

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2005 vp

**Hallituksen esitys työntekijän eläkeläiksi ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Tuulikki Haikarainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- professori Raimo Lahti
- oikeustieteen tohtori Jussi Tapani.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että uuteen työntekijän eläkelakiin kootaan nykyisin työntekijäin eläkelaisissa, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaisissa ja taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaisissa olevat työntekijän eläketurvaa ja sen muutoksenhakua koskevat säännökset. Esityksen tarkoituksena on yhtenäistää ja ajanmukaistaa yksityisten alojen palkansaajien työeläketurvaa kos-

kevaa lainsäädäntöä. Lainsäädännön rakenne uudistetaan ja yksittäisten säännösten sanamuotoa selkeytetään ja täsmennetään.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Eläkkeen perusteena olevan palkan käsitettä tulospalkkion osalta tarkistettaisiin kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2006 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon raja

Lakivaliokunta on toimialansa mukaisesti keskittynyt lausunnossaan esityksen sisältämiin ri-

kosoikeudellisiin säännöksiin. Erityisesti valiokunta on tarkastellut hallituksen esitykseen sisältyvää 5. lakiehdotusta laiksi rikoslain muuttamisesta.

Laki rikoslain muuttamisesta

Ehdotetulla lailla rikoslain muuttamisesta lain 29 lukuun lisätään kaksi uutta rikostunnusmerkistöä: työeläkevakuutusmaksupetos ja sen törkeä tekemuoto. Perustunnusmerkistössä rangaistusasteikko ulottuu sakosta kahteen vuoteen vankeutta. Törkeän tekemuodon rangaistusasteikko sisältää puolestaan vankeutta neljästä kuukaudesta neljään vuoteen.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 109) sääntelyn tarpeellisuudesta todetaan ensinnäkin, että ehdotetut säännökset "antaisivat riittävät välineet vakavien työeläkevakuutusmaksupetosten käsittelyyn". Lisäksi perusteluissa todetaan, että ehdotetuilla säännöksillä olisi ennaltaehkäisevä vaikutus sellaisissa tilanteissa, joissa työnantaja on jättämässä lakisääteiset maksunsa maksamatta.

Toisaalta rikoslain 29 luvun uuden 4 a §:n 2 momenttiin sisältyy erityinen toimenpiteistä luopumista koskeva säännös, jonka mukaan teon ollessa kokonaisuutena arvostellen vähäinen siitä voidaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos vakuutusmaksun korotus harkitaan riittäväksi seuraukseksi. Esityksen perusteluissa todetaan, että käytännössä suurin osa työeläkevakuutusmaksupetoksista kuuluu mainitun poikkeussäännöksen alaan, jolloin työeläkelaitoksilla on mahdollisuus tyytyä vakuutusmaksun korotukseen.

Uusien rikossäännösten rangaistusasteikkojen osalta lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyisin työntekijäin eläkelain 17 k §:ssä säädetään kyseisen lain mukaisen työnantajavelvollisuuden rikkomisesta vain sakkorangaistus. Hallituksen esityksessä työeläkevakuutusmaksupetoksen kahden vuoden vankeuteen asti ulottuvaa rangaistusasteikkoa perustellaan sillä, että työeläkevakuutusmaksupetoksen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ehdotettu rangaistusasteikko on samanlainen kuin veropetoksessa. Niin ikään hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan riittävän ankarien rangaistusseuraamusten vaikuttavan yleisemminkin ennaltaehkäisevästi vakuuttamisen ja siihen liittyvien ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönteihin.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettuja uusia tunnusmerkistöjä ja niihin liitettäviä rangaistusasteikkoja ei hallituksen esityksessä tarkastella suhteessa niihin edellytyksiin, joita rangaistusasteikkojen hyväksyttävälle käytölle yhteiskunnallisina sääntelyvälineinä asetetaan (vrt. LaVL 9/2004 vp). Valiokunta ei tässä tilanteessa sinänsä vastusta ehdotettujen uusien rikostunnusmerkistöjen säätämistä. Yleisenä kantanaan se kuitenkin toteaa, että kun tulevaisuudessa ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusia tunnusmerkistöjä, sekä niiden yleinen tarve että rangaistavuutta koskevat perusratkaisut on syytä perustella seikkaperäisemmin kuin nyt on tehty.

