

Asia: VN/5810/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi kaupparekisterilaksi ja elinkeinotoimintalaksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1) Lausuntonne yleisesti esityksestä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi uusi kaupparekisterilaki, jolla kumottaisiin vuonna 1979 säädetty kaupparekisterilaki ja uusi elinkeinotoimintalaki, jolla kumottaisiin vuonna 1919 säädetty elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettu laki. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi muun muassa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Oikeusrekisterikeskusta (ORK) liiketoimintakielto- ja konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin rekisterinpitäjänä koskisi erityisesti kaupparekisterilakiin ehdotettu 34 §. Pykälän ensimmäisessä momentissa viitattaisiin liiketoimintakieltojen luovuttamiseen rekisteriviranomaiselle. ORK luovuttaa jo tällä hetkellä momentissa tarkoitetut tiedot Patenti- ja rekisterihallitukselle teknistä rajapintaa pitkin ns. massaluovutuksena kerran päivässä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy täsmällisesti ilmi, tulisiko rajapinta jatkossakin olemaan vastaava vai onko kysymys uudentyypisestä kyselyrajapinnasta. Jälkimmäiseen viittaa kuitenkin perusteluissa oleva maininta siitä, että tiedot saataisiin nykyistä nopeammin. Rajapinnan tarkemman kuvauksen puuttuessa ORK ei ole toistaiseksi voinut arvioida kustannuksia, joita sille mahdollisesti uudentyypisestä rajapinnasta syntyisi.

Kaupparekisterilain 34 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Tuomioistuimen on viivytyksettä toimitettava tieto rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkittäväksi, kun kaupparekisteriin merkityn elinkeinonharjoittajan velkojille on annettu julkinen haaste. Tieto voidaan toimittaa konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annetussa laissa (137/2004) tarkoitetun konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin välityksellä.”

Kaupparekisterilain 34 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan voimassa olevan kaupparekisterilain 19 §:n, jonka mukaan tuomioistuimen on viivytyksettä toimitettava tieto rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkittäväksi, kun kaupparekisteriin merkityn elinkeinonharjoittajan velkojille on annettu julkinen haaste, kun elinkeinonharjoittaja on asetettu konkurssiin taikka kun tuomioistuin on päättänyt konkurssin peruuntumisesta tai raukeamisesta taikka kun päätös konkurssiin asettamisesta on kumottu. Perustelutekstissä on kirjattu virheellisesti kaupparekisteriin tehtävät ilmoitukset ORK:n velvollisuudeksi. ORK toteaa, että tieto elinkeinonharjoittajan velkojille annetusta julkisesta haasteesta ei kuulu konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin tietosisältöön. Konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annettuun lakiin ei myöskään tässä yhteydessä ehdoteta muutosta. ORK katsoo maininnan, että tieto julkisesta haasteesta voidaan toimittaa konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin välityksellä, olevan tarpeeton. Tältä osin sääntelyä perusteluineen tulisi vielä tarkastella. ORK ei ole muutosten ollessa vielä täsmentymättömiä voinut arvioida muutosten mahdollisia kustannusvaikutuksia.

2) Lausuntonne velvoittavaan sähköiseen kaupparekisteriasiointiin siirtymisestä.

-

3) Lausuntonne yksityisen elinkeinonharjoittajan rekisteröitymisvelvollisuudesta luopumisesta.

Vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja on avattu esitysluonnoksen kappaleessa 5.1.5. Kannatatteko ehdotettua rekisteröintivelvollisuudesta luopumista vai vaihtoehtoisissa ratkaisutavoissa esitetyjä vaihtoehtoja, mitä niistä? Perustelut näkemyksellenne? Jos velvollisuudesta luovutaan esityksen mukaisesti, mitä perustietoja pelkästään Verohallinnon rekisteriin rekisteröityneestä yksityisestä elinkeinonharjoittajasta tulisi mielestänne olla saatavilla julkisesta yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä?

-

4) Lausuntonne vuotuisesta kaupparekisteritietojen tarkistamisvelvollisuudesta.

-

5) Lausuntonne hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Kaupparekisterilaissa ehdotetaan säädettävän kaupparekisteriin liittyvien velvollisuuksien laiminlyönnin perusteella maksettavaksi määrättävistä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Ehdotuksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) voisi jatkossa määrätä kaupparekisterilain mukaisista laiminlyönneistä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun tai tilinpäätöksen myöhästymismaksun. Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi esityksen mukaan 300–600 euroa ja siitä säädettäisiin kaupparekisterilain 25 §:ssä. Jos ilmoitusvelvollinen ei korjaa laiminlyöntiä, PRH voi määrätä uuden laiminlyöntimaksun, joka on kaksinkertainen sitä edeltäneeseen laiminlyöntimaksuun nähden. Kahden vuoden aikana laiminlyönnistä, jota ei ole korjattu kehotuksesta huolimatta, voitaisiin määrätä korkeintaan kolme laiminlyöntimaksua, jolloin tällä ajanjaksolla määrättävän laiminlyöntimaksun enimmäismäärä olisi 2 100 euroa (julkisten osakeyhtiöiden ja eurooppayhtiöiden osalta 4 200 euroa). Tilinpäätöksen myöhästymismaksu olisi esityksen mukaan 150–600 euroa riippuen myöhästymisen kestosta ja siitä säädettäisiin kaupparekisterilain 26 §:ssä. (Julkisen osakeyhtiön ja eurooppayhtiön myöhästymismaksu olisi suuruudeltaan kaksinkertainen.) Ehdotetun lain 26 §:n 4 momentissa on säädetty myöhästymismaksun määräämisestä kaksinkertaisena.

Laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus (ORK). Ehdotetun uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002). ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta. ORK:lla on jo vastaavia täytäntöönpanotehtäviä, sillä ORK huolehtii yli 40 erilaisen hallinnollisen seuraamus- tai rikemaksun täytäntöönpanosta.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttaminen

Ehdotetun kaupparekisterilain 28 §:n sisältämän täytäntöönpanotapaa koskevan lakiviittauksen lisäksi on tärkeää, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on esitetty muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 1 momentin luetteloon lisättäisiin uusi 18 kohta, jonka nojalla kaupparekisterilain 25 §:ssä tarkoitettu kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu ja 26 §:ssä tarkoitettu tilinpäätöksen myöhästymismaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä.

Laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun vanhentuminen

Ehdotetun kaupparekisterilain 28 §:ssä on otettu hyvin huomioon laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun vanhentuminen, sillä laiminlyöntimaksu ja myöhästymismaksu vanhenisivat viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen päätöksen antamisesta.

Laiminlyöntimaksun raukeaminen henkilön kuollessa

Ehdotetun kaupparekisterilain 25 §:n mukaan laiminlyöntimaksu määrätään ilmoitusvelvolliselle. Ehdotetun kaupparekisterilain 3 §:n mukaan ilmoitusvelvollinen voi olla myös elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö (yksityinen elinkeinonharjoittaja). Ehdotetun lain 28 §:ään olisi syytä edellä mainitusta syystä lisätä säännös siitä, että laiminlyöntimaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee. Säännös vastaisi rikoslain 8 luvun 16 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan sakko raukeaa tuomitun henkilön kuollessa.

Laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun täytäntöönpanokelpoisuus

Ehdotetun kaupparekisterilain 37 §:n mukaan päätöksiin saisi vaatia oikaisua hallintolaissa säädetyllä tavalla. Ehdotetun 37 §:n säännöskohtaisesta perustelusta ilmenee, että laiminlyöntimaksu ja myöhästymismaksu olisivat täytäntöönpanokelpoisia sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaisesti lainvoimaisina. ORK:n näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun täytäntöönpanokelpoisuus on tullut riittävän täsmällisesti säännellyksi.

Laiminlyöntimaksun ja myöhästymismaksun korottomuus

Ehdotetun kaupparekisterilain 28 §:n säännöskohtaisesta perustelusta ilmenee, että erääntyneelle kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksulle tai tilinpäätöksen myöhästymismaksulle ei

määrättäisi viivästysseuraamuksia. ORK pitää tärkeänä, että molempien seuraamusten korottomuus on todettu erikseen perustelutekstissä. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Laiminlyöntimaksujen ja myöhästymismaksujen vuosittainen määrä

Hallituksen esityksessä on todettu, että määrättäväksi tulevien kaupparekisteri-ilmoitusten laiminlyöntimaksujen ja tilinpäätösten myöhästymismaksujen määrää on vaikea arvioida. Esityksessä on tehty arvio, jonka mukaan kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksuja määrättäisiin 10 000 kappaletta vuodessa. Tähän määrään ei ole laskettu mahdollisia uusia laiminlyöntimaksuja, jotka määrättäisiin kaksinkertaisena. Tilinpäätösten myöhästymismaksujen osalta esityksessä on tehty arvio, jonka mukaan 5 000 ilmoitusvelvollista ilmoittaisi tilinpäätöksen enintään kaksi kuukautta myöhässä, 2 000 yli kaksi mutta enintään neljä kuukautta myöhässä ja 10 000 ilmoitusvelvollista ei ilmoittaisi tilinpäätöstä rekisteröitäväksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Esityksen kappalemääräarvioiden perusteella Oikeusrekisterikeskukselle tulisi siten vuosittain vähintään 27 000 (10 000 + 5 000 + 2000 + 10 000) uutta täytäntöön pantavaa asiaa.

Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosojausmenettelyssä.

Hallituksen esityksen mukaan on oletettavaa, että laiminlyöntimaksuja ja myöhästymismaksuja kohdistuisi muihin ORK:n täytäntöön pantavana oleviin seuraamusmaksuihin nähden merkittävämmiin sellaisiin yrityksiin, joilla ei ole aktiivista toimintaa ja joiden yhteystiedot eivät myöskään olisi ajantasaiset. ORK:n mukaan kaupparekisterilakiin nyt esitetyt kaksi uutta seuraamusmaksua aiheuttavat henkilötyötä täytäntöönpanovaiheessa muun muassa asiakasyhteydenottojen, täytäntöönpanoon liittyvien virhetilanteiden selvittämisen ja ulosottoon siirtyneiden saatavien valvonnan takia. ORK:n mukaan esitettyjen seuraamusten täytäntöönpanovaiheessa vaaditaan asiantuntijatasoista osaamista täytäntöönpanosta sekä yhtiöoikeudellista asiantuntemusta. Kun arvio uusien seuraamusmaksujen vuotuisesta kappalemäärästä on myös poikkeuksellisen suuri verrattuna muihin ORK:n perimiin seuraamus- ja rikemaksuihin, ORK katsoo että jos esityksessä tehdyt arviot toteutuvat esitetystä laajuudesta, uudet kaupparekisterilain mukaiset laiminlyöntimaksut ja myöhästymismaksut aiheuttavat ORK:lle 1 henkilötyövuoden lisähenkilöstötarpeen. Lisähenkilöstötarve tarkoittaa 50 000 euron vuosittaista lisämääräraharavetta ORK:lle.

Järjestelmäkustannukset ja tekninen rajapinta

Hallituksen esityksessä on todettu, että tiedot määräytyistä laiminlyöntimaksuista ja myöhästymismaksuista välitettäisiin PRH:sta ORK:lle teknisen rajapinnan kautta. Esityksessä on myös mainittu, että ORK:n perintäjärjestelmä (RAJSA) ollaan uudistamassa, joka on todennäköisesti

käytössä siinä vaiheessa, kun PRH alkaa määräämään seuraamusmaksuja ja integraatio toteutettaisiin uudistettuun järjestelmään. Hallituksen esityksessä on todettu, että ORK perii viranomaiselta, jonka määräämiin seuraamusmaksuihin sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia 75 000 euroa / seuraamusmaksu järjestelmän muutoksista aiheutuvista kustannuksista. Näin ollen PRH:n tulisi suorittaa ORK:lle 150 000 euroa ottaen huomioon, että erillisiä maksuja on kaksi.

ORK pitää hyvänä, että kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun ja tilinpäätöksen laiminlyöntimaksun määräämistä koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivästä tammikuuta 2025 alkaen. ORK:n perintäjärjestelmän uudistamishanke valmistelu on aloitettu ja kaupparekisterilakiin esitettyjen seuraamusten integraatio voidaan esitetyn aikataulun perusteella toteuttaa suoraan uuteen täytäntöönpanojärjestelmään. ORK pitää myös tärkeänä, että esityksessä on huomioitu kaupparekisterilakiin esitettyjen seuraamusmaksujen aiheuttavan järjestelmäkustannuksia ORK:lle.

6) Lausuntonne tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen luovuttamista koskevista säännöksistä sekä elinkeinonharjoittajan poistamisesta kaupparekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä sekä poistamismenettelyn piirin laajentamisesta myös tilinpäätöksen rekisteröinnin laiminlyönnistä.

-

7) Lausuntonne automaattisen päätöksenteon soveltamisalasta kaupparekisterissä.

Esityksen mukaan Patenti- ja rekisterihallituksen olisi julkistettava kuvaus kaupparekisteri-ilmoituksen automaattisen käsittelyn algoritmista. Rekisteröintivelvollisella ja rekisteriin merkityllä henkilöllä olisi lisäksi oikeus saada erillinen kuvaus algoritmin toiminnasta automaattisessa käsittelyssä tehdystä rekisterimerkinnästä. Miten arvioitte ilmoitusten automaattisen käsittelyn vaikutuksia yritysturvallisuuteen?

-

8) Lausuntonne viranomaisten velvoittamisesta hakemaan kaupparekisteriin rekisteröidyt tiedot kaupparekisteristä tai muusta vastaavasta lähteestä.

-

9) Lausuntonne rekisteriviranomaisen oikeudesta vaatia paperilla ilmoituksen jättäneen fyysistä tunnistamista ja oikeudesta viran puolesta luovuttaa tieto vireille tulleesta ilmoituksesta tarpeelliseksi katsomalleen henkilölle ilmoituksen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi Patenti- ja rekisterihallitus on ehdottanut, että rekisteröitäessä vastuuhenkilö kaupparekisteriin, edellytyksenä tulisi olla henkilön ilmoituksen yhteydessä antama suostumus. Esitysluonnoksessa ei ole tätä koskevaa esitystä, mutta ehdotus on avattu kappaleessa 5.1.6. Katsotteko, että suostumusmenettely tulisi lailla ottaa osaksi rekisteröintiprosessia?

-

10) Lausuntonne luonnoksesta elinkeinotoimintalaiksi (2. lakiehdotus)

-

11) Lausuntonne muista liitelaista (lakiehdotukset 3.–41.)

-

12) Lausuntonne säätämisjärjestysperusteluista

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus