

Tiina Muinonen

3.1.2017

Viite OM lausuntopyyntö (OM 7/41/2017, OM038:00/2017); muistioluonnos 8.11.17
rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu viitteessa mainitussa asiassa seuraavaa.

1 Hallinnolliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot

1.1 Yleistä

Vastauksia osiota koskeviin kysymyksiin (s. 6)

Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 182 ja 183 §:ssä sekä liikennevakuutuslain (460/2016) 28 ja 29 §:ssä säädetään hallinnollisista sanktioista ja niiden määräämisestä. Sanktiot ovat luonteeltaan nk. seuraamusmaksuja eli taloudellisia sanktioita siitä, että pakolliseksi säädetty vakuuttamisvelvollisuus on laiminlyönty. Liikennevakuutuslain 30 §:ssä säädetään lisäksi käyttökiellosta, joka ei ole hallinnollinen sanktio vaan muu hallinnollinen seuraamus.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla työeläkelakien muutoksia, joiden myötä työeläkevakuutuksen laiminlyönnistä aiheutuva hallinnollinen sanktio (laiminlyöntimaksu) määrättäisiin jatkossa pääpiirteissään vastaavassa menettelyssä mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa ja liikennevakuutuslaissa. Muutokset sisältävä hallituksen esitys on tarkoitettu lähettäväksi lausunnoille lähiviikkoina. Sairausvakuutusmaksujen laiminlyönteihin liittyvät seuraamusmaksut määrää Verohallinto. Työttömyysvakuutusmaksujen osalta ei ole erikseen hallinnollisia sanktioita.

Finanssivalvontaa koskevan lain (878/2008) 4 luvussa on säännökset vakuutuslaitoksia koskevista hallinnollisista sanktioista ja muista hallinnollisista seuraamuksista sekä niiden määräämisestä. Hallinnollisista sanktioista säädetään lain 38 §:ssä (rikemaksu) ja 40 §:ssä (seuraamusmaksu). Lain 39 §:ssä säädettyä julkista varoitusta voidaan pitää hallinnollisena sanktiona etenkin silloin, jos se 43 §:ssä säädettyllä tavalla julkistetaan. Lain 43 §:ssä on säädetty myös rikemaksun ja seuraamusmaksun julkistamisesta. Hallinnollisen sanktion julkistamista voidaan pitää myös hallinnollisena sanktiona.

STM:n valmisteluvastuulle kuuluvassa työturvallisuuslainsäädännössä ja työsuojelun valvontamenettelyä koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä rangaistuksenluontoisista hallinnollisista seuraamuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivat aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet eli työsuojeluviranomaiset valvovat työsuojelulainsäädännön (työturvallisuus- ja työlainlainsäädäntö) noudattamista. Valvottavassa lainsäädännössä on kaksi rangaistuksenluontoista seuraamusmaksua, joita työsuojeluviranomainen voi määrätä: Tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) tarkoittama laiminlyöntimaksu ja



työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) tarkoittama laiminlyöntimaksu. Molempien lakien valmistelu kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Näiden lakien valvontakäytännön osalta STM viittaa työsuojeluviranomaisten antamiin lausuntoihin.

Lisäksi työsuojeluviranomaisen ulkomaalaisvalvonta ja tilaajavastuulaki liittyvät välillisesti työsuojelulain (55/2001) 11 a luvussa tarkoitettuun seuraamusmaksuun. Seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto. Myös tämän lain valmistelu kuuluu TEM:lle.

Työntekijän lähettämisestä annettu laki antaa mahdollisuuden määrätä laiminlyöntimaksu eräisiin tietojen toimittamisvelvollisuuksiin liittyen (lain 35 § 2 ja 3 mom.). Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) perusteella (4 §, 13 § - 15 §:t) työsuojeluviranomainen voi tehdä tarvittavien tietojen toimittamisvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta myös velvoittavan hallintopäätöksen, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Tältä osin siis välillinen hallintopakko on periaatteessa sovellettavissa myös tilanteessa, jota työntekijöiden lähettämisestä annetun lain laiminlyöntimaksu osaksi kattaa.

Laiminlyöntimaksun määräämistä on erityislakiin perustuvana pidettävä ensisijaisena seuraamuksena tietojen toimittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevissa tilanteissa. Velvoittavaa päätöstä samassa asiassa lienee mahdollista käyttää, mikäli tarvittavia tietoja ei laiminlyöntimaksun määräämisestä huolimatta toimiteta ja ne ovat tapauksessa välttämättömiä valvonnan suorittamiseksi. Soveltamiskäytäntöä asiasta ei ole kertynyt. Muutoin velvoittavan päätöksenteon ja seuraamusmaksujen käyttöalat ovat selkeät ja toisistaan erotettavissa.

1.2 Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet

Vastauksia osiota koskeviin kysymyksiin (s. 11)

Hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välinen suhde on huomioitu tai tulee huomioiduksi vireillä olevassa vakuutuslainsäädännössä seuraavasti.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 182 §:n 4 momentissa on kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) nimenomaisesti huomioon ottava säännös. Koska vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti saattaa olla rangaistava teko rikoslain 29 luvun 4 c §:n perusteella, laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu. Vastaavasti rikoslain 29 luvun 12 §:ssä säädetään, että rikosoikeudellisista toimenpiteistä voidaan luopua, jos laiminlyöntimaksu harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuus ja toistuvuus, odotettavissa oleva rangaistus, tekoon tai laiminlyöntiin liittyvän vakuutusmaksua vastaavan maksun määrä, laiminlyöntimaksun suuruus sekä työnantajalle tai tämän edustajalle teosta tai laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuneet muut seuraukset. Tuomiota ei voida antaa, jos henkilölle on jo määrätty laiminlyöntimaksu.

Sekä työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmää että liikennevakuutusjärjestelmää uudistettaessa hallinnollisten seuraamusten määrääminen säilytettiin, mutta seuraamusta ja sen määräämistä koskeva menettely uudistettiin vastaamaan niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on hallinnollisten sanktioiden määräämiselle lausuntokäytännössään asettanut.



Molemmissa em. järjestelmissä seuraamusmaksu hallintoprosessuaalisessa menettelyssä on tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas ottaen huomioon tapausmäärät (Valtiokonttorin mukaan hakemuksia ajalla 1.1.2017 - 30.11.2017 on ollut tapaturmavakuutuksen osalta 702 kpl ja liikennevakuutuksen osalta 33 725 kpl). Tapaturmavakuutuksen osalta rikosoikeudellinen sääntely mahdollistaa kuitenkin moitittavampien tapausten käsittelyn rikosoikeudellisessa prosessissa, mikä uudistusta valmisteltaessa olikin lähtökohta, kun rangaistussääntely siirrettiin rikoslakiin ja seuraamusta anka- roitettiin. Työsuojeluvonnassa on käytännön kokemuksia siitä, että esitutkintaviranomaiselle ilmoitettuja työsuojelulainsäädännön rikkomuksia jää tutkimatta rikkomuksen vähäisyyden tai prosessiekonomisten syiden vuoksi. Tällöin teosta ei aiheudu mitään seuraamusta, jolloin rikosoikeudelliselle rangaistukselle luonteenomaiset tavoitteet eivät toteudu. Hallinnollisen seuraamusmaksun päätöksenteon tehokkuutta ja nopeutta suhteessa rikosprosessiin koskevaa näkökulmaa voisi pyrkiä vielä laajentamaan.

Finanssivalvontaa koskevan lain 4 luvun säännöksissä on hallinnollisten sanktioiden keskinäinen suhde ja hallinnollisten sanktioiden suhde rikosoikeudellisten seuraamusten välillä huomioitu (mm. ne bis in idem ks. 42:3).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämästi hallinnollisten seuraamusten määräämisestä ja sanktion suuruuden perusteista on em. laeissa asianmukaisesti säädetty ja hallinnollisten sanktioiden määräämisessä noudatetaan hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja. Päätöksestä on muutoksenhakuoikeus.

Toteamme lisäksi, että tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) tarkoittaman 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 lakiin liikenteen palveluista 320/2017). Laki kuuluu LVM:n hallinnonalalle. Ko. lainsäädännössä on säädetty hallinnollisen laiminlyöntimaksun etusijasta suhteessa rikosoikeudelliseen seuraamukseen siltä osin, kun laiminlyönti on päällekkäinen.

2 Seuraamusmaksua koskeva lainsäädäntö

2.1 Yleistä

Vastauksia osiota koskeviin kysymyksiin (s. 16)

Työtapaturma- ja ammattitautilain 183 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksun määräämisestä. Sen mukaan, jos Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) katsoo, että työnantaja on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa, sen on tehtävä hakemus Valtiokonttorille vakuutusmaksua vastaavan maksun (181 §) ja laiminlyöntimaksun (182 §) määräämisestä. Eli TVK:n on lähtökohtaisesti tehtävä hakemus Valtiokonttorille, jos se valvonnassaan huomaa laiminlyönnin tapahtuneen. Valtiokonttori ratkaisee päätöksellään, onko työnantaja laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa, sekä velvoittaa työnantajan maksamaan molemmat maksut TVK:lle. Vakuutusmaksua vastaavassa maksussa ei ole kysymys sanktioluonteisesta maksusta, vaan maksusta, joka vastaa kohtuulliseksi katsottavaa vakuutusmaksua siltä ajalta, jota laiminlyönti koskee.



Lain 182 §:ssä säädetään itse laiminlyöntimaksusta. Sen mukaan laiminlyöntimaksun suuruus on enintään kolme kertaa sen suuruinen kuin vakuutusmaksua vastaava maksu. Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon laiminlyöntimaksun pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä vakuuttamatta jääneen työn määrä ja riski. Laiminlyöntimaksu voidaan jättää kokonaan määräämättä luonnolliselle henkilölle, jos laiminlyöntiä ei voida pitää tahallisuutena ja laiminlyöntimaksun määrääminen olisi edellä mainitut seikat huomioon ottaen kohtuutonta. Harkinta edellä kuvattujen osalta on maksun määräävällä viranomaisella eli Valtiokonttorilla. Valtiokonttori voi myös katsoa perustelluksi sattaa asia käsiteltäväksi rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Liikennevakuutuksen osalta vastaavan tyyppiset säännökset ovat liikennevakuutuslain 28 ja 29 §:ssä ja ne koskevat sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä.

Työeläkelakien mukaan työnantaja on velvollinen järjestämään eläketurvan lain soveltamisalan piirissä olevalle työntekijälle ja yrittäjä itselleen ottamalla työeläkevakuutuksen työeläkelaitoksesta. Lisäksi työnantaja on velvollinen ilmoittamaan eläkelaitokselle vakuutuksen hoitamista varten tiedot muun muassa työntekijöille maksetuista palkoista. Näiden velvollisuuksien laiminlyönnistä voi seurata laissa laiminlyöntikorotukseksi kutsuttu hallinnollinen sanktio. Sanktion määrää eläkelaitos ja sanktion määrä voi olla enintään kaksinkertaiseksi korotetun, kohtuullisena pidettävän työeläkevakuutusmaksun suuruinen. Korotettua työeläkevakuutusmaksua määrättäessä laiminlyönnin ajalta otetaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat laiminlyönnin moitittavuuden arviointiin liittyvät seikat. Eläkelaitoksen on pyynnöstä annettava valituskelpoinen päätös korotetusta työeläkevakuutusmaksusta.

Työeläkevakuutusmaksuun liittyvistä rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään rikoslain 29 luvun 4 a ja 4 b §:ssä.

Kuten todettua, työeläkelakeihin on valmisteilla lainsäädäntömuutoksia. Muutosten myötä laiminlyöntimaksun määrääminen siirtyy viranomaisen tehtäväksi ja työnantajalle säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi Verohallinnon tehtäväksi kansallisen tulotietorekisterin käytönnotosta johtuen.

Finanssivalvontaa koskien ks. lain 4 luku.

3 Prosessuaalisia näkökohtia

3.2. Kahden rangaistusluonteisten seuraamuksen välinen suhde (s. 21)

Viittaamme aiemmin lausuttuun.

3.3 Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama (s. 23)

Työsuojelulainsäädäntö, kuten myös Finanssivalvontaa koskeva laki, sisältää säännöksiä, joissa edellytetään annettavan tietoja ja selvityksiä valvovalle viranomaiselle. Itsekriminointisuojan sisällön on tulkittu olevan suppeampi hallinnollisessa valvonnassa kuin puhtaassa rikosprosessissa, vaikka esimerkiksi hallinnollinen työsuojeluvalvonta voi johtaa myös rikosilmoituksen tekemiseen poliisille. Lisäksi itsekriminointisuoja koskee ainoastaan luonnollista henkilöä, kun työsuojeluvalvonnan kohde eli työnantaja, tilaaja tms. on useimmiten oikeushenkilö.



4 Yleissääntelyn tarve

4.2 Yleissääntelyn mahdollisesta sisällöstä ja hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteista

Vastauksia osiota koskeviin kysymyksiin (s. 27)

Hallinnolliset sanktiot ja niiden määrääminen kytkeytyvät kiinteästi kunkin velvoitteen tarkoitukseen ja tavoitteisiin, josta syystä sanktiojärjestelmät ovat eri hallinnon aloilla hyvinkin erilaisia. Yleislain tasoisesti olisi hyvin vaikeaa säilyttää seuraamussääntelyn riittävä tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja ennakoitavuus. Muistioloennoksen s. 26 on esimerkinomaisesti mainittu joitakin mahdollisia yleissääntelyn kohteita. Esimerkiksi seuraamusten mittaamisperusteet ja viranomaisen toimivalta kyseisten seuraamusten määräämiseen olisi perusteltua jättää osaksi kunkin erityislainsäädännön tarpeita ja tavoitteita. Yleislaissa olisi toki mahdollista säätää yleisen tason periaatteista kohtuullistamisen ja suhteellisuuden osalta, mutta ainakin tarkempi mittaamisen määrittely ja kriteerien arviointi tulisi säätää erityislainsäädännössä. Esim. yleisesti käytetyt mittaamiskriteerit ”laiminlyönnin laatu, laajuus ja toistuvuus” saavat varsinaisen sisältönsä erityislainsäädännön tarkemmasta sisällöstä, jossa varsinainen laiminlyönti eli maksun määräämisperuste on määritelty. Toisaalta, mikäli perusteista säädettäisiin sekä yleis- että erityislainsäädännössä sanktiosääntely monimutkaistuisi.

Erityislainsäädäntöön olisi perusteltua jättää myös kysymys siitä, olisiko hallinnollinen maksu on kiinteä vai arvioperusteinen jollakin vaihteluvälillä. Sanktio ei saisi olla liian alhainen ollakseen vaikuttava tai toisaalta suhteettoman korkea, mihin kiinteä määrä voi helposti johtaa. Tämä arvio on paras tehdä kullakin hallinnonalalla erikseen ko. alan omista lähtökohdista ja erityislainsäädännön tavoitteista johtuen. Erityislakiin tulisi jättää myös säännökset seuraamusmaksun kansainvälisestä perinnästä tilanteihin, joissa velvoitettu taho on sijoittautunut muualle kuin Suomeen.

Oikeus hakea muutosta ja tarve oikaisuvaatimukselle seuraamusmaksua koskevaan päätökseen on perusteltua jättää erityislainsäädäntöön, koska nykyisetkin seuraamusmaksun määräämistilanteet vaihtelevat sisällöltään ja merkitykseltään eri hallinnonaloilla. Todettakoon vielä, että menettelyn osalta hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja sovelletaan jo nyt vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntekä koskevien hallinnollisten sanktioiden määräämiseen.

Työsuojelulainsäädännön näkökulmasta yleislain sääntelylle olisi perusteita erityisesti rikosoikeudenkäynnissä sovellettavien periaatteiden huomioon ottamisen osalta hallinnollisen sanktion määräämisessä. Myös itsekriminointisuojaan suhde hallinnollisiin tiedonantovelvollisuuksiin ja selvitysten hyödynnettävyyteen rikos- tai seuraamusprosessissa olisi perusteltua selventää yleislaissa. Samoin itsekriminointisuojaan merkitys luonnollisen henkilön oikeutena ja oikeushenkilön kohdalla voisi olla yleislaissa säädettävä asia. Muistiossa on todettu, ettei yleissääntelyn valmistelun yhteydessä tule arvioitavaksi mahdollisten uusien sanktioiden käyttöönoton tarve. Yleislainsäädännön valmistelun ja voimaantulon voidaan toisaalta arvioida vaikuttavan siten, että eri hallinnon sektorien on nykyistä helpompaa lähteä arvioimaan ja jäsentämään oman sektorilainsäädäntönsä seuraamusjärjestelmän muutostarpeita. Tätä voidaan pitää yleislain säätämistä puoltavana myönteisenä seikkana.

Sellaisina kuin sääntelyperiaatteiden sisältöä on muistioloennoksessa kuvattu eli erityislainsäädännön lainvalmistelun apuna ja tukena, periaatteiden laatiminen vaikuttaa kannatettavalta. Yhteneväisten periaatteiden rangaistuksenluontoisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle olisi kuitenkin



perusteltua olla siten yleisiä, etteivät ne rajoittaisi tarpeettomasti hallinnonalakohtaista ja erityislainsäädäntöön perustuvaa seuraamusten käyttöalaa ja määräytymisperusteiden arviointia.

Hallitussihteeri


Tiina Muinonen

Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö


Kirsi Varhila

