

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 269/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Liisa Ojala, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Tapio Tuovinen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Energiavirasto
- Innovaatiorahoituskeskus Tekes
- Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Keskeinen sisältö. Hallituksen esityksen mukaan liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisala laajennettaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Lisäksi liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena ei voisi enää jatkossa olla lakisääteisten velvollisuuksien olennainenkaan laiminlyöminen, jos laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä. Laiminlyöntien olennaisuuden arvioinnissa olisi otettava erityisesti huomioon laiminlyönneistä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä. Ehdotettujen muutosten taustalla on harmaan talouden ja talousri-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2017 vp

kollisuuden torjunnan toimintaohjelma sekä kirjanpitolakiin tehtyt, vuoden 2016 alusta voimaan tulleet uudistukset, joissa liike- ja ammattitoimintaan kohdistuvat velvoitteet yhdenmukaistettiin.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset. Talousvaliokunta katsoo esityksen tasapuolistavan yritystoiminnan harjoittamisen edellytyksiä. Muutoksen jälkeen eri yritysmuotoja käsitellään voimassa olevaa sääntelyä yhdenmukaisemmin, jonka myötä myös oikeusvarmuuden voidaan odottaa parantuvan. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännöstä poistetaan sellaisia tekijöitä, jotka ovat omiaan tuottamaan taloudellisesti edullisemmän aseman lakisääteisiä velvoitteitaan laiminlyöville tahoille. Koska toisaalta rehellistä liiketoiminnan harjoittajaa ei tule rangaista yrittäjäriskin realisoinnista, valiokunta pitää kannatettavana hallituksen esityksen mukaista muutosta, jossa maksukyvyttömyyteen perustuva julkisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyönti ei olisi yksinään riittävä peruste liiketoimintakiellolle.

Esitys on saanut pääosin hyväksyvän vastaanoton valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, joskin tässä yhteydessä on nostettu esiin hankerahoitusviranomaisten vaikeus selvittää, milloin käsillä voi olla tilanne, jossa lakisääteisten velvoitteiden maksun laiminlyönti tosiasiallisesti johtuu maksukyvyttömyydestä. Kokonaisselvitys olisi tarpeen sen selvittämiseksi, onko hanke viety läpi asianmukaisesti kaikkine tietojenantovelvoitteineen. Vaikka tästä näkökulmasta sääntelyyn näyttäisi edelleen jäävän tulkinnanvaraisuutta, talousvaliokunta katsoo hallituksen esityksen vievän kuitenkin normistoa oikeaan suuntaan.

Kaiken kaikkiaan talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana kiinnittäen kuitenkin huomiota seuraaviin, valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin nousseisiin seikkoihin.

Ne bis in idem. Hallituksen esityksen mukaan liiketoimintakieltoa ei pidetä sellaisena seuraamuksena, jolla olisi ne bis in idem -vaikutus (kielto tutkia, syyttää tai tuomita toiseen kertaan samasta teosta, josta henkilö on jo lainvoimaisella päätöksellä joko vapautettu tai tuomittu) muihin viranomaisten asettamiin seuraamuksiin nähden. Talousvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa välttämättömänä käsillä olevan lainsäädännön tavoitteiden turvaamiseksi. Liiketoimintakielto on luonteeltaan turvaamistoimi, jolla pyritään varmistamaan terveen liiketoiminnan ja tasapuolisten kilpailun lähtökohtien edellytykset. Talousvaliokunnan toimialalla kysymys korostuu erityisesti yritysten verotusmenettelyn yhteydessä ja energiamarkkinoilla.

Verotus. Jos väärinkäytöksestä on määrätty veronkorotus, samasta asiasta ei saa nostaa enää rikossyytettä, koska veronkorotus rinnastuu rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Kun verorikoksesta voidaan rangaista vain luonnollista henkilöä, ne bis in idem -kiellon kanssa voi olla ristiriidassa vain sellainen veronkorotus, joka on määrätty luonnolliselle henkilölle tai josta luonnollinen henkilö vastaa suoraan lain nojalla. Henkilöyhtiölle määrätty veronkorotus on siis aina este määrätä samasta teosta yhtiön toiminnasta vastanneelle luonnolliselle henkilölle rikosoikeudellinen rangaistus välittömän veron välttämiseksi. Veronkorotuksen määrääminen estää rikosasian tutkimisen myös siinä tapauksessa, että muutoksenhakuaste on syytteen vireille tulon jälkeen kumonnut ja palauttanut veronkorotusta koskevan asian uudelleen käsiteltäväksi. Jos Verohallinto kuitenkin poistaa ennen syytteen vireille tuloa määrätty veronkorotukset, ne bis in idem -estevaiikutusta ei synny.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2017 vp

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 6) on todettu, että liiketoimintakieltoa ei ole pidettävä sellaisena rangaistustyyppisenä seuraamuksena, jota ne bis in idem -kielto koskisi. Liiketoimintakiellon määrääminen ei myöskään kuulu erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullin- korotuksesta annetun lain (781/2013) soveltamisalaan. Täten veronkorotus ei estä liiketoimintakielloasian tutkintaa ja määräämistä muussa menettelyssä. Henkilö voidaan siis määrätä liiketoimintakielloon myös tilanteessa, jossa hänelle on määrätty veronkorotus.

Vaikutukset erityisesti energiamarkkinoilla. Koska energian tukkumarkkinoilla voi markkinatoimijoina olla oikeushenkilöiden lisäksi myös luonnollisia henkilöitä, on ehdotettu sääntely tarpeen. Energian tukkumarkkinoilla tapahtuvista väärinkäytöksistä voidaan Suomessa tuomita hallinnollisia seuraamuksia, joita voitaisiin niiden luonteen perusteella pitää rangaistustyyppisinä seuraamuksina, ellei kiellon soveltamatta jättämiselle ole lainsäädännössä erityisiä perusteita. Hallituksen esitystä voidaan pitää kaiken kaikkiaan sekä menettelyllisesti että rikostorjunnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen kannalta parannuksena nykytilaan, erityisesti energian tukkumarkkinoilla mahdollisesti tapahtuvien markkinamanipulaatio-, sisäpiiritiedon väärinkäyttö- ja tiedotamisrikkomusten kontekstissa.

Viranomaisten rooli. Laissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle — konkurssiasiamies pois lukien — annettaisiin oikeus pyytää poliisia tai tulliviranomaista tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset. Oikeus pyynnön esittämiseen annettaisiin myös konkurssilaisissa tarkoitettulle pesänhoitajalle. Tutkintapyyntöoikeus koskisi tilanteita, joissa kielto voitaisiin määrätä liiketoiminnassa tehdyn lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella, mutta joissa ei olisi syyllistytty rikolliseen menettelyyn.

Talousvaliokunta tähdentää, että vakavien rikkomusten torjumiseksi viranomaisille on turvattava riittävät mahdollisuudet rikkomusten tutkimiseen ja seuraamusten asettamiseen siten, ettei mahdollisesti aiemmin asetettu liiketoimintakiello tai sen asettamiseksi käynnistetty viranomaismenettely estä muiden viranomaisten toimenpiteitä ja seuraamusten asettamista. Erityisesti valiokunta kiinnittää huomiota energia-alan valvontaviranomaisten toimivaltuuksien laajuuteen ja yhdenmukaisuuteen sekä seuraamusten riittävään vaikuttavuuteen suhteessa alalla mahdollisesti tapahtuvien väärinkäytösten vakavuuteen ja vaikutuksiin energian loppukäyttäjähintoihin.

Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset selkeyttävät valvontaviranomaisten mahdollisuuksia pyytää poliisia tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakiello myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä.

Liityntä kartellilainsäädäntöön. Liiketoimintakiellon asettaminen ei ole ollut käytännössä sovellettavissa kartelliasioissa ottaen huomioon muun muassa liiketoimintakiellosta annetun lain mukainen henkilöpiirin raja. Mietintönsä vastikään (14.3.2017) valmiiksi saaneen työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän (TEM043:00/2015) tehtävänä oli arvioida kilpailulakia tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta, eikä se päätynyt ehdottamaan kilpailulakiin erillistä säännöstä liiketoimintakiellosta. Valvontaviranomaisten käsityksen mukaan kartelleista vastuussa olevat henkilöt poikkeavat siitä henkilöpiiristä, johon liiketoimintakiello voidaan kohdistaa. Kielto olisi merkityksellinen seuraamus ainoastaan, jos se olisi mahdollista kohdistaa kilpailunrajoituksen tosiasiallisesti toimeenpaneviin tahoihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2017 vp

Lopuksi. Talousvaliokunta pitää sääntelyn lähtökohtia kannatettavina, mutta kiinnittää huomiota normiston johdonmukaisuuden tarpeeseen hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia laajemminkin. Muun muassa liiketoimintakiellon pituutta koskevan sääntelyn tulisi olla yhteensopiva maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevan lainsäädännön kanssa. Talousvaliokunta viittaa suurel-le valiokunnalle antamaansa lausuntoon (TaVL 13/2017 vp — U 13/2017 vp), jossa se on korostanut, että rehellisesti toimineella yrittäjällä on oltava mahdollisuus jatkaa liiketoimintaa tai aloittaa uusi yritystoiminta epäonnistumisesta huolimatta. Lainsäädäntöä tulee kehittää yrittäjyyttä tukeväksi myös näiltä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller