

Asia: VN/23554/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi liiketoimintakiellosta annetun lain ja kaupparekisterilain 20 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liiketoimintakiellosta annetun lain ja kaupparekisterilain 20 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että osana liiketoimintakiellon määrittämisen edellytysten kokonaisarviointia voitaisiin jatkossa huomioida myös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa henkilölle määrätty kielto harjoittaa liiketoimintaa tai osallistua liiketoimintaan samoin kuin henkilön syyllistyminen liiketoiminnassa mainitussa valtiossa rikolliseen menettelyyn. Lisäksi säädettäisiin liiketoimintakieltoa koskevasta tietojenvaihdosta. Esitys liittyy direktiivillä (EU) 2019/1151 muutetun yhtiöoikeusdirektiivin (EU) 2017/1132 täytäntöönpanoon. Oikeusministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Liiketoimintakiellon luonteesta

Hallituksen esityksessä on otettu lähtökohdaksi liiketoimintakieltoa koskeva osin aiempiin esitöihin (esim. HE 2/2020 vp ja HE 269/2016 vp) ja oikeuskäytäntöön (KKO 2004:131 ja KKO 1998:43) perustunut luonnehdinta liiketoimintakiellon luonteesta turvaamistoimenpiteenä (luonnoksen s. 16, 22 ja 26). Korkein oikeus on sittemmin arvioinut liiketoimintakiellon luonnetta suhteessa perustuslain 105 §:ssä säädettyyn armahdukseen ja katsonut, että rikoksen perusteella määrätty liiketoimintakielto on sellainen muu rikosoikeudellinen seuraamus, josta perustuslain 105 §:n 1 momentin nojalla voidaan armahtaa (KKO 2022:78). Liiketoimintakiellon edellä mainitulla oikeudellisella luonnehdinnalla voi olla heijastusvaikutuksia tässä esityksessä ehdotettuun erityisesti siltä osin kuin on tarve arvioida, onko liiketoimintakiellon määrittämistä koskeva tieto luonteeltaan valtiosääntöisesti arkaluonteinen (ks. tarkemmin alla). Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida korkeimman oikeuden edellä mainitusta lausunnosta ilmenevän tulkinnan vaikutukset nyt käsillä olevaan ehdotukseen.

Liiketoimintakiellon rikosoikeudellisista kytköksistä ja sääntelyn sekä perusteluiden täsmällisyydestä

Esityksessä todetun (s. 22) mukaisesti ”Liiketoimintakiellossa ei ole kyse rangaistusluontoisesta seuraamuksesta vaan niin sanotusta turvaamistoimenpiteestä, jolla pyritään estämään liiketoimintakieltolaissa kuvatun vahingollisen toiminnan jatkaminen. Näin ollen muualla määrätyn kiellon tai rikollisen menettelyn huomioiminen Suomessa ei merkitsisi sitä, että henkilölle

määrättäisiin samasta teosta tai laiminlyönnistä uusi rangaistus, eikä huomioiminen siten olisi kaksoirangaistavuuden kiellon vastainen.” Oikeusministeriön mukaan esityksessä olisi aiheellista nostaa esille myös se, että liiketoimintakieltoon liittyy sekä turvaamistoimenpiteisiin että rikosoikeudellisiin seuraamuksiin liittyviä piirteitä. Liiketoimintakieltoa on rikoslain 3 luvun 1 §:n säätämisen yhteydessä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalan kannalta mainitussa säännöksessä tarkoitettuna rangaistukseen rinnastettavana muuna rikosoikeudellisena seuraamuksena ja oikeuskäytännössäkin rikosperusteisen liiketoimintakiellon yhteyttä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin on pidetty ilmeisenä (KKO 2022:78, kohta 6). Myös kiellon määräämisessä ja sen valvonnassa käytettävät menettelyt ovat rikosoikeudellisille vaatimuksille ja seuraamuksille ominaisia. Silloin, kun kieltovaatimuksen perusteena on rikos ja kiello määrätään rikoksesta tuomittaessa, yhteys rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin on ilmeinen (KKO 2013:43, kohta 14). Tyypillisesti rikosprosessin yhteydessä tapahtuva käsittely kuitenkin käytännössä ehkäisee mahdollisia ongelmia esimerkiksi rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden suhteen.

Sanottu saa kuitenkin merkitystä esimerkiksi edelleen sivulla 22 todetun kannalta: ”Lähtökohtana tässä pidettäisiin, että huomioon otetaan sellainen kiello tai rikollinen menettely, jonka voidaan katsoa osaltaan ilmentävän henkilön suhtautumista liiketoiminnan harjoittamiseen vielä arviointihetkellä. Jos kyse kokonaisarviointissa on muualla määrätyn kiellon huomioimisesta, luonnollisena lähtökohtana on, että kiello on edelleen voimassa. Keskeinen merkitys on kiellon perusteella. Jos kyse on kiellon sijaan vain rikollisen menettelyn huomioimisesta, on rikoksen tekoajankohdalla ja sen vakavuudelle keskeinen vaikutus liiketoimintakiellon määräämisessä. Mitä vakavammasta rikoksesta on kyse, voitaisiin ajallisen vaikutuksenkin katsota olevan pidempikestoisempi. Harkinnan tukena voidaan pitää liiketoimintakieltolain 8 §:ssä vireillepanoajasta säädettyä Suomessa tapahtuneista laiminlyönneistä tai rikoksista liiketoimintakieltoa määrättäessä. Ei ole kuitenkaan estettä sille, etteikö kokonaisarviointissa voida huomioida viittä vuotta vanhempiakin rikoksia, jos niiden on katsottava ilmentävän Suomessa jatkuneena henkilön suhtautumista liiketoimintaan liittyviin velvollisuuksiin tai liiketoiminnassa tapahtuvaan rikolliseen menettelyyn.”

Viiden vuoden vireillepanoaika vastaa rikoslain 8 luvussa säädettyä syyteoikeuden vanhenemisaikaa sellaisista rikoksista, joissa ankarin säädetty rangaistus on vapausrangaistus yli vuoden ja enintään kaksi vuotta. Lain esitöiden mukaan vireillepanoajan kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä on vaatimuksen perusteena olevan rikoksen rikoslain 8 luvun mukainen syyteoikeuden vanhenemisaika. Kun liiketoimintakieltoa voidaan pitää lähinnä eräänlaisena turvaamistoimenpiteenä, ei ole perusteltua määrätä kielloa enää kovin pitkän ajan kuluttua sen perusteena olevan menettelyn päättymisestä (HE 198/1996 vp, s. 20). Vaikkei muualla kuin Suomessa tehty rikos vaikutakaan itsenäisenä kiellon määräämisperusteena, esityksessä olisi syytä selvittää tarkemminkin, milloin ja minkälainen vaikutus viittä vuotta vanhemmille teoille kokonaisarviointissa voitaisiin antaa, kun Suomessakaan tehtyinä tällaiset teot eivät voi itsenäisesti johtaa kiellon määräämiseen. Sanottu korostuu, mikäli lähtökohtana pidetään sellaista kielloa tai rikollista menettelyä, jonka voidaan katsoa osaltaan ilmentävän henkilön suhtautumista liiketoiminnan harjoittamiseen vielä arviointihetkellä. Oikeusministeriön mukaan säädösperusteluissa voisi toisin sanoen selvittää sitä, minkälainen suhde arvioinnissa huomioitavilla teoilla tulee olla toisiinsa ja kiellon kohteen (arviointihetken mukaisen) suhtautumisen selvittämiseen.

Mikäli kokonaisarviointissa voitaisiin huomioida viittä vuotta vanhempiakin rikoksia, jos niiden katsotaan ilmentävän Suomessa jatkuneena henkilön suhtautumista liiketoiminnassa tapahtuvaan rikolliseen menettelyyn, johdonmukaisuussyistä tulisi myös ottaa kantaa siihen, voidaanko

kokonaisarvioinnissa huomioida sellainen muualla kuin Suomessa määrätty kielto, joka on ollut voimassa Suomessa tehtyjen rikosten tekohetkellä, muttei enää tuomion antamisen hetkellä.

Esityksen mukaan kiellon perusteena voisi olla henkilön syyllistyminen liiketoiminnassa rikolliseen menettelyyn kuitenkin tässä yhteydessä edellyttämättä eri maiden sääntelyn yhteneväisyyttä. Ei olisi kuitenkaan tarkoitus, että kokonaisarvioinnissa huomioitaisiin Suomen oikeusjärjestelmälle vierailta perusteilla määrättyjä kieltoja harjoittaa liiketoimintaa tai osallistua liiketoimintaan. Vastaavuudella tarkoitetaan myös sitä, että laiminlyönnin tai rikollisen menettelyn tulisi luonteeltaan vastata 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyä (s. 22). Esityksessä nostetaan esille tähän liittyviä käytännön haasteita, kuten eri maiden lainsäädännön selvittämiseen ja kielikysymyksiin liittyviä ongelmia. Edellä selostetun mukaisesti liiketoimintakieltoa on rikoslain 3 luvun 1 §:n säätämisen yhteydessä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalan kannalta mainitussa säännöksessä tarkoitettuna rangaistukseen rinnastettavana muuna rikosoikeudellisena seuraamuksena (KKO 2022:78, kohta 6). Sääntelyssä korostuvat näin laillisuusperiaatteen vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä ja ennakoitavuudesta. Oikeusministeriö katsoo, että säädösperusteluissa olisi aiheellista kuvata vieläkin laajemmin ja konkreettisemmin arvioinnin sisältöä sekä rajoja. Toisin sanoen säännösten käytännön soveltamisen havainnollistaminen konkreettisilla esimerkeillä olisi hyödyksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esityksen sivulla 22 todettuun: ”On huomattava, että voimassa olevan 3 §:n 3 momentissa on lueteltu tiettyjä rikoksia, jotka liiketoiminnassa tapahtuneina eivät edellytä kokonaisarviointia niiden vahingollisuudesta 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Koska kyse on sellaisista rikoksista, johon kokonaisarvioinnissa huomioon otettavat seikat eivät sovellu, ei esityksessä ole ehdotettu tällaisten rikosten huomioimista kokonaisarvioinnissa muulla kuin Suomessa tapahtuneena. Käytännössä tällaisten rikosten huomioon ottaminen edellyttäisi, että ne olisivat itsenäinen peruste liiketoimintakiellon määräämiselle muualla tapahtuneenakin. Esityksen kohdassa 5.1.2 on selvitetty tarkemmin, miksi tällaista vaihtoehtoa ei ole esitetty.” Oikeusministeriön mukaan säädöskohtaisissa perusteluissa olisi aihetta tarkentaa, että vaikka mainittu vahingollista vaikutusta koskeva edellytys ei välttämättä täytykään esimerkiksi kaikissa kiskonnantapaisen työsyynnän tapauksissa, muun muassa kyseinen rikos voi tietyissä tapauksissa olla merkityksellinen myös esimerkiksi terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta (esim. HE 103/2014 vp, s. 45; HE 198/1996 vp, s. 16–17).

Henkilötietojen suoja

HE-luonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 § sisältäisi liiketoimintakieltorekisteriä koskevat säännökset, jotka olisivat tarpeen direktiivin mukaisen tietojenvaihdon kannalta. Säännökset ovat välttämättömiä direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta.

Oikeusministeriö on arvioinut liiketoimintakiellosta annetun lain suhdetta EU:n yleiseen tietosuojasetukseen aiemmin (HE 2/2020 vp). Tuolloin katsottiin ainoastaan tarpeelliseksi täsmentää liiketoimintakielloon liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki ja käsittelyn katsottiin kuuluvan pääosin EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Tämä lähtökohta on myös huomioitu esitysluonnoksen säätämisperusteluissa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että korkein oikeus on sittemmin täsmentänyt liiketoimintakiellon oikeudellista luonnehdintaa ja rinnastanut sen aiempaa selvemmin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja turvaamistoimiin (KKO:2022:78). Tarkistus aiheuttaa tarpeen arvioida tarkemmin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaan yleissäädöstä siltä osin kuin on kyse rikosasioissa toimivaltaisista viranomaisista. Toisaalta liiketoimintakieltorekisteristä luovutettavien tietojen käyttötarkoitukset

voisivat edelleen puoltaa voimassa olevan lain mukaisesti sitä, että henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) soveltamisala on kapea ja koskee vain siinä tarkoitettuja viranomaisia.

Siinä tapauksessa, että sovellettavina yleissäädöksinä pidettäisiin edelleen tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia, jatkovalmistelun aikana olisi joka tapauksessa arvioitava tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen suojatoimien riittävyttä, huomioiden, että artikla koskee myös rikosoikeudellisia turvaamistoimia. Korkeimman oikeuden linjaus tarkoittaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan, että liiketoimintakielto olisi samalla katsottava valtiosääntöisesti arkaluonteiseksi tiedoksi. Toisaalta suojatoimien arvioinnissa on tarpeen huomioida se, että voimassa olevaa liiketoimintakieltä koskeva tieto on julkinen ja sillä on erityistä merkitystä harmaan talouden ja talousrikosten torjunnassa, kun mahdollisen sopimuskumppanin osalta on mahdollisuus vaivatta tarkistaa, onko henkilöllä voimassa olevaa liiketoimintakieltä. Päättynyttä liiketoimintakieltä koskeva tieto on kuitenkin säädetty salassa pidettäväksi ja salassapitovaatimus voi osaltaan toimia suojatoimena. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida näitä näkökohtia tarkemmin hallituksen esityksen jatkovalmistelun aikana yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Oikeusministeriöllä on ollut tarkoitus arvioida lakia myös osana hallitusohjelmaan sisältyvää tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu tietojenvaihtoa koskevien säännösten suhdetta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan. Siinä tapauksessa, että liiketoimintakieltoon liittyvän henkilötietojen käsittelyn katsottaisiin arvioinnin perusteella edelleen kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, säätämisyjärjestysperusteluita olisi tarpeen täydentää tietojenvaihtoa koskevan jakson osalta. Kyseisen jakson alkuun voisi lisätä tiiviin tekstin perustuslain tulkintakäytännöstä siltä osin kuin on kyse EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä (erityisesti PeVL 14/2018 vp ja sitä myöhemmät lausunnot). Perusteluja olisi sen lisäksi hyvä täydentää selostuksella kansallisen liikkumavaran alasta ja liikkumavaran käytön suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (ks. esim. PeVL 2/2017 vp), ja edellä mainitulla arviolla tietojen arkaluonteisuudesta ja tarvittavista suojatoimista. Jakson loppuun voisi myös lisätä arvion ehdotettujen säännösten välttämättömydestä ja oikeasuhteisuudesta.

Tietojenvaihtoa koskevat ehdotukset

Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi 21 §:ään uusi 6 momentti. Kyseisen momentin toiseksi viimeisessä virkkeessä säädettäisiin siitä, että Oikeusrekisterikeskuksella on jäsenvaltion erillisestä pyynnöstä oikeus luovuttaa tieto liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön kohdalle rekisteriin merkityistä muista julkisista tiedoista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tältä osin olisi kyse ns. toisen vaiheen lisätietojen antamisesta. Tiedot voidaan antaa, jos vastaus ensimmäisen vaiheen kyselyyn siitä, onko henkilölle määrätty liiketoimintakielto, olisi positiivinen. Perusteluissa todetaan, että vain ensimmäisen vaiheen tietojenvaihto on pakollinen jäsenvaltioille. Kun toisen vaiheen tietojenvaihto näyttäisi pykälän sanamuodon perusteella koskevan vain julkisia tietoja, jää epäselväksi, miksi julkisten tietojen antamisesta on katsottu tarpeelliseksi säätää tässä erikseen. Vastaava oikeus olisi Oikeusrekisterikeskuksella jo julkisuuslain perusteella. Jos säännöksellä halutaan selvittää, että kyseessä on henkilötietojen luovuttaminen henkilörekisteristä julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia laajemmin, eli siten että Oikeusrekisterikeskuksella ei olisi velvollisuutta selvittää, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää henkilötietoja, olisi yleislain ja erityislain systematiikan kannalta selkeämpää, että säännös muotoiltaisiin nimenomaan poikkeukseksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin edellytyksistä.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida vielä säännöksen tarpeellisuutta ja sen suhdetta yleislaissa säädettyyn.

Luonnoksessa ehdotetun 21 §:ään lisättävän 7 momentin osalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 24), että 6 momentissa säädettäväksi ehdotettavaa maksuttomuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin myös 7 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Kun 7 momentissa säädetään asiallisesta erilaisesta tiedonvaihtotilanteesta, vaikuttaa selkeyden vuoksi asianmukaisemmalta säätää maksuttomuudesta erikseen myös 7 momentissa.

Lisäksi huomio kiinnittyy esityksessä siihen, että 3 §:ään ehdotettaviin muutoksiin sisältyy mahdollisuus ottaa 3 §:ssä tarkoitettussa kokonaisarvioinnissa huomioon toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa määrätty liiketoimintakiello samoin kuin henkilön syyllistyminen edellä tarkoitettussa valtiossa saman momentin 2 kohdassa tarkoitettua vastaavaan rikolliseen menettelyyn. Luonnoksessa 21 §:ään ehdotettu tiedonvaihto näyttäisi kuitenkin koskevan ainoastaan nimenomaan liiketoimintakieltoja. Esityksen perusteella jää siis epäselväksi, mistä kokonaisarvioinnissa huomioon otettava tieto syyllistymisestä liiketoimintakiellon 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua vastaavaan rikolliseen menettelyyn olisi kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen saatavilla. Mikäli tämä perustuu muuhun sääntelyyn Euroopan talousalueen valtioiden välisestä rikosrekisteritietojen luovuttamisesta, tämä olisi perusteltua kuvata esityksessä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten ja missä määrin tällaista tietoa syyllistymisestä rikokseen muualla Euroopan talousalueella olisi käytännössä mahdollista hyödyntää liiketoimintakielloa määrättäessä Suomessa.

Säättämisjärjestysperustelut

Luonnoksessa on arvioitu esityksessä ehdotettua perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n valossa. Säättämisjärjestysperusteluista ei kuitenkaan selvästi ilmene, miksi kyseinen perusoikeus on relevantti luonnoksessa ehdotetun uuden sääntelyn kannalta. Ilmeisesti kyse on erityisesti siitä, että sääntely mahdollistaa vain ETA-alueella määrättyjen liiketoimintakieltojen tai siellä tapahtuneen rikollisen menettelyn huomioimisen. Kyseinen peruste ei kuitenkaan vaikuta asettavan henkilöitä eri asemaan esimerkiksi suoraan kansalaisuuden perusteella, vaan kansalaisuudesta riippumatta tietyllä alueella määrätyn liiketoimintakiellon tai tapahtuneen rikollisen menettelyn perusteella. Säättämisjärjestysperusteluja tulisi vielä selkeyttää tältä osin.

Luonnoksessa on arvioitu esityksessä ehdotettua myös perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinonvapauden kannalta. Tältä osin säättämisjärjestysperusteluissa oleva arvio on verrattain suppea, vaikka siinä todettu sinänsä vaikuttaa perustellulta (vrt. esim. HE 269/2016 vp tai 82/2006 vp). Perusteluissa voisi vielä tuoda esiin, että perustuslakivaliokunta on arvioinut liiketoimintakiellon lakia voimassa olevaa lakia säädettäessä vuonna 1985, eli ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa (PeVL 12/1985 vp). Tältä osin on huomioitava, että ehdotettu alkuperäinen säädös sisälsi nykytilaan nähden hyvin erilaiset edellytykset liiketoimintakiellon määräämiselle. Lisäksi voisi todeta, että sittemmin perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt liiketoimintakiellon lakia koskevia muutoksia (esim. HE 198/1996 vp, HE 82/2006 vp ja HE 269/2016 vp) tai lausunut liiketoimintakiellon luonteesta.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa
Oikeusministeriö