Eduskunta
Talousvaliokunta

Asiantuntijalausunto
27.10.2022

Asia: HE 146/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä kannatettavana.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna osaltaan täytäntöön rajat ylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Direktiivillä on muutettu jo aikaisemmin voimassa ollutta yhtiöoikeusdirektiiviä.

Esitys sisältää muun ohessa muutosehdotuksia sulautumista ja jakautumista koskeviin osakeyhtiölain 16 ja 17 luvun säännöksiin erityisesti rajat ylittäviin järjestelyihin liittyen. Lisäksi osakeyhtiölakiin lisättäisiin uusi 17 a luku koskien kotipaikan siirtämistä. Osakeyhtiölain lisäksi esitys sisältää useita muutosehdotuksia tiettyjä toimialoja koskevien lakien vastaaviin säännöksiin.

Voimassa olevan lain mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Patentti- ja rekisterihallitus rekisteröisi rajat ylittävät sulautumiset ja jakautumiset sekä jatkossa myös kotipaikan siirron kaupparekisteriin. Osakeyhtiölaki sisältää säännökset yritysjärjestelyiden rekisteröimisestä, ilmoitusten liitteistä sekä muista menettelystä rekisteriviranomaisessa yritysjärjestelyihin liittyen. Lisäksi säädettäisiin rajat ylittävien järjestelyjen ilmoittamisesta ja vastaavien tietojen vastaanottamisesta rekistereiden yhteenliittämisjärjestelmässä.

Yritysjärjestelyihin liittyvä ennakollinen valvonta

Uutena menettelynä säädettäisiin Suomesta ulospäin tapahtuviin yritysjärjestelyihin liittyvästä ennakollisesta valvonnasta rekisteriviranomaisessa. Tähän liittyisi ensinnäkin voimassa olevaa lakia vastaavasti järjestelyn lainmukaisuuden tutkinta. Sen sijaan jatkossa, jos lainmukaisuuden tutkinnan yhteydessä ilmenee perusteltu syy epäillä yritysjärjestelyn tarkoitusta, rekisteriviranomaisen tulisi tutkia, ettei yritysjärjestelyyn ole ryhdytty väärinkäyttö- tai petostarkoituksessa. Rekisteriviranomainen voisi pyytää myös toimivaltaista viranomaista tutkimaan asiaa. Jos

rekisteriviranomainen tämän jälkeen pitää vähintään melko todennäköisenä, että rajat ylittävään yritysjärjestelyyn on ryhdytty edellä mainitussa tarkoituksessa, rekisteriviranomainen ei antaisi lupaa ja siihen liittyvää todistusta yritysjärjestelyn täytäntöönpanoon.

Sulautumista koskevan osakeyhtiölain 16 luvun 26 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan muutosdirektiiviin johdanto-osan perustelukappaleeseen 35, jonka mukaisesti väärinkäyttö- tai petostarkoitus liittyy ennen kaikkea työntekijöiden oikeuksien, sosiaaliturvamaksujen tai verovelvoitteiden kiertämiseen. Hyvin tärkeänä tavoitteena on pidetty torjua pöytälaatikko- tai peiteyhtiöitä, joita perustetaan tarkoituksena välttää, kiertää tai rikkoa Euroopan unionin oikeutta tai kansallista lainsäädäntöä. Esityksessä on viitattu huomattavaan määrään kansallisen rikoslain ja muiden lakien säännöksiä, joiden tunnusmerkistön täyttymiseen tutkinta voisi liittyä.

Esityksen mukaan tosiseikkoja ja olosuhteita koskevan näytön tulisi riittää siihen, että asioita huolellisesti harkitseva henkilö havaintojensa perusteella päätyy todennäköisyyttä lähentyen tulokseen, että kyse voi olla edellä kuvatusta Suomen tai EU:n oikeusjärjestyksen vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä. Ehdotetussa säännöksessä tätä kuvataan ”vähintään melko todennäköisenä” -käsitteellä, millä tarkoitetaan vähintään noin 40—50 prosentin todennäköisyyttä. Todennäköisyydestä voi siten jäädä tietty epävarmuus. Edelleen esityksen mukaan väärinkäyttö- ja petostarkoituksen tutkinta tullee ylipäätään kysymykseen kuitenkin vain poikkeuksellisesti.

Patentti- ja rekisterihallitukselle tuleva uusi tehtävä väärinkäytösten havaitsemiseksi ja tutkimiseksi koskee pääasiassa rekisteriviranomaisen asiantuntemuksen ulkopuolisia yritysjärjestelyyn liittyviä osa-alueita. Rekisteriviranomainen voi pyytää toimialallaan toimivaltaista viranomaista ryhtymään selvitystoimenpiteisiin ja käytännössä tutkintakynnyksen ylittyessä rekisteriviranomaiselle ei olisi muuta mahdollisuutta kuin pyytää toista viranomaista selvittämään asiaa. Rekisteriviranomaisen on pelkästään oman asiantuntemuksen perusteella vaikea päätyä sellaiseen ratkaisuun, että yritysjärjestelyyn on vähintään melko todennäköisesti ryhdytty esimerkiksi veronkiertotarkoituksessa. Toisaalta toimivaltaisella viranomaisellakaan ei välttämättä tai jopa todennäköisesti ole mahdollista lähtökohtaisissa määräajoissa ja käytettävillä tiedoilla päätyä juurikaan varmempaan arvioon yritysjärjestelyn tosiasiallisesta luonteesta, ellei asia ole jo aikaisemmin ollut sillä käsiteltävänä esimerkiksi yrityksen omasta aloitteesta. Edellä oleva korostaa Patentti- ja rekisterihallitukselle tulevan uuden tehtävän haastavuutta. Hallituksen esityksen mukaisesti tutkintakynnyksen ylittyminen tulee olemaan poikkeuksellista ja edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan, että lainmukaisuuden tutkimisen yhteydessäkin ilmennyt on jotain poikkeuksellisen painavaa järjestelyn väärinkäyttö- ja petostarkoituksesta. Esityksen perusteella ennakolliseen valvontaan liittyvä tietojenvaihto tapahtuisi rekisteriviranomaisen aloitteesta, eikä toinen viranomainen viranpuolesta ilmoittaisi rekisteriviranomaiselle tietojaan yritysjärjestelyyn liittyen. Jatkossakin pääasiallinen keino väärinkäytöksiin puuttumiselle olisi jälkikäteinen ja tapahtuisi toimivaltaisessa viranomaisessa.

Ennakollisen valvonnan osalta säädettäisiin lisäksi määräajoista, rekisteriviranomaisen oikeudesta käyttää tilintarkastajaa tai muuttaa riippumatonta asiantuntijaa sekä oikeudesta saada tietoja sulautumiseen osallisilta. Lisäksi säädettäisiin rekisteriviranomaisen oikeudesta saada tietoja viranomaisilta sekä oikeus pyytää niiltä muita välttämättömiä tietoja tarkoituksena yritysjärjestelyyn liittyvien tahojen luotettavuuden selvittäminen. Laissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla yritysjärjestelyyn osallista ei voitaisi pitää luotettavana. Luotettavuuden selvittäminen ei olisi velvoittavaa rekisteriviranomaiselle.

Hallituksen esityksestä johtuvat kustannukset Patentti- ja rekisterihallitukselle

Esityksen mukaan sulautumista, jakautumista ja rajat ylittävää kotipaikan siirtoa koskevat säännökset edellyttävät Patentti- ja rekisterihallituksen tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia. Pakollisten muutosten määrärahatarpeet kohdistuvat vuosille 2023–2026, ja ne ovat suuruudeltaan yhteensä 1,6 miljoonaa euroa jakaantuen siten, että vuodelle 2023 kustannukset ovat 500 000 euroa, vuosille 2024—2025 yhteensä 700 000 euroa ja 400 000 euroa vuodelle 2026. Toteutus edellyttää, että määrärahatarpeet katetaan valtion talousarviosta.

Ilmoitusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset katetaan ilmoituksista perittävillä käsittelymaksuilla. Patentti- ja rekisterihallitus on arvioinut, että esityksestä johtuisi noin 70000 euron lisäkustannus vastaten yhtä henkilötyövuotta.

Uusi kaupparekisterilaki

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys uudeksi kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi, jonka suunniteltu antamisajankohta on viikko 43/2022. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti yritysjärjestelyihin liittyvistä menettelyistä säädettäisiin edelleen pääsääntöisesti oikeushenkilökohtaisessa lainsäädännössä. Kaupparekisterilaissa ei ehdotettaisi enää säädettäväksi rajat ylittävästä sulautumisesta ilmoittamisesta yhteenliittämisjärjestelmän välityksellä asianomaiselle jäsenvaltiolle, koska vastaava sääntely sisältyy osakeyhtiölakiin. Kaupparekisterilain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää eräistä yritysjärjestelyihin liittyvien merkintöjen tekemisestä, kuten siitä, että kaupparekisteriin rekisteröity yritysjärjestely on ollut rajat ylittävä. Asetuksella voitaisiin säätää myös ilmoitusten liitteistä, mutta yritysjärjestelyjen osalta niistä säädettäisiin ainakin pääsääntöisesti jo oikeushenkilökohtaisessa lainsäädännössä.

Henkilöstön suojaaminen rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä

Eduskunnalle on annettu 13.10.2022 hallituksen esitys henkilöstön aseman turvaamisesta yhtiöiden rajat ylittävässä sulautumisessa, jakautumisessa tai kotipaikan siirrossa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 213/2022 vp). Siinä ehdotetaan säännöksiä työntekijöiden suojelusta tilanteissa, joissa työnantajayritys toteuttaa rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä. Tavoitteena on turvata työsuhteen ja sovellettavien

työehtojen jatkuvuutta, työntekijöiden kuulemista ja heille tiedottamista sekä mahdollisen hallintoedustuksen suojaa. Kyseisellä esityksellä täytäntöönpantaisiin muutetun yhtiöoikeusdirektiivin henkilöstön asemaa koskevat velvoitteet.

Hallintoedustuksen järjestämistä rajat ylittävissä sulautumisissa ja jakautumisissa säännellään jo nykyisin kansallisesti, mutta yritysjärjestelydirektiivin myötä näitäkin, erityisesti rajat ylittäviä jakautumisia koskevaa sääntelyä täsmennetään huomattavasti. Samalla sääntely ulotetaan koskemaan myös rajat ylittäviä kotipaikan siirtoja. Keskeisimmät henkilöstön asemaa koskevat säännökset on tarkoitus sisällyttää lakiin henkilöstöedustuksesta eurooppayhtiössä ja eurooppaosuuskunnassa sekä työnantajavelvoitteista ja henkilöstöedustuksesta rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä (758/2004).

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan osakeyhtiölakiin eräitä säännöksiä, jotka liittyvät henkilöstön aseman turvaamiseen. Sulautumissuunnitelmassa on oltava muun muassa selvitys rajat ylittävän sulautumisen todennäköisistä työllisyysvaikutuksista sekä selvitys menettelyistä, joiden mukaisesti määritetään yksityiskohtaiset säännöt työntekijöiden osallistumisesta niiden oikeuksien määrittelyyn, jotka koskevat työntekijöiden osallistumista vastaanottavassa yhtiössä. Kunkin rajat ylittävään sulautumiseen osallistuvan yhtiön olisi laadittava ilmoitus osakkeenomistajille, velkojille ja työntekijöille tai työntekijöiden edustajille siitä, että nämä voivat toimittaa kirjallisesti yhtiölle huomautuksia sulautumissuunnitelmasta. Lisäksi kunkin sulautumiseen osallistuvan yhtiön hallituksen on selvitettävä ja perusteltava sulautumisen oikeudelliset ja taloudelliset näkökohdat, kuten muun muassa työntekijöille aiheutuvat seuraukset sekä annettava tiedot erityisesti vaikutuksista työsuhteisiin ja tarvittaessa toimenpiteistä näiden suhteiden turvaamiseksi sekä mahdollisista sovellettavien työehtojen tai toimipaikkojen olennaisista muutoksista. Vastaavista menettelyistä säädettäisiin myös rajat ylittävän jakautumisen ja kotipaikan siirron osalta.

Jyri Oksanen
Erityisasiantuntija