

5.4.2017

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

HE 269/2016 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta pyytää Suomen Yrittäjiltä lausuntoa otsikkoasiassa. Kiitämme mahdollisuudesta antaa näkemyksemme esityksen sisällöstä ja sen mahdollisista yritysvaikutuksista.

Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liiketoimintakiellosta annettua lakia. Esityksen mukaan lain soveltamisala laajennettaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Lisäksi liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena ei voisi olla lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyöminen, jos laiminlyönti johtuu maksukyvyttömyydestä. Laiminlyöntien olennaisuuden arvioinnissa olisi muun ohella otettava erityisesti huomioon laiminlyönneistä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä.

Laissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle lukuun ottamatta konkurssi-asiamiestä annettaisiin oikeus pyytää poliisia taikka toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä tulliviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Oikeus tutkintaa koskevan pyynnön esittämiseen annettaisiin myös konkurssilaissa tarkoitettulle pesäinhoitajalle. Tutkinta koskisi ti-

lanteita, joissa liiketoimintakiello voitaisiin määrätä liiketoiminnassa tehdyn lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella, mutta joissa ei olisi syylistytty rikolliseen menettelyyn.

Suomen Yrittäjät pitää esitystä perusteltuna

Suomen Yrittäjät pitää tavoitetta puuttua sopimattomaan toimintaan elinkeinoelämässä kannatettavana ja perusteltuna. On tärkeää, että toimenpiteillä pyritään vähentämään sellaisia kilpailuhaittoja, joita lakisääteisiä velvollisuuksia noudattaville yrityksille aiheutuu siitä, että jotkut yritykset olennaisesti rikkovat näitä velvollisuuksia.

Samalla on kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, ettei yrityksille, jotka pyrkivät toimimaan lainsäädännön asettamissa rajoissa, aiheudu ylimääräistä hallinnollista taakkaa tai mainehaittaa esimerkiksi turhien liiketoimintakielloasioiden tutkintojen kautta. Jo pelkkä liiketoimintakielloasian tutkiminen saattaa johtaa yritystoiminnan päättymiseen, minkä vuoksi menettelyn aloittamiskynnyksen tulee olla riittävän korkea.

SY pitää perusteltuna jättää esityksestä pois ehdotus saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin. SY:n näkemyksen mukaan liiketoimintakieltorekisterin avaaminen yleiseen maailmanlaajuiseen käyttöön internetin avulla ei olisi ollut viranomaisten, elinkeinoelämän tai kansalaisten tiedonsaannin tarpeiden kannalta aiheellista. Liiketoimintakieltorekisterin tiedot ovat kuitenkin laajasti viranomaisten, yritysten ja yksityisten saatavilla.

Liiketoimintakiellon henkilöpiirin laajentaminen

Voimassa olevan liiketoimintakieltolain henkilöpiiri, jolle liiketoimintakiello voidaan määrätä, on rajattu. Liiketoimintakielloon 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).

Liiketoimintakieltolain mukaan kirjanpitovelvollisia yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka harjoittavat ammattitoimintaa, ei voida määrätä liiketoimintakielloon. Tällä hetkellä liiketoimintakiello voi koskea vain sellaista

yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka harjoittaa kirjanpitolaissa tarkoitettua liiketoimintaa. Kirjanpitolakia on kuitenkin uudistettu siten, että sekä liike- että ammattitoimintaa harjoittavien yksityisten elinkeinonharjoittajien tarvitsee lain mukaan pitää vain yhdenkertaista kirjanpitoa. Velvollisuudet tältä osin ovat nykyään yhtenäiset, kun aikaisemmin liiketoiminnan harjoittamisesta tuli pitää kahdenkertaista kirjanpitoa.

Vuonna 2016 voimaan astunut kirjanpitolain muutos johtaa siihen, että liiketoimintakieltolain soveltamisalaa tulee muuttaa.

Hallituksen esityksessä esitetään, että liiketoimintakielto voitaisiin jatkossa kohdistaa yksityiseen elinkeinonharjoittajaan riippumatta siitä, harjoittaako tämä ammatti- vai liiketoimintaa. Ero näiden kahden toiminnan välillä ei ole yksittäisiä ammatinharjoittajaryhmiä lukuun ottamatta yksiselitteinen, eikä lainsäädännöstä ole johdettavissa yksittäisiä ja eksakteja tunnusmerkkejä. Eroja on käytännössä haettu henkilökohtaisista taidoista sekä pääoman määrästä, mutta kiinteän toimipaikan olemassaoloa tai ulkopuolisen työvoiman käyttöä ei ole pidetty riittävänä erottelukriteerinä.

Huomautamme, että oikeusvarmuuden, oikeudenmukaisuuden sekä henkilön oikeusturvan kannalta tilanne ei ole tyydyttävä.

Esityksessä todetaankin, että yhdenmukainen kohtelu on perusteltua harmaan talouden torjunnan tavoitteen kannalta. Jos yksityinen elinkeinonharjoittaja toimii tavalla, joka täyttää liiketoimintakieltoon määrittämisen edellytykset, on yhdenvertaisuuden kannalta vaikea esittää perusteluja sille, että ammatinharjoittamiseksi luokiteltava toiminta olisi eri asemassa kuin liiketoiminnaksi luokiteltava toiminta. **Toteamme, että syyllistyminen erilaisiin rikoksiin, kuten kirjanpito- tai verorikoksiin on aina moitittavaa riippumatta siitä, missä yritysmuodossa tekoon syyllistytään.**

Hallituksen esityksessä todetaan, ettei esityksellä ole merkittäviä yritysvaikutuksia. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan marraskuun alussa 2016 voimassa oli 1281 liiketoimintakielttoa. Uusia liiketoimintakieltoja on viime vuosina määrätty reilut 300 vuodessa. On oletettavissa, että kieltojen määrä kasvaa nykyisestä jonkin verran.

Maksukyvyttömyystilanteiden rajaaminen liiketoimintakiellon ulkopuolelle

Vuonna 1986 voimaan tulleella liiketoimintakieltolailla pyrittiin ehkäisemään taloudellista rikollisuutta. Konkurssin lisäksi liiketoimintakiellon määrittämisen perusedellytyksenä oli, että konkurssiin johtaneessa liiketoiminnassa oli törkeästi laiminlyöty liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvät

velvollisuudet. Sittemmin liiketoimintakieltolakia muutettiin siten, että kiello voidaan määrätä silloinkin, kun yritystä ei ole asetettu konkurssiin.

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

Voimassa olevan lain mukaan liiketoimintakiello voidaan määrätä silloinkin, kun liiketoiminnassa on laiminlyöty lakisääteisiä velvollisuuksia.

Olemme tuoneet aikaisemmassa lausunnossamme oikeusministeriön tietoon, että emme pidä nykyistä lakia tältä osin perusteltuna. Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 10 §:n 1 momentin 3-kohdassa on vastaavankaltainen säännös, jonka mukaan velkajärjestelyä ei voida myöntää, jos:

3) merkittävänä pidettävää velkaa on syntynyt elinkeinotoiminnassa, jossa on menetelty törkeän sopimattomasti velkoja kohtaan tai laiminlyöty olennaisesti muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä lakisääteisiä velvollisuuksia tai joka on ollut pääasiallisesti keinoittelunluonteista.

Velkajärjestelylain uudistamista valmistellut työryhmä totesi, että usein verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen laiminlyöminen johtuu siitä, että yritystoiminta muuttuu kannattamattomaksi eikä yrittäjä sen vuoksi pysty hoitamaan velvoitteitaan. Velkajärjestelylakiin tehdyn muutoksen tarkoituksena oli, että normaalin yrittäjäriskin toteutuminen ja sen myötä lakisääteisten velvollisuuksien hoitamatta jättäminen ei yksin sulkisi pois velkajärjestelystä. Esitimme, että edellä mainittuihin perusteluihin viitaten vastaava muutos tehtäisiin myös liiketoimintakieltolain edellä mainittuun säännökseen. Muunlainen sääntely olisi ristiriitaista.

Suomen Yrittäjät kiittää hallituksen esityksen ehdotusta, jonka mukaan lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä koskevaa liiketoimintakieltolain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa tarkennetaan siten, että myös siinä todetaan, että velvoitteita on tullut laiminlyödä muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä. Esityksessä ehdotettu sanamuodon muutos tarkoittaisi, että pelkästä maksukyvyttömyydestä johtuva lakisääteisen velvoitteen laiminlyönti ei voisi olla liiketoimintakiellon perusteena. Vaikka muita kuin rikosperusteisia liiketoimintakieltoja määrätään käytännössä harvemmin, on muutoksella tärkeä

merkitys yrittäjyydelle: liiketoiminnan epäonnistumisen hyväksyminen osaksi normaalia liiketoimintaa sekä yrittäjän toinen mahdollisuus epäonnistumisen jälkeen ovat tärkeitä arvoja, joita korostetaan myös Euroopan komission nk. saneerausdirektiiviesityksessäkin.

Pesäinhoitajan ilmoitusvelvollisuus

Esityksen mukaan pesäinhoitajalle annetaan oikeus tehdä liiketoimintakiellon edellytysten määrittämisen tutkintaa koskeva pyyntö. Lisäksi esityksessä todetaan, että tutkintapyynnön tekemisestä voitaisiin maksaa valtion varoista palkkiota ja korvausta siltä osin kun konkurssipesän varat eivät riitä palkkioon ja korvaukseen. Käytännössä kyse on raukeavista konkurssipesistä. Konkurssipesistä suurin osa raukeaa pesän varojen vähäisyydestä joutu-

tuen. Huomautamme, että pesäinhoitajien yleinen vastuu on asetettu melko korkealle. Vaikka lakiesityksessä esitetään poistettavaksi liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksistä maksukyvyttömyystilanteet sekä viittaukset kirjanpitovelvollisuuteen, jää lakiin edelleen lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti. Rajanveto maksukyvyttömyydestä johtuvan ja muun olennaisen laiminlyönnin välillä on osin tulkinnanvarainen, mikä saattaa johtaa pesäinhoitajan vastuun sekä lailla taatun palkkion vuoksi niin sanottuihin ”varmuuden vuoksi” ilmoituksiin.

Pidämme tärkeänä, että esitystä tältä osin joko tarkistetaan perusteluiltaan yksiselitteisemmäksi tai muutetaan siten, pesäinhoitajan tulee tehdä ilmoitus syyttäjälle, jonka harkintaan tutkintapyyntö osoitettaisiin. Muussa tapauksessa on perusteltu riski siitä, että aidossa maksukyvyttömyystilanteessa olevat yritykset joutuvat turhien tutkintojen kohteiksi. Turha tutkinta voi aiheuttaa yrittäjälle sekä inhimillisiä että taloudellisia kielteisiä vaikutuksia. Ilmoitus- ja tutkimiskynnysten tulee olla viranomaisharkintaan perustuvia ja riittävän korkeita.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö