

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 244/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jyri Oksanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaupparekisterilaki ja uusi elinkeinotoimintalaki. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi yritys- ja yhteisötietolakia ja useita muita lakeja.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen lu-
kuun ottamatta velvoittavaa sähköistä asiointia koskevia säännöksiä, jotka on tarkoitettu tule-
maan voimaan 1.1.2026 alkaen. Lisäksi säännöksiä sovellettaisiin osittain vasta 1.1.2025 sekä
1.1.2026 alkaen.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan
muun muassa perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n, elinkeinovapautta koskevan
18 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjes-
tyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 94/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaupparekisterilaki, jolla kumotaan vuonna 1979 säädetty kaupparekisterilaki, ja uusi elinkeinotoimintalaki, jolla kumotaan vuonna 1919 säädetty elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettu laki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia yrittäjä- ja yhteisötietolakiin ja useisiin muihin lakeihin.

(2) Esityksellä pyritään muun muassa uudistamaan elinkeinon harjoittamista koskevaa sääntelyä vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on jo vuonna 1996 edellyttänyt, että laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta uudistetaan kokonaisuudessaan perusoikeussäännösten takia (PeVL 40/1996 vp, s. 2/II). Ehdotetulle sääntelylle on siten osin myös painavia perustuslakiin kytkeytyviä perusteita.

(3) Hallituksen esitykseen sisältyy osin tarpeettomankin laaja jakso (s. 178—212) esityksen suhteesta perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena kiinnittää huomiota lähinnä elinkeinon luvanvaraisuutta ja hallinnollisia seuraamuksia koskevaan sääntelyyn.

Elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus

(4) Elinkeinotoimintalain 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Euroopan talousalueen ulkopuolella asuvan luonnollisen henkilön ja ulkomaisen yhteisön ja säätiön, jonka kotipaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella ja joka perustaa sivuliikkeen Suomeen, oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa edellyttää Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämää lupaa. Lisäksi Euroopan talousalueen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa avoimen yhtiön yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä on laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa luvanvaraista.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 18 §:ssä turvatuun elinkeinonvapauteen kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinonvapauteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinonvapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinonvapauteen luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut luvanvaraistamisen edellytyksiä ja muita elinkeinon harjoittamiseen ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, ennen muuta lailla säätämisen vaatimuksen, tavoitteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

(6) Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 13/2014 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 94/2022 vp

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinotoimintalain 3 §:ään ehdotettu sääntely on pääosin sopusoinnussa valiokunnan elinkeinojen luvanvaraisuutta koskevan käytännön kanssa (ks. esim. PeVL 53/2001 vp). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota luvan myöntämisedellytyksiin.

(8) Patentti- ja rekisterihallituksen on elinkeinotoimintalakiehdotuksen 3 §:n mukaan myönnettävä lupa, jos se ei vaaranna elinkeinonharjoittajan tavoitettavuutta tämän velvollisuuksien täyttämiseksi. Viranomaisen lupaharkinta on siten sidottua harkintaa. Säännösehdotus vastaa esityksen perustelujen mukaan käytännössä nykyistä oikeustilaa. Sivuliikkeen osalta on perustelujen mukaan edellytetty, että sen pääliike on asianmukaisesti rekisteröity asuinmaassaan. Luonnollisten henkilöiden osalta tavoitettavuutta on arvioitu henkilön asuinmaan mukaan Luganon sopimuksen tai mahdollisen muun vastaavan sopimuksen perusteella, jonka voidaan arvioida varmistavan sen, että henkilö on tosiasiaissa tavoitettavissa.

(9) 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.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

(10) Kaupparekisterilain 24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksusta ja 25 §:ssä tilinpäätöksen myöhästymismaksusta. Säännösehdotuksia tarkastellaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan lausuntokäytännön valossa pääosin asianmukaisesti.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 24 §:n 6 momentin säännökseen laiminlyöntimaksun määräämisestä uudelleen tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollinen ei ole korjannut laiminlyöntiä rekisteriviranomaisen uuden kehotuksen jälkeen. Säännöksestä ja sen perusteluista välittyy jossakin määrin ristiriitainen kuva laiminlyöntimaksun määräämisen tarkoituksesta. Yhtäältä kyse vaikuttaa olevan lainvastaisesta teosta määrättävästä rangaistusluonteisesta taloudellisesta seuraamuksesta. Toisaalta sääntelyssä on piirteitä myös viranomaisen antaman kehotuksen tehostamisesta taloudellisella seuraamuksella. Hallinto-oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta olisi perusteltua, että kehotuksen tehostamisessa turvauduttaisiin hallinnon yleislainsäädännössä säänneltyyn uhkasakkomenettelyyn. Talousvaliokunnan tulee vielä arvioida ehdotettua sääntelyä tältä kannalta.

(12) Tilinpäätöksen myöhästymismaksua koskevan 25 §:n 6 momentin mukaan myöhästymismaksu voidaan määrätä varaamatta ilmoitusvelvolliselle tilaisuutta selvityksen antamiseen, jos rekisteriviranomainen on muistuttanut osakeyhtiötä, osuuskuntaa, eurooppayhtiötä tai eurooppaosuuskuntaa tilinpäätöksen rekisteröimistä koskevasta velvollisuudesta sekä laiminlyöntiin liittyvästä myöhästymismaksusta tilikauden päättymisen jälkeen mutta ennen 1 momentissa tarkoitettua määräaika.

Valiokunnan lausunto PeVL 94/2022 vp

(13) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

(14) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuulemisvelvollisuuden pääsääntöisyydestä poikkeaminen tässä yhteydessä verraten vähäisenä pidettävän myöhästymismaksun määräämismenettelyssä ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. 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 erityisesti syystä tarpeen (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappaleet 25—27).

Muita seikkoja

(15) Elinkeinotoimintaa saa elinkeinotoimintalakiehdotuksen 4 §:n mukaan ammattimaisesti harjoittaa täysi-ikäinen luonnollinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinenkin saa kuitenkin edunvalvojan suostumuksella harjoittaa ammattimaisesti elinkeinotoimintaa. Voimassa olevassa laissa elinkeinon harjoittamiselle ei ole säädetty ikärajaa.

(16) 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 tarpeellisenä, että talousvaliokunta vielä tarkastelee ehdotetun sääntelyn mahdollisia vaikutuksia alaikäisten harjoittamaan elinkeinotoimintaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 94/2022 vp

Helsingissä 2.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala