

20.1.2016

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellosta annettua lakia. Muutoksilla on tarkoitus toteuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman edellyttämät toimenpiteet liiketoimintakiellon tehostamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että laissa tarkoitetulle valvontaviranomaiselle annettaisiin oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Tutkinta koskisi tilanteita, joissa liiketoimintakielto voitaisiin määrätä liiketoiminnassa tehtyjen lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella, mutta joissa ei olisi syylistytty rikolliseen menettelyyn. Tarkoitettua tutkintaa voisi suorittaa mikä tahansa esitutkintaviranomainen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia siten, että väliaikainen liiketoimintakielto raukeaisi, jollei syytettyä kiellon perusteena olevasta rikollisesta menettelystä ole nostettu nykyisen vuoden sijaan kahden vuoden kuluessa kiellon määräämisestä.

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi myös siten, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän oikeutta saada tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista laajennettaisiin.

Esitys sisältää myös ehdotuksen lain soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaisissa tarkoitettuun ammattitoimintaan.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen 22 päivänä kesäkuuta 2011 antamassa ohjelmassa, joka oli voimassa myös pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelman (24.6.2014) aikana, todettiin, että liiketoimintakiellon tehostamiseksi tulisi ryhtyä toimenpiteisiin. Ohjelmassa todettiin lisäksi, että tulisi selvittää, olisiko mahdollista saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen julkiseen rekisteriin.

Valtioneuvosto on 19 päivänä tammikuuta 2012 antamallaan periaatepäätöksellä hyväksynyt tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman vuosille 2012–2015. 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 selvitettävien mahdollisuuksien saattamista liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja toimintaohjelman edellyttämän mukaisesti. Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen lain soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun ammattitoimintaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Liiketoimintakiellosta annettu laki (1059/1985) 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 määrääjäksi kieltää konkurssivelallista tai konkurssiin asetetussa yrityksessä määräävässä asemassa ollutta harjoittamasta liiketoimintaa. Konkursin lisäksi liiketoimintakiellon määräämisen perusedellytyksenä oli, että konkurssiin johtaneessa liiketoiminnassa oli törkeästi laiminlyöty liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvät velvollisuudet.

Merkittävimmät 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 liiketoimintakielloon 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 teh-

täväksi 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 kohdan mukaan liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti liiketoiminnassa tai 2 kohdan mukaan sellaiseen rikolliseen menettelyyn syyllistyminen liiketoiminnassa, jota ei voida pitää vähäisenä. Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskuppaneiden, 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 liiketoimintakielto voidaan määrätä eräistä liiketoiminnassa tehdystä rikoksista siitä riippumatta, ovatko ne olleet mainitulla tavalla vahingollisia.

Liiketoimintakieltoon voidaan siten määrätä myös lain 3 §:n 3 momentin mukaiseen rikokseen syyllistynyt 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) kahdeksaatoista 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 liiketoimintakielto 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 momentin 1 - 7 kohdassa. Liiketoimintakieltoon määrätty ei saa itse tai toista välikätenä käyttäen harjoittaa sellaista liiketoimintaa, josta kirjanpitolaissa on säädetty kirjanpitovelvollisuus. Hän ei myöskään saa olla avoimen yhtiön yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä taikka eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsenenä. Liiketoimintakieltoon määrätty ei saa olla yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa niihin rinnastettavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä. Lisäksi hän ei saa itse tai toista välikätenä käyttäen tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa tai hoitaa sen hallintoa eikä itse tai toista välikätenä käyttäen tehdä osakeyhtiön perustamissopimusta tai olla osuuskunnan perustajana. Hän ei myöskään saa hankkia itse taikka toista välikätenä käyttäen omistukseen

tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä. Liiketoimintakieltoon 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. 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 rikkomisen on säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 16 luvun 11 §:ssä.

Liiketoimintakiellon käyttö on kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna lisääntynyt merkittävästi. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan maaliskuun lopussa 2015 voimassa oli 1185 liiketoimintakieltoa. Vastaavana ajankohtana vuonna 2014 voimassa oli 1161 ja vuonna 2013 yhteensä 1146 liiketoimintakieltoa. Vastaavasti kymmenen vuotta aikaisemmin vuonna 2003 liiketoimintakieltoja oli voimassa 170 kappaletta.

Uusia liiketoimintakieltoja on viime vuosina määrätty reilut 300 kappaletta vuodessa, mutta uusien määrättyjen liiketoimintakieltojen määrä on aivan viime vuosina hiukan laskenut. Vuonna 2013 liiketoimintakieltoon määrättiin Tilastokeskuksen tietojen mukaan 296 henkilöä.

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 2013 lähes ¾ määrätystä liiketoimintakielloista määrättiin törkeään kirjanpitorikokseen liittyen.

Uusien liiketoimintakieltojen keskipituus on usean vuoden ajan ollut neljä vuotta (mediaani).

Käytännössä liiketoimintakiellot määrätään lähes yksinomaan rikoksen perusteella eli liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Tilastokeskuksen mukaan vuosina 2000–2013 liiketoimintakieltoon on määrätty muun kuin rikoksen perusteella eli liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viisi henkilöä. Liiketoimintakiellon rikkomisia on tullut poliisin tietoon viimeisten vuosien aikana noin 30 tapausta vuodessa (24 vuonna 2014).

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 suojaamista koskevan yleissopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (14.12.2007, EUVL C 303) 50 artiklassa, samoin kuin kansallaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa. *Ne bis in idem* –kiellon soveltuvuuden selkeyttämiseksi käytännössä on säädetty erillisellä päätöksellä määrättävästä 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 suoriteta esitutkinnan 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 syytettä törkeästä veropetoksesta ei voitu tutkia.

3 Nykytilan arviointi

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 epä tietoisuutta siitä, voidaanko niiden

suorittaman esitutinnan 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 esitutinnan 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, jäljempänä *ETL*) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin lisäksi rajavartio-, tull- 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 suoritettavaa 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.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n toinen virke sitä vastoin koskee pääasiallisesti tilannetta, jossa liiketoimintakielto 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 tarkoitettun 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 suorittaa liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n toisen virkkeen perusteella muutoin kuin esitutkinnan 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. Liiketoimintakielto 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-, tull- ulosotto- 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 suorittamista 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 lakisäätöisiä velvoitteita, joiden olennainen laiminlyönti voi johtaa liiketoimintakiellon määräämiseen. Perusteltuna voidaan näin ollen pitää, että oikeus tutkinnan pyytämiseen annettaisiin 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 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. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä erityistä perustetta rajoittaa tutkinta vain poliisin suoritettavaksi ei ole. Erityisesti Tullin toiminnassa liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa voidaan pitää tarpeellisena.

Hallituksen esityksessä 198/1996 (s. 23) selvennetään, että liiketoimintakieltoasian tutkinnassa 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 toimittavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Poliisitutkinta toimi-

tetaan 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. 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. Suoritettaessa poliisilain mukaista tutkintaa noudatetaan todistusaineiston hankinnassa pelkästään poliisilain säännöksiä.

Jos myös muut esitutkintaviranomaiset kuin poliisi voisivat suorittaa muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä liiketoimintakieltoasian tutkintaa, tulisi myös niiden suorittamaan tutkintaan soveltaa poliisilain tutkintaa koskevia säännöksiä.

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 oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä salassa pidettäviä tietoja poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, jolle 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.

Rajavartiolaitoksen osalta poliisilain tiedonsaantioikeuksia vastaavat säännökset sisältyvät henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005). Lain 17 § sisältää poliisilain 4 luvun 2 §:ää vastaavan säännöksen oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Tietoja on oikeus saada virkatehtävän suorittamiseksi vastaavasti kuin poliisilaissa, joten tiedonsaantioikeus koskisi myös liiketoimintakiellosta annetussa laissa rajavartiolaitokselle säädettyjä tehtäviä.

Lukuun ottamatta Tullia esitutkintaviranomaisia koskevat tietojen luovuttamista koskevat säännökset mahdollistavat tietojen luovuttamisen valvontaviranomaiselta esitutkintaviranomaiselle. Tietojen luovuttaminen edellyttää kuitenkin pyyntöä.

Esityksessä ehdotettava liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille annettava oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä edellyttää, että kyseisiä viranomaisia koskeva tietojen luovuttamista koskeva sääntely mahdollistaa tosiasiallisesti tutkinnan suorittamisen. Tarpeellisena voidaan pitää, että tutkinnan suorittamista koskeva säännös sisältäisi veloitteen, jonka mukaan valvontaviranomaisen on salassapitovelvollisuuden estämättä toimitettava esitutkintaviranomaiselle asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Perusteltua olisi, että valvontaviranomainen luovuttaisi tiedot ilman esitut-

kintaviranomaisen 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 määräämisen edellytysten selvittämistä varten. Säännös olisi riittävä myös Tullin toimittaman liiketoimintakieltoasian tutkinnan mahdollistamiseksi, vaikka Tullilla ei ole asiassa erityislainsäädäntöä. Koska esitutkintaviranomaisen 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 myös oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada poliisilain 6 luvussa tarkoitetussa 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 määräämisen edellytysten selvittämistä varten. Koska esityksessä ehdotetaan, että Tullilla olisi oikeus suorittaa liiketoimintakieltoasian tutkinta myös muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä, tulisi Tullille antaa oikeus saada tarkoitettuja tietoja myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten. Lisäksi Tullin tiedonsaantioikeutta olisi perusteltua muuttaa siten, että sillä olisi oikeus tarvittavien tietojen saamisen sijasta välttämättömien tietojen saamiseen. Tämä vastaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sanamuotoa (PeVL 62/2010 vp ja 59/2010 vp).

Rajavartiolaitoksen osalta vastaava säännös sisältyy henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 18 §:ään. Pykälän mukaan rajavartiolaitoksella on poliisilain 4 luvun 3 §:ää vastaava oikeus saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä, mutta oikeus koskee rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen estämistä tai selvittämistä. Rajavartiolaitoksella on oikeus saada tarkoitettuja tietoja myös, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Tällä perusteella tietoja voi kuitenkin saada vain rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitettuun tutkintaan, joka tarkoittaa rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevaa tutkintaa. Koska esityksessä ehdotetaan, että rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa liiketoimintakieltoasian tutkinta myös muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä, tulisi rajavartiolaitokselle antaa oikeus saada tarkoitettuja tietoja myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten. Lisäksi rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeutta olisi perusteltua muuttaa siten, että sillä olisi oikeus tarvittavien tietojen saamisen sijasta välttämättömien tietojen saamiseen. Tämä vastaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sanamuotoa (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.

Valvontaviranomaisten 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. Liiketoimintakieltoa koskevaan lakiin ehdotettu säännös siitä, että valvontaviranomaisten tulee salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa esitutkintaviranomaiselle välttämättömät tiedot liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa varten on tietojen luovuttamisen osalta riittävä säännös, joka mahdollistaisi itsenäisesti siinä tarkoitettujen tietojen luovuttamisen.

Pesähoitajan ilmoitusvelvollisuus

Pesähoitajalla on konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:n 7 kohdan mukaan velvollisuus ilmoittaa velalliselvityksessä havainnot sellaisista seikoista, joilla voi olla merkitystä liiketoimintakiellon määräämisen kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan pesähoitajan on toimitettava velalliselvitys muun ohella pyynnöstä esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle. Lisäksi lain 9 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan, jos myöhemmin tulee ilmi seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon, pesähoitajan on ilmoitettava niistä viipymättä syyttäjälle ja konkurssiasiamiehelle. Pesähoitajan on annettava syyttäjälle liiketoimintakiellon määräämisen 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 menetelleen 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 velalliselvitys 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 syyllistyä 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 lain 9 luvun 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko 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 määräämisen 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.

Esityksessä ehdotetaan, että konkurssiasiamiehelle annetaan oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutki-
maan liiketoimintakiellon edellytykset muuten kuin esitutkinnan yhteydessä eli tilanteessa, jossa ei ole kyse rikosepäilystä. Jotta konkurssiasiamiehellä olisi tähän tarvittavat tiedot, perusteltuna voidaan pitää, että pesänhoitajalla olisi velvollisuus ilmoittaa konkurssiasiamiehelle seikoista, joiden perusteella konkurssiasiamies voisi arvioida, onko pyynnön esittämiseen perusteet. Perusteltuna voidaan myös pitää, että pesänhoitajalla ei olisi rinnakkaista toimintavelvollisuutta asiassa, vaan riittävää olisi, että konkurssiasiamies voisi pyytää tutkintaa. Mainittu pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuus olisi osin päällekkäinen voimassa olevan konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentin sääntelyn kanssa. Perusteltuna voidaan pitää, että mainittu ilmoitusvelvollisuutta koskeva sääntely siirrettäisiin 14 luvun 5 §:ään ja tämän johdosta konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentti voitaisiin kumota.

Tarvetta ei olisi enää sille, että pesänhoitaja ilmoittaisi syyttäjälle seikoista, joilla voi olla merkitystä liiketoimintakiellon määräämisessä, sillä esityksen mukaan syyttäjä ei enää lähtökohtaisesti pyytäisi liiketoimintakiellon edellytysten tutkintaa tarkoitettussa tilanteessa. Voimassa olevan lain mukaan syyttäjä pyytää tutkintaa, kun liiketoimintakielto tulisi määrättäväksi lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnin johdosta, eikä rikollisen menettelyn perusteella. Esityksessä ehdotetaan, että lähtökohtana olisi, että pyynnön esittäisivät liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettut valvontaviranomaiset. Tämän johdosta syyttäjälle ei olisi enää tarpeen tehdä konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua ilmoitusta. Mainitun 4 momentin viimeisessä virkkeessä oleva tietojen ja asiakirjojen luovuttamista koskeva säännös ei myöskään olisi enää tarpeellinen. Konkurssiasiamiehen osalta vastaava tietojen luovuttamista koskeva säännös sisältyy konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain (109/1995) 3 §:ään.

Konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan konkurssiasiamiehen tehtävänä on ryhtyä tarpeellisiin toimiin tietoonsa tulleiden laiminlyöntien tai väärinkäytösten tai muiden oikaisua vaativien seikkojen vuoksi. Hallituksen esityksessä 249/1994 mainitun kohdan osalta todetaan muun ohella, että konkurssiasiamiehen toimenpiteet vaihtelevat tapauksen mukaan. Jos konkurssiasiamies havaitsee velallisen toiminnassa väärinkäytöksiä, hän voi tehdä asiasta ilmoituksen pesänhoitajalle, esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle. Mainitun momentin 6 kohdan mukaan konkurssiasiamiehen tehtävänä on suorittaa muut hänelle laissa tai sen nojalla säädettyt tehtävät. Hallituksen esityksen 249/1994 mukaan mahdollista on esimerkiksi, että konkurssiasiamiehelle annetaan liiketoimintakieltojärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

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 tutki-
maan edellytykset määrätä liiketoimintakielto, voitaisiin mainittu 31 b § kumota.

Väliaikainen liiketoimintakielto

Liiketoimintakiellosta annetussa laissa tarkoitettu henkilö voidaan määrätä myös väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Tämä edellyttää lain 11 §:n mukaan, että laissa määritelty henkilö on epäiltynä tai syytteessä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta. Väliaikainen liiketoimintakielto voidaan siis määrätä ainoastaan rikollisen menettelyn perusteella. Liiketoimintakiellon määräämistä tulee lisäksi voida pitää todennäköisenä. Edellytyksenä on myös, että väliaikaiseen liiketoimintakieltoon määrääminen on tarpeen vahingolliseksi katsottavan liiketoiminnan tai lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemisen estämiseksi.

Väliaikaisen liiketoimintakiellon määrää tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta (11 §). Väliaikainen liiketoimintakielto voidaan määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jollei syytettyä väliaikaisen liiketoimintakiellon perusteena olevasta menettelystä ole nostettu vuoden kuluessa väliaikaisen kiellon määräämisestä, kiellon voimassaolo raukeaa (11 §:n 2 momentti). Kun tuomioistuin määrää liiketoimintakiellon kestosta, sen tulee ottaa vähennyksenä huomioon aika, jonka väliaikainen liiketoimintakielto on ollut voimassa (12 §).

Mahdollisuutta määrätä väliaikainen liiketoimintakielto on perusteltu taloudellisten rikosten esitutkinnan pitkällä kestolla (HE 198/1996 vp, s. 20). Tällaisissa tapauksissa vahingolliseksi katsottavan liiketoiminnan jatkamisen estäminen saattaa olla tarkoituksenmukaista jo ennen kuin syyteasia tulee käsiteltäväksi tuomioistuimeen. Väliaikainen liiketoimintakielto voidaan määrätä esimerkiksi silloin, kun liiketoimintakiellon määräämistä koskevan vaatimuksen perusteena olevasta rikollisesta menettelystä on saatu esitutkinnassa jo riittävästi näyttöä, mutta esitutkinnan aikana on tullut ilmi uusia rikoksia, joiden osalta tutkintaa ei vielä ole saatu päätökseen.

Väliaikaisia liiketoimintakieltoja on määrätty hyvin harvoin. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan vuosina 2010–2013 määrättiin 1–3 väliaikaista liiketoimintakieltoa vuotta kohden. Vuonna 2014 ei määrätty yhtään väliaikaista liiketoimintakieltoa.

Väliaikainen liiketoimintakielto voinee käytännössä tulla kysymykseen erityisesti talousrikollisuuteen liittyen. Talousrikokset muodostavat usein monimutkaisia kokonaisuuksia, ja niihin liittyy aiempaa useammin myös kansainvälisiä ja rajat ylittäviä ulottuvuuksia, kuten kansainvälistä liiketoimintaa tai useassa maassa toimivia epäiltyjä.

Talousrikosten tutkinta on usein vaativaa ja pitkäkestoista, ja tutkinnan aikana voi olla vaikea ennakoida ajankohtaa, jolloin esitutkinta saadaan päätetyksi. Väliaikainen liiketoimintakielto voi olla erityisen käyttökelpoinen esitutkinnan alkuvaiheessa tilanteissa, joissa liiketoimintakiellon määräämistä voidaan jo hankitun näytön perusteella pitää todennäköisenä ja väliaikaisen kiellon määräämistä perusteltuna esimerkiksi vahingolliseksi katsottavan liiketoiminnan estämiseksi, mutta joissa esitutkinnan kestoa voi olla vaikea ennustaa.

Väliaikaisen liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin kuuluu, että väliaikaisen kiellon on oltava tarpeen vahingolliseksi katsottavan liiketoiminnan tai lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemisen estämiseksi. Jotta väliaikainen liiketoimintakielto voidaan määrätä, kyseessä olevan rikollisen menettelyn on siten oltava luonteeltaan sellaista, että on olemassa vaara sellaisen rikollisen menettelyn jatkamisesta, jota voidaan väliaikaisen kiellon avulla estää. Väliaikaisen liiketoimintakiellon voidaan katsoa soveltuvan käytettäväksi erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa rikollisesta menettelystä epäillyllä henkilöllä on muuta liiketoimintaa sen liiketoiminnan lisäksi, joka on rikosepäilyyn kohteena.

Esitutkintaa suorittavan viranomaisen näkökulmasta se, että rikoksesta epäilty määrätään esitutkinnan aikana väliaikaiseen liiketoimintakieltoon, merkitsee perustetta erityisesti kiirehtiä esitutkintaa. Tällöin rikollisen toiminnan jatkamisen estämiseksi on tärkeää, että henkilön väliaikainen liiketoimintakielto ei ehdi raueta sen johdosta, ettei syytettä ole nostettu vuoden määräajassa. Jos väliaikainen liiketoimintakielto raukeaa vuoden määräajan täytyessä esitutkinnan tai syyteharkinnan ollessa kesken, henkilö voi jatkaa liiketoimintaa siitakin huolimatta, että epäilty liiketoimintaan liittyvä rikollinen menettely on luonteeltaan vakavaa ja varsinaisen liiketoimintakiellon määrääminen todennäköistä.

Syyttäjän tulee aina vaatia väliaikaisen liiketoimintakiellon määräämistä tuomioistuimessa. Liiketoimintakiellosta annetun lain 11 §:n mukaisten edellytysten tulee täytyä, minkä seurauksena kyseessä olevasta rikollisesta menettelystä tulee olla jo riittävästi esitutkintaviranomaisen hankkimaa näyttöä. Väliaikaisen liiketoimintakiellon vaatiminen edellyttää siten erityisiä toimenpiteitä sekä esitutkintaa suorittavalta viranomaiselta että syyttäjältä. Mikäli esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana osoittautuu, että väliaikaisen liiketoimintakiellon edellytykset eivät enää täyty, syyttäjä on velvollinen olemaan vaatimatta väliaikaisen liiketoimintakiellon jatkamista, jolloin kielto raukeaa.

Liiketoimintakiellosta annetun lain mukaan väliaikainen liiketoimintakielto voidaan tuomioistuimessa määrätä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Tuomioistuimella on siten harkintavaltaa ja mahdollisuus jättää väliaikainen kielto määräämättä, jos edellytysten ei katsota täytyvän.

Kun väliaikainen liiketoimintakielto nykyisen liiketoimintakiellosta annetun lain 11 §:n mukaan raukeaa, jollei syytettä väliaikaisen liiketoimintakiellon perusteena olevasta menettelystä ole nostettu vuoden kuluessa kiellon määräämisestä, sekä kyseessä olevaa rikollista menettelyä koskeva esitutkinta että syyteharkinta tulee olla tehty yhden vuoden ajassa.

Varsinainen liiketoimintakielto voidaan taas määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Väliaikaisen liiketoimintakiellon enimmäispituutta voidaan pitää lyhyehkönä suhteessa siihen, että väliaikaisen kiellon edellytysten mukaisesti varsinaisen liiketoimintakiellon määräämistä on voitava pitää todennäköisenä. Siten tilanteissa, joissa väliaikaista liiketoimintakieltoa vaaditaan, on käytännössä jo oltava varsin vahvaa näyttöä siitä, että henkilö on syyllistynyt kyseessä olevaan rikolliseen menettelyyn. Kun varsinaisen liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin kuuluu lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan se, että kyse on muusta kuin vähäisenä pidettävästä rikollisesta menettelystä, myös rikollinen menettely, johon liittyen väliaikaista liiketoimintakieltoa haetaan, on lähtökohtaisesti luonteeltaan vähäistä vakavampaa.

Eryteisesti laajojen ja monimutkaisten talousrikosten kohdalla vuoden määräaika voidaan pitää lyhyenä ja sen voidaan arvioida rajoittavan sitä, että syyttäjä vaatii väliaikaisen liiketoimintakiellon määräämistä. Perusteltuna voidaan pitää, että väliaikainen liiketoimintakielto raukeaisi, jollei syytettä kiellon perusteena olevasta rikollisesta menettelystä ole nostettu kahden vuoden kuluessa kiellon määräämisestä. Ensisijaisesti talousrikosten esitutkinta- ja syyteharkinta-aikoja tulee pyrkiä lyhentämään, eikä määräajan nostamisen kahteen vuoteen tulisi vaikuttaa esitutkinta-aikojen pituuteen. Määräajan pidentäminen kuitenkin mahdollistaisi laajoissa talousrikoksissa, joiden osalta esitutkinta-ajat ovat väistämättä pitkäkestoisia, nykyistä useammin väliaikaisen liiketoimintakiellon käyttämisen. Myös laajoissa asioissa tulee pyrkiä lyhentämään esitutkinta-aikojen muun ohella syyteneuvottelun avulla.

Liiketoimintakieltorekisteri

Liiketoimintakiellot merkitään oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään liiketoimintakieltorekisteriin. Rekisteri on tarkoitettu yleiseen käyttöön, ja sen tarkoitus on toteuttaa liiketoimintakiellon julkisuutta sekä edesauttaa kiellon noudattamista ja valvomista. Rekisteriin merkitään liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön nimi, henkilötunnus ja kotikunta sekä muut rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot kiellon sisällöstä, kestosta ja muusta voimassaolosta tuomioistuimen ratkaisustaan antaman ilmoituksen perusteella (21 §:n 1 momentti).

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

Voimassa oleva laki ei mahdollista päättyneitä liiketoimintakielloita koskevien tietojen luovuttamista muille esitutkintaviranomaisille kuin poliisille. Syyttäjälle tietoja voidaan luovuttaa vain syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten. Kaikki esitutkintaviranomaiset voivat suorittaa kuitenkin toimittaa liiketoimintakielloasian tutkinnan esitutkinnan yhteydessä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kaikki esitutkintaviranomaiset voisivat suorittaa liiketoimintakielloasian 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 liiketoimintakiello aina määrätään syyttäjän vaatimuksesta, olisi perusteltua, että myös syyttäjä saa tietoja liiketoimintakiellon määräämisen selvittämistä varten.

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 liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakiello 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 lai-

minlyöntien 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 kiellosta 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 myöskään 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. Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että tämän rajanvedon vaikeuteen nähden on omiaan lisäämään oikeusvarmuutta se, että liikkeenharjoittaja rinnastetaan kirjanpidollisten velvoitteiden 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 soveltamiskäytäntö ei enää tunnista mainittua rajanvetoa. Kuten edellä on todettu, myöskään muualla lainsäädännössä ammatinharjoittamisen erottamiseen liikkeenharjoittamisesta ei ole määritelty yksiselitteisiä tunnusmerkkejä. Tämän johdosta liiketoimintakiellosta annetussa laissa 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. Myöskään tällaista ratkaisua ei ole enää pidettävä asianmukaisena. Perusteltuna voidaan pitää, että liiketoimintakielloon voitaisiin jatkossa määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, jolla on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus. Elinkeinoharjoittamisella tarkoitetaan liikkeen- ja ammatinharjoittamista, joista molemmista on kirjanpitolaissa säädetty luonnolliselle henkilölle kirjanpitovelvollisuus.

Tällaista ratkaisua voidaan pitää perusteltuna myös siitä näkökulmasta, että voimassa olevan lain mukaan liiketoimintakielto voidaan määrätä myös rikollisen menettelyn perusteella. Hallituksen 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, avustuspätkökset 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 suojaisi jatkossa myös muuta kuin velkojien ja luotonantajien etua. Ottaen huomioon, että myös ammattitoiminnassa voidaan syyllistyä esimerkiksi siihen, että elinkeinotoimintaa ylläpidetään pelkästään rikollisen toiminnan peittämiseksi, kohtuuttomana ei voida pitää, että liiketoimintakielto 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 sekä liike- että ammattitoimintaa. Soveltamisalan muutos tulisi ottaa huomioon myös lain 2 §:n 1 kohdan sanamuodossa.

Vaikka esityksen mukaan liiketoimintakielto voitaisiin määrätä myös kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoiminnassa tehdystä rikoksesta, kyseisen rikoksen tulisi jatkossakin liittyä yksityisen elinkeinonharjoittajan taloudelliseen toimintaan, eikä esimerkiksi rattijuopumus olisi kuorma-autoilijan ammattitoiminnassa jatkossakaan peruste liiketoimintakiellon määräämiselle. Tämä rajoitus perustuu siihen, että liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan henkilön toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä

velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena.

Liiketoimintakiellosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan erityisistä syistä voidaan määrätä, ettei kiellosta koske tiettyä tai tietynlaista 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 kieltoon määrättävän toimeentulo vaikeutuisi kohtuuttomasti, jollei hän saisi jatkaa liikettä, jossa hänen perheenjäseniäänkin työskentelee. Jotta soveltamisalan laajennus ammatinharjoittajiin ei johtaisi yksittäistapauksissa kohtuuttomuuteen, tulisi tuomioistuimen liiketoimintakiellosta määrätessään mainittua säännöstä soveltaen vastaavasti tarvittaessa mahdollistaa tietty tai tietynlainen liiketoiminta. Säännöksen sanamuotoa olisi perusteltua täydentää siten, että sen nojalla voitaisiin nimenomaisesti mahdollistaa myös tietynlaajuinen liiketoiminta. Kuten hallituksen esityksessä 29/1985 vp on todettu, tuomioistuin voisi kuitenkin yleensä sallia kieltoon määrättävän osallistua tällaiseen liiketoimintaan vain, jos ei ole vaaraa, että hän tässä liiketoiminnassa menettelee sopimattomasti.

Hallituksen esityksessä 29/1985 vp on myös todettu, että elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 5 §:ssä tarkoitettu elinkeino omaksi elatukseksi ei myöskään 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.

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 kiellosta olisi tehokas, on pidetty perusteltuna, että kiellosta koskisi myös toimintaa sellaisessa yhtiössä tai osuuskunnassa, joka ei harjoita liiketoimintaa. Liiketoimintakiellosta määrättyllä ei yleensä voine olla mitään erityistä tarvetta osallistua sellaisen osakeyhtiön hallintoon, joka ei harjoita liiketoimintaa.

Ruotsin lainsäädännössä liiketoimintakiellosta (*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 lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle ei jää Suomen kirjanpitolaissa tarkoitettua ammattitoimintaa vastaavaa toimintaa.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on toteuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman edellyttämät toimenpiteet liiketoimintakiellon tehostamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että liiketoimintakieltoasian tutkintaa koskevaan liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa annettaisiin syyttäjän lisäksi myös lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Momentissa 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. Tutkinta suoritettaisiin voimassa olevan lain mukaisesti siten kuin poliisilain 6 luvussa säädetään muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä. Säännös korvaisi voimassa olevan 19 a §:n toisen virkkeen.

Ehdotetun säännöksen nojalla vero-, tulli-, ulosotto ja palkkaturvaviranomainen, konkurssiasiamies, julkisista varoista avustuksia ja etuuksia myöntävä viranomainen sekä elinkeinotoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä hoitava viranomainen saisi oikeuden pyytää, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset tutkittaisiin.

Ehdotuksen tarkoituksena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman edellyttämällä tavalla mahdollistaa valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä. Toimintaohjelman edellytysten mukaisesti valvontaviranomainen voisi pyytää tutkinnan suorittamista miltä tahansa esitutkintaviranomaiselta. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa liiketoimintakiellon tutkinta ja määrääminen aikaisempaa useammin tilanteissa, joissa ei ole kyse rikollisesta menettelystä.

Ehdotettu 2 momentti sisältäisi myös säännöksen valvontaviranomaisen velvollisuudesta salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa asian tutkimiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat esitutkintaviranomaiselle. 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 tarkoitettut liiketoiminnassa tehdyt rikokset. Momenttia täydennettäisiin myös siten, että sen sanamuodossa otettaisiin huomioon liiketoimintakiellon pidentämistä koskeva tutkinta sekä syyttäjän pyyntö tilanteessa, jossa esitutkinta on päättynyt.

Esityksessä ehdotetaan myös, että liiketoimintakiellosta annetun lain 11 §:ää muutetaan siten, että väliaikainen liiketoimintakielto raukeaisi, jollei syytettä kiellon perusteena olevasta rikollisesta menettelystä ole nostettu nykyisen vuoden sijaan kahden vuoden kuluessa kiellon määräämisestä. Ehdotetulla muutoksella ei pyritä vaikuttamaan nykyisiin käytäntöihin esitutkinnan ja syyteharkinnan kohdalla, vaan tarkoituksena olisi mahdollistaa väliaikaisen liiketoimintakiellon käyttäminen nykyistä useammin sellaisissa laajoissa juttukokonaisuuksissa, joiden kohdalla esitutkinta ja syyteharkinta ovat käytännön syistä lähtökohtaisesti pitkäkestoisia. Ehdotuksesta riippumatta tavoitteena on ensisijaisesti talousrikosten esitutkinta- ja syyteharkinta-ajan lyhentäminen.

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

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

Esitys sisältää myös ehdotukset rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin muuttamisesta sekä henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 18 §:n muuttamisesta. Muutoksilla laajennettaisiin Tullin ja rajavartiolaitoksen oikeutta saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä siten, että tietoja voidaan saada myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi. Tarkoitetuissa pykälissä oikeus tietojen saantiin ehdotetaan rajoitettavaksi välttämättömiin tietoihin.

Esityksessä ehdotetaan myös, että konkurssilain 9 luvun 2 §:n 4 momentin pesähoitajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva sääntely siirrettäisiin lain 14 luvun 5 §:n uuteen 5 momenttiin. Uuden momentin mukaan pesähoitajan tulisi viipymättä ilmoittaa konkurssiasiamiehelle seikoista, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon. Pesähoitajan tehtäviin kuuluisi jatkossakin konkurssilain 14 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetty velvollisuus tehdä rikosilmoitus. Tämän johdosta uuteen 5 momenttiin ehdotettu ilmoitusvelvollisuus koskisi ainoastaan tilanteita, joissa pesähoitaja ei tee 4 momentissa tarkoitettua rikosilmoitusta. Sääntely poikkeaisi voimassa olevasta siinä, että ilmoitusta ei enää tehtäisi syyttäjälle. Ilmoitus tulisi kuitenkin tehdä riippumatta siitä, onko velalisselvitys jo tehty. Konkurssiasiamies voisi pesähoitajalta saamansa tiedon perusteella tehdä esityksessä ehdotetun pyynnön esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkimisesta. Kuten edellä on todettu, 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.

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 määräämistä 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.

Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Ehdotus ei liity harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman edellyttämiin toimenpiteisiin. 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.

Esitys ei sisällä ehdotusta saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin, minkä selvittämistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmassa edellytettiin. Oikeusministeriön arviomuistiossa esitetyn selvityksen sekä siitä saadun lausuntopalautteen johdosta internetissä julkaistavaa rekisteriä ei ole katsottu perustelluksi esittää. Arviomuistiossa ongelmallisena pidettiin muun ohella sitä, että nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaan henkilötunnusta ei luovuteta vapaasti saataville yleisen tietoverkon kautta. Jos liiketoimintakielto rekisterin tiedot olisivat saatavilla ilman henkilötunnusta, tiedot kieltoon määräytyistä eivät taas yksilöisi henkilöä luotettavasti. Liiketoimintakielto rekisteri sisältää myös arkaluonteisia henkilötietoja, joiden käsittelyä on rajoitettu Suomea sitovissa kan-

sainvälisissä velvoitteissa. Liiketoimintakieltorekisterin tiedot ovat kuitenkin laajasti viranomaisten, yritysten ja yksityisten saatavilla, eikä rekisterin avaamista yleiseen käyttöön internetin avulla katsottu voitavan perustella tiedonsaannin tarpeilla. Enemmistössä lausunnoista vastustettiin rekisterin saattamista yleisesti nähtäville internetissä. Muun muassa tietosuojavaltuutettu katsoi, että julkisen vallan ei tulisi ottaa riskiä arkaluonteisten tietojen hallitsemattomasta käsittelystä, mihin varsinkin tällaisten henkilötietojen avoin saatavuus tulisi johtamaan.

5 Esityksen vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään kehittämään liiketoimintakieltöjärjestelmää. Ehdotetut muutokset lisäävät liiketoimintakiellosta annetun lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettujen valvontaviranomaisten mahdollisuuksia osaltaan puuttua elinkeinotoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennaisiin laiminlyönteihin pyytämällä esitutkintaviranomaista tutkimaan liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset muutoin kuin esitutkinnan yhteydessä.

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, täyttyvätkö liiketoimintakiellon määräämisen 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 esitutkintaviranomaisten, erityisesti poliisin, sekä syyttäjien ja tuomioistuineläinlaitoksen sekä valvontaviranomaisten työmäärää. Valvontaviranomaisten tekemien tutkintapyyntöjen määrä ei kuitenkaan olisi todennäköisesti suuri, eikä viranomaisten lisääntynyt työmäärä olisi merkittävä. Liiketoimintakiellon määrääminen muulla kuin rikollisen menettelyn perusteella on ollut erittäin harvinaista, eikä tilanteen ole syytä olettaa muuttuvan merkittävästi. Esitys ei siten lisää merkittävästi mainittujen viranomaisten työmäärää, eikä esityksessä ehdoteta viranomaisille lisäresursseja.

