HE 244/2022 vp kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunta 9.2.2023



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Talousvaliokunnan saamat lausunnot

- **Talousvaliokunnalle ovat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi antaneet lausunnon oikeusministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Verohallinto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala, Keskuskauppakamari, Suomen Yrittäjät sekä Suomen Tilintarkastajat**
- **Keskeiset seikat, johon useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota, olivat hallinnolliset seuraamusmaksut, yritysten rekisteristä poistamisen laajentaminen koskemaan edunsaajatietojen ilmoittamisen laiminlyöntiä sekä yritysturvallisuus.**
  - Huomioita myös muista ehdotuksista
- **Edellä mainittujen lisäksi perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 94/2022 vp, jossa kiinnitettiin huomiota elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuteen, elinkeinotoiminnan harjoittamiseen alaikäisenä sekä hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.**
  - PeV on katsonut, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

Hallinnolliset seuraamusmaksut

- **Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kahdesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksusta sekä tilinpäätöksen myöhästymismaksusta**
- **Tilinpäätöksen myöhästymismaksu voitaisiin esityksen mukaan määrätä ilman kuulemista, jos velvollisuudesta muistutettu tilikauden päättymisen jälkeen**
  - Kiinnitetty huomiota muistutuksen perillemenoon ja jossain lausunnoissa katsottu, että tulisi määrätä vasta jos tilinpäätöstä ei ole toimitettu kehotuksen jälkeenkään
  - Myöhästymisiä vähintään tuhansia vuosittain, ehdotettu menettely arvioitu esityksessä asianmukaiseksi tämä silmällä pitäen, ottaen huomioon lisäksi, että kyse ei ole yllättävästä velvollisuudesta
- **Perustuslakivaliokunta arvioinut lausunnossaan perusteet kuulematta jättämiselle sinällään asianmukaisiksi, mutta ehdottanut, että 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**
- **TEM on esittänyt omassa vastineessaan, että kaupparekisterilain 25 §:n 6 momentti muutettaisiin näin ollen muotoon:**

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

Hallinnolliset seuraamusmaksut

- **Lausunnoissa on ehdotettu uhkasakkomenettelyn laajentamista koskemaan kaupparekisteri-ilmoitusten laiminlyöntejä nykyistä laajemmin**
- **Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, koskien erityisesti mahdollisuutta määrätä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu uudelleen, että hallinto-oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta olisi perusteltua, että kehotuksen tehostamisessa turvauduttaisiin hallinnon yleislainsäädännössä säänneltyyn uhkasakkomenettelyyn.**
- **On huomattava, että esityksessä on lähdetty siitä, että sekä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu sekä tilinpäätöksen myöhästymismaksun ovat rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja**
- **Rekisteriviranomainen on katsonut, että uhkasakkomenettely on raskas ja massamenettelyyn soveltumaton**
  - Vuotuisia laiminlyöntejä kokonaisuudessaan on todennäköisesti kymmeniä tuhansia
- **Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tässä vaiheessa uhkasakkomenettelyn soveltamisalaa ei tulisi kaupparekisterissä laajentaa. Mikäli havaitaan, että nyt esitettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole pidettävä riittävinä rekisterivelvollisuuksien täyttämiseksi, on tarkasteltava uhkasakkomenettelyn laajentamista**
  - Esityksestä ilmenee tarkemmin perustelut sille, miksi kaksoisrangaistuskiellon ei ole katsottava estävän uuden (korotetun) laiminlyöntimaksun määräämistä, jos ilmoitusvelvollinen ei ole uudenkaan kehotuksen jälkeen korjannut rekisteritiedoissa oleva virhettä tai puutetta

Selvitystilaan määräämisen/rekisteristä poistamisen laajentaminen

- **Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa yhtiö, johon sovelletaan osakeyhtiölakia tai osuuskuntalakia voitaisiin poistaa kaupparekisteristä tai määrätä selvitystilaan tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä**
- **EK ja SY ovat katsoneet, että kyse on ankarasta seuraamuksesta ja tulisi pohtia muita seuraamuksia. KKK katsonut, että tämän tulisi olla ehdottoman viimesijainen toimenpide. Verohallinnon mukaan ensisijaisesti yhtiö tulisi määrätä selvitystilaan. FA on katsonut, että kaupparekisterin kattavuus ja ajantasaisuus tulisi varmistaa rahanpesulain mukaisten asiakkaiden tuntemista koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Poliisihallitus on arvioinut tärkeäksi, että mahdollisuus poistaa yritys rekisteristä säilytetään**
- **Edunsaajatiedot liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja tiedot poikkeavat luonteeltaan huomattavasti muista kaupparekisteriin rekisteröitävistä tiedoista**
  - Edunsaajatietoja on pidettävä erityisen merkityksellisenä ottaen huomioon vakava rikollisuus, johon ne liittyvät
  - Esimerkiksi FATF ja Global Forum ovat arvioinneissaan katsoneet keinot edunsaajarekisterin luotettavuuden varmistamiseksi riitttämättömiksi
- **Esityksessä on katsottu, että yhtä tehokasta keinoa ei ole olemassa**
  - On perusteltua, että tilinpäätösten ilmoittamisen laiminlyöntiin sovellettavaa menettelyä voidaan soveltaa myös edunsaajatietoihin

