Eduskunta
Talousvaliokunta

Asiantuntijalausunto
28.11.2024

Asia: HE 193/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupparekisterilain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaupparekisterilakiin lisättäväksi säännökset ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella selvitystilaan tai kaupparekisteristä poistettavaksi määrätyn yhtiön tai osuuskunnan selvitystilan lopettamisesta tai palauttamisesta kaupparekisteriin hakemuksesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi hakemuksen hyväksymisen edellytyksistä, määräajasta hakemuksen tekemiselle ja aikaisemman hakemukseen annetun päätöksen vaikutuksesta uuden hakemuksen hyväksymiselle. Lakia sovellettaisiin ilmoitusvelvolliseen, joka on määrätty selvitystilaan tai poistettu kaupparekisteristä vuoden 2023 alusta alkaen.

Kaupparekisterilain voimaantulosäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rekisteritietojen ajantasaisuuden tarkistamista koskevaa säännöstä alettaisiin soveltaa vuoden 2026 sijaan vasta vuonna 2027.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.3.2025.

Tausta

Osakeyhtiölaissa (624/2006), osuuskuntalaissa (421/2013) ja asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) säädetään siitä, että Patentti- ja rekisterihallituksen (jäljempänä myös *rekisteriviranomainen* tai *PRH*) on määrättävä osakeyhtiö, osuuskunta, asunto- osakeyhtiö tai keskinäinen kiinteistö-osakeyhtiö (jäljempänä käytetään yhteisenä nimitystä myös *yhtiö* tai *ilmoitusvelvollinen*) selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä tiettyjen kaupparekisteriin liittyvien ilmoitusten laiminlyöntien perusteella. Tällaisia laiminlyöntejä ovat tilinpäätöksen, toimikelpoisen hallituksen ja elinkeinotoimilaissa (565/2023) tarkoitetun edustajan ilmoittamisen laiminlyönti. Lisäksi kaupparekisterilaissa (564/2023) säädetään vastaavasta menettelystä siltä osin kuin kyse

on tosiasiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamisen laiminlyönnistä. Jos ilmoitusvelvolliseen sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia, sillä ei ole velvollisuutta tilinpäätöstietojen tai tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamiseen.

Selvitystilaan tai rekisteristä poistettavaksi määräämistä edeltää ainakin kaksi kehotusta laiminlyönnin korjaamiseksi, käytännössä rekisteriviranomainen on usein muistuttanut ilmoitusvelvollisuudesta jo ennen varsinaista kehotusmenettelyä. On huomattava, että ilmoitusvelvollisuus tulisi täyttää ilman kehotusta. Käytännössä rekisteriviranomainen ei kuin poikkeuksellisesti määrää ensi vaiheessa ilmoitusvelvollisen selvitystilaan, vaan rekisteristä poistettavaksi. Rekisteristä poistettu ilmoitusvelvollinen voidaan myöhemmin määrätä myös selvitystilaan, jos sille on tarvetta.

Ennen vuotta 2023 ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella poistettujen yhtiöiden kohdalla rekisteriviranomaisen noudatti ja noudattaa käytäntöä, jonka mukaan yhtiö voi pyytää palauttamista rekisteriin viiden vuoden kuluessa siitä, kun yritys on poistettu rekisteristä. Vastaava koskee myös poikkeuksellisesti selvitystilaan määrätyn ilmoitusvelvollisen selvitystilan lopettamista. Käytäntö perustuu hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamista koskevan säännöksen aikaisempaan tulkintaan ja soveltamiseen.

Vuoden 2023 alusta tätä tulkintaa on muutettu, eikä laiminlyönnin korjaamisen enää ole katsottu johtavan hallintolain 50 §:n soveltumiseen. Toisin sanoen päätöksessä ei ole katsottu olevan sellaista asiavirhettä, joka korjaantuisi, kun tiedot ilmoittaa jälkikäteen. Asiavirheen korjaamista koskevasta päätöksestä ei voi valittaa.

Tulkintakäytännön muuttamisen jälkeen rekisteriviranomainen on ohjannut rekisteristä poistettuja ilmoitusvelvollisia hakemaan muutosta päätökseen valittamalla siitä Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on kesällä 2024 antanut ensimmäisiä päätöksiä, joissa se katsonut rekisteristä poistoa koskevat päätökset lainmukaisiksi.

Laissa ei ole säännöksiä laiminlyönnin perusteella selvitystilaan tai rekisteristä poistettavaksi määrätyn ilmoitusvelvollisen selvitystilan lopettamisesta tai rekisteriin palauttamisesta. Ottaen huomioon rekisteristä poistamisen lopullisuus, edellyttää elinkeinotoiminnan jatkaminen tällaisessa tilanteessa ilmoitusvelvollisen purkamista selvitysmenettelyn kautta ja uuden yhtiö perustamista. Käytännössä tämä voi johtaa esimerkiksi veroseuraamuksiin, samoin kuin työntekijöiden, lainojen ja muiden sopimusten irtisanomisiin tai ainakin uudelleenjärjestelyihin.

Kaupparekisterilaki

Esityksessä ehdotetaan kaupparekisterilakiin lisättäväksi säännökset rekisteriviranomaisen selvitystilaan tai kaupparekisteristä poistettavaksi määräämän ilmoitusvelvollisen selvitystilan lopettamisesta tai palauttamisesta kaupparekisteriin. Säännöksiä sovellettaisiin sellaiseen ilmoitusvelvollisuuteen, joka on määrätty selvitystilaan tai poistettu kaupparekisteristä sen laiminlyötyä kaupparekisteriin liittyvän ilmoitusvelvollisuuden. Lakia sovellettaisiin myös sellaiseen ilmoitusvelvolliseen, joka on rekisteristä poistamisen jälkeen määrätty selvitystilaan. Laissa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia olisivat osakeyhtiö,

osuuskunta, asunto-osakeyhtiö ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiö, mutta myös muu ilmoitusvelvollinen, johon sovelletaan erityislainsäädännön nojalla yhteisölainsäädännön selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevia säännöksiä. Päätöksen selvitystilan lopettamisesta tai rekisteriin palauttamisesta tekisi Patentti- ja rekisterihallitus ilmoitusvelvollisen hakemuksesta.

Edellytyksenä selvitystilan lopettamiselle tai rekisteriin palauttamiselle olisi, että ilmoitusvelvollinen korjaa selvitystilaan määräämisen tai rekisteristä poistamisen perusteena olleen laiminlyönnin sekä rekisteritiedoissa olevat muut virheet ja puutteet, rekisteriviranomaiset ilmoitusvelvolliselle määräämät maksut on suoritettu, ilmoitusvelvollinen ei ole purkautunut tai sen omaisuutta jaettu, eikä selvitystilan lopettamiselle tai palauttamiselle ole muutakaan lainsäädännöstä johtuvaa estettä.

Hakemus olisi tehtävä vuoden kuluessa selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevasta päätöksestä. Toistuvien laiminlyöntien estämiseksi, jos ilmoitusvelvollista koskeva selvitystila olisi määrätty lopetettavaksi tai ilmoitusvelvollinen olisi palautettu rekisteriin esityksessä tarkoitetusta hakemuksesta selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevaa uutta päätöstä edeltäneen viiden vuoden aikana, ei selvitystilaa määrättäisi lopetettavaksi tai ilmoitusvelvollista palautettaisi rekisteriin.

Selvitystilan lopettamista tai rekisteriin palauttamista koskevaan hakemukseen annettu päätös ei estäisi ilmoitusvelvollista hakemasta muutosta selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevaan päätöksen. Erikseen säädettäisiin hakemuksen tekemisestä tilanteessa, jossa tuomioistuin on keskeyttänyt selvitystilaan tai rekisteristä poistettavaksi määräämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon.

Lakia sovellettaisiin ilmoitusvelvolliseen, joka on määrätty selvitystilaan tai poistettu kaupparekisteristä 1.1.2023 tai sen jälkeen. Vuoden määräaika hakemuksen tekemiselle laskettaisiin lain voimaantulosta, jos päätös selvitystilaan määräämisestä tai rekisteristä poistamisesta on tehty sitä ennen.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi siitä, että rekisteristä poistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi rekisteriviranomaisella olisi oikeus saada Verohallinnolta tieto muiden yhtiömuotojen lisäksi myös sellaisen ilmoitusvelvollisen toiminnasta, johon sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia.

Edellä mainitun lisäksi kaupparekisterilain voimaantulosäännössä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rekisteritietojen ajantasaisuuden tarkistamista koskevaa säännöstä alettaisiin soveltaa vuoden 2026 sijaan vasta vuonna 2027. Tämä johtuu järjestelmämuutosten toteuttamisen vaatimasta lisäajasta.

Lainvalmistelun ajaksi keskeytetty poistomenettely

Patentti- ja rekisterihallitus on 17.9.2024 ilmoittanut keskeyttävänsä rekisteristä poistot rekisteriin palauttamista koskevan lainsäädännön valmistelun ajaksi. Keskeytettynä olevassa poistomenettelyssä on noin

21 500 ilmoitusvelvollista siten, että noin puolessa on kysymys edunsaajatietojen laiminlyönnistä ja toisessa puolessa tilinpäätöksen ilmoittamisen laiminlyönnistä. Tosin on huomattava, että edunsaajatiedot laiminlyöneiden osalta prosessiin on valikoitunut rekisteriviranomaisen mukaan tässä vaiheessa erityisesti sellaisia ilmoitusvelvollisia, jotka ovat laiminlyöneet myös tilinpäätöksen ilmoittamisen.

Poistomenettelyn viimeisessä vaiheessa rekisteriviranomainen tekee laiminlyönnin korjaamista koskevasta kehotuksesta merkinnän kaupparekisteriin, jonka jälkeen ilmoitusvelvollisella on noin 3,5 kuukautta aikaa korjata laiminlyönti. Keskeytetyssä poistomenettelyssä on viisi erillistä erää ilmoitusvelvollisia, joista neljässä kehotuksesta oli tehty merkintä kaupparekisteriin.

Esityksen voimaantulosäännöksen viimeisessä kohdassa on keskeytyksessä olevien ilmoitusvelvollisten osalta ehdotettu säädettäväksi seuraavaa:

> *Jos rekisteriviranomainen on keskeyttänyt ilmoitusvelvollisen rekisteristä poistamista koskevan menettelyn 17 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen mutta ennen tämän lain voimaan tuloa ja ilmoitusvelvolliselle lähetetystä kehotuksesta korjata laiminlyönti on jo tehty rekisterimerkintä kaupparekisteriin, rekisteriviranomaisen on ennen rekisteristä poistamista lähetettävä tieto merkinnästä ilmoitusvelvollisen vastuuhenkilölle ja varattava samassa yhteydessä kohtuullinen aika korjata laiminlyönti. Jos vastuuhenkilö tai tämän yhteystieto ei ole käytettävissä, lähetään tieto ja varataan korjausmahdollisuus ilmoitusvelvolliselle, jos ilmoitusvelvollisen yhteystieto on käytettävissä. Asia voidaan ratkaista, vaikka vastuuhenkilön tai ilmoitusvelvollisen ei voitaisi näyttää vastaanottaneen lähetystä.*

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena oli vielä varata ilmoitusvelvolliselle, käytännössä siis sen vastuuhenkilölle, mahdollisuus korjata laiminlyönti. On kuitenkin ilmennyt, että rekisteriviranomainen poistaa kehotusmerkinnän noin viiden kuukauden (150 päivää) kuluttua sen tekemisestä, mikäli ilmoitusvelvollista ei ole siihen mennessä poistettu rekisteristä. Viimeisenkin erän osalta kehotusmerkintä poistuu tammikuussa 2025. Kun merkintä poistetaan, tulkitsee rekisteriviranomainen menettelyn raukeavan.

Edellä mainittu huomioiden työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että voimaantulosäännöksen viimeinen kohta, jossa ehdotetaan säädettävän keskeytyksessä olleen poistomenettelyn jatkamisesta, on tarpeeton. Riippumatta siitä, onko kehotusmerkintä poistettu ennen lain voimaan tuloa tai vasta sen jälkeen, on perusteltua, että poistomenettelyssä olevia kohdellaan yhdenvertaisesti, eikä keskeytettyä poistomenettelyä jatketa.

Vaikutukset

Vuodesta 2019 alkaen rekisteristä on laiminlyöntien perusteella poistettu noin 55 000 ilmoitusvelvollista. Rekisteriin palautettavien määrä on ollut noin 6 % poistettujen kokonaismäärästä. Vuoden 2023 alusta alkaen rekisteristä poistettuja ilmoitusvelvollisia ei ole enää palautettu

rekisteriin laiminlyönnin korjaamisen perusteella. Rekisteriin palauttamisen mahdollistamisella esitetyllä tavalla olisi ilmoitusvelvollisen lisäksi vaikutuksia omistajiin, työntekijöihin, sopimuskumppaneihin ja asiakkaisiin.

Vuoden 2026 loppuun saakka rekisteriviranomainen perisi hakemuksen käsittelystä perustamisilmoitusta vastaavan käsittelymaksun, joka on tällä hetkellä 370 euroa. Myöhemmin maksusta säädettäisiin erikseen Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista annettavalla asetuksella. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallituksen ja Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) välille toteutettaisiin kyselyrajapinta, josta aiheutuviksi kustannuksiksi PRH:lle on arvioitu 15 000–30 000 euroa ja ORK:lle noin 20 000 euroa. Omien kustannustensa kattamisen lisäksi PRH korvaisi ORK:lle aiheutuvat kustannukset.

Hakemukseen annetuista päätöksistä voitaisiin valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen, mutta valitusten määrää ei arvioida erityisen suureksi.

Voimaantulo

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.3.2025.

Jyri Oksanen
Erityisasiantuntija