Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

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

Hallituksen esityksellä säädettäisiin uusi kaupparekisterilaki sekä elinkeinotoimintalaki. Mainituilla lailla kumottaisiin voimassa olevat kaupparekisterilaki (129/1979) sekä laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919), jäljempänä *elinkeinolaki*. Uuden kaupparekisterilain tarkoituksena on parantaa kaupparekisterin ajantasaisuutta ja luotettavuutta kuitenkaan muuttamatta kaupparekisterin luonnetta yritysten perustiedot sisältävänä rekisterinä. Uuden elintoimintalain säätämisellä pyrittäisiin ensi sijassa selkeyttämään elinkeinotoimintaa koskevaa yleistä sääntelyä voimassa olevan lain ollessa varsin hajanainen. Tältä osin kyse on pääosin teknisestä säädöspäivityksestä.

Kolmas laki, johon uuden säätämisen sijaan tehtäisiin merkittävämpiä muutoksia, on yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001). Laki sisältää muun ohella säännökset tietojen ilmoittamisesta yrityksiä- ja yhteisöä koskeviin kantarekistereihin. Keskeisin muutos olisi pääasiassa sähköiseen asiointiin velvoittaminen siltä osin kuin kyse on kaupparekisteristä. Sähköisen asioinnin lisäksi säädettäisiin myös muista yritysturvallisuutta parantavista muutoksista.

Esitys sisältää lisäksi noin 40 liitelakia, joita ehdotetaan muutettavaksi lähinnä uusiin kaupparekisterilakiin ja elinkeinotoimintalakiin tulevien viittausten johdosta.

Säätämisjärjestysperustelut

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on katsottu, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, rikosoikeudellista laillisuusperustetta koskevan 8 §:n, henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n, sananvapautta ja julkisuutta koskevan 12 §:n, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Lisäksi kaupparekisterilaki sisältää asetuksenantovaltuutuksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n kannalta.

Säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty sähköistä ilmoittamista ja siihen velvoittamista (11.1), hallinnollisia seuraamusmaksuja (ja muita hallinnollisia seuraamuksia) (11.2), oikeutta harjoittaa elinkeinotoimintaa (11.3), asetuksenantovaltuuksia (11.4), muutoksenhakua (11.5), päätöksen tiedoksiantoa (11.6), rekisteriviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja Verohallinnolta (11.7), kaupparekisterin julkisuutta (11.8) sekä henkilötietojen käsittelyä ja niiden suojaamista (11.9).

Esityksen keskeiset muutokset suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön koskevat sähköiseen asiointiin velvoittamista sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Kaupparekisterilaki ja yritys- ja yhteisötietolaki

Kaupparekisteriin merkittäisiin jatkossakin kaupparekisterilaissa mainitut yritykset ja yhteisöt, joista laissa käytetään termiä *ilmoitusvelvollinen*. Kaupparekisteriin tehtävät merkinnät perustuvat pääosin ilmoitusvelvollisten tekemiin ilmoituksiin. Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), josta laissa käytetään termiä *rekisteriviranomainen,* ei tee viranpuolesta merkintöjä kaupparekisteriin, ellei siitä ole erikseen säädetty. Merkintöjä tehdään laissa säädetyin edellytyksin myös toisilta viranomaisilta saatavien tietojen perusteella. On huomattava, että kaikista kaupparekisteriin tehtävistä merkinnöistä ja rekisteröitävistä asiakirjoista ei säädetä kaupparekisterilaissa tai sen nojalla annettavassa asetuksessa, vaan myös erityislainsäädännössä, kuten osakeyhtiölaissa ja kirjanpitolaissa.

Sähköinen asiointi ja fyysinen tunnistaminen

Kaupparekisterilaissa viitattaisiin siihen, että kaupparekisteri-ilmoitusten tekemisestä säädetään yritys- ja yhteisötietolaissa. Kaupparekisterilaissa säädettäisiin siitä, että yritys- ja yhteisötietolaissa sähköisen asioinnin velvoittavuudesta säädetty koskisi myös rekisteriviranomaiselle tehtäviä hakemuksia, ilmoitusten täydennyksiä ja tilinpäätöksen rekisteröitäväksi ilmoittamista.

Tällä hetkellä sähköisen asioinnin velvoittavuus koskee osittain taloyhtiöitä eli asunto-osakeyhtiöitä ja keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä sekä tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamista. Yritys- ja yhteisötietolakia muutettaisiin siten, että kaupparekisteriasioinnissa siirryttäisiin velvoittavaan sähköiseen asiointiin vuoden 2026 alusta lukuun ottamatta yksityisiä elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä ja säätiöitä. Tämän jälkeen ilmoituksen voisi sähköisen asiointipalvelun sijaan jättää paperilla vain erityisestä syystä, mutta tämä mahdollisuus ei voimassa olevan lain mukaisesti koskisi taloyhtiöiden perustamisilmoituksia, eikä pääasiallisesti taloyhtiöiden yhtiöjärjestystä koskevia muutosilmoituksia.

Sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 32/2018 vp mukaisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta.

Sähköiseen asiointiin velvoittaminen liittyy pääasiassa yritysturvallisuuden ja kaupparekisterin luotettavuuden parantamiseen, koska siihen liittyy asioijan tunnistaminen. Tämä yksinään laskee väärinkäytösten riskiä, mutta toisaalta edesauttaa jälkikäteistä selvitystyötä, mikäli väärinkäytöksiä ilmenee. Kaupparekisteri on kantarekisteri, josta tarkistetaan esimerkiksi henkilön oikeus kirjoittaa yrityksen nimi, mikä korostaa kaupparekisterin luotettavuuden tärkeyttä. Sähköisessä ilmoittamisessa jää myös pois useita työvaiheita, jolloin rekisteröinti on huomattavasti sujuvampaa ja nopeampaa. Sähköisen asiointikanavan kautta annettavat ilmoitukset, erityisesti käytettäessä valmiita mallipohjia, ovat virheettömämpiä. Samoin on mahdollista hyödyntää myös ennakkotarkastuksia siitä, että ilmoitus sisältää tarvittavat tiedot, jolloin tarve lisäselvityspyynnöille vähenee. Kahden ilmoitusväylän ylläpito aiheuttaa huomattavia kustannuksia, mutta tästä ei ainakaan tässä vaiheessa ole mahdollista täydellisesti luopua. Mitä enemmän ilmoituksia annetaan sähköisesti, on vapautuvia resursseja mahdollista käyttää itse ilmoitusten käsittelyyn.

Sähköisen asioinnin velvoittavuutta ei ulotettaisi yksityisiin elinkeinonharjoittajiin, joten se ei koskisi välittömästä yksityisiä henkilöitä. Lähtökohtaisesti yritysturvallisuus puoltaisi myös yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta velvoittavaa sähköistä asiointia. Säätiöt ja yhdistykset rajattaisiin velvoittavuuden ulkopuolelle, koska kaupparekisteriin merkitään vain niiden elinkeinotoiminnan harjoittaminen, pääasiallisen rekisterin ollessa joko yhdistys- tai säätiörekisteri, joita sähköinen velvoittavuus ei tässä vaiheessa koske. Esityksessä on katsottu, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden näkökulmasta yksityisten elinkeinonharjoittajien, yhdistysten ja säätiöiden rajaamiselle on katsottava esitetyn asianmukaiset perusteet.

Velvoittavaan sähköiseen asiointiin siirtymiselle on pitkä siirtymäaika siten, että sitä lähtökohtaisesti yritys- ja yhteisötietolain asiaa koskevien säännösten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta. Yritysturvallisuus puoltaisi nopeampaa käyttöönottoa, mutta toisaalta ilmoitusvelvollisille varattaisiin näin ollen riittävä aika varautua muutokseen. Kaikkien ilmoitus sähköinen antaminen ei lisäksi ole toistaiseksi mahdollista, joten tekniselle toteutukselle on varattava aikaa.

Sähköistä asiointi koskevan velvoittavuuden lisäksi Patentti- ja rekisterihallitukselle säädettäisiin mahdollisuudesta vaatia ilmoituksenantajan fyysistä tunnistamista paperi-ilmoitusta käytettäessä koskien kaikkia Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämiä kantarekistereitä. Tämä tarkoittaisi tunnistamista PRH:n tai Verohallinnon asiointipisteessä. Siltä osin kuin oikeus paperilla ilmoittamiseen edelleen olisi, tunnistamisen mahdollisuus perustuu paperilla annettaviin ilmoituksiin liittyviin riskeihin, koska ilmoitusten allekirjoittajaa ei voida todentaa. Fyysisellä tunnistamisella ei olisi mahdollisuutta korvata velvollisuutta sähköisen ilmoituksen antamiseen ilman erityistä syytä. Fyysistä tunnistamista ei ole tarkoitettu kategoriseksi, vaan sitä voitaisiin edellyttää esimerkiksi korostuneen riskin ilmoituksissa tai pistokoemaisesti.

Esityksessä on katsottu, ottaen huomioon kantarekistereiden laaja hyödyntäminen yhteiskunnassa ja korostunut tarve turvallisuudelle sekä sähköiseen asiointiin liittyvät muut hyödyt, kuten virheettömämmät ilmoitukset, että yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ja

hyvää hallintoa koskevan 21 §:n ei ole katsottava olevan esteenä sähköiseen asiointiin velvoittamisessa ja mahdollisuudelle vaatia ilmoituksenantajan tunnistamista asiointipisteessä käytettäessä paperi-ilmoitusta.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu sekä tilinpäätöksen myöhästymismaksu

Ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen tehostamiseksi rekisteriviranomaiselle säädettäisiin oikeudesta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joita olisivat kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu ja tilinpäätöksen myöhästymismaksu. Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu määrättäisiin, jos ilmoitusvelvollinen jättäisi kehotuksesta huolimatta korjaamatta rekisteritiedoissa olevan puutteen tai virheen tai ei tarkistaisi tietojen ajantasaisuutta. Muiden kuin vuotuisten velvollisuuksien laiminlyönnin osalta laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä uudestaan korotettuna, jos ilmoitusvelvollinen ei olisi korjannut laiminlyöntiä maksun määräämisen jälkeen.

Tilinpäätöksen myöhästymismaksua sovellettaisiin osakeyhtiöön, osuuskuntaan, eurooppayhtiöön ja eurooppaosuuskuntaan. Myöhästymismaksu määrättäisiin, jos ilmoitusvelvollinen ei olisi ilmoittanut tilinpäätöstä ja toimintakertomusta rekisteröitäväksi kahdeksan kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja maksun määrä riippuisi myöhästymisen kestosta. Tilinpäätöksen myöhästymismaksu olisi mahdollista määrätä ilman kuulemista, jos rekisteriviranomainen on muistuttanut yhteisöä velvollisuudesta ennen sen ilmoittamiselle säädetyn määräajan umpeutumista.

Seuraamusmaksuihin haettaisiin muutosta ensin rekisteriviranomaiselle osoitetulla oikaisuvaatimuksella, mutta muutoin rekisteriviranomaisen päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla suoraan joko markkinaoikeuteen tai Helsingin hallinto-oikeuteen voimassa olevan lain mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2020 todennut, että sen vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksua ja tilinpäätöksen myöhästymismaksua olisi pidettävä rangaistusluonteisina taloudellisena seuraamuksena, jolloin ne rinnastuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Niistä esitetään kaupparekisterilaissa säädettäväksi siten, että säännöksistä ilmenisi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet, oikeusturva samoin kuin seuraamuksien täytäntöönpano.

Yritys- ja yhteisötietolain 19 §:ssä säädetään samassa laissa tarkoitetun ilmoituksen laiminlyönnin rangaistuksesta ja kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 4 §:ssä tilinpäätöksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistuksesta. Kyseiset rangaistukset tuomitaan vastuu-

henkilölle, ei yritykselle, kuten seuraamusmaksut. Käytännössä kaksoisrangaistavuuden kielto tulee sovellettavaksi yksityisen elinkeinonharjoittajan osalta, koska seuraamusten olisi katsottava kohdistuvan samaan henkilöön.

Muut hallinnolliset seuraamukset, yrityksen rekisteristä poistaminen, selvitystilaan määrääminen tai vastuuhenkilölle määrättävä uhkasakko, eivät ole rangaistusluonteisia, joten niillä ei ole merkitystä kaksoisrangaistavuuden kannalta.

Laissa ei esityksen mukaan säädettäisi kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun, tilinpäätöksen myöhästymismaksun, muiden hallinnollisten seuraamusten sekä rikosoikeudellisten seuraamusten keskinäisestä suhteesta lukuun ottamatta laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun keskinäistä suhdetta. Esityksen perustelujen mukaan seuraamusmaksut, luonteesta huolimatta, on tarkoitettu ensisijaiseksi seuraamukseksi suhteessa muihin hallinnollisiin seuraamuksiin nähden. Vaikka kyse seuraamusmaksujen osalta on rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, on muita seuraamuksia tosiasiallisesti pidettävä ankarampina seuraamuksina.

Koska kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksua koskevaa 24 §:ää alettaisiin soveltaa vasta vuoden 2025 alusta, voisi rekisteriviranomainen puuttua tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamisen laiminlyöntiin 28 §:n nojalla lähtökohtaisesti heti, kun kaupparekisterilaki on tullut voimaan poiketen edellä mainitusta kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun ensisijaisuudesta. Mainittu säännössä koskee Ilmoitusvelvollisen määräämistä selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä. Kaupparekisterilakia koskevan 1. lakiehdotuksen 40 §:n 7 momentin siirtymäsäännöksen mukaan rekisteriviranomainen voisi kuitenkin aloittaa 28 §:ssä tarkoitetun menettelyn aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua lain voimaan tulosta. Näin ollen rekisteriviranomaisella olisi mahdollisuus tiedottaa muutoksesta kuitenkin samalla huomioiden se, että tosiasiallisia edunsaajia koskeva ilmoitus olisi tullut antaa viimeistään 1.7.2020 ja huomattavalla osalla osakeyhtiöistä ilmoitus on edelleen tekemättä. Pidemmälle siirtymäajalle ei ole katsottava olevan perusteita ottaen huomioon rahanpesudirektiivistä tulevat vaatimukset tosiasiallisten edunsaajien rekisteröimisestä. Esimerkiksi FATF on vuoden 2019 maaraportissaan samoin kuin Global Forum vuoden 2022 raportissaan katsonut keinot edunsaajarekisterin luotettavuuden varmistamiseksi riittämättömiksi.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi esityksen mukaan mahdollista määrätä korotettuna uudelleen, jos ilmoitusvellinen ei olisi korjannut laiminlyöntiä rekisteriviranomaisen uuden kehotuksen jälkeen. Tämä ei koskisi vuotuisia velvollisuuksia, kuten rekisteritietojen ajantasaisuuden tarkistamista koskevaa velvollisuutta.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan kaupparekisteri on aktiivinen, alati muuttuva rekisteri, jonka ajantasaisuus määräytyy joka hetki uudestaan. Kaupparekisteriin merkittyjen tietojen oikeellisuus on sidoksissa tarkasteluhetkeen ja tuolla hetkellä tehtävään arvioon tietojen oikeellisuudesta. Uusi laiminlyöntimaksu kohdistuisi ajallisesti edellisen laiminlyöntimaksun jälkeiseen aikaan, sen määräämishetken mukaiseen rekisteritietoon, jolloin rekisteriviranomainen toteaisi,

ettei virheellistä tai puutteellista tietoa ole kehotuksesta huolimatta ilmoitettu korjattavaksi. Näin ollen esityksessä on katsottu, ettei kaksoisrangaistavuuden kiellon estä määräämästä tällaiseen rekisteritietoon liittyvästä laiminlyönnistä uutta laiminlyöntimaksua.

Asetuksenantovaltuutukset

Ehdotettu kaupparekisterilaki sisältäisi useita valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella täsmennettäisiin kaupparekisterilain sääntelyä koskien kaupparekisterin ylläpitoa (1 § 3 mom.), tietojen luovuttamista (2 § 4 mom.), rekisteriin merkittäviä tietoja (4 § 3 mom.), kaupparekisteri-ilmoituksen tekemisen tapaa (12 § 3 mom.) sekä kaupparekisteri-ilmoituksella sen perusteesta annettavia tietoja ja liitteitä (13 § 2 mom.). Lisäksi kaupparekisterilain 1 §:n 3 momentin nojalla rekisterin ylläpitoa koskevista teknisistä seikoista voidaan määrätä rekisteriviranomaisen päätöksellä. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa on katsottu, että asetuksenantovaltuuksia ja rekisteriviranomaiselle annettua valtuutusta on perustuslain 80 § huomioiden pidettävä perusteltuna ja riittävän tarkkarajaisena.

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi kaupparekisteristä on ollut lausuntokierroksella ja asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kaupparekisterilain kanssa, koska laki ja asetus muodostaisivat kokonaisuuden.

Valituskielto sekä ilmoituksen tai hakemuksen sillensä jättäminen

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valittamisesta rekisteriviranomaisen päätöksestä säädetään laissa Patentti- ja rekisterihallituksesta (578/2013).

Rekisteriviranomaisen päätöksestä valittamista koskevan ehdotetun kaupparekisterilain 37 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, jolla rekisteriviranomainen on merkinnyt tiedot rekisteriin kaupparekisteri-ilmoituksen mukaisesti, ei ilmoitusvelvollinen saisi hakea muutosta valittamalla. Kun ilmoituksella annetut tiedot merkitään rekisteriin ilmoituksen mukaisesti, ei tuolloin ole katsottava olevan oikeussuojan tarvetta.

Ehdotetun kaupparekisterilain 17 §:ssä säädettäisiin ilmoituksen tai hakemuksen sillensä jättämistä koskevasta päätöksestä, jos ilmoitusta tai hakemusta ei ole täydennetty kehotuksesta huolimatta. Säännössä sovellettaisiin myös yritys- ja yhteisötietolakiin ehdotetun muutoksen (5. lakiehdotus) perusteella silloin, jos yritys ei kehotuksesta huolimatta anna ilmoitusta sähköisenä, eikä esitä erityistä syytä paperi-ilmoituksen käyttämiseen. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 201/2018 vp, on sillensä jättämisestä säädettäväksi ehdotetun katsottava olevan linjassa perustuslain 21 §:ssä säädetyn kanssa

Kaupparekisteritietojen julkisuus

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Voimassa olevaa kaupparekisterilakia vastaavasti jokaisella on oikeus saada kaupparekisterin merkinnöistä ja rekisteriviranomaisen hallussa olevista asiakirjoista tietoja, otteita ja todistuksia. Sääntely olisi julkisuuslain kanssa rinnakkaista, mutta alleviivaisi rekisterin julkisuutta samalla kun säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisen tavasta ja henkilötietojen suojaamiseksi tiettyjen henkilötietojen osalta luovuttamisen edellytyksistä.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen erityissääntely

Kaupparekisterilaissa säädettäisiin erikseen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen luovuttamisesta siten, että niiden luovuttaminen edellyttäisi rahanpesulain mukaisen käyttötarkoituksen esittämistä sekä luovutuksensaajan tunnistamista. Euroopan Unionin tuomioistuin antoi 22.11.2022 tuomion yhdistetyissä asioissa C-37/20 | Luxembourg Business Registers ja C-601/20 | Sovim, jossa EUT katsoi, että rahanpesudirektiivin muutosdirektiivin (EU 2018/843) säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden alueelle perustettujen yhtiöiden tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla, on pätemätön. Rekisteriviranomaisen noudattaman käytännön ja hallituksen esityksessä esitetyn on katsottava olevan linjassa tuomion kanssa.

Elinkeinotoimintalaki

Perustuslain 18 §:ssä säädetään elinkeinovapaudesta siten, että sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momenttiin sisältyvät sanat ”lain mukaan” viittaavat mahdollisuuteen säännellä ja rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Elinkeinotoimintalaissa säänneltäisiin yleisistä elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksistä. Elinkeinotoimintalailla kumottaisiin elinkeinolaki, mutta uusi laki olisi pääosiltaan selkeyttävä.

Elinkeinotoimintalain 3 §:ssä säädettäisiin elinkeinotoiminnan harjoittamisen liittyvästä lupamenettelystä. Ehdotuksen mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla elinkeinotoimintaa saa harjoittaa luonnollinen henkilö, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella ja ulkomainen yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella ja joka perustaa sivuliikkeen Suomeen. Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämä lupa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen on oltava myös avoimen yhtiön yhtiömiehellä ja kommandiittiyhtiön vastuunalaisella yhtiömiehellä, jonka asuin- tai kotipaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella, jollei vähintään yhdellä avoimen yhtiön yhtiömiehellä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisella yhtiömiehellä ole asuin- tai kotipaikkaa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Tältä osin ehdotus vastaa voimassa olevaa elinkeinolakia.

Vaatimus Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämästä luvasta elinkeinotoiminnan harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta (PeVL 65/2002 vp).

Voimassa oleva elinkeinolaki ei sisällä lainkaan säännöksiä elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevan luvan myöntämisen edellytyksistä. Lakiehdotuksessa lupasääntelyä on tarkistettu niin, että se sisältää myös säännöksen niistä seikoista, jotka Patentti- ja rekisterihallituksen on otettava harkinnassaan huomioon. Ehdotuksen mukaan lupa on myönnettävä, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta tämän velvollisuuksiensa täyttämiseksi. Patentti- ja rekisterihallituksen lupaharkinta olisi sidottua harkintaa: jokaiselle luvan hakijalle myönnetään elinkeinotoiminnan harjoittamiseen oikeuttava lupa, jos hakija täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Lähtökohtaisesti säännöksellä kodifioitaisiin rekisteriviranomaisen noudattama käytäntö. Käytännössä tämä sivuliikkeen osalta on tarkoittanut sitä, että sen pääliike on asianmukaisesti rekisteröity asuinmaassaan. Luonnollisten henkilöiden osalta tavoitettavuutta arvioidaan henkilön asuinmaan mukaan Luganon sopimuksen tai mahdollisen muun vastaavan sopimuksen perusteella, jonka voidaan arvioida varmistavan sen, että henkilö on tosiasiassa tavoitettavissa.

Ehdotetun elinkeinotoimintalain 4 §:n 1 momentin mukaan elinkeinotoimintaa saisi ammattimaisesti harjoittaa vain täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Elinkeinotoimintalain 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että sen estämättä, mitä 1 momentin 1 kohdassa säädetään, viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinen saa edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaisesti elinkeinotoimintaa. Voimassa olevassa laissa ei ole alaikärajaa sille, minkä ikäiselle edunvalvojat voivat antaa suostumuksen elinkeinontoiminnan harjoittamiseen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan elinkeinotoiminnan harjoittamiseen yksityisenä elinkeinonharjoittajana liittyy siinä määrin sellaisia rikos- ja muun oikeudellisen vastuun kannalta merkityksellisiä seikkoja, että ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet niin perustuslain 6 §:n 3 momentin kuin 18 §:n 1 momentin osalta.

Voimassa olevassa laissa elinkeinonharjoittamisen edellytys on, ettei henkilö ole vajaavaltainen. Ehdotetussa laissa edellytettäisiin, ettei yksityisen elinkeinonharjoittajan toimintakelpoisuutta ole rajoitettu. Säätämisjärjestysperusteluiden mukaan toimintakelpoisuuden rajoittaminen on merkittävästi henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuva toimenpide, jonka tuomioistuin on harkinnut välttämättömäksi, joten riippumatta sen laadusta tai laajuudesta, tällaisen henkilön edellytysten toimia elinkeinonharjoittajana on katsottava merkittävästi heikentyneen. Näin ollen tällaisen henkilön kelpoisuuden rajaamista on niin henkilön itsensä kuin sopimuskumppaneiden näkökulmasta pidettävä oikeutettuna myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Elinkeinotoimintalaki ei estäisi sellaisen henkilön ammattimaista elinkeinotoimintaa, jolle on määrätty edunvalvoja, mutta toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 1996 talousvaliokunnalle lausunnon (PeVL 40/1996 vp) hallituksen esityksestä laiksi arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja muuksi kansallisen arvopaperikeskuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 192/1996 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinolain 3 §:n johdantovirkkeeseen sisältyvä asetuksentasoisen sääntelyn mahdollisuus ei ole asianmukaista perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Valiokunta katsoi, että pykälään sisältyvän luettelon täydentäminen on mahdollista vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeen lain 3 §:n luetteloa ei ole täydennetty, eikä tällaista listausta ole esitetyssä uudessa elinkeinotoimintalaissa. Luvista ja niihin liittyvistä menettelyistä säädetään toimialakohtaisissa laeissa lukuun ottamatta edellä käsiteltyä Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevia elinkeinonharjoittajia koskevaa lupamenettelyä. Elinkeinolain kumoamisen myötä kumoutuu ainoa sen nojalla annettu voimassa oleva asetus kunniamerkkien valmistuksesta ja kaupasta (124/1942) ja jälkimmäisen nojalla annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (876/1943). Näiden osalta ei ole esitetty säädettäväksi korvaavaa lakia (esityksessä s.45).

Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen.

Kaupparekisterilain (1. lakiehdotus) voimaantulosäännöksen mukaan sen 23 §:ää (Rekisteritietojen ajantasaisuuden tarkistaminen) sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2026 alkaen sekä 21 §:n 2 ja 3 momenttia (Rekisteriviranomaisen päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto), 24–27 §:ää (kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun ja tilinpäätöksen laiminlyöntimaksun määräämistä koskevat säännökset) ja 30 §:ää (Kaupparekisteritietojen luovuttaminen viranomaiskäyttöön) 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Tilinpäätöksen myöhästymismaksu koskisi joulukuussa 2024 ja sen jälkeen päättyviä tilikausia.

Yritys- ja yhteisötietolakia koskevien 5. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin (Perustamisilmoitus), 11 §:n 2–4 momentin (Muutosilmoitus) ja 4. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin (Rangaistussäännökset) on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026. Tältä osin kyse on sähköiseen ilmoittamiseen velvoittamisesta koskevista säännöksistä.

Jyri Oksanen
Erityisasiantuntija