

RP 151/2003 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd)

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I juni 2003 avlät regeringen en proposition till riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den. Avsikten är att det skall stiftas en ny utlänningslag. I enlighet med regeringsprogrammet föreslås att de enhälliga lagstiftningsförslag som den arbetsgrupp vid arbetsministeriet som utrett behoven av effektivare tillsyn över utländsk arbetskraft har berett i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna genomförs. Arbetsgruppen föreslog ändringar i utlänningslagen, arbetsavtalslagen, lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden och strafflagen i syfte att förbättra förutsättningarna för tillsynen över de villkor som skall iakttas i utländska arbetstagares anställningsförhållanden. Strävan är att effektivera tillsynen över anställningsförhållande frågor och arbetstillstånd genom att arbetarskyddsmyndighetens rättigheter och möjligheter att övervaka också uppehållstillstånden för arbetstagare utökas. Då förslagen hör nära samman med förslaget till utlänningslag är det ändamålsenligt att ovan nämnda förslag genomförs genom att propositionen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den kompletteras.

Det föreslås att till arbetsavtalslagen fogas en bestämmelse, enligt vilken vägran att ge

arbetstagaren en uträkning över lönen är en straffbar gärning. Det föreslås att medborgarskap införs som en diskrimineringsgrund i strafflagen när det gäller diskriminering i arbetslivet. I strafflagen föreslås också en ny straffbestämmelse om ockerliknande diskriminering i arbetslivet, när utlänningars okunnighet eller ställning uppenbart har utnyttjats då anställningsvillkoren avtalats. I utlänningslagen föreslås en ny skyldighet för arbetsgivaren att en viss tid förvara uppgifter om utländska arbetstagare och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan granska uppgifterna utan svårigheter. I utlänningslagen föreslås dessutom bestämmelser om att också arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att uppehållstillstånden för arbetstagare iakttas. I lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden föreslås motsvarande kompletteringar. Det föreslås att vid inrikesministeriet inrättas en delegation för tillsynen över anställningsförhållande frågor och uppehållstillstånd för arbetstagare när det gäller utländsk arbetskraft i syfte att främja samarbetet och informationen mellan olika myndigheter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt med den nya utlänningslagen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Nuläge	3
1.1. Tillsynen över utländska arbetstagares arbetsvillkor	3
1.2. Medborgarskap som diskrimineringsgrund	5
1.2.1. Internationella avtal	5
1.2.2. Nationell lagstiftning	7
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	9
3. Propositionens verkningar	12
3.1. Ekonomiska verkningar	12
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal.....	12
3.3. Beredningen av propositionen	12
4. Samband med andra förslag.....	13
DETALJMOTIVERING.....	15
1. Lagförslag.....	15
1.1. Utlänningslagen	15
1.2. Strafflagen	17
47 kap. Om arbetsbrott	17
1.3. Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden	18
1.4. Arbetsavtalslagen.....	19
13 kap. Särskilda bestämmelser	19
2. Ikraftträdande.....	20
3. Lagstiftningsordning	20
LAGFÖRSLAGEN.....	21
Utlänningslag	21
om ändring av 47 kap. strafflagen	23
om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden	24
om ändring av 13 kap. 11 § arbetsavtalslagen	25
BILAGA.....	26
PARALLELLTEXTER.....	26
om ändring av 47 kap. strafflagen	26
om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden	28
om ändring av 13 kap. 11 § arbetsavtalslagen	29

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Tillsynen över utländska arbetstagarers arbetsvillkor

Om arbetarskyddsmyndighetens tillsynsuppgifter och tillsynsförfaranden föreskrivs i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973, nedan lagen om tillsynen över arbetarskyddet) och i förordningen om tillsynen över arbetarskyddet (954/1973), samt särskilt för varje lag som skall övervakas. Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer skall övervaka både de lagar som reglerar arbetarskyddet (arbetsförhållandena) och de lagar som reglerar anställningsförhållandet. De viktigaste av dem är bl.a. arbetsavtalslagen (55/2001), arbetstidslagen (605/1996) och semesterlagen (272/1973), arbetarskyddslagen (738/2002) och lagen om unga arbetstagare (998/1993). Arbetarskyddsdistriktets primära uppgift är att övervaka att arbetarskyddslagstiftningen iakttas och att stöda arbetsplatsernas egna arbetarskyddsverksamhet. Syftet med övervakningen av anställningsförhållande-frågor är att trygga en miniminivå på arbetsvillkoren för arbetstagarna, en jämlik behandling i arbetet och anställningsskydd samt att förebygga att företag skaffar sig konkurrensförmåner genom att bryta mot anställningsvilkorens miniminivå. Arbetarskyddsdistriktens verksamhet är uppdelad på verksamhet på myndighetens initiativ och verksamhet på kundens initiativ.

Myndighetstillsynen är inte intressebevakning. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i respektive bransch bevakar sina medlemmars intressen och rättigheter i anställningsförhållandena. Arbetarskyddsmyndigheten övervakar att arbetsgivaren iakttar de lagar som stiftats för att skydda arbetstägaren, men är inte intressebevakare eller advokat för parterna i ett anställningsförhållande. Till myndighetstillsynen hör bl.a. att ge arbetsgivarna och arbetstägarna anvisningar och råd både i sådana frågor som gäller allmänt bindande kollektivavtal och sådana som

gäller lagstiftningen om anställningsförhållandena. Till tillsynen hör också att ge parterna i ett anställningsförhållande anvisningar om hur de skall förfara för att rätta en förseelse, samt handledning i frågor som gäller väckande av talan och rättegångsförfarande. Om arbetsgivaren inte iakttar t.ex. ett allmänt bindande kollektivavtal och inte heller myndighetens anvisningar, kan förmåner och prestationer som grundar sig på det allmänt bindande kollektivavtalet i sista hand sökas hos allmän domstol genom väckande av talan. Talan väcks av arbetstägaren, inte av arbetarskyddsmyndigheten.

På arbete som utförs i Finland tillämpas i Finland gällande arbetslagstiftning och kollektivavtal. Ett undantag utgör utstationerade arbetstagare, på vilka lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) tillämpas. Med tanke på arbetarskyddsmyndighetens övervakning har det inte någon betydelse med stöd av vilken lag anställningsvillkoren bestäms. Arbetarskyddsmyndigheten skall övervaka arbetsgivarna, och med tanke på den stadgade tillsynsuppgiften spelar det då ingen roll vilken nationalitet arbetstägaren har och om arbetet utförs med stöd av arbetstillstånd. Arbetarskyddsmyndigheten övervakar som ett led i sin normala tillsynsverksamhet att arbetsvillkoren följs både när det gäller sådana utlänningar som har arbetstillstånd och sådana som inte behöver något arbetstillstånd. Arbetarskyddsmyndigheten övervakar inte att arbetstillstånden existerar.

Den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar över utländska arbetstägares arbetsvillkor går huvudsakligen ut på att ge såväl utländska arbetstagare som arbetsgivarna råd som gäller minimilön samt andra anställningsförmåner. T.ex. av de ca 18 000 kundinitiativ vid Nylands arbetarskyddsdistrikt som gäller övervakning av anställningsförhållande-frågor är en bråkdel förfrågningar som gäller utländska arbetstagare, och dessa är i regel vanliga förfrågningar som gäller minimivillkoren för ett anställningsförhållande eller utbetalning av lön. Särskilda tillsynsåtgärder i fråga om utstationerade arbetstagare har i praktiken förekommit ganska säl-

lan.

De kontakter som tas i fråga om utländska arbetstagare sköts genom att man ger information och råd. Om det råder meningsskiljaktigheter uppmanas arbetsgivarna i regel att rätta förseelserna och arbetstagarna ges de råd som behövs för att saken skall kunna utredas. Arbetarskyddsmyndighetens befogenheter t.ex. i frågor som gäller lönens storlek begränsar sig till att ge arbetsgivaren anvisningar om övervakningen, eftersom brott mot minimivillkoren för ett anställningsförhållande inte är en straffbar gärning och myndigheten inte är målsägande i ett privaträttsligt tvistemål. De anvisningar som arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsbyrå ger och de åtgärder den vidtar är bl.a. beroende av om diskriminering i arbetslivet eventuellt misstänks. En utländsk arbetstages sämre förutsättningar att själv sköta saken ställer också krav på arbetarskyddsmyndighetens anvisningar och åtgärder.

Administrativa tvångsmedel

Vid genomförandet av arbetarskyddet kompletterar de administrativa tvångsmedel som arbetarskyddsmyndigheten tillgriper det straffrättsliga påföljdssystemet. Om det visar sig att de anvisningar och råd som givits arbetsgivaren inte leder till något resultat, kan arbetarskyddsmyndigheten tillgripa administrativa tvångsmedel för att avhjälpa missförhållanden och bristfälligheter i arbetsförhållandena. Enligt 15 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet kan arbetarskyddsmyndigheten tillgripa administrativa tvångsmedel, om det i ett arbetsställes byggnader, anordningar eller förhållanden förekommer bristfälligheter eller missförhållanden, vilka det är arbetsgivarens skyldighet att rätta eller avhjälpa, eller om arbetsgivaren inte fullgör de skyldigheter som enligt lagen om tillsynen över arbetarskyddet ankommer på honom.

Tvångsmedlen är en sista utväg för avhjälpan av missförhållanden inom arbetarskyddet. Enligt 15 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet är arbetarskyddsmyndighetens uppgift i första hand att med hjälp av anvisningar och råd ge arbetsplatsen handledning. Om arbetsgivaren tredska eller om saken inte tål uppskov, kan arbetarskydds-

myndigheten, efter att ha hört vederbörande, genom beslut förplikta arbetsgivaren att vidta nödiga åtgärder. Det är fråga om tredska, om arbetsgivaren inte har följt anvisningarna eller om det av något annat framgår att arbetsgivaren inte har för avsikt att rätta bristfälligheterna. Arbetarskyddsmyndigheten kan förstärka beslutet t.ex. med vite.

Tvångsmedel tillgrips oftast för avhjälpan av missförhållanden som omfattas av arbetarskyddslagen samt för att de skyldigheter som anges i lagen om tillsynen över arbetarskyddet, t.ex. arbetarskyddsmyndigheternas rätt att få upplysningar, skall fullgöras. Tvångsmedel kan också tillgripas i sådana fall som gäller arbetsgivarens anmälningskyldighet och samarbete inom arbetarskyddet. Också försummelse av sådana skyldigheter som på något annat ställe i den lagstiftning som gäller arbetarskyddet åläggs arbetsgivaren kan leda till att tvångsmedel tillgrips, om försummelseorna orsakar en tydlig bristfällighet i arbetsförhållandena. Till dem hör t.ex. förande av arbetstidsbokföring, tillhandahållande av lagar och ordnande av företagshälsovård.

Enligt rådande tolkning är brott mot minimivillkoren för ett anställningsförhållande inte en sådan bristfällighet i förhållandena på en arbetsplats som kunde avhjälpas med hjälp av administrativa tvångsmedel enligt 15 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet. När det gäller anställningsförhållande frågor ingriper arbetarskyddsmyndigheten i praktiken i bristfälligheter genom att göra en åtalsanmälan om sådana lagöverträdelser som är straffbara, t.ex. diskriminering i arbetslivet. Arbetarskyddsmyndighetens övriga befogenheter i sådana fall som inte är straffbara lagöverträdelser begränsar sig i regel till att ge arbetsgivaren anvisningar om övervakningen. I samband med revideringen av arbetsavtalslagen år 2001 föreskrevs om arbetsgivarens skyldighet att på arbetstages begäran ge denne en uträkning över lönen. Till vägran att ge en uträkning över lönen kopplades ingen straffsanktion. Slopandet av straffsanktionen i arbetsavtalslagen har försvagat effekten av arbetarskyddsmyndigheternas tillsynsåtgärder.

Skyldighet att göra åtalsanmälan

Arbetskyddsdistriktet är skyldigt att göra åtalsanmälan om sådana förseelser i ett anställningsförhållande som är belagda med straff. Enligt strafflagen är bl.a. diskriminering i arbetslivet (SL 47:3), arbetstidsbrott (SL 47:2), arbetskyddsbrott (SL 47:1) och kränkning av arbetstagarrepresentants rättigheter (SL 47:4) straffbart. I 13 kap. 11 § arbetsavtalslagen föreskrivs om straff för överträdelse av arbetsavtalslagen bl.a. för brott mot begränsning av kvittningsrätt (2:17), vägran att ge arbetsintyg (6:7) och försumelse av framläggning av arbetsavtalslagen och allmänt bindande kollektivavtal (13:10).

På de grunder som anges i 24 § lagen om tillsynen över arbetskyddet är arbetskyddsmyndigheten skyldig att till allmänna åklagaren anmäla om det finns sannolika skäl att befara att någon har gjort sig skyldig till arbetstillståndsbrott. Misstänkta arbetstillståndsbrott som framkommit i samband med en inspektion eller med anledning av ett kundinitiativ har anmälts till polisen.

1.2. Medborgarskap som diskrimineringsgrund

1.2.1. Internationella avtal

EG-rättens normer gällande diskriminering är bindande för Finland. Den grundläggande regeln om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet ingår i artikel 12 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Artikel 12 första stycket i EG-fördraget innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, som gäller fördragets hela sakliga tillämpningsområde. Enligt andra stycket i artikeln kan rådet på förslag av kommissionen och efter att ha inhämtat Europaparlamentets yttrande anta bestämmelser i syfte att förbjuda sådan diskriminering. Andra stycket i artikeln ändrades genom Amsterdamfördraget så att man från samarbetsförfarande enligt artikel 252 i EG-fördraget övergick till medbeslutandeförfarande enligt artikel 251.

Enligt artikel 13 första stycket i EG-fördraget kan rådet, utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i

detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Enligt artikel 39.2 i EG-fördraget förutsätter fri rörlighet för arbetstagare att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning och arbets- och anställningsvillkor. Artikel 141, som gäller lika lön för kvinnor och män, hänför sig också till att alla skall vara likställda. När det gäller jämställdheten mellan könen har ett direktiv om lika lön (75/117/EEG) och ett direktiv om likabehandling (76/207/EEG) antagits. Direktiv 2002/73/EG, som gäller ändring av direktivet om likabehandling, antogs i september 2002. I gemenskapsstadgan om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare erkänns hur viktigt det är att alla former av diskriminering bekämpas.

Genom Amsterdamfördraget förstärktes bestämmelserna om bekämpning av diskriminering och om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 13 i EG-fördraget kan rådet inom ramen för sina befogenheter vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Åtgärder mot diskriminering utgör ett viktigt led i den dimension som omfattar de grundläggande rättigheterna. Avsikten med bestämmelsen har varit att understryka att Europeiska unionen och dess institutioner respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Medlemsstaterna har redan förbundet sig att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna genom nationella grundlagar och internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna. Rådet kan enhälligt besluta om åtgärder mot diskriminering på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. Avsikten med artikel 13 i EG-fördraget är inte att förorsaka direkta rättsverkningar.

Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras och etniska ur-

sprung, som antogs den 29 juni 2000, och rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, som antogs den 27 november 2000, grundar sig på artikel 13 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I dessa direktiv som gäller diskriminering, dvs. direktivet om likabehandling i arbetslivet och diskrimineringsdirektivet, fastställs nationalitet inte som en diskrimineringsgrund. Artikel 13, som utgör den rättsliga grunden för direktiven, omfattar inte nationalitet. Syftet med diskrimineringsdirektivet är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna. Med principen om likabehandling avses i direktivet att det inte får förekomma någon som helst direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Syftet med direktivet om likabehandling i arbetslivet är på motsvarande sätt att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ingår bestämmelser om fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15), icke-diskriminering (artikel 21) och rörelse- och uppehållsfrihet (artikel 45). Enligt punkt 2 i artikel 15 (fritt yrkesval och rätt att arbeta) i stadgan om de grundläggande rättigheterna har varje unionsmedborgare rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat. Enligt punkt 3 i artikeln har de medborgare i tredje land som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna. Enligt punkt 1 i artikel 21 (icke-diskriminering) i stadgan om de grundläggande rättigheterna skall all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden. Enligt punkt 2 i artikeln skall all diskriminering på grund

av nationalitet vara förbjuden inom tillämpningsområdet för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i de fördragen. I artikel 45 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår bestämmelser om rörelse- och uppehållsfrihet. Enligt punkt 1 i artikeln har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt punkt 2 i artikeln kan rörelse- och uppehållsfrihet i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen medges medborgare från tredje land som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.

I konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa av den 18 juli 2003 har Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tagits in i del II. I artikel II—15 ingår en bestämmelse om fritt yrkesval och rätt att arbeta. Enligt punkt 1 i artikeln har var och en rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke. Enligt punkt 2 i artikeln har varje unionsmedborgare rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat. Enligt punkt 3 i artikeln har de medborgare i tredje land som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna. Artikel II—21 innehåller förbud mot diskriminering och enligt punkt 2 i artikeln skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom tillämpningsområdet för konstitutionen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i denna.

I praktiken förutsätter unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa att också de medborgare i tredje land som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium har tryggad rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna oavsett deras nationalitet.

Internationella fördrag och de olika diskrimineringsgrunderna i dem behandlas mera i detalj i avsnitt 2.2 Den internationella utvecklingen och internationella dokument som är bindande för Finland, i regeringens propo-

sition till Riksdagen med förslag till lag om tryggnad av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 44/2003 rd), som avläts den 12 september 2003.

1.2.2. Nationell lagstiftning

I 2 kap. 6 § grundlagen föreskrivs om jämlikhet. Enligt bestämmelsen är alla lika inför lag. Ingen får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Den allmänna bestämmelsen om jämlikhet kompletteras av ett diskrimineringsförbud. Det har ansetts att den allmänna bestämmelsen om jämlikhet innefattar förbud mot godtycke och krav på enahanda bemötande i likadana fall. Enligt regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) innefattar bestämmelsen om jämlikhet också tanken på faktisk jämställdhet. Med jämlikhet avses formell och materiell jämlikhet, jämlikt bemötande och på lag grundat garanterande av rättvisa.

Förteckningen över diskrimineringsgrunder i grundlagen är inte uttömmande. Vid uppgörandet av förteckningen har man hållit uppsikt över sådana grunder för diskriminering som kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering i det finska samhället. En förutsättning för att förteckningen skall vara täckande är att andra orsaker som anknyter till en person jämföras med de grunder som nämns i förteckningen. Exempel på sådana är enligt propositionen om de grundläggande fri- och rättigheterna samhällslig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort. Med ursprung avses i bestämmelsen såväl nationellt och etniskt som samhällsligt ursprung. I den förteckning i grundlagen som gäller diskriminering nämns inte uttryckligen ras och hudfärg, eftersom också ifrågakarande dimensioner skall anses ingå i begreppet ursprung i förteckningen.

Förbudet mot diskriminering är inte någon nytt ur grundlagens synvinkel. En bestämmelse om förbud mot diskriminering in-

gick redan i 5 § 1 mom. regeringsformen, som sedermera har upphävts. Enligt den var finska medborgare likställda inför lagen. Bestämmelsen ändrades år 1995, då bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen moderniserades så att de motsvarade bestämmelserna i de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Ordalydelsen i förbudet mot diskriminering har ett direkt samband med de internationella bestämmelser om mänskliga rättigheter som ligger i bakgrunden. Dessutom har begreppet ”finskt medborgarskap” utelämnats och skyddet mot diskriminering utsträckt till att omfatta alla människor, eftersom alla har rättigheter enligt de internationella konventionerna. Rättigheterna tryggas för alla som hör under finsk jurisdiktion, oberoende av ålder, och inte enbart för finska medborgare.

Med tanke på den personliga dimensionen när det gäller grundläggande fri- och rättigheter är kravet på finskt medborgarskap inte längre allmänt taget betydelsefullt. Ett undantag utgör rätten att resa in och vistas i landet samt statlig rösträtt. I 9 § 3 mom. grundlagen tryggas finska medborgares ovillkorliga rätt att resa in i landet samt skydd mot landsförvisning och likaså mot att mot sin vilja utlämnas till ett annat land. Enligt paragrafens 4 mom. regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

I 47 kap. strafflagen har de centrala straffbestämmelser som gäller arbetslivet sammanförts och i kapitlet föreskrivs om arbetsbrott. Enligt 47 kap. 3 § strafflagen skall en arbetsgivare eller en företrädare för denne som vid annonsering om en arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätter en arbetssökande eller arbetstagare i ofördelaktig ställning på grund av ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller på grund av religion, samhällsliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed

jämförbar omständighet, för diskriminering i arbetslivet dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. När det gäller bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet konstateras i motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa andra lagar, vilka hör till det andra skedet i totalrevideringen av strafflagstiftningen (RP 94/1993 rd) att förteckningen över diskrimineringsgrunderna dels är en uttömmande, dels en exemplifierande förteckning.

I 3 kap. statstjänstemannalagen (750/1994) föreskrivs om utnämning och allmänna behörighetsvillkor. Enligt kapitlets 6 § bestäms om de allmänna utnämningsgrunderna i grundlagen. När en myndighet fattar beslut om en utnämning får den inte utan fog särbehandla någon på sådana grunder som nämns i 11 §. En myndighet skall bemöta sina tjänstemän opartiskt så att ingen utan fog särbehandlas på grund av börd, nationalitet, kön, religion, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet. Om de språkkunskaper som krävs av en statstjänsteman bestäms särskilt genom lag. I kapitlets 7 § bestäms om de tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnännas (bl.a. tjänsterna som justitiekansler och biträdande justitiekansler, tjänster som statssekreterare och domartjänster, tjänster som chef för ett ämbetsverk, tjänster som landshövding samt avdelningschef vid en länsstyrelse, i polislagen (493/1995) nämnda polismanstjänster, andra tjänster vid skyddspolisen än tjänster som polisman, tjänster vid tullverket till vilka hör rätt att anhålla och andra tjänster vid tullverket till vilka hör deltagande i övervakning och tryggnad av den territoriella integriteten eller tjänster till vilka hör brottsundersökning och övervakningsuppgifter inom tullverkets verksamhetsområde).

Arbetsavtalslagen förutsätter att arbetsgivarna skall behandla arbetstagarna jämlikt samt förbjuder diskriminering. I 2 kap. 2 § arbetsavtalslagen föreskrivs om diskrimineringsförbud och opartiskt bemötande. Arbetsgivaren får inte utan godtagbart skäl särbehandla arbetstagare på grund av ålder, hälsotillstånd, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell inriktning, språk, religion, åsikt, fa-

miljeförhållanden, fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet. Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till arbetsavtalslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 157/2000) är förteckningen över diskrimineringsgrunder i arbetsavtalslagen inte uttömmande. Särbehandling av arbetstagare på basis av andra omständigheter som kan jämföras med de omständigheter som nämns i förteckningen är också förbjuden. Förbudet mot diskriminering kompletteras av den skyldighet som gäller lika behandling.

Den lagstiftning som gäller jämlikhet mellan människor och förbud mot diskriminering behandlas mera i detalj i avsnitt 2.1. i regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tryggnad av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den, som avläts den 12 september 2003.

Bedömning av nuläget

Tillsynen över arbetsvillkoren för utländska arbetstagare innebär sådan övervakning av anställningsförhållande frågor som huvudsakligen grundar sig på kundinitiativ. Att den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar grundar sig på kundinitiativ är problematiskt när det gäller utlänningar i synnerhet av den orsaken att det sällan står i en utlännings eget intresse att föra saken vidare. Anställningsvillkor som är sämre än kollektivavtalet grundar sig ofta på ömsesidigt samförstånd mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Detta gäller i synnerhet sådana utlänningar vilkas lönenivå i hemlandet är mycket låg jämfört med lönenivån i Finland och som inte varaktigt är bosatta i Finland.

Utländska arbetstagare vänder sig sällan till myndigheten av rädsla för att mista arbetsplatsen och bli avlägsnade ur landet. Anonyma förfrågningar från utlänningar är inte ovanliga, vilket tyder på att utländska arbetstagare är beroende av sina arbetsgivare och inte vidtar åtgärder fastän de skulle vara medvetna om sina rättigheter samt procedurerna inom arbetarskyddsdistriktet.

På grund av okunnighet och svaga språkkunskaper har utländska arbetstagare ofta begränsade möjligheter att skaffa sig infor-

mation om arbetslagstiftningen och procedurerna i Finland. Många utlänningar arbetar på grundval av muntliga arbetsavtal eller har undertecknat ett finskspråkigt arbetsavtal utan att förstå ett ord av innehållet i det. Arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråers möjligheter att informera utländska arbetstagare begränsas sig huvudsakligen till muntliga anvisningar, eftersom mängden material på främmande språk är mycket begränsad. I och för sig har avsaknaden av språkkunskaper dock inte varit något hinder för utövandet av myndighetstillsynen, eftersom utlänningarna vid behov har funnit en tolk som hjälpt dem vid kontakten med arbetarskyddsdistriktet.

Diskriminering i arbetslivet kan ske genom att en arbetssökandes eller arbetstagares trängda läge eller annars sämre ställning på grund av okunnighet, oförstånd eller någon annan orsak utnyttjas. Syftet med en dylik diskriminering är ofta ekonomisk nytta. Om diskriminering sker t.ex. genom att en utländsk arbetstagares ekonomiska trångmål eller beroende ställning utnyttjas, kan diskrimineringen tänkas vara mera klandervärd. Det är fråga om situationer där arbetssökande eller arbetstagare särbehandlas genom att deras svagare ställning utnyttjas. Bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet lämpar sig allmänt för alla slag av diskriminering i arbetslivet, även sådana där en arbetssökandes eller arbetstagares nödläge eller annat dylikt utnyttjas, men bestämmelsen förutsätter inte att diskrimineringen sker genom utnyttjande av andra.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Det föreslås att förutsättningarna för övervakningen av arbetsvillkoren för utländska arbetstagares anställningsförhållanden förbättras som ett led i bekämpningen av gråekonomin. Syftet med förslagen är särskilt att trygga lagenligheten i de villkor som gäller utländska arbetstagares anställningsförhållanden.

En förutsättning för att den bestämmelse i arbetsavtalslagen som gäller en uträkning över lönen skall iakttas effektivt är, i ljuset av erfarenheterna av lagens tillämpning, att

underlåtenhet att fullgöra skyldigheten skall vara en straffbar gärning. Utländska arbetstagare vet inte alltid hur stort vederlag arbetsgivaren de facto betalat till dem. Detta är fallet då det vederlag som avtalats för arbetet på grund av olika betalarrangemang och andra arrangemang helt eller delvis har betalats till arbetstagarens hemland. För att utländska arbetstagare ens teoretiskt skall ha möjligheter att övervaka sina minimilönevillkor, bör de ha rätt att på begäran utan dröjsmål få uppgifter om storleken på det vederlag som har betalats eller skall betalas. Om en utländsk arbetstagare skulle ha en uträkning över lönen som arbetsgivaren givit, skulle det gå enklare och snabbare att sköta ärendet t.ex. hos arbetarskyddsmyndigheten. Arbetarskyddsmyndigheterna kan med hjälp av anvisningar och råd försöka få arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet. Inom tillsynen över arbetarskyddet har man dock konstaterat att det att den straffsanktion som gäller underlåtenhet att ge en uträkning över lönen slopades i 2001 års lag har försvagat tillsynsätgårdens effekt när det gäller den motsvarande nya skyldigheten. Straffpåföljden skall gälla sådana situationer där arbetsgivaren har försummat sin skyldighet att ge en uträkning över lönen då lönen betalas och inte omedelbart ger en uträkning över lönen då arbetstagaren begär en sådan senare.

Arbetsgivarnas nya skyldighet att förvara uppgifter om hos dem anställda utlänningar och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan granska uppgifterna utan svårigheter torde kunna anses vara en skyldighet som om den försummas orsakar en tydlig bristfällighet eller ett tydligt missförhållande i arbetsförhållandena enligt lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Om arbetarskyddsmyndigheten konstaterar att ovan nämnda uppgifter saknas skall myndigheten vid vite kunna förplikta arbetsgivaren att lämna uppgifter om grunderna för de hos arbetsgivaren anställda utlänningarnas rätt att arbeta. Att uppgifterna skall förvaras kan ha förebyggande verkan, förutom att det gör det möjligt för arbetarskyddsmyndigheten att utöva tillsynen. Vid en inspektion kan arbetarskyddsmyndigheten jämföra arbetsgivarens förvarade uppgifter om grunderna för de hos arbetsgivaren an-

ställda utlänningarnas rätt att arbeta och de utländska arbetstagarna på arbetsplatsen. I praktiken torde det problematiska vara att kunna koppla ihop de utländska arbetstagare som framgår av arbetsgivarens uppgifter och personer som med anledning av övervakningen flyr från arbetsplatsen eller vägrar uppvisa sitt pass. I sådana situationer behövs polis. Förvaring och uppdatering av ovan nämnda uppgifter är inte något orimligt extra krav och ökar inte arbetsgivarens faktiska ansvar.

Syftet med propositionen är att också med hjälp av arbetarskyddsmyndigheterna effektivisera tillsynen över de villkor som gäller utländska arbetstagares anställningsförhållanden och rätt att arbeta. Det föreslås därför att bestämmelsen om tillämpningen av lagen om tillsynen över arbetarskyddet ändras med tanke på detta. Enligt förslaget skall de procedurer som arbetarskyddsmyndigheten skall iakttä i sin verksamhet, befogenheterna och sökandet av ändring fastställas i tillämpningsparagrafen så att de omfattar alla de frågor där tillsynsuppgiften ankommer på arbetarskyddsmyndigheten. Eftersom de frågor som gäller rätten att arbeta inte egentligen kan anses ingå i begreppet arbetarskydd, bör bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om tillsynen över arbetarskyddet ändras så att tillsynsuppgiften inte begränsas enbart till arbetarskyddsfrågor. På motsvarande sätt föreslås att förslaget till utlänningslag kompletteras så att i utlänningslagen införs en bestämmelse om denna tillsynsuppgift när det gäller rätten att arbeta. Utöver detta måste också arbetarskyddsmyndighetens rättigheter enligt lagen om tillsynen över arbetarskyddet kompletteras. När det gäller arbetstagarna omfattar arbetarskyddsmyndighetens rättigheter för närvarande rätt att samtala med dem och få information av dem. Utgångspunkten då lagen stiftades var främst att på detta sätt möjliggöra sådana diskussioner där arbetstagaren kan framföra sin uppfattning om eventuella bristfälligheter i arbetsförhållandena. Det har då varit fråga om att bedöma om arbetsgivaren har ombesörjt att stadgade skyldigheter när det gäller arbetarskyddet har fullgjorts. Med tanke på rätten att arbeta är synvinkeln en annan. Då är det fråga om att också arbetstagaren är skyldig att se till att ett

giltigt arbetstillstånd finns då ett sådant krävs. Med tanke på denna aspekt och för förtydligande av att erhållandet av uppgifter av en arbetstagare också berättigar till erhållande av den egentliga arbetstillståndshandlingen, föreslås att lagen om tillsynen över arbetarskyddet kompletteras så att arbetarskyddsmyndigheten med stöd av den har ostridig rätt att också erhålla för tillsynsupdraget nödiga handlingar.

Med beaktande av den föreslagna skyldigheten för arbetsgivaren att på arbetsplatsen förvara uppgifter om utländska arbetstagare och om grunderna för deras rätt att arbeta blir det främst i undantagsfall aktuellt för arbetarskyddsmyndigheten att av arbetstagaren begära att få handlingar till påseende. Å andra sidan anses arbetarskyddsmyndighetens rätt att av arbetsgivaren få handlingar och uppgifter till påseende för närvarande främst gälla material som hänför sig till arbetarskyddet. Det föreslås därför att lagen om tillsynen över arbetarskyddet kompletteras så att rätten också omfattar handlingar och uppgifter som gäller rätten att arbeta. Dessa skall således kunna erhållas av arbetsgivaren på samma grunder som de övriga handlingar och uppgifter som primärt förs för att målen för arbetarskyddet skall uppnås. På detta sätt kan tillsynsåtgärderna också till de delar som gäller rätten att arbeta i första hand riktas mot arbetsgivaren, vilket också i övrigt är utgångspunkten inom tillsynen över arbetarskyddet.

I syfte att framhäva den skada diskriminering i arbetslivet och underlåtenhet att iakttä minimiarbetsvillkoren orsakar samhället föreslås att påföljdssystemet skärps. De arbetstagare som kunskapsmässigt har en sämre ställning i arbetslivet bör få det bättre. Rätt till jämlikt bemötande i arbetslivet är en dimension av de grundläggande fri- och rättigheterna. Också Europeiska unionens stadga och konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa förutsätter att diskriminering på grund av nationalitet förbjuds. Dessutom har de medborgare i tredje land som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna. I de Europaavtal som Europeiska unionen ingått finns också ofta bestämmelser om att medborgarna i ett avtalslutande land inte får dis-

krimineras på grund av nationalitet i förhållande till medborgarna i medlemsstaten i fråga när det gäller arbetsvillkor, lön eller uppsägning. Europaavtal har ingåtts bl.a. med de länder som skall ansluta sig till unionen, t.ex. Estland, Lettland och Litauen. Fogandet av medborgarskap till diskrimineringsgrunderna samt bestämmelser om särskild ockerliknande diskriminering i arbetslivet kunde förebygga diskriminering av utlänningar i arbetslivet och således främja jämlikt bemötande. Regleringen skulle också beakta gemenskapsrättens och unionsfördragets krav på förbud mot diskriminering på grund av nationalitet när det gäller arbetsvillkoren. Strafflagens bestämmelse om diskriminering i arbetslivet är tillämplig i arbetslivet såväl inom den privata som inom den offentliga sektorn. Diskriminering i arbetslivet kan förekomma i samband med en anställning, under ett anställningsförhållande och då ett anställningsförhållande upphör. Bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet täcker alla situationer från arbetsplatsannonsering till avslutande av ett anställningsförhållande. En arbetsgivare eller dennes företrädare som utan vägande och godtagbart skäl särbehandlar en arbetssökande eller arbetstagare kan göra sig skyldig till diskriminering i arbetslivet. Om en arbetsgivare anställer en utlänning som inte har sådant arbetstillstånd som krävs, gör arbetsgivaren sig skyldig till arbetstillståndsbrott enligt strafflagen. Om arbetsgivaren härvid iakttar minimivillkoren i arbetslagstiftningen och i kollektivavtalen, är det dock inte fråga om diskriminering i arbetslivet enligt strafflagen. Brott mot minimivillkoren leder till straffansvar och skadeståndsskyldighet för brott mot arbetsrättsliga förpliktelser.

Preciseringen av de grunder som gäller diskriminering i arbetslivet enligt strafflagen med medborgarskap och införandet av bestämmelser om ockerliknande diskriminering i arbetslivet skyddar i första hand jämlikheten. Å andra sidan har bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet utarbetats uttryckligen som skydd för den svagare parten. Avsikten med bestämmelsen är att förebygga att den som befinner sig i en sämre ställning utnyttjas. Bestämmelsen täcker alla de diskrimineringsgrunder som

avses i strafflagens bestämmelse om diskriminering i arbetslivet (SL 47:3). En förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är således att rekvisitet enligt bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet uppfylls. Med tanke på den föreslagna 3 a § har det inte någon betydelse huruvida diskrimineringen sker på en grund som avses i SL 47:3 § 1 punkten eller 2 punkten, även om man kan anta att ockerliknande diskriminering i arbetslivet sker speciellt i samband med diskrimineringsgrunderna enligt 3 § 1 punkten, vilka hänför sig till arbetstagarens person. I den föreslagna 3 a § är det fråga om ett specifikt fall av diskriminering i arbetslivet. Det är inte så mycket fråga om att det skulle vara en grov form av diskriminering i arbetslivet. I enlighet härmed innehåller den föreslagna bestämmelsen inte heller någon helhetsbedömningsklausul, enligt vilken gärningen också som helhet bedömd skall vara grov.

En förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att en arbetssökande eller arbetstagare vid ockerliknande diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas. Bestämmelsens ordalydelse motsvarar i tillämpliga delar ordalydelsen i 36 kap. 6 § strafflagen, som gäller ocker. Strafflagens bestämmelse om ocker (SL 36:6) lämpar sig också i princip för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Den föreslagna bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet är dock en specialbestämmelse i förhållande till bestämmelsen om straff för ocker. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning. Ofördelaktig ställning kan t.ex. innebära betydligt lägre lön jämfört med de andra arbetstagarna eller omotiverade arbetstider. I kapitlets 3 §, som gäller diskriminering i arbetslivet, förutsätts att någon försätts i ofördelaktig ställning. I den nu föreslagna bestämmelsen förutsätts att någon försätts i märkbart ofördelaktig ställning. Till denna del är tillämpningströskeln högre när det gäller ockerliknande diskrimi-

nering i arbetslivet, vilket är logiskt med beaktande av den straffskala som föreslås i bestämmelsen.

För att ovan beskrivna situationer skall kunna undvikas, och på grund av att dessa situationer är mera klandervärda, föreslås en bestämmelse om ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Bestämmelsen skall tillämpas om en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att hans eller hennes ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas. Bestämmelsen skall inte tillämpas om strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag. Straffet kan vara böter eller fängelse i högst två år.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Tillsynsmyndigheternas resurser

Inriktningen av arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet på olika tillsynsobjekt sköts med hjälp av resultatmålstyrning. Vid uppgörandet av regeringens proposition har målet varit att tillsynen över arbetsvillkoren speciellt när det gäller utländsk arbetskraft bör effektiviseras. Detta kan ske antingen genom att resurser omfördelas eller genom att resurserna stärks. En allt större inriktning av resurser på tillsynen över arbetsvillkoren medför således inte i sig några kostnader. Den tillsynsarbetsgrupp som berett ärendet ansåg i sitt förslag att det med tanke på hela tillsynen över arbetarskyddet dock skulle vara eftersträvansvärt att såväl polisens som arbetarskyddsmyndigheternas resurser skulle stärkas vid genomförandet av reformen.

Övriga ekonomiska verkningar

Inrättandet av den föreslagna delegationen vid inrikesministeriet medför i någon mån kostnader. Organiseringen av och kostnaderna för delegationen skulle finansieras med inrikesministeriets nuvarande medel och uppgifterna skötas med nuvarande personresurser.

Den föreslagna skyldigheten för arbetsgivaren att en viss tid förvara uppgifter om utländska arbetstagare och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan få tillgång till uppgifterna utan svårigheter ökar arbetsgivarnas skyldigheter endast något och medför eventuellt i någon mån kostnader för förvaring och uppdatering av uppgifterna jämfört med dagens läge. Arbetsgivaren skall redan i dag föra bok över varje arbetstagares uppgifter, så som arbetstider, övertid och lön.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Förslagen förbättrar arbetarskyddsmyndighetens möjligheter att effektivisera tillsynen över utländska arbetstagares anställningsförhållanden genom att arbetarskyddsmyndigheten får rätt att utreda utlänningars rätt att arbeta på en arbetsplats. Ingripandet i missförhållanden som framkommit vid tillsynen över arbetstagarnas arbetsvillkor blir effektivare då vägran att utan dröjsmål ge en uträkning över lönen då arbetstagaren ber om en sådan blir straffbar som försummelse.

Förslaget att foga medborgarskap till diskrimineringsgrunderna innebär främst en teknisk precisering av diskrimineringsgrunderna och bestämmelsen blir mera informativ än vad den är i dag. Skärpningen av påföljdssystemet förbättrar ställningen för dem som kunskapsmässigt har en sämre ställning i arbetslivet på ovan framfört sätt. Förslagen kan öka antalet fall i anslutning till diskriminering i arbetslivet vid domstolarna. Förslagen främjar en jämlik behandling av utländska arbetstagare i arbetslivet.

3.3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbetsministeriet i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna. Utlåtande om propositionen har begärts av justitieministeriet och inrikesministeriet. Lagstiftningsförslagen i propositionen grundar sig på de enhälliga förslag om effektivisering av förutsättningarna för tillsynen över utländska arbetstagares arbetsvillkor som den s.k. tillsynsarbetsgruppen, som arbetsministeriet till-

satte den 18 oktober 2001, lagt fram. I sitt arbete skulle arbetsgruppen beakta beredningen av en totalreform av utlänningslagen och i synnerhet den författningsberedning som gäller arbetstillståndssystemet. Arbetsgruppens mandattid gick ut den 31 mars 2003 och den överlämnade sitt betänkande till arbetsministern den 11 april 2003 (Arbetsförvaltningens publikationer nr 342/2003). I regeringsprogrammet konstateras bl.a. att de enhälliga lagstiftningsförslag som lagts fram av arbetsministeriets arbetsgrupp på trepartsbasis och som hänför sig till effektivisering av tillsynen över de villkor som skall iaktas i utländska arbetstagares anställningsförhållanden genomförs.

Det förslag av arbetsministeriets tillsynsarbetsgrupp som gäller sökande av ändring i arbetskraftsbyråns beslut om att inte bevilja arbetstillstånd för anställning hos en sådan arbetsgivare som upprepade gånger har konstaterats ha lämnat myndigheten oriktiga eller vilseledande uppgifter har beaktats i 187 och 190 § i regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd), nedan propositionen om utlänningslagen. I regeringens proposition är kriterierna delvis strängare än vad tillsynsarbetsgruppen föreslagit. Enligt regeringens proposition skall vägran att bevilja arbetstillstånd inte förutsätta att oriktiga uppgifter har lämnats upprepade gånger. Enligt 64 a § 2 mom. i den gällande utlänningslagen (378/1991) kan ett beslut om att inte bevilja arbetstillstånd förutom arbete hos en arbetsgivare även gälla entreprenad- eller underentreprenadarbete som en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete givit ett utländskt företag eller arbete som de låter utföra med arbetskraft som hyrts av ett utländskt företag. Tillsynsarbetsgruppens förslag om skärpta kriterier för utlänningsförelse av arbetsgivare så att redan oaktsamhet i stället för uppsåt skall vara en förutsättning för straff har beaktats i 186 § i regeringens proposition. Till denna del utvidgar regeringens proposition visserligen också ansvaret när det gäller den som låter utföra eller beställer ett arbete i sådana fall då huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbete använder arbetstagare som är anställda

hos en utländsk arbetsgivare.

Arbetsministeriets tillsynsarbetsgrupp föreslog också att arbetarskyddsmyndighetens och polisens resurser skall utökas med flera årsverken. Detta förslag genomförs delvis i och med ett förslag av en arbetsgrupp vid inrikesministeriet att för en viss tid inrätta en projektenhet som skall övervaka arbetsgivare, arbetskraftsförmedlare och underentreprenörer som utnyttjar utländsk arbetskraft.

4. Samband med andra förslag

Propositionen är en kompletterande proposition enligt 71 § grundlagen och den hänför sig till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den. Avsikten är att den skall behandlas i samband med den nämnda propositionen.

Förslagen hänför sig också till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tryggande av jämlikhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 44/2003 rd), vilken avläts den 12 september 2003. I lagen om tryggande av jämlikhet föreslås i 3 § bestämmelser om begränsningar av tillämpningsområdet. Syftet med den föreslagna lagen är att främja och trygga jämlikhet samt att effektivera rättskyddet för den som utsatts för diskriminering i sådana frågor som hör till lagens tillämpningsområde. I förteckningen över diskrimineringsgrunder i förslaget ingår bl.a. etniskt och nationellt ursprung. Det föreslås att lagen inte skall tillämpas när bestämmelser som gäller utlänningars inresa och vistelse i landet tillämpas eller när utlänningar särbehandlas på grund av deras rättsliga ställning.

Våren 2003 behandlade riksdagens arbetsmarknads- och jämställdhetsutskott regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 265/2002 rd). I sitt utlåtande (ApUU 25/2002 rd) ansåg utskottet då att tillsynen över att arbetsvillkoren iaktas absolut måste effektiveras och skyndade på beredningen av den översyn av lagstiftningen som behövs för detta så att de nya bestämmelserna kan behandlas med det snaraste. EU-utvidgningen ställer den finska arbetsmarknaden inför nya stora utmaningar.

Förslagen hänför sig också till en regeringsproposition till riksdagen som är under beredning och som skall innehålla förslag till en lag som skall gälla förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien under en övergångsperiod som begränsar arbetskraftens fria rörlighet.

Inrikesministeriet tillsatte den 24 maj 2003 en arbetsgrupp att utreda ändamålsenligheten med en av ministeriet organiserad särskild tillsynsenhet som den primära tillsynsmyndigheten när det gäller utländska arbetstagares anställningsförhållanden. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till inrikesmi-

nister Rajamäki den 4 september 2003. Arbetsgruppen föreslog att en projektenhet som lyder under inrikesministeriet inrättas för en viss tid för att övervaka arbetsgivare, arbetskraftsförmedlare och underentreprenörer som utnyttjar utländsk arbetskraft och är verksamma inom den ekonomiska gråzonen samt för att utföra förundersökningar. Arbetsgruppens betänkande innehåller också andra sådana förslag i syfte att effektivera tillsynen över utlänningars anställningsförhållanden vilka anknyter till regeringsprogrammet. I regeringsprogrammet konstateras att tillsynen över arbetsvillkoren effektiveras, inbegripet utländsk arbetskraft och utstationerade arbetstagare, och tillräckliga resurser reserveras för detta.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Utlänningslagen

73 §. *Arbetsgivarens skyldigheter.* Det föreslås att propositionen om utlänningslagen kompletteras så att till 73 § i förslaget till utlänningslag fogas ett nytt 4 mom. I 4 mom. föreslås som en ny skyldighet för arbetsgivarna att de på arbetsplatsen en viss tid skall förvara uppgifter om anställda utlänningar och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan granska uppgifterna utan svårigheter. Av uppgifterna skall framgå varje enskild arbetstages personuppgifter samt huruvida arbetstages rätt att arbeta grundar sig på medborgarskap i ett land inom EU eller EES, på ett gällande uppehållstillstånd för arbetstages (giltighetstiden för arbetstages arbetstillstånd) eller på någon annan omständighet enligt lag som ger rätt att arbeta. Arbetstages statliga medborgarskap behöver inte nämnas, utan enbart ett omnämnande av medborgarskap i ett land inom EU eller EES, giltighetstiden för uppehållstillståndet för arbetstages eller någon annan grund för rätten att arbeta som anges i lag skall vara tillräckligt. Av uppehållstillståndet för arbetstages framgår datum då tillståndet utfärdats, giltighetstiden, tillståndets art (permanent, kontinuerligt eller tillfälligt), den bransch tillståndet gäller och andra eventuella begränsningar, så som att tillståndet gäller en viss arbetsgivare. Det föreslås att uppgifterna om utländska arbetstages och om grunderna för deras rätt att arbeta skall förvaras fyra år efter det att anställningsförhållandet upphört. En tillräckligt lång förvaringstid för uppgifterna ger myndigheten möjlighet att i efterhand övervaka att minimivillkoren för utländska arbetstages uppfyllts och att bättre än nu utreda sådant missbruk av utländsk arbetskraft som kommit i dagen. Den föreslagna förvaringstiden är en specialbestämmelse i förhållande till förvaringstiderna enligt 9 och 34 § personuppgiftslagen (523/1999).

Förslaget tillåter att arbetsgivaren förvarar uppgifterna för arbetarskyddsmyndighetens övervakning av anställningsförhållande

frågor på olika sätt. Det har ingen betydelse i vilket av arbetsgivarens personregister uppgifterna förvaras och hur självständigt personregistret i fråga är. Förslaget ålägger arbetsgivaren endast att förvara uppgifterna så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan få tillgång till dem utan svårigheter. I praktiken kan arbetsgivaren för detta ändamål föra en separat uppdaterad förteckning över utländska arbetstages och grunderna för deras rätt att arbeta. Uppgifterna kan ingå som en del i arbetsgivarens personaladministrativa register så att de vid behov kan lämnas till arbetarskyddsmyndigheten utan svårigheter. I praktiken förutsätter detta att uppgifterna är snabbt och lätt tillgängliga.

Skyldigheten att förvara uppgifterna och hålla dem tillgängliga för övervakningen av anställningsförhållande frågor beräknas öka de uppgifter som ställningen som arbetsgivare medför endast i mycket begränsad utsträckning. Skyldigheterna ökar inte heller arbetsgivarens faktiska ansvar. Arbetarskyddsmyndigheten kan vid sina inspektioner jämföra de uppgifter som arbetsgivaren skall förvara och uppdatera och de utländska arbetstages på arbetsplatsen.

Det har dock inte ansetts ändamålsenligt att utvidga arbetsgivarens skyldighet att på arbetsplatsen förvara uppgifter om anställda utlänningar till att gälla också dem som låter utföra arbete. Därför måste en ändring också göras i 74 § i det förslag till utlänningslag som nu är under behandling så att det endast är arbetsgivaren eller dennes företrädare och inte den som låter utföra eller som beställer ett arbete som ansvarar för skyldigheten enligt 4 mom. att förvara uppgifter om anställda utlänningar och om grunderna för deras rätt att arbeta.

Tillsynen över att den nya skyldigheten för arbetsgivarna fullgörs skall ankomma på arbetarskyddsmyndigheten. Arbetarskyddsmyndigheten kan vid sina inspektioner jämföra de uppgifter som arbetsgivaren skall förvara och de utländska arbetstages på arbetsplatsen. Bestämmelser om arbetarskyddsmyndighetens tillsynsrätt föreslås i 4 mom. i den nya 86 §.

74 §. *Uppdragsgivarens skyldigheter.* I

denna kompletterande regeringsproposition föreslås att paragrafen ändras så att endast de av arbetsgivarens skyldigheter och ansvar enligt 73 § som anges i 73 § 1—3 mom. skall gälla uppdragsgivarna. För arbetsgivarna föreslås en ny skyldighet att en viss tid förvara uppgifter om grunderna för hos dem anställda utlänningars rätt att arbeta. Det har dock inte ansetts ändamålsenligt att utvidga denna skyldighet till att gälla också dem som låter utföra arbete. Därför bör formuleringen i paragrafen tekniskt ändras så att endast de arbetsgivarens skyldigheter som föreslås i 73 § 1—3 mom. skall vara tillämpliga på dem som låter utföra arbete.

86 §. *Arbetskyddsmyndighet*. För 1—3 mom. del, vilka gäller arbetskyddsmyndighetens behörighet, hänvisas till motiveringen till motsvarande moment i 86 § i förslaget till utlänningslag. I 4 mom. föreslås att arbetskyddsmyndigheten skall övervaka att förpliktelserna enligt 73 § 2 och 4 mom. uppfylls på det sätt som bestäms i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973), nedan lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Om det i förhållandena på ett arbetsställe observeras bristfälligheter eller missförhållanden, vilka det är arbetsgivarens skyldighet att rätta eller avhjälpa, har arbetskyddsmyndigheten under de förutsättningar som anges i 15 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet rätt att vid vite förplikta arbetsgivaren att vidta nödiga åtgärder. Då också bristfälligheter i eller avsaknad av de uppgifter som arbetsgivaren skall förvara skall anses innebära en sådan bristfällighet eller ett sådant missförhållande i arbetsförhållandena som avses i 15 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet, innebär genomförandet av förslaget att arbetskyddsmyndigheten på ovan nämnda grunder som en sista åtgärd vid vite kan förplikta arbetsgivaren att lämna arbetskyddsmyndigheten dessa uppgifter eller att uppdatera uppgifterna. Möjligheten att vid vite förplikta arbetsgivaren att förvara ovan nämnda uppgifter skulle effektivt förhindra olaglig verksamhet från arbetsgivarens sida samt underlätta tillsynen.

211 §. *Delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden*. Det föreslås att förslaget till utlänningslag

kompletteras så att i denna paragraf föreskrivs om en särskild delegation. Därför fogas till lagförslaget en 211 §, så att 211—214 § blir 212—215 §.

Tillsynsarbetsgruppen har fäst uppmärksamhet vid de med tanke på arbetstillståndssystemet och tillsynen över anställningsvillkoren väsentliga myndigheternas nuvarande behörigheter och vid problem i samband med den inbördes informationen. I syfte att förbättra informationen mellan myndigheter samt utveckla och intensifiera samarbetet föreslås i utlänningslagen en bestämmelse om tillsättande av en delegation. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall representanter för de myndigheter och förvaltningsområden som tillsynen kräver ingå i delegationen. Sådana myndigheter och förvaltningsområden är främst inrikes-, arbetskydds-, arbetskrafts-, skatte-, tull- och utrikesförvaltningen samt minoritetsombudsmannen. Administrativt skall delegationen lyda under inrikesministeriet. Delegationen skall samarbeta med arbetsmarknadsorganisationerna samt företagarorganisationerna.

Delegationen skall främja samarbetet och informationen mellan myndigheter i ärenden som gäller tillsynen över utländska arbetstagares anställningsvillkor och uppehållstillstånd för arbetstagare, följa utvecklingen beträffande tillsynen över utländska arbetstagares anställningsförhållanden och tillstånd samt ge utlåtanden i frågor som gäller tillsynen över utländska arbetstagares anställningsförhållanden och tillstånd, bl.a. om jämlik behandling i arbetslivet. Statsrådet befullmäktigas att utfärda närmare bestämmelser om delegationen genom förordning.

I 71 § i förslaget till utlänningslag ingår bestämmelser om samarbete med arbetsmarknadsorganisationer. Enligt förslaget deltar parterna på arbetsmarknaden i uppföljningen och utvärderingen av förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare samt i utformningen av regionala och riksomfattande riktlinjer för de allmänna villkoren för anlitaandet av utländsk arbetskraft. Ovan konstaterade uppgifter hör till arbetsministeriets förvaltningsområde. I allmänna motiveringen till propositionen om utlänningslagen (s. 99—100) anges alternativa forum som kunde behandla ovan nämnda ären-

den. Ett sätt att organisera genomförandet av det samarbete som föreslås i 71 § är att en förordning om saken utfärdas av statsrådet. Den föreslagna nya delegationen skulle delvis behandla samma frågor. Den föreslagna delegationens sammansättning och även dess uppgifter skulle dock vara mera omfattande och också täcka frågor som gäller anställningsförhållandena och hela systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare.

212 §—215 §. *Tillsyn. Närmare bestämmelser. Ikraftträdande. Övergångsbestämmelser.* Motiveringen till paragraferna motsvarar motiveringen till 211—214 § i propositionen om utlänningslagen.

1.2. Strafflagen

47 kap. Om arbetsbrott

3 §. *Diskriminering i arbetslivet.* I 1 punkten föreskrivs om sådana diskrimineringsgrunder som accentuerat ansluter sig till arbetstagarens person och som denne därför av olika orsaker inte kan påverka själv. Som diskrimineringsgrunder nämns i punkten ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd.

I enlighet med det som anförts ovan torde den i 1 punkten nämnda diskrimineringsgrunden "nationellt eller etniskt ursprung" redan för närvarande täcka diskriminering på grund av personens medborgarskap. Utgående från bestämmelsens ordalydelse är detta dock inte helt uppenbart. Också i regeringens proposition med förslag till medborgarskapslag (RP 235/2002 rd, s. 29) konstateras att den där föreslagna definitionen av begreppet medborgarskap skiljer medborgarskap från begreppet nationalitet, eftersom medborgarskap enligt den föreslagna definitionen inte omfattar nationellt ursprung.

Diskriminering i arbetslivet på grund av medborgarskap hänför sig ofta till sådana fall där till utländska medborgare för samma arbete betalas betydligt lägre lön än vad som skulle betalas till finländska arbetstagare. I dylika fall kan det hända att diskrimineringen enbart grundar sig på att arbetstagaren inte är finsk medborgare.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att till paragrafens 1 punkt fogas medborgarskap som diskrimineringsgrund. Ändringen är närmast teknisk, eftersom paragrafen redan nu torde kunna tillämpas på diskriminering i arbetslivet som grundar sig på medborgarskap. Den föreslagna ändringen gör också ordalydelsen i paragrafen klarare och minskar eventuella tolkningsproblem. Med medborgarskap avses såväl finskt som utländskt medborgarskap, även om det kan antas att diskriminering på grund av medborgarskap framför allt riktar sig mot utländska medborgare. Det är dock inte motiverat att begränsa det hela till diskriminering i arbetslivet på grund av utländskt medborgarskap. Man kan också tänka sig situationer där någon diskrimineras på grund av finskt medborgarskap.

3 a §. *Ockerliknande diskriminering i arbetslivet.* Bestämmelsen skyddar i första hand jämlikheten på samma sätt som bestämmelsen om diskriminering i arbetslivet, men å andra sidan har den föreslagna bestämmelsen utarbetats uttryckligen som skydd för den svagare parten. Avsikten med bestämmelsen är att förebygga att den som befinner sig i en sämre ställning utnyttjas. Bestämmelsen täcker alla de diskrimineringsgrunder som avses i 47 kap. 3 § strafflagen, som gäller diskriminering i arbetslivet. En förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är således att rekvisitet för diskriminering i arbetslivet enligt 3 § uppfylls. Med tanke på den föreslagna 3 a § har det inte någon betydelse huruvida diskrimineringen sker på en grund som avses i 3 § 1 punkten eller i 2 punkten, även om man kan anta att ockerliknande diskriminering i arbetslivet sker speciellt i samband med diskrimineringsgrunderna enligt 3 § 1 punkten, vilka hänför sig till arbetstagarens person. I den föreslagna 3 a § är det fråga om ett specifikt fall av diskriminering i arbetslivet. Det är inte så mycket fråga om att det skulle vara en grov form av diskriminering i arbetslivet. I enlighet härmed innehåller den föreslagna bestämmelsen inte heller någon helhetsbedömningsklausul, enligt vilken gärningen också som helhet bedömd skall vara grov.

En förutsättning för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet

enligt 3 § försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas. Bestämmelsens ordalydelse motsvarar i tillämpliga delar ordalydelsen i 36 kap. 6 § strafflagen, som gäller ocker. Enligt 36 kap. 6 § 1 mom. skall den dömas för ocker som genom att utnyttja någon annans ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroende ställning, oförstånd eller lättsinne, vid ett avtal eller någon annan rättshandling för sig eller en annan utverkar eller betingar en ekonomisk förmån som står i uppenbart missförhållande till vederlaget. Som straff för ocker kan utdömas böter eller fängelse i högst två år. Den straffbestämmelse som gäller ocker lämpar sig också i princip för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Den föreslagna bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet är dock en specialbestämmelse i förhållande till bestämmelsen om straff för ocker.

Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning. Ofördelaktig ställning kan t.ex. innebära betydligt lägre lön jämfört med de andra arbetstagarna eller omotiverade arbetstider. I kapitlets 3 §, som gäller diskriminering i arbetslivet, förutsätts att någon försätts i ofördelaktig ställning. I den nu föreslagna bestämmelsen förutsätts att någon försätts i märkbart ofördelaktig ställning. Till denna del är tillämpningströskeln högre när det gäller ockerliknande diskriminering i arbetslivet, vilket är logiskt med beaktande av den straffskala som föreslås i bestämmelsen.

Som straffskala för ockerliknande diskriminering i arbetslivet föreslås böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan är den samma som straffskalan för ocker enligt 36 kap. 6 §. Den föreslagna straffskalan är logisk i förhållande till straffskalan för diskriminering i arbetslivet, som är böter eller fängelse i högst sex månader. Att straffskalan för ockerliknande diskriminering i arbetslivet är strängare visar att det är fråga om en mera klandervärd gärning, om den andras svagare ställning medvetet utnyttjas vid diskrimine-

ring i arbetslivet.

I bestämmelsen ingår en subsidiaritetsklausul, enligt vilken bestämmelsen inte skall tillämpas, om ett strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag. Med stöd av subsidiaritetsklausulen skall bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet inte tillämpas, om gärningen skall bedömas som grovt ocker enligt 36 kap. 7 §. Däremot är den föreslagna bestämmelsen som specialbestämmelse den primära i förhållande till ocker enligt 36 kap. 6 §, vilket också subsidiaritetsklausulen visar.

1.3. Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden

1 §. I 1 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet fastställs att lagens tillämpningsområde omfattar tillsynen över att bestämmelserna om arbetarskydd iakttas, i den mån detta enligt gällande stadganden ankommer på arbetarskyddsmyndigheterna. Då syftet med den föreliggande propositionen är att också med hjälp av arbetarskyddsmyndigheterna effektivisera tillsynen över de villkor som gäller utländska arbetstagares anställningsförhållanden och rätt att arbeta, föreslås att bestämmelsen om tillämpningsområdet ändras med tanke på detta. Enligt förslaget fastställs i paragrafen om tillämpningsområdet de procedurer som arbetarskyddsmyndigheterna skall iakttä i sin verksamhet, befogenheterna och sökandet av ändring så att de omfattar alla de frågor där tillsynsuppgiften ankommer på arbetarskyddsmyndigheterna. Eftersom de frågor som gäller rätten att arbeta inte egentligen kan anses ingå i begreppet arbetarskydd, bör bestämmelsen om tillämpningsområdet ändras så att tillsynsuppgiften inte begränsas enbart till arbetarskyddsfrågor. På motsvarande sätt föreslås att i utlänningslagen skall ingå en bestämmelse om denna tillsynsuppgift när det gäller rätten att arbeta.

4 §. I 4 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet föreskrivs om arbetarskyddsmyndighetens rättigheter. Om arbetsgivarens skyldigheter när det gäller konstaterandet av att en arbetstagare har rätt att arbeta preciseras

och bestämmelser om arbetarskyddsmyndigheternas tillsynsuppgifter till denna del införs så som föreslås nedan, måste också arbetarskyddsmyndighetens rättigheter, som fastställs i lagen om tillsynen över arbetarskyddet, kompletteras. När det gäller arbetstagarerna omfattar arbetarskyddsmyndighetens rättigheter för närvarande rätt att samtala med dem och få information av dem. Utgångspunkten då lagen stiftades var främst att på detta sätt möjliggöra sådana diskussioner där arbetstagarerna kan framföra sin uppfattning om eventuella bristfälligheter i arbetsförhållandena. Det har då varit fråga om att bedöma om arbetsgivaren har ombesörjt att stadgade skyldigheter när det gäller arbetarskyddet har fullgjorts. Med tanke på rätten att arbeta är synvinkeln en annan. Då är det fråga om att också arbetstagarerna är skyldiga att se till att ett giltigt arbetstillstånd finns då ett sådant krävs. Med tanke på denna aspekt och för förtydligande av att erhållandet av uppgifter av en arbetstagar också berättigar till erhållande av den egentliga arbetstillståndshandlingen, föreslås att 4 § 1 mom. kompletteras så att arbetarskyddsmyndigheten med stöd av det har ostridig rätt att också erhålla för tillsynsuppdraget nödiga handlingar och uppgifter.

Med beaktande av den ovan föreslagna skyldigheten för arbetsgivaren att på arbetsplatsen förvara uppgifter om utländska arbetstagar och om grunderna för deras rätt att arbeta blir det främst i undantagsfall aktuellt att av arbetstagarerna begära att få handlingar till påseende. Å andra sidan anses arbetarskyddsmyndighetens rätt att av arbetsgivaren erhålla handlingar och uppgifter till påseende för närvarande främst gälla material som hänför sig till arbetarskyddet. Det föreslås därför att 4 § 1 mom. 2 punkten i lagen om tillsynen över arbetarskyddet kompletteras så att rätten också skall omfatta handlingar och uppgifter som gäller rätten att arbeta. Dessa skall således kunna erhållas av arbetsgivaren på samma grunder som de övriga handlingar och uppgifter som primärt förvaras för att målen för arbetarskyddet skall uppnås. På detta sätt kan tillsynsåtgärderna också till de delar som gäller rätten att arbeta riktas mot arbetsgivaren, vilket på det sätt som anförts ovan också i övrigt är utgångspunkten inom

tillsynen över arbetarskyddet.

1.4. Arbetsavtalslagen

13 kap. Särskilda bestämmelser

11 §. *Straffbestämmelser.* I 2 kap. 16 § 2 mom. arbetsavtalslagen föreskrivs om arbetsgivarens skyldighet att ge arbetstagarerna en uträkning, av vilken beloppet av lönen och de grunder enligt vilka den bestäms skall framgå. Enligt bestämmelsen skall uträkningen ges när lönen betalas. För arbetstagarerna kan tidpunkten då uträkningen ges ha stor betydelse. För beräkning av dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (364/1963) eller lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) skall arbetstagarerna lämna in en tillförlitlig utredning över sina inkomster. Utredningen består vanligen av den uträkning över lönen som arbetsgivaren givit arbetstagarerna. T.ex. i sådana fall då arbetsgivaren inte trots gällande bestämmelse har gett arbetstagarerna uträkningar över lönen omedelbart efter det att anställningsförhållandet upphört har erhållande av ett förmånsbeslut kunnat dröja oskäligt länge ur arbetstagarernas synvinkel.

Då uträkningen över lönen ges före den tidpunkt då lönen betalas eller omedelbart därefter ger detta arbetstagarerna möjlighet att försäkra sig om att det betalda totala vederlaget samt förskottsinnehållningen är korrekta. Det kan ofta hända att t.ex. det vederlag som en utländsk arbetstagar får för sitt arbete betalas direkt till arbetstagarernas hemland på ett konto eller till en person som denne uppgett. Med hjälp av uträkningen över lönen kan dessa arbetstagarer reda ut att det vederlag som arbetsavtalsparterna kommit överens om och det vederlag som de facto utbetalats överensstämmer med varandra. Uträkningen över lönen är också av betydelse vid tillsynen över att minimivillkoren för ett anställningsförhållande uppfylls. Därför bedöms den ha särskild betydelse för utländska arbetstagarer, som i detta avseende kan befinna sig i en svagare ställning än normalt.

Om arbetsgivaren inte samtycker till att ge arbetstagarerna en uträkning över lönen enligt 2 kap. 16 § 2 mom., kan arbetstagarerna anlita arbetarskyddsmyndigheterna. Arbetarskydds-

myndigheterna kan med anvisningar och råd försöka få arbetsgivaren att fullgöra sin skyldighet. Inom tillsynen över arbetarskyddet har man dock konstaterat att det att den straffsanktion som gäller vägran att ge en uträkning över lönen slopades i 2001 års arbetsavtalslag har försvagat tillsynsåtgärdens effekt när det gäller den motsvarande nya skyldigheten.

Därför är det motiverat att foga en straffpåföljd till brott mot 2 kap. 16 § 2 mom. Det föreslås således att till 13 kap. 11 § 2 mom. arbetsavtalslagen fogas en ny bestämmelse om att en arbetsgivare som inte ger en uträkning över lönen kan dömas till bötesstraff. Straffpåföljden skall gälla sådana situationer där arbetsgivaren har försummat sin skyldighet att ge en uträkning över lönen då lönen betalas och inte omedelbart ger en uträkning över lönen då arbetstagaren begär en sådan senare.

2. Ikraftträdande

De ändringar som i denna proposition föreslås i den föreslagna utlänningslagen, strafflagen, lagen om tillsynen över arbetarskyddet och arbetsavtalslagen föreslås träda i kraft samtidigt med de föreslagna lagarna i regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den. Den nya utlänningslagen föreslås

träda i kraft den 1 maj 2004. Då träder också fördraget om anslutning av de nya medlemsstaterna till Europeiska unionen i kraft.

3. Lagstiftningsordning

Införandet av medborgarskap som en diskrimineringsgrund när det gäller diskriminering i arbetslivet hänför sig till systemet med grundläggande fri- och rättigheter och till diskrimineringsgrunderna. Förslaget innehåller inte några betydande innehållsmässiga ändringar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsikten med ändringarna är att förbättra arbetarskyddsmyndighetens möjligheter att övervaka utländska arbetstagares arbetsvillkor samt att främja en jämlik behandling av utländska arbetstagare i förhållande till andra arbetstagare. Införandet av medborgarskap bland de diskrimineringsgrunder när det gäller diskriminering i arbetslivet som ingår i strafflagen gör främst diskrimineringsgrunderna tekniskt klarare och främjar sålunda en jämlik behandling av medborgarna i arbetslivet.

Lagförslaget torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Utlänningslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

73 §

Arbetsgivarens skyldigheter

Till en arbetstagers ansökan om uppehållstillstånd skall arbetsgivaren föga

1) sådan information om de centrala villkoren i arbetet som avses i 2 kap. 4 § arbetsavtalslagen (55/2001),

2) en försäkran om att villkoren stämmer överens med gällande bestämmelser och kollektivavtalet i fråga eller, om det inte finns något gällande kollektivavtal, svarar mot den praxis som gäller arbetstagare som är verksamma i motsvarande uppgifter på arbetsmarknaden, samt

3) om arbetskraftsbyrån kräver det, en utredning om att arbetsgivaren har uppfyllt och i fortsättningen förmår uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare.

Arbetsgivaren skall försäkra sig om att utlänningar som anställs eller är anställda har ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som krävs eller att de inte behöver något uppehållstillstånd.

En arbetsgivare som anställer någon annan än unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer eller deras familjemedlemmar skall utan dröjsmål tillställa arbetskraftsbyrån en sådan utredning som avses i 1 mom. samt för förtroendemannen, den förtroendevalda och arbetarskyddsfullmäktigen på arbetsplatsen uppge utlänningens namn samt det kollektivavtal som skall tillämpas.

Arbetsgivaren skall på arbetsplatsen förvara uppgifter om anställda utlänningar och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan grans-

ka uppgifterna utan svårigheter. Arbetsgivaren skall förvara uppgifterna fyra år efter det att utlänningens anställningsförhållande upphört.

74 §

Uppdragsgivarens skyldigheter

När arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft, tillämpas arbetsgivarens skyldigheter enligt 73 § 1—3 mom. på den i Finland verksamma huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbetet. I fråga om arbetstagare som avses i lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) tillämpas dock vad som bestäms i nämnda lag.

86 §

Arbetarskyddsmyndighet

Bestämmelser om den tillsyn över löne- och andra arbetsvillkor som arbetarskyddsmyndigheten ansvarar för utfärdas särskilt.

Om arbetarskyddsmyndigheten har sannolika skäl att misstänka anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a § strafflagen (39/1889), utlänningsförseelse enligt 185 § i denna lag eller en utlänningsförseelse av arbetsgivare enligt 186 §, skall arbetarskyddsmyndigheten anmäla saken till polisen.

Arbetarskyddsmyndigheten skall vid behov ges tillfälle att närvara och bli hörd när ett brott enligt 2 mom. behandlas vid förundersökning och domstol.

Arbetskyddsmyndigheten övervakar att förpliktelserna enligt 73 § 2 och 4 mom. uppfylls på det sätt som bestäms i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetskyddsärenden (131/1973).

211 §

Delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden

För tillsynen över anställningsvillkoren för utländsk arbetskraft finns vid inrikesministeriet en delegation för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden. Delegationen skall främja samarbetet och informationen mellan myndigheter i ärenden som gäller tillsynen över utländska arbetstagares anställningsvillkor och uppehållstillstånd, följa utvecklingen beträffande tillsynen över utländska arbetstagares anställningsförhållanden och tillstånd samt ge utlåtanden i dessa frågor.

Inrikesministeriet utnämner medlemmarna i delegationen. I delegationen skall de myndigheter och förvaltningsområden som tillsynen kräver vara representerade. Delegationen skall samarbeta med de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. Närmare bestämmelser om delegationens sammansättning, uppgifter, arbetsformer och mandattid utfärdas genom förordning av statsrådet.

212 §

Tillsyn

Tillsyn över iakttagandet av denna lag och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den utövas av Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet.

Tillsyn över iakttagandet av bestämmelserna om utlänningars in- och utresa utövas av gränskontrollmyndigheterna.

213 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

15 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

214 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) jämte ändringar.

215 §

Övergångsbestämmelser

På ärenden som anhängiggjorts innan lagen träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ärenden som återförts för ny behandling tillämpas dock bestämmelserna i denna lag.

Ett uppehållstillståndsärende som är anhängigt vid denna lags ikraftträdande förfaller, om det är fråga om ett fall där det enligt denna lag inte behövs uppehållstillstånd.

Det i 13 § föreskrivna villkoret angående fotografier på barn i utlänningars pass tillämpas endast på pass som utfärdats efter lagens ikraftträdande.

2.

Lag**om ändring av 47 kap. strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 47 kap. 3 §, sådan den lyder i lag
578/1995, samt
fogas till 47 kap. en ny 3 a § som följer:

47 kap.

skall för *diskriminering i arbetslivet* dömas
till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om arbetsbrott

3 §

3 a §

*Diskriminering i arbetslivet**Ockerliknande diskriminering i arbetslivet*

En arbetsgivare eller en företrädare för
denne som vid annonsering om en arbets-
plats, vid valet av arbetstagare eller under ett
anställningsförhållande utan vägande och
godtagbart skäl försätter en arbetssökande el-
ler arbetstagare i ofördelaktig ställning

1) på grund av ras, nationellt eller etniskt
ursprung, medborgarskap, hudfärg, språk,
kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell in-
riktning eller hälsotillstånd eller

2) på grund av religion, samhälleliga åsik-
ter, politisk eller facklig verksamhet eller nå-
gon annan därmed jämförbar omständighet

Om en arbetssökande eller arbetstagare vid
diskriminering i arbetslivet försätts i märk-
bart ofördelaktig ställning genom att arbets-
sökandens eller arbetstagarens ekonomiska
trångmål eller annars trängda läge, beroende
ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnig-
het utnyttjas, skall gärningsmannen, om inte
strängare straff för gärningen föreskrivs på
något annat ställe i lag, för *ockerliknande*
diskriminering i arbetslivet dömas till böter
eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 200 .

3.

Lag**om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 16 februari 1973 om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av
 ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973) 1 § 1 mom. och 4 § 1 mom. 2 och 3 punkten, av
 dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag 29/1987, som följer:

1 §

I denna lag föreskrivs om förfarandet vid
 tillsynen över de bestämmelser som arbetar-
 skyddsmyndigheterna skall övervaka samt
 om sökande av ändring i arbetarskyddsmy-
 ndigheternas beslut. I fråga om arbetarskydds-
 förvaltningen och arbetarskyddsmyndighe-
 ternas övriga uppgifter föreskrivs särskilt.

2) att samtala med en person som arbetar på
 ett ställe som avses i 1 punkten, antingen i
 närvaro av vittnen eller på tumanhand, och
 att av honom få de uppgifter och handlingar
 som behövs för uppdraget;

3) att ta del av de handlingar och uppgifter
 som arbetsgivaren i enlighet med gällande
 lagstiftning och andra bestämmelser om ar-
 betarskyddet eller rätten att arbeta skall för-
 foga över, samt att få kopior av dessa;

4 §

Förrättare av inspektion eller undersökning
 äger rätt:

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag**om ändring av 13 kap. 11 § arbetsavtalslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arbetsavtalslagen av den 26 januari 2001 (55/2001) 13 kap. 11 § 2 mom. som följer:

13 kap.
Särskilda bestämmelser

11 §

Straffbestämmelser

ningsrätt), 6 kap. 7 § (arbetsintyg) eller 13 kap. 2 § (mötesrätt) eller 10 § (framläggning), eller som i strid med 2 kap. 16 § 2 mom. vägrar ge arbetstagaren en uträkning över lönen trots att en sådan begärts, skall för *överträdelse av arbetsavtalslagen* dömas till böter. Fördelningen av ansvaret mellan arbetsgivaren och dennes företrädare bestäms enligt grunderna i 47 kap. 7 § strafflagen.

—————
En arbetsgivare eller en företrädare för denne som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 kap. 17 § (begränsning av kvitt-

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 november 2003

Republikens President

TARJA HALONEN

Arbetsminister *Tarja Filatov*

2.

Lag**om ändring av 47 kap. strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 47 kap. 3 §, sådan den lyder i lag
578/1995, samt
fogas till 47 kap. en ny 3 a § som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

47 kap.

Om arbetsbrott

3 §

3 §

*Diskriminering i arbetslivet**Diskriminering i arbetslivet*

En arbetsgivare eller en företrädare för denne som vid annonsering om en arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätter en arbetssökande eller arbetstagare i en ofördelaktig ställning

1) på grund av ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller

2) på grund av religion, samhälleliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet

skall för *diskriminering i arbetslivet* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

En arbetsgivare eller en företrädare för denne som vid annonsering om en arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande utan vägande och godtagbart skäl försätter en arbetssökande eller arbetstagare i ofördelaktig ställning

1) på grund av ras, nationellt eller etniskt ursprung, *medborgarskap*, hudfärg, språk, kön, ålder, familjeförhållanden, sexuell inriktning eller hälsotillstånd eller

2) på grund av religion, samhälleliga åsikter, politisk eller facklig verksamhet eller någon annan därmed jämförbar omständighet

skall för *diskriminering i arbetslivet* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

3 a §***Ockerliknande diskriminering i arbetslivet***

Om en arbetssökande eller arbetstagare vid diskriminering i arbetslivet försätts i märkbart ofördelaktig ställning genom att arbetssökandens eller arbetstagarens ekonomiska trångmål eller annars trängda

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

läge, beroende ställning, oförstånd, lättsinne eller okunnighet utnyttjas, skall gärningsmannen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag, för ockerliknande diskriminering i arbetslivet dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen den 16 februari 1973 om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973) 1 § 1 mom. och 4 § 1 mom. 2 och 3 punkten, av dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag 29/1987, som följer:

Gällande lydelse

1 §

I denna lag stadgas om tillsynen över att stadgandena och bestämmelserna om arbetarskydd iakttas, i den mån detta enligt gällande stadganden ankommer på arbetarskyddsmyndigheterna, samt om sökande av ändring i arbetarskyddsmyndigheternas beslut. Om arbetarskyddsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas övriga uppgifter stadgas särskilt.

4 §

Förrättare av inspektion eller undersökning äger rätt:

2) att samtala med person som arbetar på ovan i 1 punkten avsett ställe antingen i närvaro av vittnen eller på tumanhand, och att av honom erhålla för uppdraget nödiga uppgifter;

3) att till påseende erhålla de handlingar och förteckningar, som arbetsgivaren i enlighet med stadgandena eller bestämmelserna om arbetarskyddet skall föra eller förvara, samt att erhålla avskrifter av dessa;

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag *föreskrivs om förfarandet vid tillsynen över de bestämmelser som arbetarskyddsmyndigheterna skall övervaka* samt om sökande av ändring i arbetarskyddsmyndigheternas beslut. *I fråga om arbetarskyddsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas övriga uppgifter föreskrivs särskilt.*

4 §

Förrättare av inspektion eller undersökning äger rätt:

2) att samtala med *en* person som arbetar på *ett ställe som avses i 1 punkten*, antingen i närvaro av vittnen eller på tumanhand, och att av honom *få de uppgifter och handlingar som behövs* för uppdraget;

3) *att ta del av de handlingar och uppgifter* som arbetsgivaren i enlighet med *gällande lagstiftning och andra bestämmelser om arbetarskyddet eller rätten att arbeta skall förfoga över*, samt att *få kopior* av dessa;

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.**Lag****om ändring av 13 kap. 11 § arbetsavtalslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arbetsavtalslagen av den 26 januari 2001 (55/2001) 13 kap. 11 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap

Särskilda bestämmelser

11 §

Straffbestämmelser

En arbetsgivare eller en företrädare för denne som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 kap. 17 § (begränsning av kvittningsrätt), 6 kap. 7 § (arbetsintyg) eller 13 kap. 2 § (mötesrätt) eller 10 § (framläggning), skall för *överträdelse av arbetsavtalslagen* dömas till böter. Fördelningen av ansvaret mellan arbetsgivaren och dennes företrädare bestäms enligt grunderna i 47 kap. 7 § strafflagen.

En arbetsgivare eller en företrädare för denne som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 kap. 17 § (begränsning av kvittningsrätt), 6 kap. 7 § (arbetsintyg) eller 13 kap. 2 § (mötesrätt) eller 10 § (framläggning), *eller som i strid med 2 kap. 16 § 2 mom. vägrar ge arbetstagaren en uträkning över lönen trots att en sådan begärts*, skall för *överträdelse av arbetsavtalslagen* dömas till böter. Fördelningen av ansvaret mellan arbetsgivaren och dennes företrädare bestäms enligt grunderna i 47 kap. 7 § strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .