



21.12.2017

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

Viite: Lausuntopyyntö muistiolounnoksesta "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen" (OM 7/41/2017)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (jäljempänä työsuojelun vastuualue) tuo tässä lausunnossa esiin näkemyksensä muistiolounnoksessa esitettyihin kysymyksiin sekä lausuu muista rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kehittämiseen liittyvistä seikoista.

Hallinnolliset seuraamukset ja sanktiot työsuojelun vastuualueella

Työsuojelun vastuualue voi päätöksellään määrätä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia tilaajavastuuasioissa sekä työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisissa asioissa.

Laissa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006, jäljempänä tilaajavastuulaki) säädetään laiminlyöntimaksun määräämisestä alihankinta- ja vuokratyön tilaajalle. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä kolmella eri perusteella:

- 1) Jos tilaaja on laiminlyönyt tilaajavastuulain 5 tai 5 a §:ssä säädetyn selvitysvelvollisuuden.
- 2) Jos tilaaja on tehnyt sopimuksen tilaajavastuulaissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon.
- 3) Jos tilaaja on tehnyt tilaajavastuulaissa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan.

Tilaajavastuulakia valvoo työsuojeluviranomainen. Käytännössä valvonta on keskitetty Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Työsuojelun vastuualue määrää myös laissa tarkoitetun laiminlyöntimaksun.

21.12.2017

Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 35 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksusta. Suomeen työntekijöitä lähettävä yritys on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua kolmella perusteella:

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

Lisäksi mainitun lainkohdan mukaan tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja 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 lähetetyille työntekijälle maksettavasta palkasta lähettävältä yritykseltä tai antanut saamaansa selvitystä lähetetyille 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. Työsuojeluviranomainen määrää myös laissa tarkoitetun laiminlyöntimaksun hallintomenettelyssä. Käytännössä kaikki viisi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuu- aluetta suorittavat valvontaa ja voivat määrätä laiminlyöntimaksuja.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi työsuojelun vastuualue soveltaa muina hallinnollisina seuraamuksina uhkasakkoa asetetun velvoitteen ja käyttökiellon tehosteena. Uhkasakkoa voidaan käyttää muun ohella tilaajavastuuasioissa sekä työntekijöiden lähettämisestä annetun lain valvonnassa.

Työsuojeluviranomaisen oikeudesta saada tietoja työnantajalta ja tilaajalta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006, jäljempänä valvontalaki), tilaajavastuulaissa sekä työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa. Näiden säännösten perusteella voidaan esimerkiksi velvoittaa tilaajaa toimittamaan solmimiinsa sopimukseen liittyviä tietoja työsuojelun vastuualueelle sakon uhalla.

Työsuojelun vastuualue pitää velvoitteen tehosteena käytettävän uhkasakon ja laiminlyöntimaksujen määräämisen keskinäistä suhdetta selkeänä. Uhka-

21.12.2017

sakolla voidaan tehostaa asetettua velvoitetta tai käyttökieltoa valvontalain mukaisesti. Laiminlyöntimaksu puolestaan voidaan määrätä tilaajavastuulais-
sa ja työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa säädetyin perustein.

Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet

Tilaajavastuulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 114/2006 vp) laiminlyöntimaksua on luonnehdittu hallinnolliseksi, uhkasakon korvaavaksi tehosteeksi. Muiden työsuojeluviranomaisen käytössä olevien hallinnollisten seuraamusten ei katsottu soveltuvan tilaajavastuuasioihin, koska selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voi jälkikäteen korjata tai kieltää puuttumatta yksityiseen varallisuusoikeudelliseen sopimussuhteeseen. Tämän vuoksi uuteen lakiin säädettiin perusteet laiminlyöntimaksun määräämiselle. Hallituksen esityksessä on viitattu muutamiin muihin vastaavatyyppeihin hallinnollisiin seuraamuksiin ja todettu, että niissä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena eikä riittävän tehokkaana seuraamuskeinona uhkasakkoa tai rikosoikeudellista seuraamusta rikosprosesseineen.