Selvitystilaan määräämisen/rekisteristä poistamisen laajentaminen

- **Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi tarkoitettu ensisijaiseksi suhteessa rekisteristä poistamiseen / selvitystilaan määräämiseen**
- **Koska laiminlyöntimaksua koskevaa säännöstä aloitettaisiin soveltaa vasta vuoden 2025 alusta, kaupparekisterilain siirtymäsäännöksessä säädettäisiin siitä, että poistamismenettely/selvitystilaan määräämistä koskeva menettely voitaisiin aloittaa puolivuotta lain voimaantulosta.**
  - Tällä varattaisiin rekisteriviranomaiselle mahdollisuus tiedottaa muutoksesta ja yhtiöille mahdollisuus korjata puute, kuitenkin huomioiden se, että vanhojen yhtiöiden olisi tullut antaa tosiasiallisia edunsaajia koskeva ilmoitus viimeistään 1.7.2020.
  - Tämä mahdollistaisi sen, ettei edunsaajarekisterin ajantasaisuuden ja luotettavuuden parantaminen viivästyisi enää merkittävästi lisää
- **Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei menettelyn laajentamisesta tulisi luopua**
  - Soveltamisalaa on lausuntokierroksen jälkeen jo supistettu merkittävästi
  - Jos talousvaliokunta kuitenkin katsoo, ettei nyt tarkasteltuun menettelyyn tulisi ryhtyä ennen laiminlyöntimaksun määräämistä, tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan (sen sijaan, että säännös poistettaisiin) sen soveltaminen siirtää alkamaan samanaikaisesti laiminlyöntiomaksun kanssa
    - Tämä merkitsisi lisäviivästystä rahanpesudirektiivin edellyttämän edunsaajarekisterin kattavuuden/luotettavuuden suhteen

Yritysturvallisuus

- **EK:n, SY:n, KKK:n ja FA:n lausunnoissa on viitattu yritysturvallisuuteen ja siihen, ettei kaupparekisteriä tulisi voida käyttää yrityskaappauksiin.**
- **Keskeisiä yritysturvallisuutta parantavia lainsäädännöllisiä muutoksia olisivat siirtyminen velvoittavaan sähköiseen asiointiin tietyin poikkeuksin, rekisteriviranomaisen oikeus viranpuolesta ilmoittaa vireille tulleesta ilmoituksesta tarpeelliseksi katsomalleen henkilölle sekä oikeus vaatia paperilla ilmoituksen jättävän fyysistä tunnistamista.**
- **On huomattava, että mitä raskaampia keinoja otetaan käyttöön, johtavat ne väistämättä rekisteröintiprosessiin sujuvuuden heikentymiseen. Patentti- ja rekisterihallitus on ottanut käyttöön vapaaehtoisia turvallisuutta parantavia menettelyitä ja niiden käyttöönottoa yrityksille vahvasti suositellaan.**

Elinkeinotoimintalaki

- **Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota ehdotetun elinkeinotoimintalain 3 §:n mukaiseen lupaharkintaan koskien Euroopan talousalueen ulkopuolisia elinkeinonharjoittajia**
  - 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.
- **Perustuslakivaliokunnan lausunnosta annetussa vastineessa työ- ja elinkeinoministeriö on ehdottanut, että elinkeinotoimintalain 3 §:n 3 momentin sanamuoto muutettaisiin seuraavaksi:**

  Patentti- ja rekisterihallituksen on myönnettävä lupa, jos elinkeinonharjoittaja on annetun selvityksen perusteella tavoitettavissa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi.
- **Muutoksen säännöksen sanamuodossa ei ole tarkoitettu muuttavan hallituksen esityksessä sen tulkinnasta suhteessa nykyiseen soveltamiskäytäntöön lausuttua.**

Elinkeinotoimintalaki

- **Esityksen mukaan viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinen saa edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaisesti elinkeinotoimintaa**
- **Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 94/2022 vp mukaan 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).
- **Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohessa seuraava:**
  - Yksityinen elinkeinonharjoittaja tekee kaikki sitoumuksensa ja sopimuksensa omissa nimissään ../.. Holhoustoimilain mukaan alaikäisen taloudellisia asioita hoitaa edunvalvoja ../.. 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, ehdotetaan säädettäväksi, että viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinen saa edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaisesti elinkeinotoimintaa
- **Näin ollen 15-vuotias voisi edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaista elinkeinotoimintaa**
  - Tämän ei 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.
  - Alle 15-vuotiasta ei merkittäisi kaupparekisteriin
  - Muutoksella ei ole tarkoitettu vaikuttavan pienimuotoiseen, esimerkiksi kesätyötyyppiseen itsensä työllistämiseen, jota ei ole pidettävä ammattimaisena elinkeinotoimintana.

Työ- ja elinkeinoministeriö
Jyri Oksanen
puh. 0295 047 123