

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2012 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

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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 9/2012 rd) och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 9/2012 rd) lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jutta Gras, överinspektör Tero Mikkola och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Päivi Kantanen, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Jarmo Tiukkanen, Migrationsverket
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- expert Riitta Wärn, Finlands Näringsliv rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- Akava rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Företagarna i Finland
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen, arbetsavtalslagen, lagen om utstationerade arbetstagare och lagen om verkställighet av böter ändras. I lagarna föreslås de nödvändiga ändringar som genomförandet av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare förutsätter. Finlands lagstiftning uppfyller i huvudsak kraven i direktivet.

Syftet med direktivet om sanktioner mot arbetsgivare är att förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU i syfte att bekämpa olaglig invandring. I direktivet fastställs därför gemensamma minimistandarder för sanktioner och åtgärder som medlemsstaterna

ska tillämpa gentemot arbetsgivare som överträder detta förbud.

I propositionen föreslås det att till utlänningslagen fogas bestämmelser om att bevilja uppehållstillstånd och ge betänketid till tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet i fall där det är fråga om särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller personen har varit minderårig när han eller hon arbetade olagligt. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i enlighet med vad som förutsätts i direktivet de bestämmelser som gäller det uppehållstillstånd som beviljas offer för människohandel och offrets betänketid.

Till arbetsavtalslagen ska det fogas ett nytt 11 a kap., där det föreskrivs om särskilda frågor som hänför sig till tillämpningsområdet för direktivet. I lagen föreslås bl.a. bestämmelser om en påföljdsavgift som påförs arbetsgivaren och om betalning av kostnaderna för att skicka betalningar för en arbetstagares lönefordringar till en

annan stat. I det nya kapitlet föreslås dessutom bestämmelser som i fall där underleverantörer anlitas gäller skyldigheter för uppdragsgivare, huvuduppdragsgivare och eventuella andra underleverantörer att betala påföljdsavgift och andra fordringar som arbetstagaren har, om en underleverantör som är arbetsgivare har anställt en sådan tredjelandsmedborgare som avses i kapitlet.

I propositionen föreslås det att lagen om utstationerade arbetstagare ändras så att också utstationerade arbetstagares arbetsgivare blir skyldiga att betala den påföljdsavgift som det bestäms om i arbetsavtalslagen. Vidare föreslås ändringar i lagen om verkställighet av böter. Enligt förslaget svarar Rättsregistercentralen för verkställigheten av påföljdsavgiften. Arbetarskyddsmyndigheterna ska samarbeta med Migrationsverket när det gäller tillsynen över att bestämmelserna följs.

Lagarna avses träda i kraft våren 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, nedan direktivet om sanktioner mot arbetsgivare. Syftet med direktivet att minska drivkraften bakom olaglig invandring och svartarbete och samtidigt skydda olagliga invandrare mot exploatering.

Vår lagstiftning uppfyller i det stora hela de krav som direktivet ställer. Genomförandet kräver ändå ändringar i lagstiftning som hör till inrikesministeriets, arbets- och näringsministeriets samt justitieministeriets ansvarsområden.

De viktigaste ändringarna gäller arbetsavtalslagen (55/2001). 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 konkur-

rensen. Dessutom föreslås utlänningslagen (301/2004) bli kompletterad med bestämmelser om betänketid och beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare som utsatts för särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller som varit minderåriga.

Migrationsverket får en ny uppgift, att påföra arbetsgivare som anställt personer som vistas olagligt i landet en påföljdsavgift. Genomförandet betyder också nya uppgifter för arbetarskyddsmyndigheterna vid övervakningen av illegalt arbete som utförs av tredjelandsmedborgare, eftersom medlemsstaterna ska säkerställa att de utför effektiva och tillräckliga inspektioner. Förvaltningsutskottet understryker att ett effektivt genomförande kräver att myndigheterna har tillräckliga resurser för uppgiften. Särskilt avseende måste dessutom fästas vid utbildning om de nya normerna och ny samarbetspraxis.

Direktivet borde ha genomförts nationellt senast den 20 juli 2011. Kommissionen har redan gett Finland en uppmaning att se över sin lag-

stiftning så att den överensstämmer med direktivet. Utskottet noterar med tillfredsställelse att direktivet nu genomförs och utskottet skyndar på ikraftsättandet av lagändringarna.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av utlänningslagen

52 d §. Beviljande av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet. När det gäller bestämmelserna om uppehållstillstånd sker det nationella genomförandet av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare i det stora hela enligt de lösningar man gått in för vid genomförandet av det s.k. offerdirektivet. Denna utgångspunkt uttrycks i artikel 13.4 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, enligt vilket medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska fastställa villkoren för när de i varje enskilt fall kan bevilja uppehållstillstånd till berörda tredjelandsmedborgare, med användning av jämförbara arrangemang som de som gäller för tredjelandsmedborgare som omfattas av direktiv 2004/81/EG. Kommissionen har hänvisat till offerdirektivets bestämmelser också när det gäller t.ex. bemötandet av personer med uppehållstillstånd och i samband med beslut att inte förnya uppehållstillstånd eller att återkalla det. Förvaltningsutskottet anser sålunda att den föreslagna lagstiftningen är välkommen.

Styrgruppen för uppföljning av den preciserade handlingsplanen mot människohandel påtalar i sin slutliga rapport vissa frågor som gäller beviljande av uppehållstillstånd för människohandelsoffer. Styrgruppen föreslog bland annat att det utreds alternativ till att ett offer i regel förväntas skära av alla förbindelser till sina exploatörer som ett villkor för att uppehållstillståndet beviljas. Inrikesministeriet tillsatte den 27 januari 2012 ett projekt som har i uppdrag att dryfta behovet att göra ändringar i lagstiftningen om

offer för människohandel. Förvaltningsutskottet hänvisar till propositionsmotiven och framhåller att om man stannar för att föreslå ändringar i bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd för människohandelsoffer så är det på sin plats att samtidigt se över den lagstiftning som nu är föremål för behandling.

3. Lag om ändring av arbetsavtalslagen

11 a kap. Arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet

1 §. Tillämpningsområde. Med hänvisning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 2 mom. stryks.

4 §. Faktorer som påverkar påföljdsavgiftens belopp. Enligt 2 mom. ska de genomsnittliga resekostnaderna för arbetstagaren och dennes eventuella följeslagare för tillbakasändning beaktas som en faktor som höjer påföljdsavgiften, om arbetstagaren utifrån 9 kap. sänds tillbaka till en annan stat. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att kostnaderna för att sända en arbetstagare tillbaka inte har något direkt samband med den sanktionerade handlingen och därför inte bör inverka på påföljdsavgiftens storlek. Följaktligen bör 11 a kap. 4 § 2 mom. strykas. Det är villkoret för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att paragrafens 2 mom. stryks.

5 §. Kostnader för återvändande (Ny). Enligt artikel 5.2 led b i det aktuella direktivet ska arbetsgivaren till en tredjelandsmedborgare som vistats 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 betalningsskyldighet inkludera åtminstone de genomsnittliga kostnaderna för återvändande i påföljdsavgiften. Som grundlagsutskottet påpekar tillåter den nationella lagstiftningen inte ett sådant förfarande. Så vitt grundlagsutskottet kan

se finns det emellertid ingenting som hindrar att arbetsgivaren genom lagförslaget åläggs skyldighet att ersätta kostnaderna för återvändande separat från påföljdsavgiften, förutsatt att man beaktar de villkor som nämns i utlåtandet. Förvaltningsutskottet konstaterar att direktivets skrivning dock inte medger nationell prövning och föreslår därför med hänvisning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande 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. Förvaltningsutskottet 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 5 och 8—12 § i förslaget. Till följd av nya 5 § som utskottet föreslår ändras numreringen till 6 och 9—13 §. Lagen om verkställighet av bötesstraff (672/2002) ska inte tillämpas på kostnader för återvändande.

6 (5) §. *Påförande av påföljdsavgift.* Grundlagsutskottet granskar i sitt utlåtande de föreslagna bestämmelserna med utgångspunkt i *ne bis in idem*-regeln i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt regeln får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. I Europadomstolens avgörandepraxis gäller förbudet också olika slag av

administrativa påföljder av straffkaraktär, så det måste beaktas när påföljdsavgiften för arbetsgivare bestäms.

Enligt grundlagsutskottet harmonierar de föreslagna bestämmelserna i princip med *ne bis in idem*-regeln. Men bestämmelserna ser enligt utskottet delvis ut att föra förbudet mot dubbel straffbarhet till och med ännu längre än regeln absolut kan anses kräva. Det gäller framför allt förbudet att påföra påföljdsavgift i första meningen i 4 mom., om förundersökning eller åtalsprövning har inletts för samma gärning. Lösningen förklaras måhända av att de föreslagna bestämmelserna avser att ställa det straffrättsliga påföljdssystemet i första rummet jämfört med att påföra påföljdsavgift för arbetsgivaren och att undvika eventuellt dubbelarbete i sammanhanget. Grundlagsutskottet uppmanar ändå förvaltningsutskottet att pröva om de föreslagna bestämmelserna är motiverade på denna punkt.

Förvaltningsutskottet anser att hänsyn tagits till *ne bis in idem*-regeln i de föreslagna bestämmelserna. Dessutom tror utskottet att bestämmelserna kommer att minska överlappningarna i myndighetsförfarandena. Därför anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna är motiverade och tillstyrker dem enligt propositionen.

Grundlagsutskottet menar att förbudet mot dubbel straffbarhet inte kan anses gälla endast rent konsekutiva förfaranden utan också samtidigt anhängiga förfaranden. På grund av *ne bis in idem*-regeln bör första och andra meningen i 4 mom. enligt grundlagsutskottets uppfattning tolkas så att om ett förfarande med påföljdsavgift och en straffrättslig process för samma gärning samtidigt pågår, ska påföljdsavgiftsförfarandet avbrytas och avgiften avlyftas, i det fall att straffprocessen slutar med ett lagakraftvunnet avgörande, alltså en friande eller fällande dom.

Det finns ingen anledning att eftersträva fullständigt vattentäta bestämmelser om påföljdsavgiften för att kunna iaktta *ne bis in idem*-regeln, anser utskottet. En sådan ambition kan resultera i onödigt detaljerade bestämmelser. I det rådande läget måste man dessutom beakta att Europadomstolens rättspraxis i vissa delar fortfarande befinner sig i stöpsleven. Men med tanke på re-

geln är det motiverat att en lagakraftvunnen, slutlig påföljdsavgift hindrar att domstolsbehandlingen av ett åtal för samma gärning inleds eller avbryter behandlingen, även om det inte uttryckligen föreskrivs i 4 mom. Med en sådan tolkning är momentets sista mening om att en redan påförd avgift ska avlyftas på ansökan inget problem med tanke på *ne bis in idem*-regeln.

Förvaltningsutskottet ser all anledning att befohgenheten att påföra påföljdsavgift koncentreras till en enda myndighet för att en enhetlig myndighetspraxis ska uppstå. Vilken den myndigheten ska vara diskuterades grundligt under beredningen av propositionen. Med hänvisning till propositionsmotiven (s. 28) har utskottet bestämt sig för att tillstyrka förslaget om att Migrationsverket utses till den myndighet som får påföra påföljdsavgift, dvs. samma förslag som den arbetsgrupp som berett bestämmelserna kommit med. För att tydliggöra skrivningen i 4 mom. föreslår utskottet att uttrycket "den myndighet som påfört en påföljdsavgift" ersätts med "Migrationsverket".

10 (9) §. Uppdragsgivarens ansvar för påföljdsavgiften och kostnaderna för återvändande. I paragrafen föreslås i linje med arbetslivs- och

jämställdhetsutskottets utlåtande att det för att uppdragsgivaren ska bli skyldig att betala kostnaderna för återvändande också krävs att uppdragsgivaren har medverkat till en olaglig arbetstagares inresa eller vistelse i landet. Motsvarande ändring föreslås i 11 § om huvuduppdragsgivarens ansvar (10 § i RP).

11 (10) §. Huvuduppdragsgivarens ansvar. Med hänvisning till utlåtandena från grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår förvaltningsutskottet i precisrande syfte att uttrycket "en eventuell annan underleverantör" ersätts med "en annan underleverantör som är uppdragsgivare".

Motsvarande ändring bör göras i 12 och 13 § i lagförslaget (11 och 12 § i RP).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1, 2, 4 och 5 utan ändringar och

godkänner lagförslag 3 med följande ändringar (Utskottets lagförslag):

Utskottets lagförslag

3.

Lag

om ändring av arbetsavtalslagen

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

11 a kap.

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

1 §

Tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

2 och 3 §

(Som i RP)

4 §

Faktorer som påverkar påföljdsavgiftens belopp

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

(2 mom. som 3 mom. i RP)

5 § (Ny)

Kostnader för återvändande

En arbetsgivare som förordnas att betala en påföljdsavgift enligt 3 § är skyldig att ersätta kostnaderna för återvändande för en arbetstagare som avses i 1 § i de fall där förfaranden för återvändande har tillämpats, förutsatt att arbetsgivaren genom eget handlande medverkat till 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 uppdragsgivare 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 10 och 11 § avsedd uppdragsgivare eller annan underle-

verantör som är uppdragsgivare, svarar arbetsgivaren, uppdragsgivaren eller den underleverantör som är uppdragsgivare solidariskt för påföljdsavgiften och kostnaderna för återvändande.

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 denne medverkat till 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 medverkat till den olagliga 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*, arbetstaga-

res 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 förfalskning, 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 förfalskning, 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 anlitan- de 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)

FvUB 14/2012 rd — RP 3/2012 rd

Helsingfors den 14 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Heikki Autto /saml
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd

Markus Lohi /cent
Pirkko Mattila /saf
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Anne Holmlund /saml
Antti Rantakangas /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.