Lailla työntekijöiden lähettämisestä (447/2016) kumottiin aiemmin voimassa ollut laki lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999). Samassa yhteydessä seuraamusjärjestelmä muutettiin kokonaan. Vanhassa laissa lähetetyistä työntekijöistä säädettiin rikosoikeudellisista seuraamuksista. Rangaistavaksi oli säädetty muun muassa laissa edellytettyjen tietojen tai selvitysten hallussapito-, ilmoitus- tai tiedonantamisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen. Teosta voitiin tuomita sakkorangaistus. Nämä rikosvastuuta koskevat säännökset korvattiin uudessa laissa hallinnollisella laiminlyöntimaksulla.

Rikosoikeudellisten seuraamusten korvaamista hallinnollisilla seuraamuksilla esitettiin muun muassa sen vuoksi, että vanhan lain rangaistussäännöstä ei juurikaan käytännössä sovellettu. Syynä oli se, että työsuojeluviranomaisen tekemät rikosilmoitukset eivät käytännössä johtaneet esitutkinnan suorittamiseen resurssisyydestä. Esitutkintaviranomaisen voimavarojen kohdentamista tämän tyyppisten rikkomusten selvittämiseen ei aina pidetty tarkoituksenmukaisena. Lisäksi epäily oli monesti ulkomailla ja tutkinta olisi edellyttänyt kansainvälistä oikeusapua.

Työntekijöiden lähettämistä koskevan lakimuutoksen katsottiin tehostavan lainsäädännön toimivuutta, koska enää ei vaadittaisi kahden viranomaisen erillistä tutkintaa ja koska hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä rikosoikeudellista menettelyä kevyemmässä hallintomenettelyssä. Samassa yhteydessä lailla luotiin myös tehokas ja yksinkertainen järjestelmä seuraamuskasujen perimiseksi valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa.

Tilaajavastuulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 161/2014 vp) laiminlyöntimaksun on todettu olevan rangaistusluonteinen seuraamus, jonka perustuslakivaliokunta on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallituksen esityksessä on todettu, että tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Työntekijöiden lähettämisestä an-

21.12.2017

netun lain esitöissä (HE 39/2016 vp) kyseisen lain perusteella määrättävää laiminlyöntimaksua on luonnehdittu samoin.

Hallituksen esityksessä (HE 161/2014 vp) on tuotu esiin myös se, että laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva. Esityksessä on todettu, että perustuslain 8 §:n rikosluonteinen laillisuusperiaate ja siihen liittyvä täsmällisyysvaatimus eivät sellaisenaan kohdistu rangaistusluonteisten taloudellisten seuraamusten määrittelyyn, mutta tarkkuuden yleistä vaatimusta ei tällaisen sääntelyn yhteydessä voida sivuuttaa. Vastaavat perustelut on esitetty myös työntekijöiden lähettämistä annetun lain esitöissä.

Seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö

Sekä tilaajavastuulaissa että työntekijöiden lähettämistä koskevassa laissa mahdollistetaan myös laiminlyöntimaksujen määräämättä jättäminen tai maksujen kohtuullistaminen. Tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voidaan 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. Mahdollisuutta laiminlyöntimaksun määräämättä jättämiseen käytetään säännöllisesti. Työsuojelun vastuualue on myös määrännyt laiminlyöntimaksuja vähimmäismäärää pienempänä kohtuuskäytöksi perustella.

Työntekijöiden lähettämistä 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 lähettämistä annetun lain mukaisia laiminlyöntimaksuja ei ole vielä toistaiseksi määrätty, joten myöskään kohtuullistamismahdollisuudesta ei ole vielä kokemuksia.

Sekä tilaajavastuulain että työntekijöiden lähettämistä annetun lain mukainen laiminlyöntimaksu voidaan määrätä oikeushenkilöille. Työsuojelun vastuualueen näkemyksen mukaan tähän ei ole liittynyt erityisiä ongelmia.

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

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 asi-

21.12.2017

an työsuojelun vastuualueen käsiteltäväksi. Ennen laiminlyöntimaksuasiasiaa koskevan päätöksen tekemistä työsuojelun vastuualue pääsääntöisesti kuulee asianosaista hallintolain mukaisesti.

Kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välisestä suhteesta

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 32 §:n 3 momentin mukaan kuljetuksen tilaaja tai tämän edustaja, joka tilaa kuljetuksen tekemättä lain 5 a §:ssä tarkoitettua selvitystä taikka joka tehdyn selvityksen perusteella tai muutoin tietää, ettei kuljetuksen suorittaja täytä 5 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä tai ettei sillä ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan työnantajana, on tuomittava *kuljetuksen tilausrikkomuksesta* sakkoon. Mainitun lain 5 a §:ssä säädetään, että kuljetuksen tilaajan tai tämän edustajan on ennen kuljetuksesta sopimista selvitettävä 1) julkisesta liikenneluparekisteristä, että kuljetuksen suorittajalla on liikennelupa; tai 2) että kuljetuksen suorittajalla on oikeus suorittaa kuljetus kabotaasina tai ilman liikennelupaa; ja 3) että kuljetuksen suorittaja on merkitty arvonnisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonnisäverovelvollisten rekisteriin, jos se on siihen velvollinen kyseisestä myynnistä. Lisäksi lainkohdassa säädetään, että sopimusta ei saa tehdä, jos 1 momentissa mainitut edellytykset eivät täyty. Sopimusta ei saa myöskään tehdä, jos kuljetuksen tilaaja tietää tai hänen pitäisi tietää, ettei sopimuksen toinen osapuoli aio täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan työnantajana.

Edellä mainittu säännös kuljetuksen tilausrikkomuksesta on osittain päällekkäinen tilaajavastuulain laiminlyöntimaksua koskevan säännöksen kanssa. Tämä on otettu huomioon säätämällä kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 32 §:ssä, että jos kuljetukseen sovelletaan tilaajavastuulakia ja sopimuksen tekemisestä voidaan määrätä tilaajavastuulaissa tarkoitettu laiminlyöntimaksu, sakkoa ei tuomita. Tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu on siten ensisijainen seuraamus.

Työsuojelun vastuualue ei voi lainsäädännön perusteella päätöksellään määrätä samasta teosta erilaisia hallinnollisia sanktioita. Sekä tilaajavastuulain että työntekijöiden lähettämisestä annetun lain esitöissä (HE 114/2006 vp ja HE 39/2016 vp) on myös todettu, että kummankaan lain mukainen laiminlyöntimaksu ei ole päällekkäinen muiden hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa. Työsuojelun vastuualue ei näe määräämiinsä laiminlyöntimaksuihin liittyen ongelmaa kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta.

Työsuojelun vastuualueella ei ole ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa olisi käsitelty rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa.

Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama

Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan itsekriminointisuoja on lakisääteisessä hallinnollisessa valvonnassa jossain määrin suppeampi merkitys kuin varsinaisessa rikosprosessissa. Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan itsekriminointisuoja ei estä lakiin perustuvaa velvoitetta antaa viranomaiselle tietoja tai alistua viranomaisten suorittamiin valvontatoimiin. Työsuojeluviranomaisen oikeudesta tietojen saantiin säädetään valvontalain lisäksi

21.12.2017

myös muissa laeissa. Tilaajavastuulaissa on nimenomaisesti säädetty työsuojeluviranomaisen oikeudesta saada pyynnöstä nähtäväkseen selvitysvelvollisuuteen liittyvät asiakirjat, joihin katsotaan kuuluvaksi myös sopimuksiin liittyvät tiedot. Myös työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa säädetään viranomaisen oikeudesta tietojen saantiin. Käytännön tilanteissa itsekriminointisuoja ei ole osoittautunut ongelmalliseksi.

Sääntely luo asianosaiselle velvollisuuden osallistua asiansa selvittämiseen ja selvitysvelvollisuuden osalta myös sen osoittamiseen, että on täyttänyt lainsäädännön edellyttämän selvitysvelvollisuuden. Työsuojelun vastuualue katsoo, että todistustaakan jakautuminen kuten itsekriminointisuojakaan ei ole hallintoasioissa sillä tavoin yksiselitteinen kuin rikosasioissa. Todistustaakka on työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan joissain asioissa jakautunut. Tilanteen selkeyttämiseksi työsuojelun vastuualue katsoo, että erityisesti näihin seikkoihin olisi tarpeen ottaa kantaa mahdollisessa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa yleislaissa.

Yleissääntelyn tarve

Työsuojelun vastuualue pitää tarpeellisena hallinnollisia sanktioita koskevaa yleissääntelyä. Erityisesti yleissääntelyssä olisi tarpeen ottaa kantaa siihen, miltä osin ja millä tavoin rikosprosessuaalisia oikeusturvatakeita tulisi soveltaa hallinnollisia sanktioita määrättäessä.

Erityislaeissa tulisi säätää rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden perusteista sekä muutoksenhakuun liittyvistä seikoista. Esimerkiksi muutoksenhakumenettelyn tarkoituksenmukaisuus voi vaihdella asiaryhmittäin. Eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla koskevassa hallituksen esityksessä (HE 168/2016 vp) on esitetty valitusluvan ja oikaisuvaatimuksen lisäämistä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännöksiin. Tilaajavastuulain ja työntekijöiden lähettämisestä annetun lain mukaisia laiminlyöntimaksuasioita koskevissa asioissa oikaisuvaatimusmenettelyä ei pidetty kuitenkaan tarkoituksenmukaisena. Työsuojelun vastuualue katsoo, että oikaisuvaatimukselle ei mainituissa asioissa ole jatkossakaan tarvetta, koska asia selvitetään työsuojelun vastuualueella perusteellisesti jo ennen päätöksen tekemistä. Pääsääntöisesti päätöksen tekevän viranomaisen ja asianosaisen välisessä erimielisyydessä on kyse sovellettavan lain tulkinnasta, eikä oikaisuvaatimusmenettely vähentäisi tarvetta hakea päätökseen muutosta hallintotuomioistuimelta. Työsuojelun vastuualue katsoo, että erilaisten asioiden erityispiirteet olisi otettava huomioon esimerkiksi muutoksenhakumenettelyä säädettyäessä.

Muuta rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista

Työsuojelun vastuualue haluaa tuoda esiin tässä yhteydessä myös tarpeen edelleen lisätä hallinnollisten seuraamusten käyttöä työsuojeluviranomaisen valvomissa asioissa. Työsuojelun valvontalain mukaiset keinot eivät aina ole riittävän tehokkaita työlainsäädännön vaatimusten vastaisesti toimivien työnantajien valvomiseksi. Tilaajavastuulaissa ja työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa säädettyjen laiminlyöntimaksujen kaltaisten rangaistusluonteis-

21.12.2017

ten hallinnollisten seuraamusten ulottaminen joihinkin muihin työsuojeluviranomaisen valvottaviin asioihin tehostaisi lainsäädännön noudattamista.

Työsuojeluviranomaisen valvontaa voitaisiin tehostaa rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla esimerkiksi rakennusalan tunnustekortti- ja veronumerovalvonnassa. Havaitut rikkomukset näissä valvontatapauksissa johtavat ilmoituksen tekemiseen poliisille. Menettelyä näiltä osin pidetään raskaana ja epätarkoituksenmukaisena. Työsuojelun vastuualueen käsityksen mukaan jälkivalvontaprosessia olisi tarkoituksenmukaista keventää niin, että työsuojeluviranomaiselle tulisi mahdollisuus käyttää hallinnollista seuraamusmaksua.

Työsuojelun vastuualue katsoo, että olisi tarpeen selvittää hallinnollisen seuraamusmaksun käytön laajentamista myös muihin sellaisiin tapauksiin, jotka ovat valvonnassa helposti todennettavia ja yksinkertaisia. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi tarkastettavaksi määrättyjen koneiden ja laitteiden tarkastukset, työterveyshuollon järjestäminen sekä kuljetusalan ajo- ja lepoaikasäännökset.

Myös työsuhteen vähimmäisehtojen valvomiseksi tarvittaisiin tehokkaampia valvontavälineitä. Erityisesti ulkomaalaistaustaisten tai ulkomaista työvoimaa käyttävien yritysten tyypillisimmät lakien minimitasojen alitukset liittyvät alipalkkaukseen, erilaisten työaikaan liittyvien korvausten maksamatta jättämiseen sekä työaikakirjanpidon, vuosilomakirjanpidon ja työvuoroluettelon pitämättä jättämiseen. Yksittäisinä asioina havaitut laiminlyönnit eivät johda rikosseuraamukseen, elleivät ne liity johonkin laajempaan kokonaisuuteen, kuten kiskonnantapaiseen työsyryntään. Alipalkkauksen osalta työsuojeluviranomaisen toimivalta rajoittuu vain toimintaohjeen antamiseen. Työsuojelun vastuualueen mielestä tiettyihin selviin ja helposti havaittaviin laiminlyönnteihin pitäisi voida käyttää hallinnollisen seuraamusmaksun kaltaista sanktiota.

Johtaja



Kaarina Myyri-Partanen

Lakimies



Noora Haapa-alho