


**Kirje**

26.4.2022

 VN/5810/2020  
 VN/5810/2020-VM-11

Työ- ja elinkeinoministeriö

## Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kaupparekisterilaksi ja elinkeinotoimintalaksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaupparekisterilaki, jolla kumottaisiin vuonna 1979 säädetty kaupparekisterilaki, ja uusi elinkeinotoimintalaki, jolla kumottaisiin vuonna 1919 säädetty elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettu laki. Yritys- ja yhteisötietolakea muutettaisiin erityisesti sähköiseen asiointiin liittyen. Esityksessä ehdotetaan lisäksi uusista laeista johtuvia lähinnä teknisiä muutoksia useisiin muihin lakeihin.

### *Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset*

Ehdotukseen sisältyvän sähköisen ilmoitusmenettelyn valtion talousarvialoudelle, erityisesti Patentti- ja rekisterihallitukselle, aiheuttavien kustannusten osalta viitataan aikaisempaan hallituksen esitykseen kaupparekisterilain ja yritys- ja yhteisötietolain muuttamisesta (HE 151/2021). Kun mainitussa ehdotuksessa kustannukset on esitetty katettavaksi Patentti- ja rekisterihallitukselle kertyneellä ylijäämällä, on mahdollista olettaa, että nyt lausuttavana oleva ehdotus ei aiheuttaisi rekisteriviranomaiselle lisämääräraharakteita tai edellyttäisi kaupparekisterin asiakasmaksujen korottamista. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan, mikäli sen edellä esittämä tulkinta on oikea, olisi tämä arvio tarkoituksenmukaista esittää myös yksiselitteisesti lausuttavana olevassa ehdotuksessa.

Tietojen ilmoittamista koskevan vaikutusten arvioinnin yhteydessä on esitetty yhtenä mahdollisuutena tilinpäätöstietojen ilmoittaminen kaupparekisteriin XBRL-muotoisena. Siitä huolimatta, että kyseinen tietojen raportointistandardi on maksuton, aiheutuu sen käyttöönotosta ja ylläpidosta kustannuksia tietojen ilmoittajalle. Vaikka nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa ei ole standardin käyttöä koskevaa velvollisuutta, haluaa valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota standardin käyttöönotto aiheutuvien kustannusten arviointiin ja kattamiseen myös siinä yhteydessä, jos standardin käyttöönotto tietojen ilmoittamisessa toteutetaan tosiasiallisesti Patentti- ja rekisterihallinnon päätöksellä. Esimerkiksi kuntalain muutoksen yhteydessä kunnille vastaavalla standardilla säädetty tietojen raportointivelvollisuuden arviointiin vaativan 30 000 – 100 000 euron kuntakohtaisen investoinnin (ks. HE 60/2019 vp).

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointi menetelmien ja niiden perusteluiden relevanssiin suhteessa lausunnolla olevaan ehdotukseen. Esimerkiksi kansalaisten internet-liittymien määrän tai viranomaisten sähköisten palvelujen yleisen kehittymisen vaikutukset nimenomaisesti lausunnolla olevaan ehdotuksen jää arvioinnissa epäselviksi ja myös perustelematta.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

### *17 § - Kaupparekisteri-ilmoituksen automaattinen käsittely*

Ehdotetun uudistetun kaupparekisterilain 17 §:ssä säädettäisiin kaupparekisteri-ilmoituksen automaattisesta käsittelystä. Kyse olisi tietosuojasetuksen 22 artiklan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan kiellon ohittamisesta erityislainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2019 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että ”automaattiseen päätöksentekoon liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta.” Valiokunta onkin katsonut, että ennen kuin nämä kysymykset on ratkaistu yleislainsäädännön kautta, olisi pidättäydyttävä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoituja päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Oikeusministeriö on 25.3.2022 pyytänyt lausuntoja automaattiset päätökset mahdollistavasta yleisääntelykokonaisuudesta, jossa ehdotetaan automaattista päätöksentekoa sekä sen kehittämistä, käyttöönottoa ja valvontaa koskevaa sääntelyä. Valtiovarainministeriö ja sen asettama työryhmä ovat olleet tiiviisti mukana tämän kokonaisuuden valmistelussa. Sääntelykokonaisuuden tavoitteena on nimenomaisesti toimia automatisoidut yksittäispäätökset sallivana yleislainsäädäntönä, jolloin automatisointia ei pääsääntöisesti olisi tarpeen sallia erityislainsäädännöllä. Valtiovarainministeriö kehottaa työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastelemaan ehdotustaan, erityisesti kaupparekisterilakiin ehdotettua 17 §:ää, yleissääntelyehdotuksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 7/2019 vp näkökulmasta.

### *31 § - Kaupparekisteritietojen luovuttaminen viranomaiskäyttöön*

Kaupparekisterilain 31 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Patentti- ja rekisterihallituksen velvollisuudesta luovuttaa teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden kautta tietoja muille viranomaisille, mikäli viranomainen tarvitsee kaupparekisteriin rekisteröityjä tietoja. Vuonna 2020 voimaantulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) sääntelyn tarkoituksena on ollut vähentää tarvetta säätää erityislainsäädännöllä teknisluonteisesta tietojen luovutustavasta. Kun voimassa olevassa tiedonhallintalain 22.1 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta luovuttaa tietoja teknisellä rajapinnalla ja 20.1 §:ssä viranomaisen velvollisuudesta pyrkiä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, jää ehdotuksen tarve epäselväksi. Vastaavasti myös ehdotuksen 31 §:n jälkimmäiseen virkkeeseen sisältyvä kielto viranomaisille vaatia tietoja tietojen ilmoittajalta, on sisällöllisesti pitkälti vastaava sen kanssa, mitä tiedonhallintalain 20.2 §:ssä on jo säädetty. Edelleen, kun kaupparekisteristä tietoja luovutetaan jo tälläkin hetkellä sähköisessä muodossa teknisellä rajapinnalla ja katseluyhteyden avulla ilman, että siitä on erikseen säädetty, jää ehdotuksen käytännön merkitys myös epäselväksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitettyä sääntelyä olisi vielä arvioitava tarkasti suhteessa tiedonhallintalaissa säädettyyn. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin myös Tiedonhallintalautakunnan suositukseen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:53), erityisesti osaan 4 Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi lainvalmistelussa.

### *33 § - Digi- ja väestötietovirasto*

Kaupparekisterilain 33 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteriviranomainen välittäisi ilmoitusvelvollisen sähköisessä asiointipalvelussa antaman hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 11 §:n tarkoitetun sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevan suostumuksen ja muut tarvittavat tiedot Digi- ja väestötietovirastolle rekisteröitäväksi. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa sähköinen asiointi kaupparekisteriviranomaisen ja asiakkaan välillä. Jatkossa sähköinen asiointi olisi velvoittavaa ja paperilomaketta olisi mahdollista käyttää vain erityisellä syyllä.

Hallituksen esityksen toteutusvaihtoehtoissa ja niiden vaikutuksissa kuvataan, että digitalisaation edistämiseksi on selvitetty myös mahdollisuutta siihen, että jatkossa rekisteriviranomaisen antamien päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksianto tapahtuisi velvoittavasti sähköisesti hyödyntäen niin sanottua sähköistä postilaatikkoa. Mainitaan, että ottaen huomioon, että kaupparekisterilaki on sektorilaki, ei sen yhteydessä ole katsottava ole-van edellytyksiä säätää yleisestä velvoittavuudesta vastaanottaa viranomaisen lähettämiä asiakirjoja ja viestejä sähköisesti, vaan se edellyttäisi ainakin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) muuttamista. Esityksessä ei siten oteta kantaa, olisiko velvoittaminen mahdollista ja millä edellytyksillä.

Valtiovarainministeriössä on Digitalisaation edistämisen ohjelman yhteydessä käynnissä YritysDigi-hanke, jonka tavoitteeksi on kirjattu, että elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi, ja tarjolla on useita vain digitaalisia yrityspalveluja. Hankkeeseen kuuluu muun ohessa Suomi.fi-viestit palvelun toiminnallisuuden kehittäminen vastaamaan yritysten tarpeita. Hankkeen yhteydessä selvitetään myös lainsäädännön kehittämistarpeita. Valtiovarainministeriö toteaa, että digitalisaation edistämiseksi elinkeinonharjoittajien sähköisen asioinnin edistäminen ja sähköisten kanavien ensisijaisuus on yksi merkittävä tapa edistää yhteiskunnan digitalisaatiota. On kuitenkin tunnistettu yleislain muutostarpeet, jotta sähköiseen asiointiin voitaisiin yleisesti velvoittaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kaupparekisterilain ehdotus sähköisen asioinnin velvoittavuudesta on kannatettavaa ja askel oikeaan suuntaan, mutta samalla valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että erityissäätelyllä asiasta säätäminen ei pidemmällä tähtäimellä ole toivottavaa. Erityissäätelyllä säätäminen yleislain sijaan aiheuttaa lainsäädännöllisiä tulkintahaasteita ja lainsäädännön pirstaleisuutta. Yleislainsäädännön muutostarpeet olisi syytä tulevaisuudessa vielä tarkemmin arvioida ja tätä arviota valtiovarainministeriö osaltaan edistää Digitalisaation edistämisen hankkeessa

#### *Tosialliset edunsaajat*

Kaupparekisterilaissa säädettäisiin erikseen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen luovuttamisesta siten, että niiden luovuttaminen edellyttäisi käyttötarkoituksen esittämistä sekä luovutuksensaajan tunnistamista. Ottaen huomioon tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen julkisuuteen liittyvä epävarmuus suhteessa tietosuoja-asetukseen sekä BORIS-hankkeen keskeneräisyyden, on käyttötarkoituksen edellyttämisen kirjaaminen lakiin perusteltua. Asiaa tulee kuitenkin tarkastella uudestaan suuren yleisön tiedonsaantioikeuden osalta heti, kun rahanpesudirektiivin tulkinta ja tietosuoja-asetuksen mukaisuus on ratkennut joko EUT:ssa vireillä oleviin asioihin annetuilla ratkaisuilla tai jos suuren yleisön tietojensaantioikeutta selvennetään Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksilla, joilla uudistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa EU-lainsäädäntöä.

Kaupparekisterilakiin ehdotetaan uutta 5 §:ää, jossa säädettäisiin tosiasiallisia edunsaajia koskevista merkinnöistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pykälän sisältö on kannatettava. Ehdotetun pykälän sananmuoto säännöskohtaisine perusteluineen kaipaasi kuitenkin selkeyttä, sillä lainsäätäjän tarkoitus ei aukene pykälätekstiä lukemalla. Säännöstä tosiasiallisista edunsaajista koskevista merkinnöistä tulisi avata selkeäsanaisemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksua sekä rekisteristä poistamista, jos laiminlyöntimaksun määräämisestä huolimatta ilmoitusvelvollinen ei olisi antanut edunsaajailmoitusta. Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotettuja säännöksiä ja pitää tärkeänä ehdotettuja keinoja rekisterimerkintöjen ajantasaisuuden ja paikkansapitävyyden varmistamiseksi. Rekisterimerkintöjen, erityisesti tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen, ajantasaisuuden varmistaminen on kannatettavaa erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta.

#### *Liikkeeseenlaskijoita koskeva sähköinen ESEF-tilinpäätösraportointi*

Esitysluonnoksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa osuudessa on todettu, että sähköisessä asiointissa annettavien asiakirjojen muodosta ei säädettäisi esityksessä. Lisäksi on todettu, että asiaa olisi selvitettävä lisää ottaen huomioon esimerkiksi yhtiöoikeusdirektiiveistä tulevat vaatimukset ja muut tiedon rakenteisuuteen liittyvät niin kansalliset kuin Euroopan Unionissakin käynnissä olevat hankkeet. Valtiovarainministeriö kannattaa sähköisestä muodosta tehtävää arviointia ja muiden käynnissä olevien hankkeiden huomiointia kyseisessä arvioinnissa.

Arvioinnin yhteydessä olisi syytä huomioida myös se, että säännellyillä markkinoilla toimivan osakkeiden tai joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijan, jäljempänä liikkeeseenlaskija, tulee laatia tilinpäätös ja toimintakertomus sähköisessä raportointimuodossa (European Single Electronic Format, ESEF). Raportointivelvoite perustuu vuonna 2013 muutetussa avoimuusdirektiivissä (2004/109/EY) asetettuihin vaatimuksiin. Liikkeeseenlaskijat ovat olleet velvollisia julkistamaan arvopaperimarkkinalain (746/2012) 7 luvun 5 §:n nojalla ESEF-vaatimusten mukaisesti laaditut konsernitilinpäätökset vuodesta 2021 alkavilta tilikausilta. Käytännössä tilinpäätökset ja toimintakertomukset laaditaan XHTML-muodossa. XHTML-dokumenttiin sisältyvät IFRS-konsernitilinpäätöstiedot merkitään XBRL-merkeillä. XBRL-merkinnät tehdään käyttäen iXBRL-tekniologiaa (InlineXBRL). Sähköisen ESEF-raportoinnin muoto määritetään tarkemmin komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2019/815. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Käytännössä liikkeeseenlaskijat toimittavat sähköisessä raportointimuodossa laatimansa tilinpäätökset Nasdaq Helsinki Oy:n ylläpitämään kansalliseen tiedotevarastoon (Officially Appointed Mechanism, OAM). Lisäksi liikkeeseenlaskijat toimittavat tavallisesti erillisen pdf-muodossa olevan tilinpäätöksen Patentti- ja rekisterihallitukselle. Sähköistä muotoa koskevassa arvioinnissa olisi suositeltavaa huomioida se, että liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätökseen kohdistuu jo EU-sääntelyyn perustuvia sähköisiä raportointivaatimuksia. Olemassa olevat raportointiformaatit tulisi ottaa huomioon ja niiden hyödyntämistä päällekkäisyyksien, moninkertaisten raportointivelvoitteiden ja hallinnollisen taakan välttämiseksi tulisi selvittää.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä                      Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö                      Mika Niemelä

Liitteet                      Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu                      TEM Työ- ja elinkeinoministeriö  
TEM TTM YSI Sisämarkkinat, Jyri Oksanen  
TEM TTM YSI Sisämarkkinat, Liisa Huhtala

Tiedoksi                      VM JulkICT Tietopolitiikka, Emilia Laitala  
VM RMO Pääomamarkkinat- ja infrastruktuuriyksikkö, Ami Kähäri

**VN/5810/2020-VM-11**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: