

5.10.2018

Oikeusministeriö

oikeusministerio(@)om.fi
marietta.keravuori-rusanen(@t)om.fi

Lausuntopyyntö 6.9.2018 (Työryhmän lausuntopyyntö)

Lausuntopyyntö rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän mietintöluonnoksesta

Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV, virasto) on työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, ettei tällä hetkellä ole tarvetta hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle. Virasto on myös tutustunut työryhmän ehdottamiin hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteisiin ja pitää niitä kannatettavina seuraavin huomioin ja tarkennuksin.

Mietintöluonnoksesta ilmenee (s. 11), että ei-sitovien ja säädösvalmistelun apuna ja tukena käytettävien sääntelyperiaatteiden tavoitteena olisi ohjata lainsäädäntökehitystä nykyistä yhtenäisempään suuntaan hallinnollisia sanktioita koskevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, uudistettaessa ja sitä edelleen kehitettäessä. Tavoite on kannatettava, mutta se voi olla haasteellinen saavuttaa ottaen huomioon erilaisten hallinnollisten sanktiosäädösten eroavaisuudet. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 11.1.2018 päivätyssä lausunnossaan työryhmän muistiolounnoksesta esittänyt, että viraston hallinnonaloilla korostuvat sekä EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus että hallinnollisen sanktion rangaistusluonteisuus. Voidaankin olettaa, että sääntelyperiaatteiden käytännön toimivuuteen liittyy samoja epävarmuustekijöitä, joita tunnistettiin edellisellä lausuntokierroksella arvioitaessa yleislainsäädännön valmistelun haasteellisuutta (s. 8).

Erilaisten hallinnollisten sanktiosäädösten eroavaisuuksia ei voitane sivuuttaa sääntelyperiaatteita sovellettaessakaan. Esimerkiksi jos sääntelyperiaatteisiin vedottaisiin vahvasti EU-oikeuteen ja sen tehokkuusvaatimukseen pohjautuvaa sanktiojärjestelmää – esimerkiksi kilpailulain seuraamusmaksusäännöksiä – laadittaessa tai uudistettaessa, olisi tärkeää, että sääntelyperiaatteiden suhde EU-oikeuteen pohjaaviin sanktiosäädöksiin ja rooli niitä implementoitaessa ilmenisi mahdollisimman selvästi. Virasto ehdottaakin harkittavaksi, että tämä toteutettaisiin esimerkiksi laatimalla aiheesta yksi

5.10.2018

tiivistelmä- tai otsikkotason periaate tai muokkaamalla luonnoksessa olevia painotuksia. Vähintäänkin olisi tärkeää, että mietintöluonnoksessa nyt olevat kannanotot EU-oikeuden asemasta ja vaikutuksesta sisältyisivät myös lopullisiin sääntelyperiaatteisiin. Virasto esittää jäljempänä yksityiskohtaisia huomioita aiheesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää myös jäljempänä yksilöidysti luonnoksen viimeistelyssä arvioitavaksi, olisiko sääntelyperiaatteiden muotoiluissa perusteltua tunnistaa eroja luonnolliseen henkilöön ja oikeushenkilöön kohdistettavien hallinnollisten sanktioiden välillä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Sääntelyperiaatteiden ohjeellisuus ei-sitovina ja säädösvalmistelua tukevana instrumenttina välittyy useista tiivistelmätason (s. 36–40) onnistuneista muotoiluista. Niissä EU-oikeus mainitaan nimenomaisesti huomioitavana seikkana sanktioiden tyyppillisen käyttöalan (s. 36), lailla säätämisen vaatimuksen (s. 37) ja syyttömyysolettaman (s. 37) yhteydessä. Kääntäen EU-oikeuden tehokkuusvaatimus ilmenee sanktion oikeasuhteisuuden yhteydessä (s. 39). Nämä maininnat ovat kannatettavia ja tarpeellisia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää luonnosta viimeisteltäessä arvioitavaksi, tulisiko EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimusta lisäksi korostaa seuraavaksi yksilöitävissä yhteyksissä.

Hallinnollisten sanktioiden tyyppillinen käyttöala

Mietintöluonnoksen sivut 15–17 ja 36.

EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimukseen läheisesti liittyvä sanktioiden riittävä yleis- ja erityisestävyys mainitaan hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa koskevassa sääntelyperiaatteessa. KKV esittää harkittavaksi, että luonnoksen viimeistelyssä tässä yhteydessä mainittaisiin myös yhteys tehokkuusvaatimukseen. Tämä olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi seuraavasti: ”Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä, jonka arviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota tilanteissa, joissa tulee sovellettavaksi EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus.”¹

Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että sanktioiden tyyppillisen käyttöalan sääntelyperiaatteissa mainitaan toisessa yhteydessä (s. 17 ja 36) EU-oikeuden asettamat erityiset vaatimukset seuraamusten laadulle ja niiden käyttöalalle, mutta tätä toteamusta ei voitane pitää kannanottona riittävästä yleis- ja erityisestävyydestä eikä tehokkuusvaatimuksesta.

¹ Ehdotettu muutos korostettu alleviivauksella.

5.10.2018

Hallinnollisen sanktion oikeasuhteisuus

Mietintöluonnoksen sivut 28–30 ja 39.

Vaihtoehtoinen paikka käsitellä perusteellisemmin EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon vaatimusta yleis- ja erityisestävyyden näkökulmasta löytynee hallinnollisen sanktion oikeasuhteisuuden yhteydestä. Aihetta sivutaan sivulla 28, mutta tiivistettyihin sääntelyperiaatteisiin sitä ei ole nostettu (s. 30 ja 39).

Tässä yhteydessä KKV myös esittää, että luonnoksen viimeistelyssä tarkistettaisiin, ettei sivulla 29 oleva toteamus ”seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta on EU-oikeuden mahdollistamissa rajoissa syytä arvioida seuraamusjärjestelmän kansallisessa täytäntöönpanossa” mahdollista tulkintaan, joka toimisi riittävää yleis- ja erityisestävyyttä ja tehokkuusvaatimusta vastaan.

Vaihtoehtoinen muotoilu voisi esimerkiksi olla: ”seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta tulee EU-oikeuden mahdollistamissa rajoissa arvioida riittävä yleis- ja erityisestä vaikutus huomioiden seuraamusjärjestelmän kansallisessa täytäntöönpanossa”.²

Kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen

Mietintöluonnoksen sivut 30–31 ja 39.

Mietintöluonnoksessa esitetään sääntelyperiaatteiksi myös perittävän määrän kohtuullistamista ja tiettyjen edellytysten täytyessä seuraamuksen määräämättä jättämistä. Molemmat periaatteet ovat kannatettavia ja tarpeellisia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää arvioitavaksi, tulisiko luonnoksen viimeistelyssä tarkentaa, suhteessa mihin kohtuuttomuutta tässä yhteydessä tarkastellaan. Onko periaatteen tarkoitus tulla sovellettavaksi esimerkiksi kohtuullisuutena suhteessa maksukykyyn tai kohtuullisuutena suhteessa rikkomuksen laatuun, laajuuteen ja moitittavuuteen.

Käsitteellisesti luonnoksessa mainittu rikkomuksen vähäisyys liittyy läheisesti sanktion oikeasuhteisuudessa huomioon otettavaan moitittavuuden asteeseen edustaen pienintä mahdollista moitittavuuden astetta, joten vähäisyys olisi mahdollista käsitellä myös oikeasuhteisuuden yhdessä.

Siltä osin kuin tässä yhteydessä esille otetulla muulla kohtuuttomuudella (s. 30) tarkoitettaisiin kohtuuttomuutta suhteessa maksukykyyn, mietintöluonnoksessa käytetyt sanavalinnat ja muotoilut kohtuullistamisesta soveltuvat

² Ehdotettu muutos korostettu alleviivauksella.

5.10.2018

hyvin rikkomuksiin, joista määrättävä hallinnollinen sanktio kohdistetaan luonnolliseen henkilöön.

KKV esittää kuitenkin käytännön kokemukseensa perustuen, että luonnoksen viimeistelyssä arvioitaisiin sääntelyperiaatteen soveltuvuutta tilanteessa, jossa hallinnollinen sanktio kohdistetaan oikeushenkilöön.

Kuten mietintöluonnoksessa toisessa yhteydessä (s. 28) tunnistetaan, oikeushenkilöön kohdistetun seuraamusmaksun kohtuullisuutta suhteessa maksukykyyn voidaan arvioida käyttäen mittarina oikeushenkilön kokonaisliikevaihtoa. Selkeä seuraamuksen kohtuuttomuutta osoittava prosentuaalinen osuus kokonaisliikevaihdosta lienee myös rikkomukseen syyllistyneelle taholle seuraamuksen suuruuden ennakoinnissa harkinnanvaraista kohtuullisuusarviointia selkeämpi mittari.

Nyt esillä olevan sääntelyperiaatteen mukaan seuraamusmaksu tulisi voida jättää määräämättä tilanteessa, jossa sanktion määrääminen johtuu maksumuutosten riippumattomista syistä (s. 31 ja 39). Virasto näkee mietintöluonnoksen muotoilun haastavana niiden hallinnollisten sanktioiden – esimerkiksi kilpailuasioissa määrättävien seuraamusmaksujen – osalta, joissa sanktio kohdistetaan oikeushenkilöön riippumatta siitä, onko rikkomuksen tunnusmerkistön täyttävän teon tehnyt sen edustaja(t) vai työntekijä(t). Tältä osin luonnoksen viimeistelyssä tulisikin arvioida tarvetta täsmentää, onko sääntelyperiaatteessa tarkoitettua riippumattomasta syystä kyse työntekijän tekemässä rikkomuksessa, josta oikeushenkilö (työnantaja) ei ole ollut tietoinen.

Muita huomioita

KKV pitää tärkeänä, että seuraavaksi yksilöivät kannanotot itsekriminointisuojausta ja vanhentumisajan katkeamisesta sisältyvät mietintöluonnoksen ohella myös lopullisiin sääntelyperiaatteisiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää kannatettavana, että mietintöluonnoksessa (s. 24–25) tunnistetaan sekä oikeushenkilöiden itsekriminointisuojaan liittyvät erityispiirteet että EU-oikeuden kannanotot itsekriminointisuojausta kilpailuasioissa.

Virasto pitää kannatettavana myös sitä, että mietintöluonnoksessa (s. 33) on selkeä maininta ja esimerkki vanhentumisajan katkeamisesta. Virastolla on hyviä kokemuksia vastaavan sisältöisen vanhentumisajan katkaisevan säännöksen soveltamisesta lakisääteisiin valvontatehtäviinsä.

Lopuksi virasto kiinnittää huomiota mietintöluonnoksen sivulla 32 olevaan kilpailuasioihin liittyvään toteamukseen, jonka mukaan *”esimerkiksi kilpailulain (947/2011) mukaiset seuraamusmaksut määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus. Kilpailu- ja kuluttajavirasto varaa tällöin asianosaiselle hallintolain mukaisesti tilaisuuden tulla kuulluksi*

5.10.2018

esitysluonnoksesta ennen esityksen tekemistä.” Esimerkin muotoilu on osin harhaanjohtava ja sitä tulisi luonnosta viimeisteltäessä täsmentää. Vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla viraston markkinaoikeudelle tekemä esitys seuraamusmaksun määrittämiseksi ei ole hallintopäätös.³ Näin ollen esitysluonnoksesta kuuleminen perustuu hallintolain sijasta kilpailulain 38 §:ään.



Pääjohtaja

Kirsi Leivo



Johtava lakimies

Johanna Nyländén

³ Esim. KHO:2009:83, kohta 1000.