

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellosta annettua lakia. Esityksen mukaan lain soveltamisala laajennettaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan.

Lisäksi liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena ei voisi olla lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen, jos laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä. Laiminlyöntien olennaisuuden arvioinnissa olisi muun ohella otettava erityisesti huomioon laiminlyönneistä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä.

Laissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää poliisia taikka toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä tulliviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakiello. Oikeus tutkintaa koskevan pyynnön esittämiseen annettaisiin myös konkurssilaissa tarkoitettulle pesähoitajalle. Tutkinta koskisi tilanteita, joissa liiketoimintakiello voitaisiin määrätä liiketoiminnassa tehdyn lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella, mutta joissa ei olisi syylistytty rikolliseen menettelyyn.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän oikeutta saada tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista laajennettaisiin.

Esitys sisältää lisäksi tarpeellisina pidetyt ehdotukset rikostorjunnasta Tullissa annetun lain, konkurssilain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Liiketoimintakiello elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimenpiteenä.....	6
3 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	6
3.1 Liiketoimintakiellon henkilöpiiri ja kiellon sisältö.....	6
3.2 Liiketoimintakielloasian tutkinta.....	11
3.3 Pesähoitajan ilmoitusvelvollisuus.....	14
3.4 Tietojen luovuttaminen liiketoimintakielloasian tutkintaa varten.....	15
3.5 Valvontaviranomaisen ja pesähoitajan oikeus luovuttaa tietoja.....	17
3.6 Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset.....	17
3.7 Liiketoimintakieltorekisteri.....	20
4 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	21
5 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	23
6 ASIAN VALMISTELU.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	27
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	27
1.1 Laki liiketoimintakiellosta.....	27
1.2 Laki rikostorjunnasta Tullissa.....	33
2 luku Tullin toimivaltuudet tullirikostorjunnassa.....	33
1.3 Konkurssilaki.....	33
9 luku Konkurssipesän selvitys ja velallisen kirjanpito.....	33
10 luku Konkurssin raukeaminen.....	33
14 luku Konkurssipesän hallinto.....	34
1.4 Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta.....	34
2 VOIMAANTULO.....	34
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	35
LAKIEHDOTUKSET.....	39
1. Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta.....	39
2. Laki rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n muuttamisesta.....	41
3. Laki konkurssilain muuttamisesta.....	42
4. Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta.....	43
LIITE.....	44
RINNAKKAISTEKSTIT.....	44
1. Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta.....	44
2. Laki rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n muuttamisesta.....	48
3. Laki konkurssilain muuttamisesta.....	49
4. Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta.....	51

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012—2015 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä 19 päivänä tammikuuta 2012. Jo päättyneen toimintaohjelman mukaan liiketoimintakiellon tehostamiseksi ryhdytään toimenpiteisiin. Toimintaohjelmassa todetaan, että tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä, mahdollistetaan kaikille esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta sekä laajennetaan viranomaisten oikeutta ja mahdollisuutta ilmoittaa esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon mahdollisista rikkomisista. Lisäksi periaatepäätöksessä edellytetään selvittävän mahdollisuudet saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä 28 päivänä huhtikuuta 2016 on hyväksytty harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia vuosille 2016—2020. Strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi on laadittu toimenpideohjelma, josta ilmenevät konkreettiset toimenpiteet strategian toteuttamiseksi. Toimenpideohjelma hyväksyttiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 7 päivänä kesäkuuta 2016. Eduskunnan harmaan talouden katvealueita koskeva tarkastusvaliokunnan mietintö (TrVM 9/2010 vp) sisältää liiketoimintakiellon tehostamista koskevan lausuman numero 17 (EK 42/2010 vp—M 8/2010 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellosta annettua lakia (1059/1985) sekä eräitä muita lakeja vuonna 2012—2015 voimassa olleen toimintaohjelman sisältämien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen lain soveltamisalan laajentamisesta kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun ammattitoimintaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Liiketoimintakiellosta annettu laki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986. Laki säädettiin osana konkurssilainsäädännön kokonaisuudistusta ja sillä pyrittiin ehkäisemään taloudellista rikollisuutta. Vuonna 1986 voimaan tulleen lain nojalla liiketoimintakiellolla voitiin määrätä kieltää konkurssivelallista tai konkurssiin asetetussa yrityksessä määräävässä asemassa ollutta harjoittamasta liiketoimintaa. Konkurssin lisäksi liiketoimintakiellon määräämisen perusedellytyksenä oli, että konkurssiin johtaneessa liiketoiminnassa oli törkeästi laiminlyöty liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvät velvollisuudet.

Merkittävimmat muutokset liiketoimintakiellosta annettuun lakiin on säädetty lailla 1220/1997, joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998. Muutoksilla muun muassa laajennettiin lain soveltamisalaa. Liiketoimintakiello voidaan muutosten seurauksena määrätä silloinkin, kun yritystä ei ole asetettu konkurssiin. Lisäksi kyseisen uudistuksen yhteydessä liiketoimintakieltoon määräämisen edellytykset uudistettiin pääosin nykyiseen muotoonsa, kiellon sisältöä tarkennettiin ja laajennettiin sekä kiellon noudattamisen valvonta säädettiin poliisin tehtäväksi.

Liiketoimintakiellosta annettua lakia on muun ohella muutettu myös lailla 1107/2006, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Tällöin lakia muutettiin siten, että kiellon valvonnan tehostamiseksi vero-, tulli-, ulosotto- ja palkkaturvaviranomaisen, konkurssiasiamiehen, julkisista varoista avustuksia ja etuuksia myöntävän viranomaisen sekä elinkeinotoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä hoitavan viranomaisen tehtäväksi tuli kiinnittää huomiota liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen. Lakiin lisättiin myös säännökset liiketoimintakiellon merkitsemisestä kaupparekisteriin ja säätiörekisteriin. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (1346/1999) muutettiin lisäksi siten, että Verohallinnolle säädettiin oikeus antaa tietoja poliisille liiketoimintakiellon valvontaa varten.

Liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksenä on lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti liiketoiminnassa tai 2 kohdan mukaan sellaiseen rikolliseen menettelyyn syylistyminen liiketoiminnassa, jota ei voida pitää vähäisenä. Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksenä oli viime vuosiin saakka kaikissa tapauksissa se, että liiketoimintaa pidetään lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla vahingollisena. Suomen liittyminen kahteen Euroopan neuvoston yleissopimukseen eli lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehtyyn yleissopimukseen (SopS 88/2011) ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehtyyn yleissopimukseen (SopS 44/2012) on kuitenkin edellyttänyt, että liiketoimintakiello voidaan määrätä eräistä liiketoiminnassa tehdyistä rikoksista siitä riippumatta, ovatko ne olleet mainitulla tavalla vahingollisia.

Liiketoimintakieltoon voidaan siten määrätä myös lain 3 §:n 3 momentin mukaiseen rikokseen syylistynyt henkilö. Näiden rikosten kohdalla ei edellytetä vähäistä suurempaa rikollista menettelyä eikä kokonaisuutena arvostellen vahingollista toimintaa. Mainitussa 3 momentissa tarkoitettuja rikoksia ovat 1) rikoslain (39/1889) 17 luvun 18 §:ssä tai 18 a §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos tai sen yritys taikka osallisuus siihen (sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen tai törkeä tekemuoto); 2) rikoslain 17 luvun 19 §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos tai osallisuus siihen (sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito); 3) kahdeksatoista vuotta nuorempaan henkilöön kohdistunut rikoslain 20 luvun 9 §:ssä tai 9 a §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos tai sen yritys taikka osallisuus siihen (paritus tai törkeä paritus); 4) rikoslain 25 luvun 3 §:ssä tai 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos tai sen yritys taikka osallisuus siihen (ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa); taikka 5) rikoslain 47 luvun 3 a §:ssä rangaistavaksi säädetty rikos (kiskonnantapainen työsyryntä).

Henkilöpiiri, jolle liiketoimintakiello voidaan määrätä, on rajattu. Liiketoimintakieltoon voidaan lain 2 §:n mukaan määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus (1 kohta), avoimen yhtiön yhtiömies, kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsen (2 kohta) sekä se, joka on yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin se, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa (3 kohta).

Liiketoimintakiellon sisällöstä säädetään lain 4 §:n 1 momentissa. Liiketoimintakieltoon määrätty ei saa itse tai toista välikätenä käyttäen harjoittaa sellaista liiketoimintaa, josta kirjanpitolaissa on säädetty kirjanpitovelvollisuus (1 kohta). Hän ei myöskään saa olla avoimen yhtiön yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä taikka eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsenenä (2 kohta). Liiketoimintakieltoon määrätty ei saa olla

yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa niihin rinnastettavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä (3 kohta). Lisäksi hän ei saa itse tai toista välikätenä käyttäen tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa tai hoitaa sen hallintoa (4 kohta) eikä itse tai toista välikätenä käyttäen tehdä osakeyhtiön perustamissopimusta tai olla osuuskunnan perustajana (5 kohta). Hän ei myöskään saa hankkia itse taikka toista välikätenä käyttäen omistukseen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä (6 kohta). Liiketoimintakielloon määrätyn on kiellettyä myös harjoittaa Suomessa liiketoimintaa ulkomaille perustettua yhteisöä välikätenä käyttäen tai tosiasiallisesti johtaa sellaisen ulkomaille perustetun yhteisön toimintaa, joka harjoittaa liiketoimintaa Suomessa muuten kuin vähäisessä määrin eikä hankkia määräysvaltaa sellaisessa yhteisössä (7 kohta). Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään poikkeuksista, jotka koskevat toimimista julkisoikeudellisessa yhteisössä, aatteellisessa yhdistyksessä tai säätiössä taikka joita voidaan erityisestä syystä määrätä kiellon sisältöön.

Liiketoimintakiellon määrää yleinen tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta (6 §). Asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsittelystä säädetään (19 §).

Liiketoimintakiellosta annettu laki sisältää muun ohella säännökset myös väliaikaisen liiketoimintakiellon määräämisestä (11 §), liiketoimintakiellon kumoamisesta (15 §), pidentämisestä (17 §), liiketoimintakieltoasian tutkinnasta (19 a §) ja liiketoimintakielloista pidettävästä rekisteristä (21 §). Liiketoimintakiellon rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 16 luvun 11 §:ssä.

Liiketoimintakiellon käyttö on reilun kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna lisääntynyt merkittävästi. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan marraskuun alussa 2016 voimassa oli 1281 liiketoimintakieltoa. Vuonna 2015 voimassa oli 1200 ja vuonna 2013 yhteensä 1146 liiketoimintakieltoa. Vastaavasti kymmenen vuotta tätä aikaisemmin vuonna 2003 liiketoimintakieltoja oli voimassa 170.

Uusia liiketoimintakieltoja on viime vuosina määrätty reilut 300 vuodessa. Vuonna 2015 liiketoimintakielloon määrättiin Tilastokeskuksen tietojen mukaan 374 henkilöä, mikä on hieman enemmän kuin aikaisempina vuosina.

Liiketoimintakieltoja on Tilastokeskuksen tietojen mukaan määrätty liittyen lähinnä talousrikoksiin, erityisesti törkeään kirjanpitorikokseen, kirjanpitorikokseen, törkeään velallisen epärehellisyyteen ja törkeään veropetokseen. Selvästi eniten liiketoimintakieltoja on määrätty liittyen törkeään kirjanpitorikokseen. Esimerkiksi vuonna 2015 lähes kolme neljäsosaa määrätyistä liiketoimintakielloista määrättiin törkeään kirjanpitorikokseen liittyen.

Uusien liiketoimintakieltojen keskipituus on vuosina 2014 ja 2015 ollut noin kolme ja puoli vuotta (mediaani).

Käytännössä liiketoimintakiellot määrätään lähes yksinomaan rikoksen perusteella eli liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Tilastokeskuksen mukaan vuosina 2000—2015 liiketoimintakielloon on määrätty muun kuin rikoksen perusteella eli liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viisi henkilöä.

2.2 Liiketoimintakielto elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimenpiteenä

Liiketoimintakielto on elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide, jonka tavoitteena on sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estäminen sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitäminen. Liiketoimintakiellolla pyritään estämään vahingolliseksi havaitun liiketoiminnan jatkaminen. Lailla suojataan erityisesti velkojia, sopimuskumppaneita, julkista taloutta sekä tervettä ja toimivaa taloudellista kilpailua (HE 198/1996 vp).

Myös korkein oikeus on oikeuskäytännössään korostanut liiketoimintakiellon olevan lähinnä elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide (KKO 2004: 131 ja KKO 1998:43). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei sitä vastoin ole ottanut kantaa liiketoimintakiellon oikeudelliseen luonteeseen. Lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat ottaneet tähän kantaa (LaVM 15/1997 vp ja PeVL 12/1985 vp). Lakivaliokunta on viitaten edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon katsonut, ettei liiketoimintakielto ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan mukainen seuraamus.

Liiketoimintakiellon oikeudellisella luonteella on merkitystä erityisesti niin sanotun *ne bis in idem* –kiellon noudattamisessa. *Ne bis in idem* merkitsee kieltoa tutkia, syyttää ja tuomita toiseen kertaan rikoksesta, josta henkilö on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Kiellosta määrätään sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta koskevan yleissopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (14.12.2007, EUVL C 303) 50 artiklassa, samoin kuin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa. *Ne bis in idem* –kiellon soveltuvuuden selkeyttämiseksi käytännössä on säädetty erillisellä päätöksellä määrätävistä veron- tai tullinkorotuksesta annettu laki (781/2013), joka on tullut voimaan 1 päivänä joulukuuta 2013. Liiketoimintakiellon määrääminen ei kuitenkaan kuulu mainitun lain soveltamisalaan.

Ne bis in idem –kieltoa sovelletaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä seuraamuksen oikeudellinen luonne arvioidaan itsenäisesti riippumatta seuraamuksen kansallisesta luokittelusta. Liiketoimintakiellon oikeudellista luonnetta ei ole kuitenkaan syytä arvioida voimassa olevasta poiketen. Jos hallinnollisessa menettelyssä määrätään rangaistusluonteinen seuraamus kuten veronkorotus, *ne bis in idem* –kielto estää saman asian käsittelyn rikosprosessissa, joten myöskään liiketoimintakieltoasian tutkintaa ei tällöin toimiteta esitutinnan yhteydessä. Koska liiketoimintakieltoa ei ole pidettävä sellaisena rangaistustyyppisenä seuraamuksena, jota *ne bis in idem* –kielto koskee, hallinnollinen seuraamus kuten veronkorotus ei kuitenkaan estä liiketoimintakieltoasian tutkintaa ja määräämistä muussa menettelyssä. Vastaavasti korkein oikeus on julkaisemattomassa ratkaisussaan 1505/2014 katsonut, että henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon tilanteessa, jossa hänelle on määrätty veronkorotus, jonka johdosta syytetty törkeästä veropetoksesta ei voitu tutkia.

3 Nykytilan arviointi

3.1 Liiketoimintakiellon henkilöpiiri ja kiellon sisältö

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä muun ohella liiketoimintakiellosta annetun lain 2 §:n 1 kohdan nojalla yksityinen elinkeinonharjoittaja, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus. Määritelmä tarkoittaa, että niitä kirjanpitovelvollisia yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka harjoittavat ammattitoimintaa, ei voida määrätä lii-

ketoimintakieltoon. Liiketoimintakielto voi koskea vain sellaista yksityistä elinkeinonharjoittajaa, jonka voidaan katsoa harjoittavan kirjanpitolaissa tarkoitettua liiketoimintaa.

Mainittua rajoitusta on liiketoimintakiellon säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että tarve rajoittaa elinkeinotoiminnan harjoittamista ammatin harjoittamisen yhteydessä sattuneiden laiminlyöntien vuoksi on vähäinen. Ammattitoiminnassa ei käytetä sanottavasti vierasta työvoimaa eikä pääomaa, eikä siitä aiheutuva riski esimerkiksi luotonantajille ja muille velkojille yleensä ole kovin merkittävä (HE 29/1985 vp, s. 8). Ammattitoimintaa koskeva rajoitus koskee vastaavasti myös liiketoimintakiellon sisältöä, joka on määritelty liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:ssä. Yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta kielto koskee vain liiketoiminnan, mutta ei ammatin harjoittamista. Hallituksen esityksessä 29/1985 vp on katsottu, että kiellon ulottaminen ammattitoimintaan voisi muodostua kohtuuttoman ankaraksi (s. 10). Myös maatilatalouden harjoittaminen yksityisenä elinkeinonharjoittajana jää kiellon ulkopuolelle, sillä tällä ei ole yksityisenä elinkeinonharjoittajana kirjanpitovelvollisuutta.

Kirjanpitolaissa liike- ja ammattitoimintaa ovat tähän asti koskeneet osin eri velvollisuudet siten, että ammatinharjoittaja ei ole ollut velvollinen pitämään kahdenkertaista kirjanpitoa. Kirjanpitolain säännöksiä on kuitenkin uudistettu 1 päivänä tammikuuta 2016 voimaan tulleella lailla (1620/2015) siten, että myöskaan liikkeenharjoittajalla ei ole velvollisuutta pitää kahdenkertaista kirjanpitoa. Uudistetussa kirjanpitolaissa liike- ja ammattitoimintaa koskevat siis samat velvollisuudet, joten näiden kahden toiminnan luonnetta ei tarvitse enää kirjanpitolain soveltamisessa erottaa toisistaan. Ratkaisua on hallituksen esityksessä 89/2015 vp perusteltu erityisesti sillä, että rajanveto näiden kahden käsitteen välillä on vaikeaa. Luonnollisten henkilöiden kohdalla ammatinharjoittamisen erottamiseen liikkeenharjoittamisesta ei ole määritelty lainsäädännössä yksiselitteisiä tunnusmerkkejä. Ammatin harjoittaminen perustuu pääsääntöisesti henkilökohtaisiin taitoihin ilman merkittäviä pääomia, kuten esimerkiksi kirjanpitolautakunnan lausunnosta 996/1988 ilmenee, mutta liiketoimintaakin voidaan harjoittaa sitomatta siihen mainittavasti yrittäjän varoja. Vaikka liikkeen tunnusmerkistöön toisaalta kuuluu tavanomaisesti kiinteä toimipaikka, niin sellaisena saatetaan pitää verotuksessa asuntoakin. Siten toimipaikan olemassaolo ei ole riittävä erottelukriteeri ammatin harjoittamiseen nähden. Lisäksi liikkeenharjoittajanakaan toimiminen ei välttämättä edellytä, että asianomaisen yrittäjän palveluksessa olisi ulkopuolista työvoimaa eli yksin yrittäminen on mahdollista ammatin harjoittamisen tavoin. Mainituissa hallituksen esityksessä todetaan, että tämän rajanvedon vaikeuteen nähden on omiaan lisäämään oikeusvarmuutta se, että liikkeenharjoittaja rinnastetaan kirjanpidollisten velvoitteidensa osalta ammatinharjoittajaan. Yhdenmukainen kohtelu on perusteltua myös harmaan talouden torjunnan tavoitteen kannalta. Uudistetun kirjanpitolain 1 a §:n mukaan maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajat eivät ole luonnollisina henkilöinä kirjanpitovelvollisia.

Mainittu rajanvedon vaikeus koskee luonnollisesti myös liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamista. Oikeusvarmuudella on myös liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisessa keskeinen merkitys, sillä liike- ja ammattitoiminnan erottaminen toisistaan koskee niin liiketoimintakiellon henkilöpiiriä, kiellon sisältöä kuin kiellon rikkomisen rangaistavuuden arviointia. Kirjanpitolain muuttaminen edellä mainituin tavoin johtaa siihen, että kirjanpitolain soveltamisessa ei enää erotella liike- ja ammattitoimintaa toisistaan. Kuten edellä on todettu, myöskaan muualla lainsäädännössä ammatinharjoittamisen erottamiseen liikkeenharjoittamisesta ei ole määritelty yksiselitteisiä tunnusmerkkejä. Tämän johdosta liiketoimintakiellosta annetussa laissa näiden kahden käsitteen väliselle rajanvedolle annettu merkitys ei ole enää tarkoituksenmukainen ja sitä voidaan pitää oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisena.

Liiketoimintakiellosta annettua lakia säädettäessä rajavetoa on perusteltu myös tiettyjen ammattiryhmien jättämisellä kokonaan kiellon ulkopuolelle niiden toimiessa yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, eikä tiettyjen ammattien harjoittamista ole asetettu erityisasemaan. Ammatinharjoittamiselle on sitä vastoin perustuslaissa annettu sama asema kuin oikeudelle hankkia toimeentulonsa työllä tai elinkeinolla. Tiettyjen ammattiryhmien taikka tietyn ammatinharjoittamiseksi luokiteltavan toiminnan asettamista erityisasemaan ei ole enää pidettävä perusteltuna. Jos yksityinen elinkeinonharjoittaja toimii tavalla, joka täyttää liiketoimintakielloon määrittämisen edellytykset, yhdenvertaisuuden kannalta on vaikea esittää perusteluja sille, että ammatinharjoittamiseksi luokiteltava toiminta olisi eri asemassa kuin liiketoiminnaksi luokiteltava toiminta. Esimerkiksi useisiin törkeisiin kirjanpitorikoksiin ja törkeisiin veropetoksiin syylistymistä yksityisenä elinkeinonharjoittajana ammattitoiminnassa voidaan pitää yhtä moitittavana ja vahingollisena kuin vastaaviin tekoihin syylistymistä yksityisenä elinkeinonharjoittajana liiketoiminnassa. Sen, että henkilöllä on tietty ammattitaito, ei tulisi vapauttaa häntä elinkeinotoiminnalle asetetuista lakisääteisistä velvollisuuksista, taikka niiden laiminlyönnistä aiheutuvista toimenpiteistä. Myös ammattitoiminnan tavoitteena on lähtökohtaisesti taloudellinen voitto, eikä pelkkä tietyn toiminnan harjoittaminen riippumatta taloudellisesta tuloksesta.

Liiketoimintakiello ei estä henkilön työllistymistä palkkatyöhön. Henkilöillä, jotka ovat kouluttautuneet tiettyyn ammattiin, voidaan arvioida olevan usein muita parempi mahdollisuus ansaita toimeentulonsa palkkatyöllä liiketoimintakiellon määrittämisen jälkeen.

Siltä osin kuin liiketoimintakiellosta annettu laki koskee yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, eikä yksityistä elinkeinonharjoittajaa, lain soveltamista ei myöskään kaikilta osin ole sidottu liiketoiminnan harjoittamiseen. Lain 4 §:n 1 momentin 2—5 kohdassa tarkoitettu toimiminen yksityisoikeudellisessa oikeushenkilössä ei ole sidottu siihen, että oikeushenkilö harjoittaa liiketoimintaa. Hallituksen esityksessä 29/1985 vp todetaan, että osakeyhtiön, avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön ja osuuskunnan tarkoituksena on yleensä liiketoiminnan harjoittaminen. Jotta kielto olisi tehokas, on pidetty perusteltuna, että kielto koskisi myös toimintaa sellaisessa yhtiössä tai osuuskunnassa, joka ei harjoita liiketoimintaa. Mainitun esityksen mukaan liiketoimintakielloon määrättyllä ei yleensä voine olla mitään erityistä tarvetta osallistua sellaisen osakeyhtiön hallintoon, joka ei harjoita liiketoimintaa.

Liiketoimintakiellosta annetun lain esitöissä ei ole nimenomaisesti todettu, miten lakia sovelletaan tilanteessa, jossa tiettyä ammattia harjoitetaan yhtiömuodossa. Kuten edellä on todettu, osakeyhtiön, avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön ja osuuskunnan tarkoituksena katsotaan yleensä olevan liiketoiminnan harjoittaminen. Tämä tarkoittaa, että tietyn ammatin harjoittaminen yksityisenä elinkeinonharjoittajana ei voisi nykyisin johtaa liiketoimintakielloon, mutta vastaavan toiminnan voidaan katsoa olevan yhtiömuodossa liiketoiminnan harjoittamista, joten liiketoimintakiellon määrittäminen voisi olla mahdollista. Myös tältä osin olisi yhdenvertaisuuden kannalta perusteltua asettaa liiketoiminnan ja ammatin harjoittaminen samaan asemaan. Poikkeuksena olisivat kuitenkin jatkossakin maatilatalouden ja kalastuksen harjoittaminen yksityisenä elinkeinonharjoittajana, sillä niille ei ole säädetty kirjanpitovelvollisuutta.

Perusteltuna voidaan pitää, että liiketoimintakielloon voitaisiin jatkossa määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, jolla on kirjanpitolaisissa säädetty kirjanpitovelvollisuus. Elinkeinonharjoittamisella tarkoitetaan liikkeen- ja ammatinharjoittamista, joista molemmista on kirjanpitolaisissa säädetty luonnolliselle henkilölle kirjanpitovelvollisuus.

Tällaista ratkaisua voidaan pitää perusteltuna myös siitä näkökulmasta, että voimassa olevan lain mukaan liiketoimintakiello voidaan määrätä myös rikollisen menettelyn perusteella. Halli-

tuksen esityksessä 198/1996 vp, jonka perusteella liiketoimintakiellon soveltamisalasta poistettiin liityntä konkurssiin, todetaan, että lain soveltamisala olisi laajempi kuin alkuperäisen liiketoimintakiellosta annetun lain siinä, että muukin kuin velkoihin kohdistuva menettely liiketoiminnassa voisi olla perusteena liiketoimintakieltoon määräämiselle. Mainitun esityksen mukaan lain tavoitteena ei ole yksinomaan velkojien etujen, vaan myös muidenkin liiketoiminnan sidosryhmien suojaaminen vahingolliselta ja sopimattomalta liiketoiminnalta. Kiellon perusteena voi siis periaatteessa olla mikä tahansa sellainen rangaistava menettely liiketoiminnassa, jonka perusteella liiketoimintaa harjoittavan toimintaa voidaan pitää muiden kannalta vahingollisena. Hallituksen esityksessä 198/1996 vp todetaan lisäksi, että rikos voidaan katsoa liiketoiminnassa tehdyksi, kun se liittyy kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan. Tällaisia rikoksia ovat perinteisesti taloudellisiksi rikoksiksi luokiteltavat teot, kuten erityisesti kirjanpitorikokset sekä velallisen rikokset, verorikokset, avustuspetokset ja petokset. Myös jos yrityksen toiminta jo sinällään perustuu rikolliseen menettelyyn, kuten varastetun tavarankätkemiseen tai salakuljetukseen, kysymyksessä on lainkohdassa tarkoitettu menettely. Myös elinkeinorikoksia, ympäristörikoksia ja työrikoksia pidetään mainitussa hallituksen esityksessä rikoksina, joita voidaan pitää liiketoiminnassa tehtyinä rikoksina. Esityksen mukaan liiketoiminnassa tapahtuvana rikollisena menettelyä voidaan pitää sitäkin, että yritystoimintaa ylläpidetään pelkästään rikollisen toiminnan peittämiseksi. Tästä mainitaan esimerkkinä esimerkiksi rahanpesurikokset, joissa yritys saattaa toimia pelkästään rikollisen toiminnan peittämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan rikoksina, jotka eivät mitenkään liity taloudelliseen toimintaan, ei voitaisi pitää liiketoiminnassa tehtyinä, vaikka niihin syyllistyttäisiin elinkeinon harjoittamisen yhteydessä. Esityksessä mainitaan muun ohella esimerkkinä se, että kuorma-autoilija syyllistyy ammatissaan rattijuopumukseen.

Ammattitoiminnan rajoittamista liiketoimintakiellon ulkopuolelle on perusteltu ainoastaan alkuperäistä liiketoimintakiellosta annetun lain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä 29/1985 vp, jossa perusteluna on pidetty lähinnä sitä, että ammattitoiminnasta aiheutuva riski esimerkiksi luotonantajille ja muille velkojille ei yleensä ole kovin merkittävä. Kun liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalaa on laajennettu myös muuhun kuin konkurssiin liittyvään menettelyyn, ammattitoimintaan liittyviä kysymyksiä ei ole käsitelty hallituksen esityksessä 198/1996 vp, vaikka esityksessä on edellä mainituin tavoin on todettu, että laki suojaaisi jatkossa myös muuta kuin velkojien ja luotonantajien etua. Ottaen huomioon, että myös ammattitoiminnassa voidaan syyllistyä esimerkiksi siihen, että elinkeinotoiminta jo sinällään perustuu rikolliseen menettelyyn taikka että elinkeinotoimintaa ylläpidetään pelkästään rikollisen toiminnan peittämiseksi, kohtuuttomana ei voida pitää, että liiketoimintakiello koskisi myös ammattitoimintaa.

Koska liiketoimintakiellosta annetun lain käsitteissä liiketoiminnalla on keskeinen merkitys, eikä tarkoituksenmukaisena voida pitää, että lain käsitteistöä muutetaan kokonaan, perusteltuna voidaan pitää, että lain soveltamisalaa laajennettaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan sisällyttämällä lain 1 §:n 2 momenttiin uusi liiketoiminnan määritelmä. Määritelmän mukaan liiketoiminnalla tarkoitettaisiin kirjanpitolaissa tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa. Soveltamisalan muutos tulisi ottaa huomioon myös lain 2 §:n 1 kohdan sanamuodossa. Myös lain muissa säännöksissä käytetään liiketoiminnan käsitettä. Siltä osin kuin käsitteen käyttö liittyy yhteisöihin, joiden toiminta yleensä katsotaan liiketoiminnan harjoittamiseksi, uuden liiketoiminnan määritelmän ottaminen lain 1 §:n 2 momenttiin ei voida katsoa tarkoittavan lain soveltamisalan laajentamista. Siltä osin kuin laissa on yhteisöjen osalta käytetty liiketoiminnan käsitettä, tarkoituksena voidaan katsoa olleen rajata liiketoimintaa suhteessa sellaiseen toimintaan, joka ei liity kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eikä suhteessa ammattitoimintaan.

Vaikka esityksen mukaan liiketoimintakiello voitaisiin määrätä myös kirjanpitolaissa tarkoitettussa ammattitoiminnassa tehdystä rikoksesta, kyseisen rikoksen tulisi jatkossakin liittyä yksityisen elinkeinonharjoittajan taloudelliseen toimintaan, eikä esimerkiksi rattijuopumus olisi ammattitoiminnassa jatkossakaan peruste liiketoimintakiellon määräämiselle. Tämä rajoitus perustuu siihen, että liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan henkilön toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan erityisistä syistä voidaan määrätä, ettei kiello koske tiettyä tai tietyntaista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä. Hallituksen esityksessä 29/1985 vp on todettu, että säännöksessä tarkoitettu erityinen syy voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa kielloon määrättävän toimeentulo vaikeutuisi kohtuuttomasti, jollei hän saisi jatkaa liikettä, jossa hänen perheenjäseniäänkin työskentelee. Mainitussa esityksessä on myös todettu, että tuomioistuimien voisi kuitenkin yleensä sallia kielloon määrättävän osallistua tällaiseen liiketoimintaan vain, jos ei ole vaaraa, että hän tässä liiketoiminnassa menettelee sopimattomasti. Jotta soveltamisalan laajennus ammatinharjoittajiin ei johtaisi yksittäistapauksissa kohtuuttomuuteen, tulisi tuomioistuimien liiketoimintakielloa määrätessään mainittua säännöstä soveltaen tarvittaessa mahdollistaa tietty tai tietyntaisten liiketoiminta. Poikkeuksen määrääminen liiketoimintakiellon sisältöön voisi olla perusteltua juuri tilanteissa, joissa kielloon määrättävän toimeentulo vaikeutuisi kohtuuttomasti. Jotta tuomioistuimien määräämät poikkeukset liiketoimintakiellon sisältöön olisivat käytännössä toimivia, säännöksen sanamuotoa olisi perusteltua täydentää siten, että sen nojalla voitaisiin nimenomaisesti mahdollistaa myös tietynlaajuinen liiketoiminta. Tällaisella poikkeuksella liiketoimintakiellon sisältöön voitaisiin mahdollistaa erityisistä syistä riittävän toimeentulon hankkiminen liiketoimintakiellosta huolimatta.

Hallituksen esityksessä 29/1985 vp on myös todettu, että elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 5 §:ssä tarkoitettu elinkeino omaksi elatukseksi ei yleensä täytä liiketoiminnan tunnusmerkkejä. Mainitun pykälän mukaan luvallisen elinkeinon harjoittaminen ilman muita apulaisia kuin aviopuolisoa tai suoraan etenevää polvea olevia vajavaltaisia jälkeläisiä, ja siinä liikehuoneistoa, konttoria tai erityistä myyntipaikkaa pitämättä, on sallittu ilman eri ilmoitusta tai lupaa. Tämä itsensä elättämisen oikeus on silläkin, joka ei hallitse itseään ja omaisuuttaan. Tässä tarkoitettu soveltamisalaa koskeva poikkeus voidaan myös tarvittaessa ottaa huomioon liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Ruotsin lainsäädännössä liiketoimintakiello (*näringsförbud*) voidaan määrätä yksityisille elinkeinonharjoittajille (*enskilda näringsidkare*) ja se koskee yksityistä elinkeinonharjoittamista. Ruotsin liiketoimintakiellosta annetussa laissa yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan jokaista, joka ammattimaisesti harjoittaa elinkeinotoimintaa omissa nimissään ilman oikeushenkilöä. Elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan taloudellista toimintaa, riippumatta siitä, tavoitellaanko sillä voittoa. Käsitteellä tarkoitetaan periaatteessa samaa kuin Ruotsin kirjanpitolaain 2 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan luonnollinen henkilö, joka harjoittaa elinkeinotoimintaa (*näringsverksamhet*) on siitä kirjanpitovelvollinen (Regeringens proposition 2013/14:215). Näin ollen Ruotsin voimassa oleva lainsäädäntö kattaa Suomen kirjanpitolaissa tarkoitettua ammattitoimintaa vastaavan toiminnan.

Kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään, esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:ssä tarkoitetuille valvontaviranomaisille lukuun ottamatta konkursiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa. Se, että lain soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi koskemaan yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaa, ei tarkoittaisi, että valvontaviranomaisten piiriä tai tehtä-

viä muutettaisiin. Esimerkiksi terveydenhuollon valvontaviranomaiset, joiden tehtävät liittyvät muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, eivät muuttuisi mainituissa 21 a §:ssä tarkoitetuiksi valvontaviranomaisiksi, eivätkä niiden tehtävät laajentuisi.

3.2 Liiketoimintakieltoasian tutkinta

Liiketoimintakieltoasian tutkinnasta säädetään liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:ssä. Voimassa olevan pykälän ensimmäinen virke koskee pääasiallisesti tilanteita, joissa liiketoimintakielto tulisi määrättäväksi liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla rikollisen menettelyn johdosta. Säännöksen mukaan jos lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tulee esitutkinnan yhteydessä tutkia myös, onko liiketoimintakiellon määräämiseen edellytykset.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n ensimmäisessä virkkeessä viitataan esitutkintaan yleisesti, eikä siinä mainita nimenomaisesti poliisia tai muita esitutkintaviranomaisia. Kyseisen ilmaisun sanamuoto on osin aiheuttanut muissa esitutkintaviranomaisissa kuin poliisissa epätietoisuutta siitä, voidaanko niiden toimittaman esitutkinnan yhteydessä tutkia liiketoimintakieltoon määräämisen edellytyksiä. Lain 19 a §:n ensimmäistä virkettä on kuitenkin jo nykyisin osin tulkittu siten, että poliisin lisäksi myös muut esitutkintaviranomaiset ovat esitutkinnan yhteydessä voineet tutkia liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten olemassaolon, jos lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä.

Myös 19 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/1996 vp, s. 23 ja 24) viitataan 19 a §:n ensimmäisen virkkeen kohdalla esitutkintaan yleisesti, eikä siinä mainita nimenomaisesti poliisia tai muita esitutkintaviranomaisia. Lainkohdan sanamuodon ja esitöiden perusteella liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset voi siten esitutkinnan yhteydessä tutkia poliisi tai muu esitutkintaviranomainen. Esitutkintaviranomaisia ovat esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin lisäksi rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rajavartiolaissa (578/2005), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014).

Liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa koskevaa säännöstä ei ole muutettu niiden lakimuutosten yhteydessä, joilla on säädetty mahdollisuus määrätä liiketoimintakielto 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen rikosten perusteella. Liiketoimintakiellon määräämistä kyseisessä lainkohdassa tarkoitettujen rikosten perusteella ei koske edellytys siitä, että kyse olisi muusta kuin vähäisenä pidettävästä rikollisesta menettelystä. Tältä osin tutkintaa koskeva liiketoimintakiellosta annetun lain säännös ei siten ole ajan tasalla ja sen sanamuotoa olisi tältä osin syytä tarkistaa.

Esitutkinnan yhteydessä toimitettavaa tutkintaa koskevassa säännöksessä ei nykyisin säädetä erikseen liiketoimintakiellon pidentämistä koskevan asian tutkinnasta. Pidentäminen voi lain 17 §:n mukaan tulla kyseeseen, jos liiketoimintakieltoa rikotaan, eikä rikkomista voida pitää vähäisenä. Tutkintaa koskevaa säännöstä on tarpeen täydentää siten, että se kattaisi myös liiketoimintakiellon rikkomista koskevat tilanteet. Ehdotettu säännös on kuitenkin lähinnä oikeustilaa selventävä, sillä jo voimassa olevan lain nojalla pidentämisen edellytykset on voitu tutkia samalla kuin on tutkittu epäilyä kiellon rikkomisesta.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n toinen virke sitä vastoin koskee pääasiallisesti tilannetta, jossa liiketoimintakiello tulisi määrättäväksi liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla lakisääteisten velvoitteiden olennaisen laiminlyönnin johdosta, eikä rikollisen menettelyn perusteella. Säännöksen mukaan poliisin on lisäksi syyttäjän pyynnöstä toimitettava liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkinta.

Säännöksen soveltamisalaa on selvennetty hallituksen esityksessä (198/1996 vp, s. 23), jonka mukaan syyttäjän pyyntö tulee esitettäväksi lähinnä silloin, kun lain 2 §:ssä tarkoitetun henkilön menettelyä ei pidetä rangaistavana tai esitutkinnassa on katsottu, että esitutkinta ei koske liiketoiminnassa tehtyä rikosta tai liiketoimintakiellon edellytykset ovat muusta syystä jääneet tutkimatta. Käytännössä kyseeseen tulevat tilanteet, joissa henkilö on olennaisesti laiminlyönyt liiketoimintaan liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia, mutta joissa rikoksen tunnusmerkistö ei täyty. Tällöin tutkinta voidaan toimittaa liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n toisen virkkeen perusteella muutoin kuin esitutinnan yhteydessä. Todetun kaltaiset tilanteet ovat kuitenkin käytännössä harvinaisia. Kuten edellä on todettu, liiketoimintakieltoja ei ole juurikaan määrätty muutoin kuin rikollisen menettelyn johdosta.

Liiketoimintakiellosta annetussa laissa ei ole tätä tarkemmin määritelty sitä, miten muuhun kuin rikolliseen menettelyyn perustuvan liiketoimintakieltoasian tutkinta aloitetaan. Lain 19 a §:n toisen virkkeen mukaisesti toimittaessa aloitteen tutkinnan toimittamiseen on kuitenkin tultava nimenomaan syyttäjältä. Liiketoimintakiello voidaan tällaisessakin tapauksessa myös määrätä vain syyttäjän vaatimuksesta (6 §).

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman mukaan tarkoitetuissa tilanteissa syyttäjän lisäksi myös 21 a §:n 3 momentin mukaisten valvontaviranomaisten tulisi voida pyytää liiketoimintakiellon tutkintaa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä syyttäjä voi pyytää tutkintaa ainoastaan, jos hänellä on tieto liiketoimintakieltoasian tutkinnan tarpeellisuudesta. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan juurikaan sisällä sääntelyä syyttäjän tiedonsaannista tarkoitetuissa tilanteissa. Valvontaviranomaisille sitä vastoin saattaa tyypillisimmin kertyä tehtäviensä perusteella tietoa, jolla saattaa olla merkitystä liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten arvioinnissa. Tarkoituksenmukaisempaan voidaankin pitää, että valvontaviranomainen pyytäisi suoraan esitutkintaviranomaiselta tutkinnan toimittamista.

Valvontaviranomaisia voidaan pitää oikeana tahona tutkinnan pyytämiseen, sillä niille on jo nyt lain 21 a §:n 3 momentissa säädetty velvollisuus kiinnittää huomiota liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen. Tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat ensinnäkin vero-, tullivaltuutus- ja palkkaturvaviranomainen sekä konkurssiasiamies. Lisäksi valvontaviranomaisia ovat julkisista varoista avustuksia ja etuuksia myöntävä viranomainen sekä elinkeinotoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä hoitava viranomainen, joita ovat esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, aluehallintovirasto, Tekes ja energiavirasto.

Oikeus pyytää tutkinnan toimittamista voitaisiin rajoittaa vain tietyille keskeisille valvontaviranomaisille, kuten Verohallinnolle ja Tullille. Tämä kuitenkin asettaisi valvontaviranomaiset eri asemaan. Hallituksen esityksessä 82/2006 vp valvontaviranomaisten piiriä perusteltiin sillä, että liiketoimintakieltojärjestelmän yhtenä tehtävänä on estää näiden viranomaisten toimialaan kohdistuvia väärinkäytöksiä. Keskeistä valvontaviranomaisten määrittelyssä oli näiden viranomaisten toimintaan liittyvä tiedonsaanti, jolla on keskeinen merkitys myös tilanteissa, joissa tutkintaa pyydetäisiin. Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin kohta ei myöskään rajoita niitä lakisääteisiä velvoitteita, joiden olennainen laiminlyönti voi johtaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Perusteltuna voidaan näin ollen pitää, että oikeus tutkinnan

pyytämiseen annettaisiin lähtökohtaisesti kaikille 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille.

Siltä osin kuin kyse on tilanteista, joissa liiketoimintakielto tulisi määrättäväksi liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla rikollisen menettelyn johdosta, valvontaviranomaisten osalta ei olisi tarvetta lisäsääntelyyn. Jos kyse olisi rikosepäilystä, valvontaviranomainen tekisi rikosilmoituksen, jolloin liiketoimintakieltoasia säännönmukaisesti tutkittaisiin 19 a §:n nojalla.

Mainitun 19 a §:n toisessa virkkeessä mainitaan ainoastaan poliisi velvollisena syyttäjän pyynnöstä toimittamaan liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkinta. Lainkohdan sanamuodon mukaan muu esitutkintaviranomainen kuin poliisi ei syyttäjän pyynnöstäkään voi toimittaa liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkintaa, koska kyse on muusta kuin esitutkintaan liittyvästä tilanteesta. Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman mukaan kaikille esitutkintaviranomaisille tulisi mahdollistaa liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta. Selvänä voidaan kuitenkin pitää, että sotilasviranomaisen toiminnan luonteen vuoksi ei ole tarvetta säätää sille oikeutta toimittaa tässä tarkoitettua tutkintaa. Myöskään rajavartiolaitoksen osalta tätä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena sen toiminnan luonteen vuoksi. Poliisin lisäksi kuitenkin Tullin toiminnassa liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa voidaan pitää tarpeellisenä. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että tutkinnan voisi toimittaa poliisin lisäksi tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä.

Koska tutkintaa koskevan pyynnön esittämisestä esityksen mukaan seuraisi poliisin tai Tullin velvollisuus suorittaa tutkinta, perusteltuna voidaan pitää, että valvontaviranomainen ja pesähoitaja voisivat esittää pyynnön vain, jos tietty kynnys ylittyisi. Esityksen mukaan kynnys ylittyisi, jos olisi perusteltu syy epäillä, että lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon.

Hallituksen esityksessä 198/1996 vp (s. 23) selvennetään, että liiketoimintakieltoasian tutkimuksessa tulevat noudatettaviksi poliisilain säännökset poliisitutkinnasta silloin, kun liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä ei tutkita rikoksen esitutkinnan yhteydessä eli kun tutkinta perustuu liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan.

Poliisitutkinnalla tarkoitetaan poliisilain (872/2011) 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Poliisitutkinta toimitetaan poliisilain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä. Jos poliisitutkinta toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, häneen sovelletaan poliisilain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä. Mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua henkilön ei ole pykälän 3 momentin mukaan pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta ja vastatessaan esitettyihin kysymyksiin. Sen henkilön asema, johon liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittäminen kohdistuu, määräytyy siten poliisilain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan esitutkintalain rikoksesta epäiltyä koskevien säännösten mukaisesti. Toimitettaessa poliisilain mukaista tutkintaa noudatetaan todistusaineiston hankinnassa pelkästään poliisilain säännöksiä.

Jos poliisin lisäksi myös tulliviranomaiset voisivat toimittaa muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä liiketoimintakieltoasian tutkintaa, myös niiden toimittamaan tutkintaan tulisi soveltaa poliisilain tutkintaa koskevia säännöksiä.

3.3 Pesähoitajan ilmoitusvelvollisuus

Pesähoitajalla on konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan velvollisuus ilmoittaa velallisselvityksessä havainnot sellaisista seikoista, joilla voi olla merkitystä liiketoimintakiellon määrittämisen kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan pesähoitajan on toimitettava velallisselvitys muun ohella esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle. Tämä kuitenkin edellyttää esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän pyyntöä. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan, jos myöhemmin tulee ilmi seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tulee velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon, pesähoitajan on ilmoitettava niistä viipymättä syyttäjälle ja konkurssiasiamiehelle. Pesähoitajan on annettava syyttäjälle liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten olemassaolon tutkimista varten ne tiedot ja asiakirjat, joita tämä pyytää.

Konkurssipesän hoitajan velvollisuudesta ilmoittaa liiketoimintakieltoasian kannalta merkittävät tiedot syyttäjälle säädettiin alun perin liiketoimintakiellosta annetun lain 7 §:ssä. Alkuperäisen 7 §:n mukaan konkurssipesän hoitajan oli viipymättä ilmoitettava syyttäjälle, jos hänellä oli tietoonsa saamien seikkojen nojalla syytä epäillä lain 1 §:ssä tarkoitetun henkilön menettelleen siten, että tämä voitiin määrätä liiketoimintakieltoon. Säännös kumottiin lailla 1220/1997, kun vastaavansisältöinen säännös otettiin konkurssilainsäädäntöön. Konkurssilain sääntelyä muutettiin lailla 86/2013 ja voimassa olevan säännöksen mukaan velallisselvitys tulee toimittaa esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle ainoastaan pyynnöstä. Mainittu muutos tehtiin samassa yhteydessä kuin konkurssilakiin otettiin säännös pesähoitajan velvollisuudesta tehdä rikosilmoitus (14 luvun 5 §:n 4 momentti). Säännöksen mukaan jos on syytä epäillä, että velallinen on saattanut syllistyä velkojia vastaan tehtyyn rikokseen, kirjanpitorikokseen tai muuhun sellaiseen elinkeinotoiminnassa tehtyyn rikokseen, jolla saattaa olla velkojien maksunsaannin tai pesän selvityksen kannalta vähäistä suurempi merkitys, pesähoitajan tulee tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille.

Kun pesähoitajan tietoon tulee konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tulee velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon ja kyse olisi rikosepäilystä, lain 14 luvun 5 §:n mukaan pesähoitajalla on samalla myös velvollisuus tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille. Kun poliisille ilmoitetaan rikosepäilystä, myös liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset tutkitaan liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n mukaisesti. Lain 14 luvun 5 §:ssä säädetystä velvollisuudesta tehdä rikosilmoitus seuraa, että liiketoimintakiellon edellytykset tutkitaan rikosepäilyn yhteydessä.

Konkurssiasiamiehen tehtävä ja asema eroaa muista liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n valvontaviranomaisista siinä, että se ei ole itse suorassa yhteydessä mahdolliseen tutkinnan kohteena olevaan liiketoiminnan harjoittajaan, eikä se tee itse suoria havaintoja tämän toiminnasta. Konkurssiasiamies sitä vastoin valvoo päätyönään konkurssipesien hallintoa eli käytännössä pesähoitajia. Tämän johdosta muista valvontaviranomaisista poiketen esityksen mukaan ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että konkurssiasiamies pyytäisi ehdotetun 19 a §:n 2 momentin mukaisesti liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten tutkintaa.

Perusteltuna voidaan sitä vastoin pitää, että konkurssiin liittyvissä tilanteissa oikeus tutkintapyynnön tekemiseen annettaisiin konkurssilaissa tarkoitetulle pesähoitajalle. Tehtävä sopisi erityisesti pesähoitajalle, koska sillä on konkurssilain 14 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetty velvollisuus tehdä havaitsemistaan velallisen toiminnassa tehdyistä tietyistä rikoksista tarvittaessa rikosilmoitus poliisille. Tehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta olisi, että pesähoitajalle

annettaisiin oikeus tehdä myös liiketoimintakiellon edellytysten määräämisen tutkintaa koskeva pyyntö. Pesähoitajalla on paras käsitys velallisen toiminnasta ja myös velallisen koko asiakirja-aineisto käytössään.

Esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentissa säädetäisiin pesähoitajan oikeudesta tehdä siinä tarkoitettu tutkintapyyntö ja konkurssilain 14 luvun 5 §:n 4 momenttiin otettaisiin viittaus mainittuun liiketoimintakiellosta annetun lain säännökseen. Ehdotus edellyttäisi myös konkurssilain 10 luvun 5 §:n 2 momentin muuttamista. Mainittu säännös koskee pesähoitajalle maksettavaa palkkiota. Sitä tulisi täydentää siten, että myös liiketoimintakiellosta annetun lain mukaisen tutkintapyyntöön tekemisestä voitaisiin maksaa valtion varoista palkkiota ja kustannusten korvausta siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen.

Tarvetta ei olisi enää sille, että pesähoitaja ilmoittaisi syyttäjälle konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentin mukaisesti seikoista, joilla voi olla merkitystä liiketoimintakiellon määräämisessä, sillä esityksen mukaan syyttäjä ei enää lähtökohtaisesti pyytäisi liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa tarkoitettussa tilanteessa. Tämän johdosta syyttäjälle ei olisi enää tarpeen tehdä konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua ilmoitusta. Säännöksessä tarkoitettua ilmoitusta ei olisi tarpeen tehdä myöskään konkurssiasiamiehelle, koska sillä ei ole toimimiselvöllisyyttä asiassa, eikä esityksessä ehdoteta, että konkurssiasiamies voisi pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa. Mainitun 4 momentin viimeisessä virkkeessä oleva tietojen ja asiakirjojen luovuttamista koskeva säännös ei myöskään olisi enää tarpeellinen. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentti voitaisiin tarpeettomana kumota.

Konkurssilain lisäksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 31 b §:ssä säädetään energiaviraston oikeudesta ilmoittaa elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen velvollisuuksien olennaisista laiminlyönneistä syyttäjälle liiketoimintakiellon määräämistä varten. Koska esityksessä ehdotetaan, että energiavirasto liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentin mukaisena valvontaviranomaisena voisi pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto, voitaisiin mainittu 31 b § kumota.

3.4 Tietojen luovuttaminen liiketoimintakieltoasian tutkintaa varten

Voimassa olevassa lainsäädännössä poliisilla on poliisilain 4 luvun 2 ja 3 §:n nojalla laaja tiedonsaantioikeus liiketoimintakieltoasian tutkintaa varten sekä muilta viranomaisilta että yksityisiltä yhteisöiltä tai henkilöiltä.

Poliisilla on poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Pykälän mukaan poliisin oikeus saada tietoja kattaa kaikki poliisille kuuluvat tehtävät, joten poliisi saa pyynnöstä muilta viranomaisilta tietoja myös liiketoimintakieltoasian tutkintaa varten.

Tullin osalta poliisilain tiedonsaantioikeuksia vastaavat säännökset sisältyvät rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin. Tullia koskeva lainsäädäntö ei sisällä poliisilain 4 luvun 2 §:ää vastaavaa säännöstä oikeudesta saada tietoja viranomaiselta.

Poliisin osalta tietojen luovuttamista koskevat säännökset mahdollistavat tietojen luovuttamisen valvontaviranomaiselta esitutkintaviranomaiselle. Tietojen luovuttaminen edellyttää kuitenkin pyyntöä. Tullin osalta vastaavaa sääntelyä ei ole.

Esityksessä ehdotettava liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettuihin valvontaviranomaisille sekä pesänhoitajille annettava oikeus pyytää poliisia ja tulliviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakiello muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä edellyttää, että kyseisiä viranomaisia ja pesänhoitajia koskeva tietojen luovuttamista koskeva sääntely mahdollistaa tosiasiallisesti tutkinnan toimittamisen. Tarpeellisena voidaan pitää, että tutkinnan toimittamista koskeva säännös sisältäisi veloitteen, jonka mukaan valvontaviranomaisen ja pesänhoitajan on salassapitovelvollisuuden estämättä toimitettava poliisille ja tulliviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Perusteltua olisi, että valvontaviranomainen luovuttaisi tiedot ilman poliisin tai tulliviranomaisen pyyntöä. Johdonmukaista olisi, että mainittu tietojen luovuttamista koskeva säännös vastaisi laajuudeltaan poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momenttia, mutta edellyttäisi tietojen luovuttamista ilman pyyntöä. Tarkoitettu säännös olisi riittävä liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten. Säännös olisi riittävä myös tulliviranomaisen toimittaman liiketoimintakieltoasian tutkinnan mahdollistamiseksi, vaikka Tullilla ei ole asiassa erityislainsäädäntöä. Koska poliisin tai tulliviranomaisen tarvitsemia tietoja on vaikea yksilöidä tarkemmin, oikeus tietojen saamiseen tulisi sitoa välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen (PeVL 62/2010 vp ja 59/2010 vp).

Yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä koskevan tiedonsaannin osalta poliisilla on poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityksen, pankin tai vakuutuslaitoksen estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada poliisilain 6 luvussa tarkoitettua poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Hallituksen esityksessä 198/1996 vp todetaan, että selvää on, että liiketoimintakieltoasiaa koskevassa poliisitutkinnassa on aina kysymys tärkeästä julkisesta edusta ja että sen vuoksi poliisilla on oikeus tietojen saantiin. Poliisin tiedonsaanti liiketoimintakieltoasian tutkintaan muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä perustuu siis mainittuun poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen, jossa tiedon saamisen peruste on tärkeä julkinen etu.

Tullin osalta vastaava säännös sisältyy rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 14 §:ään. Pykälän mukaan Tullilla on poliisilain 4 luvun 3 §:ää vastaava oikeus saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä, mutta oikeus saada tietoja koskee tullirikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä. Pykälän perusteella Tullilla ei ole oikeutta saada tarkoitettuja tietoja liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten. Koska esityksessä ehdotetaan, että tulliviranomaisella olisi oikeus toimittaa liiketoimintakieltoasian tutkinta myös muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä, tulisi tulliviranomaiselle antaa oikeus saada tarkoitettuja tietoja myös liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten. Koska tulliviranomaisen tarvitsemia tietoja on vaikea yksilöidä tarkemmin, oikeus tietojen saamiseen tulisi sitoa välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen (PeVL 62/2010 vp ja 59/2010 vp).

Syyttäjän osalta poliisilain tiedonsaantioikeuksia vastaavat säännökset sisältyvät syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 25 §:ään. Pykälän mukaan syyttäjällä on oikeus saada tietoja sekä toiselta viranomaiselta että yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä virkatehtävien suorittamista varten. Sääntely kattaa myös liiketoimintakieltoissa säädetyt tehtävät.

Esitutkintaviranomaisten osalta on lisäksi voimassa erityislainsäädäntöä, joka mahdollistaa tietojen luovuttamisen viranomaisen rekisteristä. Esitys ei edellytä rekistereitä koskevan sääntelyn muuttamista.

3.5 Valvontaviranomaisen ja pesähoitajan oikeus luovuttaa tietoja

Liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia koskevaan erityislainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, jotka koskevat tietojen luovuttamista poliisille ja mahdollisesti muille esitutkintaviranomaisille tai syyttäjälle muun ohella rikoksen esitutkintaa taikka liiketoimintakiellon määräämistä tai valvontaa varten. Mainittuja säännöksiä ei ole tarpeen muuttaa tai täydentää tässä esityksessä ehdotettujen muutosten johdosta. Liiketoimintakielloa koskevaan lakiin ehdotettu säännös siitä, että valvontaviranomaisen ja pesähoitajan tulee salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa esitutkintaviranomaiselle välttämättömät tiedot liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa varten on tietojen luovuttamisen osalta riittävä säännös, joka mahdollistaisi itsenäisesti siinä tarkoitettujen tietojen luovuttamisen.

3.6 Liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset

Liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksistä säädetään liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin 1 kohta koskee tilanteita, joissa ei ole kyse rikollisesta menettelystä. Sen mukaan liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 2 §:ssä tarkoitettu henkilö, jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia. Kuten edellä on todettu, kiellon määräämisen edellytyksenä on lisäksi, että henkilön toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Kuten edellä on todettu, esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakiellosta annetussa laissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa edellä mainituissa tilanteissa, joissa ei olisi syyllystyttävä rikolliseen menettelyyn. Oikeus pyynnön esittämiseen olisi myös konkurssilaissa tarkoitettulla pesähoitajalla. Liiketoimintakiellon määräämistä koskeva 3 §:n 1 momentin 1 kohdan sisältö tulisi vaikuttamaan siihen, minkälaisissa asioissa valvontaviranomaiset ja pesähoitajat esittäisivät tutkintapyyntöjä. Vaikka kyseinen liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskeva säännös on ollut jo pitkään voimassa, sitä ei kuitenkaan ole juurikaan sovellettu, sillä kuten edellä on todettu, lähes kaikki liiketoimintakiellot määrätään lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, joka koskee rikollista menettelyä. Jos valvontaviranomaisille ja pesähoitajille annettaisiin oikeus tutkinnan pyytämiseen, mainitun 3 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltaminen tulisi yleistymään. Mainittua liiketoimintakiellon määräämisen edellytystä koskevaa säännöstä voidaan pitää yleisenä ja perusteltuna voidaan pitää, että sitä pyritäisiin tarkentamaan. Tällä on erityistä merkitystä kieltoon määrättävän oikeusturvan kannalta.

Hallituksen esityksessä 198/1996 vp on selvennetty, mitä edellä tarkoitettulla velvollisuuksien laiminlyönnillä tarkoitetaan. Mainitussa esityksessä on muun ohella todettu, että liiketoimintakiellon määrääminen 1 kohdan perusteella ei välttämättä edellytä, että laiminlyönnistä voitaisiin tuomita rangaistus. Mainitun esityksen mukaan periaatteessa olisi siten mahdollista määrätä liiketoimintakielto esimerkiksi silloin, kun rangaistusta verorikkomuksesta ei voida

tuomita sen takia, että rikoslain 29 luvun 4 §:ssä tarkoitettu veron tai julkisen maksun laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä. Tällöinkin vaaditaan, että laiminlyönti on olennainen ja että henkilön toimintaa on pidettävä 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla vahingollisena.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993, jäljempänä *velkajärjestelylaki*) 3 luvun 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa on omaksuttu periaate, jonka mukaan normaalin yrittäjäriskin toteutuminen ja sen myötä lakisääteisten velvollisuuksien hoitamatta jättäminen ei sulki yksin pois velkajärjestelyyn pääsyä (HE 83/2014 vp, s. 52). Tarkoituksena on ollut varmistaa, ettei velkajärjestelyn esteperuste sovellu rehellisesti toimineeseen yrittäjään, joka on joutunut jättämään maksuvelvoitteensa hoitamatta maksukyvyttömyyden vuoksi. Tämän mukaisesti mainitun 3 kohdan sisältönä muun ohella on, että lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen muodostaisi velkajärjestelyn esteperusteen vain silloin, kun se ei johdu maksukyvyttömyydestä. Velkajärjestelylain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohta sisältää maksukyvyttömyyden määritelmän. Hallituksen esityksessä 83/2014 vp on todettu, että usein verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen laiminlyöminen johtuu siitä, että yritystoiminta muuttuu kannattamattomaksi, eikä yrittäjä sen vuoksi pysty hoitamaan velvoitteitaan.

Sitä, että maksukyvyttömyydestä johtuva lakisääteisten velvoitteiden olennainen laiminlyöminen ei estä velkajärjestelyyn pääsyä, mutta voisi kuitenkin johtaa liiketoimintakieltoon, voidaan pitää ristiriitaisena. Kuten edellä on todettu, myöskään verorikkomuksen (RL 29:4) tunnusmerkistö ei täyty, jos veroa tai maksua ei ole suoritettu maksukyvyttömyyden vuoksi. Sekä velkajärjestelylaissa että rikoslaissa on näin ollen omaksuttu periaate, jonka mukaan maksukyvyttömyydestä johtuvaa lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä ei voida pitää perusteltuna syynä velkajärjestelyn esteperusteeksi tai rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseksi.

Liiketoimintakielto on toimenpide, joka voi merkittävästi rajoittaa kieltoon määrätyn toimeentulomahdollisuuksia ja sen määrääminen rikollisen menettelyn perusteella edellyttää muuta kuin vähäistä rikollisuutta. Perusteltuna voidaan pitää, että liiketoimintakiellon edellytyksenä olisi oltava selkeästi moitittava menettely, joka kokonaisuutena rinnastuisi vakavuudeltaan rikolliseen menettelyyn, jota ei voi pitää vähäisenä. Sitä, että muun kuin rikollisen menettelyn perusteella määrättävä liiketoimintakielto voitaisiin määrätä vähemmän moitittavasta toiminnasta, ei voida pitää perusteltuna. Lähtökohtana tulisi olla, että liiketoimintakielto määrätään vakavuudeltaan vastaavissa tapauksissa riippumatta siitä, onko kiellon määräämisen perusteena lain 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohta.

Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä koskevaa 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa tarkennetaan siten, että myös siinä todetaan, että velvoitteita on tullut laiminlyödä muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä. Liiketoimintakiellon määräämisen perusteena eikä siten liiketoimintakiellon edellytysten tutkimisen perusteena tulisi myöskään olla yksin normaalin yrittäjäriskin toteutuminen ja sen myötä lakisääteisten velvollisuuksien hoitamatta jättäminen. Esityksessä ehdotettu sanamuodon muutos tarkoittaisi, että pelkästä maksukyvyttömyydestä johtuva lakisääteisen velvoitteen laiminlyönti ei voisi olla liiketoimintakiellon perusteena.

Koska muita kuin rikosperusteisia liiketoimintakieltoja ei ole käytännössä määrätty, muutoksella ei voida katsoa olevan vaikutusta liiketoimintakiellon nykyiseen soveltamisalaan. Muutosehdotus kuitenkin ohjaisi uusien säännösten nojalla mahdollisesti määrättäviä kieltoja.

Hallituksen esityksessä 198/1996 vp esitetyn perusteella lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntien osalta sana törkeä korvattiin ilmaisulla olennainen. Mainitussa esityksessä tältä osin todetaan, että laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa voitaisiin kiinnittää enemmän

huomiota laiminlyöntien laajuuteen ja merkittävyyteen kuin yksittäisen laiminlyönnin törkeysasteeseen.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa säädetään, mitä on otettava huomioon arvioitaessa 1 momentin 1 kohdan mukaisesti lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntien olennaisuutta. Momentin mukaan tällöin on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Hallituksen esityksessä 198/1996 vp on selvennetty ja kuvattu olennaisuuden arvioinnin perusteita ja muun ohella todettu, että luettelo ei ole tyhjentävä, vaan muillekin seikoille voidaan antaa merkitystä. Mainitun esityksen mukaan huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, kuinka paljon liiketoiminnan harjoittaja on saanut hyötyä lakisääteisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä, vaikka tätä ei ole nimenomaisesti lueteltu 2 momentissa. Esityksessä todetaan toisaalta myös, että laiminlyöntien osalta ei edelleenkään vaadittaisi, että niihin liittyy hyödyn tavoittelua, vaan niiden taustalla saattaisi olla pelkkä piittaamattomuus.

Tavoitellun taloudellisen hyödyn määrän voidaan usein katsoa olevan merkittävä tekijä laiminlyöntien moitittavuutta ja olennaisuutta arvioitaessa. Esimerkiksi rikosoikeudellisissa tunnusmerkistöissä huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelu on usein käytetty peruste sille, että teko luokitellaan törkeäksi. Tässä esityksessä ehdotetaan, että mainittua 3 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että myös laiminlyönneillä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä mainittaisiin 2 momentissa seikkana, joka tulee ottaa erityisesti huomioon laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan tarkoittaisi, ettei piittaamattomuuskin voisi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena, jos kiellon määräämisen muut edellytykset täyttyisivät. Mainittu 2 momentti ei edellytä, että kaikkien siinä lueteltujen tekijöiden tulisi täytyä, vaan kyse on seikoista, jotka on erityisesti otettava huomioon laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa. Kuten hallituksen esityksessä 198/1996 vp on todettu, kaikissa tapauksissa hyödyn määrällä ei myöskään ole laiminlyöntien olennaisuuden arvioinnissa välittömää merkitystä. Esimerkiksi kirjanpidossa tapahtuneita laiminlyöntejä ei voida aina arvioida niistä välittömästi saatavan hyödyn pohjalta. Muutosehdotuksen tavoitteena olisi kuitenkin korostaa taloudellisen hyödyn tavoittelua laiminlyönnin olennaisuuden arvioinnin yhtenä tekijänä.

Edellä mainituilla muutosehdotuksilla on tarkoitus tarkentaa liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä ja rajata määräämisen perusteista pois sellaisia laiminlyöntejä, joita ei voida pitää riittävän moitittavina liiketoimintakiellon perusteeksi. Muutosehdotukset tarkoittaisivat, että liiketoimintakiellon määräämisen perusteena olevat laiminlyönnit olisivat lähempänä esimerkiksi verorikkomukseksi määriteltäviä tekoja kuin voimassa olevan lain mukaan. Muiden kuin rikosperusteisten tekojen osalta liiketoimintakiellon perusteena voisivatkin esimerkiksi juuri olla teot, jotka sinänsä täyttävät rikoksen tunnusmerkistön, mutta joiden osalta rikoslain 29 luvun 11 §:n nojalla on päätetty jättää ilmoitus tekemättä tai esitutkinta toimittamatta ja joiden osalta veron- tai tullinkorotus on harkittu riittäväksi seuraamukseksi. Tällaiset laiminlyönnit olisivat liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksenä pääsääntöisesti sinänsä vähäisiä, jos niitä arvioitaisiin yksittäisinä laiminlyönteinä rikosoikeudellisessa menettelyssä. Jos laiminlyöntejä olisi kuitenkin useita ja niitä voitaisiin pitää kokonaisuutena arvioiden olennaisina ottaen huomioon liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla niiden suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus, aiheutuneiden vahinkojen määrä sekä lisäksi ehdotuksen mukaisesti tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä, laiminlyönnit voisivat muodostaa perusteen liiketoimintakiellon määräämiselle. Myös mainitun 3 §:n ja sen 2 momentin sanamuotojen voidaan katsoa tarkoittavan, että kyse olisi useiden laiminlyöntien arvioinnista.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa säädetään myös, että lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen tulosta ja asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa. Hallituksen esityksessä 198/1996 vp todetaan, että säännönmukaisesti tällainen laiminlyönti täyttää myös kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön ja menettely voi siten tulla arvioitavaksi myös 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Mainitun esityksen mukaan lievempikin kirjanpidon laiminlyönti voi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena esimerkiksi yhdessä muiden laiminlyöntien kanssa. Hallituksen esityksessä 198/1996 vp on myös yleisesti todettu, että vaikka lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönti olisi rangaistava, niin kuin useimmiten lieenee asianlaita, liiketoimintakiello voitaisiin määrätä 3 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella jo ennen mahdollista syyteasian käsittelyä ja ilman rikosoikeudellista syyksilukemista. Mainitussa esityksessä on todettu, että säännöksellä halutaan korostaa kirjanpidon erityistä asemaa liiketoiminnassa. Kirjanpidon kautta välittyy kuva yrityksen taloudellisesta tilasta ja tuloksesta liiketoiminnan sidosryhmille sekä verottajalle. Kirjanpidon laiminlyönnillä tai kirjanpitoaineiston väärentämisellä voidaan estää myös muiden rikosten ilmi-tulo.

Koska esityksessä ehdotetaan, että lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnin osalta 21 a §:ssä tarkoitetuilla valvontaviranomaisilla ja pesähoitajilla olisi oikeus pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa, perusteltuna voidaan pitää, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä selvennettäisiin kirjanpitoon liittyvien laiminlyöntien osalta. Koska 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu laiminlyönti säännönmukaisesti täyttää kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön, perusteltuna voidaan pitää, että tällaiset tapaukset tutkitaan rikosasian käsitte-lyssä esitutinnan yhteydessä. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää, että valvontaviranomai-nen pyytäisi liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa ehdotetun 19 a §:n 2 momentin nojalla sellaisista kirjanpidon laiminlyönneistä, jotka lähtökohtaisesti täyttävät kir-janpitorikoksen tunnusmerkistön. Kuten edellä on todettu, jos kyse on rikosepäilystä, valvon-taviranomaisen tulisi tehdä rikosilmoitus. Kirjanpitorikoksiin liittyvä liiketoimintakiellon määrääminen on perusteltua tutkia esitutinnan yhteydessä ehdotetun 19 a §:n 1 momentin no-jalla voimassa olevan käytännön mukaisesti. Perusteltuna ei voida pitää myöskään sitä, että asiassa, jossa on kyse rikosepäilystä, liiketoimintakiello määrättäisiin muulla kuin rikosperus-teella rikosasian käsittelyn ollessa kesken. Tällaista tilannetta varten voidaan käyttää väliai-kaista liiketoimintakieltoa. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakiellon määräämistä koskevan 3 §:n 2 momentin toinen virke poistettaisiin. Ehdotuksella ei ole tarkoi-tus vähentää kirjanpidon erityistä merkittävyyttä, vaan selkeyttää sitä, millä perusteella val-vontaviranomaiset ja pesähoitajat pyytäisivät liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa ehdotetun 19 a §:n 2 momentin nojalla.

3.7 Liiketoimintakieltorekisteri

Liiketoimintakiellot merkitään oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään liiketoimintakieltorekis-teriin. Rekisteri on tarkoitettu yleiseen käyttöön, ja sen tarkoitus on toteuttaa liiketoimintakiel-lon julkisuutta sekä edesauttaa kiellon noudattamista ja valvomista. Rekisteriin merkitään lii-ketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön nimi, henkilö-tunnus ja kotikunta sekä muut rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot kiellon sisällöstä, kestosta ja muusta voimassaolosta tuomioistuimen ratkaisustaan antaman ilmoituk-sen perusteella (21 §:n 1 momentti). Liiketoimintakieltorekisteristä annetun asetuksen (121/1998) 2 §:n mukaan rekisteriin merkitään myös tuomioistuimen lain 4 §:n 3 momentin nojalla määräämä poikkeus liiketoimintakiellon sisällöstä.

Jokaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja rekisteriin voimassa olevista liiketoimintakielloista tehdyistä merkinnöistä myös kopiona ja tulosteena (21 §:n 2 momentti). Oikeusrekisterikeskus voi lisäksi luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti tuomioistuimelle ja muulle viranomaiselle, joka tarvitsee tietoja laissa säädetyn tehtävänsä hoitamiseksi, luottotietotoimintaa harjoittavalle yhteisölle sekä luotto- ja rahoituslaitoksille ja muulle yhteisölle, joka toiminnassaan jatkuvasti tarvitsee tietoja sopimusosapuolen luotettavuuden arvioimiseksi tai muuta tähän verrattavaa hyväksyttävää tarkoitusta varten. Tiedot mainituille viranomaisille toimitetaan maksutta (21 §:n 2 ja 3 momentti).

Tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua kiellon päättymisestä (21 §:n 4 momentti). Tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista on 21 §:n 5 momentin mukaan pidettävä salassa. Tietoja voidaan säännöksen mukaan kuitenkin luovuttaa poliisille liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten, syyttäjälle syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten sekä turvallisuus selvityslain (726/2014) mukaan toimivaltaisille viranomaisille laissa tarkoitetun turvallisuus selvityksen laatimista varten.

Voimassa oleva laki ei mahdollista päättyneitä liiketoimintakieltoja koskevien tietojen luovuttamista muille esitutkintaviranomaisille kuin poliisille. Syyttäjälle tietoja voidaan luovuttaa vain syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten. Kaikki esitutkintaviranomaiset voivat kuitenkin toimittaa liiketoimintakieltoasian tutkinnan esitutkinnan yhteydessä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että poliisi ja tulliviranomainen voisivat toimittaa liiketoimintakieltoasian tutkinnan myös muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä. Esityksessä ei myöskään liiketoimintakiellon rikkomista koskevan esitutkinnan osalta ehdoteta rajoituksia siihen, mikä esitutkintaviranomainen voi esitutkinnan toimittaa. Tämän johdosta olisi perusteltua, että kaikille esitutkintaviranomaisille voitaisiin luovuttaa tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista samassa laajuudessa kuin poliisille. Koska liiketoimintakielto aina määrätään syyttäjän vaatimuksesta, olisi perusteltua, että myös syyttäjä saa tietoja liiketoimintakiellon määräämisen selvittämistä varten.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esitys sisältää ehdotuksen liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan. Soveltamisalan laajennus ehdotetaan tehtäväksi sisällyttämällä lain 1 §:ään uusi 2 momentti, joka sisältäisi liiketoiminnan määritelmän. Soveltamisalan laajennus edellyttäisi myös lain 2 §:n 1 kohdan muuttamista siten, että sen mukaan liiketoimintakieltoon voitaisiin määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, jolla on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus. Merkitystä ei enää olisi sillä, harjoittaako yksityinen elinkeinonharjoittaja liike- vai ammattitoimintaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskevaa liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutetaan siten, että liiketoimintakiellon määräämisen perusteena ei voisi olla lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen, jos laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä. Mainitun pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa tulisi muun ohella ottaa erityisesti huomioon myös laiminlyönneistä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä. Lisäksi ehdotetaan, että mainitun pykälän 2 momentista poistettaisiin sen toinen virke, jonka mukaan laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen taloudellista tulosta ja

asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa.

Ehdotusten tavoitteena on tarkentaa liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä ja rajata määräämisen perusteista pois sellaisia laiminlyöntejä, joita ei voida pitää riittävän moitittavina liiketoimintakiellon perusteeksi. Ehdotusten tavoitteena on parantaa kieltoon määrättävän oikeusturvaa. Kirjanpitoa koskevien laiminlyöntien osalta ehdotuksen on tarkoitus selvittää, että sellaisten laiminlyöntien osalta, jotka täyttävät kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön, liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkinta on perustelua lähtökohtaisesti tutkia esitutkinnan yhteydessä liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 1 momentin nojalla voimassa olevan käytännön mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan myös, että liiketoimintakieltoasian tutkintaa koskevaan liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:ään lisättäisiin uusi 2 ja 3 momentti, jossa annettaisiin syyttäjän lisäksi myös lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä oikeus pyytää liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa. Myös konkurssilaissa tarkoitettu pesähoitaja voisi esittää tutkintaa koskevan pyynnön. Momenteissa tarkoitettu tutkinta koskisi liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia tilanteita, joissa on kyse liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennaisesta laiminlyönnistä, mutta joissa ei ole syyllistytty rikolliseen menettelyyn. Edellytykset tutkisi poliisi taikka tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä. Valvontaviranomainen ja pesähoitaja voisi esittää pyynnön, jos sillä olisi perusteltu syy epäillä, että lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Tutkinta toimitettaisiin voimassa olevan lain mukaisesti siten kuin poliisilain 6 luvussa säädetään muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä. Säännökset korvaisivat voimassa olevan 19 a §:n toisen virkkeen.

Ehdotuksen perusteella vero-, tulli-, ulosotto- ja palkkaturvaviranomainen, julkisista varoista avustuksia ja etuuksia myöntävä viranomainen sekä elinkeinotoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä hoitava viranomainen sekä konkurssilaissa tarkoitettu pesähoitaja saisivat oikeuden pyytää, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset tutkittaisiin.

Ehdotuksen tarkoituksena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman sisältämien toimenpiteiden toteuttamiseksi mahdollistaa valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä. Valvontaviranomainen voisi pyytää tutkinnan toimittamista poliisilta taikka tulliviranomaiselta sen toimialaan kuuluvissa kysymyksissä. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa liiketoimintakiellon tutkinta ja määrääminen tarvittaessa niissä tilanteissa, joissa ei ole kyse rikollisesta menettelystä.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi myös säännöksen valvontaviranomaisen ja pesähoitajan velvollisuudesta salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat poliisille ja tulliviranomaiselle. Tietoja ja asiakirjoja tulisi luovuttaa voimassa olevan poliisilain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettussa laajuudessa.

Esitutkinnan yhteydessä tapahtuvaa liiketoimintakieltoasian tutkintaa koskevaa 19 a §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen sanamuodossa otettaisiin huomioon myös 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen liiketoiminnassa tehdyt rikokset. Momenttia täydennettäisiin myös siten, että sen sanamuodossa otettaisiin huomioon liiketoimintakiellon pidentämistä koskeva tutkinta sekä syyttäjän pyyntö tutkinnan toimittamiseksi.

Lisäksi liiketoimintakiellosta annetun lain 21 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisin lisäksi muille esitutkintaviranomaisille annetaan poliisin tavoin oikeus saada lii-

ketoimintakieltorekisteristä tietoja päätyneistä liiketoimintakielloista. Mainittua 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että myös syyttäjän oikeutta saada tietoja päätyneistä liiketoimintakielloista laajennetaan.

Esitys sisältää myös ehdotuksen rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin muuttamisesta. Muutoksella laajennettaisiin Tullin oikeutta saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä siten, että tietoja voidaan saada myös liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämiseksi. Oikeus tietojen saantiin ehdotetaan rajoitettavaksi välttämättömiin tietoihin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentti, joka koskee pesähoitajan velvollisuutta ilmoittaa syyttäjälle ja konkurssiasiamiehelle seikoista, joilla voi olla olennaista merkitystä liiketoimintakieltoon määrittämisessä, kumottaisiin. Säännös olisi tarpeeton, sillä esityksen mukaan konkurssilaissa tarkoitettu pesähoitaja voisi pyytää liiketoimintakiellon tutkintaa ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentin mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan myös, että konkurssilain 14 luvun 5 §:n 4 momenttiin, jossa luetellaan pesähoitajan tehtävät, otettaisiin viittaus mainittuun liiketoimintakiellosta annetun lain säännökseen, jossa säädetään pesähoitajan oikeudesta tehdä tutkintapyyntö. Lisäksi konkurssilain 10 luvun 5 §:n 2 momenttia täydennettäisiin siten, että pesähoitajalle voitaisiin valtion varoista maksaa palkkiota ja kustannusten korvausta mainitun tutkintapyyntöön tekemisestä siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät tähän riitä.

Esitys sisältää myös ehdotuksen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta. Voimassa oleva pykälä sisältää säännöksen, jonka mukaan energiavirastolla on oikeus ilmoittaa elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen velvollisuuksien olennaisista laiminlyönneistä syyttäjälle liiketoimintakiellon määrittämistä varten. Esityksen mukaan mainittu pykälä voidaan kumota, koska esityksessä ehdotetaan, että energiavirasto liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentin mukaisena valvontaviranomaisena voisi pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto.

5 Esityksen vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään kehittämään liiketoimintakieltojärjestelmää. Ehdotetut muutokset lisäävät liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettujen valvontaviranomaisten sekä konkurssilaissa tarkoitettujen pesähoitajien mahdollisuuksia osaltaan puuttua elinkeinotoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennaisiin laiminlyönneihin.

Nykyisen lainsäädännön perusteella mainitut viranomaiset ovat velvollisia huolehtimaan huomion kiinnittämisestä liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen, kun taas ehdotetun muutoksen johdosta niillä olisi myös oikeus aloitteen tekemiseen sen selvittämiseksi, täytyvätkö liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset tilanteessa, jossa henkilöä ei ole syytä epäillä rikollisesta toiminnasta. Ehdotus saattaisi myös ennalta ehkäistä liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntejä.

Esitys saattaisi jossain määrin lisätä poliisin ja Tullin sekä syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen sekä valvontaviranomaisten ja konkurssilaissa tarkoitettujen pesähoitajien työmäärää. Valvontaviranomaisten tekemien tutkintapyyntöjen määrä ei kuitenkaan olisi todennäköisesti suuri, eikä viranomaisten lisääntynyt työmäärä olisi merkittävä. Liiketoimintakiellon määrittäminen muulla kuin rikollisen menettelyn perusteella on ollut erittäin harvinaista, eikä tilanteen

ole syytä olettaa muuttuvan merkittävästi. Verohallinnon arvion mukaan valtaosa sen havaitsemista olennaisista, tahallisista ja julkisen talouden kannalta vahingollisista liiketoiminnan velvollisuuksien laiminlyönneistä johtaa rikosilmoituksen tekemiseen. Alustavan arvion mukaan muita kuin rikosasioita koskevia tutkintapyyntöjä tultaisiin tekemään joitakin kymmeniä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston Elinkeinovalvonnan alustavan arvion mukaan pyyntöjä tehtäisiin hyvin harvoin, enintään muutama vuodessa. Pesähoitajien osalta pyyntöjä arvioidaan tehtävän enintään joitakin yksittäisiä. Esitys ei siten lisää merkittävästi mainittujen viranomaisten ja pesähoitajien työmäärää, eikä esityksessä ehdoteta viranomaisille lisäresursseja, eikä pesähoitajille tarkoitettujen valtion varoista maksettavien palkkioita ja korvauksia koskevien määrärahojen korottamista.

Ehdotettu laajennus esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien oikeuteen saada tietoja liiketoimintakieltorekisterin salassa pidettävästä osuudesta eli päättyneistä liiketoimintakielloista lisää jonkin verran Oikeusrekisterikeskuksen työmäärää, mutta ei edellytä lisäresursseja.

Esitykseen sisältyvät lakimuutokset aiheuttavat tarvetta kouluttaa henkilöstöä useassa viranomaisessa. Koulutustarve koskee valvontaviranomaisia, esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä ja tuomioistuimia.

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia yritystoimintaan. Edellytykset, joilla liiketoimintakiello voidaan määrätä, eivät laajenisi. Liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentaminen yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan saattaa jonkin verran lisätä liiketoimintakieltojen määrää, mutta lisäyksen ei arvioida olevan merkittävän. Esityksen tavoitteena on kuitenkin puuttua sopimattomaan toimintaan elinkeinoelämässä. Esitys saattaa vähentää sitä kilpailuhaittaa, joka lakisääteisiä velvollisuuksia noudattaville yrityksille aiheutuu siitä, että jotkut yritykset olennaisesti rikkovat näitä velvollisuuksia.

6 Asian valmistelu

Oikeusministeriössä laadittiin 24.3.2014 päivätty arviomuistio liiketoimintakiellon tehostamisesta. Arviomuistio on julkaistu oikeusministeriön verkkosivuilla. Arviomuistiosta pyydettiin lausuntoja 16 viranomaiselta, järjestöltä tai muulta taholta. Lausuntoja saatiin 15. Lausunnoista on julkaistu tiivistelmä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 18/2015). Lausunnoissa kannatettiin laajalti liiketoimintakiellosta annetun lain säännösten muuttamista siten, että nykyistä useammat viranomaistoimijat voisivat toimittaa tai pyytää toimitettavaksi liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkinnan. Esitutkintaviranomaisille ehdotettuun oikeuteen toimittaa tällainen tutkinta Verohallinnon tai muun viranomaisen pyynnöstä suhtauduttiin kuitenkin muutamissa lausunnoissa varauksellisesti. Väliaikaisen liiketoimintakiellon enimmäisajan pidentämistä kannatettiin useissa lausunnoissa ja vastustettiin muutamissa lausunnoissa. Pidentämistä perusteltiin laajojen talousrikoskokonaisuuksien vaativalla tutkinta-ajalla. Pidentämistä vastustettiin väliaikaisen kiellon määräämiskynnyksen alaisuudella ja yleisellä tarpeella pidentämisen sijaan lyhentää rikosten tutkinta-aikoja.

Arviomuistiossa selvitettiin myös mahdollisuutta saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin, minkä selvittämistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa vuosille 2012—2015 edellytettiin. Ehdotusta pidettiin arviomuistiossa ongelmallisena muun ohella siksi, että nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaan henkilötunnusta ei luovuteta vapaasti saataville yleisen tietoverkon kautta. Jos liiketoimintakieltorekisterin tiedot olisivat saatavilla ilman henkilötunnusta, tiedot kieltoon määrättyistä eivät taas yksilöisi henkilöä luotettavasti. Liiketoimintakieltorekisteri sisältää myös ar-

kaluonteisia henkilötietoja, joiden käsittelyä on rajoitettu Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa. Liiketoimintakieltorekisterin tiedot ovat kuitenkin laajasti viranomaisten, yritysten ja yksityisten saatavilla, eikä rekisterin avaamista yleiseen käyttöön internetin avulla katsottu voitavan perustella tiedonsaannin tarpeilla. Arviomuistiossa esitetyn selvityksen sekä siitä saadun lausuntopalautteen johdosta internetissä julkaistavaa rekisteriä ei ole katsottu perustelluksi esittää.

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä arviomuistion ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

Esityksestä pyydettiin lausunnot 31 viranomaiselta, järjestöltä tai muulta taholta. Lausuntoja saatiin 27. Esitystä on tarkistettu lausuntopalautteen perusteella.

Enemmistö lausunnonantajista hyväksyi tai kannatti esitysluonnoksessa ehdotettua liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:ssä tarkoitetulle valvontaviranomaiselle annettua oikeutta pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa. Muutamat lausunnonantajat vastustivat ehdotusta. Suomen Lakimiesliitto katsoi, että aloiteoikeuden laajentaminen on ongelmallista, ja että liiketoimintakiellon kohdalla on perusteltua pysyttäytyä vakavampien tapausten esiin nostamisessa ja valvonnassa. Suomen Asianajajaliitto piti liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa muun kuin syyttäjän pyynnöstä tarkoituksettomana ja jopa haitallisena. Liitto katsoi, että pahimmillaan tutkinnan käynnistämisen uhkaa voitaisiin käyttää mielivaltaisesti painostuskeinona esimerkiksi verojen ja palkkaturvasaatavien perinnässä. Myöskään Suomen Lääkäriliitto ei pitänyt ehdotusta ongelmattomana. Helsingin syyttäjänvirasto piti varsinaisen rikosprosessin ulkopuolella esitettyä liiketoimintakieltovaatimusta esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien rajallisten resurssien haaskauksena ja katsoi, että niihin voisi sisältyä vaara rajallisten resurssien ohjautumiseen sivuraiteille. Myös Turun hovioikeus kiinnitti huomiota siihen, että talousrikostorjunnan voimavarat tulisi kohdistaa pikemminkin taloudellisen rikollisuuden kuin muulla tavoin haitallisen liiketoiminnan tutkimiseen. Suomen Yrittäjät suhtautui ehdotukseen sinänsä myönteisesti, mutta kiinnitti erityisesti huomiota siihen, minkälaiset edellytykset viranomaisen suorittamalle tutkinnan pyytämiseksi on asetettava. Suomen Yrittäjät kiinnitti erityistä huomiota maksukyvyttömyystilanteisiin ja esitti, että liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan tehtäisiin muutos, jonka mukaan vain muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä tapahtuva lakisääteisten velvoitteiden olennainen laiminlyönti voisi johtaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Suomen Yrittäjät katsoi, että normaalin yrittäjäriskin toteutuminen ja sen myötä lakisääteisten velvollisuuksien hoitamatta jättämisen ei tule johtaa liiketoimintakieltoa koskevaan tutkintaan. Valtakunnanvoudinvirasto totesi, että ulosotossa on potentiaalisesti suuri joukko yritysvelallisia, joiden osalta lakisääteisten velvollisuuksien olennaiselle laiminlyönnille asetetut kriteerit saattaisivat täytyä esimerkiksi sillä perusteella, että yrityksen kirjanpito on laiminlyöty liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Lausuntojen johdosta esityksessä on tarkennettu liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyjä kiellon määräämisen edellytyksiä ja lain 19 a §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä tutkintapyynnön esittämistä koskevaa menettelyä.

Sisäministeriön rajavartio-osasto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin velvollisuus tutkia liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä. Myös Keskusrikospoliisi katsoi, että lähtökohdan tulisi olla, että valvontaviranomaisen pyyntö liiketoimintakielloasian tutkinnasta tulisi pääsääntöisesti tehdä poliisille. Tämän johdosta esitystä on muutettu rajoittamalla tutkinnan toimittamiseen velvollisia esitutkintaviranomaisia.

Konkurssiasiamies totesi lausunnossaan, että konkurssiasiamiehen ei ole perusteltua esittää pyyntöä liiketoimintakiellon edellytysten selvittämiseksi, vaan konkurssipesien osalta tehtävä tulisi antaa konkurssilaissa tarkoitetulle pesähoitajalle. Esitystä on muutettu lausunnon mukaisesti.

Esitykseen sisältynyttä ehdotusta liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan kannatettiin enemmistössä lausunnoista. Ehdotusta kuitenkin myös vastustettiin. Suomen Lakimiesliitto ja Suomen Asianajajaliitto katsoivat ehdotuksen ankaroittavan liiketoimintakiellon soveltamisalaa huomattavasti ja ne pitivät tarvetta rajoittaa ammattitoimintaa vähäisenä. Suomen Lääkäriliitto katsoi, että liiketoimintakiello soveltuu huonosti lääkäriammatinharjoittamiseen. Sekä Suomen Lakimiesliitto että Suomen Asianajajaliitto katsoivat, että esitysluonnokseen liittyy merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Esitykseen sisältynyttä ehdotusta väliaikaisen liiketoimintakiellon raukeamisajan pidentämisestä yhdestä vuodesta kahteen vuoteen pidettiin useissa lausunnoissa perusteltuna. Ehdotusta kuitenkin myös vastustettiin sillä perusteella, että se saattaa johtaa esitutinnan pitkittymiseen. Lisäksi lausunnoissa viitattiin väliaikaisten liiketoimintakieltojen vähäiseen määrään, siihen liittyvään raskaaseen prosessiin sekä siihen, että väliaikaisen liiketoimintakiellon käyttö vie resursseja varsinaisen rikosasian tutkinnalta, eikä pidetty perusteltuna pyrkimystä lisätä näiden määrää. Lausuntojen johdosta ehdotusta ei ole sisällytetty esitykseen.

Kuten edellä on todettu, esitys ei sisältänyt ehdotusta saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin. Useat lausunnonantajista totesivat, että ratkaisu on perusteltu. Toisaalta useassa lausunnossa myös todettiin, että kysymys tulisi harkita uudelleen ja pyrkiä siihen, että liiketoimintakieltoon määrättyjä koskevat tiedot olisivat muutoin nykyistä helpommin ja kattavammin saatavissa korvauksetta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden strategia vuosille 2016—2020 sekä sen toteuttamiseksi laadittu toiminta-ohjelma sisältävät kirjauksen, jonka mukaan lisätään mahdollisia harmaan talouden toimijoita koskevan tiedon yleisöjulkisuutta, saatavuutta ja maksuttomuutta. Mainitun kirjauksen toteuttaminen edellyttää uutta laajempaa valmistelua, eikä kirjauksen tavoitteita ole perusteltua tässä yhteydessä toteuttaa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki liiketoimintakiellosta

1 §. *Lain tarkoitus.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 2 momentti, joka sisältäisi uuden liiketoiminnan määritelmän. Määritelmän mukaan tässä laissa liiketoiminnalla tarkoitettaisiin kirjanpitolaissa tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa.

Määritelmä laajentaisi lain soveltamisalan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Laajennus koskisi erityisesti lain 2 §:ssä tarkoitettua henkilöpiiriä sekä 4 §:ssä tarkoitettua kiellon sisältöä yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta, mutta myös muilta osin lain sisältöä siltä osin kuin siinä käytetään liiketoiminnan käsitettä. Siltä osin kuin liiketoiminnan käsitettä käytetään suhteessa yhteisöihin, joiden toiminta yleensä katsotaan liiketoiminnan harjoittamiseksi, uuden määritelmän ei voida katsoa tarkoittavan soveltamisalan laajentamista. Yhteisöjen osalta liiketoiminnan käsitteen käytön tarkoituksena voidaan katsoa olevan rajata liiketoimintaa suhteessa sellaiseen toimintaan, joka ei liity kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eikä suhteessa ammattitoimintaan.

Kirjanpitolaki ei sisällä erityisiä liiketoiminnan tai ammattitoiminnan määritelmiä, mutta näillä tarkoitetaan sellaista toimintaa, josta luonnollisella henkilöllä on kirjanpitovelvollisuus. Vuoden 2016 alusta voimaan tulleen kirjanpitolain uuden 1 a §:n mukaan luonnollinen henkilö, maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajaa lukuun ottamatta, on kirjanpitovelvollinen harjoittamastaan liike- tai ammattitoiminnasta.

2 §. *Liiketoimintakiellon henkilöpiiri.* Pykälän 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että liiketoimintakieltoon voitaisiin määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, jolla on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus. Voimassa olevasta laista poiketen liiketoimintakieltoon voitaisiin siis määrätä myös henkilö, joka harjoittaa ammattitoimintaa. Kirjanpitolain 1 a §:n mukaan luonnollinen henkilö, maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajaa lukuun ottamatta, on kirjanpitovelvollinen harjoittamastaan liike- ja ammattitoiminnasta. Liiketoimintakieltoon voitaisiin näin ollen määrätä kaikki yksityiset elinkeinonharjoittajat, joilla on kirjanpitolain 1 a §:ssä tarkoitettu kirjanpitovelvollisuus. Maatilatalouden harjoittajaa ei voitaisi kuitenkaan määrätä liiketoimintakieltoon kuten ei nykyäänkään. Tämä koskisi myös kalastuksen harjoittajaa. Hallituksen esityksessä 89/2015 vp kirjanpitolain muuttamisesta todetaan, että maatilatalouden harjoittajaa koskeva poikkeus kirjanpitovelvollisuudesta on oikeustilan selventämiseksi ulotettu myös kalastuksen harjoittamiseen (s. 25 ja 26).

3 §. *Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen muodostaisi liiketoimintakiellon määrittämisen perusteen vain silloin, kun se ei johdu maksukyvyttömyydestä. Jos lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnissä olisi kyse yksin siitä, että yritystoiminta on muuttunut kannattamattomaksi, perustetta liiketoimintakiellon määrittämiselle ei olisi. Kuitenkin esimerkiksi silloin kun yrittäjä pitkän ajan kuluessa maksaa muita velkojaan, mutta jättää järjestelmällisesti hoitamatta lakisääteiset velvollisuutensa, kysymys ei yleensä voi olla maksukyvyttömyydestä johtuvasta laiminlyönnistä. Muusta kuin maksukyvyttömyydestä olisi kyse myös silloin kun lakisääteisten maksuvelvoitteiden laiminlyönti olisi muuten keinottelunluonteista. Tällaisissa tilanteissa laiminlyönnit voisivat muodostaa perusteen liike-

toimintakiellon määräämiselle, edellyttäen kuitenkin, että myös muut edellytykset liiketoimintakiellon määräämiselle täyttyisivät.

Sanamuodon muutos ei tarkoittaisi sitä, että vain lakisääteisten maksuvelvoitteiden laiminlyöminen voisi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena, vaan velvoitteiden olennainen laiminlyöminen säilyisi myös muilta osin kiellon määräämisen perusteena. Selvää on, että maksukyvyttömyys ei voi olla peruste jättää täyttämättä sellaisia lakisääteisiä velvoitteita, jotka eivät liity rahamääräisiin maksuvelvoitteisiin.

Velkajärjestelylain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohta sisältää maksukyvyttömyyden määritelmän. Sen mukaan velkajärjestelylaissa maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan sitä, että velallinen muuten kuin tilapäisesti on kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Maksukyvyttömyyden käsitettä käytetään myös esimerkiksi verorikkomusta koskevassa rikoslain 29 luvun 4 §:ssä. Mainitun rikoslain säännöksen osalta käsitteen sisältöä on käsitelty lakivaliokunnan mietinnössä 6/1990 vp. Valiokunta on mietinnössään todennut, että maksukyvyttömyydestä johtuva suoritusvelvollisuuden laiminlyönti ei saisi johtaa rangaistusseuraamukseen myöskään silloin, kun laiminlyönti on johtunut sellaisesta maksukyvyttömyystilanteesta, joka ei ole johtanut konkurssiin. Valiokunta totesi mietinnössään, että se lähtee säännöshedotukseensa siitä, että maksukyvyttömyys tarkoittaa muutakin kuin konkurssia edeltävää maksukyvyttömyystilannetta. Koska liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksillä on läheinen liittymä verorikoksia koskeviin tunnusmerkistöihin, perusteltuna voidaan pitää, että maksukyvyttömyys määriteltäisiin samalla tavoin kuin verorikkomuksen tunnusmerkistön osalta.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niihin seikkoihin, jotka on otettava huomioon laiminlyöntien olennaisuutta 1 momentin 1 kohdan mukaan arvioitaessa, lisätään laiminlyönneillä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä. Momentissa luetellut seikat ovat sellaisia, jotka tulee erityisesti ottaa huomioon laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa. Kuten yleisperustelussa on todettu, liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että kaikkien momentissa mainittujen seikkojen tulisi täyttyä. Näin ollen taloudellisen hyödyn tavoittelu ei olisi liiketoimintakiellon määräämisen ehdoton edellytys, vaan tietyissä tilanteissa liiketoimintakiellon perusteena olevassa lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnissä voisi olla kyse piittaamattomuudesta, jos liiketoimintakiellon määräämisen muut edellytykset täyttyisivät. Taloudellisen hyödyn tavoittelulla on kuitenkin keskeinen merkitys laiminlyöntien moitittavuutta ja olennaisuutta arvioitaessa. Taloudellisen hyödyn tavoittelu liittyy myös usein keskeisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuuteen, joka myös tulee ottaa huomioon niiden olennaisuutta arvioitaessa. Kuten hallituksen esityksessä 198/1996 vp on todettu, hyödyn arvioinnissa tulee ottaa huomioon liiketoiminnan harjoittajan saaman henkilökohtaisen edun ohella myös etu, joka on tullut hänen edustamalleen yritykselle taikka jollekin hänen tai yrityksen lähipiiriin kuuluvalla.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että pykälän 2 momentin toinen virke poistettaisiin. Virkkeen mukaan laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen taloudellista tulosta ja asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa. Muutoksen tarkoituksena selkeyttää sääntelyä siten, että kirjanpitorikosten osalta liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä koskeva tutkinta toimitettaisiin nykyisen käytännön mukaisesti esitutkinnan yhteydessä. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että sellaisia kirjanpidossa olevia laiminlyönnejä, joista ei tehdä rikosilmoitusta, arvioitaisiin osana liiketoimintakieltolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua toimintaa, joka muodostuisi lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönneistä.

4 §. Liiketoimintakiellon sisältö. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että erityisistä syistä tuomioistuिन voisi määrätä, että liiketoimintakielto ei koskisi myöskään tietynlaajuista liiketoimintaa. Voimassa olevan säännöksen mukaan tuomioistuिन voi erityisistä syistä sallia, ettei kielto koske tiettyä tai tietynlaista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä.

Koska esityksessä ehdotetaan, että kielto voisi koskea myös yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitoaissa tarkoitettua ammattitoiminnan harjoittamista, perusteltuna voidaan pitää, että erityisistä syistä tilanteessa, jossa toimeentulon hankkiminen vaikeutuisi kohtuuttomasti, tuomioistuिन voisi sallia myös tietynlaajuisen liiketoiminnan harjoittamisen. Tuomioistuिन voisi myös sallia tietynlaajuisen liiketoiminnan harjoittamisen tietyllä tai tietynlaisella toimialalla.

Tietynlaajuinen liiketoiminta voitaisiin sallia esimerkiksi siten, että tuomioistuिन ilmoittaisi päätöksessään tietyn sallitun liikevaihdon määrän, jota voidaan pitää kohtuullisena riittävän toimeentulon hankkimiseksi. Tuomioistuimen tulisi poikkeusta harkitessaan ottaa huomioon, onko erityistä syytä, miksi kieltoon määrättävän tulisi voida jatkaa liiketoimintaa. Erityinen syy voisi liittyä esimerkiksi poikkeukselliseen vaikeuteen hankkia riittävä toimeentulo palkkatyössä. Tuomioistuimen tulisi harkinnassaan ottaa myös huomioon, minkälainen toiminta on johtanut liiketoimintakiellon määräämiseen ja voidaanko olettaa, että kieltoon määrättävä noudattaisi tuomioistuimen määräystä.

Lisäksi momenttiin ehdotetaan kielellistä muutosta, jonka mukaan momentin sanamuodossa todetaan, että tuomioistuिन määrää siinä tarkoitetun poikkeuksen. Muutos ei muuttaisi säännöksen sisältöä.

19 a §. Liiketoimintakielloasian tutkinta. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän ensimmäisessä virkkeessä säädetty velvollisuus tutkia, onko liiketoimintakiellon määräämiseen edellytykset esitutinnan yhteydessä koskisi myös 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuja liiketoiminnassa tehtyjä rikoksia. Siltä osin kuin kyse olisi 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisista rikoksista, pykälän sanamuotoa tarkennettaisiin, mutta kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta. Molemmissa tarkoitetuissa tilanteissa on kyse liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkimisesta sen johdosta, että henkilön epäillään syyllistyneen rikokseen.

Momenttiin ehdotetaan otettavaksi myös säännös, jonka mukaan jos henkilöä epäillään liiketoimintakiellon rikkomisesta, esitutinnan yhteydessä olisi tutkittava, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen edellytykset. Säännös velvoittaisi liiketoimintakiellon rikkomista koskevan esitutinnan yhteydessä aina tutkimaan, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen lain 17 §:n mukaiset edellytykset.

Lisäksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva tutkinta olisi toimitettava myös syyttäjän pyynnöstä. Säännös soveltuisi esimerkiksi tilanteisiin, jossa syyttäjä syyteharkinnan aikana havaitsee perusteen selvittää liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset, eikä asiaa ei ole esitutinnan yhteydessä tutkittu. Esitutkintaviranomainen olisi säännöksen perusteella velvollinen toimittamaan mainitun tutkinnan.

Lisäksi pykälään ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 ja 3 momentti, joka korvaisi voimassa olevan pykälän toisen virkkeen. Momenteissa tarkoitettu tutkinta koskisi 3 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia tilanteita, joissa liiketoimintakielto määrättäisiin liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennaisesta laiminlyönnistä, mutta joissa ei olisi syyllistytty rikolliseen menettelyyn.

Uuden 2 momentin mukaan liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset olisi tutkittava myös, jos sitä pyytäisi syyttäjä, 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettu viranomainen lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä tai konkurssilaissa tarkoitettu pesähoitaja. Säännös poikkeaisi voimassa olevasta laista ensinnäkin siten, että 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää toimittamaan liiketoimintakiellon määräämistä koskeva tutkinta. Mainitut viranomaiset olisivat konkurssiasiamiestä lukuun ottamatta siis samat, joille 21 a §:n 3 momentissa on säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että niiden toiminnassa kiinnitetään huomiota liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen. Lisäksi oikeus tutkinnan pyytämiseen säädettäisiin konkurssilaissa tarkoitettulle pesähoitajalle.

Uuden 3 momentin mukaan voimassa olevasta laista poiketen tutkinnan voisi tarkoitettussa tilanteessa toimittaa poliisin lisäksi myös tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä.

Koska Tulli on sekä 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettu valvontaviranomainen että esitutkinta-
viranomainen, se voisi tarvittaessa tutkia liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset omasta aloitteestaan ilman muun valvontaviranomaisen pyyntöä. Esimerkiksi jos Tulli määräisi veronkorotuksen, olisi tarkoituksenmukaista, että Tulli tutkisi tarvittaessa myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkinta toimitettaisiin poliisilain 6 luvun säännösten mukaisesti. Tutkinta toimitettaisiin muuten kuin esitutkinnan yhteydessä eli tilanteissa, joissa ei olisi kyse rikosepäilystä lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa. Poliisin lisäksi myös tulliviranomainen soveltaisi mainittuja poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Momentti sisältäisi myös säännöksen, jossa säädettäisiin tarvittavista vastaavuuksista poliisilain mukaisten päätöksen tekijöiden virka-asemassa. Poliisilain 6 luvun 3 §:n 2 momentissa ja 6 luvun 4 §:n 2 momentissa edellytetään, että päätöksen tekee päällystään kuuluva poliisimies. Päällystään kuuluvan poliisimiehen virka-asemaa vastaavat virka-asemat ovat Tullissa käytännössä samat kuin, mistä säädetään pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa. Poliisimiestä vastaisi Tullissa tullimies.

Poliisilain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti poliisitutkinta toimitettaisiin noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä.

Tutkinnan toimittamisen kannalta keskeistä olisi, että poliisilain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti tutkinnan kohteena olevaan henkilöön sovellettaisiin rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä. Mainitun 2 §:n 3 kohdan mukaan kyseisellä henkilöllä ei olisi velvollisuutta pysyä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta ja vastatessaan esitettyihin kysymyksiin. Mainituilla säännöksillä on erityistä merkitystä, sillä poliisitutkinta ja esitutkinta eivät välttämättä ole erillisiä, vaan poliisitutkinnassa ilmi tullut rikosepäily saattaa johtaa esitutkinnan käynnistymiseen (HE 224/2010 vp, s. 141).

Valvontaviranomainen ja pesähoitaja voisi esittää 2 momentissa tarkoitettua tutkintaa koskevan pyynnön, jos sillä on perusteltu syy epäillä, että 2 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Perusteltu syy olisi enemmän kuin pelkkä syytä epäillä –tasoinen kynnys. Tutkintaa koskeva pyyntö voitaisiin esittää, jos tarkoitettu kynnys ylittyy. Pyyntöä koskevan kynnyksen voitaisiin katsoa ylittyvän, jos valvontaviranomaisen olisi tietoonsa saamien seikkojen nojalla perusteltu syy epäillä 2 §:ssä tarkoitettua henkilön menetelleen siten, että tämä voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon, mutta tarkoit-

tua henkilöä ei olisi syytä epäillä rikoksen tekemisestä. Jos asiassa olisi kyse rikosepäilystä, viranomaisen tulisi tehdä rikosilmoitus. Tarkoituksenmukaisena voidaan pitää, että tutkintaa koskeva pyyntö olisi kirjallinen pyyntö, jossa esitettäisiin perusteet sen esittämiseksi.

Valvontaviranomaisen ja pesänhoitajan tulisi pyynnön tekemisessä ottaa huomioon, että liiketoimintakiellon määrääminen edellyttää lakisääteisten velvollisuuksien olennaista rikkomista. Huomiota tulisi kiinnittää enemmän erityisesti laiminlyöntien laajuuteen ja merkittävyyteen kuin yksittäisen laiminlyönnin törkeysasteeseen. Pyyntöä ei tulisi tehdä kuin poikkeuksellisesti yksittäisen laiminlyönnin perusteella, eikä säännönmukaisesti ilman tapauksen arviointia. Pynnön tekemisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon 3 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus, aiheutuneen vahingon määrä sekä tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä. Tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti, jos maksuvelvoitteiden laiminlyönnin syynä on maksukyvyttömyys, perustetta tutkintapyynnön esittämiseksi ei olisi.

Toiminta, jonka perusteella tutkintaa pyydetäisiin, muodostuisi näin ollen yleensä useista laiminlyönneistä, joiden moitittavuus vastaisi vakavuudeltaan sitä, että henkilö olisi syyllistynyt rikolliseen toimintaan, jota ei voida pitää vähäisenä. Kyse voisi erityisesti olla useista teoista, joista on määrätty hallinnollinen seuraamus. Tyypillisimmin kyse voisi olla esimerkiksi teoista, joista rikoslain 29 luvun 11 §:n nojalla on jätetty ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimitamatta, syyte ajamatta sekä rangaistus määräämättä, koska veron- tai tullinkorotus on harkittu riittäväksi seuraamukseksi. Esimerkiksi veroviranomainen voisi pyytää tutkintaa tapauksessa, jossa esitutkinta ja syyteharkinta eivät voisi tulla kyseeseen ne bis in idem -kiellon vuoksi.

Kuten yleisperusteluissa on todettu, niiden rikosten, joiden voidaan katsoa olevan sellaisia, jotka voidaan liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten arvioinnissa huomioon, tulee olla sellaisia, jotka liittyvät kiinteästi taloudelliseen toimintaan. Vastaavasti niiden lakisääteisten velvollisuuksien, jotka voidaan ottaa liiketoimintakiellon määräämisen perusteena huomioon, tulee olla sellaisia, jotka liittyvät kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan. Muiden lakimääräisten velvollisuuksien laiminlyönti, jotka muuten liittyvät esimerkiksi luvanvaraisen ammatin tai liiketoiminnan harjoittamiseen, mutta eivät harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eivät voi olla liiketoimintakiellon tutkinnan tai määräämisen perusteena. Esimerkiksi terveydenhuollon toimijoiden osalta lakisääteiset velvollisuudet, jotka liittyvät esimerkiksi toimintojen laadun asianmukaisuuteen ja niiden tarkastamiseen, eivät liity kiinteästi harjoitettuun taloudelliseen toimintaan, eivätkä niihin liittyvät laiminlyönnit siten voisi olla liiketoimintakiellon tutkinnan tai määräämisen perusteena.

Valvontaviranomaiset ja pesänhoitajat voivat toiminnassaan havaita seikkoja, joiden perusteella voi olla perusteltua syytä epäillä 2 §:ssä tarkoitetun henkilön menetelleen siten, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset täyttyvät. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi viranomaisen tai pesänhoitajan käytössä olevat selvitykset tai muut tiedot liiketoimintaan liittyvistä laiminlyönneistä.

Valvontaviranomaisella tai pesänhoitajalla ei kuitenkaan tarvitsisi olla varmuutta liiketoimintakiellon edellytysten täyttymisestä, eikä sillä olisi säännöksen perusteella oikeutta tai velvollisuutta tutkia kyseessä olevan henkilön harjoittamaa liiketoimintaa, vaan tutkinnan toimittaisi poliisi tai tulliviranomainen toimialaansa liittyvissä kysymyksissä. Valvontaviranomaisella tai pesänhoitajalla ei olisi myöskään velvollisuutta pyytää tutkintaa, vaan pyynnön esittäminen olisi sen omassa harkinnassa.

Voimassa olevan säännöksen mukaisesti tutkinta tulisi toimittaa myös syyttäjän pyynnöstä. Kyseeseen tulisivat käytännössä lähinnä tilanteet, joissa syyteharkinta ei johtaisi syytteen nos-

tamiseen, mutta olisi perustelua syytä epäillä, että henkilö voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon.

Valvontaviranomaisen, pesänhoitajan ja syyttäjän tulisi esittää tutkintaa koskeva pyyntö ensisijaisesti poliisille, joka jo nykyisin tutkii valtaosan liiketoimintakieltoasioista. Jos kyse olisi kuitenkin Tullin toimialaan kuuluvasta asiasta, pyyntö tulisi esittää tulliviranomaiselle. Jos tutkintaa koskeva pyyntö on tehty sellaiselle esitutkintaviranomaiselle, jonka tehtäviin liiketoimintakieltoasian tutkinta asiassa ei kuulu, noudatetaan soveltuvin osin esitutkintalain 3 luvun 2 §:ää asian siirtämisestä asiassa toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle.

Poliisilla ja tulliviranomaisella olisi velvollisuus toimittaa tutkinta. Tutkinta voitaisiin jättää toimittamatta tai jo aloitettu tutkinta lopettaa noudattaen soveltuvin osin esitutkintalain 3 luvun 6 §:n säännöksiä. Perusteena toimittamatta jättämiselle tai lopettamiselle voisi näin ollen olla ainakin, että asiaa on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä.

Voimassa olevan lain mukaisesti syyttäjä esittäisi tutkinnan jälkeen vaatimuksen liiketoimintakieltoon määräämisestä tuomioistuimessa. Tämän johdosta olisi tarkoituksenmukaista, että tutkintaa toimittava esitutkintaviranomainen olisi tutkinnan aikana riittävän tiiviisti yhteydessä syyttäjään. Perusteltua näin ollen on, että liiketoimintakieltoa koskevassa poliisitutkinnassa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöhön sovellettaisiin soveltuvin osin esitutkintalain 5 luvun säännöksiä esitutkintayhteistyöstä. Syyttäjän toimintaan sovellettaisiin voimassa olevan 19 §:n 1 momentin mukaisesti soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsitte-lystä säädetään.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi säännöksen myös välttämättömien tietojen ja asiakirjojen toimittamisesta poliisille tai tulliviranomaiselle. Säännöksen mukaan valvontaviranomaisella ja pesänhoitajalla olisi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä toimittaa maksutta esitutkintaviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Nämä tulisi toimittaa, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista esitutkintaviranomaiselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Tietoja ja asiakirjoja tulisi luovuttaa samassa laajuudessa kuin poliisilla on oikeus saada pyynnöstä viranomaisilta tietoja poliisilain 4 luvun 2 §:n nojalla. Ehdotetun säännöksen nojalla tiedot ja asiakirjat tulisi kuitenkin toimittaa ilman poliisin tai tulliviranomaisen pyyntöä. Tiedot ja asiakirjat olisi syytä toimittaa samalla kuin valvontaviranomainen esittää tutkintaa koskevan pyynnön. Jos tietoja ja asiakirjoja ei tässä yhteydessä toimitettaisi, ne tulisi toimittaa poliisin tai tulliviranomaisen pyynnöstä. Poliisilain 4 luvun 2 §:stä poiketen tiedot tulisi toimittaa, jos ne ovat välttämättömiä. Tämä vastaisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

21 §. Rekisteri. Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päättäneitä liiketoimintakieltoja koskevia tietoja voitaisiin luovuttaa poliisin lisäksi myös muille esitutkintaviranomaisille. Tietojen saamista voidaan pitää perusteltuna, sillä kaikilla esitutkintaviranomaisilla on 19 a §:n mukaisesti velvollisuus toimittaa liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta esitutkinnan yhteydessä. Syyttäjän tiedonsaantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan tilanteita, joissa olisi kyse liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämisestä. Päättäneitä liiketoimintakieltoja koskevia tietoja voidaan pitää tarpeellisina kyseisten viranomaisten mainittujen tehtävien suorittamiseksi.

Momentin sanamuotoa ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että siinä tarkennettaisiin, että luovutettavat tiedot ovat pykälän 1 momentissa tarkoitettut tiedot. Lisäksi tarkennettaisiin, että tietojen luovuttamisen tulee tapahtua salassapitovelvollisuuden estämättä.

1.2 Laki rikostorjunnasta Tullissa

2 luku Tullin toimivaltuudet tullirikostorjunnassa

14 §. *Tietojen saanti yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Tullilla olisi oikeus saada yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä tietoja myös liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten. Tietojen saamisen edellytyksenä olisi, että tiedot ovat välttämättömiä säädettyä käyttötarkoitusta varten. Tämä vastaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sanamuotoa.

Voimassa olevan säännöksen mukaan Tullilla on oikeus saada mainittuja tietoja tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

1.3 Konkurssilaki

9 luku Konkurssipesän selvitys ja velallisen kirjanpito

2 §. *Velallisselvitys.* Pykälän 4 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Momentti koskee pesähoitajan ilmoitusvelvollisuutta seikoista, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon. Momentin mukaan pesähoitajan on ilmoitettava näistä seikoista viipymättä syyttäjälle ja konkurssiasiamiehelle. Momentti sisältää myös säännökset tietojen luovuttamisesta syyttäjälle liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten tutkimista varten. Koska esityksessä ehdotetaan, että tarkoitetuissa tilanteissa liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten tutkintaa pyytäisi pesähoitaja itse ehdotetun liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentin nojalla, 4 momentti voitaisiin tarpeettomana kumota.

10 luku Konkurssin raukeaminen

5 §. *Valtion varoista pesähoitajalle maksettava korvaus.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus pesähoitajan tekemään liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun pyyntöön liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten tutkimiseksi. Voimassa olevan säännöksen mukaan pesähoitajalle voidaan maksaa lisätyöstä valtion varoista palkkiota ja kustannusten korvausta, jos hän on tehnyt 14 luvun 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn perustuvan ilmoituksen poliisille. Palkkiota ja korvausta maksetaan valtion varoista vain siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen. Ehdotettu muutos tarkoittaisi, että vastaava palkkio voitaisiin maksaa pesähoitajalle, jos hän olisi tehnyt liiketoimintakiellosta annetussa laissa tarkoitettua tutkintapyynnön.

14 luku **Konkurssipesän hallinto**

5 §. *Pesänhoitajan tehtävät.* Pykälässä säädetään pesänhoitajan tehtävistä. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin viittaus liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momenttiin, jossa säädetään pesänhoitajan oikeudesta pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa.

1.4 Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta

31 b §. *Tietojen luovuttaminen syyttäjälle liiketoimintakielloa varten.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälässä säädetään energiaviraston oikeudesta ilmoittaa elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen velvollisuuksien olennaisista laiminlyönneistä syyttäjälle liiketoimintakiellon määräämistä varten. Koska esityksessä ehdotetaan, että energiavirastolla olisi oikeus pyytää, että esitutkintaviranomainen tutkii edellytykset määrätä liiketoimintakiello, pykälä voitaisiin tarpeettomana kumota.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain 1 §:n 2 momentin ja 2 §:n 1 kohdan muuttamista siten, että lakia sovellettaisiin myös yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpito-laissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Mainittujen säännösten voimaantuloon liittyvän soveltamisen osalta esityksessä ehdotetaan, että elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaa arvioitaisiin lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Tämä tarkoittaisi, että ammattitoiminnassa tehdyt liiketoimintakiellosta annetussa laissa tarkoitetut lakisääteisten velvollisuuksien olennaiset laiminlyönnit taikka rikollinen menettely eivät voisi olla liiketoimintakiellon määräämisen perusteena, jos laiminlyönnit tai menettely on tapahtunut ennen lain voimaantuloa. Koska lähtökohtana on, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä, edellä mainittu ei edellytä erityisiä lain soveltamista koskevia säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellon määräämisen edellytystä koskevaa liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa sekä laiminlyöntien olennaisuuden arviointia koskevaa 3 §:n 2 momenttia. Mainittujen säännösten voimaantuloon liittyvän soveltamisen osalta esityksessä ehdotetaan, että säännökset soveltuisivat myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin laiminlyönnteihin. Tämä tarkoittaisi ensinnäkin, että kun laki olisi tullut voimaan, liiketoimintakiellon määräämisen perusteena ei voisi olla maksukyvyttömyydestä johtuva lakisääteisen maksuvelvollisuuden laiminlyöminen, vaikka laiminlyönti olisi tapahtunut ennen lain voimaantuloa. Toiseksi, kun lain voimaantulon jälkeen arvioitaisiin laiminlyöntien olennaisuutta, arvioinnissa otettaisiin huomioon tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä, vaikka laiminlyönnit olisivat tapahtuneet ennen lain voimaantuloa. Lain voimaantulosäännös sisältäisi asiaa koskevan säännöksen.

Esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuimien voisi erityisistä syistä määrätä, ettei liiketoimintakiello koske tietynlaajuisia liiketoimintaa. Säännöksen voimaantuloon liittyvän soveltamisen osalta esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuimien voisi liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti määrätä näin vain, jos liiketoimintakiello määrätään lain

voimaantulon jälkeen. Edellä tarkoitettua määräystä ei voitaisi antaa, jos liiketoimintakielto olisi annettu ennen lain voimaantuloa. Lain voimaantulosäännös sisältäisi asiaa koskevan säännöksen. Säännös tarkoittaisi, että ennen lain voimaantuloa annettua liiketoimintakieltoa ei voitaisi tällä perustella myöskään kumota liiketoimintakiellosta annetun lain 15 §:n nojalla.

Esityksessä ehdotetaan muutosta myös liiketoimintakieltoasian tutkintaa koskevaan liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:ään, joka on liiketoimintakiellon määrittämisestä koskeva menettelysäännös. Uusia säännöksiä sovellettaisiin, kun laki tulee voimaan. Vaikka mainitut menettelysäännökset muuttuisivat, liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena voivat olla teot tai laiminlyönnit, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa sen mukaisesti kuin liiketoimintakiellon määrittämisen perusteista on säädetty.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentamista yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan (1 §:n uusi 2 momentti ja 2 §:n 1 kohta). Esityksessä ehdotetaan myös, että liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena ei voisi olla lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen, jos laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä (3 §:n 1 momentin 1 kohta). Liiketoimintakiellosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että laiminlyöntien olennaisuuden arvioinnissa tulee muun ohella ottaa huomioon laiminlyönneistä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä (3 §:n 2 momentti). Esityksessä ehdotetaan lisäksi liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n muuttamista siten, että lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto muuten kuin esitutkinnan yhteydessä. Sama oikeus annettaisiin myös konkurssilaissa tarkoitettulle pesähoitajalle.

Ehdotetuilla muutoksilla ei laajennettaisi liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksiä. Liiketoimintakiellon oikeusvaikutukset pysyisivät ennallaan, eikä muutoksilla puututtaisi kieltoon määrätyn oikeusasemaan. Ehdotus soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan laajentaisi jonkin verran liiketoimintakiellon käyttöalaa.

Liiketoimintakiellon käyttämisellä puututaan ensisijaisesti perustuslain (731/1999) 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Momentissa tarkoitettua oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Liiketoimintakiellon vaikutusta elinkeinonvapauteen on arvioitu esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta (HE 82/2006 vp). Kuten kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan, liiketoimintakiellosta aiheutuvat rajoitukset perustuvat lakiin ja ovat siten perustuslain 18 §:n 1 momentin sallimia. Liiketoimintakiellolla ei pyritä puuttamaan yrittämisen vapauteen vaan estämään sellainen elinkeinonvapauden väärinkäyttö, joka perustuu lainvastaisuuksiin ja muiden vahingoittamiseen. Liiketoimintakiellolla turvataan myös niiden yrittäjien toimeentulomahdollisuuksia, jotka harjoittavat liiketoimintaa asianmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinon luvanvaraistamisen osalta katsonut, että laissa säädettyjen elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

Vaikka liiketoimintakielto ei jälkikäteenä turvaamistoimenpiteenä rinnastu elinkeinon luvanvaraistamiseen, merkitsee se rajoitusta perustuslain 18 §:n turvaamiin oikeuksiin. Ehdotettu soveltamisalan laajentaminen yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan rajoittaa elinkeinovapautta. Rajoituksen tarkoituksena on voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti estää sopimaton ja vahingollinen liiketoiminta sekä ylläpitää liiketoimintaan kohdistuvaa luottamusta, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena rajoitukselle. Kuten yleisperusteluissa on todettu, voimassa olevan lain mukaista yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoiminnan täydellistä poissulkemista lain soveltamisalasta voidaan pitää epäjohtonmukaisena. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa myös selkeyttävän liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalaa. Tällä on merkitystä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta sekä kieltoon määrättävän oikeusturvan kannalta. Soveltamisalan laajentamiseen liittyvät mahdolliset kohtuuttomuudet voidaan estää määräämällä liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin nojalla poikkeuksia liiketoimintakiellon sisältöön. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan mainitun 3 momentin sisällön tarkentamista. Perustuslain 18 §:n turvaamien oikeuksien kannalta on myönteistä, että tilanteessa, jossa toimeentulon hankkiminen vaikeutuisi kohtuuttomasti, tuomioistuimien voisi sallia myös tietynlaajuisen liiketoiminnan harjoittamisen. Muutosehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin ehdotetulla muutoksella yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti ei voida katsoa olevan vaikutusta liiketoimintakiellon nykyiseen soveltamisalaan, koska muita kuin rikosperusteisia liiketoimintakieltoja ei ole käytännössä määrätty. Ehdotuksen seurauksena liiketoimintakieltoa ei voitaisi määrätä lakisääteisten velvoitteiden olennaisen laiminlyönnin perusteella, jos laiminlyönti johtuisi maksukyvyttömyydestä. Ehdotuksen voidaan kuitenkin katsoa tarkentavan liiketoimintakiellon määräämisen perusteita ja parantavan kieltoon määrättävän oikeusturvaa. Esitykseen sisältyvä ehdotus siitä, että lakisääteisten velvoitteiden olennaisuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon myös tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä, tarkentaisi mainittua olennaisuuden arviointia. Ehdotuksen voidaan katsoa rajaavan liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksistä pois sellaisia laiminlyöntejä, joita ei voida pitää riittävän moitittavina liiketoimintakiellon perusteeksi. Ehdotusten voidaan katsoa olevan myönteisiä perustuslain 18 §:n turvaamien oikeuksien kannalta ja myös niiden voidaan katsoa täyttävän perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Esitys sisältää myös lakiehdotuksia, joilla muutettaisiin tietojen luovuttamista tai tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen ja konkurssilaissa tarkoitetun pesähoitajan velvollisuudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja poliisille ja tulliviranomaiselle toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä liiketoimintakieltoasian tutkimista varten. Lain 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisin ohella muille esitutkintaviranomaisille ehdotetaan annettavaksi oikeus saada tietoja päättyneistä liiketoiminta-

kielloista liiketoimintakieltorekisteristä liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määrittämisen selvittämistä varten. Myös syyttäjän oikeutta saada tarkoitettuja tietoja ehdotetaan laajennettavaksi. Lisäksi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka johdosta tulliviranomainen saisi pyynnöstä yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä tietoja myös liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämiseksi.

Luovutettavat tiedot ovat käytännössä monesti henkilötietoja, minkä vuoksi tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevat lakiehdotukset ovat olennaisia perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan henkilötietoja sisältäviä rekistereitä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin, tietojen luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Näitä seikkoja koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 19/2012 vp, s. 2/I, PeVL 35/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 51/2002 vp, s. 2/I). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Ehdotetuilla muutoksilla ei puututtaisi henkilötietojen suojan sisältöön eikä säädettäisi uudesta henkilötietorekisteristä. Muutoksilla täydennettäisiin eräitä viranomaisia koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä henkilötietojen luovuttamisesta ja tiedonsaantioikeuksista. Ehdotukset eivät aiheuttaisi muutoksia varsinaiseen rekisteröintiin tai sen tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön tai säilytysaikaan eikä rekisteröidyn oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössään muotoilemat edellytykset henkilörekistereitä koskevalle lainsäädännölle on otettu hallituksen esitystä laadittaessa huomioon. Ehdotetut säännökset on laadittu täsmällisiksi, ja niissä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti henkilötietojen luovuttamisen laajuus ja tarkoitus. Siltä osin kuin esityksessä on kyse rekistereissä olevien tietojen luovuttamisesta, tarkoitettujen viranomaisten henkilötietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten muuttaminen on tarpeen, jotta esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjällä on riittävät tiedot laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Valtaosa niistä tiedoista, joiden luovuttamisesta ja saamisesta lakiehdotuksissa on kyse, on säädetty lailla salassa pidettäviksi. Myös salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta voidaan säätää lailla. Ehdotetuissa muutoksissa on kyse salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja saamisen mahdollistamisesta nimenomaan lain nojalla, ja tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset on laadittu täsmällisesti.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen saantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettu tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 59/2010 vp ja PeVL 62/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotto on otettu esityksen valmistelussa huomioon.

Ehdotettujen säännösten ei todetulla tavalla voida katsoa merkittävällä tavalla rajoittavan perusoikeuksien käyttämistä. Ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa on luonnollisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Mainituilla ja muilla edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti, 4 §:n 3 momentti, 19 a § ja 21 §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti, 4 §:n 3 momentti ja 19 a § laissa 1220/1997 ja 21 §:n 5 momentti laissa 734/2014, sekä lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1220/1997, uusi 2 momentti seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa *liiketoiminnalla* tarkoitetaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa.

2 §

Liiketoimintakiellon henkilöpiiri

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 3 §:ssä säädetyin edellytyksin:

1) yksityinen elinkeinonharjoittaja, jolla on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus;

3 §

Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 2 §:ssä tarkoitettu henkilö,

1) jos hän on liiketoiminnassa muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia; tai

ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Laiminlyöntien olennaisuutta 1 momentin 1 kohdan mukaan arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen ja niillä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä.

4 §

Liiketoimintakiellon sisältö

Tuomioistuin voi erityisistä syistä määrätä, ettei kielto koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tiettyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä.

19 a §

Liiketoimintakieltoasian tutkinta

Jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tai 3 §:n 3 momentissa tarkoitettusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, esitutinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon määrittämiseen edellytykset. Jos henkilöä epäillään liiketoimintakiellon rikkomisesta, esitutinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen edellytykset. Liiketoimintakiellon määrittäminen tai pidentäminen koskeva tutkinta on toimitettava myös syyttäjän pyynnöstä.

Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset on tutkittava myös, jos sitä pyytää:

- 1) syyttäjä;
- 2) 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettu viranomainen lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä;
- 3) konkurssilaissa (120/2004) tarkoitettu pesähoitaja.

Viranomainen ja pesähoitaja voi esittää 2 momentissa tarkoitettua pyynnön, jos sillä on perusteltu syy epäillä, että 2 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Edellytykset tutkii poliisi taikka tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä. Edellytysten tutkimisessa sovelletaan poliisilain (872/2011) 6 luvun säännöksiä poliisitutkinnasta. Mitä mainitussa luvussa säädetään päälystöön kuuluvasta poliisimiehestä, sovelletaan Tullissa pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun virkamieheen, ja mitä mainitussa luvussa säädetään poliisimiehestä, sovelletaan Tullissa tullimieheen. Viranomaisen ja pesähoitajan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava maksutta poliisille tai tulliviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista esitutkintaviranomaiselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

21 §

Rekisteri

Tiedot päättäneistä liiketoimintakielloista on pidettävä salassa. Edellä 1 momentissa tarkoitettut tiedot voidaan kuitenkin salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa:

- 1) esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten;
- 2) syyttäjälle syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten sekä liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten;
- 3) turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan toimivaltaisille viranomaisille mainitussa laissa tarkoitettua turvallisuusselvityksen laatimista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja 2 momenttia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin laiminlyönteihin.

Tuomioistuin voi 4 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti määrätä, että kielto ei koske tietynlaajuista liiketoimintaa vain, jos liiketoimintakielto määrätään lain tultua voimaan.

2.

Laki

rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 14 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 luku

Tullin toimivaltuudet tullirikostorjunnassa

14 §

Tietojen saanti yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä

Tullilla on oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tullilla on vastaava oikeus saada välttämättömät tiedot liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

konkurssilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:n 4 momentti sekä
muutetaan 10 luvun 5 §:n 2 momentti ja 14 luvun 5 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat
laissa 86/2013, seuraavasti:

10 luku

Konkurssin raukeaminen

5 §

Valtion varoista pesänhoitajalle maksettava korvaus

Jos pesänhoitaja tekee 14 luvun 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn perustuvan ilmoituksen poliisille tai liiketoimintakellosta annetun lain (1059/1985) 19 a §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön, hänelle voidaan siihen liittyvästä lisätyöstä maksaa valtion varoista palkkiota ja kustannusten korvausta enintään 600 euroa. Palkkiota ja korvausta maksetaan valtion varoista vain siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen.

14 luku

Konkurssipesän hallinto

5 §

Pesänhoitajan tehtävät

Jos on syytä epäillä, että velallinen on saattanut syyllistyä velkojia vastaan tehtyyn rikokseen, kirjanpitorikokseen tai muuhun sellaiseen elinkeinotoiminnassa tehtyyn rikokseen, jolla saattaa olla velkojien maksunsaannin tai pesän selvityksen kannalta vähäistä suurempi merkitys, pesänhoitajan tulee tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille. Pesänhoitajan oikeudesta pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa säädetään liiketoimintakellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 31 b §, sellaisena kuin se on laissa 649/2014.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 26 päivänä tammikuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

1.

Laki**liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti, 4 §:n 3 momentti, 19 a § ja 21 §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 1 kohta, 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti, 4 §:n 3 momentti ja 19 a § laissa 1220/1997 ja 21 §:n 5 momentti laissa 734/2014, sekä *lisätään* 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1220/1997, uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus**Lain tarkoitus*

(uusi)

Tässä laissa liiketoiminnalla tarkoitetaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa.

2 §

2 §

*Liiketoimintakiellon henkilöpiiri**Liiketoimintakiellon henkilöpiiri*

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 3 §:ssä säädettyin edellytyksin:

1) yksityinen elinkeinonharjoittaja, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa (655/1973) säädetty kirjanpitovelvollisuus;

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 3 §:ssä säädettyin edellytyksin:

1) yksityinen elinkeinonharjoittaja, *jolla on kirjanpitolaissa* säädetty kirjanpitovelvollisuus;

3 §

3 §

*Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset**Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset*

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 2 §:ssä tarkoitettu henkilö,

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 2 §:ssä tarkoitettu henkilö,

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1) jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia; tai

1) jos hän on liiketoiminnassa *muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä* olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia; tai

ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Laiminlyöntien olennaisuutta 1 momentin 1 kohdan mukaan arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. *Laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen taloudellista tulosta ja asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa.*

Laiminlyöntien olennaisuutta 1 momentin 1 kohdan mukaan arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen ja niillä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä.

4 §

Liiketoimintakiellon sisältö

Erityisistä syistä voidaan määrätä, ettei kielto koske tiettyä tai tietynlaista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä.

Tuomioistuimien voi erityisistä syistä määrätä, ettei kielto koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä.

19 a §

Liiketoimintakieltoasian tutkinta

Jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tulee esitutkinnan yhteydessä tutkia myös, onko liiketoimintakiellon määräämiseen edellytykset. Poliisin on lisäksi syyttäjän pyynnöstä toimitettava liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskevassa asiassa tutkinta.

4 §

Liiketoimintakiellon sisältö

Tuomioistuimien voi erityisistä syistä määrätä, ettei kielto koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa taikka tehtäviä tai toimintaa tietyssä yhteisössä tai säätiössä taikka 1 momentin 6 kohdan mukaisen määräysvallan hankkimista yhteisössä.

19 a §

Liiketoimintakieltoasian tutkinta

Jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tai 3 §:n 3 momentissa tarkoitetusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, esitutkinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon määräämiseen edellytykset. Jos henkilöä epäillään liiketoi-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

mintakiellon rikkomisesta, esitutinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen edellytykset. Liiketoimintakiellon määrittäminen tai pidentäminen koskeva tutkinta on toimitettava myös syyttäjän pyynnöstä.

Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytykset on tutkittava myös, jos sitä pyytää:

1) syyttäjä;

2) 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettu viranomaisen lukuun ottamatta konkursiasiamiestä;

3) konkurssilaissa (120/2004) tarkoitettu pesähoitaja.

Viranomaisen ja pesähoitajan voi esittää 2 momentissa tarkoitetun pyynnön, jos sillä on perusteltu syy epäillä, että 2 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan määrätä liiketoimintakielltoon 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Edellytykset tutkii poliisi taikka tulliviranomainen toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä. Edellytysten tutkimisessa sovelletaan poliisilain (872/2011) 6 luvun säännöksiä poliisitutkinnasta. Mitä mainitussa luvussa säädetään päällystään kuuluvasta poliisimiehestä, sovelletaan Tullissa pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun virkamieheen, ja mitä mainitussa luvussa säädetään poliisimiehestä, sovelletaan Tullissa tullimieheen. Viranomaisen ja pesähoitajan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava maksutta poliisille tai tulliviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista esitutkintaviranomaiselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

21 §

Rekisteri

Tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista on pidettävä salassa. Tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa poliisille liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten, syyttäjälle syytehar-

21 §

Rekisteri

Tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista on pidettävä salassa. Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot voidaan kuitenkin salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa:

1) esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitut-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kintaa ja syytteen ajamista varten sekä turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan toimivaltaisille viranomaisille laissa tarkoitetun turvallisuusselvityksen laatimista varten.

kintaa ja liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten;

2) syyttäjälle syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten *sekä liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten selvittämistä varten*;

3) turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan toimivaltaisille viranomaisille *mainitussa* laissa tarkoitetun turvallisuusselvityksen laatimista varten.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja 2 momenttia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin laiminlyönteihin.

Tuomioistuimien voi 4 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti määrätä, että kielto ei koske tietynlaajuista liiketoimintaa vain, jos liiketoimintakielto määrätään lain tultua voimaan.

2.

Laki

rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 14 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Tullin toimivaltuudet tullirikostorjunnassa

Tullin toimivaltuudet tullirikostorjunnassa

14 §

Tietojen saanti yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä

Tullilla on oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

14 §

Tietojen saanti yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä

Tullilla on oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. *Tullilla on vastaava oikeus saada välttämättömät tiedot liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

konkurssilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:n 4 momentti sekä
muutetaan 10 luvun 5 §:n 2 momentti ja 14 luvun 5 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat
laissa 86/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 luku

Konkurssipesän selvitys ja velallisen kirjapito

2 §

Velallisselvitys

Jos myöhemmin tulee ilmi seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon, pesäinhoitajan on ilmoitettava niistä viipymättä syyttäjälle ja konkurssiasiamiehelle. Pesäinhoitajan on annettava syyttäjälle liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten olemassaolon tutkimista varten ne tiedot ja asiakirjat, joita tämä pyytää. (kumotaan)

10 luku

Konkurssin raukeaminen

5 §

Valtion varoista pesäinhoitajalle maksettava korvaus

10 luku

Konkurssin raukeaminen

5 §

Valtion varoista pesäinhoitajalle maksettava korvaus

Jos pesäinhoitaja tekee 14 luvun 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn perustuvan ilmoituksen poliisille, hänelle voi-

Jos pesäinhoitaja tekee 14 luvun 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn perustuvan ilmoituksen poliisille *tai liiketoi-*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

daan siihen liittyvästä lisätyöstä maksaa valtion varoista palkkiota ja kustannusten korvausta enintään 600 euroa. Palkkiota ja korvausta maksetaan valtion varoista vain siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen.

mintakellosta annetun lain (1059/1985) 19 a §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön, hänelle voidaan siihen liittyvästä lisätyöstä maksaa valtion varoista palkkiota ja kustannusten korvausta enintään 600 euroa. Palkkiota ja korvausta maksetaan valtion varoista vain siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen.

14 luku

Konkurssipesän hallinto

5 §

Pesänhoitajan tehtävät

Jos on syytä epäillä, että velallinen on saatanut syyllistyä velkojia vastaan tehtyyn rikokseen, kirjanpitorikokseen tai muuhun sellaiseen elinkeinotoiminnassa tehtyyn rikokseen, jolla saattaa olla velkojien maksunsaannin tai pesän selvityksen kannalta vähäistä suurempi merkitys, pesänhoitajan tulee tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille.

14 luku

Konkurssipesän hallinto

5 §

Pesänhoitajan tehtävät

Jos on syytä epäillä, että velallinen on saatanut syyllistyä velkojia vastaan tehtyyn rikokseen, kirjanpitorikokseen tai muuhun sellaiseen elinkeinotoiminnassa tehtyyn rikokseen, jolla saattaa olla velkojien maksunsaannin tai pesän selvityksen kannalta vähäistä suurempi merkitys, pesänhoitajan tulee tarvittaessa tehdä rikosepäilystä ilmoitus poliisille. *Pesänhoitajan oikeudesta pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkintaa säädetään liiketoimintakellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentissa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 31 b §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

31 b §

(kumotaan)

Tietojen luovuttaminen syyttäjälle liiketoimintakiellosta varten

Energiavirastolla on oikeus ilmoittaa elinkeinonharjoittajan laissa säädettyjen velvollisuuksien olennaisista laiminlyönneistä syyttäjälle liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaisen liiketoimintakiellon määrittämistä varten.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 20 .

päivänä