Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta/Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lausunto

TEM/2267/00.01.02/2016

28.3.2017

Viite: HE 269/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksen mukaan lain soveltamisala laajennettaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Lisäksi liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että liiketoimintakiellon määräämisen 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 tarkoitetulle valvontaviranomaiselle lukuun ottamatta konkurssiasiamiestä annettaisiin oikeus pyytää poliisia taikka toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä tulliviranomaista tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Oikeus tutkintaa koskevan pyynnön esittämiseen annettaisiin myös konkurssilaissa tarkoitetulle pesänhoitajalle. Tutkinta koskisi tilanteita, joissa liiketoimintakielto voitaisiin määrätä liiketoiminnassa tehdyn lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella, mutta joissa ei olisi syyllistytty rikolliseen menettelyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kannalta keskeiset asiat

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotuksia hyvinä ja perusteltuina. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajia on kuultu valmistelun aikana ja ministeriö on antanut lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta.

Liiketoimintakiellosta annetun lain muutosehdotukset lain soveltamisalan laajentamisesta ja ehdotuksen mukainen 3 §:n 2 momentin 2 virkkeen poisto on kannatettava. Laki muuttuisi muutoksen johdosta ilmaisultaan yleisemmäksi ja yksi erityinen tekomuoto poistuisi.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle kuuluu sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muutos. Muutos on lakitekninen eikä pykälän kumoaminen muuttaisi oikeustilaa. Liiketoimintakieltoa koskevaa lainsäädäntöä muutetaan muun muassa siten, että liiketoimintakiellosta annetun lain 19 a §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti ja siinä viitattaisiin voimassa olevaan lain 21 a §:n 3 momentissa tarkoitettuihin valvontaviranomaisiin, joille annettaisiin oikeus pyytää poliisia tutkimaan edellytykset määrätä liiketoimintakielto. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta vastaavalla taholla on oikeus pyytää poliisia tutkimaan liiketoimintakiellon asettamisen edellytykset.

Liiketoimintakielto

Liiketoimintakiellon asettaminen ei ole ollut käytännössä sovellettavissa kartelliasioissa ottaen huomioon muun muassa liiketoimintakiellosta annetun lain mukaisen henkilöpiirin rajauksen. Liiketoimintakiellon asettamista on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä. Kilpailulain uudistamista pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä 14.3.2017. Työryhmän tehtävänä oli arvioida kilpailulakia tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työ-

ryhmä ehdotti muutoksia muun muassa tarkastuksia, seuraamuksia ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin. Työryhmä ei päätynyt ehdottamaan kilpailulakiin erillistä säännöstä liiketoimintakiellosta.

Siten liiketoimintakiellosta annettu laki tulisi jatkossa yleislakina sovellettavaksi lain soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin.

Nykyään 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).

Hallituksen esitys (HE 269/2016) sisältää ehdotuksen liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisalan laajentamisesta yksityisen elinkeinonharjoittajan ammattitoimintaan. 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.

Kilpailulakimietinnössä s. 80 - 82 todetaan liiketoimintakiellosta seuraavaa.

”3.6 Liiketoimintakielto

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida tarvetta lainsäädännöllisille muutoksille, jotka mahdollistaisivat liiketoimintakiellon asettamisen luonnollisille henkilöille kartellitapauksissa. Työryhmän tuli arvioinnissaan ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tilauksesta laatima niin sanottu kriminalisointi-selvitys173 ja siinä esitetyt näkökannat.174 Liiketoimintakiellon mahdollisuutta on myös arvioitu aiemmin kilpailulain säätämisen yhteydessä.175

Kilpailulain kilpailunrajoituksista johtuvat seuraamukset koskevat ainoastaan elinkeinonharjoittajia. Kuitenkin lähtökohtaisesti liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985)176 perusteella olisi mahdollista lainsäädännön nykytilassakin määrätä luonnollinen henkilö liiketoimintakieltoon kartelliin osallistumisen perusteella. Liiketoimintakieltoon voidaan lain 3 §:n perusteella määrätä henkilö, joka olennaisesti laiminlyö lakisääteisiä velvollisuuksiaan liiketoiminnassa. Laiminlyöntiä on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Sääntelyä ei kuitenkaan ole kilpailunrajoituksista johtuvien seuraamuksien yhteydessä sovellettu Suomessa.

Työryhmässä käsiteltiin mahdollisuutta muuttaa kilpailulakia siten, että vakavan kilpailulain 5 tai 7 §:n tai SEUT 101 tai 102 artiklan vastaisen menettelyn seuraamuksena voitaisiin määrätä liiketoimintakieltoon elinkeinonharjoittajan edustaja tai muu henkilö, joka on toiminut kilpailunrajoituksen ohjaamisessa, toteuttamisessa tai suunnittelussa. Liiketoimintakiellosta päättäisi markkinaoikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Liiketoimintakieltoa ei kuitenkaan määrättäisi, mikäli siihen määrättävä henkilö olisi avustanut Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, muun Euroopan unionin jäsenvaltion kansallista kilpailuviranomaista tai Euroopan komissiota kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Työryhmässä käsitellyn ehdotuksen mukaan liiketoimintakiellon henkilöpiiri olisi tarkoitus säätää liiketoimintakiellosta annetun lain piiriä laajemmaksi, mutta seuraamus olisi varattu ainoastaan vakavimpiin kilpailunrajoituksiin sovellettavaksi. Ehdotuksen esikuvana oli Ruotsin kilpailulain liiketoimintakieltoa koskevat säännökset.177

Valvontaviranomaisen edustajien näkemyksen mukaan kartelleista vastuussa olevat henkilöt poikkeavat siitä henkilöpiiristä, johon liiketoimintakielto liiketoimintakiellosta annetun lain mukaan voidaan kohdistaa. Valvontaviranomaisen edustajien näkemyksen mukaan liiketoimintakielto olisi merkityksellinen seuraamus ainoastaan, jos se olisi mahdollistaa kohdistaa kilpailunrajoituksen tosiasiallisesti toimeenpaneviin tahoihin. Liiketoimintakieltolain mukaisesta henkilöpiiristä poikkeaminen ei kuitenkaan saanut työryhmässä laajempaa kannatusta. Työryhmässä esitettiin myös eriäviä näkemyksiä muutosehdotuksen tarpeellisuudesta, ja kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, ettei liiketoimintakieltoa ole Ruotsissa toistaiseksi käytetty kilpailurikkomuksen seuraamuksena.

Työryhmä ei esitä liiketoimintakiellon määräämisen mahdollistavia säännöksiä kilpailulakiin.”

173 Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset, Helsingin yliopisto, 30.4.2014.
174 TEM/1230/00.04.01/2015, s. 2.
175 Kilpailulaki 2010, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 4/2009, s. 51–53. Työryhmä totesi mietinnössään, että vaikka liiketoimintakieltoa ei voi lain sanamuodon tai esitöiden perusteella tulkita tarkoitetun kilpailunrajoituslain kieltojen tehosteeksi, eivät ne myöskään täysin sulje pois mahdollisuutta soveltaa liiketoimintakieltoa kilpailunrajoituslain kiellon rikkomiseen. Edelleen työryhmän mukaan liiketoimintakiellon määräämisen mahdollisuus todennäköisesti lisäisi kilpailulainsäädännön ennalta ehkäisevää vaikutusta. Liiketoimintakielto päätettiin kuitenkin jättää kilpailulainsäädännön uudistamisen ulkopuolelle.
176 Mietintöä laadittaessa eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta HE 269/2016 vp.
177 Ruotsin kilpailulain 3 luvun 24 §:n mukaan liiketoimintakiellosta annetussa laissa (Lag om näringsförbud, 2014:836) on säännökset siitä, millä edellytyksin tietyistä lain 2 luvun 1 §:n tai SEUT 101 artiklan rikkomisista voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakiellosta annetun lain 7 §:n mukaan se, joka on törkeästi laiminlyönyt velvollisuuksiaan liiketoiminnassa, jossa on rikottu kilpailulain 2 luvun 1 §:n tai SEUT 101 artiklan mukaista kieltoa tavalla, jossa samalla tuotanto- tai jakeluportaalla olevat yritykset ovat vahvistaneet myyntihintoja, rajoittaneet tai kontrolloineet tuotantoa taikka jakaneet markkinoita, määrätään liiketoimintakieltoon, mikäli yleinen etu tätä vaatii. Ruotsin kilpailulainsäädäntöä uudistettaessa arvioitiin liiketoimintakiellon sisällyttämistä ja merkitystä kilpailulainsäädännön rikkomistilanteissa. Perusteina sisällyttämiselle mainittiin muun muassa se, että seuraamusmaksut rasittavat ainoastaan yrityksiä eikä se kata yrityksen johdossa olevia henkilöitä eikä siten ole käytännössä lainkaan mahdollisuuksia asettaa vastuuta niille, jotka ovat tosiasiassa tehneet kilpailurikkomuksen. Ruotsin mallissa liiketoimintakiellolla pyritään selkeästi yleisestävään vaikutukseen. Esityksen mukaan on kohtuullista, että vakaviin kilpailurikkomuksiin syyllistyneiden yritysten johdossa olevilla on riski joutua tuntuvien seuraamusten kohteeksi. Kuitenkin samalla on asetettava korkeat vaatimukset sille, että yksittäisellä luonnollisella henkilöllä on mahdollisuus ennustaa menettelynsä mahdolliset seuraukset. SOU 2006:99, s. 574 ja 584–585.

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote kilpailutyöryhmän mietinnöstä ja mietintö löytyvät alla olevista linkeistä:
http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-esittaa-muutoksia-kilpailulakiin
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79405

Päivi Kantanen
Neuvotteleva virkamies