Lakivaliokunta on erikseen tarkastellut ehdotetun 29 luvun 4 a §:n 1 momentin 4 kohtaa. Sen mukaan työeläkevakuutusmaksupetoksesta sakolla tai enintään kahden vuoden vankeudella rangaistaan myös sitä, joka "muuten petollisesti toimien" aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai sen aiheuttoman palauttamisen. Ehdotus on merkityksellinen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Kyseisen vaatimuksen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 7/2005 vp, PeVL 26/2004 vp ja PeVL 48/2002 vp sekä esim. LaVM 8/2004 vp, LaVM 5/2003 vp ja LaVM 24/2002 vp). Lakivaliokunnan mielestä pelkästään yleisesti ilmaistu teonkuvaus "muutoin petollisesti toimien" on tähän nähden liian epämääräinen. Sen vuoksi lakivaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta poistaa ehdotetusta rikoslain 29 luvun 4 a §:n 1 momentista sen 4 kohdan.

Rikoslakiin lisättäväksi ehdotetun 29 luvun 4 b §:n mukaan törkeä työeläkevakuutusmaksupetos täyttyy silloin, kun perustunnusmerkistön mukaisessa toiminnassa tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja työeläkevakuutus-

maksupetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Tällöin säännöksen mukaan "rikoksentekijä" on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Koska säännös rakentuu työeläkevakuutusmaksupetoksen perustunnusmerkistön toteutumiselle, lakivaliokunta pitää selvänä, että törkeässäkin tekemuodossa tulevat ehdotetun 29 luvun 4 a §:n mukaisesti tekijöinä kyseeseen vain työnantaja tai tämän edustaja. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että ehdotetun 4 b §:n lopussa oleva ilmaisu muutetaan muotoon "työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava".

Työntekijän eläkelaki

Työntekijän eläkelain 190 §:n mukaan työnantajan rikottua kyseisen lain mukaisia velvollisuuksiaan hänet voidaan tuomita rangaistukseen työeläkevakuutusmaksupetoksesta tai törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta siten kuin ehdotetuissa rikoslain 29 luvun 4 a ja 4 b §:ssä sää-

detään. Säännös on selvästikin tarkoitettu viittaussäännökseksi. Sellaisena se ei kuitenkaan ehdotetussa muodossaan ole onnistunut, koska pykälässä ilmaistu tekijäpiiri poikkeaa siitä, mitä viitatuissa rikoslain pykälissä ehdotetaan säädettäväksi. Tämän korjaamiseksi lakivaliokunta esittää,

että työntekijän eläkelain 190 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Rangaistukset

"Rangaistus työeläkevakuutusmaksupetoksesta ja törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta säädetään rikoslain 29 luvun 4 a ja 4 b §:ssä."

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Susanna Rahkonen /sd
jäs. Esko Ahonen /kesk
Leena Harkimo /kok
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk

Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Petri Salo /kok
Minna Sirnö /vas
Timo Soini /ps
Marja Tiura /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lakivaliokunta on aiemmassa käytännössään painottanut, että rangaistussäännösten hyväksyttävälle käyttämiselle yhteiskunnallisina sääntelyvälineinä on olemassa edellytykset, jotka jokaisen tällaisen ehdotuksen tulee täyttää (ks. LaVL 9/2004 vp). Kyseisiä edellytyksiä on neljä. Ensinnäkin kaikelle rikoslainsäädännölle tulee olla hyväksyttävä peruste. Toiseksi on kyettävä osoittamaan, että on painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää juuri uuden rikostunnusmerkistön säätämistä hyväksyttäväksi arvioidun tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmanneksi uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan arvioidulla tavalla. Neljänneksi jo rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että ehdotettavan tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen.

