

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till handelsregisterlag och näringsverksamhetslag samt vissa lagar som har samband med dem

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till handelsregisterlag och näringsverksamhetslag samt vissa lagar som har samband med dem (RP 244/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Jyri Oksanen, arbets- och näringsministeriet
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny handelsregisterlag och en ny näringsverksamhetslag. Dessutom föreslås det ändringar i företags- och organisationsdatalagen och vissa andra lagar.

Lagarna avses huvudsakligen träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits med undantag av bestämmelserna om skyldighet att använda e-tjänst som avses träda i kraft den 1 januari 2026. Dessutom tillämpas bestämmelserna delvis först från och med den 1 januari 2025 och 1 januari 2026.

I motiven till lagstiftningsordningen i propositionen bedöms lagförslaget med avseende på bland annat grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, 18 § om näringsfrihet och 21 § om rättssäkerhet.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 94/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en ny handelsregisterlag som upphäver 1979 års handelsregisterlag och en ny näringsverksamhetslag som upphäver 1919 års lag om rättighet att idka näring. Dessutom föreslås det ändringar i företags- och organisationsdatalagen och i flera andra lagar.

(2) Syftet med propositionen är bland annat att se över bestämmelserna om näringsidkande så att de motsvarar kraven i grundlagen. Grundlagsutskottet förutsatte redan 1996 att lagen om rättighet att idka näring skrivs om i sin helhet på grund av reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 40/1996 rd, s. 2/II). Det finns således delvis också vägande grundlagsrelaterade grunder för den föreslagna regleringen.

(3) Propositionen innehåller ett delvis onödigt omfattande avsnitt (s. 178—212) om propositionens förhållande till grundlagen. Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att fästa uppmärksamhet främst vid bestämmelserna om tillståndsplikt och administrativa påföljder i fråga om näringar.

Tillståndsplikt för idkande av näring

(4) I 3 § i lagen om näringsverksamhet föreslås bestämmelser om att rätten för en fysisk person som är bosatt utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och för en utländsk sammanlutning och stiftelse, vars hemort är utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som grundar en filial i Finland, att bedriva näringsverksamhet alltid är tillståndspliktig. Tillståndspliktig är dessutom rätten för rättssubjekt utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet att bedriva näringsverksamhet som bolagsmän i ett öppet bolag eller som ansvariga bolagsmän i ett kommanditbolag i situationer som beskrivs närmare i lagen.

(5) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på näringsfriheten som är skyddad i 18 § i grundlagen. Var och en har i enlighet med 18 § 1 mom. i grundlagen rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Kravet på ett myndighetstillstånd för att få utföra ett arbete eller utöva ett yrke eller en näring innebär en begränsning av den grundlagsfästa näringsfriheten. Grundlagsutskottet har betraktat näringsfriheten som en grundregel, men ändå ansett att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 13/2014 rd, s. 2). Utskottet har bedömt förutsättningarna för att kräva tillstånd för näringsverksamhet och de andra begränsningar av näringsutövning som föreslagits med hänsyn till de allmänna förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt kravet på bestämmelser i lag, ett godtagbart syfte och proportionaliteten i begränsningarna.

(6) När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkoren och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning. Dessutom ska myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor grunda sig på exakta bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 13/2014 rd).

Utlåtande GrUU 94/2022 rd

(7) Grundlagsutskottet anser att den reglering som föreslås i 3 § i lagen om näringsverksamhet i huvudsak är förenlig med utskottets praxis i fråga om tillståndsplikt för näringar (se t.ex. GrUU 53/2001 rd). Men samtidigt vill utskottet peka på villkoren för att bevilja tillstånd.

(8) Patent- och registerstyrelsen ska enligt 3 § i förslaget till näringsverksamhetslag bevilja tillstånd, om det inte äventyrar näringsidkarens nåbarhet vad gäller fullgörandet av dennes skyldigheter. Myndighetens tillståndsprövning är således bunden prövning. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar enligt propositionsmotiven i praktiken det nuvarande rättsläget. I fråga om en filial förutsätts enligt motiven att dess huvudrörelse är vederbörligt registrerad i bosättningslandet. Med avseende på fysiska personer har tillgänglighet bedömts enligt personens bosättningsland i enlighet med Luganokonventionen eller eventuell annan motsvarande konvention, som kan anses säkerställa att personen faktiskt är tillgänglig.

(9) Orsaken till tillståndsplikten är således strävan att se till att näringsidkaren kan nå exempelvis för att fullgöra de skyldigheter som gäller honom eller henne. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna grunden är lämplig med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelsens godtagbara syfte framgår dock inte tydligt av bestämmelsens ordalydelse. Ekonomiutskottet bör preciseras och förtydliga bestämmelsen.

Administrativa påföljdsavgifter

(10) I 24 § i handelsregisterlagen föreslås bestämmelser om avgift för försummelse av handelsregisteranmälan och i 25 § om avgift för försenat bokslut. De föreslagna bestämmelserna granskas i huvudsak på behörigt sätt i motiveringen till lagstiftningsordningen i ljuset av grundlagsutskottets utlåtandepraxis om administrativa påföljdsavgifter.

(11) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid bestämmelsen i det föreslagna 24 § 6 mom. om att en ny försummelseavgift påförs om den anmälningsskyldige inte har rättat till försummelsen efter en ny uppmaning av registermyndigheten. Bestämmelsen och motiveringen till den ger i viss mån en motstridig bild av syftet med att påföra försummelseavgift. Å ena sidan verkar det vara fråga om en ekonomisk påföljd av straffkaraktär som påförs för en lagstridig gärning. Å andra sidan kännetecknas regleringen också av att myndighetens uppmaning effektiviseras med en ekonomisk påföljd. Med tanke på konsekvensen i den förvaltningsrättsliga regleringen är det motiverat att man vid effektiviseringen av uppmaningen förlitar sig på vitesförfarande som regleras i den allmänna förvaltningslagstiftningen. Ekonomiutskottet bör ytterligare bedöma den föreslagna regleringen ur denna synvinkel.

(12) Enligt 25 § 6 mom. om avgift för försenat bokslut kan förseningsavgift påföras utan att reservera den anmälningsskyldige möjlighet att lämna en utredning ifall registermyndigheten har påmint aktiebolaget, andelslaget, europabolaget eller europaandelslaget om skyldigheten att registrera bokslutet samt om förseningsavgiften relaterad till försummelsen efter utgången av räkenskapsperioden men före tidsfristen som avses i 1 mom.

(13) Bestämmelsen är relevant med avseende på 21 § i grundlagen om rättsskydd och garantier för en god förvaltning. I 21 § 1 mom. sägs att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan

Utlåtande GrUU 94/2022 rd

ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Enligt 2 mom. ska bland annat rätten att bli hörd och andra garantier för god förvaltning tryggas genom lag.

(14) Enligt grundlagsutskottets uppfattning inverkar avvikelserna från huvudregeln för skyldigheten att höra sakkunniga i detta sammanhang inte på behandlingsordningen för lagförslaget vid påförande av förseningsavgiften, som bör anses vara jämförelsevis liten. Av orsaker som följer av 21 § i grundlagen finns det dock skäl att ändra regleringen exempelvis så att den rapporteringskyldiga ska ges tillfälle att lämna en utredning innan förseningsavgiften påförs, om det behövs av särskilda skäl (se även GrUU 88/2022 rd, styckena 25—27).

Övrigt

(15) Enligt 4 § i förslaget till näringsverksamhetslag får yrkesmässig näringsverksamhet endast bedrivas av en myndig fysisk person som inte försatts i konkurs och vars handlingsbehörighet inte är begränsad. En minderårig person som fyllt femton år får dock med intressebevakarens samtycke bedriva yrkesmässig näringsverksamhet. I den gällande lagen finns ingen åldersgräns för näringsidkande.

(16) I propositionen (s. 193) redogörs bland annat för ålderns inverkan på rättshandlingsförmågan och bestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet. Syftet med kravet på minimiålder i förslaget är att skydda minderåriga från ekonomiska skyldigheter och ansvar relaterade till bedrivandet av näringsverksamhet som enskilda näringsidkare. Grundlagsutskottet anser att det har lagts fram godtagbara grunder för regleringen om särbehandling på grund av ålder med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser dock att det är nödvändigt att ekonomiutskottet ytterligare granskar de eventuella konsekvenserna av den föreslagna regleringen för näringsverksamhet som utövas av minderåriga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 94/2022 rd

Helsingfors 2.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.