OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

12.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaupparekisterilaki sekä elinkeinotoimintalaki. Muutoksia ehdotettaisiin myös eräisiin muihin lakeihin. Kaupparekisterin tarkoituksena olisi jatkossakin toimia yritysten perustietoja sisältävänä julkisena rekisterinä, ja esityksellä parannettaisiin kaupparekisteritietojen luotettavuutta. Kaupparekisterin osalta rekisterivelvollinen (pl. eräät poikkeukset) velvoitettaisiin sähköiseen asiointiin, ellei tämä esitä erityistä syytä paperilomakkeen käyttämiselle. Tietojen luotettavuutta parannettaisiin velvoittamalla toimijoita vahvistamaan kaupparekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuus vuosittain. Ilmoitusvelvollisuutta ja velvollisuutta toimittaa tilinpäätös tehostettaisiin säätämällä uusista seuraamusmaksuista.

Voimassa oleva kaupparekisterilaki (1979) ja elinkeinotoimintalaki (1919) ovat iäkkäitä, kaupparekisterilaki useaan kertaan muokattu ja siten kokonaistarkastelun tarpeessa sekä ajalta ennen nykyistä perustuslakia ja hallinnon yleislakeja. Esitystä voidaan siten pitää hyvin tarpeellisena. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa laajan lausunnon, jossa on tarkasteltu erityisesti lakiehdotuksiin sisältyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, kuten hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä, hallinnollisia seuraamusmaksuja, velvoittamista sähköiseen asiointiin, julkisuus- ja tiedonluovutussäännöksiä sekä henkilötietojen käsittelyä. Lausunnossa esitetty on asianmukaisesti otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Koska oikeusministeriön huomiot esityksestä ovat pitkälti valtiosääntöoikeudellisia, ja ne tulevat käsitellyiksi aikanaan perustuslakivaliokunnassa ja sen antamassa lausunnossa, niitä ei tässä lausunnossa tarkemmin käsitellä.

Oikeusministeriö katsoo kuitenkin aiheelliseksi kiinnittää valiokunnan huomiota kaupparekisterilakiin ehdotettavaan peräkkäisiä seuraamusmaksuja koskevaan 24 §:n 6 momenttiin, joka on perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellinen. Koska vastaavan kaltaista sääntelyä ei ole aiemmin ehdotettu, on tärkeää, että esitys on myös näiltä osin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.

Oikeusministeriö on valmistelun kuluessa esittänyt huomioita kaupparekisterilakiin ehdotetuista uusista rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamusmaksuista, laiminlyöntimaksusta (24 §) ja myöhästymismaksusta (25 §).

Seuraamusmaksu määrätään lain rikkomisen johdosta ja se on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Ehdotettu seuraamussääntely täyttää pääosin vakiintuneessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut reunaehdot (esim. PeVL 6/2019 vp, 9/2019 vp).

Ehdotetun kaupparekisterilain 24 §:n 6 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä peräkkäisiä seuraamusmaksuja eräistä laiminlyönneistä. Säännöksen mukaan ”Rekisteriviranomaisen määräämä laiminlyöntimaksu ei estä määräämästä uutta laiminlyöntimaksua, jos ilmoitusvelvollinen ei ole korjannut 1 momentin 1 -3 kohdassa tarkoitettua laiminlyöntiä rekisteriviranomaisen uuden kehotuksen jälkeen. Näin määrättävä laiminlyöntimaksu on kaksinkertainen sitä edeltäneeseen laiminlyöntimaksuun verrattuna ja voidaan määrätä korkeintaan kolme kertaa kahden vuoden aikana ensimmäisestä päätöksestä lukien siten, että tämän jälkeen ensimmäinen maksu määrätään 3 momentissa säädetyn suuruisena.”

Oikeusministeriö on arvioinut, että ehdotettu peräkkäiset seuraamusmaksut mahdollistava säännös ei vaikuta olevan täysin ongelmaton kaksoisrangaistavuuden kiellon ja perustuslain 21 §:n kannalta. Vaihtoehtoisina sääntelytapoina oikeusministeriö on tuonut esiin esimerkiksi muiden hallinnollisten seuraamusten käytön kuten uhkasakkomenettelyn tai viimesijaisena keinona toimijan poistamisen rekisteristä (vrt. ehdotettu 28 §). Oikeudenvastainen tila ei myöskään sinänsä päättyisi, vaikka toimijalle määrättäisiin useita peräkkäisiä seuraamusmaksuja.

Sen lisäksi, että seuraamusmaksusääntely ei saa loukata kaksoisrangaistavuuden kieltoa, hallinnollisen seuraamusmaksun tulee olla välttämätön ja viimesijainen sekä tehokas ja varoittava siten, että se toteuttaa myös vaatimusta seuraamuksen yleis- ja erityisestävyydestä. Peräkkäisten ja suuruudeltaan melko pienien seuraamusmaksujen (300-600 euroa, peräkkäisissä 600-2400 euroa) tehokkuus kaupparekisterin tietojen luotettavuuden varmistamiseksi saattaa jäädä kyseenalaiseksi, kun otetaan huomioon ilmoitusvelvollisten piirin koostuminen lähinnä yrityksistä ja yhteisöistä.

Perustuslakivaliokunta ottanee lausunnossaan kantaa myös seuraamusmaksusääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen asianmukaisuuteen.