Mielestämme lakivaliokunnan enemmistön kanta tässä asiassa poikkeaa edellä mainitusta linjasta useissa kohdissa. Ensinnäkin hallituksen esityksen — sinänsä niukkojen — perustelujen mukaan suurin osa työeläkevakuutusmaksupetoksista kuuluu rikoslain 29 luvun uuden 4 a §:n 2 momentin soveltamisalaan. Näin ollen suurimmassa osassa tapauksia jätetään ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, koska vakuutusmaksun korotuksen katsotaan olevan riittävä seuraamus. Hallinnolliset seuraamukset riittävät siis jo hallituksen esityksenkin mukaan suurimmassa osassa tapauksia. Pyrkimys työeläkevakuutusmaksujen suorittamisen turvaamiseen on sinänsä — yleisellä tasolla — kiistämättä hyväksyttävä tavoite. Hallituksen esityksen perustelut asettavat kuitenkin jo itsessään kyseenalaiseksi sen, onko rikosoikeudelliseen sääntelyyn turvautuminen tässä tapauksessa hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa vai onko kyse vain symboliseksi tarkoitettusta sääntelystä. Tämän vuoksi on syytä erityisesti muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä (ks. PeVL 29/2001 vp) nimenomaisesti torjunut rikoslain käyttämisen symbolisiin tarkoituksiin.

Yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolo jää hallituksen esityksen perustelujen valossa selvittämättä myös sikäli, että niistä ei käy ilmi, miksi ja miltä osin käytännössä esiintyviä tapauksia ei voida ratkaista jo voimassa olevia rikostunnusmerkistöjä soveltamalla. Ennen uusia rikostunnusmerkistöjä koskevien ehdotusten tekemistä olisi mielestämme tullut selvittää, missä määrin tekoja voidaan arvioida petosrikoksina. Jos olisi ilmennyt, että sääntely on joiltain osin aukollista, olisi ensisijaisesti pitänyt harkita olemassa olevien säännösten täydentämistä eikä uusien erillistunnusmerkistöjen säätämistä.

Kuten valiokunnan lausunnossakin todetaan, ehdotetut uudet tunnusmerkistöt merkitsevät myös rangaistavuuden tason selvää nousua. Perusteluna hallituksen esityksessä kuitenkin vain lyhyesti viitataan työeläkevakuutusmaksun "yhteiskunnalliseen merkitykseen", minkä vuoksi se halutaan rinnastaa veropetokseen. Tällaisen maininnan sijasta olisi mielestämme tullut kriminaalipoliittiselta kannalta arvioida ehdotettujen tunnusmerkistöjen rangaistustasoja ja suhteuttaa niitä muuhun rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Nyt tällainen arvio puuttuu esityksestä. Epäselväksi hallituksen esityksen perusteella jää myös se, miksi eläkevakuutusmaksupetoksen perustunnusmerkistön ohella tarvitaan myös törkeä tekemuoto, jonka rangaistusasteikko ulottuu aina neljään vuoteen vankeutta.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen on erittäin tärkeä yhteiskunnallinen ja oikeuspoliittinen tavoite. On välttämätöntä osoittaa riittävästi voimavaroja talousrikollisuuden tutkintaan sekä ennaltaehkäisemiseen ja osana tätä työtä tarkistaa myös tarvittaessa lainsäädäntöämme. Lainsäädäntöä muutettaessa on kuitenkin aina noudatettava hyvää ja vakiintunutta lainsäädäntötapaa. Rikosnormistoa säädettäessä lainsäädännölle asetettavat laatuvaatimukset ovat poikkeuksellisen tärkeitä. Siksi katsoimme, että esitetyillä perusteilla rikoslakiin ehdotettuja uusia tunnusmerkistöjä ei tule tässä yhteydessä säätää, vaan asiaa tulee huolellisesti arvioida uudelleen lähtien kysymyksestä, ovatko

tällaiset uudet säännökset ylipäänsä tarpeen. Tällaiseen uudelleen arviointiin on myös hyvin aikaa, koska työntekijän eläkelaki on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2007.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että lakivaliokunnan olisi tullut esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esitykseen sisältyvän 5. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2005

Tuija Brax /vihr
Petri Salo /kok
Leena Harkimo /kok

Timo Soini /ps
Marja Tiura /kok