

GRUNDLAGSUTSKOTTETS 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 en 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Tero Mikkola, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Matti Pellonpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen, arbetsavtalslagen, lagen om utstationerade arbetstagare och lagen om verkställighet av böter ska ändras. I lagarna införs de ändringar som är nödvändiga för att genomföra direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.

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

Utlänningslagen ska kompletteras med bestämmelser om att bevilja uppehållstillstånd och ge betänketid till en tredjelandsmedborgare som vistas 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 direktivet de bestämmelser som gäller uppehållstillstånd och betänketid för offer för människohandel.

Arbetsavtalslagen föreslås bli kompletterad med ett nytt 11 a kap. om särskilda frågor som hänför sig till tillämpningsområdet för direktivet om sanktioner mot arbetsgivare. Där före-

slås bl.a. bestämmelser om en påföljdsavgift för arbetsgivaren och om betalning av kostnaderna för att skicka betalningar för en arbetstagares lönefordringar till en annan stat. Vidare föreslås det bestämmelser som i fall där underleverantörer anlitas gäller skyldigheter för uppdragsgivare och 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.

Lagen om utstationerade arbetstagare ska ändras så att också den utstationerade arbetstagarens arbetsgivare är skyldig att betala den i arbetsavtalslagen föreskrivna påföljdsavgiften.

Vidare ska lagen om verkställighet av böter ändras. Rättsregistercentralen ska svara för verkställigheten av påföljdsavgiften. Arbetskyddsmyndigheterna ska samarbeta med Migrationsverket om tillsynen över att bestämmelserna följs.

Lagarna avses träda i kraft våren 2012.

I motiven till lagstiftningsordningen behandlas den föreslagna påföljdsavgiften mot den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § och Europadomstolens tolkningspraxis. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Administrativ påföljdsavgift

Lagförslag 3, alltså förslaget om arbetsavtalslagen, innehåller bestämmelser om en administrativ påföljdsavgift för arbetsgivaren. Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att en sådan avgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. I sak jämställer utskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet anser också att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om betalningsskyldigheten och grunderna för avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd, GrUU 57/2010 rd).

Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan

det allmänna kravet på exakthet ändå inte förbigås i ett sammanhang som här (GrUU 74/2002 rd, GrUU 57/2010 rd).

Enligt 11 a kap. 3 § i förslaget om arbetsavtalslagen är en arbetsgivare som anställt en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt i landet skyldig att betala en påföljdsavgift på minst 1 000 och högst 30 000 euro. Avgiften betalas till staten och påförs med stöd av 11 a kap. 5 § av Migrationsverket. I kapitlets 4 § föreskrivs om de faktorer som påverkar avgiftens storlek.

De betalningsskyldiga är arbetsgivaren utifrån 5 § och uppdragsgivaren utifrån 10 och 11 § (bör vara 9 och 10 §). I de sistnämnda fallen handlar det om underleveranser där inte bara arbetsgivaren utan också underleverantörens direkta uppdragsgivare (9 §) eller den huvudsakliga uppdragsgivaren i underleveranskedjan eller en eventuell annan underleverantör (10 §) är skyldig att betala avgiften. De ska ha ett solidariskt ansvar tillsammans med arbetsgivaren, men i de situationer som avses i 10 § bara om den huvudsakliga uppdragsgivaren och eventuella andra underleverantören visste att arbetstagaren vistades olagligt i landet. Bestämmelserna om betalningsskyldighet är således ganska snåriga,

men om de tolkas i sammanhang med definitionerna i 2 § ändå tillräckligt tydliga, anser utskottet. I 10 § är det emellertid exaktare att tala om *någon annan underleverantör som verkar som uppdragsgivare* än om "en eventuell annan underleverantör".

Enligt 11 a kap. 4 § 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 § sänds tillbaka till en annan stat. Det spelar ingen roll om arbetsgivaren genom sitt eget handlande har inverkat på arbetstagarens inresa eller uppehåll i landet. Kostnaderna för att sända en arbetstagarare tillbaka har inget direkt samband med den sanktionerade handlingen och bör därför enligt utskottets uppfattning inte inverka på påföljdsavgiftens storlek. Följaktligen bör 11 a kap. 4 § 2 mom. strykas. Det är villkoret för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning. Så vitt utskottet kan se finns det emellertid ingenting — inte ens direktivet om sanktioner mot arbetsgivare — som hindrar att arbetsgivaren genom lagförslaget åläggs skyldighet att ersätta kostnaderna för tillbakasändning separat från påföljdsavgiften, men också då bara om 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.

Den så kallade ne bis in idem-regeln

I artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen ingår den så kallade *ne bis in idem*-regeln, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottnämsrättegång 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. Samma princip ingår i artikel 14.7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 50 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rätt-

vis rättegång i 21 § 2 mom. i Finlands grundlag (RP 309/1993 rd).

I Europadomstolens avgörandep Praxis är förbudets räckvidd inte begränsad bara till egentliga domar som innebär straffrättsliga sanktioner, utan sträcker sig till olika slag av administrativa påföljder av straffkaraktär (se t.ex. *Jussila mot Finland*, Europadomstolens dom 23.11.2006 och *Ruotsalainen mot Finland* 16.6.2009). Den föreslagna påföljdsavgiften för arbetsgivare är en sådan administrativ påföljd av straffkaraktär och kan påföras för en handling som också kan leda till en straffrättslig sanktion. Därför måste förbudet vägas in när arbetsgivaren påförs en påföljdsavgift.

Enligt 11 a kap. 5 § 4 mom. i förslaget om arbetsavtalslagen får påföljdsavgift 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. "Den myndighet som påfört en påföljdsavgift" (bör stå *Migrationsverket*) ska på ansökan lyfta av 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.

De föreslagna bestämmelserna harmonierar i princip med *ne bis in idem*-regeln. Bestämmelserna ser delvis ut att föra förbudet mot dubbelstraffbarhet till och med ännu längre än *ne bis in idem*-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. Förvaltningsutskottet har ändå anledning att pröva om de föreslagna bestämmelserna är motiverade på denna punkt.

På grund av *ne bis in idem*-regeln bör första och andra meningen i 4 mom. enligt grundlags-

utskottets uppfattning tolkas så att om ett förfarande med påföljdsavgift och en straffrättslig process för samma gärning samtidigt pågår, ska påföljdsavgiftsförfarandet avbrytas och avgiften avlyftas, om straffprocessen slutar med ett lagakraftvunnet avgörande, alltså en friande eller fällande dom. Förbudet mot dubbel straffbarhet kan inte anses gälla endast rent konsekutiva förfaranden utan också samtidigt anhängiga förfaranden. Den här tolkningen kan härledas redan från formuleringen i ovan nämnda artikel i Europakonventionen och förefaller motsvara också riktlinjerna för Europadomstolens rättspraxis på senare tid (se *Sergej Zolotuchin mot Ryssland* 10.2.2009 och speciellt *Tomasovic mot Kroatien* 18.10.2011). Riktlinjerna kan anses ha tydliggjort och skärpt Europadomstolens tolkning jämfört med tidigare tolkningar.

Det finns ingen anledning att eftersträva fullständigt vattentäta bestämmelser 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 *ne bis in idem*-regeln är det motiverat att en lagakraftvunnen, slutlig påföljdsavgift hindrar att domstolsbehandlingen av ett åtal för samma gärning inleds eller avbryts, även om det inte uttryckligen föreskrivs i 4 mom. Förvaltningsutskottet bör nämna detta i sitt betänkande. 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.

Det har blivit allt vanligare med administrativa påföljder av straffkaraktär. Trenden kommer speciellt tydligt fram i EU-lagstiftningen. I fin-

ländsk lagstiftning verkar det finnas en viss variation i sättet att lagstifta om administrativa påföljder av straffkaraktär när det gäller förbud mot dubbel straffbarhet (t.ex. 181—184 § i utlänningslagen om påföljdsavgift för transportör, 42—44 § i lagen om Finansinspektionen om påföljdsavgift och 3 kap. i miljöskyddslagen för sjöfart om oljeutsläppsavgift). Statsrådet bör undersöka om det behövs bättre samordnad lagstiftning i denna fråga och om de gällande bestämmelserna är motiverade i alla delar. Om till exempel en påföljdsavgift kan avlyftas på ansökan av den som påförts avgiften, kan det skapa osäkerhet om den slutliga påföljden, och det kan inte anses tillrådligt om det rättsliga systemet ska vara förutsebart.

Övrigt

Det finns anledning att poängtera att tredjelandsmedborgare som uppehåller sig och arbetar olagligt i landet inte står utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att flera av de rättigheter som är garanterade i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i Finlands grundlag och EU:s stadga om grundläggande rättigheter också gäller dem. Det måste beaktas både i lagberedningen och i lagtillämpningen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 11 a kap 4 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 26 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.