

Asia: VN/5810/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1) Lausuntonne yleisesti esityksestä.

Esitetyt säännösmuutokset edistävät pääsääntöisesti niille asetettuja tavoitteita. Ehdotusta yhteisöjen velvollisuudesta tarkistaa kaupparekisteritietojensa ajantasaisuus voidaan pitää hyvänä, koska tämä parantaisi kaupparekisteritietojen luotettavuutta. Hallinnollisen taakan keventämiseksi on kannatettavaa, että muut viranomaiset saisivat esimerkiksi sähköisen rajapinnan kautta kaupparekisteritiedot käyttöönsä eikä yritysten tarvitsisi toimittaa kaupparekisteriotetta erikseen eri tahoille.

Kaupparekisteriin merkittäviin tietoihin edotetut muutokset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan erinäisiä muutoksia kaupparekisteriin merkittäviin tietoihin. Nykytilan arvioinnista käy ilmi eri viranomaisten ylläpitämien erilaisten rekisterien "verkosto". Kaupparekisteriä pidetään eräänlaisena tiedot kokoavana rekisterinä, vaikka sinne ei nykytilassakaan kaikkia tietoja ja toimijoita merkitä. Hallituksen esitysluonnoksessa elinkeinoluvan ja yksityisen elinkeinonharjoittajan ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista koskevia ehdotuksia on perusteltu sillä, että tiedot ovat saatavissa muista julkisista rekistereistä ja etteivät kaupparekisteriin merkityt tiedot nykytilassa välttämättä ole ajantasaiset erinäisistä syistä johtuen. Kaupparekisterin luonne ja tarkoitus huomioon ottaen ei voida pitää perusteltuna rajoittaa rekisteriin merkittävien tietojen määrää rekisterinpitäjän toimintaan ja resursseihin liittyvillä perusteilla. Tietosisällön rajoittamisen sijaan tulisi panostaa rekisterinpitäjän mahdollisuuteen selvittää ja puuttua ilmoituslaininlyönteihin. Rekisterimerkintöjä hyödyntävän viranomaisen näkökulmasta on kannatettavaa, että tiedot löytyvät kattavasti ja kootusti, ettei niitä tarvitse hakea ja tarkistaa eri viranomaisten rekistereistä. On myös huomioitava, että muutokset kaupparekisteriin merkittävien tietojen kattavuudesta saattavat vaikuttaa toisen viranomaisen, kuten Verohallinnon, ylläpitämien rekisterien luonteeseen ja käyttötarkoitukseen.

Verotustiedot on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (verotietolaki) nojalla lähtökohtaisesti salassapidettäviä ja julkiset verotustiedot on säädetty erikseen. Verotietolain esitöissä (HE149/1999) todetaan, että yksittäisestä verovelvollisesta on verohallinnon rekistereissä myös tietoja, jotka ovat julkisia muiden viranomaisten ylläpitämissä, useimmiten yleiseen käyttöön tarkoitetuissa rekistereissä. Tiedot annetaan veroviranomaiselle yksinomaan verotusta varten. Tietojen määrä on vähäinen pääosin salassa pidettävistä tiedoista koostuvissa verohallinnon rekistereissä, jonka vuoksi niitä on vaikea erottaa salassa pidettävistä tiedoista. Koska tiedot ovat vaivattomasti saatavissa muiden viranomaisten rekistereistä, niiden julkisuudella Verohallinnossa ei olisi sanottavaa käytännön merkitystä. Hallituksen esitysluonnoksella esitetty muutos Verohallinnon rekisteriin merkittyjen tietojen näkyvyydestä yritys- ja yhteisö-tietojärjestelmässä tulisi arvioida myös verotusta varten annettujen tietojen julkisuuden ja salassapidon kannalta. Todettakoon myös, että Verohallinnon rekisteröinnin edellytyksistä säädetään verolainsäädännössä, kaupparekisteriin ilmoittautumisvelvollisuuden tutkiminen kuuluu kyseisen rekisterinpitäjän toimivaltaan.

Esityksen ehdotukset Yrityksen digitalous-hankkeen näkökulmasta

Kaupparekisteriasioinnissa siirryttäisiin velvoittavaan sähköiseen asiointiin 1.1.2026, pois lukien kuitenkin yksityiset elinkeinonharjoittajat, yhdistykset ja säätiöt. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että perustamis-, muutos- ja lopettamisilmoitukset samoin kuin tilinpäätös ja muut kaupparekisterille annettavat asiakirjat sekä lisäselvitykset tulisi toimittaa sähköisenä (s. 51). Kaupparekisterilaissa (12 §) viitattaisiin yritys- ja yhteisötietolakiin. Yritys- ja yhteisötietolaissa (10 §) ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tilinpäätöksen sähköisestä toimittamisesta. Sen sijaan lausuntokierroksella (22.4. asti) olevan kirjanpitolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan suuryrityksillä, keskikokoisilla yrityksillä ja säätiöillä olisi jatkossa velvollisuus laatia ja rekisteröidä tilin-päätös ja toimintakertomus digitaalisena. Huomionarvoista on myös, että kirjanpitolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan myös säätiöiden tulisi laatia ja rekisteröidä digitaalinen tilinpäätös, mutta niitä ei kaupparekisterilakia koskevan ehdotuksen mukaan kuitenkaan velvoitettaisi toimittamaan sitä sähköisesti. Ehdotettu sääntely näyttäisi näiltä osin olevan kokonaisuudeltaan ristiriitainen.

Luonnoksesta ilmenee, että yleissäännös, joka koskee yksityisen elinkeinonharjoittajan velvollisuutta rekisteröityä kaupparekisteriin, poistettaisiin mutta kaupparekisterilaissa säädettäisiin erityistilanteista, joissa on rekisteröidyttävä. Muutos ei vaikuttaisi kuitenkaan elinkeinonharjoittajan velvollisuuteen ilmoittautua Verohallinnon ylläpitämiin rekistereihin, kuten arvonnäköverovelvollisten rekisteriin tai työnantajarekisteriin. Erityistilanteiden rekisteröintivelvollisuus olisi vuonna 2021 koskenut yhtä elinkeinonharjoittajaa. Tilanne, jossa yksityiset elinkeinonharjoittajat jakautuisivat eri rekistereihin, vaikeuttaisi sen selvittämistä, mihin rekistereihin elinkeinonharjoittaja kuuluu.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen luovuttamisesta ei ole säädetty erikseen kaupparekisterilaissa, mutta luovuttamisessa noudatettava menettely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen ja rahanpesudirektiivin tulkintaan. Jatkokehitystyössä olisi hyvä varmistaa Verohallinnon oikeus saada tietoa tosiasiallisista edunsaajista myös esimerkiksi riskianalyysyä varten.

Lisäksi Verohallinto pitää tärkeänä, että kaupparekisterilain uudistamisen yhteydessä olisi hyvä vahvistaa yritysten mahdollisuuksia niiden omien tietojen digitalisoimiseen ja jakamiseen, samalla

edistään listaamattomien yhtiöiden omistajatietojen digitalisointia. Tietojen jakaminen digitaalisesti edellyttää yrityksen digitaalisen identiteetin luomista ja tietojen jakamiseen soveltuvien keinojen kehittämistä. Harmaan talouden torjumisen näkökulmasta on tärkeää, että tieto validoidaan ja sen siirtämisellä on selkeä vastuutaho ja valvoja. Verohallinnon näkemyksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitus on luonteva valinta tähän tehtävään.

Kirjanpitolain 1 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos

Esityksessä ehdotetaan muutoksia 31.3.2022 saakka sovellettuun kirjanpitolain 1 §:n 1 momenttiin, jonka perusteella ulkomainen henkilö ei ole Suomessa kirjanpitovelvollinen. Kuitenkin 1.4.2022 on tullut voimaan kirjanpitolakiin lailla 167/2022 lisätty 1 b §, jonka mukaan ulkomaisella oikeushenkilöllä on kirjanpitovelvollisuus Suomessa kyseisessä säännöksessä säädettyssä laajuudessa. Tämä tulisi huomioida esityksen jatkotyöstössä.

Sivuliikkeen käsite

Ehdotetun uuden elinkeinotoimintalain 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan sivuliikkeellä tarkoitettaisiin ulkomaisen yhteisön tai säätiön osaa, joka harjoittaa Suomessa tästä maasta käsin ammattimaisesti elinkeinotoimintaa ulkomaisen yhteisön tai säätiön nimiin ja lukuun.

Verohallinnon näkemyksen mukaan esityksestä tulisi käydä selkeämmin ilmi, mitä ehdotetun elinkeinotoimintalain ulkomaisen yhteisön käsitteellä tarkoitetaan. Esityksessä olisi hyvä ottaa kantaa siihen, tarkoitetaanko ulkomaisella yhteisöllä kattavasti ulkomaisia oikeushenkilöitä ja oikeudellisia järjestelyjä kuten trustia ja trustin kaltaista oikeudellista järjestelyä (vrt. esim. laki rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä), tuloverolain 3 §:ssä tarkoitettuihin yhteisöihin rinnastuvaa yhteisöä tai kirjanpitolain 1 b §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeushenkilöitä vai onko kysymyksessä näistä poikkeava määritelmä. Jos elinkeinotoimintalakiin ehdotettu ulkomaisen yhteisön määritelmä eroaa muun lainsäädännön määritelmistä, mahdolliset erot olisi tarkoituksenmukaista kuvata esityksessä.

Voimassa olevan elinkeinolain 2 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”jatkuva liike- tai ammattitoimintaa” on ehdotettu uudessa laissa korvattavaksi ilmaisulla ”ammattimaisesti elinkeinotoimintaa”. Myös useissa muissa laeissa käytetään käsitteitä ”liike- ja ammattitoiminta”, ”elinkeino” tai ”elinkeinotoiminnan harjoittaminen”. Esimerkiksi kirjanpitolain 1 b §:n 1 momentin perusteella Suomessa harjoitettu liike- ja ammattitoiminta luo ulkomaiselle oikeushenkilölle kirjanpitovelvollisuuden. Tuloverolain 13 a §:n mukaan puolestaan elinkeinon pysyvä harjoittaminen voi luoda kiinteän toimipaikan. Verohallinnon käsityksen mukaan uusi elinkeinolaki sisältää itsenäisen elinkeinotoiminnan käsitteen, ja esimerkiksi verotuksen elinkeinotoiminnan sekä liike- ja ammattitoiminnan käsitteet ovat lähtökohtaisesti elinkeinolain käsitteestä erillisiä. Jos elinkeinolain ammattimaisen elinkeinotoiminnan käsitettä on tarkoitus tulkita näin, tämä olisi hyvä tuoda esiin esityksessä. Verohallinto katsoo lisäksi, että esityksessä olisi hyvä täsmentää muutetun ilmaisun ja kirjanpitolain 1 b §:ssä käytetyn ilmaisun keskinäistä suhdetta.

2) Lausuntonne velvoittavaan sähköiseen kaupparekisteriasiointiin siirtymisestä.

Esityksen ehdotukset harmaan talouden torjunnan näkökulmasta

Kaupparekisterin tarkoitus ja luotettavuus

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, kaupparekisterin alkuperäinen tarkoitus on sujuvan ja nopean kaupankäynnin edistäminen sekä oikeusvarmuuden ja tasapainottaminen, aikaansaaminen ja ylläpitäminen. Kaupparekisterin tarkoituksen toteutumisen edistämiseksi on tärkeää, että vaihdannan kannalta tärkeät tiedot, kuten elinkeinonharjoittajan edustajan toimivaltaa, kelpoisuutta ja johtohenkilöiden vastuusuhteita koskevat tiedot ovat julkisia ja helposti saatavissa. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) pitämään kaupparekisteriin merkitään yrityksiä, yhteisöjä ja elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisiä henkilöitä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kaupparekisteri säilyisi edelleen yritysten perustietoja säilyttävänä julkisena rekisterinä, jolla pyritään edistämään elinkeinotoiminnan sujuvuutta asettamalla saataville esimerkiksi ilmoitusvelvollisen vastuuhenkilöitä ja edustamista koskevia tietoja. Rekisteri perustuisi edelleen lähtökohdalle, että ilmoitusvelvollinen huolehtii rekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuudesta, jolloin niin elinkeinoelämä, viranomaiset kuin kansalaisyhteiskunta voivat luottaa tietoihin.

Voimassa olevan kaupparekisterilain esitöissä (HE 238/1978 vp. s. 48) todetaan, että kaupparekisterisääntelyn perusajatuksen mukaan kaupparekisterimerkinnöillä ei ole täydellistä julkista luotettavuutta. Kolmannella henkilöllä on "pääsääntöisesti" oikeus luottaa siihen, että rekisterimerkintä on oikea. Kaupparekisterimerkinnän oikeellisuuteen luottava kolmas henkilö ei ole kuitenkaan oikeudellisesti suojattu vääränsisältöisten tai puuttuvien rekisterimerkintöjen seurauksilta. Julkisuusvaikutukset luovat oletettaman tietojen oikeellisuudesta ja antavat vilpittömän mielen suojaa, mutta kolmas henkilö ei ole oikeudellisesti suojattu vääränsisältöisen tai puuttuvien rekisteritietojen seurauksilta. Aineellisesti väärästä merkinnästä vahinkoa kärsinyt voi joutua hakemaan korvausta väärän merkinnän aiheuttaneelta.

Hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu muutoksia, joiden tarkoitus on parantaa kaupparekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Siirtyminen kohti sähköistä asiointia ja vahvaan tunnistamiseen perustuvaa ilmoitusmenettelyä sekä rekisteröidylle säädettävä velvollisuus tietojen ajantasaisuuden tarkistamiseen ovat tällaisia muutoksia.

Hallituksen esitysluonnoksen nykytilan kuvausta koskevassa osiossa sähköisestä asioinnista todetaan, että sähköisesti ilmoitetut osoite- ja yhteystietomuutokset lisäävät tietojen luotettavuutta, koska sähköiseen palveluun kirjautuminen edellyttää vahvaa tunnistautumista. Ilmoituksen tekijällä on oltava suomalainen henkilötunnus ja henkilökohtaiset verkkopankkitunnukset tai sirullinen henkilökortti. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sähköiseen identiteettiin liittyviä väärinkäytösriskejä ja arvioitu niiden vaikutusta sähköisesti

annettujen tietojen luotettavuuden arviointiin. Sähköinen/digitaalinen identiteetti on henkilökohtainen, eikä sitä pitäisi luovuttaa ulkopuoliselle. Tämä identiteetti voi kuitenkin joutua ns. väärin käsiin, joko henkilön omalla myötävaikutuksella tai identiteettivarkauden johdosta. Identiteetin väärinkäyttäjän kannalta identiteettivarkaudella haltuun saatu väärä identiteetti on riskialttiimpi, koska identiteettivarkauden kohteeksi joutunut henkilö tuo asian esiin rikoksen havaittuaan. Mikäli väärä identiteetti saadaan haltuun henkilön myötävaikutuksella, esimerkiksi maksua vastaan, väärinkäytös tulee ilmi vain, jos viranomaisen valvontatoimenpiteen yhteydessä voi havaita korruptoituneen identiteetin. Sähköinen asiointi ja vahva tunnistautuminen toki lisäävät annettujen tietojen luotettavuutta ja parantaa ilmoituksen tekijän tunnistamista, mutta ne eivät poista identiteetin väärinkäytökseen liittyvää riskiä kokonaan. Identiteetin väärinkäyttöihin liittyvät riskit tulee ottaa huomioon myös kaupparekisterilain uudistuksessa ja rekisterinpitäjän valvonnassa.

Kaupparekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuus ja luotettavuus ovat ensiarvoisen tärkeitä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Hallituksen esitysluonnoksella on käsitelty rekisteröidyn passiivisuuteen perustuvia haasteita tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden arvioinnin kannalta. Rekisterinpitäjän näkökulmasta passiivisuus on varmasti todellinen haaste, mutta tiedonkäyttäjän näkökulmasta passiivisuus ei ole ainoa luotettavuuteen vaikuttava tekijä, jonka valvontaan rekisterinpitäjän tulisi kiinnittää jatkossa erityistä huomiota. Kaupparekisterillä on oikeudellisia vaikutuksia elinkeinotoiminnan harjoittamiseen, joten rekisterinpitäjälle annettujen tietojen oikeellisuuden arviointia ei tule uudistuksessa unohtaa. Kaupparekisteri on luonteeltaan viranomaisen ylläpitämä julkinen rekisteri, joten virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon antaminen rekisterinpitäjälle saattaa täyttää rikoslain 16 luvun 7 §:n rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistön ja johtaa rikosoikeudellisiin sanktioihin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vastuuhenkilövaihdokset tulisi jatkossa tehdä sähköisen asiointipalvelun kautta, jossa hyödynnettäisiin vahvaa tunnistamista. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan muutos mahdollistaisi vastuuhenkilön vaihdosta koskevan muutoksen automaattisen käsittelyn. Vastuuhenkilön vaihdoksella on merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia yritystoiminnan harjoittamiseen, joten muutoksen oikeellisuuden varmistaminen edellyttää rekisterinpitäjältä myös valvontaa. Lähiaikoina mediassakin paljon huomiota herättäneiden yrityskaappausten toteuttaminen on lähtenyt nimenomaan vastuuhenkilön perusteettomalla muutoksella. Yrityskaappausten tarkoituksena voi olla kiusanteko tai erilaisten petosten toteuttaminen. Rekisterimerkintöjä hyödyntävän viranomaisen toiminnan ja rekisteriin merkityn oikeusturvan kannalta on tulevaisuudessakin edellytettävä vastuuhenkilömuutosten toteuttamista laissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Kaupparekisteriin merkittyjen tietojen luotettavuuden näkökulmasta rekisterinpitäjän on pyrittävä varmistamaan ilmoitettujen muutosten oikeellisuus ja aiheellisuus. Muutosten automaattinen hyväksyminen lisää riskiä yritys-kaappausten toteuttamiselle, joten se vaikuttaa rekisteriin merkityn oikeusturvaan ja heikentää rekisteriin merkittyjen tietojen luotettavuutta. Hallituksen esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että viranomaiset käyttäisivät toiminnassaan ensisijaisesti kaupparekisteriin merkittyjä tietoja eikä tietoja pyydetäisi rekisteriin merkityltä kuin poikkeuksellisesti. Tavoite korostaa rekisterinpitäjän vastuuta tunnistaa ja valvoa yrityskaappauksiin liittyvät riskit, jotta tietoja omassa toiminnassaan hyödyntävät viranomaiset ja muut toimijat voivat rekisteriin merkittyihin tietoihin luottaa. Jotta väärinkäytösyrityksiin voidaan puuttua mahdollisimman kattavasti ja tehokkaasti, kaupparekisteriin merkittyjen tietojen oikeellisuuden ja luotettavuuden arviointi tulisi tapahtua ensisijaisesti

rekisterinpitäjän toimesta, jolla tulee olla arviointiin tarvittava osaaminen ja resurssi. Rekisterinpitäjän puutteelliset valvontatoimenpiteet vastuuhenkilövaihdosten oikeellisuuden ja aiheellisuuden osalta heikentävät rekisteriin merkittyjen tietojen käytettävyyttä ja rekisterinpitäjälle ilmoitettujen muutoksen luotettavuuden arviointi ja riskien havaitseminen siirtyy rekisterinpitäjältä tiedon käyttäjälle. Tämän voidaan katsoa olevan sekä kaupparekisterin tarkoituksen että lainsäädännön muutosehdotusten tavoitteiden vastainen.

Nykytilanteessa vastuuhenkilön vaihdos toteutetaan yksipuolisena ilmoituksena, jossa henkilö voi vaatia poistamaan itsensä vastuuhenkilöistä tai ilmoittaa itsensä uudeksi vastuuhenkilöksi. Menettelyn vuoksi kaupparekisterissä on yrityksiä, joilla ei ole vastuuhenkilöitä. Käytännössä vastuuhenkilön vaihtuminen edellyttää kahta toimenpidettä eli entisen eroa ja uuden valintaa. Mikäli rekisteriin merkityn vastuuhenkilön vaihdos edellyttäisi kaksi toimenpidettä, luovutuksen ja vastaanoton, tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus parantuisivat merkittävästi. Tällä muutoksella estettäisiin myös se tilanne, että kaupparekisteriin merkityllä yrityksellä ei ole rekisteriin merkittyä vastuuhenkilöä lainkaan.

3) Lausuntonne yksityisen elinkeinoharjoittajan rekisteröitymisvelvollisuudesta luopumisesta.

Vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja on avattu esitysluonnoksen kappaleessa 5.1.5. Kannatatteko ehdotettua rekisteröintivelvollisuudesta luopumista vai vaihtoehtoisissa ratkaisutavoissa esitettyjä 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?

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan yksityisen elinkeinonharjoittajan ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn nykytilasta, että säännökset ovat vanhentuneita ja epäselviä. Voimassa oleva sääntely heijastaa hallituksen esitysluonnoksen mukaan viime vuosisadan alkupuoliskolla esiintyneitä näkemyksiä elinkeinon harjoittamisen kriteereistä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yksityisen elinkeinonharjoittajan ilmoitusvelvollisuudesta luovuttaisiin pääsääntöisesti. Muutoksen myötä yksityinen elinkeinonharjoittaja olisi velvollinen rekisteröitymään kaupparekisteriin, jos elinkeinonharjoittajan olisi kirjanpitolain nojalla ilmoitettava tilinpäätös rekisteröitäväksi. Muutos ei vaikuttaisi miltään osin yksityisen elinkeinonharjoittajan velvollisuuteen ilmoittautua Verohallinnon ylläpitämiin rekistereihin. Käytännössä jo tällä hetkellä yksityisellä elinkeinonharjoittajalla on ollut mahdollisuus ilmoittautua vain Verohallinnon rekistereihin ilman, että velvollisuutta rekisteröityä kaupparekisteriin tutkittaisiin. Yritys- ja yhteisötietolain 4 §:n 1 momentissa luetellaan ne tiedot, jotka yksityisestä elinkeinonharjoittajasta muiden ilmoitusvelvollisten ohella tallennetaan aina yritys- ja yhteisötietojärjestelmään (YTJ). Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lähtökohtaisesti myös pelkästään Verohallinnon rekisteriin rekisteröityneestä elinkeinotoimintaa harjoittavasta yksityisestä elinkeinonharjoittajasta tulisi näkyä yrityshaun vastaavat tiedot lukuun ottamatta toiminimeä, jota ei rekisteröidä kuin kaupparekisteriin. Tällä hetkellä tiedot ilmenevät kuitenkin vain arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkityn yksityisen elinkeinonharjoittajan osalta. Jatkossa tulisi kiinnittää huomiota siten siihen, että elinkeinotoimintaa harjoittavista luonnollisista henkilöistä, jotka rekisteröityvät vain Verohallinnon rekisteriin, tulisi näkyä yritys- ja yhteisötietolain 4 §:ssä tarkoitetut tiedot saman lain 5.1 §:n 1 kohdassa säädetyin rajoituksin. Näin yritystoimintaan liittyvä julkisuus tulisi yksityisen elinkeinonharjoittajan osalta

toteutetuksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kautta siitä riippumatta, onko elinkeinonharjoittaja rekisteröitynyt kaupparekisteriin.

Yleisesti tulisi myös kiinnittää huomioita toiminimien perustamiseen liittyviin seikkoihin. Osan toiminimistä pystyy perustamaan vain OmaVerossa ja osa toiminimistä pitää merkitä kaupparekisteriin. Tämä voi näyttäytyä haasteena asiakkaalle, siten ettei asiakkaalla ole varmuutta missä asiointipalvelussa yritys tulee perustaa.

4) Lausuntonne vuotuisesta kaupparekisteritietojen tarkistamisvelvollisuudesta.

Ehdotusta yhteisöjen velvollisuudesta tarkistaa kaupparekisteritietojensa ajantasaisuus voidaan pitää hyvänä, koska tämä parantaisi kaupparekisteritietojen luotettavuutta.

5) Lausuntonne hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Seuraamusmaksut ja yrityksen poistaminen kaupparekisteristä laiminlyöntien perusteella

Uuden kaupparekisterilain perusteella Patentti- ja rekisterihallituksella (jäljempänä PRH) olisi jatkossa oikeus määrätä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu kaupparekisteriin liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Lisäksi PRH:lla olisi oikeus määrätä tilinpäätöksen myöhästymismaksu myöhässä rekisteröitäväksi ilmoitetusta tilinpäätöksestä. Näiden hallinnollisten seuraamusmaksujen tarkoituksena olisi osaltaan muun muassa varmistaa, että kaupparekisteritiedot ovat ajantasaisia. Esityksen mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut olisi tarkoitettu ensisijaiseksi tehosteeksi laiminlyöntien korjaamiseksi.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun suuruudeksi esitetään 300 euroa kuitenkin siten, että julkiselle osakeyhtiölle ja eurooppayhtiölle määrättävä maksu olisi 600 euroa. Jos ilmoitusvelvollinen ei korjaisi rekisteritiedoissa olevaa puutetta tai virhettä, rekisteriviranomainen voisi kehoittuaan yritystä määrätä uuden laiminlyöntimaksun, joka olisi kaksinkertainen edelliseen nähden. Kahden vuoden aikana laiminlyönnistä, jota ei ole korjattu kehotuksesta huolimatta, voitaisiin määrätä korkeintaan kolme laiminlyöntimaksua, joten tällä ajanjaksolla määrättävän laiminlyöntimaksun enimmäismäärä olisi 2 100 euroa (julkisten osakeyhtiöiden ja eurooppayhtiöiden osalta 4 200 euroa).

Tilinpäätöksen myöhästymismaksun suuruus olisi 150 eurosta 600 euroon riippuen myöhästymisen kestosta. Lisäksi tilinpäätöksen laiminlyöntimaksu määrättäisiin kaksinkertaisena, jos tilinpäätöksen ilmoittaminen rekisteröitäväksi määräajassa laiminlyödään kahdelta tai useammalta peräkkäiseltä tilikaudelta. Julkiselle osakeyhtiölle ja eurooppayhtiölle maksut määrättäisiin kaksinkertaisina.

Osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa säädetään tällä hetkellä rekisteriviranomaisen velvollisuudesta määrätä yhtiö selvitystilaan tai poistaa rekisteristä muun muassa tilinpäätöksen rekisteröitäväksi ilmoittamisen laiminlyönnistä. Jatkossa PRH voisi uuden kaupparekisterilain perusteella määrätä

osakeyhtiölaissa säädettyä menettelyä noudattaen myös muun kirjanpitolaissa tarkoitetun yrityksen tai yhteisön, jonka tulee ilmoittaa tilinpäätös rekisteröitäväksi, selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä.

Uudessa kaupparekisterilaissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että ilmoitusvelvollisen kehotuksesta huolimatta laiminlyödessä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen antamisen, ilmoitusvelvollinen voitaisiin osakeyhtiölaissa säädettyä menettelyä noudattaen asettaa selvitystilaan tai poistaa kaupparekisteristä. Tämä koskisi kaikkia tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen antamiseen velvollisia ilmoitusvelvollisia.

Esityksen mukaan selvitystilaan asettaminen tai kaupparekisteristä poistaminen olisivat tarpeen, koska pelkkää laiminlyönti- tai myöhästymismaksun määräämistä ei ole katsottava riittävän tehokkaaksi seuraamukseksi laiminlyönneistä.

Verohallinto pitää erittäin tärkeänä esityksen tavoitetta kaupparekisteritietojen ajantasaisuudesta, ja katsoo, että on kannatettavaa säätää selkeästi oikeasuhtaisista keinoista, joilla tavoitteen toteutuminen varmistetaan.

Verohallinto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä ehdotetaan laiminlyöntien ensi-sijaiseksi seuraamukseksi laiminlyönti- ja myöhästymismaksuja. Ehdotetut maksut ovat kuitenkin suuruudeltaan melko vaatimattomia erityisesti isoimpien yritysten kohdalla, jolloin riski siitä, että maksuilla ei ole toivottua vaikutusta yritysten käyttäytymiseen, kasvaa. Siten maksujen määrät voisivat olla ehdotettua suurempia

Verohallinto katsoo, että myöhästymismaksua koskevien ehdotusten osalta jatkovalmistelussa tulisi huomioida automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädäntöhankkeen linjaukset ja ehdotukset sekä muiden hallinnonalojen, kuten verotuksen, vastaavia myöhästymismaksuja koskeva sääntely ja menettelyt. Näin voidaan varmistaa, että eri hallinnonalojen myöhästymismaksua koskevat säännökset ovat yhdenmukaisia esimerkiksi kuulemiskynnyksen ja myös muun menettelyn osalta.

Kuten esityksessä mainitaan, osakeyhtiölaki ja osuuskuntalaki mahdollistavat myös uhkasakon määräämisen, jos tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen rekisteröiminen laiminlyödään. Verohallinto katsoo, että uhkasakkomenettelyä tulisi käyttää laiminlyönti- ja myöhästymismaksuja täydentävänä menettelynä tilanteissa, jossa laiminlyönti- ja myöhästymismaksut eivät johda tavoiteltuun lopputulokseen.

Verohallinto toteaa, että yritysten poistaminen kaupparekisteristä on verotuksen toimittamisen näkökulmasta erittäin ongelmallinen menettely. Verotuksessa kauppa-rekisteristä poistetu-

yrityksen ei katsota purkautuvan, vaan yritys on kaupparekisteristä poistamisen jälkeen edelleen olemassa verotuksen näkökulmasta. Tällöin verotuksessa joudutaan ottamaan eri verolajien osalta kantaa siihen, miten yritystä tulee kaupparekisteristä poistamisen jälkeen verottaa. Vaikka kaupparekisteristä poistettu yritys on oikeustoimikelvoton, se voi jatkaa toimintaansa kaupparekisteripoistosta huolimatta. Käytännössä on esiintynyt myös tilanteita, joissa yrityksen omistajat ovat ryhtyneet kaupparekisteripoiston jälkeen jakamaan yrityksen omaisuutta kuin yritys olisi purkautunut selvitystilan kautta. Nämä seikat hankaloittavat huomattavasti verotuksen toimittamista ja verovalvontaa.

Verohallinto tuo esiin, että vaikka osakeyhtiölaki ja osuuskuntalaki mahdollistavat nykyisinkin osakeyhtiön tai osuuskunnan määräämisen selvitystilaan tiettyjen laiminlyöntien vuoksi, tätä menettelyä ei juurikaan käytetä, vaan sen sijaan yritys poistetaan kaupparekisteristä. Jos poistomenettelyä käytettäisiin edelleen ensisijaisena keinona tilanteessa, jossa laiminlyönti- ja myöhästymismaksuilla ei saavuteta toivottua lopputulosta ja menettelyä laajennettaisiin ehdotetun mukaisesti, kaupparekisteristä poistettujen yritysten määrä kasvaisi entisestään. Tämä johtaisi verotuksen toimittamiseen ja verovalvontaan liittyvien ongelmien kertautumiseen. Lisäksi kaupparekisteristä poistaminen ei Verohallinnon käsityksen mukaan useinkaan johda siihen, että yritykset korjaisivat laiminlyöntinsä.

Edellä kuvatuista syistä Verohallinto ehdottaa ensisijaisesti, että yritysten poistamisesta kaupparekisteristä laiminlyöntien vuoksi luovuttaisiin kokonaan. Sen sijaan Verohallinto katsoo, että jos seuraamusmaksut ja uhkasakkomenettely eivät johda velvoitteiden täyttämiseen, velvoitteensa laiminlyönyt yritys tulisi määrätä selvitystilaan, jolloin yritys purkautuisi sekä yksityisoikeudellisesti että verotuksellisesti. Tämä yksinkertaistaisi huomattavasti verotuksen toimittamista. Verohallinto katsoo, että yrityksen asettaminen selvitystilaan olisi myös kaupparekisteristä poistamista tehokkaampi vaihtoehto saada yritys täyttämään velvoitteensa. Verohallinto kuitenkin korostaa, että selvitystilaan määräämisen tulisi lähtökohtaisesti olla poikkeuksellinen toimi.

