



10.1.2014

OM 197/43/2013

Kirjeenne 4.11.2013

STM114:00/2009

TYÖTAPATURMA- JA AMMATTITAUTILAKI

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtapaturma- ja ammattitautilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

*Korvattavia vahinkotapahtumia koskevat säännökset (II osa)**16 § Lääketieteellisen syy-yhteyden arviointi*

Ehdotuksen mukaan vahinkotapahtuman korvaamisen edellytyksenä on todennäköinen lääketieteellinen syy-yhteys vahinkotapahtuman ja vamman tai sairauden välillä. Syy-yhteyden arvioinnissa otetaan ehdotuksen mukaan huomioon erityisesti lääketieteelliset löydökset ja havainnot, vahingon sattumistapa sekä aikaisemmat vammat ja sairaudet.

Näin määritellyn syy-yhteysvaatimuksen sisällyttäminen lakitekstiin on poikkeuksellista eikä sitä tässäkään tapauksessa voida pitää tarpeellisenä. Jo lain nykyinen sanamuoto ”tapaturma, joka aiheuttaen vamman tai sairauden..” sisältää sen edellytyksen, että vahingon tulee olla todennäköisessä syy-yhteydessä vahinkotapahtumaan.

Ehdotetussa pykälässä ja sen perusteluissa painotetaan lääketieteellistä syy-yhteyttä, mitä jo nykyisinkin pidetään oikeuskäytännössä ensisijaisena arviointiperusteena (esimerkiksi KKO 2013:8, kohta 6). Pykälän perusteluista päätellen se olisi myös ainut arviointiperuste, mikä taas on vastoin korkeimman oikeuden omaksumaa tulkintalinjaa, jonka mukaan syy-yhteyden arviointi on viime kädessä luonteeltaan oikeudellista harkintaa, jolloin lääketieteellisen selvityksen ohella otetaan huomioon muutkin seikat, joiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä syy-yhteyden olemassaolosta tai sen puuttumisesta.

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2014\stm 1001 lev
(työtapaturma- ja ammattitautilaki).docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Telekopio
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Lääketiede kehittyi jatkuvasti ja myös näkemykset syy-yhteyksistä voivat muuttua. Kuten useista korkeimman oikeuden käsittelemistä tapaturmavakuutuslakiin liittyvistä tapauksista on ilmennyt, oikeudenkäynnissä kuullut lääkäriasiantuntijat voivat myös olla täysin eri mieltä syy-yhteyksikysymyksistä. Mikäli lakitekstissä ja perusteluissa painotetaan lääketieteellistä syy-yhteysarviointia näinkin voimakkaasti, herää väistämättä kysymys siitä, minkä tahon lääketieteellisen näkemyksen tulisi olla ratkaiseva. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ei enää nykyisin anna tuomioistuimille asiantuntijalausuntoja, korkeimmassa oikeudessa ei ole lääkärijäseniä eikä tuomareilla yleensä ole sellaista lääketieteellistä erityistietämystä, jota lääketieteellisten syy-yhteysasioiden ratkaiseminen edellyttäisi. Osapuolten kutsumat asiantuntijalääkärit taas väistämättä edustaisivat heidät kutsuneen osapuolen näkemystä. Ehdotetun pykälän perusteluista saa sen käsityksen, että vakuutuslaitoksen lääkärin syy-yhteysarvioinnilla olisi tältä osin huomattava merkitys.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 68) todetaan, että lääketieteellistä syy-yhteyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota tapahtumakuvaukseen hoitoon hakeutumisen yhteydessä ja sen yhdenmukaisuuteen eri asiakirjoissa. Myöhemmin todetaan, että syy-yhteyden todennäköisyyttä vähentävät esimerkiksi ristiriitaiset tapahtumakuvaukset. Näiden seikkojen painoarvoa ratkaisuperusteena heikentää se, että tapahtumakuvausten ristiriidat johtuvat usein kommunikaatio-ongelmista. Alkuvaiheen hoitava lääkäri ei välttämättä muiden kiireiden ohella kiinnitä riittävästi huomiota potilaan ehkä sekavaankin kertomukseen ja tapahtumatietoja myöhemmin saateltaessa voi tulla muistivirheitä. Vahinkoa kärsinyt ei myöskään aina osaa tuoda esiin niitä seikkoja, jotka vahingon korvattavuutta arvioitaessa ovat ratkaisevia, kuten tapaturmissa ulkoisen tekijän vaikutusta. Alkuvaiheessa annetuilla tapahtumatiedoilla ja tapahtumatietojen ristiriitaisuuksilla voi olla merkitystä arvioitaessa korvattavuutta, mutta niiden merkitystä ei tulisi painottaa liikaa.

Perusteluissa (s. 69) todetaan, ettei vakuutuslaitoksen tehtävänä ole osoittaa, mikä muu kuin kuvattu vahinkotapahtuma voisi olla vamman tai sairauden aiheuttaja. Tämä jättäisi näyttötaakan täysin vahinkoa kärsineelle. Vakuutuslaitos voisi evätä korvauksen vain viittaamalla yleiseen lääketieteelliseen kokemukseen ilman, että sen tarvitsisi osoittaa mitään muuta todennäköisempää syytä vammalle tai sairaudelle kuin kuvattu vahinkotapahtuma, niissäkään tilanteissa, joissa vamman tai sairauden aiheutuminen työtapaturmasta tai työperäisestä altistuksesta olisi sinänsä ollut mahdollista. Tämä ei olisi omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta vakuutustoimintaa ja oikeusjärjestystä kohtaan.

Oikeusministeriö katsoo, ettei työtapaturmavakuutusasioissa ole perusteltua soveltaa yleisestä syy-yhteysarvioinnista ja näytön arviointia koskevista periaatteista poikkeavia säännöksiä.

35 § Henkinen järkytysreaktio työtapaturman seurauksena

Työtapaturmaksi 17 §:ssä määritellystä tapahtumasta aiheutuneiden psykiatristen oireiden ja sairauksien korvaamiseen voidaan soveltaa samoja pe-

riaatteita kuin fyysistenkin vahinkojen korvaamiseen. Tarkkojen lääketieteellisten diagnostisten kriteerien kirjaaminen lakiin on myös ongelmallista, sillä nyt lueteltujen järkytysreaktioiden tautiluokituskriteerit voivat tulevaisuudessa muuttua, jolloin myös lakia pitäisi muuttaa. Lääketieteelliset syy-yhteysnäkemykset voivat myös muuttua ja lueteltujen järkytysreaktioiden lisäksi muunkin tyyppistä psykiatrista oireilua voidaan myöhemmin pitää lääketieteellisesti todennäköisenä seurauksena vahinkotapahtumasta. Näin yksityiskohtainen korvaussäätely estäisi kuitenkin sen korvaamisen. Lisäksi se, että kyseiset psykiatriset seuraukset erikseen mainitaan laissa korvattavina, viittaa siihen, ettei muuta psykiatrista oireilua, kuten esimerkiksi vammaperäisen vaikean ja pitkittyneen kiputilan aiheuttamaa masennusta, pidetä korvattavana. Mikäli tarkoituksena on, että työtapaturmana korvattavan vahinkotapahtuman aiheuttamista psykiatrisista sairauksista korvataan vain tässä pykälässä määritellyt sairaudet, tästä pitäisi säätää laissa.

