

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/1997 vp

**Hallituksen esitys laeiksi liiketoimintakiellosta
annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttami-
sesta**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 198/1996 vp laeiksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Mikko Könkkölä, lainsäädäntösihteeri Helena Laine ja tutkija Marja Wallin, oikeusministeriö
- rikosylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Seppälä, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Susanna Siitonen, työministeriö
- apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, Oikeuskanslerinvirasto
- konkurssiasiamies Eero Lyytikäinen, konkurssiasiamiehen toimisto
- käräjätuomari Heikki Nousiainen, Helsingin käräjäoikeus
- rikosylitarkastaja Jouni Välkki, keskusrikospoliisi
- apulaisjohtaja Esko Valkonen, Verohallitus
- puheenjohtaja, asianajaja Matti Nenonen, konkurssiasiaain neuvottelukunta
- osastopäällikkö Antti Neimala, Keskuskaupakamari

- lakimies Markus Sädevirta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- asianajaja Kirsi Eksymä, Suomen Asianajajaliitto
- kihlakunnanvouti Timo Heikkinen, Suomen Nimismiesyhdistys
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- kihlakunnansyyttäjä Jarmo Rautakoski, Suomen Syyttäjäyhdistys
- lakimies Hannu Ijäs, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
- varatuomari Antti Maijala, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- osastopäällikkö Markku Riikonen, Työeläkelaitosten liitto ry TELA.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot professori Raimo Lahdelta ja apulaisprofessori Matti Pellonpäältä.

Viitetiedot

Esityksellä on liittymäkohtia hallituksen esitykseen 49/1997 vp laeiksi konkurssisäännön ja konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta. Lakivaliokunta on sen vuoksi kuullut asiantuntijat molemmista esityksistä yhtä aikaa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalaa siten, että liiketoimintakiello voitaisiin määrätä silloinkin, kun yritystä ei ole asetettu konkurssiin. Myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä esitetään tarkistettaviksi.

Liiketoimintakiellon sisältöä laajennettaisiin niin, että kieltoon määrätty ei saisi olla osakeyhtiön tai osuuskunnan perustajana eikä hankkia omistukseen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä. Liiketoimintakiellon vähimmäisaika nostettaisiin kahdesta kolmeen vuoteen. Kieltoa koskevan vaatimuksen esittämisajaa pidennettäisiin.

Esitutkinnaissa tulisi aina tutkia liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset, kun tutkittavana on liiketoiminnassa tehty rikos, joka voi johtaa liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakieltojärjestelmän tehostamiseksi ehdotetaan lakiin otettavaksi säännökset liiketoimintakiellon valvonnasta. Valvonta kuuluisi esityksen mukaan poliisille.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan enintään kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Esitys liittyy valtioneuvoston 1 päivänä helmikuuta 1996 hyväksymään periaatepäätökseen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Laki liiketoimintakiellosta on ollut voimassa vuoden 1986 alusta lukien. Liiketoimintakiellon tarkoituksena on estää erityisesti konkurssien väärinkäyttöä ja liiketoiminnassa tehtyjä talousrikoksia. Kieltoja on määrätty vähän konkurssien ja tietoon tulleiden talousrikosten lukumäärään nähden. Tuomitsemiskynnys on ollut korkea, kieltojen pituudet ovat useissa tapauksissa olleet lyhyitä eikä tuomioistuinten käytäntö ole ollut yhtenäistä. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, ettei liiketoimintakiello ole täytännyt sille asetettuja tavoitteita.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi liiketoimintakiellon soveltamisalaa sekä pidennettäväksi kiellon vähimmäisaikaa ja viireillepanoaikaa. Lisäksi poliisin tehtäväksi tulee liiketoiminnassa tehdyn rikoksen esitutkinnaissa selvittää liiketoimintakiellon määräämisen edel-

lytykset. Syyttäjän toimintamahdollisuuksia lisätään velvoittamalla konkurssipesän hoitaja ilmoittamaan liiketoimintakiellon kannalta olennaisista seikoista. Nykyisen järjestelmän merkittävin epäkohta on valvontajärjestelmän heikkous. Valvonta ehdotetaan annettavaksi poliisin tehtäväksi ja laissa säädetään valvontatoimenpiteistä.

Järjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta lisäävät ehdotukset ovat välttämättömiä, jotta liiketoimintakieltojärjestelmä toimisi nykyistä tehokkaammin ja sillä olisi talousrikollisuutta estävää vaikutusta. Ehdotetut tehostamistoimet ja hallituksen esityksen arvio, etteivät muutokset aiheuta merkittävää lisätyötä poliisille, syyttäjille tai tuomioistuimille, eivät vaikuta realistisilta. Liiketoimintakieltojärjestelmän tehostaminen edellyttää, että viranomaisilla ja tuomioistuimilla on riittävät toimintaedellytykset lisätehtävistä suoriutumiseen.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty poliisin henkilörekistereistä annetun lain (509/1995) muuttamista siten, että poliisilla olisi oikeus kerätä ja tallettaa liiketoimintakieltoon ja sen valvontaan liittyviä tietoja omiin rekistereihinsä.

Poliisin henkilörekisterilain kokonaisuudistus on valmisteilla ja lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle ensi vuoden aikana. Valiokunta katsoo, että poliisin oikeus liiketoimintakielloon liittyvien tietojen keräämiseen ja tallentamiseen voidaan paremmin arvioida kokonaisuudistuksen kuin tämän esityksen yhteydessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta

5 §. Liiketoimintakiellon kesto. Liiketoimintakiello voidaan voimassa olevan lain mukaan määrätä vähintään kahdeksi ja enintään viideksi vuodeksi. Kiellon tehostamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan vähimmäisajan nostamista kolmeen vuoteen.

Kiellon vähimmäisajan nostaminen on perusteltua. Valiokunta ehdottaa, että myös kiellon enimmäisaika nostetaan viidestä vuodesta seitsemään vuoteen. Liiketoimintakieltojen keskimääräinen pituus on ollut hieman alle kolme vuotta. Kieltojen pituudet ovat useimmissa tapauksissa olleet käytettävissä olevan asteikon alapäästä eikä törkeistäkään rikoksista ole määrätty lähellä enimmäisaikaa olevia kieltoja. Siten vakavista talousrikoksista määrätty liiketoimintakiellot ovat saattaneet päättyä kesken vankeusrangaistuksen. Valiokunta toteaa, että vähimmäis- ja enimmäisajan korottamisella on tarkoitus nostaa — erityisesti törkeistä rikoksista — määrättävien liiketoimintakieltojen pituutta.

21 §. Rekisteri. Liiketoimintakieltorekisteriä pitää yllä oikeusministeriön alainen Oikeusrekisterikeskus. Rekisterin pitämisestä säädetään tarkemmin liiketoimintakieltorekisteristä annetulla asetuksella (1060/1985). Asetuksen mukaan rekisteritiedot ovat julkisia ja merkintä liiketoimintakiellosta poistetaan rekisteristä viipymättä kiellon päättyttyä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 8/1995 vp, 7/1997 vp ja 11/1997 vp) todennut, että henkilörekistereihin talletettujen tietojen säilytysajoista on hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Lakivaliokun-

ta ehdottaa, että muutettavaksi ehdotetun 1 momentin lisäksi myös pykälän 2 momenttia muutetaan ja osa asetuksessa olevista liiketoimintarekisteriä koskevista säännöksistä korvataan lain tasoisin säännöksin seuraavasti:

— Pykälän 2 *momenttia*, jonka mukaan rekisteriin merkityt tiedot liiketoimintakiellosta ovat julkisia, muutetaan siten, että säännös koskee vain voimassa olevia liiketoimintakieltoja.

— Pykälään lisätään uusi 3 *momentti*, jonka mukaan tieto liiketoimintakiellosta poistetaan rekisteristä vasta viiden vuoden kuluttua kiellon päättymisestä. Liiketoimintakiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Syyte liiketoimintakiellon rikkomisesta on nostettava viiden vuoden kuluessa rikoksen tekohetkestä. Tästä syystä tieto päättyneestä liiketoimintakiellosta on säilytettävä rekisterissä niin kauan kuin syyte voidaan nostaa.

— Pykälään lisätään uusi 4 *momentti*, jossa säädetään tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista pidettäväksi salassa. Salassapitosäännöksen estämättä poliisilla on kuitenkin oikeus saada rekisteritiedot liiketoimintakiellon rikkomisen tutkimiseksi sekä liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi. Yleisille syyttäjille tietoja saadaan luovuttaa syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten.

Momenttien lisäämisen vuoksi lain johtolauseetta on tarkistettava.

Voimaantulosäännös. Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 2 momentin mukaan uusia säännöksiä liiketoimintakiellosta voitaisiin soveltaa, jos yksikin kiellon määräämisen perusteena oleva laiminlyönti on tapahtunut tai rikos on tehty lain voimaantulon jälkeen.

Ehdotettu säännös merkitsee sitä, että nykyisin voimassa olevan lievemmän lain aikana tehdystä rikoksesta tai laiminlyönnistä voidaan momentissa säädetyin edellytyksin tuomita nykyistä ankarampi ja vähäisemmin perustein määrättävä liiketoimintakiello.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lakia säädettäessä arvoinut liiketoimintakiellon taannehtivuutta (PeVL 12/1985 vp). Hallitusmuoto ei silloin sisältänyt perusoikeusuudistuk-

sen yhteydessä lisättyä 6 a §:ää taannehtivan rikoslain kiellosta. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen, eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita myöskään ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslakivaliokunta katsoi taannehtivan rikoslain kiellon olevan, kirjoitun lain säännöksen puuttumisesta huolimatta, voimassa perustuslain tasoisena oikeutena. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt liiketoimintakiellon taannehtivuutta tämän oikeuden vastaisena. Valiokunta totesi, ettei liiketoimintakiello ole muodollisesti rangaistus, vaikka kiello on sen kohteeksi joutuvan kannalta kielteinen ja tosiasiallisesti rangaistukseen rinnastettava seuraamus. Taannehtivuus ei ollut myöskään täydellistä ja seuraamuksen perusteena oleva teko oli myös tekohetkellä lain tai hyvän liiketavan vastaista.

Siirtymäsäännöksen 2 momenttia on arvioitava perustuslakivaliokunnan mietinnössä esityin kriteerein. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu liiketoimintakiellon taannehtivuus ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 6 a §:n kanssa.

Taannehtivan rikoslain kiello sisältyy myös Suomea velvoittaviin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan. Viimeksi mainittuun sopimukseen Suomi on liittynyt perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon valmistumisen jälkeen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaan taannehtivuuskiello saattaa periaatteessa koskea myös muita sanktioita kuin valtionsisäisessä oikeudessa rikosoikeudelliseksi luonnehdittuja seuraamuksia. Siten arvioinnin kannalta ei ole ratkaisevaa liiketoimintakiellon luokitteleminen hallituksen esityksessä lähinnä elinkeino-oikeudelliseksi turvaamistoimenpiteeksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt seuraavia kolmea kriteeriä arvioidessaan sopimuksen 6 ja 7 artiklan sovellettavuutta:

- menettelyn ja sen kohteena olevan rikkeen luonnehdinta valtionsisäisessä oikeudessa
- teon luonne
- seuraamuksen ankaruus ja luonne.

Vaikka liiketoimintakiellon arviointi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta ei ole yksiselitteistä, valiokunta perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon ja saamansa selvityksen perusteella katsoo, ettei liiketoimintakiello ole sopimuksen 7 artiklan soveltamisalan mukainen seuraamus. Puheena oleva 2 momentti voidaan siten hyväksyä hallituksen esityksen mukaisena.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunioittavasti ehdottaa,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki**liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan liiketoimintakiellosta 13 päivänä joulukuuta 1985 annetun lain (1059/1985) 7, 13 ja 14 § sekä 19 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä *on* 19 §:n 2 momentti (*poist.*) 29 joulukuuta 1988 annetussa laissa (1263/1988),

muutetaan 1—5 ja 8 §, 9 §:n 2 momentti, 10 ja 11 §, 18 §:n 1 ja 3 momentti, 19 §:n 1 momentti ja 21 § (*poist.*) sekä

lisätään lakiin uusi 19 a ja 21 a § seuraavasti:

1—4 §
(Kuten HE)

5 §

Liiketoimintakiellon kesto

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi.

8—11, 18, 19 ja 19 a §
(Kuten HE)

21 §
Rekisteri

(1 mom. kuten HE)
Jokaisella on oikeus saada tietoja rekisteriin

merkityistä, *voimassa olevista* liiketoimintakielloista. (*Uusi 2 mom.*)

Liiketoimintakieltoa koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua kiellon päättymisestä. (Uusi 3 mom.)

Tiedot päättyneistä liiketoimintakielloista on pidettävä salassa. Tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa poliisille liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten sekä yleiselle syyttäjälle syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten. (Uusi 4 mom.)

21 a §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäsen. Sulo Aittoniemi /kesk
Janina Andersson /vihr
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Anne Knaapi /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Annika Lapintie /vas
Kari Myllyniemi /kesk
Reino Ojala /sd
Markku Pohjola /sd
Heikki Rinne /sd
Pekka Saarnio /vas
Säde Tahvanainen /sd
Jukka Tarkka /nuors.

