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

Perustuslakivaliokunta 31.1.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Keskeiset muutokset suhteessa nykytilaan

Esityksellä ajantasaistetaan kaupparekisterilaki, parannetaan kaupparekisteritietojen luotettavuutta ja yritysturvallisuutta puuttumatta siihen, että **kaupparekisterin tarkoituksena olisi jatkossakin toimia yritysten perustietoja sisältävänä julkisena rekisterinä.**

1) Siirryttäisiin pääsääntöisesti velvoittavaan sähköiseen kaupparekisteriasiointiin lukuun ottamatta yksityistä elinkeinonharjoittajaa, yhdistystä ja säätiötä
    a. muita yritystuvallisuuttaa parantavia esityksiä ovat rekisteriviranomaisen oikeus viranpuolesta ilmoittaa vireille tulleesta ilmoituksesta tarpeelliseksi katsomalleen henkilölle sekä oikeus edellyttää paperilla ilmoittavan fyysistä tunnistamista.
2) Yksityisten elinkeinonharjoittajan osalta pääsääntöisesti luovuttaisiin velvollisuudesta rekisteröityä kaupparekisteriin
3) Muut viranomaiset voisivat vain poikkeuksellisesti vaatia kaupparekisteriin rekisteröityjä tietoja yritykseltä itseltään, vaan tiedot tulisi hakea kaupparekisteristä tai muulta palvelun-tarjoajalta
4) Keskeiset yritykset (Oy, osuuskunta ja sivuliikkeet) velvoitettaisiin tarkastamaan tiedot vuosittain
5) Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyönnistä voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu, lisäksi erikseen tilinpäätöksen myöhästymismaksu osakeyhtiöille ja osuuskunnille.
6) Rahanpesulaissa tarkoitettua ja kaupparekisteriin rekisteröityä tosiasiallista edunsaajaa koskevien tietojen luovuttamisesta noudatetut käytännöt pääsääntöisesti kodifioitaisiin
    a. Yhtiö, johon sovelletaan osakeyhtiölakia tai osuuskuntalakia voitaisiin poistaa rekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamisen laiminlyönnistä vastaavasti kuin yhtiö voidaan poistaa tilinpäätöksen laiminlyönnin johdosta
7) Jatkossa oikeushenkilökohtaisista rekisteriin merkittävistä tiedosta säädettäisiin VN:n asetuksella
8) Valmistauduttaisiin automaatioon mahdollistamalla pöytäkirjan liitttämisestä luopuminen vastuuhenkilöä koskevissa ilmoituksissa.

Keskeiset muutokset suhteessa nykytilaan

Elinkeinotoimintalaki korvaisi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettu lain ja muutos olisi pääosin lainsäädäntöä selkeyttävä

1) Euroopan talousalueen ulkopuolella olevan elinkeinonharjoittajan toimintaan Suomessa liittyvä lupamenettely säädettäisiin rekisteriviranomaisen sidottua harkintaa osoittavaksi ts. lupa myönnettävä, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta
2) Yksityisen elinkeinonharjoittajan kelpoisuusvaatimuksia tarkistettaisiin niin, että elinkeinotoimintaa saisi ammattimaisesti harjoittaa luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.
    a. yli 15-vuotias saisi harjoittaa ammattimaista elinkeinotoimintaa edunvalvojan suostumuksella, tällä hetkellä ei ole mitään alaikärajaa edunvalvojan suostumuksen perusteella

Säätämisjärjestys

- **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.**
- **Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Sähköiseen asiointiin velvoittaminen ja fyysinen tunnistaminen

- **Sähköiseen asiointiin velvoittaminen kaupparekisteriasioinnista**
  - Ei koskisi yksityisiä elinkeinonharjoittajia (luonnollisia henkilöitä), eikä yhdistyksiä ja säätiöitä (vain niiden elinkeinotoiminnan harjoittaminen merkittään kaupparekisteriin)
    - Tällä hetkelle koskee taloyhtiöiden perustamista sekä pääasiasiallisesti tällaisen yhtiön yhtiöjärjestyksen tehtäviä muutoksia sekä tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamista kaikkien ilmoitusvelvollisten osalta
  - Pääasiasialliset syyt sähköiseen asiointiin siirtymiseen yritysturvallisuuden parantamiseen (asioijan tunnistaminen) ja kaupparekisteritiedon luotettavuuden parantamiseen
    - Kantarekistereistä tarkistetaan yrityksen nimenkirjoitusoikeus, luotettavuus tärkeää elinkeinoelämän toimivuuden kannalta
    - Sähköisen asiointikanavan kautta annetun ilmoitukset laadukkaampia ja niiden rekisteröinti sujuvampaa
  - Pitkä siirtymäaika, laajennus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta
    - Vuonna 2021 sähköisen asioinnin osuus kaupparekisterissä oli 83 %
    - Asiakkaille varataan aikaa omaksua muutos, toisaalta tekninen toteutus vaatii aikaa
    - Velvollisuutta tarkoitettu tulkittavan tiukasti
- **Jatkossa rekisteriviranomaiselle olisi oikeus vaatia paperilla ilmoittavan fyysistä tunnistamista**
  - Ei ole tarkoitettu vaihtoehdoksi sähköiselle asioinnille, mutta myös jatkossa olisi pääasiallisesti mahdollista käyttää paperiasiointia erityisellä syyllä
  - Ei kategorinen, vaan ennemminkin poikkeuksellinen toimenpide
- **Esityksessä katsottu, ottaen huomioon perustelut, että yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n ja hyvää hallintoa koskevan 21 §:n ei ole katsottava olevan esteenä sähköiseen asiointiin velvoittamisessa ja fyysisen tunnistamisen edellyttämisessä**

Hallinnolliset seuraamusmaksut

- **Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksusta ja tilinpäätöksen myöhästymismaksusta**
  - Laiminlyöntimaksu määrättäisiin vasta, jos päävelvoitetta ei kehotuksesta huolimatta täytetä, tilinpäätöksen myöhästymismaksu perustuisi myöhästymisen kestoon
    - Kumpikin maksu voidaan jättää määräämättä laissa säädetyillä perusteilla
  - Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallinnolliset seuraamusmaksut on katsottu rangaistusluonteisiksi rinnastuen rikosoikeudelliseen seuraamukseen
    - Säännöksistä ilmenisi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet, oikeusturva samoin kuin seuraamuksien täytäntöönpano.
    - Seuraamusmaksut määrättäisiin ilmoitusvelvolliselle (yritykselle), joten kaksoisrangaistavuuden näkökulmasta yritys- ja yhteisötietolain ja kirjanpitolain rangaistussäännökset eivät ongelma, koska ne tuomitaan ilmoituksen jättämisestä vastuussa olevalle luonnolliselle henkilölle
    - Muut hallinnolliset seuraamukset eivät rangaistusluonteisia -> tällaisia ovat tiettyihin laiminlyönteihin liittyvät uhkasakkomenettely sekä rekisteristä poistaminen / selvitystilaan määrääminen.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

- **Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi mahdollista määrätä korotettuna uudelleen, jos laiminlyöntiä ei olisi korjattu uuden kehotuksen jälkeen**
  - Esityksessä on katsottu, ettei ole kaksoisrangaistavuudenkielto estäisi tätä
    - Tätä on perusteltu siten, että kaupparekisteri on aktiivinen alati muuttuva rekisteri, jonka ajantasaisuus tai sen puute määräytyy joka hetki uudestaan kullakin hetkellä tehtävän arvion perusteella
    - Uusi laiminlyöntimaksu kohdistuisi ajallisesti edellisen laiminlyöntimaksun jälkeiseen aikaan , seuraamusmaksun määräämishetken mukaiseen rekisteritietoon.
    - Näin ollen kaksoisrangaistavuudenkiellon edellyttämä teon/laiminlyönnin samuus ei olisi esteenä uuden maksun määräämiselle
    - Ei koskisi vuotuisia velvollisuuksia, vaan niistä voitaisiin määrätä vain yksi laiminlyöntimaksu

Elinkeinotoimintalaki

- **Elinkeinotoimintalaki merkityksellinen erityisesti PL 18 §:n kannalta**
  - Elinkeinotoimintalaissa säänneltäisiin yleisistä elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksistä.
  - Elinkeinotoimintalailla kumottaisiin elinkeinolaki ja uusi laki olisi pääosiltaan selkeyttävä.
- **Elinkeinotoimintalain 3 §:ssä säädettäisiin elinkeinotoiminnan harjoittamisen liittyvästä lupamenettelystä ETAn ulkopuolelta tuleville**
  - Merkityksellinen PL 18 §:n lisäksi PL 6 §:n yhdenvertaisuuden näkökulmasta
  - Voimassa olevassa laissa vastaava sääntely, kuitenkin nyt lupamenettely säädettäisiin sidottua harkintaan osoittavaksi
    - Lupa annettava, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta
    - Käytännössä tällä hetkellä PRH on edellyttänyt sivuliikkeen Suomeen perustavalta yhteisöltä, että sen pääliike on asianmukaisesti rekisteröity asuinmaassaan, luonnolliselta henkilöltä on edellytetty asumista Luganon sopimukseen kuuluvassa valtiossa (käytännössä voi tulla harkittavaksi myös muu sopimus)
      - Lähtökohtaisesti jatkossakin tavoitettavuutta voitaisiin arvioida vastaavilla perusteilla

Elinkeinotoimintalaki

- **Ammattimaisen elinkeinotoimintaan yksityisenä elinkeinonharjoittajan saisi harjoittaa täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.**
  - Edunvalvojien suostumuksella myös 15 vuotta täyttänyt, voimassa olevassa laissa ei ikärajaa lainkaan
  - Voimassa olevassa laissa edellytetään, ettei henkilö ole vajaavaltainen
    - Ehdotuksessa edellytyksenä, ettei toimintakelpoisuutta ole rajoitettu
    - Esityksessä rajoituksia on perusteltu sillä, että henkilön kelpoisuuden rajaamista ammattimaisen elinkeinonharjoittamisen osalta on niin henkilön itsensä kuin sopimuskumppaneiden näkökulmasta, ottaen huomioon rikos- ja muun oikeudellisen vastuun kannalta merkitykselliset seikat, pidettävä oikeutettuna ja myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.
- **Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 40/1996), että voimassa olevan elinkeinolain 3 §:n johdantovirkkeeseen sisältyvä asetuksentasoisen sääntelyn mahdollisuus ei ole asianmukaista perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen.**
  - Elinkeinotoimintalakiin ei ole ehdotettu vastaavaa listausta luvanvaraisesta elinkeinotoiminnasta, vaan sellaisesta säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä
    - 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).

Muut säätämisjärjestysperusteluista arvioidut seikat

- **Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lisäksi arvioitu kaupparekisterilain asetuksenantovaltuuksia, muutoksenhakua, päätöksen tiedoksiantoa , rekisteriviranomaisen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja Verohallinnolta, kaupparekisterin julkisuutta sekä henkilötietojen käsittelyä ja niiden suojaamista**

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen lukuun ottamatta velvoittavaa sähköistä asiointia koskevia säännöksiä, jotka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026 alkaen. Lisäksi säännöksiä sovellettaisiin osittain vasta 1.1.2025 (seuraamusmaksut) sekä 1.1.2026 (ajantasaisuuden tarkistaminen) alkaen. Kaupparekisterilain nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen olisi tultava samanaikaisesti voimaan kaupparekisterilain kanssa, koska laki ja asetus muodostaisivat kokonaisuuden.

Työ- ja elinkeinoministeriö
Jyri Oksanen
puh. 0295 047 123