



8.1.2018

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi
marietta.keravuori-rusanen@om.fi

Viite

OM 7/41/2017, OM038:00/2017

Asia

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (jäljempänä työsuojelun vastuualue) saanut tiedokseen Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tässä asiassa 21.12.2017 antaman lausunnon. Työsuojelun vastuualue yhtyy tuossa lausunnossa esitettyihin näkemyksiin ja esittää lisäksi lausuntonaan seuraavaa:

Hallinnolliset seuraamukset ja sanktiot työsuojelun vastuualueella

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue toimii lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin (96/71/EY) edellyttämänä yhteysviranomaisena Suomessa. Tästä tehtävästä saadun kokemuksen ja tietämyksen perusteella haluamme kiinnittää huomiota erityisesti tähän tehtäväkenttään liittyviin seikkoihin.

Laki työntekijöiden lähettämisestä

Työsuojelun vastuualue voi päätöksellään määrätä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (laiminlyöntimaksu) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisissa asioissa.

Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 35 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksusta.

Suomeen työntekijöitä lähettävä yritys on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua jos:

- 1) lähettävä yritys on laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä työsuojeluviranomaiselle lain 7 §:ssä säädetyn ilmoituksen työntekijöiden lähettämisestä Suomeen,
- 2) lähettävä yritys on laiminlyönyt velvollisuutensa asettaa lain 8 §:ssä tarkoitetun edustajan Suomeen työntekijöiden lähetettynä olon ajaksi taikka
- 3) lähettävä yritys on laiminlyönyt velvollisuutensa ylläpitää lain 10 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja lähetettyjä työntekijöitä koskevia tietoja Suomessa koko lähettämisen keston ajan.

8.1.2018

Tilaaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaaja on työsuojeluviranomaisen pyynnöstä huolimatta laiminlyönyt lain 13:n 2 momentissa säädetyn velvollisuutensa pyytää lähettävältä yritykseltä tiedot Suomeen asetetun edustajan tavoittamisesta ja antaa saamansa tieto työsuojeluviranomaiselle.

Lisäksi rakennusalan työssä rakennuttaja tai pääurakoitsija on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos rakennuttaja tai pääurakoitsija ei lähetetyn työntekijän ilmoituksen saatuaan ole lain 15 §:n mukaisesti pyytänyt selvitystä lähetetylle työntekijälle maksettavasta palkasta lähettävältä yritykseltä tai antanut saamaansa selvitystä lähetetylle työntekijälle tai lähetetyn työntekijän pyynnöstä huolimatta ei ole toimittanut saamaansa selvitystä työsuojeluviranomaiselle.

Työntekijöiden lähettämisestä annettua lakia valvovat työsuojeluviranomaiset lukuun ottamatta lain 3 §:ssä mainittuja tasa-arvolain säännöksiä, joiden noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Työsuojeluviranomainen määrää työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa tarkoitetun laiminlyöntimaksun hallintomenettelyssä.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi työsuojelun vastuualue soveltaa muina hallinnollisina seuraamuksina uhkasakkoa asetetun velvoitteen (työsuojeluviranomaisen päätös) ja käyttökiellon tehosteena.

Työsuojeluviranomaisen oikeudesta saada tietoja työnantajalta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, jäljempänä valvontalaki) 4 §:ssä. Saman lain 13 §:n 2 momentin 8-kohdan mukaan kehoitus voidaan asiassa, joka koskee työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 17 §:n 1, 2, 4 ja 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Työsuojeluviranomaisen laajemmasta oikeudesta saada tietoja työnantajalta (lähettävältä yritykseltä), tilaajalta sekä rakennuttajalta ja pääurakoitsijalta säädetään työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa (447/2016) edellä mainitussa 17 §:ssä seuraavasti: Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada lähettävältä yritykseltä, tilaajalta sekä rakennuttajalta ja pääurakoitsijalta viivytystä kaikki tiedot ja asiakirjat, jotka lähettävän yrityksen, tilaajan, rakennuttajan tai pääurakoitsijan on tämän lain mukaan laadittava, säilytettävä tai toimitettava. (1 mom.) Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada lähettävältä yritykseltä lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvontaa varten muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. (2 mom.)

Työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa tarkoitetut tiedonsaantioikeudet ovat erityissääntelyä viranomaisten toimivaltaa koskevissa yleislaeissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin nähden, jonka vuoksi niitä sovelletaan ensisijaisesti yleislain tiedonsaantioikeuksiin verrattuna. Näiden säännösten perusteella voidaan edellä mainittuja toimijoita velvoittaa toimittamaan tarkastustoiminnassa tarvittava tietoja työsuojelun vastuualueelle sakon uhalla.

8.1.2018

Velvoitteen tehosteena käytettävän uhkasakon ja laiminlyöntimaksujen määrämisen keskinäistä suhdetta pidetään selkeänä. Uhkasakolla tehostetaan asetettua velvoitetta tietojen toimittamiseksi tarkastuksen suorittamiseksi. Laiminlyöntimaksu puolestaan määrätään työntekijöiden lähettämisestä annettussa laissa säädetyin perustein toiminnanharjoittajan toiminnassa ilmenneen laiminlyönnin (kts. 35 §) perusteella. Tiedonsaannin laiminlyönti ja työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 35 §:n mukaiset velvollisuudet poikkeavat siten toisistaan ja niiden tämä vuoksi keskinäinen suhde on selkeä.

Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet

Lailla työntekijöiden lähettämisestä (447/2016) kumottiin aiemmin voimassa ollut laki lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999). Vanhan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikosvastuuta koskevat säännökset korvattiin hallinnollisella laiminlyöntimaksulla, jonka määrää valvontaviranomainen (työsuojeluviranomainen) hallintomenettelyssä.

Vanhan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rangaistussäännöstä ei juuri-kaan sovellettu, minkä perusteella valvontaa ei pidetty tehokkaana. Soveltumattomuuteen vaikutti esitutkintaviranomaisten rajalliset resurssit ja kansainvälisen oikeusavun puute luonteeltaan vähäisten rikkomusten vuoksi.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön toimivuuden katsottiin tehostuvan hallinnollisten laiminlyöntimaksujen käyttöönotolla. Kahden viranomaisen — valvontaviranomaisen ja esitutkintaviranomaisen — erillinen tutkinta ei esimerkiksi asiakirjojen hallussapitoa koskevassa laiminlyöntitapauksessa ole enää tarpeen, kun valvontaviranomainen itse määrää laiminlyöntimaksun rikosoikeudellista menettelyä kevyemmässä hallintomenettelyssä. Tämä tukee viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä.

Samalla työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa luotiin myös tehokkaampi ja yksinkertaisempi järjestelmä seuraamusmaksujen perimiseksi valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa IMI-tietojenvaihtojärjestelmää kehittämällä.

Hallinnollista yhteistyötä lähettäviä yrityksiä koskevien tietopyyntöjen muodossa oli tehty jo lähetettyjen työntekijöiden valvonnassa, mutta uuden lain myötä hallinnollinen yhteistyö lisääntyi ja työsuojeluviranomaisten käytössä on tietopyyntöjen lisäksi päätöksiä ja muita asiakirjoja koskeva tiedoksi antamiseen liittyvä toiminto. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus lisättiin hallinnollisten taloudellisten seuraamusten perimisen osalta IMI:n käyttäjiin

Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain esitöissä (HE 39/2016 vp) laiminlyöntimaksu on todettu sellaiseksi rangaistusluonteiseksi taloudelliseksi seuraamukseksi, jonka perustuslakivaliokunta on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.

8.1.2018

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin myös se, että laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta. Lisäksi on todettu, että laiminlyöntimaksu ei ole päällekkäinen muiden hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa.

Seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö

Työntekijöiden lähettämistä koskevassa laissa mahdollistetaan myös laiminlyöntimaksujen määräämättä jättäminen tai maksujen kohtuullistaminen. Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaan laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista laiminlyönnin laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisia laiminlyöntimaksuja ei ole vielä toistaiseksi määrätty, joten määräämättä jättämisestä tai kohtuullistamisesta ei ole vielä käytäntöä. Muutama tapaus on vasta edennyt hallintomenettelyn aloittamiseen laiminlyöntimaksun määräämiseksi.

Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukainen laiminlyöntimaksu voidaan määrätä oikeushenkilöille. Työsuojelun vastuualueen näkemyksen mukaan tähän ei liity erityisiä ongelmia.

Lähtökohtana työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisissa laiminlyöntimaksuasioissa on objektiivinen vastuu. Laiminlyöntimaksun määrääminen ei edellytä tahallisuutta tai huolimattomuutta. Tästä poikkeuksena on kuitenkin työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisen laiminlyöntimaksun määrääminen luonnolliselle henkilölle. Luonnolliselle henkilölle määrätään laiminlyöntimaksu vain, jos hän on laiminlyönyt pykälässä mainittuja velvoitteitaan tahallaan tai huolimattomuudesta.

Rangaistusluonteisen hallintoasian selvittäminen käynnistyy työsuojelun vastuualueella joko viranomaisaloitteisen tai asiakasaloitteisen työsuojelutarkastuksen myötä. Mikäli tarkastaja havaitsee tarkastuksella seikkoja, joiden perusteella laiminlyöntimaksun määräämistä tulisi harkita, tarkastaja saattaa asian työsuojelun vastuualueen käsiteltäväksi ja antaa havaitsemastaan puutteesta toiminnanharjoittajalle toimintaohjeen. Ennen laiminlyöntimaksuasiasia koskevan päätöksen tekemistä työsuojelun vastuualue pääsääntöisesti kuulee asianosaista hallintolain mukaisesti.

Kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välisestä suhteesta

Työsuojelun vastuualue ei voi lainsäädännön perusteella päätöksellään määrätä samasta teosta erilaisia hallinnollisia sanktioita. Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain esitöissä (HE 39/2016 vp) on myös todettu, että lain mukainen laiminlyöntimaksu ei ole päällekkäinen muiden hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa. Työsuojelun vastuualue ei näe määräämiinsä laiminlyöntimaksuihin liittyen ongelmaa kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta.

8.1.2018

Työsuojeluviranomaisen antaman kehotuksen tai sitä seuraavan velvoittavan päätöksen käyttäminen sakon uhalla koskee eri velvoitetta kuin laiminlyöntimaksun perusteena oleva velvoite.

Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan tällaisissa tilanteissa eri toimintojen keskinäinen suhde onkin selkeä eikä siihen liity oikeudellisia ongelmia. Mikäli laiminlyöntimaksun käyttöalaa työsuojeluvalvonnassa laajennettaisiin, on erittäin epätodennäköistä, että siitä aiheutuisi ongelmia suhteessa uhkasakon käyttämiselle.

Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuoja on työsuojeluvalvonnassa noussut esiin lähinnä työrikosten selvittelyssä. Sen merkitys muussa valvonnassa ei ole ollut esillä, eikä sillä hallinnollisessa toiminnassa ole juurikaan merkitystä. Työsuojelun valvonnassa annetut velvoitteet kohdistuvat pääosin työnantaja-asemassa oleviin tahoihin ja ne koskevat pääsääntöisesti viranomaisen lakiin perustuvia oikeuksia tietojen saantiin tai valvonnan suorittamiseen. Työnantajat ovat käytännössä useimmiten oikeushenkilöitä ja ilmeisesti on jossain määrin epäselvää, mitä itsekriminointisuoja näiden kohdalla yleensäkin tarkoittaa.

Tänä päivänä on selvää, että työelämässä sellaiset kriminalisoinnit, joissa seuraamukset ovat lieviä, eivät toimi yleisestäävällä tavalla. Niiden selvittäminen poliisin esitutkinnan kautta laajaan oikeudenkäyntiin aiheuttaa suuria kustannuksia ja kuluttaa paljon henkilöresursseja. Tätä on viime aikoina lisännyt vielä työelämän kansainvälistyminen, jolloin työnantajana voi olla ulkomainen yritys ja asiaa joudutaan käsittelemään monilla kielillä.

Yleissäätelyn tarve

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten yleissäätelyn on tarvetta, kuten Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen lausunnossa on todettu. Yleissääteilyyn liittyvät kysymykset voivat kuitenkin osoittautua siinä määrin ongelmallisiksi, että työsuojelun vastuualue näkisi tärkeämpänä lähteä toteuttamaan niiden käyttöä erityislaeilla työsuojelun valvonnassa olevien tarpeiden vuoksi. Näitä tarpeita on mainittu Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen lausunnossa. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue omalta osaltaan tukee edellä mainittua esitystä. Se ei myöskään näe niiden toteuttamisessa mietinnössä pohdittuja oikeudellisia ongelmakysymyksiä, vaan ne voitaisiin toteuttaa kenenkään oikeusturvaa heikentämättä.

Johtaja

Riitta Sulameri

Lakimies

Vesa Ullakonoja