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

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia yritystoimintaan. Edellytykset, joilla liiketoimintakiello voidaan määrätä, eivät muuttuisi. 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 vaatimalla tutkinta-ajalla. Pidentämistä vastustettiin väliaikaisen kiellon määräämiskynnyksen alhaisuudella ja yleisellä tarpeella pidentämisen sijaan lyhentää rikosten tutkinta-aikoja.

Esitysluonnos on valmisteltu oikeusministeriössä. Esitysluonnos on laadittu arviomuistion ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot XX viranomaiselta, järjestöltä tai muulta taholta. Lausuntoja saatiin XX. Esitysluonnosta on tarkistettu lausuntopalautteen perusteella. XXXX

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 sekä liike- että ammattitoimintaa.

Määritelmä laajentaisi lain soveltamisalan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Laajennus koskisi erityisesti lain 2 §:ssä tarkoitettua henkilöpiiriä että 4 §:ssä tarkoitettua kiellon sisältöä yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta, mutta myös muilta osin lain sisältöä siltä osin kuin siinä käytetään liiketoiminnan käsitettä.

Kirjanpilolaki ei sisällä erityisiä liiketoiminnan tai ammattitoiminnan määritelmiä, mutta näillä tarkoitetaan sellaista toimintaa, josta luonnollisella henkilöllä on kirjanpitovelvollisuus. Vuoden 2016 alusta voimaan tulleen kirjanpilolain uuden 1 a §:n mukaan luonnollinen henkilö, maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajaa lukuunottamatta, 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. Kirjanpilolain 1 a §:n mukaan luonnollinen henkilö, maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajaa lukuunottamatta, on kirjanpitovelvollinen harjoittamastaan liike- ja ammattitoiminnasta. Liiketoimintakieltoon voitaisiin näin ollen määrätä kaikki yksityiset elinkeinonharjoittajat, joilla on kirjanpilolain 1 a §:ssä tarkoitettu kirjanpitovelvollisuus. Myöskään jatkossa maatilatalouden harjoittajaa ei voitaisi kuitenkaan määrätä liiketoimintakieltoon. Tämä koskisi myös kalastuksen harjoittajaa. Hallituksen esityksessä 89/2015 vp kirjanpilolain muuttamisesta todetaan, että maatilatalouden harjoittajaa koskeva poikkeus kirjanpitovelvollisuudesta on oikeustilan selventämiseksi ulotettu myös kalastuksen harjoittamiseen (s. 25 ja 26).

4 §. *Liiketoimintakiellon sisältö.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että erityisistä syistä tuomioistuin voisi määrätä, että liiketoimintakielto ei koskisi myöskään tietynlaajuisista liiketoimintaa. Voimassa olevan säännöksen mukaan tuomioistuin voi 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 kirjanpitolaissa tarkoitettua ammattitoiminnan harjoittamista, perusteltuna voidaan pitää, että tilanteessa, jossa toimeentulon hankkiminen vaikeutuisi kohtuuttomasti, tuomioistuin voisi sallia myös tietynlaajuisen liiketoiminnan harjoittamisen. Kuten yleisperusteluissa on todettu, tuomioistuin voisi kuitenkin yleensä sallia kieltoon määrättävän osallistua tällaiseen toimintaan vain, jos ei ole vaaraa, että hän tässä liiketoiminnassa menettelee sopimattomasti.

11 §. *Väliaikainen liiketoimintakielto.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että väliaikaisen liiketoimintakiellon voimassaolo raukeaisi, jollei syytettä väliaikaisen liiketoimintakiellon perusteena olevasta menettelystä olisi nostettu nykyisen yhden vuoden sijasta kahden vuoden kuluessa väliaikaisen kiellon määräämisestä.

19 a §. *Liiketoimintakieltoasian tutkinta.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän ensimmäisessä virkkeessä säädetty velvollisuus tutkia liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset esitutkinnan yhteydessä koskisi myös 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuja liiketoiminnassa tehtyjä rikoksia. Siltä osin kuin olisi kyse 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisista rikoksista, pykälän sanamuotoa tarkennettaisiin, mutta kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta. Molemmista 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, esitutkinnan yhteydessä tulisi tutkia liiketoimintakiellon pidentämisen edellytykset. Säännös velvoittaisi liiketoimintakiellon rikkomista koskevan esitutkinnan yhteydessä aina tutkimaan, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen lain 17 §:n mukaiset edellytykset.

Lisäksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan esitutkinnan päätyttyä liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva tutkinta tulisi suorittaa syyttäjän pyynnöstä. Säännös tarkoittaisi, että liiketoimintakieltoasia tulisi tutkia syyttäjän pyynnöstä esimerkiksi tilanteessa, jossa syyttäjä syyteharjoituksen aikana havaitsee perusteen selvittää liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset, eikä asiaa ei ole esitutkinnan yhteydessä tutkittu. Esitutkintaviranomainen olisi säännöksen perusteella velvollinen suorittamaan mainitun tutkinnan.

Lisäksi pykälään ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 momentti, joka korvaisi voimassa olevan pykälän toisen virkkeen. Momentissa 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.

Momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, esitutkintaviranomaisen olisi 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettun viranomaisen tai syyttäjän pyynnöstä suoritettava liiketoimintakiellon määräämistä koskeva tutkinta siten kuin poliisilain 6 luvussa säädetään. Säännös poikkeaisi voimassa olevasta laista ensinnäkin siten, että 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille annettaisiin oikeus pyytää esitutkintaviranomaista suorittamaan liiketoimintakiellon määräämistä koskeva tutkinta. Mainitut viran-

omaiset olisivat siis samat, joille 21 a §:n 3 momentissa on säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että niiden toiminnassa kiinnitetään huomiota liiketoimintakiellon noudattamisen toteutumiseen.

Voimassa olevasta laista poiketen tutkinnan voisi tarkoitetussa tilanteessa suorittaa poliisin lisäksi myös muu esitutkintaviranomainen. Käytännössä kyseeseen tulisivat lähinnä Tulli, mahdollisesti myös rajavartiolaitos.

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

Voimassa olevaa lakia vastaavasti momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tutkinta suoritettaisiin poliisilain 6 luvun säännösten mukaisesti. Tutkinta suoritettaisiin muuten kuin esitutkinnan yhteydessä eli tilanteissa, joissa ei olisi kyse rikosepäilystä lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 3 momentin tarkoittamissa tapauksissa. Myös muut esitutkintaviranomaiset kuin poliisi soveltaisivat 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 päällystöön kuuluva poliisimies. Päällystöön kuuluvan poliisimiehen virka-asemaa vastaavat virka-asetat ovat Tullissa ja rajavartiolaitoksessa käytännössä samat kuin, mistä säädetään pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa.

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

Momentissa tarkoitettu tutkinta aloitettaisiin valvontaviranomaisen tai syyttäjän pyynnöstä. Valvontaviranomaisen tulisi esittää pyyntö vain, jos tähän olisi perusteltu syy. Pyyntöä voitaisiin pitää perusteltuna, jos valvontaviranomaisen olisi tietoonsa saamien seikkojen nojalla aihetta epäillä 2 §:ssä tarkoitettua henkilön menetelleen siten, että tämä voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon, mutta tarkoitettua henkilöä ei olisi syytä epäillä rikoksen tekemisestä. Jos asiassa olisi kyse rikosepäilystä, viranomaisen tulisi tehdä rikosilmoitus.

Valvontaviranomaisen tulee pyynnön tekemisessä ottaa huomioon, että liiketoimintakiellon määrääminen edellyttää lakisääteisten velvollisuuksien olennaista rikkomista. Pyyntöä ei yleensä tulisi tehdä pelkästään yksittäisen laiminlyönnin perusteella, eikä säännönmukaisesti ilman yksittäisen asian arviointia. Pynnön tekemisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon erityisesti, kuinka kauan velvollisuuksien laiminlyönti on jatkunut, sekä aiheutuneen vahingon määrä. Myös siihen, onko laiminlyöntiin liittynyt tietoista hyödyn tavoittelua, tulee kiinnittää huomiota.

Valvontaviranomaisella ei kuitenkaan tarvitsisi olla varmuutta liiketoimintakiellon edellytysten täyttymisestä, eikä sillä olisi säännöksen perusteella oikeutta tai velvollisuutta tutkia kyseessä olevan henkilön harjoittamaa liiketoimintaa, vaan tutkinnan suorittaisi esitutkintaviranomainen. Valvontaviranomaisella ei olisi myöskään velvollisuutta pyytää tutkintaa, vaan pyynnön esittäminen olisi sen omassa harkinnassa.

Pykälässä tarkoitettut valvontaviranomaiset voivat toiminnassaan havaita seikkoja, joiden perusteella voi olla aihetta epäillä 2 §:ssä tarkoitettua henkilön menetelleen siten, että liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset täyttyvät. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi viranomaisen käytössä olevat selvitykset tai muut

tiedot liiketoimintaan liittyvistä toimenpiteistä tai laiminlyönneistä. Esimerkiksi veroviranomainen voisi säännöksen nojalla pyytää tutkintaa tapauksessa, jossa esitutkinta ja syyteharkinta eivät voisi tulla kyseeseen ne bis in idem –kiellon vuoksi.

Voimassa olevan säännöksen mukaisesti tutkinta tulisi suorittaa myös syyttäjän pyynnöstä. Kyseeseen tulisivat käytännössä lähinnä tilanteet, joissa syyteharkinta ei johtaisi syytteen nostamiseen, mutta olisi aihetta epäillä, että henkilö voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon.

Valvontaviranomaisen ja syyttäjän tulisi esittää tutkintaa koskeva pyyntö sille esitutkintaviranomaiselle, joka olisi kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisin suorittamaan tutkinnan. Lähtökohta olisi, että tutkinnan suorittaisi poliisi, joka jo nykyisin tutkii valtaosan liiketoimintakieltoasioista. Jos kyse olisi kuitenkin Tullin tai rajavartiolaitoksen toimintaan liittyvästä asiasta, pyyntö tulisi esittää kyseiselle esitutkintaviranomaiselle. Jos tutkintaa koskeva pyyntö on tehty sellaiselle esitutkintaviranomaiselle, jonka tehtäviin liiketoimintakieltoasian tutkinta asiassa ei kuulu, noudatetaan soveltuvin osin ETL 3 luvun 2 §:ää asian siirtämisestä asiassa toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle.

Momentin mukaan esitutkintaviranomaisella olisi velvollisuus suorittaa 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 suorittava esitutkintaviranomainen olisi tutkinnan aikana riittävän tiiviisti yhteydessä syyttäjään. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöhön sovellettaisiin soveltuvin osin ETL 5 luvun säännöksiä esitutkintayhteistyöstä. Syyttäjän toimintaan sovellettaisiin voimassa olevan 19 §:n 1 momentin mukaisesti soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsittelystä säädetään.

Ehdotettu 2 momentti sisältäisi säännöksen myös välttämättömien tietojen ja asiakirjojen toimittamisesta esitutkintaviranomaiselle. Säännöksen mukaan valvontaviranomaisella 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 esitutkintaviranomaisen pyyntöä. Tiedot ja asiakirjat olisi syytä toimittaa samalla kuin valvontaviranomainen pyytää esitutkintaa. 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. Syyttäjän tiedon- saantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan tilanteita, joissa olisi kyse liiketoimintakielton määräämisen edellytysten selvittämisestä.

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

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 vakuutuslainsuuden estämättä tietoja myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten.

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

Lisäksi momenttia muutettaisiin siten, että tietojen saamisen edellytyksenä olisi, että tiedot ovat välttämättömiä säädettyä käyttötarkoitusta varten. Muutos vastaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sanamuotoa.

1.3 Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa

18 §. *Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsuuden estämättä tietoja myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten.

Voimassa olevan säännöksen mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus saada mainittuja tietoja rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Lisäksi momenttia muutettaisiin siten, että tietojen saamisen edellytyksenä olisi, että tiedot ovat välttämättömiä säädettyä käyttötarkoitusta varten. Muutos vastaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sanamuotoa.

1.4 Konkurssilaki

9 luku

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. Ilmoitusvelvollisuus koskee tilanteita, joissa mainitut seikat tulevat ilmi velallisselvityksen laatimisen jälkeen. Koska esityksessä ehdotetaan, että pesähoitajan ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset siirrettäisiin 14 luvun 5 §:ään, 4 momentti voitaisiin tarpeettomana kumota.

14 luku

5 §. *Pesänhoitajan tehtävät.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, joka sisältäisi voimassa olevan 9 luvun 2 §:n 4 momentin säännökset pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuudesta seikoista, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon. Esityksen mukaan jos tällaisia seikkoja tulisi ilmi, eikä pesänhoitaja tee 4 momentissa tarkoitettua rikosilmoitusta, pesänhoitajan olisi viipymättä ilmoitettava näistä seikoista konkurssiasiamiehelle.

Pesänhoitajalla ei olisi velvollisuutta selvittää asiaa laajemmin, vaan hänen tulisi ainoastaan ilmoittaa konkurssiasiamiehelle mainituista seikoista, jotka ovat tulleet ilmi. Ilmoitusvelvollisuus vastaisi tältä osin voimassa olevan lain 9 luvun 2 §:n 4 momentissa säädettyä. Ilmoitusvelvollisuus poikkeaisi voimassa olevasta laista siinä, että ilmoitusta ei tehdä syyttäjälle, eikä niissä tilanteissa, joissa pesänhoitaja tekee 4 momentissa tarkoitettua rikosilmoituksen. Ilmoitus tulisi voimassa olevasta laista poiketen tehdä riippumatta siitä, onko velallisselvitys jo tehty vai ei.

Konkurssiasiamiehen harkinnassa olisi, missä laajuudessa se selvittää asiaa. Keskeistä tältä osin olisi konkurssipesien hallinnonvalvonnasta annetun lain 1 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetty. Pesänhoitajan olisi mainitun lain 3 §:n nojalla toimitettava konkurssiasiamiehelle tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

1.5 Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta

31 b §. *Tietojen luovuttaminen syyttäjälle liiketoimintakieltoa 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 liiketoimintakielto, pykälä voitaisiin tarpeettomana kumota.

