Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asia: HE 244/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta sen hallituksen esityksestä HE 244/2022 vp eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi saamista lausunnoista. Lausunnon ovat antaneet oikeusministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Poliisihallitus, Verohallinto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala (FA), Keskuskauppakamari (KKK), Suomen Yrittäjät (SY) sekä Suomen Tilintarkastajat (ST)

Lausunnoissa kannatettiin yleisesti hallituksen esityksen tavoitteita kaupparekisteritiedon luotettavuuden ja ajantasaisuuden sekä yritysturvallisuuden parantamiseksi. Keskeiset seikat, johon useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota, olivat hallinnolliset seuraamusmaksut, yritysten rekisteristä poistamisen laajentaminen koskemaan edunsaajatietojen luovuttamista sekä yritysturvallisuus. Lisäksi lausunnoissa oli huomioita useista muista ehdotuksista tällaisten kuitenkaan nousematta lausunnoissa vastaavassa laajuudessa esiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa erikseen vastineen perustuslakivaliokunnan hallituksen esitystä koskevasta lausunnosta.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu määrättäisiin vasta, jos ilmoitusvelvollinen ei olisi korjannut päävelvoitetta kehottamisen jälkeenkään. Sen sijaan tilinpäätöksen myöhästymismaksu määrättäisiin myöhästymisen keston perusteella, eikä sen määräämiseen liittyisi pääsääntöisesti erillistä kuulemisvelvoitetta, jos rekisteriviranomainen on muistuttanut velvollisuudesta tilikauden päättymisen jälkeen. Muistuttaminen voitaisiin tehdä esimerkiksi yrityksen ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen tai sen puuttuessa postitse.

SY on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällaisen muistutuksen perillemeno tulisi varmistaa. Samoin SY on katsonut, ettei myöhästymismaksun

määräämisessä olisi noudatettava vastaava menettelyä kuin laiminlyöntimaksun osalta, jolloin se tulisi määrättäväksi vasta, jos päävelvoitetta ei olisi täytetty.

On huomattava, että yrityksillä on velvollisuus ylläpitää yhteystiedot ajantasaisina ja muistutuksen olisi katsottava tapahtuneen, jos se on tapahtunut käyttäen ilmoitusvelvollisen yhteystiedoksi ilmoittamaa kanavaa käyttäen. Tilinpäätöksen ilmoittamisvelvollisuus on poikkeukseton niiden yhteisöjen osalta, joihin sitä sovellettaisiin ja ilmoitusten vuosittainen määrä on erittäin huomattava. Kyse ei ole yllättävästä velvollisuudesta. Näin ollen on perusteltua sitoa myöhästymismaksun määrä myöhästymisen kestoon, jolloin yrityksellä olisi myös insentiivi täyttää velvollisuus senkin jälkeen, kun määräaika on umpeutunut, koska myöhästymismaksun määrä kasvaa laiminlyönnin keston pitkittyessä. Vastaava menettely on käytössä esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britannissa, samoin Norjassa maksujen määrä on riippuvainen myöhästymisen kestosta. On huomattava, että laissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden perusteella niin laiminlyöntimaksu kuin myöhästymismaksu jätettäisiin määräämättä tai määrätty maksu voitaisiin poistaa.

Verohallinto samoin kuin FA ovat katsoneet, että seuraamusmaksujen määrä tulisi olla korkeampia ainakin edunsaajatietojen laiminlyöntien osalta. Tältä osin on huomattava, että maksujen määrän osalta on pyritty huomioimaan se, ettei tässä vaiheessa ole mahdollista huomioida maksuja määrättäessä esimerkiksi yksittäistä yritystä koskevia taloudellisia tunnuslukuja, koska tällaiset tiedot eivät toistaiseksi ole pääsääntöisesti rakenteisia, eivätkä siten koneellisesti luettavissa. Manuaalinen käsittely edellyttäisi erittäin merkittäviä resurssien lisäyksiä. Näin ollen maksujen määrät ovat absoluuttisia riippumatta yrityksen taloudellisista tunnusluvuista, jolloin maksut väistämättä jäävät suhteellisen mataliksi, mutta eivät kuitenkaan merkityksettömiksi. Tämän lisäksi esityksen mukaan niin laiminlyöntimaksu kuin myöhästymismaksu voitaisiin määrätä tietyin edellytyksin korotettuna. On lisäksi huomattava, että edunsaajatietojen laiminlyönnin osalta on esitetty mahdollisuutta poistaa keskeiset yritysmuodot kaupparekisteristä. Omalta osaltaan rekisteritietojen ajantasaisuutta parantaisi esitys tiettyjen yhteisöjen velvollisuudesta tarkistaa kaupparekisteriin merkityt tiedot vuosittain.

Lausunnoissa on ehdotettu uhkasakkomenettelyn laajentamista koskemaan kaupparekisteri-ilmoittamiseen liittyviä laiminlyöntejä nykyistä laajemmin. Tätä on jo valmistelun yhteydessä selvitetty ja rekisteriviranomainen on katsonut, ettei se sovellu varsin kankeana menettelynä massaluonteiseen toimintaan. Tarvetta uhkasakkomenettelyn laajentamiselle voidaan kuitenkin selvittää lisää, jos esitettyjen seuraamusten voimaantultua ilmenisi, ettei niillä saavuteta riittävää vaikutusta kaupparekisteriin liittyvien päävelvoitteiden täyttämiseksi.

Oikeusministeriö on lausunnossaan viitannut siihen, ettei mahdollisuus määrätä uusi laiminlyöntimaksu korotettuna ole kaksoisrangaistavuuden näkökulmasta ongelmaton. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kohdassa 11.2.3 on tarkemmin selvitetty, miksi kaksoisrangaistavuuden ei ole katsottava olevan esteenä uuden laiminlyöntimaksun määräämiselle.

Selvitystilaan määräämisen ja rekisteristä poistamisen laajentaminen koskemaan tosiasiallisia edunsaajiin liittyvää laiminlyöntiä

Esityksen mukaan yhteisö, johon sovelletaan joko osakeyhtiölakia tai osuuskuntalakia, voitaisiin rekisteriviranomaisen toimesta, noudattaen mainitussa laeissa säädettyä menettelyä, määrätä selvitystilaan tai poistettavaksi kaupparekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä. Esitystä on lausuntokierroksen jälkeen muutettu niin, ettei säännös koskisi edunsaajatietojen osalta muita ilmoitusvelvollisia, eikä sitä myöskään laajennettaisi koskemaan tilinpäätöksen ilmoittamisen laiminlyöntiä sellaisten ilmoitusvelvollisten osalta, joihin ei sovelleta osakeyhtiölain tai osuuskuntalain tilinpäätöksen ilmoittamista koskevia säännöksiä. Tästä huolimatta säännöksellä arvioidaan olevan erittäin merkittävä vaikutus tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen tekemiseen, koska PRH:n arvion mukaan ilmoituksen laiminlyönneistä noin 98 % on osakeyhtiöitä.

EK ja SY ovat katsoneet, että tällainen menettely on epäsuhteinen ja ankara ja tulisi joko pidättäytyä seuraamusmaksuissa tai pohtia muita seuraamuksia. Keskuskauppakamarin mukaan selvitystilaan asettamisen tai kaupparekisteristä poistamisen tulisi olla ehdottoman viimesijainen toimenpide, eikä sitä tulisi voida tehdä ennen kuin tietojen toimittamisen laiminlyönnistä on määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu. Verohallinto toteaa, että yritysten poistaminen kaupparekisteristä on verotuksen toimittamisen näkökulmasta ongelmallinen menettely, koska verotuksessa kaupparekisteristä poistetun yrityksen ei katsota purkautuvan. Verohallinto katsoo, että poistamisen sijaan yhteisö tulisi määrätä selvitystilaan. Toisaalta Verohallinto on viitannut siihen, että esimerkiksi Global Forum on maaraportissaan kehottanut Suomea ottamaan käyttöön tehokkaita keinoja edunsaajarekisterin kattavuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseksi. Myös FA on katsonut, että kauppa- ja muiden kantarekistereiden tietojen vastaavuus ja riittävyys rahanpesulain asiakkaan tuntemista ja tosiasiallisia edunsaajia koskeviin vaatimuksiin nähden tulisi varmistaa. Poliisihallitus arvioi tärkeäksi, että kaupparekisterilain mukaan säilytetään mahdollisuus yhtiön poistamiseen kaupparekisteristä, mikäli lain mukaisia velvollisuuksia ei noudateta.

