Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 269/2016 vp laiksi liiketoimintakiellosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 269/2016 vp. Rajoitun lausunnossani arvioimaan hallituksen esitystä suhteessa perustuslakiin ja kysymystä siitä, onko asiassa syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan liiketoimintakiellosta annetun lain soveltamisala laajennettavaksi yksityisen elinkeinonharjoittajan kirjanpitolaissa tarkoitettuun ammattitoimintaan. Tämä toteutettaisiin sisällyttämällä lain 1 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan lain tarkoittamalla liiketoiminnalla tarkoitetaan kirjanpitolaissa tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa. Ehdotus laajentaisi merkittävällä tavalla liiketoimintakiellon soveltamisalaa.

Liiketoimintakiellolla puututtaisiin perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauteen. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotettua liiketoimintakiellon laajentamista ammattitoimintaan on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin rajoituksena perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Liiketoimintakiellon tarkoituksena on sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estäminen sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitäminen (lain 1 §). Tällaisia perusteita voidaan pitää sinänsä hyväksyttävinä perusteina rajoittaa elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapautta.

Rajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, ettei lakiehdotuksessa puututtaisi liiketoimintakiellon määräämisen edellytyksiin niitä laajentavasti. Liiketoimintakieltoon voidaan lain 3 §:n mukaan määrätä, jos henkilö on liiketoiminnassa muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia tai jos hän on liiketoiminnassa syyllistynyt rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä, ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Lisäksi liiketoimintakieltoon voidaan määrätä henkilö, joka on syyllistynyt laissa yksilöityihin rikoksiin. Liiketoimintakielto on siten seuraamus henkilön lainvastaisesta menettelystä. Liiketoimintakiellon kesto säilyisi edelleen 3-7 vuoden pituisena (5 §).

Elinkeinovapauden merkittävääkin rajoittamista on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamisen yhteydessä mahdollisena, jos luvan peruuttamin on sidottu vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esitettyjen puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2). Kun otetaan huomioon liiketoimintakiellon määräämiselle asetetut varsin tiukat edellytykset, ei sen määräämisen voida käsitykseni mukaan katsoa sellaisenaan olevan ongelmallinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa on ammattitoiminnan ulottamista liiketoimintakiellon piiriin perusteltu sillä, että myös ammattitoiminnassa voidaan syyllistyä esimerkiksi siihen, että elinkeinotoiminta jo sinällään perustuu rikolliseen menettelyyn tai että elinkeinotoimintaa ylläpidetään pelkästään rikollisen toiminnan peittämiseksi (HE, s. 9). Soveltamisalan laajentamiselle on siten esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Arvioni mukaan liiketoimintakiellon soveltamisalan laajentamista koskemaan myös kirjanpitovelvollisuuden alaista ammattitoimintaa ei voida pitää niin merkittävänä liiketoimintakiellon laajentamisena, että se muodostuisi perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisena, vaan kysymys soveltamisalan laajennuksesta kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Lisäksi on huomattava, että lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuin voisi erityisistä syistä määrätä, ettei kielto koske tiettyä, tietynlaista tai tietynlaajuista liiketoimintaa, mikä mahdollistaa yksittäistapauksellisen kohtuullisuusarvioinnin.

Kirjanpitolain 1 a §:n mukaan kirjanpitovelvollisuus ei koske maatilatalouden tai kalastuksen harjoittajaa. Tämän johdosta nämä ammatinharjoittajat jäävät liiketoimintakiellon soveltamis-

alan ulkopuolelle. Tämä johtuu kuitenkin yksinomaan valitusta sääntelytekniikasta, jossa liiketoimintakiellon soveltamisala määräytyy kirjanpitolain mukaisen kirjanpitovelvollisuuden perusteella. Hallituksen esityksessä 89/2015 vp poikkeuksia on perusteltu lähinnä vakiintuneella oikeustilalla. Tämä liittynee kyseisten ammattien erityisluonteeseen. Kun otetaan huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten vakiintunut tulkintakäytäntö, en pidä liiketoimintakiellon soveltamisalan kytkemistä suoraan kirjanpitolain mukaiseen kirjanpitovelvollisuuteen ongelmallisena, vaikka sen seurauksena maatilatalouden ja kalastuksen harjoittaminen jäävätkin liiketoimintakiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Erottelu kuuluu mielestäni lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin ei sisälly sellaisia säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuudesta vallitsisi kyseisessä säännöksessä tarkoitettua epäselvyyttä. Edellä esitetyn perusteella en siten pidä välttämättömänä, että lakivaliokunta hankkisi esityksestä vielä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Turussa 18.4.2017

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)