2 Voimaantulo

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

Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain 1 §:n 2 momentin ja 2 §:n 1 kohdan muuttamista siten, että lakia sovellettaisiin myös yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan, elinkeinonharjoittajan toimintaa arvioitaisiin lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n muuttamista siten, että lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille annettaisiin oikeus pyytää esitutkintaviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto muuten kuin esitutkinnan yhteydessä. Ehdotuksessa esitetään myös lain 11 §:n muuttamista siten, että väliaikainen liiketoimintakielto raukeaisi, jollei syytettä kiellon perusteena olevasta rikollisesta menettelystä ole nostettu nykyisen vuoden sijaan kahden vuoden kuluessa kiellon määräämisestä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan

laajentamista yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan (1 §:n uusi 2 momentti ja 2 §:n 1 kohta).

Ehdotetuilla muutoksilla ei puututtaisi liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin. 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 elinkeinovapauteen 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 puuttumaan yrittämisen vapauteen vaan estämään sellainen elinkeinovapauden 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 säädettävien 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 luvan haltijalle 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 epäohjonmukaisena. 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 sisäl-

töön. 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 rajoittamisen. Muutosehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Ehdotettu väliaikaisen liiketoimintakiellon määräajan pidentäminen vaikuttaisi nykyistä järjestelmää tiukentamalla tavalla kieltoon määrätyn elinkeinovapauteen niissä tapauksissa, joissa syyttäjä hakisi väliaikaista kieltoa nykyisen vuoden enimmäisajan täytyttyä. Väliaikaisen liiketoimintakiellon oikeusvaikutukset olisivat kuitenkin samat kuin nykyisessä järjestelmässä. Väliaikaisen liiketoimintakiellon edellytykset on laissa täsmällisesti määritelty siten, että varsinaisen liiketoimintakiellon määräämistä on voitava pitää todennäköisenä ja väliaikaisen liiketoimintakiellon määräämisen on oltava laissa määritellyllä tavalla tarpeellista. Syyttäjän tulisi lisäksi nykyiseen tapaan vaatia väliaikaisen kiellon jatkamista kuuden kuukauden välein tuomioistuimessa eli tuomioistuimien harkitsisi määräajoin väliaikaisen kiellon edellytysten täyttymisen. Väliaikaisen liiketoimintakiellon jatkaminen nykyistä enimmäisaikaa pidemmäksi ajaksi tulisi oletettavasti sovellettavaksi tapauksissa, joissa on kyse laajoista ja monimutkaisista rikoskokonaisuuksista, usein talousrikoksista. Esitettyä väliaikaisen liiketoimintakiellon enimmäisajan pidentämistä voidaan todetuilla syillä pitää perusteltuna siitäkin huolimatta, että sillä mahdollistetaan väliaikainen puuttuminen perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen nykyistä pidemmäksi määräajaksi.

Esitys sisältää myös lakiehdotuksia, joilla muutettaisiin eri viranomaisten tietojen luovuttamista tai tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen velvollisuudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja esitutkintaviranomaiselle liiketoimintakielloasian tutkimista varten. Lain 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisin ohella muille esitutkintaviranomaisille ehdotetaan annettavaksi oikeus saada tietoja päättyneistä liiketoimintakielloista liiketoimintakieltorekisteristä liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen selvittämistä varten. Myös syyttäjän oikeutta saada tarkoitettuja tietoja ehdotetaan laajennettavaksi. Lisäksi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:ään ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 18 §:n 1 momenttiin ehdotetaan muutoksia, joiden johdosta mainitut viranomaiset saisivat pyynnöstä yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä tietoja myös liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi.

Luovutettavat tiedot ovat käytännössä monesti henkilötietoja, minkä vuoksi tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeutta koskevat lakiehdotukset ovat olennaisia perustuslain 10 §:ssä säädetyin 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 mahdollisuuden 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 tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joilla 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 jos tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettut 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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1. Laki

liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:n 1 kohta, 4 §:n 3 momentti, 11 §:n 2 momentti, 19 a § ja 21 §:n 5 momentti,

sellaisena kuin niistä ovat 2 §:n 1 kohta, 4 §:n 3 momentti, 11 §:n 2 momentti ja 19 a § laissa 1220/1997 ja 21 §:n 5 momentti laissa 734/2014 sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1997/1220 uusi 2 momentti seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa liiketoiminnalla tarkoitetaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettua sekä liike- että ammatti-toimintaa.

2 §

Liiketoimintakiellon henkilöpiiri

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä 3 §:ssä säädetyin edellytyksin:

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

4 §

Liiketoimintakiellon sisältö

Eriyisistä syistä voidaan 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.

11 §

Väliaikainen liiketoimintakielto

Väliaikainen liiketoimintakielto voidaan määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jollei syytettä väliaikaisen liiketoimintakiellon perusteena olevasta menettelystä ole nostettu *kahden* vuoden kuluessa väliaikaisen kiellon määräämisestä, raukeaa kiellon voimassaolo.

19 a §

Liiketoimintakieltoasian tutkinta

Jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tai 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, esitutinnan yhteydessä on tutkittava edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Jos henkilöä epäillään liiketoimintakiellon rikkomisesta, esitutinnan yhteydessä tulee tutkia liiketoimintakiellon pidentämisen edellytykset. Esitutinnan päätyttyä liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva tutkinta tulee suorittaa syyttäjän pyynnöstä.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, esitutkintaviranomaisen on 21 a §:n 3 momentissa tarkoitetun viranomaisen tai syyttäjän pyynnöstä tutkittava edellytykset määrätä liiketoimintakielto siten kuin poliisilain (872/2011) 6 luvussa säädetään. Mitä mainitussa luvussa säädetään päällystään kuuluvasta poliisimiehestä, sovelletaan Tullissa pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja rajavartiolaitoksessa 3 kohdassa tarkoitettuun virkamieheen. Viranomaisen on salassapitosäännösten estämättä toimittava maksutta esitutkintaviranomaiselle 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 tarkoitetut tiedot* voidaan kuitenkin *salassapitovelvollisuuden estämättä* luovuttaa *esitutkintaviranomaiselle* liiketoimintakiellon rikkomista koskevan rikoksen esitutkintaa ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten, syyttäjälle syyteharkintaa, syytteen ajamista varten *ja liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten* sekä turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan toimivaltaisille viranomaisille laissa tarkoitetun turvallisuusselvityksen laatimista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2. Laki

rikostorjunnasta Tullissa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 14 §:n 1 momenttia seuraavasti:

2 luku

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 *välttämättömät* tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi *sekä liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3. Laki

henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 18 §:n 1 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 18 §:n 1 momenttia seuraavasti:

18 §

Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä

Rajavartiolaitoksella on oikeus saada pidättämiseen oikeutetun rajavartiomiehen pyynnöstä rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi *tai liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämiseksi välttämättömiä* tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Rajavartiolaitoksella on sama oikeus saada rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitettussa tutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii.

4. Laki

konkurssilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan konkurssilain (120/2004) 9 luvun 2 §:n 4 momentti ja

lisätään 14 luvun 5 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

14 luku

5 §

Pesänhoitajan tehtävät

Jos tulee ilmi seikkoja, joilla voi olla olennaista merkitystä arvioitaessa, tuleeko velallinen tai hänen edustajansa määrätä liiketoimintakieltoon, eikä pesänhoitaja tee 4 momentissa tarkoitettua rikosilmoitusta, pesänhoitajan on viipymättä ilmoitettava niistä konkurssiasiamiehelle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5. 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 §

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .