



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

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

LAUSUNTO  
8.1.2018

TEM/2221/00.06.01/2017

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

TEM LAUSUNTO: RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN. OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄN MUISTIOLUONNOS 8.11.2017

Oikeusministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa muistiolounnoksesta ”rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

**Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?**

Oikeusministeriön muistiolounnoksessa käsitellään mm. seuraamusmaksuja, jotka markkinaoikeus voi määrätä tietyn hallintoviranomaisen esityksestä. Tällaisista seuraamuksista on säädetty julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, 15 luvussa hankintojen valvonnasta. Lisäksi muistiolounnoksessa mainitaan seuraamusmaksut, jotka markkinaoikeus voi määrätä yksityisen valittajan vaatimuksesta. Tämän kaltaisista seuraamuksista säädetään hankintalain 16 luvussa oikeussuojakeinoista.

Biopoltoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun laissa (446/2007), jäljempänä *jakeluelvoitelaki*, säädetään seuraamusmaksusta ja virhemaksusta. Jakeluelvoitelain mukaisella jakeluelvoitteella on kiinteä yhteys verojärjestelmään ja jakeluelvoitelain hallinnolliset sanktiot näyttäisivät olevan johdonmukaisia verojärjestelmän hallinnollisten sanktioiden kanssa. Seuraamusmaksun ja virhemaksun soveltamisala on käytännössä huomattavan kapea.

Tilintarkastuslain (1141/2015) 10 luvussa on säännökset mm. seuraamusmaksusta. Luvussa säädetään myös mm. huomautuksesta ja varoituksesta. Huomautus ei kuitenkaan vaikutuksiltaan ole verrattavissa muihin rangaistusluonteisiin seuraamuksiin.

Kaupparekisterityöryhmän mietinnössä Kaupparekisterin kehittäminen (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset, 23/2017) ehdotetaan seuraamusmaksua henkilölle, joka ei mm. korjaa virheellistä rekisteritietoa.

Uudessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) annetussa laissa on säädetty vahvat sanktiot velvollisuuksien rikkomisesta. Uusi laki pohjautuu EU-direktiiviin. Valvontaviranomainen (mm. PRH, joka on TEM:n ohjauksen alla) määrää rikemaksun, antaa julkisen varoituksen tai määrää seuraamusmaksun, mikäli jokin sen valvottavista rikkoo lain mukaisia velvollisuuksiaan laissa säädetyn tavoin.

TEM:n valmisteluvastuulle kuuluvassa työlainsäädännössä on kolme rangaistuksenluontoista seuraamusmaksua: Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, *tilaajavastuulaki*) tarkoittama laiminlyöntimaksu, työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) tarkoittama laiminlyöntimaksu ja työsopimuslain (55/2001) 11 a luvussa tarkoitettu seuraamusmaksu. Kahden ensimmäisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille ja vastaavasti työsopimuslain 11 a luvun mukaisen seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto. Työsopimuslain 11 a luvun säännöksiä sovelletaan työnantajaan, joka on ottanut työhön ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 2 a kohdassa tarkoitettua kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti.

Kilpailulain (948/2011) 12 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu mahdollisuus hakea markkinaoikeudelta seuraamusmaksun määräämistä kilpailulain säännösten rikkomisen perusteella. KKV ei siis itse voi määrätä seuraamusmaksua, vaan ainoastaan esittää markkinaoikeudelle sellaisen määräämistä. Kilpailulain 12 §:ssä tarkoitettu kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu on luonteeltaan rangaistuksellinen ja sillä pyritään preventiovaikutukseen. Seuraamusmaksun soveltamisala on myös luonteeltaan yleinen, sillä se voidaan määrätä kenelle tahansa elinkeinonharjoittajalle, eli luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.

### **Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?**

Useissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laeissa on säännöksiä elinkeinoluvan tms. peruuttamisesta sekä tähän liittyvästä varoituksesta ja huomautuksesta. Samoin hallinnonalan lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä valvontaan liittyvistä toimenpiteistä ja toimijoille asetettavista velvollisuuksista sekä esim. toimintakielloista. Tällaisilla toimenpiteillä on usein merkittäviäkin taloudellisia seurauksia niiden kohteille. Niitä ei voitane kuitenkaan pitää rangaistusluonteisina seuraamuksina. Myös muistiolounnoksessa todetaan, että esim. takaisinperintää, hallintoluvan rajoittamista tai peruuttamista taikka ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista tai poistamista ei ole oikeuskäytännössä yleensä pidetty rangaistusluonteisena seuraamuksena.

Esimerkiksi kilpailulain 8, 9, 45 ja 46 §:ssä säädetään määräyksistä, kielloista, velvoitteista, väliaikaismääräyksistä sekä uhkasakon asettamisesta. Mainittujen toimenpiteiden tarkoituksena on turvata kilpailun toimivuus ja varmistaa kilpailua rajoittavan menettelyn lakkaaminen sekä

kilpailulain nojalla asetettujen velvoitteiden tehokas noudattaminen. Niillä ei siten ole ainakaan ensisijaisesti rangaistustarkoitusta. Muistiolounnoksessa todetaankin, että välillisen (esim. uhkasakko) tai välittömän hallintopakon muodot on erotettava hallinnollisista sanktioista.

On tulkinnanvaraista, voidaanko myöskään hankintalain 15 luvussa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan säädettyjä keinoja kuten huomautuksen antamista, huomion kiinnittämistä sekä käsityksen ilmaisemista pitää rangaistusluonteisina, mutta oletettavasti niiden voidaan katsoa kuitenkin muodostavan muistiolounnoksessa tarkoitettua pelkästään osan hallinnonalakohtaista seuraamusjärjestelmää.

Edellä mainitun, markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun lisäksi markkinaoikeudella on käytössään muita oikeussuojakeinoja, joiden rangaistusluonteisuus on epätodennäköisempää.

Työttömyysturvajärjestelmässä on mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Seuraamuksista säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Työnhakijalle voidaan asettaa korvaukseton määräaika eli ns. karenssi, jos hän toimii työvoimapoliittisesti moitittavasti. Toistuvasta työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä seuraa työssäolovelvoite. Tällöin oikeus työttömyysetuuteen palaa vasta sitten, kun työssäolovelvoitteen saanut henkilö on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloehtoon luettavassa työssä, työllistymistä edistävissä palveluissa, opiskellut päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Alle 25-vuotiaalla nuorella, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta (ns. koulutusta vailla oleva nuori), on velvollisuus hakea edellisessä syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet nuori täyttää. Koulutusta vailla oleva nuori voi menettää oikeutensa työttömyysetuuteen, jos hän ei hae opiskelupaikkoja tai hän omalla menettelyllään on aiheuttanut valituksia jättämisen tai hän on kieltäytynyt opiskelupaikasta. Oikeus palautuu, kun hän on suorittanut tutkintoon johtavan koulutuksen tai hän on toiminut vähintään 21 kalenteriviikon ajan, kuten edellä kerrottiin työssäolovelvoitteen täyttymisestä. Työttömyysturvajärjestelmän korvauksettomat määräajat, työssäolovelvoite ja koulutusta vailla olevia nuoria koskeva seuraamus eroavat työryhmän muistiolounnoksessa luonnehditusta hallinnollisen seuraamuksen määritelmästä siten, että kyse ei ole maksuseuraamuksesta vaan siitä, että kyseisellä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona seuraamus on voimassa. Seuraamukset ovat rangaistusluonteisia, joskin on epäselvää, voidaanko niitä pitää oikeusministeriön muistiolounnoksessa tarkoitettuina seuraamuksina.

**Sovellataanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?**

Työttömyysturvajärjestelmässä joissakin tapauksissa sovelletaan, sikäli kuin korvauksettomat määräajat, työssäolovelvoite ja koulutusta vailla olevia nuoria koskeva seuraamus katsotaan rangaistusluonteisiksi seuraamuksiksi. Lähtökohtaisesti ne ainoastaan estävät työttömyysetuuden maksamisen. Seuraamuksella voi kuitenkin olla kytkentä toimeentulotu-

en alentamista koskevaan päätökseen (ks. toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §). Eri hallinnollisten seuraamusten suhde toisiinsa on selkeä.

Kilpailulain 12 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voidaan puolestaan määrätä riippumatta siitä, onko elinkeinonharjoittajaan kohdistettu kilpailulain 9, 45 tai 46 §:ssä tarkoitettuja seuraamuksia (määräys lopettaa kilpailunrajoitus ja velvollisuus toimittaa hyödyke, väliaikaismääräys, uhkasakko).

**Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?**

Hankintalain seuraamuksia käyttöönotettaessa ei pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisten sanktioiden vaihtoehtona. Julkisten hankintojen yhteydessä mahdollisesti ilmenevät jonkin rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttävät teot kuten lahjonta on säädetty erikseen rangaistavaksi rikoslaisissa. Perinteisesti hankintalainsäädännön valvontaan liittyvät oikeussuojakeinot pyrkivät palauttamaan tilanteen, joka oli ennen lainvastaisen hankinnan tekoa, jotta sopimus saataisiin avoimen kilpailun piiriin. Seuraamuksilla on kuitenkin osin myös rankaisullinen tai ennaltaehkäisevä tarkoitus.

Myös muussa TEM:n hallinnonalan lainsäädännössä on erikseen rikossäännöksiä. Esimerkiksi tilintarkastuslaissa säädetään tilintarkastusrikkomuksesta. Tilintarkastusrikoksesta säädetään rikoslaisissa.

Työsopimuslain 13 luvun 11 §:n perusteella puolestaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 6 luvun 7 §:n säännöksiä velvollisuudesta antaa työntekijälle työtodistus, on tuomittava työsopimuslakirikkomuksesta sakkoon. Lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 3 luvun 13 §:n perusteella voidaan työnantajalle antaa kehoitus työtodistuksen antamisesta.

Kartellien kriminalisoinnin mahdollisuutta on pohdittu TEM:n rahoittamassa ja KKV:n Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaamassa selvityksessä (Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset 30.4.2014). Selvityksen perusteella voitiin todeta, että kartellien kriminalisoinnille oli oikeuttamisperusteita ja kilpailuoikeudellisen järjestelmän tehokkuuden kannalta perusteltua tarvetta, mutta samalla todettiin, että kriminalisoinnin toteuttaminen vaarantamatta leniency-järjestelmän tehokkuutta olisi haastavaa tai jopa mahdotonta.

**Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminalisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?**

Työntekijöiden lähettämistä koskevan lain valmistelun yhteydessä arvioitiin hallinnolliset seuraamukset perustellummiksi silloin voimassa olle-

den rikosoikeudellisten seuraamusten sijasta. Työntekijöiden lähettämistä koskevan lain seuraamukset liittyvät velvoitteisiin, joiden rikkominen on helposti todettavissa, eikä niiden arvioiminen edellytä juurikaan harkintavallan käyttöä. Rikosoikeudellinen prosessi nähtiin turhan hitaaksi ja raskaaksi menettelyksi laissa säädettyjen laiminlyöntien arviointiin.

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslaissa kiellettyjä olivat tarjouskartelli ja ylempään myyntiportaan asettama määrä hinta. Kiellon rikkomisesta säädetty rangaistus oli sakkoa tai vankeutta enintään vuosi. Vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa luovuttiin rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä, joka korvattiin hallinnollisella seuraamusmaksulla.

**Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?**

EU-sääntelyssä on korostettu, että kansallisilla hallinnollisilla viranomaisilla tulee olla valtuudet määrätä kilpailusääntöjen rikkomisesta elinkeinonharjoittajille ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymille tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia sakkoja. Erityisesti EU-tasolla keskustelussa on ollut esillä näkemys, että kilpailuoikeuden rikkomisesta määrättävät hallinnolliset sanktiot ja niihin liittyvä prosessi muodostaisivat kilpailusääntöjen täytäntöönpanossa ja sanktioinnissa rikosoikeudellisia sanktioita toimivamman ja tehokkaamman järjestelmän. EU:n jäsenmaista muutamissa on käytössä rikosoikeudelliset sanktiot kilpailurikkomuksista. Näkemys selittyy ainakin osittain sillä, että rikosoikeudellisella puolella prosessit eroavat ja tunnusmerkistön täyttymisen edellytykset voivat olla korkeammat.

**Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täyttyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?**

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on hankintalain mukaisissa asioissa laaja harkintavalta sen osalta, katsooko se tietoonsa tulleen tapauksen niin merkittäväksi, että se ryhtyy asian johdosta toimenpiteisiin.

Jakeluvuvelvoitelaisissa on tarkkaan säädetty, koska seuraamusmaksu on määrättävä ja miten sen suuruus lasketaan. Virhemaksun suuruuden harkintaan vaikuttavat menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat.

Työttömyysturva-asioissa seuraamuksen asettaa työ- ja elinkeinotoimisto. Seuraamus perustuu viranomaisen harkintaan siitä, onko työnhakijan menettelylle olemassa työttömyysturvalain mukainen pätevä syy. Jos työnhakija on menetellyt laissa määritellyllä tavalla eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, seuraamus on asetettava, tältä osin harkinnanvaraa ei ole.

Tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu on lähtökohtaisesti määrättävä edellytysten täyttyessä. Laiminlyöntimaksu voidaan kuitenkin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista

olosuhteet huomioon ottaen. Vastaava säännös sisältyy työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 36 §:ään.

Kilpailulain 12 §:ssä KKV:lle annetaan harkintavalta seuraamusmaksu-esityksen tekemisen ja siinä esitetyn seuraamusmaksun määrän suhteen (ks. kuitenkin jäljempänä kohtuullistamisen yhteydessä todettu). Poikkeuksena tähän lähtökohtaan ovat tilanteet, joissa elinkeinonharjoittaja on painostanut toista elinkeinonharjoittajaa osallistumaan kartelliin. Painostamiseen syyllistynyttä elinkeinonharjoittajaa ei voida kilpailulain 14 §:n 3 momentin mukaan vapauttaa seuraamusmaksusta.

**Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?**

Hankintalain mukaiset sanktiot kohdistuvat oikeushenkilöön. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole, että tältä osin olisi esiintynyt ongelmia. Keskeisin ongelma yleisellä tasolla on ollut oikeuskäsittelyjen pitkä kesto.

Myös työlainsäädännössä voidaan rangaistusluonteisia seuraamuksia määrätä oikeushenkilöille.

Kilpailulaissa tarkoitettua kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu määrätään elinkeinonharjoittajalle tai niiden yhteenliittymälle. Elinkeinonharjoittajat voivat olla taloudellista toimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä.

**Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökoh-  
tien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?**

Tilajavastuulain ja työntekijöiden lähettämisestä annetun lain osalta ks. edellä todettu. Työsuojeluviranomainen on käyttänyt mahdollisuutta kohtuullistaa tai jättää laiminlyöntimaksu määräämättä.

Kohtuullisuusnäkökulmia ei ole nimenomaisesti mainittu seuraamusmaksun määrän harkintaan vaikuttavina seikkoina kilpailulaissa eikä laissa myöskään ole kohtuullistamista koskevaa nimenomaista säännöstä. Kilpailulain 12 §:n mukaan pääperiaatteena on seuraamusmaksun määrääminen. Seuraamusmaksu tulee määrätä, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Seuraamusmaksun määrää harkitessaan KKV:n on kuitenkin kilpailulain 13 §:n mukaan otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika, minkä voidaan tulkita tarkoittavan vaatimusta seuraamusmaksun kohtuullisuudesta. Markkinaoikeus voi määrätä seuraamusmaksuksi enintään määrän, jota KKV esittää. Markkinaoikeus voi olla myös määräämättä seuraamusmaksua tai määrätä esitettyä pienemmän seuraamusmaksun - kuten usein tapahtuu.

Kilpailulain 14–16 §:ssä säädetään menettelystä, jossa seuraamusmaksun määräämisestä voidaan luopua tai sitä voidaan alentaa, jos elinkeinonharjoittaja auttaa kartellin selvittämisessä tai sen paljastamisessa. Tällä ns. leniency -järjestelmällä on suuri merkitys kilpailusääntöjen täytäntöönpanon tehokkuudelle ja kartellien paljastumiselle. Vastaavaa le-

niency -sääntelyä on myös EU- lainsäädännössä ja muiden jäsenmaiden kansallisissa järjestelmissä.

**Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?**

Tilintarkastuslain mukainen seuraamusmaksu perustuu lähtökohtaisesti objektiiviseen vastuuseen.

Työlainsäädäntö taas perustuu lähtökohtaisesti subjektiiviselle vastuulle. Työsopimuslain 11 a luvulla on implementoitu nk. työantajasanktiodirektiivi. Tämä sääntely sisältää elementtejä, jotka ovat luonteenomaisia objektiiviselle vastuulle.

Kilpailulainsäädännössä on käytössä objektiivinen vastuu. Seuraamusmaksuesityksen tekemisen edellytyksenä on vain sen osoittaminen, että elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä on osallistunut kilpailunrajoitukseen.

**Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?**

Työttömyysturva-asioissa työvoimaviranomainen lähettää työnhakijalle kirjallisen selvityspyynnön saadessaan tiedon työnhakijan mahdollisesta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Työvoimaviranomainen voi saada tiedon työnhakijan mahdollisesta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä monesta eri lähteestä. Asia voi tulla ilmi esimerkiksi työnhakijan omasta kertomuksesta, työnantajan ilmoituksesta, julkisuudessa esiintyvien tietojen kautta tai vaikkapa TE-toimistolle tehdystä nimettömästä ilmiannosta.

Työlainsäädännössä asian selvittäminen käynnistyy lainsäädäntöä valvovan viranomaisen toimesta tai työntekijän tekemän ilmoituksen perusteella.

KKV:n selvitykset käynnistyvät joko viraston itsensä suorittamien tutkimusten ja selvitysten taikka virastolle tehdyn toimenpidepyynnön tai nimettömän vihjeen johdosta. Viraston oma-aloitteisen tutkinnan aloittaminen voi pohjautua esimerkiksi mediassa esiintyneisiin tai muutoin julkisiin tietoihin taikka nimettömiin vihjeisiin.

**Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?**

Työttömyysturva-asioissa tällainen ei tarkkaan ottaen ole mahdollista, mutta teot ja laiminlyönnit voivat olla hyvin läheisessä syy-yhteydessä ja erilaisia seuraamuksia voi kertyä useita. Esimerkkinä tällaisesta on vaikka tapaus, jossa työnhakija salaa TE-toimistolta, että hänet on irtisanottu työstään rikoksen perusteella. Kun asia tulee TE-toimiston tietoon, TE-toimisto voi asettaa työnhakijalle korvauksettoman määräjän työsuh-

teen päättymissyyn perusteella, vaikka työssä tehdystä rikoksesta olisi annettu rikosoikeudellinen tuomio.

Tilaaajavastuulain mukaisen laiminlyöntimaksun määräämisen perusteet ovat osaksi samoja kuin ne, joiden johdosta kuljetuksen tilaaja voidaan tuomita myös rikosoikeudelliseen sakkorangaistukseen kuljetuksen tilausrikkomuksesta (Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 693/2006, 5 a § ja 32 §) Säännökset siirtyvät jatkossa liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017). Ko. lainsäädännössä on säädetty hallinnollisen laiminlyöntimaksun etusijasta suhteessa rikosoikeudelliseen seuraamukseen siltä osin, kuin laiminlyönti on päällekkäinen.

Kilpailuasioissa ainakin teoriassa olisi mahdollista, että tarjouskartelli voisi täyttää myös petoksen tunnusmerkistön, mutta oikeuskäytäntöä asiasta ei ole.

### **Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?**

Jos työttömyysturva-asiassa on kyseessä toistuva menettely (kaksi rikettä kuuden kuukauden tarkastelujakson aikana), voidaan samanlaisesta rikkeestä määrätä korvauksettoman määräajan sijaan työssäolovelvoite. Sen sijaan ei ole mahdollista asettaa yhdestä ja samasta teosta samanaikaisesti useita seuraamuksia.

### **Onko kaksoisrangaistavuuden kieltö mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?**

Kiellon soveltumista ei kilpailuasioissa voida pitää kaikissa tilanteissa täysin selvänä, mutta asiaa on käsitelty mm. TEM:n rahoittamassa ja KKV:n Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaamassa selvityksessä Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovit-tamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset 30.4.2014.

Yleisesti ottaen se, missä järjestyksessä asioita laitetaan vireille tai ehdi-tään käsitellä, saattanee ainakin teoriassa vaikuttaa kokonaisseuraamusten lopputulokseen

### **Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautu-minen ollut ongelmallista?**

Todistustaakan jakautumisen on kilpailuasioissa joissain yksittäisissä tapauksissa saatettu väittää olevan epäselvää.

### **Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?**

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ei ole tullut esiin, että yleis-sääntelyn puuttuminen olisi aiheuttanut ongelmia. Yleissääntely saattaisi kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olla hyödyllis-tä mm. siinä mielessä, että sen avulla voisi vähentää hallinnollisia sank-



tioita koskevan sääntelyn hajanaisuutta ja lisätä systemaattisuutta. Eri-tyislainsäädännöllä voitaisiin tällöin tarvittaessa poiketa yleissäännöksistä. Kuten muistiossakin todetaan, on kuitenkin syytä arvioida huolellisesti sitä, onko ylipäätään mahdollista luoda tarkoituksenmukaista yleissääntelyä. Mikäli riittävän kattavaa yleissääntelyä ei ole mahdollista luoda, vaan jouduttaisiin säätämään runsaasti poikkeuksia, ei yleissääntelyä voitane pitää tarkoituksenmukaisena.

Hallinnollinen yleissääntely soveltuisi huonosti esimerkiksi jakeluvelvoitelain mukaisiin sanktioihin, kun niissä pitää pikemmin on tarve varmistaa yhdenmukaisuus verojärjestelmän sanktioiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan osalta on huomattava, että merkittävä osa seuraamuksia koskevasta lainsäädännöstä perustuu EU-sääntelyyn, minkä vuoksi erityissääntely on tarpeen. Esimerkiksi kilpailulainsäädäntö seuraamuksineen eroaa muista aloista ja perustuu tehokkaisuuteen seuraamukseen velvoittavaan EU-sääntelyyn. Lisäksi kilpailu- oikeuden seuraamussääntelyyn riittävä tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja ennakoitavuus edellyttävät erityissääntelyä. Myös hankintalain 16 luvussa säädetyt oikeussuojakeinot perustuvat hankintojen oikeussuojaa koskeviin direktiiveihin (89/665/ETY sekä 2007/66/EY).

Mitä tulee mahdollisen yleissääntelyn sisältöön, muistioloonnoksessa esitetty luettelo, erityisesti rikosoikeudenkäynnissä sovellettavien periaatteiden huomioon ottaminen hallinnollisen sanktion määräämisessä, on perusteltu. Samoin yleislaissa voitaisiin säätää sanktioiden keskinäisestä suhteesta ylipäätään. Yleisen tason periaatteet kohtuullistamisesta ja suhteellisuudesta voisivat myös olla yleislaissa. Itsekriminointisuojaan suhde hallinnollisiin tiedonantovelvollisuuksiin ja selvitysten hyödynnettävyyteen rikos- tai seuraamusprosessissa olisi perusteltua selvittää yleislaissa. Samoin itsekriminointisuojaan merkitys luonnollisen henkilön oikeutena ja oikeushenkilön kohdalla voisi olla yleislaissa säädettävä asia.

#### **Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaissa?**

Sanktioiden määrästä ja tarkemmista määräytymisperusteista, toimivaltaisesta viranomaisesta ja sillä olevan harkintavallan laajuudesta, sanktion kohteesta sekä sanktioita koskevista erityisistä vapautumis- ja alentamisperusteista olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää erityislainsäädännössä.

#### **Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?**

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyllä olisi erityislainsäädännön lainvalmistelua auttava ja tukeva merkitys.

#### **Onko mielessänne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää?**

Muistiossa ei ole lainkaan käsitelty oikeussuojan tarvetta ja laajuutta aikana ennen mahdollisen sanktion määräämistä, ts. kysymystä siitä, mil-

laiset toimivaltuudet viranomaiselle voidaan antaa rikkomuksen tai lain-  
minlyönnin tms. selvittämiseksi, kun seuraamukseksi on säädetty esi-  
merkiksi maksu.



Pekka Timonen  
Ylijohtaja



Eeva Attila  
Lainsäädäntöneuvos

JAKELU

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