

Asia: VN/5810/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1) Lausuntonne yleisesti esityksestä.

Maanmittauslaitos pitää ehdotettua kaupparekisterilain kokonaisuudistusta kannatettavana. Kaupparekisteri on keskeinen rekisteri paitsi yritystoiminnan, myös kiinteistövaihdannan kannalta. Kaupparekisteriin merkityt yhteisöt ovat merkittäviä kiinteistöjen omistajia ja maanvuokraoikeuksien haltijoita ja siten niillä on keskeinen rooli kiinteistöjen vaihdannassa kaiken kaikkiaan. Tavoitteet parantaa rekisteröintiprosessien sujuvuutta, mukaan lukien sähköiset menettelytavat ja automaatio, ovat kannatettavia. Tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa kaupparekisteriin sisältyvien tietojen luotettavuutta. Kaupparekisterillä on myös keskeinen merkitys huoneistotietojärjestelmän luotettavan ja sujuvan toiminnan kannalta.

2) Lausuntonne velvoittavaan sähköiseen kaupparekisteriasiointiin siirtymisestä.

Ehdotuksessa lähdetäisiin siitä, että muiden kuin yksityisten elinkeinonharjoittajien, yhdistysten ja säätiöiden olisi vastaisuudessa tehtävä ns. perustamisilmoitus kaupparekisteriin, eräitä, ainoastaan verotusta varten annettavia tietoja lukuun ottamatta, aina sähköisesti PRH:n asiointipalvelussa. Asiasta säädettäisiin yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 10 §:n 3 momenttiin tehtävällä muutoksella. PRH voisi kuitenkin erityisestä syystä hyväksyä poikkeuksen tästä sähköisestä asiointivelvoitteesta. Poikkeus olisi luonteeltaan aina yksittäistapausta koskeva. Jos rekisteröintivelvollinen on tehnyt ilmoituksen paperilomakkeella ja jos hän on esittänyt erityisen syyn paperilomakkeen käyttämiselle sähköisen asiointipalvelun asemesta, PRH voisi esitetyn perusteen arvioituaan poikkeuksellisesti hyväksyä paperilomakkeen käytön sanotussa tapauksessa. Asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettujen asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden olisi kuitenkin aina tehtävä perustamisilmoitus sähköisessä asiointipalvelussa. Siten poikkeusmahdollisuus ei koskisi niitä.

Maanmittauslaitos lausuu, että lainsäädäntöön sisältyy jo ennestään erityisiä säännöksiä sähköisistä asiointivelvoitteista koskien erilaisia viranomaispalveluja. Tässä olisi kysymys vastaavasti yhdestä uudesta, omaan erityislainsäädäntöön sisältyvästä sähköisen asioinnin velvoitteesta. Maanmittauslaitos kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että näin sähköisen asiointivelvoitteen

kohderyhmiä koskeva sääntely saattaa muodostua ristiriitaiseksi ja vähintään epäloogiseksi. Maanmittauslaitoksen käsitys on, että olisi perusteltua pyrkiä sääntelemään sähköisen asioinnin pakollisuutta myös yleisellä tasolla, jolloin sitä koskeva sääntely voisi luontevasti sisältyä esimerkiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003). Tällöin esimerkiksi se, minkälaisiin kohderyhmiin sähköinen asiointivelvoite ylipäättään olisi perusteltua ulottaa, voisi tulla kokonaisvaltaisesti arvioiduksi.

Nyt esillä olevassa esitysluonnoksessa sähköisen asioinnin lähtökohtainen pakollisuus koskisi perustamisilmoituksen tekeviä, kaupparekisteriin merkittäviä yhteisöjä lukuun ottamatta yksityisiä elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä ja säätiöitä. Sähköisen asiointivelvoitteen kohderyhmä on näin ollen määritelty varsin rajallisesti yhteisömuodosta käsin, mikä on samalla johtanut siihen, että esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittavat yksityiset elinkeinonharjoittajat on jätetty sähköisen asiointivelvoitteen ulkopuolelle. Hiljattain toteutetussa toisessa sähköistä asiointivelvoitetta koskevassa sääntelyssä, nimittäin oikeudenkäymiskaassa (4/1734, OK) tarkoitettu summaarisia riita-asioita koskeva menettely, on puolestaan lähtenyt huomattavasti laajemmasta sähköisen asiointivelvoitteen kohderyhmästä. OK 5 luvun 3 a §:ssä (laissa 439/2018) määrätään, että sähköinen asiointivelvoite koskee summaarisissa riita-asioissa lähtökohtaisesti kaikkia oikeushenkilöitä (yleisesti) ja lisäksi yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Maanmittauslaitos pitää perusteltuna, että ehdotuksessa otetaan huomioon hallinnon asiakkaiden erilaiset tilanteet siten, että PRH voi hyväksyä myös yksittäistapauksessa sen, että asioinnissa on käytetty paperilomaketta. Tämän lisäksi Maanmittauslaitos esittää selvitettäväksi, olisiko lakiin sisällytettävä myös yleisempi mahdollisuus siihen, että PRH jo etukäteen tekemällään päätöksellä oikeuttaisi poikkeamaan lakiin lähtökohtana sisältyvästä sähköisestä asiointivelvoitteesta esimerkiksi tietyksi ajaksi eteenpäin. Näin voitaisiin ottaa huomioon mahdollisissa poikkeusoloissa tai muuten esiintyviä ongelmia, esimerkiksi viranomaisen järjestelmään kohdistuvia pitkäkestoisia palvelunestohyökkäyksiä. Kysymys on myös viranomaisten varautumisesta, mikä osaltaan tarkoittaa sitä, että valmius manuaaliseen paperiprosessiin säilytetään. Paperiprosessin säilyttämistarve toki on olemassa jo sitä kautta, että osa perustamisilmoituksista joka tapauksessa ehdotetussa sääntelyssä on lisäksi tarkoitus hyväksyä myös paperilomakkeilla tehtynä. Maanmittauslaitoksen tässä ehdottamalle, yleisemmälle sähköisestä asiointivelvoitteesta poikkeamiselle ja sitä koskevalle PRH:n toimivaltasäännökselle voisi kuitenkin olla tästä huolimatta perusteltua tarvetta.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että sähköinen asiointivelvoite tulisi voimaan vasta vuoden 2026 alusta. Tältä osin siirtymäaika voidaan pitää pitkänä ottaen huomioon sähköisten viranomaispalvelujen jo nykyisin laaja vapaaehtoinen käyttö. Maanmittauslaitos kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnokseen sisältyvään, yritys- ja yhteisötietolain muutosta koskevaan voimaantulosäännökseen, jossa säännellään, että sähköinen asiointivelvoite tulisi voidaan 1. tammikuuta 2025.

Lakiin ei sisältyisi mahdollisuutta poiketa sähköisen asiointipalvelun käyttövelvoitteesta silloin, kun kysymys on asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön perustamisilmoituksesta. Tähän on syynä se, että sanottujen yhtiöiden yhtiöjärjestykset (huoneistoselitelmat) on aina oltava

sähköisessä ja rakenteisessa muodossa, jotta ne voidaan integroida lisäksi huoneistotietojärjestelmään. Maanmittauslaitos pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna.

3) Lausuntonne yksityisen elinkeinoharjoittajan rekisteröitymisvelvollisuudesta luopumisesta.

Vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja on avattu esitysluonnoksen kappaleessa 5.1.5. Kannatatteko ehdotettua rekisteröintivelvollisuudesta luopumista vai vaihtoehtoisissa ratkaisutavoissa esitetyjä vaihtoehtoja, mitä niistä? Perustelut näkemyksellenne? Jos velvollisuudesta luovutaan esityksen mukaisesti, mitä perustietoja pelkästään Verohallinnon rekisteriin rekisteröityneestä yksityisestä elinkeinoharjoittajasta tulisi mielestänne olla saatavilla julkisesta yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä?

Maanmittauslaitos lausuu, että yksityisen elinkeinoharjoittajan status ei muodosta erillistä oikeussubjektin asemaa henkilölle, joka toimii yksityisenä elinkeinoharjoittajana. Kiinteistö- ja osakehuoneistovaihdannassa ja niitä koskevassa kirjaamisen menettelyssä oikeudellisena toimijana ja oikeudenhaltijana pidetään aina asianomaista yksityishenkilöä siitä huolimatta, että hän olisi esimerkiksi kauppakirjaan merkittynä toiminut yksityisenä elinkeinoharjoittajana. Tämän vuoksi Maanmittauslaitoksella ei ole erityistä lausuttavaa sanotusta kysymyksestä osakehuoneistorekisten ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin ylläpitäjänä.

4) Lausuntonne vuotuisesta kaupparekisteritietojen tarkistamisvelvollisuudesta.

Maanmittauslaitos kannattaa ehdotusta. Sekä kiinteistövaihdannan että huoneistovaihdannan kannalta, samoin kuin niitä koskevan kirjaamisen menettelyn kannalta, on tärkeää, että mm. yhtiön edustajia koskevat tiedot ovat ajantasaisina rekisterissä. Tässä datassa esiintyy toisinaan puutteita, jolloin joudutaan turvautumaan yhtiöissä tehtyjä päätöksiä koskeviin selvityksiin. Edustajia koskevissa tiedoissa, kuten hallituksen jäsenissä, esiintyy puutteita myös asunto-osakeyhtiöillä. Olisi tärkeää, että niidenkin suhteen tiedot olisivat mahdollisimman hyvin ajan tasalla.

5) Lausuntonne hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Ei lausuttavaa.

6) Lausuntonne tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen luovuttamista koskevista säännöksistä sekä elinkeinoharjoittajan poistamisesta kaupparekisteristä tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä sekä poistamismenettelyn piirin laajentamisesta myös tilinpäätöksen rekisteröinnin laiminlyönnistä.

Maanmittauslaitos pitää sinänsä kannatettavina keinoja, joilla edistetään säädettyjen ilmoitusvelvoitteiden täyttämistä ja kaupparekisterin luotettavuutta. Maanmittauslaitos kuitenkin huomauttaa, että yhtiön rekisteristä poistaminen voi esimerkiksi kiinteistöjen vaihdannassa aiheuttaa joskus merkittäviä ongelmia, jos rekisteristä poisto on tehty siitä huolimatta, että yhtiöllä on omistuksessaan tai hallinnassaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ilmeneviä kiinteistöjä tai vuokraoikeuksia. Rekisteristä poistamisen yhteydessä olisi arvioitava mahdollisten omistusten merkitystä poistamiselle. Tämä kannanotto koskee myös ehdotettua kaupparekisterilain 30 §:ää, jossa säädetään toimintansa lopettaneen yhteisön poistamisesta kaupparekisteristä.

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?

Maanmittauslaitos toteaa, että oikein määritelty, testattu ja toteutettu automatisointi ei vaaranna yritysturvallisuutta, kun automatisoinnit toteutetaan asioissa, jotka soveltuvat automatisoitaviksi. Kysymys on tällöin asioista, joissa ratkaisut voidaan tehdä sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti lakia noudattaen ja sisällöllisesti oikein. Tällöin voidaan jopa edistää yritysturvallisuutta, sillä inhimillinen virhetekijä voidaan näin usein poistaa kokonaan. Tärkeätä on myös automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien toiminnan valvonnasta huolehtiminen (laadunvalvonta).

Maanmittauslaitos kuitenkin viittaa valmisteilla olevaan, julkisen hallinnon automatisoitua päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen, jonka yhteydessä valmisteltu hallituksen esitysluonnos on parhaillaan lausuntokierroksella. Sanotussa yhteydessä on lähdetty siitä, että viranomaisten päätösaunomaatiota koskevaa erillislainsäädäntöä ei olisi annettava ennen kuin hallinnon yleislakiin sisällytettävät, automatisoitua ratkaisutoimintaa koskevat säännökset ovat tulleet voimaan. Tällöin on myös mahdollista, että erillislainsäädäntöä ei edes tarvittaisi sen jälkeen, kun yleislainsäädäntö on tullut voimaan. Silloin automatisointimahdollisuudet tulisivat katetuiksi jo kysymyksessä olevalla yleislainsäädännöllä.

