

8.1.2018

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 10.11.2017 OM 7/41/2017 OM038:00/2017

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kehittäminen

Työryhmän toimeksianto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aloitteesta OM on 21.3.2017 asettanut työryhmän arvioimaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarvetta. Rangaistusluontoiset hallinnolliset seuraamukset tarkastellaan kokonaisuutena, ja pyritään saattamaan ne yhteen ja riittävän koherentiksi kokonaisuudeksi.

Työryhmän huomion kohteena on ennen muuta seuraamuksen määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Työryhmän tulee lainsäädäntöä valmistellessa erityisesti kiinnittää huomiota rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Keskeisenä tavoitteena on laatia eri rangaistusluonteisten seuraamusten lajeihin laajasti soveltuva ja lainsäädäntöteknisesti johdonmukainen kokonaisuus siten, että tarve asiaa koskevalle erityissääntelylle jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Ihmisoikeudet ja kaksoisrangaistavuuden kieltö tulee huomioida.

Lausuttavana oleva muistiolounnos sisältää kysymyksiä lausunnonantajille. Vastausten pohjalta työryhmä etenee kautensa loppuun 31.8.2018.

Suomen Yrittäjien (SY) lausunto

Suomen Yrittäjät pitää työtä ja tavoitetta perusteltuna. Muistiossa esitetyn ohella työryhmän on mielestämme tarpeen ottaa huomioon myös seuraavien osa-alueiden sanktioiden tila:

1. Tietosuoja

OM:n tietosuojatyöryhmässä pohditaan tietosuoja-asetuksen vaikutusten johdosta parhaillaan hallinnollisten sanktioiden ja henkilörekisteririkoksen rajan asettamista. Taustalla on kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välinen suhde:

Jos rikosoikeudellinen teonkuva poistettaisiin päällekkäisenä rikoslaista, lainsäädäntöön voi jäädä sanktiottomia kohtia. Jollei poisteta, jäljelle voi jäädä kaksoisrangaistus. Esimerkki: työnantajayritys toimii tietosuoja-asetuksen edellyttämällä huolellisuudella siten, ettei aihetta hallinnolliseen

korvausvastuuseen synny. Kuitenkin yksittäinen työntekijä voi samalla syyllistyä tietosuojaa rikkovaan toimintaan, joka nyt on säädetty rikoslain 38. luvussa seuraavasti:

9 § (22.4.1999/525) Henkilörekisteririkos

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1) käsittelee henkilötietoja vastoin henkilötietolain (523/1999) käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsittelyn yleisiä edellytyksiä, henkilötietojen tarpeellisuutta tai virheettömyyttä, arkaluonteisia tietoja, henkilötunnusta tai henkilötietojen käsittelyä erityisiä tarkoituksia varten koskevia säännöksiä taikka rikkoo henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, (8.6.2001/480)

2) antamalla rekisteröidylle väärän tai harhaanjohtavan tiedon estää tai yrittää estää rekisteröityä käyttämästä hänelle kuuluvaa tarkastusoikeutta tai

3) siirtää henkilötietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisiin valtioihin henkilötietolain 5 luvun vastaisesti

ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa, on tuomitettava henkilörekisteririkoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Suomen Yrittäjien mielestä on tärkeää ratkaista asia siten, ettei työnantajan vastuu ulotu pidemmälle, kun tämän oikeuden työnantajana ulottuvat.

2. Verotus

Verotuksen seuraamusjärjestelmän merkittävä muutos on juuri eduskunnassa hyväksytty (HE 97/2017), ja ne tulevat voimaan 1.5.2018. Tuloverotuksen, kiinteistöverotuksen, perintö- ja lahjaverotuksen sekä varainsiirtoverotuksen seuraamusjärjestelmää yhtenäistetään. Lisäksi muutokset mm. laskevat veronkorotusprosentteja. Sanktiot voidaan määrätä niin luonnolliselle henkilölle kuin oikeushenkilölle.

Veronkorotukset muuttumassa oikeaan suuntaan - hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen raja on kohdallaan

Veronkorotusten osalta nykysäännösten kritiikki on kohdistunut siihen, että ne antavat viranomaisille liikaa harkintavaltaa, eivätkä vastaa vallitsevaa oikeuskäytäntöä. Siten ne heikentävät verotuksen ennustettavuutta ja oikeusturvaa.

Uudet hyväksytyt säännökset tekevät veronkorotuksista kaavamaisempia. Siten niiden on määrä parantaa ennustettavuutta ja kaventaa viranomaisen harkintavaltaa, ja täyttää mm. täsmällisyyden, selkeyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Veronkorotusten erityistavoitteena on varmistaa ilmoittamisvelvollisuuden toteutuminen ja siten vähentää verovajetta. Tämän valossa Yrittäjien mielestä sanktioita ei tarvitse siirtää rikoslain puolelle. On myös perusteltua, etteivät nykytilan rikosoikeudelliset seuraamukset muutu hallinnollisiksi, sillä verotus siirtyy koko ajan enemmän massamenettelyyn. Massamenettelyyn hallinnollinen seuraamus sopii paremmin.

Esimerkki: Voimassaoleva VML 32 § on ollut hyvin epäsuhtainen: 1 ja 2 momentti koskee puutteellista ilmoittamista tai olennaisesti vaillinaista/virheellistä ilmoittamista, kun taas 3 momentissa arvioidaan verovelvollisen syyksiluettavuutta ”tahallinen/törkeä huolimattomuus”. Hyväksytyssä muutoksessa on tarkoitus luopua tuottamusasteen arvioinnista. Perusteluna on, että tällainen rikosoikeudellinen arviointi sopii ylipäänsä huonosti hallinnollisen ratkaisun tekoon ja verotuksen kaltaiseen massamenettelyyn. Tarkoitus on, että jatkossa veronkorotuksen määrä arvioidaan objektiivisemmin tapauksen tunnusmerkkien kuten tulon määrän, verovelvollistahon tai laiminlyönnin toistuvuuden perusteella. Tosin jatkossakin seuraamusta voidaan ankaroittaa, jos verovelvollinen toimii ”ilmeisestä piittaamattomuudesta”.

Muutoksen valmistelussa pohdittiin, vaarantaako tuottamusolettamasta luopuminen verovelvollisen oikeusturvaa vai edistääkö ehdotettu kaavaisuus ja viranomaisvallan kaventuminen verotuksen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Perustuslakivaliokunta päätyi arvioinnissaan jälkimmäisen kannalle. Veronkorotuksen määrä perustuu vastaisuudessa pääasiassa laiminlyönnin taloudelliseen vakavuuteen, mitä ilmentäisi se tulon tai veron määrä, jota laiminlyönti koskee. Lisäksi jatkossa on mahdollisuus jättää tietyin edellytyksin veronkorotus määräämättä. Myös tässä on pyritty minimoimaan viranomaisen harkintavaltaa. (Muistioloannon kysymys lausunnonantajille s. 11 sekä 16)

Veronkorotussäätelyä ei ole tarvetta sisällyttää mahdolliseen yhtenäistettyyn hallintosanktiolakiin

Työryhmän pohtiessa lainmuutostarpeita esille nousee vaihtoehdoksi yhden yhteisen hallintosanktiolain muodostaminen. Muistioloannon kysymyksiin viitaten katsomme, että veronkorotukset (ml. myöhästymismaksut) on hyvä säilyttää omassa lainsäädännössään verotuksen toimittamiseen liittyvien omien piirteiden vuoksi, sekä siksi, että niitä juuri nyt muutetaan.

Ne bis in idem toteutuu käsityksemme mukaan melko toimivasti

Kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat ongelmat näyttäisivät ratkaistun 1.12.2013 voimaan tulleella lailla erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullikorotuksesta (L 2013/781). On kuitenkin huomattava, että osakeyhtiölle määrättävä veronkorotus ei erillislain 1 §:n mukaan kuulu sen

soveltamisalaa. Verohallinto on 2.12.2013 antamassaan ohjeessa selventänyt tätä rajanvetoa: ”Ne bis in idem –periaate ja verotus: samasta asiasta ei voi rangaista kahteen kertaan”. Sen mukaan ”verorikoksesta voidaan rangaista vain luonnollista henkilöä, ei osakeyhtiötä. Tämän takia ne bis in idem -kiellon kanssa voi olla ristiriidassa vain sellainen veronkorotus, joka on määrätty luonnolliselle henkilölle tai josta luonnollinen henkilö vastaa suoraan lain nojalla. Kieltoa ei siis sovelleta, jos veronkorotus on määrätty osakeyhtiölle ja samasta asiasta vaaditaan rangaistusta osakeyhtiössä määräysvaltaa käyttäneelle henkilölle.” Linjaus toimii käsityksemme mukaan kohtuullisen hyvin.

3. Tulorekisterin myötä muuttuvat ilmoitussanktiot ovat muuttumassa kohtuullisiksi

Eläkevakuutusjärjestelmässä on nykyisin kahdenlaisia sanktioita: Ankarimmat sanktiot soveltuvat tilanteisiin, joissa eläketurva on kokonaan järjestämättä. Raskaimpia laiminlyöntejä (petoksia) pidetään rikoksina. Lievempiä, hallinnollisia sanktioita sovelletaan, kun kyse on ilmoituspuutteista. Suurin piirtein samanlainen jaottelu on työttömyysvakuutus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmissä. Eläkevakuuttamisen laiminlyönnistä voi seurata hallinnollisena seuraamuksena kaksinkertainen maksu, ja tapaturmavakuuttamisesta kolminkertainen, pois lukien rikokset.