Edunsaajatiedot liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen estämiseen, josta edunsaajatietojen rekisteröimistä lukuun ottamatta säädetään tarkemmin laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Tiedot poikkeavat luonteeltaan huomattavasti muista kaupparekisteriin rekisteröidyistä tiedoista. Esimerkiksi FATF on vuoden 2019 maaraportissaan samoin kuin Global Forum vuoden 2022 raportissaan katsonut keinot edunsaajarekisterin luotettavuuden varmistamiseksi riittämättömiksi. Edunsaajarekisterin luotettavuuteen parantamiseen hallituksen esityksessä tähtäävät tietojen tarkistamisvelvollisuus, tietyt merkinnät edunsaajarekisteriin esimerkiksi tietoihin liittyvästä laiminlyönnistä, seuraamusmaksut sekä nyt käsiteltävänä oleva selvitystilaan määrääminen tai rekisteristä poisto.

Hallituksen esityksessä on lausuntopalautteen osalta (s.100) todettu, että *poistaminen on tehokas valvontakeino, koska päävelvoitteen täyttämättä jättäminen johtaa yritystoiminnan harjoittamisen huomattavaan hankaloitumiseen ja pääosin myös estää sen. Toimimattomien yritysten poistamisen rekisteristä on katsottava myös parantavan rekisteritiedon ajantasaisuutta kokonaisuutena, koska toimimattomissa yrityksissä on paljon sellaisia, joiden rekisteritietoa ei ole pidetty ajantasaisena. Vaikka on mah-*

dollista, että yritystoimintaa edelleen rekisteristä poistamisen jälkeen jatketaan, on rekisteristä poistamisen kuitenkin katsottava vaikeuttavan sitä huomattavasti. Esimerkiksi sähköinen asiointi ei ole enää mahdollista, jos siinä edellytetään vastuuhenkilön tunnistamista ja yhdistämistä kaupparekisterissä olevaan tietoon. Ulkopuoliselle toimimattomana näyttäytyvä yritystä, joka verohallinnossa on katsottu lepääväksi yritykseksi, mutta joka on edelleen kaupparekisterissä, voidaan sen sijaan käyttää helpommin harmaassa taloudessa. Selvitysmenettelyn laajentamisen osalta lausuntopalautteen käsittelemisen yhteydessä esityksessä (s. 104) on todettu, että *käytännössä yhtä tehokasta valvontakeinoa kuin rekisteristä poistaminen ei ole, eikä selvitystilaan määräämisen laajentaminen ole realistista, kun kyse on tuhansista yrityksistä.*

Edunsaajantietoja on pidettävä erityisen merkityksellisinä tietoina ottaen huomioon se vakava rikollisuus, jonka estämiseen tällaisten tietojen kerääminen liittyy. Tietoja on siten pidettävä yhtä merkityksellisenä kuin tilinpäätöstietoja, joten on perusteltua soveltaa laiminlyönteihin viranomaisaloitteista selvitysmenettelyyn määräämistä ja rekisteristä poistamista koskevia säännöksiä. Käytännössä tilinpäätöstietojen laiminlyönnin perusteella rekisteristä on poistettu kymmeniä tuhansia yrityksiä ja vaikka menettelyyn liittyy tiettyjä ongelmia, on sen käytön laajentamista pidettävä perusteltuna.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi esityksen perustelujen mukaan tarkoitettu ensisijaiseksi keinoksi laiminlyöntien korjaamiseksi ja rekisteristä poistaminen tulisi kyseeseen vasta, jos laiminlyöntimaksun määräämisestä huolimatta ilmoitusvelvollinen ei olisi antanut edunsaajailmoitusta. Lähtökohtaisesti on katsottava, ettei laiminlyöntimaksua määrättäisi toistamiseen, jos edellytykset selvitystilaan määräämiseen tai rekisteristä poistamiseen olisi olemassa.

Koska kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksua koskevaa 1. lakiehdotuksen 24 §:ää alettaisiin soveltaa vasta vuoden 2025 alusta, voisi rekisteriviranomainen puuttua tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamisen laiminlyöntiin saman lakiehdotuksen 28 §:n nojalla lähtökohtaisesti heti, kun kaupparekisterilaki on tullut voimaan poiketen edellä mainitusta laiminlyöntimaksun ensisijaisuudesta. Kaupparekisterilakia koskevan 1. lakiehdotuksen 40 §:n 7 momentin siirtymäsäännöksen mukaan rekisteriviranomainen voisi kuitenkin aloittaa 28 §:ssä tarkoitetun menettelyn aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua lain voimaan tulosta. Näin ollen rekisteriviranomaisella olisi mahdollisuus tiedottaa muutoksesta kuitenkin samalla huomioiden se, että tosiasiallisia edunsaajia koskeva ilmoitus olisi tullut antaa viimeistään 1.7.2020 ja huomattavalla osalla vanhoista osakeyhtiöistä ilmoitus on edelleen tekemättä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei edunsaajatietojen ilmoittamisen laiminlyöntiin liittyvästä selvitystilaan määräämistä tai kaupparekisteristä poistamista koskevasta esityksestä tulisi luopua. Kuten lausunnoissa on tuotu ilmi, seuraamusmaksut ovat suhteellisen matalia, eikä niillä välttämättä saavuteta riittävää vaikutusta. On oletettavaa, että varsin paljon laiminlyöntejä on sellaisilla yrityksillä, joilla ei ole toimintaa, jolloin maksu jää vain perintään ja yritys edelleen säilyy kaupparekisterissä.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisi edellä mainitusti ensisijainen suhteessa selvitystilaan määräämiseen tai kaupparekisteristä poistamiseen. Tästä on kuitenkin esitetty poikettavaksi ottaen huomioon se, että laiminlyöntimaksuja ei määrättäisi ennen vuotta 2025 johtuen pääsääntöisesti teknisen toteutuksen edellyttämästä siirtymäajasta. Asiaa on perusteltu edellä sillä, että kyse ei ole millään lailla uudesta velvollisuudesta, vaan tiedoista, jotka vanhojen yritysten olisi tullut antaa yli 2,5 vuotta sitten. Olisi myös erittäin tärkeää, että edunsaajatietojen ajantasaisuus ja luotettavuus saataisiin mahdollisimman nopeasti kuntoon ottaen huomioon myös rahanpesudirektiivin vaatimukset ja edellä mainituissa raporteissa lausuttu. Mikäli talousvaliokunta tästä huolimatta katsoo, ettei selvitystilaan määrääminen tai rekisteristä poistamisen tulisi olla mahdollista ennen laiminlyöntimaksun määräämistä, tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan, sen sijaan, että 28 §:ää koskeva esitys poistettaisiin, sen soveltamisen siirtää alkamaan viimeistään samanaikaisesti laiminlyöntimaksua koskevan säännöksen kanssa. Tämä kuitenkin merkitsisi huomattavaa viivästystä rahanpesudirektiivin edellyttämän edunsaajarekisterin kattavuuden parantamisen suhteen.

Tosiasiallisen edunsaajan määritelmään liittyen FA on todennut lausunnossaan, että sen tulkintaa tulisi selkeyttää kaupparekisterilaissa tai sen perusteluissa. On huomattava, että tosiasiallisen edunsaajan määritelmä sisältyy lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä) eikä asiaan siten ole otettu kantaa kaupparekisterilakia koskevassa esityksessä.

Yritysturvallisuus

Yrityskaappaukset

EK:n, SY:n, KKK:n ja FA:n lausunnoissa on viitattu yritysturvallisuuteen ja siihen, ettei kaupparekisteriä tulisi voida käyttää yrityskaappauksiin. Keskeisiä yritysturvallisuutta parantavia lainsäädännöllisiä muutoksia olisivat siirtyminen velvoittavaan sähköiseen asiointiin tietyin poikkeuksin, rekisteriviranomaisen oikeus viranpuolesta ilmoittaa vireille tulleesta ilmoituksesta tarpeelliseksi katsomalleen henkilölle sekä oikeus vaatia paperilla ilmoituksen jättävän fyysistä tunnistamista. Näitä on käsitelty esityksessä esimerkiksi kappaleessa 4.2.4 (s.75). Lisäksi niin sanottua suostumusmenettelyä on käsitelty kappaleessa 5.1.6 (s.83), jossa myös selvitetään, miksi esitys ei sisällä asiaa koskevaa ehdotusta. Yritysturvallisuuteen liittyviä poikkeamia on seurattava ja tarvittaessa niihin on puututtava lainsäädännöllisin keinoin. On huomattava, että mitä raskaampia keinoja otetaan käyttöön, johtavat ne väistämättä rekisteröintiprosessiin sujuvuuden heikentymiseen. Patentti- ja rekisterihallitus on ottanut käyttöön vapaaehtoisia turvallisuutta parantavia menettelyitä ja niiden käyttöönottoa yrityksille vahvasti suositellaan.

Verohallinto on lausunnossaan katsonut, että väärinkäytösten kuten yrityskaappausten torjunta tulee huomioida paremmin vastuuhenkilöiden muutosten osalta tulevassa automatisoinnissa. Tämä voi lausunnon mukaan edellyttää esimerkiksi toimenpiteitä automaation toiminnassa sekä myös asiakirjojen pyytämistä. Mikäli prosessia vastuuhenkilöiden vaihdosten osalta jatkossa automatisoidaan, Verohallinto pitää tarpeellisena, että vastuuhenkilön vaihdos edellyttäisi kahta toimenpidettä, eli entisen vastuuhenkilön eroa ja uuden valintaa.

Esitys ei lausuntokierroksella olleesta luonnoksesta poiketen sisällä säännöstä automaattisesta päätöksenteosta kaupparekisterissä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että eduskunnan käsiteltävänä on esitys automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi. Vasta asiaa koskevan yleislainsäädännön antamisen jälkeen voidaan arvioida tarve erityissääntelylle. Esitys kuitenkin pohjautuu sille oletukselle, että automaatiota voidaan hyödyntää jatkossa rekisteriviranomaisessa nykyistä laajemmassa mittakaavassa. Tähän liittyen mahdollistettaisiin vastuuhenkilöitä koskevat rekisterimerkinnät ilman, että sähköiseen ilmoitukseen oheistetaan valintaa koskevaa asiakirjaa. Luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi kaupparekisteristä (34 §) kuitenkin edellytettäisiin tilanteessa, jossa valintaa koskevaa asiakirjaa ei liitettäisi ilmoitukseen, että ilmoituksella annetaan seuraavat tiedot: 1) päätöksen tehnyt yhtiön toimielin, 2) päätöspäivämäärä ja 3) selvitys siitä, että päätös rekisteriin ilmoitettavan henkilön valinnasta on tehty ilmoitusvelvollista koskevassa lainsäädännössä säädetyssä järjestyksessä ja ilmoitusvelvollisella on päätös hallussaan sekä siitä, että ilmoitusvelvollinen on saanut rekisteriin ilmoitettavalta henkilöltä suostumuksen kaupparekisteriin ilmoitettavaan tehtävään.

Liitteettömyys koskisi vain sähköisesti tunnistautuen jätettyjä ilmoituksia ja tuolloinkin rekisteriviranomainen voisi vaatia asiakirjaa. On huomattava, että väärinkäytöksiä on mahdollista kohdistaa myös asiakirjoihin, joten asiakirjaa itsessään ei voida pitää erityisen merkityksellisenä väärinkäytösten estämisessä. Jos väärinkäytöksiä havaitaan ja tämä katsotaan johtuvan siitä, ettei ilmoitukseen ole liitetty valintaa koskevaa asiakirjaa, on rekisteriviranomaiselle mahdollisuus edellyttää asiakirjan liittämistä vastuuhenkilöiden ilmoittamista koskeviin ilmoituksiin myös laajemmassa mittakaavassa kuin vain yksittäisiin ilmoituksiin liittyen ja jo ilmoituksen jättämisen yhteydessä.

Vastuuhenkilöiden rekisteröimisen vaiheittaminen Verohallinnon lausunnossaan esittämällä tavalla siten, että ensin tulisi rekisteröidä edellisen hallituksen jäsenen ero ei käytännössä toimisi, koska suuressa osassa ilmoituksiin ei liity hallituksen jäsenen eroa, vaan normaali toimikauden päättyminen uuden hallituksen valinnan kautta, jonka ilmoittaa rekisteriin merkitty yritys. Ilmoituksen itseään koskevan rekisterimerkinnän poistamiseksi voi rekisteriin merkitty luonnollinen henkilö tehdä silloin, jos ilmoitusvelvollinen ei esimerkiksi hallituksen jäsenen toimikauden päättymisestä tai erosta huolimatta ole ilmoittanut rekisteriin uusia tietojen

Ilmoituksenantajan fyysinen tunnistaminen

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että laissa ehdotetaan Verohallinnolle tehtäviä ilmoittajien fyysisen tunnistamisen osalta. Tämä edellyttäisi muun muassa erikseen toimivallan määrittelemistä Verohallinnolle tällaista tunnistamista varten. Verohallinto katsoo, että tällainen tunnistamistehtävä on mahdollista jo nykyisin järjestää suoraan julkisen hallinnon yhteispalveluista annetun lain (223/2007) nojalla, eikä tunnistamista tule määrittää Verohallinnon tehtäväksi suoraan tässä laissa.

Fyysisen tunnistamisen edellyttämisen mahdollisuus on katsottu useissa esitysluonnokseen aikanaan annetuissa lausunnoissa tärkeäksi yritysturvallisuutta parantavaksi muutokseksi, jotkin tahot katsovat, että sitä tulisi edellyttää aina kun asioidaan paperilla. Fyysisen tunnistamisen edellyttäminen on esityksen perusteluissa katsottu poikkeukselliseksi menettelyksi (ks. erityisesti s. 161 ja 181), kuitenkin niin, että havaittaessa tiettyyn ilmoitustyyppiin liittyviä väärinkäytöksiä, voitaisiin sitä edellyttää

laajemminkin. Lähtökohtaisesti säännöksen olemassaololla itsessään pyrittäisiin vaikuttamaan insentiiviin ryhtyä väärinkäytöksiin ja lisäksi ohjattaisiin asiakkaita sähköisiin palveluihin.

Tunnistamismahdollisuus koskisi Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämiä kantarekistereitä, keskeisenä kaupparekisteri. Voimassa olevan yritys- ja yhteisötietolain 10 ja 11 §:n nojalla laissa tarkoitettu ilmoitus voidaan toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukseen tai Verohallintoon. Tunnistaminen liittyisi elimellisesti tällaisen ilmoituksen jättämiseen, vaikkakin olisi jälkikäteinen, ellei jotain ilmoitustyyppiä olisi PRH:n toimesta väärinkäytösten johdosta katsottu sellaiseksi, että siihen tulee aina liittyä ilmoituksen antajan tunnistaminen. Kyseessä ei ole katsottava olevan Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävien siirtäminen Verohallinnolle, vaan ilmoitukseen jättämiseen liittyvästä menettelystä säätäminen. Kuten edeltä ilmenee, rekisteri-ilmoitusten jättämiseen ristikkäin sopimusta Verohallinnon ja PRH:n kesken ei tarvita tai edes voida tehdä, koska se perustuu lakiin. Kuitenkin vastuu tunnistamisen edellyttämisestä olisi Patentti- ja rekisterihallituksella.

Tunnistamiseen ei liittyisi mitään erityisen vaativaa menettelyä. Patentti- ja rekisterihallitus ottaisi ilmoituksenantajaan yhteyttä ja ilmoittaisi, että tämän tulee käydä tunnistautumassa sen varmistamiseksi, että ilmoituksen allekirjoittajana esiintyvä henkilö on tosiasiassa kyseinen henkilö. Tunnistaminen tapahtuu normaalisti henkilöllisyyden osoittavalla asiakirjalla. Jos tunnistaminen tapahtuu Verohallinnon toimipisteessä, tieto tunnistamisesta voidaan virkailijoiden kesken välittää esimerkiksi puhelimitse tai turvasähköpostilla. Jos paperi-ilmoittamisessa tunnistamisesta tulisi poikkeukseton menettely tai sen käyttö muuten muodostuisi käytännössä laajaksi, tulisi harkittavaksi, olisiko YTJ:ään saatavissa ominaisuus, johon merkittäisiin tieto henkilön tunnistamisesta. Tätä mahdollisuutta voitaneen joka tapauksessa selvittää rekisteriviranomaisen toimesta.

Toiminimilain, tavaramerkkilain ja osakeyhtiölain yhteensovittaminen

Sekä EK:n että KKK:n lausunnoissa on katsottu tarpeelliseksi yhteensovittaa toiminimilaki, tavaramerkkilaki ja osakeyhtiölaki liittyen toiminimelle rekisteröityyn yleistoimialaan, joka voi estää tosiasiassa eri toimialalla toimivan yrityksen tavaramerkin rekisteröinnin sekoittamisvaaran johdosta. Lausunnonantajien on tältä osin katsottava tuoneen asian esiin tulevaa varten vaatimatta, että asiaa sen pidemmälle käsiteltäisiin kaupparekisterilakia koskevan esityksen yhteydessä.

Tilintarkastusvelvollisuuden valvonta

ST on esittänyt lausunnossaan, että mietintöön sisällytettäisiin lausuma siitä, että *Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää miten tilintarkastusvelvollisuuden noudattamista voidaan entisestään edistää.* ST on lausunnossaan viitannut muun muassa siihen, että työ- ja elinkeinoministeriön kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnössä (TEM 2020:38) todettiin useaan otteeseen, että tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa on tarkoitus edistää kaupparekisterilain uudistamishankkeen yhteydessä. Lisäksi ST katsoo, että Patentti- ja rekisterihallituksen pitäisi valvoa myös sitä, että yhtiön tilintarkastajaksi voidaan rekisteröidä vain tilintarkastajarekisteriin rekisteröity tilintarkastaja.

Hallituksen esityksen kappaleessa 5.1.3 (s.80) on tarkemmin selvitetty sitä, miksi tilintarkastusvelvollisuuden valvontaa koskevaa esitystä ei ole sisällytetty esitykseen tässä vaiheessa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, ettei valvontaa ole mahdollista suorittaa toistaiseksi koneellisesti, koska tilinpäätökset ovat pääsääntöisesti pdf –muotoisia, eivätkä ne siten ole koneluettavia. Samassa yhteydessä on kuitenkin tilintarkastajaan pätevyyteen liittyen todettu, että jatkossa rekisteriviranomaisella on mahdollisuus laiminlyöntimaksun uhalla edellyttää, että kaupparekisteriin merkityllä tilintarkastajalla on tarvittava kelpoisuus hyödyntämällä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämää tilintarkastajarekisteriä.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan rekisteröitymisvelvollisuudesta luopuminen

FA on lausunnossaan arvioinut, että yksityisen elinkeinoharjoittajan rekisteröitymisvelvollisuudesta luopuminen heikentäisi elinkeinonharjoittajaa koskevien tietojen saatavuutta ja luotettavuutta, minkä vuoksi sitä ei tulisi toteuttaa. Jos rekisteröitymisvelvollisuudesta kuitenkin luovuttaisiin, FA pitää välttämättömänä, että rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten oikea-aikainen pääsy asiakkaan tuntemisen edellyttämiin ajantasaisiin tietoihin turvataan muulla tavalla. Myös Poliisihallitus on katsonut, että rekisteröitymisvelvollisuus on osa yritysturvallisuutta.

Kuten esityksessä lausuntopalautteen osalta on todettu (s.109), jo tällä hetkellä yritys- ja yhteisötunnus on kymmenillä tuhansilla sellaisilla luonnollisilla henkilöillä, joita ei ole merkitty kaupparekisteriin, eikä tilanne siten ole uusi. On huomattava, että lausuntokierroksen jälkeen yritys- ja yhteisötietolakia koskevaa 4. lakiehdotusta on muutettu (16.4 §) siten, että viranomaisella ja rahanpesulaissa tarkoitetulla ilmoitusvelvollisella on rahanpesun tai terrorismin rahoituksen estämisen tarkoituksessa oikeus saada tieto, onko sen tunnistamalle luonnolliselle henkilölle annettu yritys- ja yhteisötunnus tai onko sen tunnistaman luonnollisen henkilön ilmoittama yritys- ja yhteisötunnus annettu kyseiselle henkilölle. Näin ollen ilmoitusvelvollisilla olisi mahdollisuus saada tieto myös kaupparekisteriin rekisteröimättömien yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta.

Edelleen FA on viitannut siihen, etteivät tiekunnat saa y-tunnusta, elleivät ne rekisteröidy Verohallinnon ylläpitämään kantarekisteriin. Lausuntoon on tältä osin liitetty valtiovarainministeri Kulmunin vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 280/2020 vp.

Hallituksen esitys sisältää merkittäviä parannusehdotuksia rahanpesulain mukaisten tosiasiallisten edunsaajien rekisteröintiin ja valvontaan liittyen mitä tulee kaupparekisteriin rekisteröitäviin ilmoitusvelvollisiin. Mahdollisia rahanpesuliitännäisiä muutostarpeita esimerkiksi y-tunnuksen saamisen suhteen on arvioitava erikseen. Selvää on, että tällä hetkellä y-tunnus liittyy yritys- ja yhteisötietolain 3 §:n tarkoitettuun kantarekisteriin rekisteröitymiseen.

Pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite

FA on katsonut, että kaupparekisteristä tulisi ilmetä liiketoimintapaikan osoite, mikäli se eroaa kotipaikan osoitteesta. On huomattava, kaupparekisteriin merkittävällä kotipaikalla ei tarkoiteta osoitetietoa, vaan Suomessa olevaa kuntaa. Yrityksen yhteystiedot merkitään yritys- ja yhteisötietojärjestelmään, josta ne merkittäisiin rekisteriviranomaisen toimesta myös kaupparekisteriin. Yhteystiedot sisältävät posti- ja käyntiosoitteen. Liiketoimintapaikan osoitteen rekisteröimistä koskevassa asiassa ei ilmennyt sellaista uutta selvitystä, että sitä tulisi kaupparekisterin näkökulmasta tai muutoinkaan arvioida HE 151/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain ja yritys- ja yhteisötietolain 4 §:n muuttamisesta (s. 33) poikkeavasti.

Siirtymäajat

FA pitää velvoittavaan sähköiseen asiointiin siirtymiselle ehdotettua noin kolmen vuoden siirtymäaikaa poikkeuksellisen pitkänä. Rekisteritietojen laadun varmistamisen ohella velvoittava sähköinen asiointi on keskeinen keino parantaa yritysturvallisuutta ja ehkäistä väärinkäytöksiä, minkä vuoksi siirtymäaikaa tulisi FA:n mukaan lyhentää enintään noin kahteen vuoteen. Samoin siirtymäaika liittyen viranomaisten velvoittamiseen hakea kaupparekisteritiedot kaupparekisteristä tai muusta lähteestä on FA:n mielestä liian pitkä. Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan kaupparekisterilain kokonaisuudistus vaatii suuria tietotekniikkaan liittyviä järjestelmämuutoksia, minkä vuoksi on välttämätöntä, että kaikki esitetyt säännökset eivät tule voimaan vielä lain voimaantulohetkellä, kuten voimaantulo ja siirtymäsäännöksestä ilmenee.

Kuten FA:n lausunnosta ilmenee, yritysturvallisuus sinällään puoltaisi nopeampaa siirtymistä velvoittavaan sähköiseen asiointiin. Ottaen kuitenkin huomioon muutosten toteuttaminen siten, että sähköiset palvelut ovat tosiasiassa käytettävissä sekä ilmoitusvelvollisille varattava riittävä aika omaksua uusi menettely, ei velvoittavaan sähköiseen asiointiin siirtymistä koskevaa suunniteltua voimaantuloajankohtaa ole pidettävä perusteettoman pitkänä. On myös perusteltua varata viranomaisille riittävä aika järjestää toimintansa siten, että kaupparekisteritietojen hankinnassa voidaan hyödyntää tietoteknisiä ratkaisuja.

Muita huomioita lausunnoista

Verohallinto on viitannut siihen, että kaupparekisterilain 31 §:n 2 momentin nojalla PRH:lla on oikeus saada kaupparekisteristä poistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi tieto siitä, onko yksilöidyllä yrityksellä tai yhteisöllä ollut toimintaa Verohallinnon rekisteritietojen perusteella. Tältä osin säännös vastaa voimassa olevan kaupparekisterilain 31 a §:n 2 momentissa säädettyä lukuun ottamatta sitä, että oikeus koskisi jatkossa myös tilannetta, jossa yritys poistetaan rekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä. Kaupparekisteristä on poistettu toimimattomuuden perusteella myös yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Edelleen Verohallinnon vastineeseen liittyen elinkeinolupien merkintä rekisteriin ei jatkossa perustuisi ilmoitusvelvollisten omiin ilmoituksiin, joita ei ole käytännössä juurikaan edes tehty. Jos tietty lupa halutaan

kaupparekisteriin rekisteröitäväksi, se tulisi säätää toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi, kuten tällä hetkellä tiettyjen lupien osalta asian tila onkin.

Mitä tulee Verohallinnon viittaamiin yksityisten elinkeinoharjoittajien julkisiin yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä ilmeneviin perustietoihin, asiasta säädetään yritys- ja yhteisötietolain lisäksi verotustietojen julkisuudesta annetussa lain (1346/1999) 8 §:ssä.

Elinkeinotoimintalaki

Edellä lausunnoista annetun vastineen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa esityksen sivulta 45 ilmenevästi, että kumottaessa laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta esitetyllä tavalla, kumoutuu samalla viimeksi mainitun lain nojalla annettu asetus kunniamerkkien valmistuksesta ja kaupasta (124/1942) sekä asetuksen nojalla annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (876/1943). Näiden osalta ei ole esitetty uutta sääntelyä.

Jyri Oksanen
Erityisasiantuntija