Joka tapauksessa tällaisen erillisen lainsäädännön riskinä on se, että sääntely olisi jo valmiiksi ristiriidassa yleislainsäädännön kanssa. Hallintolakiin tulevan uuden sääntelyn lisäksi automatisoiduista päätösmenettelyistä olisi tulossa varsin merkityksellistä ja kattavaa sääntelyä myös tiedonhallintalakiin. Se koskisi muun muassa automatisointien kehittämiseen, kuten määrittelyyn ja testaukseen, liittyvää dokumentointivaatimusta, erillisen käyttöönottopäätöksen tekemisvelvoitetta ja monia muita kysymyksiä. Jos automatisointeja koskeva erillissääntely on tarkoitus jättää tähän esitykseen, sen yhdenmukaisuus suhteessa yleislainsäädäntöön myös tältä osin olisi aiheellista tarkastaa.

8) Lausuntonne viranomaisten velvoittamisesta hakemaan kaupparekisteriin rekisteröidyt tiedot kaupparekisteristä tai muusta vastaavasta lähteestä.

Maanmittauslaitos pitää ehdotusta perusteltuna.

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?

Maanmittauslaitos lausuu, että ehdotukset ovat omiaan parantamaan kaupparekisterin tietojen luotettavuutta. Jälkimmäinen ehdotus, eli suostumuksen vaatiminen rekisteriin merkittävästä vastuuhenkilöltä, on tärkeä myös rekisteriin ilmoitettavan henkilön oikeusturvan kannalta.

Mahdollisuus viran puolesta luovuttaa tieto vireille tulleesta ilmoituksesta muulle henkilölle asian oikeellisuuden varmistamiseksi muistuttaa hallintolakiin sisältyvää asian selvittämisvelvollisuutta ja myös hallintolain kuulemissäännöksiä. Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, tulisiko tällaisen säännöksen tarve huomioon otetuksi jo yleisissä hallintoasian käsittelyä koskevissa säännöksissä, jolloin ehdotetulle säännökselle ei olisi tarvetta.

Mitä tulee ehdotukseen rekisteriviranomaisen mahdollisuudesta vaatia paperilla ilmoituksen tehneen fyysistä tunnistamista, Maanmittauslaitos huomauttaa, että asia on luontevasti toteutettavissa niin sanotun paikalla asiointin yhteydessä. Asian toteuttaminen on hankalaa, jos ilmoitus on tullut rekisteriviranomaiselle postitse. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että fyysisen tunnistamisen vaatimus voisi tulla näissä tilanteissa kysymykseen vain melko poikkeuksellisesti. Kysymys on tietyllä tavalla luotettavuuteen liittyvästä ongelmasta, joka on tavallisesti ratkaistavissa vain jälkikäteisin toimin (väärennysväitteet). Maanmittauslaitos tuo lisäksi esiin, että viranomaistoiminnassa pitkälti luotetaan omakätisiin allekirjoituksiin perustuviin hakemuksiin esimerkiksi asioiden vireille panemisessa.

Tältä osin kysymys olisi myös hallintolain sääntelyn kanssa toiseen suuntaan kulkevasta kehityksestä, koska hallintolaissa säädetään, että esimerkiksi viranomaiselle toimitettu vireillepanoasiakirja, kuten hakemus, voi olla periaatteessa jopa allekirjoittamaton, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä eikä eheyttä ole syytä epäillä (hallintolain 22 § 2 momentti). Jos asiakirjan alkuperäisyyttä (oikeaperäisyyttä) on syytä epäillä, tämä korjattaisiin sillä, että asiakirjaan vaaditaan allekirjoitus. Huomattavasti pidemmälle menevästä vaatimuksesta on kysymys, jos asiakirjan lähettäjän on lisäksi tultava paikan päälle tunnistautumaan.

Luotettavan sähköisen tunnistautumisen edut sähköisessä asiointissa tulevat käsillä olevassa suhteessa selvästi esiin.

10) Lausuntonne luonnoksesta elinkeinotoimintalaiksi (2. lakiehdotus)

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

12) Lausuntonne sääätämisyjärjestysperusteluista

Ei lausuttavaa.

Helistö Riikka
Maanmittauslaitos