

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om pension för arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 april 2005 en proposition med förslag till lag om pension för arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den (RP 45/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Tuulikki Haikarainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- professor Raimo Lahti
- juris doktor Jussi Tapani.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den nya lagen om pension för arbetstagare i samlad form ska innehålla de bestämmelser om arbetstagarnas pensionskydd och om sökande av ändring i pensionskyddet som för närvarande ingår i lagen om pension för arbetstagare, lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden och lagen om pensioner för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare. Syftet med propositionen

är att förenhetliga och modernisera lagstiftningen om arbetspensionsskyddet för löntagare inom den privata sektorn. Strukturen i lagstiftningen reformeras och ordalydelsen i enskilda bestämmelser klargörs och preciseras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007. Begreppet pensionsgrundande lön i samband med resultatlön ska dock revideras från och med den 1 januari 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

propositionen, med särskild tonvikt på lagförslag 5 till lag om ändring av strafflagen.

Avgränsning

Utskottet har i enlighet med sitt fackområde fokuserat på de straffrättsliga bestämmelserna i

Lag om ändring av strafflagen

Genom den föreslagna lagen om ändring av strafflagen fogas till lagens 29 kap. två nya

brottsrekvisit: arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri och dess grova gärningsform. Enligt rekvisitet för grundbrottet är straffskalan böter till två år fängelse. För grovt brott är straffskalan fängelse från fyra månader till fyra år.

I propositionens motiveringar (s. 114) konstateras å ena sidan att de föreslagna bestämmelserna "ger tillräckliga instrument för hanteringen av grova arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägerier". Dessutom konstateras att de föreslagna bestämmelserna har en förebyggande verkan i situationer där arbetstagaren har för avsikt att inte betala sina lagstadgade avgifter.

Å andra sidan ingår i den nya 29 kap. 4 a § 2 mom. i strafflagen en särskild bestämmelse om att avstå från åtgärder. Där föreskrivs att när en gärning bedömd som en helhet är ringa, får eftergift ske i fråga om anmälan, åtal eller straff, om en förhöjning av försäkringsavgiften anses vara en tillräcklig påföljd. I motiveringarna konstateras att merparten av de bedrägerifall som gäller avgifter för arbetspensioner faller inom ramen för den nämnda undantagsbestämmelsen vilket innebär att arbetspensionsanstalterna har möjlighet att nöja sig med förhöjd försäkringsavgift.

I fråga om straffskalan i de nya bestämmelserna noterar utskottet att i 17 k § i lagen om pension för arbetstagare föreskrivs endast bötesstraff för brott mot arbetsgivarens skyldigheter enligt lagen i fråga. Den aktuella straffskalan upp till två års fängelse motiveras med att på grund av arbetspensionsförsäkringsavgiftens samhällseliga betydelse är den föreslagna straffskalan densamma som för skattebedrägeri. Likaså anses tillräckligt stränga straffpåföljder mer allmänt kunna verka förebyggande på försummelser av försäkringen och anmälningsskyldigheterna i anslutning till försäkringen.

Lagutskottet konstaterar att de nya brottsrekvisiten jämte straffskalor inte i propositionen ses i relation till de krav som överlag ställs för att det ska vara godtagbart att straffbestämmelser används som samhällelig regleringsmekanism. (jfr LaUU 9/2004 rd). Utskottet motsätter sig inte de nya brottsrekvisiten i sig, men anför som sin allmänna ståndpunkt att när man i framtiden föreslår nya brottsrekvisit i strafflagen, bör

man redogöra mer detaljerat både för det allmänna behovet och de grundläggande avgörandena i fråga om straffbarhet.

Lagutskottet har granskat 4 punkten i förslaget 4 a § 1 mom. separat. Där föreskrivs bötesstraff eller högst två år fängelse också för den som "i övrigt bedrägligt" får till stånd eller försöker få till stånd att ingen eller alltför låg arbetspensionsförsäkringsavgift bestäms eller att en sådan avgift återbetalas utan grund. Förslaget är av betydelse med hänsyn till exakthetskravet i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt det måste brottsrekvisiten för varje brott uttryckas tillräckligt noggrant i lagen så att man utifrån bestämmelsens lydelse ska kunna säga om en verksamhet eller försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 7/2005 rd, GrUU 26/2004 rd, GrUU 48/2002 rd, LaUB 8/2004 rd, LaUB 5/2003 rd och LaUB 24/2002 rd). Lagutskottet menar att en allmänt uttryckt gärningsbeskrivning typ "i övrigt bedrägligt" är för vag och föreslår därför

att social- och hälsovårdsutskottet stryker 4 punkten ur förslaget till 29 kap. 4 a § 1 mom. i strafflagen.

Enligt förslaget till ny 4 b § i 29 kap. i strafflagen handlar det om grovt arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri om man med verksamheten enligt grundbrottsrekvisitet eftersträvar avsevärd ekonomisk vinning, eller brottet begås särskilt planmässigt och arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeriet även bedömt som helhet är grovt. I så fall föreskrivs att "gärningsmannen" döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. Eftersom bestämmelsen bygger på att grundbrottsrekvisitet för bedrägeri som gäller avgift för arbetspensionsförsäkring uppfylls anser lagutskottet det klart att också vid grov gärningsform kan gärningsmännen i enlighet med 29 kap. 4 a § endast vara arbetsgivaren eller dennes representant. Därför föreslår lagutskottet a

slutet på förslaget till 4 b § omformuleras till "skall arbetsgivaren eller dennes representant dömas".

Lagen om pension för arbetstagare

Enligt 190 § i lagen om pension för arbetstagare kan en arbetsgivare som brutit mot sina skyldigheter enligt lagen i fråga enligt förslaget till 29 kap. 4 a och 4 b § i strafflagen dömas till straff för arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri. Bestämmelsen är uppenbart avsedd som en hänvisningsbestämmelse. Som sådan är den dock inte lyckad eftersom den gärningsmannakrets som nämns i paragrafen avviker från vad man föreslår ska bestämmas i de paragrafer i strafflagen som hänvisningen gäller. För att korrigera detta förslår lagutskottet

att 190 § i lagen om pension för arbetstagare omformuleras som följer:

Straff

"Bestämmelser om straff för arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri och grovt arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri ingår i 29 kap. 4 a och 4 b § i strafflagen."

Utlåtande

Lagutskottet anför

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 26 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent

Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Minna Siirä /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I sin tidigare praxis har lagutskottet betonat att det finns krav som överlag ställs för att det ska vara godtagbart att straffbestämmelser används som samhällelig regleringsmekanism (se LaUU 9/2004 rd). Kraven är fyra till antalet. För det första ska det finnas en godtagbar grund för all strafflagstiftning. För det andra måste det gå att visa att det finns ett vägande samhälleligt behov som förutsätter att ett nytt brottsrekvisit stiftas för att man ska nå ett mål som bedöms vara godtagbart. För det tredje ska bestämmelserna om kriminalisering ha en preventiv verkan, dvs. att det finns motiverad anledning att anta att den nya straffbestämmelsen åtminstone i viss utsträckning har de effekter som eftersträvas. För det fjärde ska brottsrekvisitet utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen vara exakt och noggrant avgränsat.

Vi anser att lagutskottets majoritet avviker från den ovan relaterade linjen i flera avseenden. För det första faller största delen av de bedrägerier som gäller avgifter för arbetspensionsförsäkringar enligt propositionens — i sig knappa — motiveringar under tillämpningsområdet för det nya 29 kap. 4 a § 2 mom. i strafflagen. I de flesta fallen blir det därför inte aktuellt att göra anmälan, väcka åtal eller utdöma straff eftersom förhöjd försäkringsavgift betraktas som en tillräcklig påföljd. Regeringen menar således att administrativa påföljder räcker i flertalet fall. Strävan att trygga betalningen av arbetspensionsförsäkringsavgifterna är i sig — allmänt taget — tveklöst ett godtagbart mål. Ändå ifrågasätter motiveringarna i propositionen huruvida straffrättslig reglering i detta fall är godtagbart och dikterat av ett tungt vägande samhällsbehov eller om det enbart handlar om reglering i symboliskt syfte. Därför bör man särskilt understryka att grundlagsutskottet i ett annat sammanhang (se GrUU 29/2001 rd) uttryckligen motsatte sig användning av strafflagen för symboliska syften.

Huruvida det finns ett samhällsbehov förblir i ljuset av propositionens motiveringar outrett också såtillvida att det inte framgår varför och till vilka delar man inte kan avgöra förekommande fall genom tillämpning av existerande brottsrekvisit. Innan man föreslår nya rekvisit anser vi att man bör utreda i vilken utsträckning gärningarna kan bedömas som bedrägeri. Om det hade visat sig att det i något avseende finns luckor i regleringen skulle man i första hand ha övervägt en komplettering av existerande bestämmelser och inte infört bestämmelser om nya separata rekvisit.

Som i utskottets utlåtande konstateras innebär de nya rekvisiten en tydlig höjning av nivån på straffbarhet. Ändå hänvisar propositionen endast i förbigående till arbetspensionsförsäkringsavgiftens "samhälleliga betydelse" som orsak till att man vill ha samma straffskala som för skattebedrägeri. I stället för ett sådant omnämnande anser vi att man borde ha bedömt straffnivån på de föreslagna rekvisiten i kriminalpolitiskt hänseende och ställt dem i relation till övrig straffrättslig reglering. En sådan bedömning saknas i propositionen. Det förblir också oklart varför man utöver grundbrottsrekvisitet behöver en grov gärningsform vars straffskala går upp till fyra år fängelse.

Att bekämpa den ekonomiska brottsligheten och den grå ekonomin är ett ytterst angeläget samhälleligt och rättspolitiskt mål. Vi måste allokera tillräckliga resurser för utredning och förebyggande av ekonomiska brott och som ett led i detta arbete också vid behov justera vår lagstiftning. Men när vi ändrar lagstiftningen måste vi alltid ha en god och etablerad lagstiftningspraxis för ögonen. När man fastställer straffnormer är kvalitetskraven på lagstiftningen viktigare än annars. Därför anser vi att man inte bör gå in för de nya rekvisiten med nuvarande motiveringar utan saken bör grundligt omvärderas utifrån frågeställningen om huruvida sådana nya bestämmelser alls behövs. Vi har gott om tid för

en sådan omvärdering eftersom lagen om pension för arbetstagare avses träda i kraft först den 1 januari 2007.

Ståndpunkt

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagutskottet skulle ha föreslagit för social- och hälsovårdsutskottet att lagförslag 5 i propositionen förkastas.

Helsingfors den 26 oktober 2005

Tuija Brax /gröna
Petri Salo /saml
Leena Harkimo /saml

Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml