

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om näringsförbud och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om näringsförbud och till vissa lagar som har samband med den (RP 269/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 17/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tanja Innanen, justitieministeriet
- polisinspektör Juha Paukkunen, inrikesministeriet
- tingsdomare Tapani Koskimäki, Esbo tingsrätt
- byråchef Pekka Pulkamo, konkursombudsmannens byrå
- kriminalinspektör Ismo Siltamäki, Helsingfors polisinrättning
- överinspektör Ilkka Heikkilä, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen
- överinspektör Seija Kareinen, Skatteförvaltningen
- expert Santeri Suominen, Finlands näringsliv rf
- advokat Pekka Ylikoski, Finlands Advokatförbund
- jurist Kati Lehtonen, Finlands Läkarförbund rf
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf
- biträdande professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Riksåklagarämbetet
- åklagarämbetet i Uleåborg
- Riksfogdeämbetet

Betänkande LaUB 8/2017 rd

- Rättsregistercentralen
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- dataombudsmannens byrå
- Energimyndigheten
- Innovationsfinansieringsverket Tekes
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om näringsförbud ändras. Enligt propositionen ska lagens tillämpningsområde utvidgas till sådan yrkesutövning hos enskilda näringsidkare som avses i bokföringslagen.

Det föreslås också att förutsättningarna för näringsförbud ändras så att väsentligt åsidosättande av lagstadgade skyldigheter inte kan utgöra grund för näringsförbud, om åsidosättandet beror på betalningsoförmåga. Vid bedömningen av om åsidosättandet är väsentligt ska bl.a. beloppet av den ekonomiska vinning som eftersträvats genom åsidosättandet särskilt beaktas.

De tillsynsmyndigheter som avses i lagen, med undantag för konkursombudsmannen, ges rätt att begära att polisen eller, i frågor som hör till Tullens ansvarsområde, tullmyndigheten utreder förutsättningarna för näringsförbud. Det föreslås också att i konkurslagen avsedda boförvaltare ges rätt att begära en undersökning. Undersökningen avser situationer där näringsförbud kan meddelas den som vid drivandet av rörelse väsentligen har åsidosatt sina lagstadgade skyldigheter men inte gjort sig skyldig till brottsligt förfarande.

Förundersökningsmyndighetens och åklagarens rätt att få uppgifter om näringsförbud som upphört utvidgas.

I propositionen ingår dessutom sådana förslag om ändring av lagen om brottsbekämpning inom Tullen, konkurslagen och lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden som ansetts behövliga.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller en delreform av regleringen om näringsförbud. Förslagen till ändring av lagen om näringsförbud (lagförslag 1) är baserade på det intensifierade åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet för 2012—2015, med undantag för förslaget om att lagens tillämpningsområde ska utvidgas.

Betänkande LaUB 8/2017 rd

I propositionen föreslås (lagförslag 1) att tillämpningsområdet för lagen om näringsförbud (1059/1985) ska utvidgas till enskilda näringsidkare yrkesutövning som avses i bokföringslagen (1336/1997). Det ska inte längre ha någon betydelse om en enskild näringsidkare driver rörelse eller är yrkesutövare. Förslaget baserar sig på ändringar i bokföringslagen som trädde i kraft i början av 2016. Enligt den ändrade bokföringslagen gäller samma skyldigheter för dem som driver rörelse och dem som utövar ett yrke, och de två typerna av verksamhet behöver inte längre särskiljas. En motsvarande lösning föreslås i lagen om näringsförbud. För att utvidgningen av tillämpningsområdet inte i enskilda fall ska leda till ett oskäligt resultat, föreslås det i propositionen att domstolen av särskilda skäl kan bestämma att näringsförbudet inte gäller rörelse av viss omfattning.

Lagutskottet anser att utvidgningen av tillämpningsområdet är motiverad. Som konstateras i propositionsmotiven (RP, s. 7—8) är gränsdragningen mellan begreppen rörelse och yrkesutövning svår. Utskottet anser att den föreslagna parallellen mellan funktionerna innebär ökad rättssäkerhet, vilket är av central betydelse med avseende på tillämpningen av lagen om näringsförbud. En enhetlig behandling är motiverad också med tanke på bekämpandet av den grå ekonomin. Om en enskild näringsidkare agerar på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för näringsförbud, är det också med tanke på jämlikheten svårt att motivera att en verksamhet som klassificeras som yrkesutövning ska vara i annan ställning än en verksamhet som klassificeras som rörelse.

I propositionen föreslås det också att förutsättningarna för meddelande av näringsförbud ska ändras så att väsentligt åsidosättande av lagstadgade skyldigheter inte kan utgöra grund för meddelande av näringsförbud, om åsidosättandet beror på betalningsoförmåga (3 § 1 mom.). I lagen ingår en princip enligt vilken det att en normal företagarrisk realiserats och att företagsverksamheten blir olönsam inte kan utgöra grund för meddelande av näringsförbud. Grunderna för att meddela näringsförbud preciseras också på andra sätt när det gäller åsidosättande av lagstadgade skyldigheter. Enligt propositionen ska det vid bedömningen av om åsidosättandet är väsentligt bland annat särskilt beaktas hur stor ekonomisk nytta som eftersträvat genom åsidosättandet (3 § 2 mom.).

Lagutskottet ställer sig positivt till att villkoren för att meddela näringsförbud justeras på detta sätt. För att oproportionerliga och oskäliga situationer ska kunna undvikas är det angeläget att åsidosättande av lagstadgade skyldigheter på grund av betalningsoförmåga inte leder till näringsförbud.

I propositionen föreslås ändringar också i procedurbestämmelserna (19 a §) så att de tillsynsmyndigheter som avses i lagen om näringsförbud med undantag för konkursombudsmannen ska ges rätt att begära att förutsättningarna för näringsförbud utreds. Också sådana boförvaltare som avses i konkurslagen ska kunna begära en utredning. Enligt gällande lag kan bara åklagaren framställa en sådan begäran. Den utredning som avses här gäller situationer där de lagstadgade skyldigheter som hänför sig till drivandet av rörelse väsentligen har åsidosatts, men inget brottsligt förfarande har förekommit. Undersökningen av förutsättningarna görs av polisen eller, i ärenden som hör till Tullens behörighet, av tullmyndigheten. En tillsynsmyndighet eller boförvaltare som har grundad anledning att misstänka att den som avses i lagen kan meddelas näringsförbud ska kunna framställa en begäran.

Betänkande LaUB 8/2017 rd

Lagutskottet anser att lösningen med de parter som begär undersökning av förutsättningarna för näringsförbud enligt propositionen är befogad. Upplysningar som kan ha betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för näringsförbud kan i typfallet samlas hos tillsynsmyndigheterna på grundval av deras uppgifter. Den föreslagna verksamhetsmodellen är baserad på åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, som nämndes tidigare.

Sammantaget sett tillstyrker lagutskottet lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Att undvika oskäligen situationer

Enligt 3 § 1 mom. i den gällande lagen om näringsförbud som avses i lagförslag 1 kan näringsförbud meddelas den som vid drivandet av rörelse väsentligen har åsidosatt de lagstadgade skyldigheter som hänför sig därtill, eller som vid drivandet av rörelse har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande som inte kan anses ringa. Dessutom förutsätts det att verksamheten som helhet bedömd ska anses skadlig för borgenärer, avtalsparter, den offentliga ekonomin eller en sund och fungerande ekonomisk konkurrens. I lagens 3 § 3 mom. sägs dessutom att näringsförbud kan meddelas direkt på grundval av vissa brott utan hänsyn till att det brottsliga förfarandet inte kan anses ringa och att verksamheten har varit skadlig.

Lagutskottet noterar att formuleringen i den gällande bestämmelsen (*kan* meddelas näringsförbud) visar att meddelandet av näringsförbud är beroende av prövning. Den principen föreslås inte bli ändrad i propositionen. I situationer som avses i lagens 3 § 1 mom. bestäms förutsättningarna för att meddela näringsförbud i hög grad utifrån en samlad bedömning av verksamhetens skadlighet. I fråga om denna samlade bedömning konstaterades det i propositionen RP 198/1996 rd om utvidgning av näringsförbud att skadligheten bör vara så kännbar att det kan anses motiverat att meddela förbud (RP 198/1996 rd, s. 17/I). I den propositionen sägs det att näringsförbud innebär ett rätt kännbart ingrepp i medborgarens handlingsfrihet, och sålunda borde det tillgripas endast i de fall där det kan anses finnas uppenbart behov av att skydda borgenärer, avtalsparter eller den offentliga ekonomin. Så konstateras det vara exempelvis när otillbörlig affärsverksamhet är så planmässig eller däri ingående lagstridigheter är så grova att övriga parter inte kan gardera sig mot dem med sedvanliga metoder (RP 198/1996 rd, s. 17/I). Vidare konstateras det i propositionen att det är klart att ju mera omfattande verksamheten är och ju större ekonomiska värden däri ingår, desto mer befogat är ett förbud. Om verksamheten däremot kan anses småskalig och åsidosättandena mera grundar sig på oskicklighet eller misslyckade affärstransaktioner än på planmässigt eftersträvande av fördel, finns det mindre behov av att meddela näringsförbud (RP 198/1996 rd, s. 17/I).

Lagutskottet konstaterar att såsom ovan redogörs ingår det redan i den gällande lagen att prövningen vid meddelande av näringsförbud omfattar prövning av proportionalitet och även faktorer som berör skälighet kan vägas in i prövningen. Men lagutskottet vill fästa uppmärksamhet vid att näringsförbud såsom ovan konstaterats innebär ett rätt kännbart ingrepp i handlingsfriheten hos den som meddelas näringsförbud. Det är viktigt, menar lagutskottet, att bestämmelserna om näringsförbud tillämpas så att oskäligen situationer undviks. Lagutskottet vill betona att eftersom det gäller en säkringsåtgärd, bör behovet av att meddela förbud bedömas särskilt med avseende på

Betänkande LaUB 8/2017 rd

framtida verksamhet. Denna bedömning kan påverkas bland annat av att de gärningar som leder till förbudet har begåtts för länge sedan.

I den aktuella propositionen föreslås det (lagförslag 1) att 3 § 1 mom. 1 punkten i lagen om näringsförbud, som gäller förutsättningarna för att meddela näringsförbud, ändras så att en grund för näringsförbud inte kan vara att man väsentligen har åsidosatt de lagstadgade skyldigheterna, om åsidosättandet beror på betalningsoförmåga. Lagutskottet välkomnar att förutsättningarna för näringsförbud preciseras som ovan konstateras och att det bland grunderna för näringsförbud på så sätt utesluts sådana åsidosättanden som inte kan anses tillräckligt klandervärda för att läggas till grund för näringsförbud. Lagutskottet anser att förslaget gör det lättare att undvika oskäliga situationer.

Lagutskottet noterar också att enligt 4 § 3 mom. i den gällande lagen som avses i lagförslag 1 kan det av särskilda skäl bestämmas att ett förbud inte gäller viss rörelse eller rörelse av visst slag. I propositionen föreslås 3 mom. bli ändrat så att också rörelse av viss omfattning kan uteslutas. Utskottet anser att ändringen i fråga om skälighetsorsaker är väl underbyggd och värd att backa upp. Som det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 28) kan bestämmelsen tillämpas i situationer där skaffande av utkomst oskäligt skulle försvåras. Vid prövning av undantag kan ett särskilt skäl som beaktas hänföra sig till exempel till exceptionella svårigheter att skaffa tillräcklig försörjning i lönearbete. Lagutskottet ser det som motiverat att i fråga om att skaffa försörjning möjliggöra skaffandet av en sådan minimiförsörjning att den som meddelats näringsförbud inte behöver stöd av samhället i situationer där förutsättningarna för näringsförbud i övrigt uppfylls.

Lagutskottet konstaterar att 4 § 3 mom. och den precisering som föreslås där ändå gäller avgränsning av ett näringsförbud och inte förutsättningarna för näringsförbud, även om meddelandet av förbud i sig är behovsprövat. Lagutskottet anser att den aktuella propositionen trots allt handlar om en begränsad delreform. Som utskottet ser det är det således befogat att eventuella mer omfattande reformer av exempelvis förutsättningarna för näringsförbud eller andra basala avgöranden inte görs i samband med denna proposition. Eventuella större reformer kräver beredning och överväganden i större skala. Lagutskottet anser att de reformer som nu föreslås ökar rättssäkerheten och förbättrar möjligheterna att undvika oskäliga situationer när meddelande av näringsförbud övervägs.

Undersökning av näringsförbudsärenden

I propositionen föreslås ändringar också i procedurbestämmelserna (lagförslag 1, 19 a §) så att de tillsynsmyndigheter som avses i lagen om näringsförbud med undantag för konkursombudsmannen ska ges rätt att begära att förutsättningarna för näringsförbud utreds. Också sådana boförvaltare som avses i konkurslagen ska enligt förslaget kunna begära en utredning. Enligt gällande lag kan bara åklagaren framställa en sådan begäran. Den undersökning som avses här gäller situationer där de lagstadgade skyldigheter som hänför sig till att driva rörelse väsentligen har åsidosatts, men inget brottsligt förfarande har förekommit. Undersökningen av förutsättningarna görs av polisen eller, i ärenden som hör till Tullens behörighet, av tullmyndigheten. En tillsynsmyndighet eller boförvaltare som har grundad anledning att misstänka att en person som avses i lagen kan meddelas näringsförbud ska kunna framställa en begäran.

Betänkande LaUB 8/2017 rd

Lagutskottet anser som ovan konstaterats att förslaget om vem som kan begära utredning av förutsättningarna för näringsförbud är befogat. Åklagaren kan begära en utredning endast om han eller hon är medveten om behovet av att näringsförbudsärendet utreds. Men den gällande lagstiftningen innehåller nästan inga bestämmelser om åklagarens rätt till upplysningar i sådana situationer, framgår det av propositionsmotiven (RP, s. 11—12). Upplysningar som kan ha betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för näringsförbud kan däremot i typfallet samlas hos tillsynsmyndigheterna på grundval av deras uppgifter. Den föreslagna verksamhetsmodellen är baserad på åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, som nämndes tidigare.

I det föreslagna 19 a § 3 mom. sägs att vid undersökning av förutsättningarna tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i 6 kap. i polislagen (872/2011). Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid paragrafens detaljmotiv (RP, s. 29) där det sägs att i enlighet med 6 kap. 1 § 2 mom. i polislagen ska vid polisundersökning förundersökningslagen iakttas i tillämpliga delar. Förslaget utgår således från att principerna för undersökningen ska motsvara principerna i förundersökningslagen (805/2011). I motiven sägs dessutom uttryckligen (RP, s. 31) att en undersökning kan lämnas ogjord eller en redan påbörjad undersökning läggas ned med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs i förundersökningslagen. Med hänvisningen avses i sammanhanget 3 kap. 9 § i förundersökningslagen. En grund att lämna undersökningen ogjord eller att lägga ned den kan enligt motiven sålunda åtminstone vara att ärendet bedömt som en helhet ska anses vara uppenbart obetydligt.

I propositionsmotiven (RP, s. 31) sägs att i enlighet med den gällande lagen ska åklagaren efter undersökningen i domstolen framställa ett yrkande om meddelande av näringsförbud. I motiven konstateras att det därför är ändamålsenligt att den förundersökningsmyndighet som förrättar undersökningen står i tillräckligt nära kontakt med åklagaren medan undersökningen pågår. I motiven sägs dessutom uttryckligen (RP, s. 31) att det sålunda i en polisundersökning som gäller näringsförbud är motiverat att bestämmelserna i 5 kap. i förundersökningslagen om förundersökningsarbete i tillämpliga delar tillämpas på samarbetet mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren.

I ljuset av det ovan sagda anser lagutskottet att den föreslagna regleringen och lösningen är motiverade med avseende på ett korrekt förfarandet. Utskottet menar att regleringen också är tillräcklig för att möjliggöra att polisen eller tullmyndigheten kan lämna undersökningen ogjord eller lägga ned en redan påbörjad undersökning, om ärendet är så ringa att undersökningen inte kan anses motiverad. Det är också motiverat enligt utskottets åsikt att undersökning av obetydliga ärenden kan avslutas utan att det behövs en bedömning av åklagaren.

Ytterligare konstaterar lagutskottet att de behöriga myndigheterna tillsammans kan gå in för att bedöma i vilka situationer det är motiverat att begära undersökning.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av lagen om näringsförbud

Betänkande LaUB 8/2017 rd

Ikraftträdandebestämmelsen. Lagförslaget har en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse (1 mom.). Enligt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen tillämpas bestämmelserna i 3 § 1 mom. 1 punkten och 2 mom. också på åsidosättanden som inträffat före ikraftträdandet av lagen. Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen kan domstolen endast om ett näringsförbud meddelas efter ikraftträdandet i enlighet med 4 § 3 mom. bestämma att förbudet inte gäller rörelse av en viss omfattning.

Propositionsmotiven (RP, s. 33) tar upp utgångspunkten att lagen börjar tillämpas den dag den träder i kraft. I motiven till ikraftträdandet konstateras inte uttryckligen att när den föreslagna lagen träder i kraft utvidgas tillämpningsområdet för redan gällande näringsförbud inte till att gälla också yrkesutövning. Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull att den föreslagna lagens ikraftträdande inte påverkar innehållet i redan gällande näringsförbud. Det beror uttryckligen på den ovan nämnda principen enligt vilken lagen börjar tillämpas den dag den träder i kraft. Därför behövs en särskild bestämmelse om lagens tillämpningsområde inte i detta avseende. En särskild bestämmelse skulle behövas endast om man genom lagen skulle vilja utvidga tillämpningsområdet för redan gällande näringsförbud.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—4 i proposition RP 269/2016 rd utan ändringar.

Helsingfors 13.9.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Tiina Elovaara blåa
medlem Ari Jalonen blåa
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Betänkande LaUB 8/2017 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.