Oikeusministeriö ei näe tarvetta säätää erikseen kyseisessä pykälässä mainittujen vahinkoseuraamusten korvattavuudesta.

44 § Ilman maksusitoumusta annetun sairaanhoidon kustannukset

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa asetetaan voimassa olevasta laista poiketen vähäisen tutkimus- ja hoitotoimenpiteen kustannusten ylärajaksi 300 euroa. Vaikka sitä perustelujen mukaan korotetaan vuosittain palkkakertoimella, euromääräisestä määritelmästä voi aiheutua tulevaisuudessa ongelmia, mikäli muilla perusteilla vähäisiksi katsottavien tutkimus- ja hoitotoimenpiteiden hinnat nousevat palkkakertoimia enemmän.

50 § Muut kustannusten korvaukset

Oikeusministeriö pitää kannatettavana sitä, että matkakustannusten osalta oman auton käyttö korvataan arvioimatta erikseen auton käytön välttämättömyyttä. Kilometrikorvauksen määräksi voitaisiin kuitenkin ottaa Liikennevahinkolautakunnan soveltamisohjeen 1/2010 mukaisesti 0,25 euroa kilometriltä. Tämä yhtenäistäisi korvauskäytäntöä erityisesti niissä tilanteissa, joissa vahinkoa korvataan tapaturmavakuutuksen lisäksi myös liikennevakuutuksesta. Kyseinen korvausmäärä on myös määritelty hieman laskennallisia kustannuksia korkeammaksi, joten sitä ei ole tarpeen muuttaa vuosittain pienten kustannusmuutosten vuoksi.

Kilometrikorvaus ei kuitenkaan kata pysäköinnistä aiheutuvia kuluja, jotka erityisesti pääkaupunkiseudulla voivat olla huomattavat. Nämä kulut tulisi korvata erikseen esitettävän selvityksen perusteella.

Etuuksia koskeva sääntely (III osa)

82 § Ansiomenetykskorvauksen perusteena oleva työansio

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastikkeena työstä ei pidetä muun muassa...”. Tämän jälkeen seuraa yksityiskohtainen luettelo niistä etuuksista, joita ei pidetä pykälän tarkoittamana vastikkeena työstä. Luettelo näyttäisi olevan tyhjentävä, jolloin momentissa ei tulisi käyttää ilmausta ”muun muassa”. Mikäli luettelo

ei ole tyhjentävä, ilmaus ”muun muassa” tulisi tarkentaa muotoon: ”seuraavia tai niihin rinnastettavia etuuksia”.

87 § Haittarahan maksaminen

Ehdotetun pykälän 2 momentin alussa puhutaan vain sairauksista, joille on ominaista, että ne pahenevat ja johtavat nopeasti kuolemaan. Toisessa virkkeessä puhutaan kuitenkin vamman tai sairauden pahenemisesta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan vain sairauksista. Voimassa olevassa laissa puhutaan vammoista tai sairauksista. Tältä osin tulisi tarkentaa, koskeeko 2 momentti myös vammoja vai ainoastaan sairauksia.

Pykälän 5 momentissa säädetään haittaluokan oikaisusta vamman tai sairauden aiheuttaman toiminnanvajauksen myöhemmin parantuessa vähintään yhdellä haittaluokalla. Oikaisu alaspäin voitaisiin tehdä vain jatkuvana korvauksena maksettavan haittarahan osalta. Ehdotuksessa esitetyt perustelut tälle uudistukselle ovat sinänsä hyväksyttäviä, mutta korvauksen alentamisen toteuttamisesta tulisi säätää tarkemmin. Jatkuvan korvauksen alentaminen voi olla vahinkoa kärsineen kannalta merkittävä muutos, sillä hän on voinut suunnitella taloudellisen toimeentulonsa sen varaan. Tämän vuoksi tulisi vielä harkita tarkemmin, voiko jo yhden haittaluokan alennus oikeuttaa jatkuvan korvauksen alentamiseen. Vahinkoa kärsineen kannalta olisi kohtuullista edellyttää olennaisempaa muutosta, kuten esimerkiksi vähintään kahden haittaluokan alennusta. Pykälän perusteluissa tulisi myös ottaa kantaa tilanteeseen, jossa vakuutuslaitoksen virheestä johtuen haittaluokka on alun perin määritelty liian korkeaksi; olisiko vakuutuslaitoksella tällaisessakin tilanteessa oikeus myöhemmin alentaa korvausta. Pykälässä tai sen perusteluissa ei myöskään oteta kantaa siihen, mistä alkaen korvausta voidaan alentaa. Tiedot vahinkoa kärsineen terveydentilasta ja toimintakyvyn mahdollisesta paranemisesta tulevat vakuutusyhtiölle yleensä viiveellä, joskus vasta useiden vuosien kuluttua toimintakyvyn tosiasiallisesta parantumisesta. Perusteluissa tulisi nimenomaan todeta, ettei korvausta alenneta takautuvasti. Haittarahan alentamisen tulisi myös olla niitä asioita, joista vakuutuslaitoksen pitää ennen päätöksen antamista pyytää tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunto 123 §:n mukaisesti.

98 § Perhe-eläke ja hautausapu

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan katoamistilanteissa perhe-eläke myönnetään vuoden määräajaksi, kuitenkin enintään siihen asti, kun kuolleeksi julistamisesta annettuun lakiin perustuva tuomioistuimen päätös on lainvoimainen. Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole otettu kantaa tilanteeseen, jossa kuolleeksi julistamisesta ei ole jostain syystä saatu lainvoimaista päätöstä ennen vuoden määräajan päättymistä. Omaiset eivät yleensä lähde hakemaan kuolleeksi julistamista heti henkilön katoamisen jälkeen tai katoaminen on voinut tapahtua olosuhteissa, joiden vuoksi kuolleeksi julistaminen voi tapahtua vasta odotusajan jälkeen. Epäselväksi jää, voidaanko määräaika tällöin jatkaa.

104 § Perhe-eläkkeen maksamisen estävä seikka

Ehdotetun pykälän mukaan perhe-eläkettä ei makseta henkilölle, joka on tahallisesti aiheuttanut vahingoittuneen kuoleman. Pykälässä tai sen perus-

teluissa ei oteta kantaa siihen, vaikuttaako kuoleman aiheuttaneen henkilön alaikäisyys tai syyntakeettomuus asiaan. Asiaa tulisi selvittää perusteluissa. Näin tulisi tehdä siitä huolimatta, että tähän ei ole otettu kantaa myöskään työntekijän eläkelain 54 §:ssä tai kansaneläkelain 50 §:ssä, joissa on vastaava säännös.