Vireillä oleva kansallinen tulorekisterihanke uudistaa ja yhtenäistää sanktiot siltä osin, kun kyse on tulorekisterin piirissä olevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä tulorekisteriin. Mielestämme tulorekisteriuudistuksen sanktiouudistukset ovat oikeansuuntaisia. On kannatettavaa, että yhtä ilmoitusta kohtaan on vain yksi sanktio.

4. Kilpailulain seuraamukset yksityisille kilpailua rajoittaville ovat nyt ankarammat kuin julkisille

Kilpailulain 4 a-luvun kilpailuneutraaliteettisääntelyn tavoitteet eivät tällä hetkellä toteudu, vaan häiriöt jatkuvat ja laajenevat valvonnasta huolimatta. Nykytilan suurimmat haitat ovat seuraavat:

1) Kunnat eivät noudata kuntalain 126 §:ssä niille asetettua yhtiöittämisvelvollisuutta. Liikelaitokset ja virastot jatkavat kilpailun vääristämistä hyödyntämällä muun muassa veroetuja ja konkurssisuoja. Näitä etuja ei yksityisillä ole.

2) Hankintalain 15 §:ssä tarkoitettujen sidosyksiköiden myyminen palveluja ilman kilpailuttamista omistajalleen ja ulkopuolisille enemmän kuin hankintalain sidosyksikkösäännökset ja niiden edellyttämä määräysvalta sallii. Näin sidosyksiköt saavat kilpailuetua, jonka syntymistä on hankintalain kautta pyritty nimenomaisesti estämään. Vähemmistöosakkuuksia markkinoidaan kunnille harhaanjohtavasti väitteellä, että osakkuudesta seuraa oikeus hankinta ilman kilpailutusta.

3) Viranomainen tai sen yhtiö hinnoittelee markkinoille myymänsä palvelut alihintaan, niin että hinta ei kata välttämättä edes välittömiä palvelun tuotamisessa syntyviä kustannuksia, saati pääomakustannusta.

4) Viranomainen ei eriytä kirjanpidollisesti toisistaan markkinatoimintaa ja muuta toimintaa (muutos lakiin vireillä).

5) Viranomainen tai sen yhtiö subventoi markkinatoimintaa muusta toiminnasta saamallaan tuloilla.

Asian korjaamiseksi tarvitaan kilpailulain 30 a §:n 2. momentin uudelleenarviointi ja kumoaminen. Ko. lainkohdan mukaan KKV:n tulee ensin pyrkiä poistamaan kilpailuhäiriö neuvotteluteitse. Neuvottelumenettelyn ensisijaisuus on näkynyt siten, että yli neljässä vuodessa KKV on pystynyt saattamaan päätökseen vain 4 tutkintaa. Näistä yhdessäkään ei esitetä markkinoikeudelle seuraamusta. Kesken olevissa tutkinnoissa neuvotteluvaihe on kestänyt jopa 2-3 vuotta. Loput vireille tulleet tutkinnat on käsityksemme mukaan poistettu käsittelystä priorisointisäännöksen nojalla (kilpailulaki 32 §)

Jotta sääntely täyttäisi tavoitteensa, tulisi neuvottelun ensisijaisuus poistaa ja siirtyä muiden kilpailunrajoitusten kanssa yhteneväiseen sanktiokäyttöön. Vähintään edellä kuvatut viisi kilpailun vääristämisen tilannetta tulee sanktioida. Sanktio voisi olla joko

a. Muista kilpailulakirikkomuksista määrättävien seuraamusmaksujen tapaan rikkojan liikevaihtoon perustuva, tai

b. hallinnollinen maksuseuraamus tietyn vakiosuuruisin taulukkomaksuin. Vakiomaksut perustuisivat viranomaisen kokoon ja kyseessä olevaan rikkomukseen.

Kun kilpailuneutraliteettirikkomusten sanktiointi uudistetaan vaatimustemme mukaan samalle tasolle muiden kilpailurikkomusten kanssa, häiriöt poistuvat nopeammin yksin riittävän ennaltaehkäisevän vaikutuksen johdosta. Lisäksi kielletyn kilpailunrajoittamisen sanktiot olisivat tasapuolisia, sekä ennaltaehkäisevä vaikutus voitaisiin saavuttaa myös kilpailuneutraliteettirikkomuksiin.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Mikael Pentikäinen
toimitusjohtaja

Satu Grekin
kilpailuasioiden päällikkö