Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asia: HE 244/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta sen hallituksen esityksestä HE 244/2022 vp eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi saamista lausunnoista. Tämä vastine koskee perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antamaa lausuntoa PeVL 94/2022 vp. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on aikaisemmin toimittanut talousvaliokunnalle 25.1.2023 päivätyn vastineen oikeusministeriön, Digi- ja väestötietoviraston, Patentti- ja rekisterihallituksen, Poliisihallituksen, Verohallinnon, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n, Finanssialan, Keskuskauppakamarin, Suomen Yrittäjien sekä Suomen Tilintarkastajien talousvaliokunnalle antamista lausunnoista.

Elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus

Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinotoimintalain 3 §:ään ehdotettu sääntely on pääosin sopusoinnussa valiokunnan elinkeinojen luvanvaraisuutta koskevan käytännön kanssa (ks. esim. **PeVL 53/2001 vp**). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota luvan myöntämisedellytyksiin. (PeVL 94/2022 vp, kappale 7)

Patentti- ja rekisterihallituksen on elinkeinotoimintalakiehdotuksen 3 §:n mukaan myönnettävä lupa, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta tämän velvollisuuksien täyttämiseksi. Viranomaisen lupaharkinta on siten sidottua harkintaa. Säännösehdotus vastaa esityksen perustelujen mukaan käytännössä nykyistä oikeustilaa. Sivuliikkeen osalta on perustelujen mukaan edellytetty, että sen pääliike on asianmukaisesti rekisteröity asuinmaassaan. Luonnollisten henkilöiden osalta tavoitettavuutta on arvioitu henkilön asuinmaan mukaan Luganon sopimuksen tai mahdollisen muun vastaavan sopimuksen

perusteella, jonka voidaan arvioida varmistavan sen, että henkilö on tosiasiassa tavoitettavissa. (PeVL 94/2022 vp, kappale 8)

Luvanvaraisuuden taustalla on siten pyrkimys huolehtia siitä, että elinkeinonharjoittaja on tavoitettavissa esimerkiksi häneen kohdistuvien velvollisuuksien täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunta pitää esitettyä perustetta asianmukaisena perusoikeusjärjestelmän kannalta. Sääntelyn hyväksyttävä tarkoitus ei kuitenkaan käy hyvin ilmi säännöksen sanamuodosta. Talousvaliokunnan on syytä täsmentää ja selkeyttää säännöstä. (PeVL 94/2022 vp, kappale 9)

Hallituksen esityksessä elinkeinotoimintalain 3 §:n lupaharkintaa koskeva 3 momentti kuuluu seuraavasti:

Patentti- ja rekisterihallituksen on myönnettävä lupa, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta tämän velvollisuuksien täyttämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa talousvaliokunnalle, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunto, että elinkeinotoimintalain 3 §:n 3 momenttia täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin seuraavasti:

Patentti- ja rekisterihallituksen on myönnettävä lupa, jos elinkeinonharjoittaja on annetun selvityksen perusteella tavoitettavissa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi.

Muutos säännöksen sanamuodossa ei ole tarkoitettu muuttavan hallituksen esityksessä sen tulkinnasta suhteessa nykyiseen soveltamiskäytäntöön lausuttua.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun 24 §:n 6 momentin säännökseen laiminlyöntimaksun määräämisestä uudelleen tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollinen ei ole korjannut laiminlyöntiä rekisteriviranomaisen uuden kehotuksen jälkeen. Säännöksestä ja sen perusteluista välittyy jossakin määrin ristiriitainen kuva laiminlyöntimaksun määräämisen tarkoituksesta. Yhtäältä kyse vaikuttaa olevan lainvastaisesta teosta määrättävästä rangaistusluonteisesta taloudellisesta seuraamuksesta. Toisaalta sääntelyssä on piirteitä myös viranomaisen antaman kehotuksen tehostamisesta taloudellisella seuraamuksella. Hallinto-oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta olisi perusteltua, että kehotuksen tehostamisessa turvauduttaisiin hallinnon yleislainsäädännössä säänneltyyn uhkasakkomenettelyyn. Talousvaliokunnan tulee vielä arvioida ehdotettua sääntelyä tältä kannalta. (PeVL 94/2022 vp, kappale 11)

Hallituksen esityksessä uhkasakosta on muun ohella todettu seuraavaa:

Jos tilinpäätöksen toimittamisvelvollisuus laiminlyödään, rekisteriviranomainen voi velvoittaa osakeyhtiölain 8 luvun 10 §:n nojalla toimi-

tusjohtajan tai hallituksen jäsenen sakonuhalla täyttämään velvollisuuden määräämässään ajassa. Uhkasakon asettaminen sopii yksittäisten valvontatoimenpiteiden keinoksi, mutta ei massaluonteiseen valvontaan. Vuonna 2021 rekisteriviranomainen on asettanut 190 uhkasakkoa ja tuominnut 19 kappaletta vuonna 2020 vastaavien lukujen ollessa 490 ja 42. (s.21)

Patentti- ja rekisterihallitus on katsonut, että uhkasakkomenettely on raskas ja massamenettelyyn soveltumaton, eikä sen laajentamista siten ole esitetty. (s.107)

Rekisterikäytännössä uhkasakkomenettelyä on pääsääntöisesti käytetty tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisen liikevaihto on yli 5 miljoonaa euroa, kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä yritystä tai yritys on julkisesta osakeyhtiöstä. (s. 188)

Pääsääntöisesti tilinpäätöksen ilmoittamiseen laiminlyöntiin on sovellettu osakeyhtiölain tai osuuskuntalain säännöksiä viranomaisaloitteisesta yrityksen rekisteristä poistamisesta tai selvitystilaan määräämisestä.

Esityksessä on kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun yhteydessä käytetty termiä ”päävelvoite” viitateen siihen ilmoitukseen, jonka antamisen ilmoitusvelvollinen on laiminlyönyt. Tämä koskee kaikkia ilmoitusvelvollisia niiden laiminlyödessä kaupparekisteriin liittyvän velvollisuutensa. Jos ilmoitusvelvollinen rekisteriviranomaiselta saamansa kehotuksen jälkeen antaa ilmoituksen, laiminlyöntimaksua ei määrättäisi. Vaikka myös uhkasakkolaissa käytetään päävelvoite -termiä, on nyt tarkasteltavassa olevan esityksessä lähdetty siitä, että kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamusmaksu perustuen kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tässä vaiheessa uhkasakkomenettelyn soveltamisalaa ei tulisi kaupparekisterissä laajentaa. Mikäli havaitaan, että nyt esitettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole pidettävä riittävänä rekisterivelvollisuuksien täyttämiseksi, on tarkasteltava uhkasakkomenettelyn laajentamista. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa samassa asiassa 25.1.2023 päivätyssä vastineessa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa kappaleessa uhkasakoista lausuttuun.

Tilinpäätöksen myöhästymismaksu

Tilinpäätöksen myöhästymismaksua koskevan 25 §:n 6 momentin mukaan myöhästymismaksu voidaan määrätä varaamatta ilmoitusvelvolliselle tilaisuutta selvityksen antamiseen, jos rekisteriviranomainen on muistuttanut osakeyhtiötä, osuuskuntaa, eurooppayhtiötä tai eurooppaosuuskuntaa tilinpäätöksen rekisteröimistä koskevasta velvollisuudesta sekä laiminlyöntiin liittyvästä myöhästymismaksusta tilikauden päättymisen jälkeen mutta ennen 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa. (PeVL 94/2022 vp, kappale 12)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuulemisvelvollisuuden pääsääntöisyydestä poikkeaminen tässä yhteydessä verraten vähäi-

senä pidettävän myöhästymismaksun määräämismenettelyssä ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä sääntelyä on kuitenkin syytä muuttaa esimerkiksi niin, että ilmoitusvelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen myöhästymismaksun määräämistä, jos se on erityisestä syystä tarpeen (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappaleet 25—27). (PeVL 94/2022 vp, kappale 14)

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa talousvaliokunnalle, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunto, että kaupparekisterilain 25 §:n 6 momenttia muutettaisiin seuraavalla tavalla:

Osakeyhtiölle, osuuskunnalle, eurooppayhtiölle tai eurooppaosuuskunnalle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen myöhästymismaksun määräämistä, jos se on erityisestä syystä tarpeen.

Muita seikkoja

Hallituksen esityksessä (s. 193—194) on tehty selkoa muun muassa iän vaikutuksesta oikeustoimikelpoisuuteen ja holhoustoimilain sääntelystä. Ehdotuksessa vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tarkoituksena on suojata alaikäisiä niiltä taloudellisilta velvoitteilta ja vastuilta, jotka liittyvät elinkeinotoiminnan harjoittamiseen yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelylle erilaisesta kohtelusta iän perusteella on esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että talousvaliokunta vielä tarkastelee ehdotetun sääntelyn mahdollisia vaikutuksia alaikäisten harjoittamaan elinkeinotoimintaan. (PeVL 94/2022 vp, kappale 16)

Elinkeinotoimintalain 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (esityksen sivu s.156->) on todettu muun muassa seuraavaa:

Yksityinen elinkeinonharjoittaja tekee kaikki sitoumuksensa ja sopimuksensa omissa nimissään. Hän vastaa elinkeinotoiminnassa tekemistään sitoumuksista henkilökohtaisesti kaikella omaisuudellaan. Suomen oikeusjärjestyksen mukaan sopimuksia ja muita oikeustoimia voivat yleensä tehdä vain oikeustoimikelpoiset henkilöt eli henkilöt, jotka ovat täyttäneet 18 vuotta.

Holhoustoimilain mukaan alaikäisen taloudellisia asioita hoitaa edunvalvoja. Alaikäisen edunvalvojina ovat yleensä hänen huoltajansa. Holhoustoimilain 23 §:n mukaan alaikäisellä ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Alaikäisellä on kuitenkin oikeus tehdä olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä oikeustoimia. Lain 26 §:n mukaan oikeustoimi, jonka tekemiseen alaikäisellä ei ole ollut oikeutta, ei sido häntä, jollei hänen edunvalvojansa ole antanut siihen suostumustaan. Alaikäisen tekemä oikeustoimi tulee häntä sitovaksi, jos hänen edunvalvojansa tai hän itse täysivaltaiseksi tultuaan sen hyväksyy.

– –

Oikeustoimikelpoisuuden rajoitusten tarkoituksena on suojata alaikäistä taloudellisilta riskeiltä, joita oikeustoimen sitovuuteen liittyy. Ottaen huomioon, että oikeustoimi, jonka tekemiseen alaikäisellä ei ole ollut oikeutta, ei sido häntä, jollei hänen edunvalvojansa ole antanut siihen suostumustaan, pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinen saa edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaisesti elinkeinotoimintaa. Viidentoista vuoden ikärajaa voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että se on rikosoikeudellisen vastuun alaikäraja. Voimaantulosäännöksen mukaan sellainen alle 15-vuotias yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka on ollut oikeutettu harjoittamaan elinkeinotoimintaa elinkeinotoimintalain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan ja joka on merkitty kaupparekisteriin yksityiseksi elinkeinonharjoittajaksi ennen lain voimaantuloa, olisi edelleen oikeutettu harjoittamaan elinkeinotoimintaa yksityisenä elinkeinonharjoittajana

Esityksessä on näin ollen lähdetty siitä, että edunvalvojan suostumuksella 15 vuotta täyttänyt henkilö voi harjoittaa ammattimaista elinkeinotoimintaa. Tämän ei toisaalta ole katsottava vaikuttavan siihen, että edunvalvojan vastuulla edelleen on holhoustoimilain 3 §:n mukaisesti huolehtia siitä, että elinkeinotoimintaan liittyvät velvollisuudet tulevat täytetyksi ennen kuin henkilö tulee täysi-ikäiseksi.

Kaupparekisteriin merkitsemisen on katsottava tarkoittavan aikomusta ammattimaisen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen, joten alle 15-vuotiaita ei jatkossa kaupparekisteriin merkittäisi edes edunvalvojan suostumuksella. Muiden alaikäisten osalta rekisterimerkinnän edellytys olisi edunvalvojan suostumus. Elinkeinotoimintalain voimaantullessa kaupparekisteriin merkittyjä alle 15-vuotiaita ei kuitenkaan poisteta rekisteristä.

Muutoksella ei ole tarkoitettu vaikuttavan pienimuotoiseen, esimerkiksi kesätyötyyppiseen itsensä työllistämiseen, jota ei ole pidettävä ammattimaisena elinkeinotoimintana. Muutoksella ei olisi katsottava olevan vaikutusta myöskään niin sanottuun 4H-yrittäjyyteen alle viisitoista vuotiaiden osalta, koska toiminta on luonteeltaan yritystoimintaan tutustumista, eikä edellytä kaupparekisteriin rekisteröitymistä.

Jyri Oksanen
Erityisasiantuntija