Verohallinnon näkemyksen mukaan esityksen perusteella jää osittain epäselväksi, millaisella aikajänteellä kaupparekisteristä poistaminen olisi tarkoitus toteuttaa eri laiminlyöntien osalta. Esityksen perusteella päätelmä siitä, että seuraamusmaksu ei johda laiminlyöntien korjaamiseen, voidaan kaupparekisteri-ilmoituksen osalta tehdä, jos ilmoitusvelvollinen ei ole korjannut laiminlyöntiä kehotuksen jälkeen ja sille on määrätty laiminlyöntimaksu. Tilinpäätöksen rekisteröimisen laiminlyönnin perusteella rekisteristä poistamisen menettely käynnistettäisiin puolestaan osakeyhtiölain tai osuuskuntalain mukaisesti, jos tilinpäätösasiakirjoja ei olisi ilmoitettu rekisteröitäviksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Verohallinnon näkemyksen mukaan jo yhden vuoden aikajännettä on pidettävä lyhyenä. Verohallinto katsookin, että jos kaupparekisteristä poistamista käytetään ilmoituslaiminlyöntien seuraamuksena tilanteessa, jossa laiminlyönti- ja myöhästymismaksut eivät ole johtaneet velvoitteiden suorittamiseen, kaupparekisteristä poistamisen tulisi aidosti olla viimesijainen toimenpide, johon ryhdyttäisiin korkealla kynnyksellä vasta, kun laiminlyönti- ja myöhästymismaksut eivät ole johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen useamman vuoden aikana.

Verohallinto voi pyytää yritykseltä puuttuvia tilinpäätöstietoja verotuksen toimittamisen yhteydessä. Jos yritys jättää tilinpäätöstiedot toimittamatta, Verohallinto määrää yhtiölle veronkorotuksen verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n perusteella. Ajallisesti veronkorotuksen määrääminen tapahtuu jo ennen kuin PRH määrää yritykselle myöhästymismaksun tilinpäätöstietojen puuttumisen vuoksi. Tämä seikka olisi Verohallinnon näkemyksen mukaan syytä huomioida siltä osin kuin esityksessä käsitellään laiminlyönti- ja myöhästymismaksuihin liittyen kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Verohallinnon lisäselvityspyynnössä pyydetään usein tilinpäätöstietojen ohella muitakin tietoja, jolloin pyydettyjen tietojen toimittamatta jättämisen vuoksi määrättävä ve-ronkorotus perustuu tilinpäätöstietoja koskevan laiminlyönnin ohella myös muiden pyydettyjen tietojen antamatta jättämiseen.

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.

Passiivisuuteen perustuvan kaupparekisteristä poistamisen menettelyjen laajentaminen.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan nykytilan kuvauksessa kaupparekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuudesta ja valvonnasta, että kaupparekisteriin merkittyjen tietojen ajantasaisuus perustuu pääosin ilmoitusvelvollisten tekemiin ilmoituksiin. Rekisteriviranomainen voi laissa säädetyissä tilanteissa valvoa ilmoitusvelvollisuuden täyttymistä ja ryhtyä toimenpiteisiin tämän velvollisuuden täyttämiseksi. Mikäli kaupparekisteriin merkitty elinkeinonharjoittaja ei ole viimeisen 10 vuoden aikana antanut ilmoitusta rekisteriin, on syytä olettaa, että elinkeinonharjoittaja on lopettanut toimintansa. Näissä tilanteissa rekisteriviranomainen tiedustelee, harjoitetaanko toimintaa edelleen vai ei. Yhteydenpito näihin toimimattomiin yrityksiin on hankalaa, koska yhteystiedot eivät ole ajantasaisia. Pitkään jatkunut passiivisuus on selkeä riski tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden kannalta, joten ehdotettu muutos, jonka myötä kaupparekisteriin merkityt toimijat olisivat velvollisia tarkistamaan rekisteriin merkityt tietonsa säädetyin määräajoin, on ehdottomasti kannatettava. Uudistuksen tavoitteena on, että viranomaiset pyytäisivät kaupparekisteristä saatavilla olevia tietoja vain poikkeuksellisesti ilmoitusvelvolliselta itseltään ja hyödyntäisivät ensisijaisesti kaupparekisterin tietoja. Tietojen viimeisimmän tarkistuspäivän pitäisi olla tietoja hyödyntävien viranomaisten käytettävissä, jotta viranomainen kykenee arvioimaan oman toimintansa näkökulmasta, ovatko kaupparekisteriin merkityt tiedot riittävän ajantasaiset.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan nykytilan kuvauksessa, että kaupparekisterissä on melko paljon toimimattomia yrityksiä. Voimassa olevan lainsäädännön tulkinnassa kaupparekisteriin merkityn passiivisuus on tulkittu toiminnan päättymiseksi, jonka seurauksena yritys poistetaan kaupparekisteristä. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta passiivisuuteen perustuva olettaa toiminnan päättymisestä on kuitenkin pulmallinen. Passiivisuus viranomaista tai julkista rekisteriä ylläpitävää tahoja kohtaan ei aina tarkoita toiminnan tosiasiallista päättymistä eivätkä rekisterimerkintöjen virheet ja puutteet aina estä toiminnan harjoittamista, vaikka niillä on oikeudellinen vaikutus. Verohallinnossa on havaittu harmaan talouden toimijoita, jotka harjoittavat liiketoimintaa siitä huolimatta, että yritys on poistettu kaupparekisteristä passiivisuuden perusteella. Kaupparekisteriin merkitsemisen oikeusvaikutukset on säädetty kattavasti, mutta kaupparekisteristä poistamisen oikeusvaikutuksia ei ole yksiselitteisesti säädetty ja tämä johtaa erilaisiin

tulkintaongelmiin rekisteristä poistetun muiden (kuten verotukseen liittyvien) velvollisuuksien, vastuiden ja oikeuksien osalta. Kaupparekisterin tarkoitus ja luonne huomioiden, rekisteristä poiston tulisi perustua ensisijaisesti tutkittuun tietoon toiminnan päättymisestä, jota rekisteröidyn passiivisuus ei ole.

Kaupparekisteriin merkittyjen tietojen käyttäjän näkökulmasta ei ole kannatettavaa laajentaa passiivisuuden tai tilinpäätöksen rekisteröinnin laiminlyönnin perusteella tapahtuvaa rekisteristä poistoa. Sen sijaan tulisi panostaa rekisterinpitäjän mahdollisuuksiin puuttua laiminlyönteihin ja keinoihin selvittää niiden perusteita. Ehdotettu muutos tietojen tarkistusvelvollisuuteen parantaa yhteystietojen ajantasaisuutta ja parantaa si-ten rekisterinpitäjän mahdollisuutta selvittää laiminlyöntien perusteita. Mahdollisuus määrätä laiminlyönti- ja myöhästymismaksu ilmoitettavien tietojen laiminlyönnistä omalta osaltaan kannustavat rekisteröidyn aktiivisuuteen, jolloin tarve passiivisuuteen perustuvalla kaupparekisteristä poistolle tulisi vähentyä. Kaupparekisterin tarkoitus ja tietojen käyttäjän tarpeet huomioon ottaen voisi olla hyvä selvittää myös mahdollisuus määrittää ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnit julkisiksi tiedoiksi. Esimerkiksi, jos rekisteriin merkityllä toimijalla olisi lakisääteinen velvollisuus valita tilintarkastaja ja ilmoittaa se kaupparekisteriin, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi käydä ilmi kaupparekisteriin merkityistä tiedoista. Verohallinto ehdottaa ensisijaisesti, että yritysten poistamisesta kaupparekisteristä laiminlyöntien vuoksi luovuttaisiin kokonaan.

7) Lausuntonne automaattisen päätöksenteon soveltamisalasta kaupparekisterissä.

Esityksen mukaan Patentti- 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.

Hallinnollisen taakan keventämiseksi on kannatettavaa, että muut viranomaiset saisivat esimerkiksi sähköisen rajapinnan kautta kaupparekisteritiedot oikea-aikaisesti käyttöönsä eikä yritysten tarvitsisi toimittaa kaupparekisteritietoja tai kaupparekisteriotetta erikseen eri tahoille.

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 Patentti- 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)

Elinkeinovapaus ja sen rajoittaminen

Perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinonvapautta turvaavan perusoikeussäännökseen sisältyvä ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen, että elinkeinon harjoittamista voidaan tarvittaessa rajoittaa lailla. Käytännössä perusoikeusuudistuksen voimaantulo on merkinnyt sitä, että asetuksella ei enää saa säätää jotakin elinkeinoa luvanvaraiseksi tai muuten rajoittaa kyseisen elinkeinon harjoittamista. Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 1996 talousvaliokunnalle lausunnon (PeVL 40/1996 vp), jossa on katsottu, että elinkeinolain 3 §:ään sisältyvän luettelon täydentäminen on mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lausunnon jälkeen luetteloa ei ole täydennetty. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt elinkeinonvapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta on vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä, esimerkiksi tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien vuoksi (PeVL 28/2001 vp), lääkevalmisteiden turvallisuuteen ja väestön terveyden edistämiseen liittyvin perustein (PeVL 19/2002 vp) sekä rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen ja asiakkaiden suojaan liittyvin perustein (PeVL 24/2002 vp).

Elinkeinovapauden rajoitukset voivat perustuslakivaliokunnan lausuntojenkin valossa olla edelleen tarpeen. Elinkeinotoiminnan kansainvälistyminen ja teknologian kehittyminen nostavat esiin uudenlaisia haasteita reilujen ja oikeudenmukaisten kilpailuolosuhteiden ja markkinoiden toteutumiseksi. Eri viranomaisilla on erilaisia tehtäviä hyvinvointiyhteiskunnan turvaamiseen liittyen. Viranomaisten mahdollisuus saada tietoa Suomessa harjoitettavasta elinkeinosta, sen luonteesta ja laajuudesta on olennaisen tärkeää, jotta kyetään määrittämään toiminnan harjoittajan lakisääteiset velvollisuudet ja valvomaan niiden noudattamista. Elinkeinoon harjoittamista koskevan sääntelyn ajantasaistaminen on tärkeää, mutta samalla on pohdittava elinkeinoelämän ja hyvinvointiyhteiskunnan kannalta olennaiset riskit ja uhat, sekä mahdollisuus puuttua niihin elinkeinonvapautta koskevilla rajoituksilla.

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

-

12) Lausuntonne säätämisyjärjestysperusteluista

-

Aaltonen Kari
Verohallinto