Vakuuttamista ja vakuutusmaksua koskeva sääntely (V osa)

177 § Viivästyskorko ja perintäkulu

Pykälässä viitataan viivästyskoron osalta korkolain 4 a §:n 1 momenttiin. Viivästyneen maksun perintäkulujen osalta olisi perusteltua viitata lakiin saatavien perinnästä myös pykälätekstissä eikä vain perusteluissa.

180 § Aiheettomasti maksetun vakuutusmaksun palautuksen vanhentuminen

Ehdotetun pykälän mukaan aiheettomasti maksetun vakuutusmaksun palautus vanhentuu viiden vuoden kuluessa vakuutusmaksun maksupäivästä. Perustelujen mukaan pykälä vastaa voimassa olevan lain 38 §:n 3 momentin säännöstä vanhentumisesta. Kyseisessä momentissa vanhentumisajaksi on kuitenkin asetettu kymmenen vuotta. Mikäli vanhentumisaikaa on nyt tarkoitus lyhentää viiteen vuoteen, tämä tulisi selkeästi tuoda esille.

Laiminlyöntimaksu

Työtapaturma- ja ammattitautilain 187 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi laiminlyöntimaksusta. Valtiokonttori määräisi maksun työnantajalle, joka on laiminlyönyt lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I).

Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla. Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta (PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2–3).

Vaikka perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten, kuten hallinnollisten rangaistusmaksujen tai kurinpitörangaistusten, sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 60/2010 vp, s. 5–6, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7–8, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 32/2005 vp, s. 3).

Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otettaisiin 187 §:n 2 momentin mukaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä muut näihin rinnastettavat laiminlyönnin moitittavuuden arviointiin liittyvät seikat. Pykälän maininta ”muista seikoista” tuo sääntelyyn väljyyttä. Perustuslakivaliokunta on samantyyppisessä sääntelyyhteydessä pitänyt maksun suuruuden määräytymisen täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallisena, että hallinnollisen sanktion määrää arviotaessa oli otettava huomioon ”ainakin” säännöksessä mainitut seikat (PeVL 17/2012 vp, s. 6). Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös nyt ehdotettu säännös ”muiden seikkojen” huomioon ottamisesta saattaa muodostua ongelmalliseksi, ja maininta muista seikoista tulisi tämän vuoksi poistaa.

Laiminlyöntimaksu määrättäisiin työnantajalle, joka on laiminlyönyt lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Sama laiminlyönti voisi täyttää myös rikoslain 29 luvun 4 c §:ssä säänneltäväksi ehdotetun tapaturmavakuutuspetoksen tunnusmerkistön. Tällaisessa tilanteessa on säädösperusteisesti huolehdittava, ettei samasta teosta määrätä useampia seuraamuksia. Laiminlyöntimaksua koskevaa sääntelyä tulee näin ollen täydentää esimerkiksi seuraavasti:

”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.”

Tapaturmavakuutuskeskus (24 luku)

Yleistä

Esityksen mukaan Tapaturmavakuutuskeskus on juridiselta muodoltaan lailla perustettu julkisoikeudellinen yhdistys, johon sovelletaan yhdistyslakia vain siltä osin kuin laissa erikseen säädetään. Laissa ehdotetaan säädetäväksi pääosin voimassa olevaa lakia ja nykyisen Tapaturmavakuutuslaitosten liiton sääntöjä vastaavasti Tapaturmavakuutuskeskuksen tehtävistä, jäsenistä, toimintakulujen rahoituksesta sekä toimielimistä ja niiden tehtävistä.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, millä perusteella tietyt Tapaturmavakuutuslaitosten liiton sääntömääräykset ehdotetaan siirrettäväksi lakiin. Ehdotuksen mukaan Tapaturmavakuutuskeskuksen hallinnosta määrättäisiin edelleen tarkemmin sen säännöissä, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Esimerkiksi yhdistyslaissa säädetään tarkemmin muun muassa yhdistyksen kokouksen koolle kutumisesta, jäsenten äänimäärästä ja edustamisesta yhdistyksen kokouksessa, esteellisyydestä yhdistyksen kokouksessa, yhdistyksen kokouksen päätöksentekojärjestyksestä ja vaaleista, yhdistyksen nimen kirjoittamisesta, hallituksen jäsenen kelpoisuudesta ja esteellisyydestä sekä yhdistyksen tilintarkastuksesta. Esitystä on jatkovalmistelussa tarpeen arvioida ja täydentää lain ja Tapaturmavakuutuskeskuksen sääntöjen välisen suhteen selventämiseksi.

Tapaturmavakuutuskeskus, kuten nykyisen lain mukainen Tapaturmavakuutuslaitosten liittokin, hoitaa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 17/2002 vp). Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa keskuksen asemaa onkin tarkasteltu tältä kannalta.

Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, viittausta hallinnon yleislakeihin ei nyt ehdotetun kaltaisissa sääntely-yhteyksissä ole enää välttämättömästi sisällyttäväksi lakiin. Annettaessa julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle tulee säädösperusteisesti kuitenkin huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan tässä tehtävässä samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan (PeVL 5/2010 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 1/2008 vp). Tapaturmavakuutuskeskusta koskevaa sääntelyä tulee siis täydentää maininnoin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Lisäksi lakiin on syytä ottaa informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, s. 257-258).

Keskuksen toimintakulujen rahoitus (199 §)

Tapaturmavakuutuskeskuksen toimintakulujen rahoituksesta ehdotetaan säädettäväksi lain 199 §:ssä. Vakuutusyhtiön olisi säännöksen mukaan maksettava 12 000 euron vuosittainen perusmaksuosuus. Lisäksi vakuutusyhtiöiden olisi maksettava vakuutusmaksutuloonsa suhteutettu osuus keskuksen sellaisista toimintamenoista, jotka eivät tule muuten katetuiksi. Kustannusosuuksien laskeminen määräytyisi tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamissa kustannustenjakoperusteissa.

Sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisen tapaturmavakuutuslain 58 §:ään verrattuna. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntelyä vaikuttaisi perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen olevan syytä täsmentää vielä lisää. Perustuslakivaliokunta on Eläketurvakeskukseen rahoitusta tarkastellessaan (PeVL 7/2007 vp) todennut, että keskuksen kustannuksia koskevan maksuosuuden määräytymisessä on verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä ja pitänyt sen vuoksi asianmukaisimpana, että sääntely täyttäisi verolaille perustuslain 81 §:stä johtuvat vaatimukset.

Sama arvio koskee myös ehdotettua sääntelyä korvauslautakunnan rahoituksesta (208 §).

Hallitus, sen toimikausi ja päätösvaltaisuus (202 §)

Ehdotus vastaa voimassa olevaa lakia ja Tapaturmavakuutuslaitosten liiton sääntöjä. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi hallituksen jäsenen kelpoisuudesta (vrt. ehdotuksen 204 § toimitusjohtajan kelpoisuudesta). Ainakin vajaa-valtaisuuden, konkurssin ja liiketoimintakiellon osalta hallituksen jäsenen sovellettaneen samoja kelpoisuusvaatimuksia kuin toimitusjohtajaan. Hallituksen täydentämisen osalta ehdotuksessa on otettu huomioon ainoastaan tilanne, jossa hallituksen jäsen on eronnut tehtävästään. Hallituksen täydentäminen laissa säädetyllä tavalla tulee kyseeseen myös silloin, kun jäsen on menettänyt kelpoisuutensa. Ehdotusta tulisi jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Toimitusjohtaja (204 §)

Tapaturmavakuutuskeskuksen toimitusjohtajasta ehdotetaan säädettäväksi lain 204 §:ssä. Toimitusjohtajan on pykälän 1 momentin mukaan oltava hyvämaineinen. Hyvämainaisuuden sisältöä ei laissa ilmeisesti määritellä tarkemmin. Sääntelyä tulee täsmentää maininnoin siitä, milloin henkilöä pidetään hyvämaineisena (vrt. esim. luotettavuus-sääntely rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 28 §:ssä).

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettävän siitä, ettei toimitusjohtaja saa olla keskuksen jäsenlaitokseen sellaisessa suhteessa, että se tekisi hänet esteelliseksi. Säännöksen perusteluissa on syytä selvyiden vuoksi mainita, minkä lain mukaan esteellisyyttä arvioitaisiin.

Yhdistyslain soveltaminen (207 §)

Ehdotuksen mukaan yhdistyslain 32, 33 ja 34 §:ä sovellettaisiin hallituksen ja yleiskokouksen päätöksen moitteenvarauuteen, mitättömyyteen ja täytäntöönpanokieltoon, jollei 197 §:stä muuta johdu. Yhdistyslain 33 §:n mukaan päätös on mitätön muun muassa, jos se sisällöltään tai päätöksen-tekotavaltaan olennaisesti loukkaa jäsenten yhdenvertaisuutta, jollei yhdistyslain 27 §:n 3 momentista muuta johdu. Esityksestä ei käy ilmi, mitä Tapaturmavakuutuskeskuksen jäsenten yhdenvertaisuudella tarkoitetaan (vrt. esim. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton säännöt, joiden mukaan jäsenlaitoksen äänimäärä yleiskokouksessa on porrastettu laitoksen vakuutusmaksutulon perusteella). Toisaalta päätöksen mitättömyyttä koskevassa yhdistyslain pykälässä viitattua yhdistyslain 27 §:n 3 momenttia ei ehdotuksen perusteella liene tarkoitus soveltaa Tapaturmavakuutuskeskuksen sääntöjen muuttamiseen. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, miten yhdistyslain päätöksen mitättömyyttä koskevaa säännöstä sovelletaan Tapaturmavakuutuskeskuksen toimintaan.

Siltä osin, kun ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallinto-tehtävän hoitamisesta, Tapaturmavakuutuskeskuksen hallituksen jäseneseen sovellettaisiin ehdotuksen mukaan yhdistyslain vahingonkorvaussäännöstä (39 §). Yhdistyslain mukaan hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuu yhdistyksen jäsenelle tai ulkopuoliselle voi seurata yhdistyslakia tai yhdistyksen sääntöjä rikkomalla aiheutetusta vahingosta, eikä yhdistyslaissa säädetä työtapaturmalakia rikkomalla aiheutetun vahingon korvaamisesta. Ehdotetun viittaussäännöksen sijasta laissa tulisi (siltä osin kuin kyse ei ole julkisten hallintotehtävien hoitamisesta) säätää kyseistä lakia, Tapaturmavakuutuskeskukseen sovellettavia yhdistyslain säännöksiä ja Tapaturmavakuutuskeskuksen sääntöjä rikkomalla aiheutetun vahingon korvaamisesta (vrt. yhdistyslain 39 § ja asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain 76 §). Voimassa olevassa laissa ei säädetä hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuusta ehdotusta vastaavalla tavalla. Esityksen perusteluita on täydennettävä sen selvittämiseksi, muuttuuko hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuu muutoksen seurauksena.

Muutoksenhaku

Esityksen 29 luku sisältäisi muutoksenhakusäännökset, jotka pääosin vastaisivat nykyisen tapaturmavakuutuslain säännöksiä. Lain 220 §:n 2 momenttiin otettaisiin lisäksi uusi säännös kunnan ja kuntayhtymän muutoksenhakuoikeudesta. Muutoksenhakusäännökset ovat sosiaalivakuutusasioille tyypilliset eli vakuutuslaitoksella on itseoikaisumahdollisuus sekä mahdollisuus antaa väliaikainen päätös. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että lähitulevaisuudessa olisi tarpeen uudistaa sosiaaliturvan etuuslainsäädännön muutoksenhakusäännökset kokonaisuutena siten, että nykyisen valitukseen sidotun oikaisun käyttämisestä siirryttäisiin tavanomaiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Lain 197 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta Tapaturmavakuutuskeskuksen kyseisen lain nojalla antamaan päätökseen ja maksuunpanoon viittamalla lain muutoksenhakusäännöksiin. Pykälän perusteluissa todetaan, että sitä sovelletaan muun muassa 8 §:n mukaiseen soveltamisalaratkaisuun, 209 §:n (po. ilmeisesti 211 §:n) mukaiseen päätökseen lisävakuutusmaksusta sekä Tapaturmavakuutuskeskuksen jäsenmaksuun ja jakojärjestelmämaksuun. Edelleen pykälän perustelujen mukaan muutoin Tapaturmavakuutuskeskuksen hallintoa koskevaan hallituksen tai yleiskokouksen päätökseen ei saisi hakea muutosta tämän lain säännösten nojalla, vaan näiden päätösten moitteenvapaisuuteen, mitättömyyteen ja täytäntöönpanokieltoon sovellettaisiin, mitä yhdistyslaissa säädetään. Oikeusministeriö toteaa, että luonnoksesta jää hieman epäselväksi, mihin Tapaturmavakuutuskeskuksen päätöksiin haetaan muutosta 197 §:n nojalla. Muutoksenhakuoikeus hallintopäätökseen määräytyy kuitenkin lopulta hallintolainkäyttölain 5§:n yleissäännöksen mukaisesti.

Rangaistussäännökset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan (8. lakiehdotus), että rikoslain 29 lukuun lisättäisiin säännökset tapaturmavakuutusmaksupetoksesta (4 c §), törkeästä tapaturmavakuutusmaksupetoksesta (4 d §), laiminlyöntimaksun suhteesta tapaturmavakuutusmaksupetokseen (4 e §) ja vastuun kohdentamisesta (9 § 5—6 mom.).

Tapaturmavakuutusmaksupetoksesta tuomittaisiin muun muassa työnantaja tai tämän edustaja, joka laiminlyömällä työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden tai mainitussa laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa tapaturmavakuutusmaksun määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai sen aiheettoman palauttamisen. Rangaistusasteikko olisi sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta, törkeässä tekomuodossa 4 kk—4 v.

Kriminalisointiperiaatteista

Esitysluonnoksessa esitetään rikoslakiin lisättäväksi törkeää rikosta koskeva tunnusmerkistö, johon liittyy ankara rangaistusuhka (4 v vankeutta). Esityksen perustelut ovat kuitenkin rangaistussäännösten osalta huomattavan suppeat. Perusteluissa todetaan rangaistussäännösten tarpeesta lähinnä seuraavasti:

"[v]aikka vakavammat ehdotetun kaltaiset tapaturmavakuutusmaksupetokset ovat suhteellisen harvinaisia, ne ovat periaatteellisesti merkittäviä eikä nykyistä rangaistussäännöstä pidetä riittävänä keinona niihin puuttumisessa. Tällaiset laiminlyönnit liittyvät esimerkiksi laajempaan ja myös järjestäytyneeseen talousrikollisuuteen. Ehdotetuilla säännöksillä olisi ennaltaehkäisevä vaikutus sellaisissa tilanteissa, joissa työnantaja on jättämässä lakisääteiset maksunsa maksamatta. Riittävän ankarat rangaistusseuraamukset vaikuttaisivat yleisemminkin ennaltaehkäisevästi vakuuttamisen ja siihen liittyvien velvoitteiden hoitamiseen." (HE-luonnos, s. 178—179.)

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunta edellytti, että etenkin valmisteltaessa sellaisia rangaistussäännöksiä, joihin on tarkoitus sisällyttää vankeusrangaistusuhka, on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varmistauduttava siitä, että ehdotettu sääntely on sopuoinnussa rikoslain ja sen uudistamisessa noudatettavien periaatteiden kanssa (LaVM 22/1994 vp). Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraaviin kriminalisointiperiaatteisiin, laillisuusperiaatteeseen ja muihin rikoslain säännösten valmistelussa vakiintuneisiin periaatteisiin.

Uuden rangaistussäännöksen tarve on perusteltava. Kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVM 23/1997 vp). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. (PeVM 23/1997 vp.). Laki-valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että säädettävän kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä eli uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan tarkoitettulla tavalla (LaVL 9/2004 vp).

Jotta kriminalisointiperiaatteiden toteutumista voitaisiin arvioida, olisi valmistelussa esitettävä kuvaus ongelmasta ja sen laajuudesta, eriteltävä suojeltavia oikeushyviä sekä arvioitava ratkaisuvaihtoehtoja¹ suhteessa suojelutavoitteen saavuttamiseen olennaisesti nyt esitettyä laajemmin.

Suhteellisuusperiaate

Käytettävien rangaistusasteikkojen osalta lähtökohtana on perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvä suhteellisuusvaatimus, joka on lainsäätäjää velvoittava kriminalisointiperiaate.

¹ Arviointi ultima ratio -periaatteen näkökulmasta: olisiko pelkkä hallinnollinen maksuseuraamus riittävä? Mitkä vaikutus tilaajavastuulainsäädännöllä ja sopimuskäytännöillä on vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnin ennaltaehkäisyssä? (Ks. Tapani, Jussi, 2010. Työeläkevakuutusmaksupetos. Edilex.)

Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on viime vuosina kiinnittänyt lukuisia kertoja huomiota suhteellisuusvaatimuksen toteutumiseen erityisesti tosiasiallisesti lievien rikosten osalta (Ks. suhteellisuusvaatimuksesta ja rangaistusasteikoista esim. PeVL 6/2013 vp, PeVL 15/2010 vp, 5/2009 vp, 18/2007 vp, 7/2005 vp ja 23/1997 vp).

Rikokselle ei voi säätää ankaraa rangaistusasteikkoa vain varmuuden vuoksi, vaan rikoksen rangaistusasteikot on laadittava ja perusteltava kunkin tekotyypin rangaistusarvon mukaan. Rangaistusasteikkoja ei voi perustella esimerkiksi sillä, miten rikokseen voidaan soveltaa pakkokeinoja tai millainen vaikutus säädetyllä rangaistuksella on rikoksen vanhentumiseen.

Tässä tapauksessa suhteellisuusvaatimuksen kannalta merkityksellistä on, että ehdotetun tapaturmavakuutusmaksupetoksen vahinkointressi on lähtökohtaisesti olennaisesti pienempi kuin työeläkevakuutusmaksupetoksessa.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt vahingonkorvausten määrää tuomioistuimissa käsitellyissä työeläkevakuutusmaksupetoksissa (HTSY Asiantuntijakirjoitus 5/2012, 29.2.2012). Selvityksen mukaan tuomittu vahingonkorvaus on perusmuotoisessa työeläkevakuutusmaksupetoksessa ollut keskimäärin 9 774 euroa, törkeässä tekemuodossa 54 894 euroa. Työeläkevakuutusmaksupetoksella aiheutetut vahingot ovat nousseet yli 100 000 euron vain joissakin tapauksissa. (Mt., s. 3.)

Selvityksen kohteena olleena ajanjaksona keskimääräinen työeläkevakuutusmaksu on ollut noin 22 % palkkasummasta, keskimääräinen tapaturmavakuutusmaksu puolestaan noin 1 %. Jos aineiston tapaukset kuvaavat yleisemmin sellaisia talousrikoksia, joissa pyritään laittomasti välttämään työnantajamaksuja, olisi vastaava vältetty tapaturmavakuutusmaksu ollut perustunnusmerkistön tapauksessa keskimäärin 444 euroa ($9\,774 \text{ e} / 22\% * 1\%$), ja törkeän tunnusmerkistön tapauksessa 2 495 euroa. 100 000 euron työeläkemaksua vastaava tapaturmavakuutusmaksu olisi sekin vain 4 500 euroa.

Tällä perusteella voidaan arvioida, että tuomioistuinkäsittelyyn eteneviin tapaturmavakuutusmaksupetoksiin liittyisi tyypillisesti muutamien satojen eurojen tai korkeimmillaan muutamien tuhansien eurojen vahinko. Törkeimpiin käytännössä esiintyviin tapaturmavakuutusmaksupetoksiin liittyvä vahinko ei yksittäisenä rikoksena ylittäisi edes vankeuden tuomitsemisen alarajaa muissa vastaavissa rikoksissa, saati kvalifiointiperusteen mukaista huomattavan taloudellisen hyödyn rajaa².

Pimeää palkanmaksua koskevissa tapauksissa, joissa vastaaja tuomitaan työeläkevakuutusmaksupetoksesta tai törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta, tulisi hänet siis suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tuomita tapaturmavakuutusmaksun välttämisen osalta rangaistukseen enintään sakko-

² Oikeuskirjallisuuden mukaan petosrikoksissa 7 000—14 000 e, vero- ja velallisen rikoksissa 15 000—20 000 e.

rikoksesta. Tällaista säännöstä säädösehdotukseen ei kuitenkaan sisälly, vaan ehdotuksesta ilmenevä lähtökohta on, että lievät tapaukset voitaisiin hoitaa laiminlyöntimaksun avulla ja niihin sovellettaisiin toimenpiteistä luopumista koskevaa säännöstä (ehdotettu 4 e §, ks. s. 179—180).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on tämän vuoksi epäselvää, tarvitaanko vankeusuhkaista rikossäännöstä laisinkaan. Esityksessä ei myöskään ole tuotu esille, että nykyisten sakkouhkaisten rangaistussäännösten soveltamisessa olisi esiintynyt ongelmia. Ministeriö katsookin, että perustunusmerkistölle (sakko—2 v) ja törkeälle tekemuodolle (4 kk—4 v) esitetyn rangaistusasteikon käyttö edellyttäisi selvästi laajempia perusteluita.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ja edellä esitetyt perusteet puoltavat tapaturmavakuutusmaksun välttämistä koskevaksi rangaistusmaksimiksi sakkorangaistusta tai enintään 1 vuoden vankeusrangaistusta. Törkeän tekemuodon säätämistä ei voida pitää käytettävissä olevan tiedon valossa perusteltuna.

Hyväksyttävyyysvaatimus ja symbolisen rikosoikeuden kieltö

Perusoikeuksien rajoittamisdoktriiniin sisältyvästä perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyysvaatimuksesta seuraa, että kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVM 23/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosoikeutta ei tule käyttää tilanteissa, joissa kriminalisoinnilla olisi lähinnä symbolinen merkitys (esim. PeVL 5/2009 vp ja PeVL 29/2001 vp).

Esitysluonnoksen mukaan ankara rangaistussäännös olisi kuitenkin tarpeen lähinnä sen vuoksi, että vakavimmat tapaturmavakuutusmaksupetokset ovat "periaatteellisesti merkittäviä" (s. 178). Myös edellä esitellyn HTSY:n selvityksen tietojen perusteella voidaan arvioida, että erityisesti törkeää tapaturmavakuutusmaksupetosta koskevan säännöksen soveltaminen olisi todennäköisesti varsin harvinaista.

Sääntelyssä on kysymys talousrikoksista. Pimeän palkan maksaja ei yleensä laiminlyö vain tapaturmavakuutusta, vaan syyllistyy tyypillisesti myös kirjanpitorikokseen, veropetokseen ja työeläkevakuutusmaksupetokseen. Väärän tiedon antaminen tai vakuutusyhtiön harhaanjohtaminen voi täyttää myös petoksen tai törkeän petoksen tunnusmerkistön. Myös ehdotuksen mukaan laiminlyönnit liittyvät laajempaan ja järjestäytyneeseen talousrikollisuuteen (s. 178).

Arvioinnissa on huomattava, että rikoslain 7 luvun yhteistä rangaistusta koskevien säännösten perusteella jo kaksi tyypillistä talousrikosta (esimerkiksi veropetos ja kirjanpitorikos taikka veropetos ja työeläkevakuutusmaksupetos) nostavat tuomioistuimen käytettävissä olevan rangaistusasteikon perustunusmerkistön tapauksessa neljään vuoteen (RL 7:2.1 2 k) ja törkeiden tunnusmerkistöjen tapauksessa seitsemään vuoteen (3 k). Tapaturmavakuutusmaksupetoksen tai törkeän tapaturmavakuutusmaksupetoksen lukeminen syyksi sivurikoksena ei siten vaikuta rangaistusasteikkoon.

Koska pimeään palkanmaksuun liittyvät teot on jo kriminalisoitu lukuisilla rikossäännöksillä, ei tapaturmavakuutusmaksua koskevalla lisäkriminalisoinnilla oletettavasti olisi juuri yleis- tai erityispreventiivistä vaikutusta tällaisten tekojen osalta. Säännöksillä voitaisiin siten arvioida olevan merkitystä lähinnä pelkän tapaturmavakuutuksen laiminlyönnin osalta. Näissä tapauksissa riittävänä voidaan taas pitää laiminlyöntimaksua tai sakkouhkaista rangaistussäännöstä.

Harvinaisten tekojen kriminalisoiminen ankarilla rangaistussäännöksillä voi olla joskus perusteltua tilanteessa, jossa muut rikossäännökset eivät käytännössä muutoin kattaisi säännösten kohteena olevaa käyttäytymistä. Tästä ei kuitenkaan ole tapauksessa kyse, koska sääntelyn kohteena olevaa toimintaa koskee asiallisesti joukko muita talousrikossäännöksiä ja sääntely olisi lisäksi osin päällekkäistä petosrikosten kanssa.

Nämäkään argumentit eivät siis puolla erillistä törkeän tekemuodon kriminalisointia.

Oikeushyvien suojelun periaate

Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännökset suojaisivat lähinnä tapaturmavakuutusjärjestelmää. Säännös suojelisi tätä kautta vakuutuslaitoksen ja muiden työnantajien taloudellista intressiä. Yksittäisiä työntekijöitä suojattaisiin vain välillisesti, koska työntekijä ei menetä oikeuttaan korvaukseen, vaikka työnantaja olisi laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa (vakuuttamattomassa työssä sattuneen vahinkotapahtuman korvaaminen 195.3 § 1 k ja pakkovakuuttaminen 182 §). Rangaistussäännöksillä suojeltava oikeushyvä vastaisi siten työeläkevakuutusmaksupetoksen ja verorikosten suojelukohdetta.

Koska ehdotetut säännökset suojelisivat vastaavaa oikeushyvää kuin jo kriminalisoitu työeläkevakuutusmaksupetos, ei tekoa koskevia erillisiä ankaria rikossäännöksiä voida oikeusministeriön käsityksen mukaan pitää perusteltuina.

Jos törkeä tapaturmavakuutusmaksun välttäminen halutaan säätää törkeän työeläkevakuutusmaksupetoksen tapaan rangaistavaksi, tulisi ehdotettu tapaturmavakuutusmaksupetos ja nykyinen työeläkevakuutusmaksupetos yhdistää yhdeksi rikosnimikkeeksi, jonka rikosnimikkeeksi säädettäisiin esimerkiksi työnantajamaksupetos.

Alustava luonnos tätä koskevaksi säännösehdotukseksi on lausunnon liitteenä. Samaan ajalliseen ja toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyvä työeläke- ja tapaturmavakuutusmaksujen välttäminen yksiköittäisiin tällöin kirjanpito-, vero- ja muiden talousrikosten tapaan yhdeksi työnantajamaksupetokseksi vaikka rikoksella olisikin asianomistajina useita vakuutusyhtiöitä (mistä tulisi ottaa perusteluihin maininta).

Työeläkevakuutusmaksupetosta koskevasta säännöksestä voitaisiin samalla kumota tarpeettomana 3 kohta (rikoksen täytyminen tilityselvöllisyyden

laiminlyönnillä), jotta sääntely olisi kummankin vakuutusmaksun osalta yhdenmukainen³.

