

24.8.2016

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 5.6.2017, TEM/781/00.04.01/2015

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto kaupparekisterin kehittämistä pohtineen työryhmän muistiossa esitetyistä kehittämis ehdotuksista

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) ylläpitämän kaupparekisterin kehittämistä pohtineen työryhmän muistiossa esitetyistä kehittämis ehdotuksista. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Työryhmän muistiossa on käsitelty alustavia ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmä ehdottaa, että jatkossa PRH tarjoaisi viranomaisille maksutta kaupparekisteriotteen mukaiset tiedot sekä tilinpäätöstiedot joko sähköisen rajapinnan kautta tai PRH:n sähköisestä tietopalvelusta. Jatkossa asiakkaan ei tarvitsisi tilata ja toimittaa kaupparekisteriotteita viranomaiskäyttöön. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että noin puolet kaupparekisteri-ilmoituksista käsiteltäisiin jatkossa automaattisesti. Tarvittavien liitteiden määrää vähennetään eikä viranomainen erikseen tarkasta ilmoitettuja tietoja. Menettely perustuu sähköiseen asiointiin, jossa ilmoituksen tekijä tunnistetaan ja asiointivaltuudet tarkastetaan. Tietojen laadun ja ajan tasaisuuden parantamiseksi työryhmä ehdottaa, että kaupparekisteriin merkityt tiedot lähetetään vuosittain yrityksen tarkastettavaksi. Tietojen lähettäminen tapahtuisi sähköisesti kansallisen palveluarkkitehtuurin mukaisen yrityksen palvelunäkymän ja viestinvälityspalvelun avulla. Tiedot voisi halutessaan vahvistaa vuosittain, ja tämä olisi tehtävä vähintään kerran viidessä vuodessa. Työryhmä on myös yleisellä tasolla arvioinut kaupparekisterin rahoitusta, ja ehdottaa siirtymistä ilmoituskohtaisista maksuista vuosimaksuun.

Kaupparekisteri on luonteeltaan julkinen rekisteri. Ehdotuksen mukaan kaupparekisteriasioinnissa on tavoitteena siirtyä tulevaisuudessa kokonaan sähköiseen asiointiin. Työryhmän ehdotuksen mukaan jatkossa sähköiseen asiointiin siirtymisen jälkeen noin puolet kaupparekisteri-ilmoituksista voitaisiin lisäksi käsitellä automaattisesti, mikä tehostaisi huomattavasti rekisteriviranomaisen toimintaa.

Osa kaavailluista kaupparekisteritoimintaa koskevista muutoksista edellyttää ennemminkin konkreettisia muutostoimia kuin lainsäädännöllisiä muutoksia.

Yleishuomiona liikenne- ja viestintäministeriö esittää seuraavaa:

Yleisellä tasolla muistiossa esitetyt ehdotukset tavoitteineen ovat kannatettavia ja tukevat hallitusohjelman mukaisia tavoitteita digitalisaation edistämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa tavoitteita tehostaa julkisen sektorin toimintaa ja sähköisten palveluiden kehittämistä ja ehdotusta avata julkisen rekisterin tietovaranto sähköisen rajapinnan välityksellä sekä yksityisten että viranomaisten hyödynnettäväksi. Ehdotuksessa mainittu tavoite mahdollistaa kaupparekisterin tietojen laajempi käytettävyys ja sen sisältämän tiedon jatkohyödyntäminen tukevat hallituksen elinkeinotoiminnan digitaalisen kasvuympäristön rakentamisen tavoitteita. Samalla se tehostaa viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa heidän hoitaessaan lakisääteisiä tehtäviään. Edelleen liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotuksen mukaisesti ilmoitusprosessin automatisointia niiden ilmoitusten osalta, joita on lukumääräisesti paljon ja ilmoitukset ovat juridisesti katsoen yksinkertaisia. Tämä ehdotus tukee yleisesti automaatiokehitystä.

Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin pitää tärkeänä, että työryhmä arvioi jatkotyöskentelyssään sitä, onko mahdollista esittää kunnianhimoisempia ja konkreettisempia ehdotuksia muistiossa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi - sekä lakiehdotuksen että käytännön toimenpiteiden tasolla.

Muistion tarkemmasta sisällöstä liikenne- ja viestintäministeriö esittää seuraavaa:

Muistiossa on todettu, että käytännössä siinä esitettyjen keskeisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että täysin sähköinen asiointipalvelu on ensin otettu käyttöön. Tarkoitus on hyödyntää valtionhallinnon yleisiä tukipalveluita. Muistiossa ei ole ehdotettu tarkempia toimenpiteitä, jotka edistäisivät sähköisen asiointipalvelun käyttöönottoa tai vauhdittaisivat sähköiseen asiointiin siirtymistä. Liikenne- ja viestintäministeriö näkee, että hyvien tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi rohkeammin pyrkiä esittämään kunnianhimoisempia keinoja ja konkreettisia ehdotuksia.

Lisäksi muistiossa tavoitteeksi on ilmoitettu rekisterin tietojen käytettävyyden parantaminen. On ehdotettu, että kaupparekisteriotteen tiedot olisivat jatkossa viranomaisille tarjolla ajantasaisina sähköisen rajapinnan kautta, mikä mahdollistaa sen, että asiakas ilmoittaa tiedot ainoastaan kerran yhdelle viranomaiselle. Lisäksi avointa dataa olisi sähköisen rajapinnan avulla koneluettavassa muodossa tarkoitus saattaa yksityisten toimijoiden käyttöön.

PRH:n rekistereissä olevan tiedon käytettävyys rakenteellisessa muodossa edellyttää, että sähköinen rajapinta on olemassa. Jo nykyisellään rekisteristä on mahdollista saada avointa dataa. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että datan avaamiseen suhtauduttaisiin uudistuksessa entistä kunnianhimoisemmin. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että avoimen datan saatavuus ja datan jatkohyödyntäminen muun muassa kehittämis- ja innovaatiotoimintaan uusien palveluiden ja liiketoimintamallien kehittämiseksi olisi asetettava uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi, ja nostettava selkeämmin muistiossa esille. Tätä tavoitetta olisi syytä pyrkiä lainsäädännön tasolla tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa rajoissa kunnianhimoisemmin edistämään, jotta datan hyödyntämiseen perustuvia liiketoimintaratkaisuja syntyisi.

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää myös, että viranomaisille tietojen maksuttomuuden pitäisi olla laaja. Esityksessä puhutaan tietojen maksuttomuudesta viranomaisille silloin, kun kaupparekisterin tietoja tarvitaan esimerkiksi hakemuksen liitteeksi. Viranomaiselle kaupparekisterin ja verohallinnon (ytj.fi sivuilta saatavien tietojen) pitäisi olla maksuttomia myös muutoin. Tietoja pitäisi voida hyödyntää laajasti maksutta mm. sidonnaisuuksia arvioitaessa tai esimerkiksi tarjouspyyntöön osallistuneiden taloudellista asemaa arvioitaessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että muistioon lisättäisiin selkeämmin tavoite parantaa rekisteröityjen mahdollisuutta hallita rekisteriin sisältyvää omadataa. Tietojen tarkastusoikeus ei enää nyky maailmassa ole riittävä keino parantaa rekisteröidyn oikeuksia hallita itseään koskevaa dataa. Tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 12 artikla (III luku, rekisteröidyn oikeudet) antaa rekisteröidylle luonnolliselle henkilölle oikeuden ja perustaa rekisterinpitäjälle velvollisuuden antaa rekisteröidylle tämän pyynnöstä rekisteriin sisältyvät itseä koskevat tiedot. Tältä osin muistiossa ehdotettua vuosittaista tarkastusoikeutta ja erityisesti sen riittävyyttä tulisi tarkkaan arvioida tietosuoja-asetuksen sääntelyn valossa.

Omadata-malli mahdollistaisi jatkossa osaltaan uusien liiketoimintamallien syntyvän, kun rekisteröidyillä (yksityishenkilöt, yritykset) on mahdollisuus hallinnoida omien tietojensa käyttöä yhä kattavammin, ja vaikuttaa datan jatkokäyttömahdollisuuksiin omadatan haltijan suostumukseen perustuen.

Luonnoksessa ehdotettu tietojen tarkastaminen viranomaisen toimesta viiden vuoden välein vaikuttaa nykyoloissa varsin pitkältä aikaväliltä, eikä välttämättä edesauta tietojen pysymistä ajantasaisina. Määräajan tulisi olla korkeintaan yksi vuosi, sillä kyseinen toiminto on viranomaisen puolelta automatisoitavissa, eikä tietojen tarkastamisesta koidu yrityksellekään kohtuutonta työkuormaa.

Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on edelleen parantaa kaupparekisterin luotettavuutta. Tietoturvan varmistaminen on oleellinen osa uudistustyötä ja ehdotuksessa on tämä aspekti suhteellisen hyvin huomioitu. Muistiossa todetaan, että sähköinen asiointi on paperimuotoista käsittelyä turvallisempaa. Tässä yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö esittää muistiota tai myöhempää mahdollista lainsäädäntöehdotusta täydennettäväksi siten, että sähköisen asioinnin turvallisuus varmistetaan hyödyntämällä tunnistus- ja luottamuspalvelulain mukaista vahvaa sähköistä tunnistamista.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa muistioon täydennettäväksi, että vahvoin sähköisiin tunnistusvälineisiin lukeutuu verkkopankkitunnistusten ja henkilövarmenteiden lisäksi esim. mobiilivarmenteet. Liikenne- ja viestintäministeriö toivoo, että muistiossa tai myöhemmässä mahdollisessa lainsäädäntöehdotuksessa tuotaisiin esille, että vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden saatavuutta pyritään parantamaan ensitunnistamisen hintasääntelyn avulla, jota koskeva hallituksen esitys (HE 83/2017 vp.) on annettu hiljattain. Lisäksi muistiossa olevissa viittauksissa tunnistuslakiin ja eIDAS-asetukseen sekä niiden soveltamiseen tehdyissä viittauksissa on

jossain määrin epätarkkuuksia, joihin mahdollisessa lainsäädännön jatko-työssä on syytä kiinnittää huomiota.

Liiketoimintakieltojen osalta suunnitellut uudistukset ovat järkeviä ja liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa PRH:lle toimivaltuuksia kieltojen toteutumisen valvontaan.

Eri rahoitusvaihtoehtojen osalta liikenne- ja viestintäministeriö ei varaukselta kannata vuosimaksua. Erityisesti ajattelemme toimialamme pieniä toimijoita, joille vuosimaksu voisi nousta liian korkeaksi, mikä rajoittaisi yritystoimintaan ryhtymistä ja monopolisoisi markkinoita. Kannamme samaa huolta kuin Suomen yrittäjät omassa lausumassaan. Toisin kuin yrittäjät ehdottavat liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että vuosimaksun suuruus sidottaisiin yrityksen liikevaihtoon esimerkiksi siten, ettei vuosimaksua peritä aivan pienimmiltä yrityksiltä ollenkaan ja isojenkin kohdalla se olisi kohtuullinen. Toki esimerkiksi 20 euron maksu tuskin on kenellekään merkityksellinen, mutta 330 euron suuruinen (nykyinen osakeyhtiön perustamismaksu) voisi olla jo pienyrittäjälle liikaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön liikenteen rekisteriuudistus osana liikenteen palvelulain toista vaihetta:

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on käynnissä liikennekaari-hanke, jonka osana annetaan laaja lainsäädäntöehdotus kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen osa (laki liikenteen palveluista 320/2017) tulee pääosin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018, tietoa avaamista koskevat velvoitteet jo 1.1.2018. Hankkeen toisessa vaiheessa, jota koskeva lausuntokierros on päättynyt 2.6.2017, on ehdotus liikenteen rekistereiden kokonaisuudistuksesta (V osa). Ehdotus sisältää täysin uudenlaisen sääntelymalliin siirtymisen, joka mahdollistaa rekisteritietojen tehokkaan hyödyntämisen.

Hankkeen toisessa vaiheessa rekisterin ylläpitoa koskeva sääntely ehdotetaan koottavaksi yhteen lakiin siten, että sama sääntely koskee horisontaalisesti kaikkia Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin ylläpitämiä liikenteen rekistereitä kaikilta liikenteen sektoreilta. Sirpaleisista yksittäisten rekisterien ylläpidosta ja niistä koskevasta sääntelystä on ehdotuksessa siirrytty niin sanottuun tietovaranto-ajatteluun muodostamalla liikenteen rekistereistä yksi tietovaranto. Samoin tietojen hyödyntämistä edistetään siten, että tietojen luovuttamista ja saamisoikeuksia koskevaa sääntelyä yksinkertaistetaan huomattavasti tietosuoja-asetuksen asettamat velvoitteet huomioon ottaen. Edelleen uudella sääntelymallilla mahdollistettaisiin rekistereissä olevien tietojen huomattavasti parempi hyödyntäminen kehittämis- ja innovaatiotoimintaan.

Muuta lausuttavaa

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva Liikennevirasto haluaa nostaa esille HANDI:n, eli valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelman, jota ei selvityksessä mainita. Liikenneviraston mukaan kyseinen hanke olisi hyvä ottaa huomioon kaupparekisteriuudistusta tehtäessä. HANDI:n puitteissa esimerkiksi suunnitellaan HILMAN yhteyteen toimittajatietopalvelua ja olisi tietenkin järkevää, että se hakisi perustiedot kaupparekisteristä.

Merenkulun tukipäätöksiä tehtäessä Liikennevirastossa tarkastetaan nykyisin jokaisen hakemuksen osalta, noin 400 kertaa vuodessa, että hakijalla/hakijoilla yhdessä on yrityksen nimenkirjoitusoikeus. Tämä tapahtuu sähköisesti hakemalla ajantasainen kaupparekisteriote hakemuksen teon jälkeiseltä ajalta. Sähköinen asiakirja viedään manuaalisesti merenkulutukien sähköiseen arkistoon, ja se päättyy Liikenneviraston sähköiseen arkistoon. Nimenkirjoitusoikeuden tarkastaminen on tärkeä väärinkäytösten estämiseksi ennalta ja myös siksi, että toisinaan hakijalla ei alun perin ole nimenkirjoitusoikeutta, vaan tämä joutuu täydentämään hakemusta siltä osin.

Liikennevirastossa on pyritty saamaan merenkulun tuista sähköisiä rajapintoja viranomaisten, esimerkiksi verohallinnon, järjestelmiin siinä ainakaan toistaiseksi onnistumatta. Olisi hyvä, jos kaupparekisteriin ja muun muassa merenkulun tukien sähköisen asiointijärjestelmän välille saataisiin sähköinen rajapinta. Tietojen tarkastamisen helppous ja tietojen oikeellisuus ovat molemmat tärkeitä arvoja.

Toisaalta olisi hyvä, jos kaupparekisteriä kehitettäessä nimenkirjoitusoikeuden tarkastamiseen saataisiin jonkinlainen automatiikka. Tällöin hakijan ilmoittaessa allekirjoittajan tai allekirjoittajat kaupparekisteri osaisi ilmoittaa, että näillä allekirjoituksilla (myös sähköisellä vahvalla tunnistautumisella) yhtiö tulee laillisesti edustetuksi. Jos nimi on väärä tai nimenkirjoittajia tarvitaan useampi, järjestelmä toteaisi myös tämän. Nykyinen kaupparekisteri on rakennettu siten, että siitä pitää tulkita, keillä on kyseisen yhtiön nimenkirjoitusoikeus. Usein on niin, että se on jollain prokuristilla tai toimitusjohtajalla yksin tai yhdessä toisen prokuristin tai hallituksen jäsenen kanssa ja lisäksi hallituksella. Valtionavustushakemusten sähköisen asioinnin kehittämisessä VRK ei tiettävästi ole pystynyt lupaamaan järjestelmän toimivuutta kuin yhdellä hakemuksen allekirjoittajalla. Se ei vastaa yritysten tai valtion ratkaisuja isoja rahamääriä koskevien päätösten allekirjoittamisessa, joten kaupparekisterin ja sähköisen asioinnin kehittämisessä on vielä paljon tehtävää.

Muiden toimijoiden on voitava luottaa kaupparekisterin julkiseen luotettavuuteen. Siksi tietojen on oltava muun muassa taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten osalta jatkuvasti ajantasaisia. Jos tietoja ei mitenkään ihmisvoimin tarkasteta kuin kuten esitetty, jälkikäteen kerran vuodessa, saatetaan siinä piillä ongelmia.

Ilmatieteenlaitos ehdottaa myös, että olisi hyvä jos valtion virasto voisi ilmoittaa kaupparekisteriin tietojaan vapaaehtoisesti. Tämä olisi erityisen tärkeää sen osalta, keillä on oikeus tehdä sopimuksia viraston puolesta (vastaisi yrityksen toiminimenkirjoitusoikeutta). Tarjouskilpailuissa ja jopa pienissä sähkösopimusten tekemistä koskevissa asioissa (esim. Ilmatieteenlaitoksen automaattisen havaintoaseman perustamistilanteessa) vaaditaan usein todisteita siitä, että allekirjoittajalla on oikeus tehdä laitoksen puolesta sopimuksia. Asian hoituminen kaupparekisterin avulla sujuvoittaisi toimintaa - varsinkin, jos sopimuskumppani voisi tarkistaa asian sähköisesti kustannuksitta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva Liikenteen turvallisuusvirasto, Trafilla olisi tarvetta saada rajapinnan kautta myös yrityskiinnitystietoja mutta yrityskiinnitysrekisterin tiedot eivät kuuluneet työryhmän ehdotuksiin. Yritysten toimipaikkatietojen keskitetty rekisteröinti esimerkiksi

niin, että PRH tarjoaisi palvelun, jossa yritykset voisivat näitä itse ylläpitää, olisi Trafin mielestä toivottavaa. Tällöin kunkin viranomaisen ei tarvitsisi itse hallinnoida näitä tietoja.

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Juhapekka Ristola
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jakelu: kirjaamo@tem.fi

Tiedoksi: Liikennevirasto
Viestintävirasto
Liikenteen turvallisuusvirasto, Trafi
Ilmatieteen laitos