdragsgivare* är inte skyldig att betala arbetstagarens fordringar och kostnaderna enligt 9 §, om den handling som avses i 1 mom. var en förfälskning, och denne inte kände till det.

En direkt uppdragsgivare är inte heller skyldig att betala påföljdsavgift enligt 3 §, *kostnader för återvändande enligt 5 §* eller arbetstagarens fordringar och kostnaderna enligt 9 §, om uppdragsgivaren kan visa att de utredningar och intyg som avses i 5 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) har inhämtats av den underleverantör som är arbetsgivare och om uppdragsgivaren i avtalen med underleverantören eller med de andra medel som står till buds har sett till att de arbetstagare som arbetsgivaren anlitar har ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som avses i utlänningslagen eller någon annan handling som ger uppehållsrätt.

(4 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 16 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml
medl. Markku Eestilä /saml
Sanni Grahn-Laasonen /saml
Jari Lindström /saf
Eeva Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Naucclér /sv
Annika Saarikko /cent
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Jani Toivola /gröna
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.