Ne bis in idem -säännös

Ehdotettu rikoslain 29 luvun 4 e § sisältää säännökset ne bis in idem -kiellosta. Säännöksen 1 momentin mukaan rikosoikeudellisista toimenpiteistä voitaisiin luopua, jos laiminlyöntimaksu harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Tuomiota ei voitaisi antaa, jos henkilölle on jo määrätty laiminlyöntimaksu (2 mom. 1. virke). Oikeusministeriö pitää näitä säännöksiä asianmukaisina, mutta toteaa, että ne bis in idem -säännökset on rikoslain järjestelmässä tyyppillisesti sijoitettu kunkin luvun loppuun. Säännösten oikea sijoituspaikka on siten 29 luvun 12 §, ei 4 e §.

Ministeriö kiinnittää huomiota 2 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyvään, asian uudelleen tutkimista koskevaan poikkeussääntöön, joka vastaa verorikoksia koskevaa sääntelyä (esim. RL 29:11, 46:16, 50a:6). Verorikosten osalta asian uudelleen tutkintaa koskevia säännöksiä pidettiin tarpeellisina tilanteissa, joissa valvontaa suoritetaan useassa eri menettelyssä ja eriaikaisesti (verotuksessa ensin perusvalvontana ja lisäksi tarkempina verotarkastuksia). Mikäli tapaturmavakuutusmaksujen osalta tällaista moniportaista valvontaa ei ole tarkoitus harjoittaa, ei poikkeussäännöksen säätäminen ole perusteltua.

Eduskunta on asettanut lukuisia edellytyksiä poikkeussäännöksen säätämiseksi (ks. LaVL 8/2013 vp ja PeVL 17/2013 vp). Poikkeuksen säätäminen edellyttää muun muassa päälakiin sisältyvää sääntelyä sanktioluontoisen maksun poistamisesta, sen edellytyksistä ja tarkemmasta menettelystä sekä rikosoikeudellisen säännöksen sitomista päälain sääntelyyn.

Ottaen huomioon uudelleen tutkimisen mahdollistavan ihmisoikeussopimuksen määräyksen (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kohta) poikkeusluonteen oikeusministeriö pitää asianmukaisimpana vaihtoehtona, että rikoslain 29 luvun 4 e §:n 2 momentin jälkimmäinen virke poistettaisiin ehdotuksesta.

Jos uudelleen tutkimista koskeva säännös jätetään ehdotukseen, on sääntelyä täydennettävä säännöksillä yllä kuvatuista, perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa tarkoitetuista edellytyksistä.

Blankorangaistussäännöksiä koskevat rajoitukset

Ehdotettu tapaturmavakuutusmaksupetosta koskeva säännös on ns. blankorangaistus-säännös, joiden käytölle perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa tiettyjä edellytyksiä (ks. PeVM 25/1994 vp). Blankorangaistussäännöksiä on pyrittävä lähtökohtaisesti välttämään, ja pelkästään viittaussäännöksen sisältäviä kriminalisointeja ei

³ 3 kohdan säännöstä voidaan lisäksi pitää maksukyvyttömyystapauksissa ongelmallisena syyllisyysperiaatteen ja toisintoimimisvaatimuksen osalta. Oikeuskirjallisuudessa säännöstä on pidetty mahdollisesta ongelmallisena myös EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 1 artiklan ja KP-sopimuksen 11 artiklan velkavankeuden kiellon kannalta (ks. Oikeustiede Jurisprudentia 2011, s. 167—177).

tule käyttää laisinkaan. Rangaistussäännöksessä tulee aina olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta ja niihin sisältyvien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä.

Koska rangaistussäännös ei asiallisesti koske koko lakia, tulee siihen lisätä viittaukset nimenomaisesti vakuuttamisvelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden ilmaiseviin pykäliin (esimerkiksi "laiminlyömällä työtaturma- ja ammattitautilain (/) 161 §:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden taikka lain 164 tai 165 §:ssä⁴ tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta").

Täsmällisyysvaatimus

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Blankorangaistusten osalta myös rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset (tässä tapauksessa ilmeisesti vakuuttamisvelvollisuutta koskeva työtaturma- ja ammattitautilain 161 § ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat 164 ja 165 §) tulee kirjoittaa rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

Ehdotetun työtaturma- ja ammattitautilain 165 §:n 2 momentin mukaan vakuutusnottajan on ilmoitettava toimialaansa, teettämänsä työn määrää ja laatua sekä yrityksen omistussuhteita sekä muista riskin arviointiin ja vakuutusmaksuun vaikuttavia tietoja koskevista olennaisista muutoksista kalenterivuoden aikana.

Säännöksen loppuun sisältyvä yleisluontoinen viittaus muihin riskin arviointiin ja vakuutusmaksuun vaikuttaviin tietoihin ei täytä täsmällisyysvaatimuksen edellytyksiä.

Perustelujen (s. 144) mukaan jotta ilmoitusvelvollisuus toimisi, olisi vakuutusyhtiön informoitava vakuutusnottajaa tästä velvollisuudesta. Vakuutusyhtiön velvollisuus yksilöidä nämä muut tiedot tulee täsmällisyysvaatimuksen täyttämiseksi siirtää lain tasolle (esimerkiksi seuraavaan tapaan: "vakuutusyhtiön pyytämistä muista riskin arviointiin ja vakuutusmaksuun vaikuttavia tietoja koskevista olennaisista muutoksista").

Rangaistussäännöksiä koskeva yhteenveto

Oikeusministeriö ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi rangaistussäännökset uudelleen siten, että vakuuttamisvelvoitteen välttämisen rangaistusuhkana olisi sakkorangaistus tai enintään lyhyt vankeusrangaistus. Tällaisen rangaistussäännösten säätäminen ei edellytä laajoja perusteluja ja on mahdollista esitysluonnoksen perusteella.

⁴ Vai tarkoitetaanko ilmoitusvelvollisuudella myös 1. LE:n 110 §:n mukaista velvollisuutta tehdä vahinkoilmoitus? Vahinkoilmoituksen laiminlyönti sinänsä ei kai kuitenkaan voi johtaa tapaturmavakuutusmaksun määräämättä jättämiseen tai sen määräämiseen liian alhaisena, jos työnantaja täyttää 165 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa.

Jos sakkorangaistukseen perustuvaa mallia ei voida pitää riittävänä, voisi rangaistusuhan vaihtoehtoisesti yhdistää työeläkevakuutusmaksupetosta koskeviin nykyisiin säännöksiin. Eesityksen perusteluissa tulisi kuitenkin tällöin käsitellä kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta sääntelyn kohdetta ja vaihtoehtoja olennaisesti nyt esitettyä laajemmin. Erityisesti tulisi perustella törkeän tekemuodon säätäminen.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 1 luku tulisi otsikoida tavanomaisesti (esim. ”Lain soveltamisala”).

Lakiehdotuksen 72 §:n 1 momentin alku tulisi selkeyden vuoksi kirjoittaa muotoon: ”Vuosityöansio määräytyy tämän pykälän 2 momentin mukaan...”.

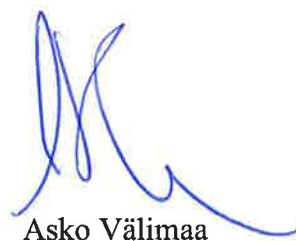
Lakiehdotuksen 81 § tulee muotoilla asetuksenantovaltuuden muotoon.

Lakiehdotus vaikuttaa osin vielä viimeistelemättömältä. Eesityksen jatkovalmistelussa on muun muassa huolehdittava siitä, että lukujakoa noudatetaan koko laissa ja korjattava 188 §:n otsikko (pitäisi ilmeisesti olla ”Vakuutusmaksua vastaavan maksun ja *laiminlyöntimaksun* määrääminen”). Lisäksi viittaus ulosottokaaren 95 §:ään lakiehdotuksen 168 §:ssä tulee muuttaa muotoon: ”ulosottokaaren 3 luvun 95 §:n mukaisen..”. Samassa pykälässä käytetty termi ”vakuutuksenottajan tuntemattomuus” tulisi lisäksi täsmentää muotoon ”vakuutuksenottajan olinpaikan tuntemattomuus”, joka antaa selvemmän kuvan siitä, mitä pykälällä tarkoitetaan ja mitä myös ulosottokaaren termillä ”tuntemattomuudesta” tarkoitetaan.

Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan rikosnimike kursivoidaan paitsi pykälän otsikossa, myös tunnusmerkistössä (”tapaturmavakuutusmaksupetoksesta”, ”törkeästä tapaturmavakuutusmaksupetoksesta”).

Eesitysluonnos on toimitettava jatkovalmistelun jälkeen oikeusministeriölle laintarkastukseen valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaisesti. Rikoslain muuttamisen osalta on lisäksi pyydetty oikeusministeriön esittelylupa ennen asian esittelyä.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Liisa Vanhala

Liite: luonnos RL 29 lukuun sisältyviksi säännöksiksi

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Alustava luonnos 3.1.2014</i>
<p>Rikoslaki 29 luku</p> <p>4 a § Työeläkevakuutusmaksupetos</p> <p>Työnantaja tai tämän edustaja, joka</p> <p>1) laiminlyömällä työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden tai muun työntekijän eläkelaiassa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden,</p> <p>2) antamalla työntekijän eläkelain mukaista tehtävää hoitavalle työntekijän eläkelain mukaan tarvittavan, vakuutusmaksuun tai eläkkeistä aiheutuvien kulujen jakamiseen vaikuttavan tiedon virheellisenä tai kieltäytymällä antamasta tässä kohdassa mainittuja tietoja tai</p> <p>3) jättämällä työntekijältä perimänsä työntekijän työeläkevakuutusmaksun tilittämättä työntekijän eläkelain mukaiselle eläkevakuutusta hoitavalle eläkelaitokselle</p> <p>aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa työeläkevakuutusmaksun määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai sen aiheettoman palauttamisen, on tuomittava työeläkevakuutusmaksupetoksesta sakkoon tai vankeuteen enin-</p>	<p>Rikoslaki 29 luku</p> <p>4 a § Työnantajamaksupetos</p> <p>Työnantaja tai tämän edustaja, joka</p> <p>1) laiminlyömällä työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisen tai työtapaturma- ja ammattitautilain (/) 161 §:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden taikka työntekijän eläkelaiassa tai työtapaturma- ja ammattitautilain 164 tai 165 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden, taikka</p> <p>2) antamalla työntekijän eläkelain mukaista tehtävää hoitavalle työntekijän eläkelain mukaan tarvittavan, vakuutusmaksuun tai eläkkeistä aiheutuvien kulujen jakamiseen vaikuttavan tiedon tai työtapaturma- ja ammattitautilain mukaista tehtävää hoitavalle työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan tarvittavan, vakuutusmaksuun vaikuttavan tiedon virheellisenä taikka kieltäytymällä antamasta tässä kohdassa mainittuja tietoja</p> <p>(3 k. kumotaan)</p> <p>aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa työeläkevakuutusmaksun tai tapaturmavakuutusmaksun määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai sen aiheettoman palauttamisen, on</p>

<p>tään kahdeksi vuodeksi.</p> <p><i>Kun 1 momentissa tarkoitettu teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, siitä voidaan jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos vakuutusmaksun korotus harkitaan riittäväksi seuraamukseksi.</i></p>	<p>tuomittava <i>työnantajamaksupetoksesta</i> sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.</p> <p><i>(2 mom. kumotaan, ks. uusi 12 §)</i></p>
<p>4 b § Törkeä työeläkevakuutusmaksupetos</p> <p>Jos työeläkevakuutusmaksupetoksessa</p> <p>1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai</p> <p>2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti</p> <p>ja työeläkevakuutusmaksupetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava <i>törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta</i> vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.</p>	<p>4 b § Törkeä työnantajamaksupetos</p> <p>Jos työnantajamaksupetoksessa</p> <p>1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai</p> <p>2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti</p> <p>ja <i>työnantajamaksupetos</i> on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, työnantaja tai tämän edustaja on tuomittava <i>törkeästä työnantajamaksupetoksesta</i> vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.</p>
<p>9 § Määritelmät ja vastuun kohdentaminen</p> <p>— — —</p> <p>Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettuun työnantajaan ja tämän edustajaan sovelletaan, mitä 47 luvun 8 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetään työnantajasta tai työnantajan edustajasta.</p> <p>Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ssä mainittuun rikokseen sovelletaan, mitä 47 luvun 7 §:ssä sääde-</p>	<p>9 § Määritelmät ja vastuun kohdentaminen</p> <p>— — —</p> <p>Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettuun työnantajaan ja tämän edustajaan sovelletaan, mitä 47 luvun 8 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetään työnantajasta tai työnantajan edustajasta.</p> <p>Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ssä mainittuun rikokseen sovelletaan, mitä 47 luvun 7 §:ssä sääde-</p>

tään vastuun kohdentamisesta.	tään vastuun kohdentamisesta.
	<p>12 § Vakuutusmaksun korotuksen ja laiminlyöntimaksun suhde työnantajamaksupetokseen</p> <p><i>Edellä 4 a §:ssä tarkoitettussa rikosasiassa voidaan jättää ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä, jos vakuutusmaksun korotus tai laiminlyöntimaksu harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Asiaa arvioitaessa otetaan huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuus ja toistuvuus, odotettavissa oleva rangaistus, tekoon tai laiminlyöntiin liittyvän vakuutusmaksua vastaavan maksun määrä, vakuutusmaksun korotuksen tai laiminlyöntimaksun suuruus sekä työnantajalle tai tämän edustajalle teosta tai laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuneet muut seuraukset.</i></p> <p><i>Edellä 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettussa asiassa syytettä ei voida nostaa eikä tuomiota antaa, jos samasta asiasta samalle henkilölle on jo määrätty vakuutusmaksun korotus tai laiminlyöntimaksu. [Syyte voidaan kuitenkin nostaa ja tuomio antaa, jos vakuutusmaksun korotuksen tai laiminlyöntimaksun määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista olennaisista tosiseikoista ja samassa asiassa aikaisemmin määrätty vakuutusmaksun korotus tai laiminlyöntimaksu on poistettu.]</i></p>

