

Yritysturvallisuuden kehittäminen kaupparekisterin käytössä

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
14/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Yritysturvallisuuden kehittäminen kaupparekisterin käytössä

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

14/2014

Tekijät Författare Authors Kaupparekisteritietojen luotettavuutta ja yritysturvallisuutta arvioinut työryhmä Puheenjohtaja Antti Riivari Sihteeri Mika Kotala	Julkaisuaika Publiceringstid Date Huhtikuu 2014 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25.7.2013
Julkaisun nimi Titel Title Yritysturvallisuuden kehittäminen kaupparekisterin käytössä	
Tiivistelmä Referat Abstract Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.7.2013 työryhmän arvioimaan yritysturvallisuuden kehittämistä kaupparekisteriasioinnissa, erityisesti valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteiden pohjalta. Työryhmän näkemyksen mukaan sähköisen asiointitavan yleistyminen tulevaisuudessa parantaa yritysturvallisuutta nykyisestä, mutta asioinnin luotettavuutta olisi kehitettävä muillakin keinoilla. Työryhmä esittää, että sähköisen asiointitavan yleistyessä yrityksellä pitäisi olla mahdollisuus päättää, että yritystä koskevia kaupparekisteri-ilmoituksia voidaan jatkossa tehdä vain sähköisesti. Lisäksi olisi syytä parantaa yrityksen vastuuhenkilön mahdollisuuksia saada tieto rekisterimerkintää koskevasta muutoksesta tai yritystä koskevan kaupparekisteri-ilmoituksen vireilletulosta. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Mika Kotala, p. 050 396 0974	
Asiasanat Nyckelord Key words Kaupparekisteri, yritysturvallisuus, sisäisen turvallisuuden ohjelma	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-847-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 30	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25 päivänä heinäkuuta 2013 työryhmän pohtimaan kaupparekisteritietojen luotettavuutta ja yritysturvallisuutta. Työryhmän tehtävänä oli arvioida kaupparekisterisääntelyn ja viranomaiskäytäntöjen nykytila ja tehdä ehdotukset valtioneuvoston kolmannelta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta (”Turvallisempi huomina”) tekemään periaatepäätökseen sisältyvien, kaupparekisteriä koskevien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisesta toteuttamistavasta. Työryhmä otti toimeksiantonsa puitteissa arvioitavakseen eräitä muitakin kaupparekisteriä koskevia yritysturvallisuuskäsitteitä.

Työryhmän jäseniksi nimettiin rikostarkastaja Esa Auas keskusrikospoliisista, ylitarkastaja Ari Evwaraye sisäministeriöstä, lakimies Antti Turunen Keskuskaupakamarista, lainopillinen asiamies Tiina Toivonen Suomen Yrittäjät ry:stä, jaostopäällikkö Jouko Koitto Patentti- ja rekisterihallituksesta, asiantuntija Hannu Ylänen Elinkeinoelämän keskusliitosta. Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Antti Riivari työ- ja elinkeinoministeriöstä ja työryhmän sihteerinä ylitarkastaja Mika Kotala työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen oikeusministeriöstä. Tiina Toivosen sijaisena työryhmässä on toiminut lainopillinen asiamies Antti Huotilainen.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut periaatepäätöksen toimenpiteiden osalta sääntelyn nykytilan ja tehnyt ehdotuksen toimenpiteiden toteutustavasta. Työryhmän näkemyksen mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen sähköiset palvelut parantavat yritysturvallisuutta tulevaisuudessa, mutta asioinnin luotettavuutta olisi kehitettävä muillakin keinoilla. Sähköisen asiointitavan yleistyessä yrityksellä pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa sitovalla tavalla siihen, millä tavoin yritystä koskevia kaupparekisteri-ilmoituksia voidaan tehdä. Lisäksi olisi syytä parantaa yrityksen vastuuhenkilön mahdollisuuksia saada tieto rekisterimerkintää koskevista muutoksista tai yritystä koskevan kaupparekisteri-ilmoituksen vireille tulosta. Työryhmä on kokoontunut toimikautensa aikana kolme kertaa.

Saatuana työnsä valmiiksi, työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2014

Antti Riivari

Esa Auas

Tiina Toivonen

Antti Turunen

Jyrki Jauhiainen

Mika Kotala

Ari Evwaraye

Jouko Koitto

Hannu Ylänen

Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle.....	5
1 Johdanto.....	9
2 Nykytila.....	11
2.1 Kaupparekisterisääntelyn nykytilä.....	11
2.1.1 Kaupparekisteriin merkittävät tiedot.....	11
2.1.2 Julkisuusvaikutus ja julkinen luotettavuus.....	12
2.1.3 Kaupparekisteriasioinnin tilastoja.....	12
2.1.4 Sähköinen asiointi.....	13
2.2 Kaupparekisteritietoihin liittyvä rikollisuus.....	14
3 Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteet.....	16
3.1 Lisätään kaupparekisterin luotettavuutta muutosilmoitusprosessissa.....	16
3.1.1 Toimenpiteen kuvaus.....	16
3.1.2 Nykytila.....	16
3.1.3 Nykytilan arvio.....	17
3.2 Selvästi virheellisen tai rikoksella aiheutetun kaupparekisterimerkinnän oikaiseminen.....	20
3.2.1 Toimenpiteen kuvaus.....	20
3.2.2 Nykytila.....	20
3.2.3 Nykytilan arvio.....	22
3.3 Tietojen luovuttaminen kaupparekisteristä.....	23
3.3.1 Toimenpiteen kuvaus.....	23
3.3.2 Nykytila.....	23
3.3.3 Nykytilan arvio.....	24
4 Työryhmän esitykset.....	25

1 Johdanto

Valtioneuvosto teki 14.6.2012 periaatepäätöksen kolmannelta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta, jonka nimi on ”Turvallisempi huominen”. Ohjelmassa on kuvattu arjen turvallisuuden tilanne ja haasteet ja päätetty 64 toimenpiteestä, jotka toimeenpannaan osana eri hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnittelua, tulosohjausta ja alueellista ja paikallista turvallisuusyhteistyötä ja suunnittelua. Toimenpiteiden seuranta varten on asetettu tunnusluvut, joilla seurataan sisäisen turvallisuuden kehitystä. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta vastaavat valtionhallinto, kunnat, elinkeinoelämä ja mukana olevat järjestöt. Toimeenpanoa ohjaa ja seuraa sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma käsittelee yhtenä kokonaisuutena yritystoiminnan turvallisuutta. Ohjelmaan sisältyy jaksot 5.11.2 Torjutaan kilpailua vääristäviä riskejä, joka käsittelee muun muassa kaupparekisteriasioita. Kaupparekisteriä koskevat erityisesti ohjelman toimenpiteet 46, 47 ja 49:

Yritykset eivät voi sopimussuhteissaan luottaa vastapuoleen, mikäli rekistereiden, erityisesti julkista luotettavuutta nauttivan kaupparekisterin, merkintöihin ei voi aukottomasti luottaa. Kaupparekisterin muutosrekisteröinnin prosessi on riskialtis. Siinä ei ole edellytyksenä, että rekisteröintiä pyytävät tunnistettaisiin luotettavasti.

Toimenpiteet:

46. *Laaditaan menettelytavat selvästi virheellisen tai rikoksella aiheutetun kaupparekisterimerkinnän oikaisemiseksi ja tehdään tarvittaessa toimenpiteen edellyttämät säädösmuutokset.*

Toteutus: 2013 / TEM.

47. *Lisätään kaupparekisterin luotettavuutta varmistamalla muutostietoja pyytävän henkilöllisyyden todentaminen esimerkiksi vahvalla sähköisellä tunnistamisella sekä tekemällä esitys asiaan liittyvistä mahdollisista säädösmuutostarpeista.*

Toteutus: 2013 / TEM

49. *Rajoitetaan tiedon antoa kaupparekisteristä siten, että vastuuhenkilöiden henkilötunnuksen loppuosa annetaan vain perustellusta syystä ja kotiosoite kerrekisteröintiperiaatteen mukaisesti VTJ:stä.*

Toteutus: 2013 / TEM

Osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa hyväksyttiin elinkeinoelämän ja viranomais-
ten yhteistoimintana laadittu kansallinen yritysturvallisuusstrategia. Yritysturvallisuusstrategiaan on kirjattu neljäs kaupparekisteriä koskeva toimenpide, joka ei sisälly valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmaan:

17. Laaditaan luokittelukriteerit ja indikaattorit kaupparekisteritietojen muutosilmoitusten osalta siten, että kriteerien mukaisissa ”epäilyttävissä” muutoksissa tehdään lisätarkistus muutoksen oikeellisuuden varmistamiseksi.

2 Nykytila

2.1 Kaupparekisterisääntelyn nykytila

2.1.1 Kaupparekisteriin merkittävät tiedot

Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) pitämän kaupparekisterin tehtävänä on palvella niin yksityistä kuin julkistakin sektoria sekä ylläpitää ja parantaa oikeusvarmuutta elinkeinoelämässä. PRH:n paikallisviranomaisina kaupparekisteriasioissa toimivat ELY-keskukset ja maistraatit.

Kaupparekisteri on julkinen rekisteri, johon merkitään elinkeinonharjoittajia eli yrityksiä koskevat tiedot. Kaupparekisteriin tehdystä merkinnästä on jokaisella oikeus saada tietoja. Kaupparekisterisääntely on osa laajempaa yritystietojärjestelmää. Sen tarkoitus ja sisältö määräytyvät kaupparekisterilain (129/1979) ja yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) säännösten pohjalta. Kaupparekisterilaki sisältää säännökset velvollisuudesta ilmoittaa tietoja rekisteröitäväksi, merkitä tietoja rekisteriin sekä kuuluttaa tietoja. Yksityiskohtaisempia säännöksiä ilmoitusmenettelystä annetaan kaupparekisteriasetuksessa (208/1979). Yritys- ja yhteisötietolaissa säädetään muun muassa yritys- ja yhteisötietojärjestelmään tallennettavista tiedoista, yritys- ja yhteisötunnisteesta sekä ilmoituksen tekemisestä.

Säännöksiä eri yhteisömuotoja koskevista ilmoitusvelvollisuuksista sisältyy useisiin erityislakeihin, kuten osakeyhtiölakiin (624/2006), asunto-osakeyhtiölakiin (1599/2009) ja avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annettuun lakiin (389/1988). Kaupparekisterilain 4 - 13 d §:ssä on lueteltu yritysmuodoittain rekisteröitävät perustiedot, minkä lisäksi erityislaeissa on määräyksiä kaupparekisteriin ilmoitettavista asioista. Tiedot ilmoitetaan yrityksen perustamisen yhteydessä perusilmoituksella, jonka ovat velvolliset tekemään kaupparekisterilain 3 §:ssä luetellut yritykset. Perusilmoituksen saa tehdä sellainenkin elinkeinonharjoittaja, joka ei ole siihen velvollinen. Jos asiantilassa, josta on tehty merkintä kaupparekisteriin, tapahtuu muutos, tai yritys- ja yhteisötietojärjestelmään talletettu seikka muuttuu, on muutoksesta tehtävä viivytyksestä ilmoitus (Kaupparekisterilaki 14 §, yritys- ja yhteisötietolaki 11 §). Rekisteriin merkittävät tiedot vaihtelevat yritysmuodoittain. Tyypillisesti rekisteriin merkitään tietoja yrityksen vastuuhenkilöistä, nimenkirjoitusoikeuksista sekä yhteisön säännöistä.

Rekisteri-ilmoituksen tekemisestä vastuussa olevat henkilöt on lueteltu yritys- ja yhteisötietolain 14 §:ssä, johon kaupparekisterilain 15 § viittaa. Perus-, muutos- tai lopettamisilmoituksen on jonkun sen tekemisestä vastuussa olevan tai hänen valtuuttamansa henkilön allekirjoitettava. Lisäksi yritys- ja yhteisötietolain 19 § sisältää rangaistussäännöksen mm. ilmoituksen laiminlyönnin varalta.

2.1.2 Julkisuusvaikutus ja julkinen luotettavuus

Järjestelmän luotettavuus ja tietojen oikeellisuus perustuvat pääasiassa asianosaisen kaupparekisterille toimittamille tiedoille. Rekisteriviranomaisen tehtävänä on ilmoituksiin liittyen tarkistaa, että ilmoitus täyttää laissa asetetut vaatimukset, mm. että asianmukaiset liitteet on toimitettu ja että ilmoitus ei ole lainvastainen. Rekisteriin ilmoitettavat asiat ovat usein luonteeltaan sellaisia, ettei viranomainen pysty kaikilta osin tarkistamaan ilmoituksen paikkansapitävyyttä, esimerkiksi vastaako toimitettu yhtiökokouksen pöytäkirja kokouksen sisältöä. Rekisterin tosiasiallinen luotettavuus riippuu muun muassa asiakkaiden ilmoitusaktiivisuudesta ja ilmoitusten sisällön oikeellisuudesta. Rekisteriviranomaisen valtuudet on rajattu sille annettujen tietojen lainmukaisuuden tarkistamiseen.

Kaupparekisterijärjestelmään sisältyy myös kolmannen henkilön luottamusta rekisteritietoihin suojaava sääntely. Rekisteröityjen ja asianmukaisesti kuulutettujen tietojen katsotaan tulleen kaikkien tietoon (positiivinen julkisuusvaikutus). Toisaalta ennen kuuluttamista ei kaupparekisteriin merkittyyn tietoon voida vedota (negatiivinen julkisuusvaikutus). Olennaista julkisuusvaikutuksen syntymisen kannalta on kuuluttaminen, koska sillä katsotaan kuulutettujen seikkojen tulevan kolmansien tietoon. Lisäedellytyksenä positiivisen julkisuusvaikutuksen syntymisen kannalta on, että kolmannella henkilöllä ei ollut tietoa eikä velvollisuuttakaan tietää kuuluttamattomasta seikasta. Negatiiviseen julkisuusvaikutukseen taas liittyy aina mahdollisuus vedota sitä vastaan, jolla näytetään olleen siitä tieto. Julkisuusvaikutuksen lisäksi osalla kaupparekisterimerkinnöistä on oikeutta luova vaikutus, esimerkiksi osakeyhtiöstä tulee oikeushenkilö rekisteröintihetkellä, ei perustamis- sopimuksen allekirjoitushetkellä.

Kaupparekisterimerkinnöillä ei yleensä ole katsottu olevan julkista luotettavuutta, koska kolmas henkilö ei ole oikeudellisesti suojattu vääräsältöisten tai puuttuvien rekisterimerkintöjen seurauksilta (Kaupparekisteri kohti sähköistä asiointia, KTM raportteja 5/2002). Vaikka em. julkisuusvaikutukset luovat oletettaman tietojen oikeellisuudesta ja antavat edellä mainitulla tavalla vilpittömän mielen suojaa, ei kolmas henkilö ole oikeudellisesti suojattu vääräsältöisen tai puuttuvien rekisteritietojen seurauksilta. Aineellisesti väärästä merkinnästä vahinkoa kärsinyt voi tällöin joutua hakemaan korvausta väärän merkinnän aiheuttaneelta.

2.1.3 Kaupparekisteriasioinnin tilastoja

Kaupparekisteriin oli kesäkuussa 2013 merkittynä noin 575 000 yritystä, joista 240 000 osakeyhtiöitä, 198 000 yksityisiä elinkeinonharjoittajia, 85 000 asunto-osakeyhtiöitä, 35 000 kommandiittiyhtiöitä, 12 500 avoimia yhtiöitä ja 4500 osuuskuntaa. Kaupparekisteriin merkittäviä yritysmuotoja on kaikkiaan 23.

Ilmoituksia jätettiin vuonna 2012 yhteensä noin 378 000 kpl, joista 223 000 oli tilinpäätösilmoituksia:

Saapuneet kaupparekisteriasiat	2012	2011	2010
Perustamisilmoitukset (uudet yritykset)	31 379	32 178	32 366
Muutos- ja lopettamisilmoitukset	86 481	83 923	79 377
Osoite- ja yhteystietoilmoitukset	33 905	21 490	20 190
Tilinpäätösilmoitukset	223 330	241 078	283 411
Hakemukset yms.	3 066	3 505	3 141

Kaupparekisteriin vuonna 2012 tehdyistä ilmoituksista suurin osa toimitettiin viranomaiselle postitse, sähköpostitse tai faksilla.

Paikallisviranomaisina kaupparekisteriasioissa toimivat ELY-keskukset ja maistraatit. ELY-keskukset ja maistraatit ottavat vastaan kaupparekisteri-ilmoituksia ja toimittavat ne PRH:een käsiteltäväksi. Maistraatit käsittelevät lisäksi pääosan asunto-osakeyhtiöitä koskevista ilmoituksista. Oheisessa tilastossa ei ole mukana asunto-osakeyhtiöitä, koska sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kuvatut ongelmat koskevat pääasiassa kaupallisia yhtiöitä. Vuonna 2012 on yhteensä noin 35 700 ilmoitusta jätetty tai toimitettu paikallisviranomaisen toimipisteeseen tai PRH:n asiakaspalveluun.

	PRH asiakaspalvelu	ELY – keskukset	Maistraatit (Ei sisällä As.Oy)
2010	16 456	2936	16 309
2011	16 570	1972	18 357
2012	16 490	1 658	17 606

2.1.4 Sähköinen asiointi

Kaupparekisterissä on kehitetty uutta sähköistä käsittelyjärjestelmää ja sähköisen asioinnin mahdollistavia palveluita (NOVUS, YTJ SA). Tähän mennessä on otettu käyttöön osoite- ja yhteystietojen sähköinen ilmoittaminen, sähköinen tiedontarjontapalvelu ja osakeyhtiön sähköinen perustaminen. Keskeisimmät yritysmuodot ja niiden tyypilliset muutostilanteet saataaneen sähköisen asioinnin piiriin vuoteen 2015 mennessä.

Sähköisessä asiointissa ilmoituksen tekijät tunnistetaan luotettavasti henkilökohtaisilla verkkopankkitunnuksilla tai sirullisella henkilökortilla (HST-kortti). Lisäksi sähköisessä asiointissa varmennetaan kyseisen henkilön kelpoisuus tehdä kyseistä yhtiötä koskevia ilmoituksia. Valtuus perustuu joko henkilön asemaan yrityksessä tai yrityksen itsensä määrittelemään valtuutukseen.

Sähköisen asioinnin osuus on kasvanut nopeasti niissä ilmoitustyypeissä, joissa se on nykyisin mahdollista. Tämä näkyy osoite- ja yhteystietoilmoituksissa sekä ilmoitusten määrän että sähköisten ilmoitusten osuuden kasvuna. Sähköinen asiointi näissä ilmoituksissa otettiin käyttöön vuoden 2009 lopussa. Sähköisten osoite- ja yhteystietoilmoitusten osuus oli 52,3 %:ia vuonna 2010 ja 53,6 %:ia vuonna 2012.

Osakeyhtiön sähköinen perustaminen otettiin käyttöön vuoden 2013 alusta. Sähköisiä ilmoituksia tehtiin 3398 kpl, eli noin 26 %:ia vuonna 2013 tehdyistä osakeyhtiön perustamisilmoituksista. Vuoden 2014 kuluessa on tarkoitus ottaa sähköinen asiointi käyttöön osakeyhtiön edustamisilmoituksissa (hallituksen jäsenet, nimenkirjoittajat, prokuristit ym.)

Kaupparekisterin sähköisen tiedontarjontapalvelun (*Virre*) kautta on nykyisin tilattavissa lisäpalveluna hälytyspalvelu, joka ilmoittaa palvelun tilaajalle (esim. yrityksen vastuuhenkilöille) sähköpostitse rekisterissä tapahtuneista muutoksista tai vireille tulleista ilmoituksista. Ilmoituksia lähetetään niistä yrityksistä, jotka asiakas on yksilöinyt, joten palvelu voi koskea niin omaa yritystä kuin muitakin. Palvelun hinta muodostuu kiinteistä aloitus- ja muokkausmaksuista sekä hälytyskohtaisista maksuista. Aloitusmaksu on nykyisin 24,80 € ja hälytysmaksu 0,62 € / hälytys. Hälytyspalvelua voidaan käyttää myös siihen tarkoitukseen, että yrityksen vastuuhenkilö seuraa sen avulla kaupparekisteriin tehtyjä, omaa yritystä koskevia ilmoituksia.

2.2 Kaupparekisteritietoihin liittyvä rikollisuus

Työryhmä on arvioinut kaupparekisteritietoihin liittyvää rikollisuutta sen käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Kaupparekisterin tietoon tulee vuosittain muutamia kaupparekisteriä välittömästi koskevia rikostapauksia. Joissakin tapauksissa kyse on ollut virheellisen rekisterimerkinnän aiheuttamisesta, ja toisinaan teon varsinaisena tarkoituksena on ollut mahdollistaa muiden rikosten tekeminen tai valmistelu. Kaupparekisteriin merkityt tiedot, mukaan lukien henkilötiedot, ovat olleet myös poikkeuksellisen laajalti julkisia, mitä on toisinaan käytetty hyväksi identiteettivarkauksien tyyppisissä tapauksissa. Toisaalta yritysturvallisuusstrategian yhteydessä erityisiä huolia on esitetty toimimattomien yritysten osalta, sillä niihin liittyvät väärinkäytökset eivät välttämättä paljastu kovin nopeasti.

Lisäksi huolia on aiheuttanut yksittäinen tapaus, jossa kaikkiaan 88 rekisteriin merkittyä yritystä kaapattiin käyttäen hyväksi väärennettyjä kaupparekisteri-ilmoituksia. PRH on poistanut vuosina 2004 - 2008 toteutetuissa menettelyissä osakeyhtiöitä, jotka olivat laiminlyöneet toimittaa tilinpäätöstietonsa kaupparekisteriin. Poistomenettelyssä mukana olleet yritykset eivät enää toimineet, mikä tarkistettiin myös Verohallinnon tiedostoista. Menettelyyn liittyen *Virallisessä* lehdessä julkaistiin kuulutus, jossa yhtiöitä kehoitettiin korjaamaan rekisteritiedoissa oleva puute (tilinpäätöstietojen puuttuminen) uhalla, että yhtiö määrätään selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä.

Vuonna 2006 suoritetun poistomenettelyn yhteydessä ilmeni suunnitelmallista toimintaa, jossa näitä toimimattomiksi luokiteltuja yhtiöitä "herätettiin henkiin". Yhtiöitä ei voitu poistaa, jos niiden tietoihin tehtiin merkintä tilinpäätöstietojen toimittamisesta. Ilmeisen tekaistuja tuloslaskelmia ja taseita lähetettiin rekisteröitäväksi, ja siten estettiin yhtiöiden poistaminen. Tämän jälkeen yhtiön tietoihin ilmoitettiin uusi hallitus tekaistun ilmoituksen ja kokouspöytäkirjan perusteella,

Yhtiöiden avulla harjoitettiin ilmeisesti liiketoimintaa, jossa tilattiin tavaroita yhtiöiden nimiin ja jätettiin tavarat maksamatta.

Useissa tapauksissa yhtiöiden oikeat omistajat eivät tiedäneet mitään kaupparekisteriin tehdyistä muutoksista. Monissa tapauksissa osakeyhtiöiden toiminta oli loppunut hyvin kauan aikaa sitten eri syistä. Osa yhtiöistä oli jäänyt omistajienensa pöytälaatikkoyhtiöiksi odottamaan parempia aikoja. Eräiden osalta yhtiön purkautumista koskeva ilmoitus oli jäänyt tekemättä, vaikka vuoden 1978 osakeyhtiölain mukainen sulautumismenettely oli suoritettu loppuun. Näiden yhtiöiden poistaminen kaupparekisteristä tuli mahdolliseksi vasta osakeyhtiölain muutoksen voimaantulon myötä 1.4.2001. Kun osakkeenomistajat eivät enää aktiivisesti seuranneet rekisteröidyn mutta toimimattoman yhtiönsä tilannetta, he eivät kiinnittäneet huomiota Virallisen lehden kuulutukseen tai poistomenettelyistä julkaistuihin lehtiartikkeleihin tai PRH:n kotisivujen informaatioon. Yhtiöiden kaappaaminen onnistui tämän vuoksi melko yksinkertaisin toimin.

Kaupparekisteriä välittömästi koskevien tapausten lisäksi työryhmän käytössä on ollut poliisiasiaintietojärjestelmään pohjautuvaa tilastotietoa siitä, kuinka usein poliisin tietoon tulee rikosepäilyjä, joilla on jokin liityntä kaupparekisteriin. Työryhmällä ei kuitenkaan ollut tarkempaa tietoa tapausten sisällöstä tai siitä, millainen yhteys niillä oli kaupparekisterin toimintaan. Poliisiasiaintietojärjestelmästä löytyy hakusanalla "kaupparekisteri" kaikkiaan noin 2000 tapausta vuonna 2011 ja noin 1800 tapausta vuonna 2012. Kyseiset luvut koskevat epäiltyjä rikoksia eivätkä siis annettuja tuomioita. Aineistoon sisältyy myös suuri määrä erilaisia rikosnimikkeitä, ja tilaston sisältöön ovat vaikuttaneet myös tapausten kirjaamiskäytännöt. Yleisimpiä nimikkeitä ovat erilaiset petos- ja kavallusrikokset sekä kirjanpitorikokset. Tilaston valossa vaikuttaa siltä, että suurimpaan osaan tapauksista ei pystytty vaikuttamaan kaupparekisteriä koskevin toimenpitein (esim. petos, joka toteutetaan esiintymällä yrityksen kaupparekisteriin merkittynä vastuuhenkilönä). PRH:n tietoon tulee vuositasolla vain muutamia yksittäisiä, välittömästi kaupparekisteriä koskevia rikostapauksia.

3 Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteet

3.1 Lisätään kaupparekisterin luotettavuutta muutosilmoitusprosessissa

3.1.1 Toimenpiteen kuvaus

Toimenpiteen sisältönä on ennen kaikkea estää väärennetyin kaupparekisteri-ilmoituksin tehtyjä yrityskaappauksia. Konkreettisenä ehdotuksena on tunnistaa muutosilmoituksen tekijät luotettavasti, millä viitataan erityisesti sähköisen asiointitavan yleistymiseen. Käytännössä menetelmiä on useita muitakin, joten toimenpidettä on lähestytty asetetun tavoitteen kannalta kokonaisuutena. Lisäksi yritysturvallisuusstrategiaan sisältyvän toimenpidekirjauksen 17 mukaan tulisi laatia luokittelukriteerit ja indikaattorit kaupparekisteritietojen muutosilmoitusten osalta siten, että kriteerien mukaisissa ”epäilyttävissä” muutoksissa tehdään lisätarkistus muutoksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Toimenpiteillä olisi tarkoitus vaikeuttaa väärennetyin ilmoituksin tehtäviä yrityskaappauksia ja ne tulisi kohdentaa erityisesti paperimuotoisiin ilmoituksiin. Koska toimenpiteiden tavoite on hyvin samankaltainen, on niitä arvioitu yhtenä kokonaisuutena.

3.1.2 Nykytila

Käsittelyyn liittyvät tarkastukset

Yritys- ja yhteisötietolaki sisältää säännökset velvollisuudesta tehdä muutosilmoitus (11 §), ilmoituksen tekemisestä vastuussa olevista tahoista (14 §), ilmoituksen allekirjoittamisesta (14 §) sekä rangaistussäännöksen ilmoituksen laiminlyönnistä (19 §). Kaupparekisteriasetuksessa on säädetty ilmoitusmenettelyn yksityiskohdista ja ilmoitukseen liitteeksi oheistettavista asiakirjoista muutamissa yleisimmissä tapauksissa. Ilmoitukseen tulee aina liittää selvitys elinkeinonharjoittajan päätöksestä, joka ilmoitetaan rekisteriin merkittäväksi. Kaupparekisteriasetuksen 25 §:n mukaan rekisteriviranomaisella on sen lisäksi, mitä asetuksen muissa pykälissä on sanottu, oikeus vaatia ilmoituksen antajalta muitakin tarpeellista selvitystä ilmoituksen lainmukaisuudesta tai ilmoitetun seikan oikeellisuudesta.

Rekisteriviranomainen tarkastaa käsittelyn yhteydessä ilmoituksen allekirjoituksen (=että sen on allekirjoittanut siihen oikeutettu henkilö), joskaan allekirjoituksen oikeellisuutta ei pystytä paperimuotoisessa asioinnissa nykyisin luotettavasti varmentamaan. Muutosilmoituksen yhteydessä tarkastetaan myös päätös, johon rekisteriin ilmoitetut muutokset perustuvat. Vaadittavat liitteet määritellään

yrittäjämuodon ja ilmoitettavan muutoksen perusteella kaupparekisterilain ja -asetuksen sekä yritysmuutokohtaisen lainsäädännön mukaisesti.

Jos ilmoituksessa havaitaan puutteita, viranomaisen pyytää ilmoittajaa täydentämään / korjaamaan ilmoitusta määräajassa. Jos puutteita ei pystytä käsittelyn kuluessa poistamaan, viranomaisen voi hylätä ilmoituksen. Kaupparekisterilaki ei nykyisellään sisällä mahdollisuutta tehdä yritysturvallisuusstrategian toimenpiteessä 17 mainittua lisätarkastusta ”epäilyttävässä” tai muussakaan tapauksessa. Viranomaisen tutkintavelvollisuus on rajattu ilmoituksen sisällön ja liitteiden tarkastamiseen ja laissa säädetyt edellytykset täyttävä ilmoitus on lähtökohtaisesti merkittävä rekisteriin. Menettely ei sisällä mahdollisuutta kyseenalaistaa ilmoitettujen päätösten oikeellisuutta epäilyksen perusteella, ellei päätöksissä tai ilmoituksen liitteissä ole havaittavia puutteita tai epäselvyyksiä.

Protestimenettely

Asiaan osallisen käytettävissä on pitkäaikaiseen virastokäytäntöön perustuva ns. protestimenettely. Siinä kolmas henkilö saattaa rekisteriviranomaisen tietoon jonkin seikan, joka hänen mielestään tulisi ottaa huomioon ilmoituksen käsittelyssä. Lähtökohtaisesti kaupparekisteri-ilmoituksen käsittely on ilmoittajan ja viranomaisen välinen asia, johon muilla tahoilla ei ole oikeutta puuttua. Rekisteriviranomainen ei kuitenkaan voi olla tietoinen kaikista ilmoituksen jättämisen taustalla olevista olosuhteista, minkä vuoksi kaksiasianosaissuhteen ulkopuolinen taho voi pyytää, että hänen näkemyksensä otetaan huomioon ilmoituksen käsittelyssä. Ulkopuolisesta ei tule asianosaista, mutta viranomaisen voi kuitenkin ottaa huomautuksen sisältämät tiedot huomioon, jos niillä on vaikutusta ilmoituksen rekisteröitävyyteen.

Huomautuksen (ns. protestin) saatuaan rekisteriviranomainen voi pyytää lausunnon ilmoittajalta, minkä jälkeen sekä ilmoitus että huomautuskirjelmä ratkaistaan. Automaattisesti ilmoituksen käsittely ei kuitenkaan keskeydy sen vuoksi, että ulkopuolinen taho sitä kirjallisesti pyytää tai vaatii, esimerkiksi selvästi asiaan vaikuttamattomista huomautuksista ei pyydetä lausuntoa. Protestikirjelmä voi johtaa siihen, että ilmoittaja luopuu ilmoittamasta muuttuneista tiedoista, ilmoitus merkitään rekisteriin protestista huolimatta tai ilmoituksen merkitseminen kaupparekisteriin evätään.

3.1.3 Nykytilan arvio

Toimenpidekirjausten tavoitteena on estää väärennetyjen ilmoitusten avulla tehtyjä yrityskaappauksia, mitä voidaan toteuttaa ensinnäkin lisäämällä muutosilmoitusprosessin luotettavuutta ottamalla käyttöön tunnistamismenetelmiä tai lisäämällä PRH:n tutkimisvelvollisuutta ilmoitusten sisällön suhteen. Toisaalta väärennetyjen ilmoitusten käyttöä voidaan torjua parantamalla tiedonkulkua esimerkiksi siten, että yritys tai sen vastuuhenkilö saisi tiedon, kun kaupparekisteri-ilmoitus

tulee vireille. Näin yrityksellä olisi mahdollisuus reagoida nopeasti ja pyrkiä estämään virheellisen rekisterimerkinnän syntyminen.

Sähköisen asioinnin vaikutukset yritysturvallisuuteen

Kaupparekisteri-ilmoituksen käsittelyyn liittyvillä nykyisillä tarkastuksilla ei kovin tehokkaasti pystytä estämään tilannetta, jossa joku väärentää uskottavalla tavalla kaupparekisteri-ilmoituksen ja siihen tarvittavat liitteet ja allekirjoitukset. Pienimmillään ero aidon ja väärennetyn ilmoituksen välillä saattaa olla ainoastaan allekirjoituksen aitoudessa. Väärennetyn ilmoituksen tekemistä voidaan merkittävästi estää tunnistamalla ilmoituksen tekijä luotettavasti. Sähköisessä asiointissa tunnistaminen perustuu henkilökohtaisiin verkkopankkitunnuksiin tai sirulliseen henkilökorttiin (HST-kortti). Tunnistamisen yhteydessä tarkastetaan myös kyseisen henkilön valtuudet tehdä yritystä koskevia ilmoituksia. Sähköisen asioinnin osuuden kasvu todennäköisesti parantaa selvästi kaupparekisterin luotettavuutta tulevaisuudessa. Kaupparekisterin sähköisiä palveluja ollaan parhaillaan ottamassa asteittain käyttöön, joten niiden käyttöönoton vaikutukset alkavat näkyä lähivuosina. Sähköinen asiointi ei kuitenkaan yksin ratkaise sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kuvattuja ongelmia, koska ilmoituksia voidaan edelleen toimittaa paperimuodossa.

Paperimuotoisiin ilmoituksiin liittyvät toimenpiteet

Työryhmä on harkinnut mahdollisuutta lisätä muutosilmoitusprosessin luotettavuutta erityisesti paperimuotoisissa ilmoituksissa. Prosessin luotettavuutta voitaisiin lisätä nykyisestä esimerkiksi edellyttämällä henkilökohtaista asiointia viranomaisessa, jolloin ilmoittajan henkilöllisyys voitaisiin sähköisen asioinnin tapaan varmentaa. Varmennus voisi koskea henkilön kelpoisuutta tehdä yritystä koskevia ilmoituksia, ilmoituksen jättäjän tunnistamista tai molempia. Kahtena pääasiallisena ratkaisumallina saattaisi olla joko asiakasrekisterin perustaminen tai asioinnin rajoittaminen yrityksen vastuuhenkilöihin. Kumpikin vaihtoehto kuitenkin vaikeuttaisi asiointia huomattavasti, mikä saattaisi vaikuttaa jossain määrin ilmoitusaktiivisuuteen ja sitä kautta rekisteritietojen ajantasaisuuteen. Suurin ongelma olisi alueellisesti kattavan viranomaisverkoston järjestäminen. Tunnistamisen järjestämisestä aiheutuisi myös lisää viranomaistyötä ja kuluja, jotka välittyisivät yrityksille asiakasmaksujen muodossa. Menettely lisäisi myös yritysten hallinnollista taakkaa.

Paperimuotoiseen asiointiin liittyvät varmennukset saattavat tulla uudelleen ajankohtaiseksi, kun sähköiset asiointipalvelut on saatu kattavasti käyttöön ja sähköisen asioinnin osuus on noussut huomattavan korkeaksi, esimerkiksi yli 80 prosenttiin kaikista ilmoituksista. Toisaalta tulevaisuudessa saattaisi olla mahdollista jossain vaiheessa luopua kokonaan paperimuotoisista ilmoituksista. Tämä vaihtoehto ei vaikuta ainakaan lyhyellä aikavälillä realistiselta, sillä kaikilla yrittäjillä ei voida olettaa olevan käytössään sähköisten palvelujen käyttöön tarvittavia välineitä. PRH:n sähköisiä palveluja ei ole vielä laajalti otettu käyttöön, eikä käyttöönotettujen palveluiden nykyinen käyttöaste mahdollista paperimuotoisista ilmoituksista

luopumista. Sähköisen asioinnin käyttämiseen voidaan toisaalta kannustaa muilakin keinoin. Ensinnäkin sähköisen asioinnin välityksellä ilmoituksen tekeminen ja vireilletulo käy nopeammin, minkä lisäksi sähköisessä asiointissa olevat tarkistukset edistävät ilmoituksen nopeaa käsittelyä. Viraston asiakkaita voidaan lisäksi kannustaa sähköisten palvelujen käyttöön esimerkiksi maksuilla niin, että sähköisesti jätetyille ilmoituksille asetetaan paperimuotoisia ilmoituksia alempi hinta. Tällainen menettely olisi muutenkin asianmukaista, koska turvallisuusnäkökohtien lisäksi sähköinen ilmoittaminen myös vähentää viranomaisen työmäärää ja kuluja.

Muut mahdollisuudet kehittää kaupparekisteriasiointia

Yrityksen kannalta olisi oleellista pystyä vaikuttamaan siihen, miten omaa yritystä koskevia tietoja otetaan kaupparekisterissä vastaan. Kun kaupparekisterin palveluita sähköistetään, yritykselle voitaisiin mahdollisesti tulevaisuudessa tarjota mahdollisuus rekisteröidä tieto, että kyseisen yrityksen osalta kaupparekisteri-ilmoituksia voidaan tehdä ainoastaan sähköisesti, jolloin ilmoituksen tekijä tunnistettaisiin aina asioinnin yhteydessä. Muutosta ei pystytä toteuttamaan lyhyellä aikavälillä, koska ensin muutosilmoituksia koskevat sähköiset palvelut pitäisi saada laajalti käyttöön, mikä tapahtuisi arviolta vuonna 2016. Muutoksen toteuttaminen edellyttäisi lisäksi teknisiä muutoksia käyttöönotettavaan uuteen kaupparekisterijärjestelmään. Muutoksen toteuttaminen saattaa edellyttää myös muutoksia lainsäädäntöön, koska PRH:n pitäisi pystyä tarvittaessa tekemään kielteinen rekisteröintipäätös siinä tapauksessa, että paperimuotoisen ilmoituksen tekijä vaatii ilmoituksen rekisteröintiä, vaikka yritys on jo ilmoittanut tekevänsä ilmoitukset ainoastaan sähköisesti. Tällaisen mahdollisuuden tarjoaminen yrityksen käyttöön vähentäisi tarvetta lisätä paperimuotoisen asioinnin varmuutta muilla keinoin.

Kaupparekisterin hälytyspalvelu (ks. s. 14) on myös käyttökelpoinen väline yrityksen muutosilmoitusten seurantaan. Hälytyspalvelu perustuu PRH:lle ilmoitettuihin fyysisiin henkilöihin ja heidän käytössään olevaan sähköpostiosoitteeseen. Palvelun käyttöönotto edellyttää aktiivointia ja sähköpostiosoitteen ilmoittamista. Periaatteessa hälytyspalvelun käyttöä voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkia yrityksiä, mikä saattaisi parantaa yritysturvallisuutta nykyisestä. Sen käyttöönottoa rajoittaa mm. se, ettei sähköpostiosoite ole nykyisin pakollinen kaupparekisteriin ilmoitettava tieto. Osa yrityksistä ei välttämättä myöskään halua ilmoittaa sähköpostiosoitettaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmään, koska julkinen sähköpostiosoite saattaa aiheuttaa paljon tarpeetonta sähköpostiliikennettä. Suhteellisen pieni osa yrityksistä käyttää nykyisin hälytyspalvelua, joten tiedottamista olisi aiheutta lisätä erityisesti yritysturvallisuuden näkökulmasta.

3.2 Selvästi virheellisen tai rikoksella aiheutetun kaupparekisterimerkinnän oikaiseminen

3.2.1 Toimenpiteen kuvaus

Siinä tapauksessa että virheellisen tiedon merkitsemistä kaupparekisteriin ei kyetä estämään, syntyy tarve arvioida, missä menettelyssä ja millä edellytyksillä virheellinen tieto voidaan jälkikäteen oikaista. Yleensä suuria ongelmia ei ole, jos asia on riidaton, esimerkiksi viranomaisen tekee ilmoitukseen nähden väärän rekisterimerkinnän. Sen sijaan ongelmia aiheuttavat tapaukset, joissa osapuolet ovat riitaisia todellisesta asiantilasta. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että ilmoituksen taustalla olevan päätöksen sisällöstä on eriäviä käsityksiä. Toisaalta kyse voi olla myös tahallisesti tehdyn väärän ilmoituksen jättämisestä.

Toimenpiteen tarkoituksena on mahdollistaa nopea reagointi siinä tapauksessa, että yritys olisi kaapattu tekemällä aiheettomia tai väärennettyjä kaupparekisteri-ilmoituksia viranomaiselle. Toimenpiteellä pyritään suojaamaan erityisesti yrityksen varallisuutta, mutta myös sen mainetta sekä yrityksen sidosryhmien kaupparekisteritietoihin perustuvaa luottamusta. Toimenpiteen mukaisesti tulisi arvioida ja tarvittaessa tarkistaa nykyisiä oikaisukeinoja ja niihin liittyviä viranomaiskäytäntöjä.

3.2.2 Nykytila

Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki

Kaupparekisteri käsittelee vuositasolla suuren määrän ilmoituksia. Ilmoitusmääristä johtuen viranomaistyössä tapahtuu toisinaan virheitä (kirjoitusvirheitä ym.), joiden johdosta rekisterimerkintä ei vastaa tehtyä ilmoitusta. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen voi oikaista päätöstään hallintolain (434/2003) säännösten nojalla. Edellytyksenä yleensä on, että todellinen asiantila on nähtävissä tai vähintäänkin pääteltävissä ilmoituksesta tai sen liitteistä. Jos tehty merkintä sen sijaan vastaa ilmoitusta, mutta ilmoituksen sisältö ei vastaa todellista asiantilaa, ei oikaisu yleensä ole hallintolain nojalla mahdollista. Elinkeinonharjoittaja voi kuitenkin jättää uuden ilmoituksen, jolla rekisterimerkintä käytännössä tulee korjatuksi. Kaupparekisterin tekemään päätökseen sovelletaan tarvittaessa myös hallintolainkäyttölain (586/1996) ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä (11 luku).

Kaupparekisterilaki

Kaupparekisterilain 22 § sisältää erityissäännöksen rekisterimerkinnän kumoamisesta: joka katsoo muun kuin toiminimeä koskevan kaupparekisterimerkinnän aiheuttavan haittaa, saa ajaa rekisterimerkinnän kumoamista ja vahingon korvaamista koskevaa kannetta elinkeinonharjoittajaa vastaan. Kaupparekisterilain esitöiden (HE 238/1978 vp) mukaan säännös on tarkoitettu mm. väärrien tietojen tai toisen etua loukkaavien seikkojen kaupparekisteriin merkitsemisen varalle.

Kaupparekisterilaisissa on omaksuttu lähtökohdaksi, että riitainen tapaus käsitellään riita-asiana tuomioistuimessa. Riitaisessa tapauksessa todellisen asiantilan osoittaminen, esimerkiksi onko rekisteriin ilmoitettu vääriä tietoja, edellyttää yleensä todistelua, elleivät osapuolet ole yksimielisiä. Rekisteriviranomaisen on poistettava merkintä rekisteristä, kun lainvoiman saaneella ratkaisulla on todettu, ettei merkintää olisi saanut tehdä rekisteriin, tai rekisteröity päätös on pätemätön, tai että muutoin tietty rekisteriin merkitty tieto ei ole oikea (kaupparekisterilaki 23 §).

Henkilötietolaki

Tyypillisesti ne rekisterimerkinnät, joihin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kuvattuja rikoksia kohdistetaan, koskevat henkilötietoja, kuten merkintöjä yrityksen edustajista tai nimenkirjoitusoikeuksista. Kaupparekisteriin merkittyihin henkilötietoihin voidaan soveltaa myös henkilötietolakia (523/1999). Lain 29 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on annettava oikaisun pyytäjälle kirjallinen perusteltu päätös (todistus). Rekisteröity voi saattaa päätöksen tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Lain 40 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen tiedon korjaamisesta.

Kuopion hallinto-oikeus on soveltanut henkilötietolakia 7.6.2007 antamassaan ratkaisussa, jossa tietosuojavaltuutettu määräsi Patentti- ja rekisterihallituksen poistamaan rekisteristä tiedon, jonka mukaan ilmoituksen vireillepanija olisi ollut erään osakeyhtiön toimitusjohtajana. Patentti- ja rekisterihallitus valitti tietosuojavaltuutetun päätöksestä hallinto-oikeuteen. Patentti- ja rekisterihallitus ei kiistänyt, etteikö kaupparekisterissä oleva merkintä olisi väärä. Rekisterinpitäjä kuitenkin katsoi, ettei se voi korjata kyseistä virhettä muutoin kuin kaupparekisterilain 22 ja 23 §:ien mukaisesti tuomioistuimen lainvoiman saaneen ratkaisun perusteella. Kaupparekisteriin tehty merkintä perustui väärennettyyn asiakirjaan. Syylliseksi epäilty henkilö oli esitutkinnassa myöntänyt väärennöksen. Myös yhtiön hallitus oli kokouksessaan todennut, että merkintä perustui väärennettyyn asiakirjaan. Hallinto-oikeus katsoi, ettei tietosuojavaltuutetun päätöstä ollut syytä muuttaa.

Henkilötietolain mukainen oikaisumahdollisuus on tarkoitettu luonnollisia henkilöitä, ei yrityksiä silmälläpitäen, joten yritys ei voi henkilötietolain nojalla vaatia rekisterimerkinnän oikaisua sillä perusteella, että ilmoitetut tiedot eivät pidä paikkaansa. Toisaalta oikaisumahdollisuus on tarkoitettu pääasiassa rekisteröidyn käytettäväksi, joten se ei todennäköisesti myöskään soveltuisi tilanteessa, jossa henkilö, jonka edelleen kuuluisi olla rekisteriin merkittynä, yrittäisi vaatia sivullisen henkilön rekisteristä poistamista henkilötietolain nojalla.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasiassa

Rikosasian käsittelyn kannalta on oleellista myös se, että rekisterimerkinnän kumoamista koskeva asia voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä rikosasian kanssa. Syyteasian yhteydessä voidaan ajaa syytteessä tarkoitettusta rikoksesta johtuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. (L oikeudenkäynnistä rikosasiassa (689/1997), 3 luku 1 §), joten selvästi virheellinen tai rikoksella aiheutettu rekisterimerkintä on kumottavissa sekä rikosasian käsittelyn yhteydessä että erillisessä oikeudenkäynnissä (*siviiliprosessissa*).

3.2.3 Nykytilan arvio

Toimenpiteen kannalta ongelmalliset tilanteet koskevat riitaisia tapauksia. Kaupparekisterilain lähtökohta riitaisen asian tuomioistuinkäsittelystä on sinänsä ymmärrettävä, mutta riitatapauksessa tai varsinkin yrityskaappauksen yhteydessä menettely saattaa toisaalta vaikuttaa asianosaisen kannalta hitaalta ja kalliilta. Osa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kuvatuista ongelmista liittyy siihen, että sivullinen yrittää ilmoittaa itsensä tai valitsemansa bulvaanin yrityksen vastuuhenkilöksi. Jos ilmoitus ja sen liitteet on lisäksi uskottavalla tavalla väärennetty, saattaa rekisteriviranomainen tehdä ilmoituksen mukaisen rekisterimerkinnän.

Jos uuden oikaisumahdollisuuden käyttöönottoa harkitaan, sen edellytyksenä on aina oltava, että tieto oikeasta asiantilasta on tiedossa. Jos rekisteriin virheellisin perustein merkityllä henkilöllä ei tosiasiallisesti ole ollut kelpoisuutta tulla merkityksi rekisteriin, olisi tieto oikeasta asiantilasta saatavissa lähinnä yritykseltä itseltään tai sen laillisesti valituilta johtohenkilöiltä. Jos asiantilasta kuitenkin on eriäviä käsityksiä, esimerkiksi kahdesta osapuolesta kumpikin pitää itseään laillisesti valittuna hallituksen jäsenenä, ei kyseessä ole enää oikaisu vaan riita-asia. Siksi pohdinnat oikaisukeinojen soveltuvuudesta olisi rajattava vain niihin tapauksiin, joissa asia voidaan riidattomasti selvittää.

Sivullisen henkilön asema

Joissakin tapauksissa rekisteriin ilmoitetaan kokonaan sivullisia henkilöitä heidän tietämättään, esimerkiksi siinä tarkoituksessa, että varsinaiset väärinkäytökset tai rikokset voidaan toteuttaa toisen nimissä tai vähintäänkin ilman kiinnijäämisen riskiä. Tällaisessa tapauksessa kyse on yleensä henkilötiedoista, joten muiden oikaisukeinojen ohella rekisteriin merkitty henkilö voi vaatia henkilötietolain nojalla virheellisen rekisterimerkinnän poistamista. Henkilötietolain kannalta ei ole välttämätöntä, että tekijää olisi tuomittu rikoksesta, vaan lakia on sovellettu esimerkiksi, kun syytetty on esitutkinnassa myöntänyt väärentäneensä ilmoituksia. Lisäksi on edellytetty, että yhtiön hallitus on todennut todellisen asiantilan. Henkilötietolain soveltamisen kannalta olisi oleellista, että aiheettomasti rekisteriin merkitty saisi tiedon rekisterimerkinnästä hyvissä ajoin.

Nykykäytäntö mahdollistaa myös sen, että henkilö voi ilmoittaa kiellon rekisteröidä itseään kaupparekisteriin, jolloin tällaisen ilmoituksen saapuessa kaupparekisteri tiedustelee henkilöltä suoraan, voidaanko merkintää tehdä. Menettelystä on hyötystä erityisesti silloin, kun väärinkäytöksiä on jo aiemmin tapahtunut ja niitä osataan varoa.

Yrityksen oikaisumahdollisuudet

Henkilötietolain mukainen menettely ei ole yrityksen käytettävissä. Yrityksen kannalta katsottuna käytettävissä on lähinnä mahdollisuus nostaa kanne rekisterimerkinnän kumoamiseksi. Ennen ilmoituksen rekisteröintiä yrityksellä olisi kuitenkin PRH:n kaupparekisterikäytännön mukaisesti mahdollisuus reagoida ennen ilmoituksen rekisteröintiä, jos tieto virheellisen ilmoituksen vireille tulosta saadaan riittävän ajoissa (ns. *protestimenettely*, ks. s. 17). Kaupparekisterin sähköinen hälytyspalvelu voi välittää yritykselle tiedon uuden ilmoituksen vireilletulosta tai rekisterimerkinnän tekemisestä, jos palvelu on otettu käyttöön. Palvelun voi kytkeä joko yrityksen tai sen vastuuhenkilön sähköpostiosoitteeseen.

Yksi mahdollinen tapa edistää toimenpidekirjauksen toteutumista olisi säätää uudesta yritykselle suunnatusta oikaisumenettelystä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin, miten erottaa riitaiset ja siis tuomioistuimeen kuuluvat asiat tällaisen uuden oikaisumenettelyn piiristä. Kokonaisuutena katsoen tärkeää on myös se, kuinka tehokkaasti virheellisen rekisterimerkinnän tekemistä kyetään estämään. Jos muutosilmoitusprosessin luotettavuutta voidaan muilla keinoin riittävästi parantaa, vähenee oikaisumenettelyn käytön tarve oleellisesti. Yrityksen kannalta on merkitystä myös sillä, kuinka hyvin PRH osaa neuvoa ja ohjeistaa asiakkaita eri oikaisukeinojen käytössä, erityisesti yrityksen ongelmatilanteissa.

3.3 Tietojen luovuttaminen kaupparekisteristä

3.3.1 Toimenpiteen kuvaus

Toimenpidekirjauksen mukaan tulisi rajoittaa tiedon antoa kaupparekisteristä siten, että vastuuhenkilöiden henkilötunnuksen loppuosa annetaan vain perustellusta syystä ja kotiosoite kertarekisteröintiperiaatteen mukaisesti väestötietojärjestelmästä.

3.3.2 Nykytila

Kaupparekisteriin merkityt henkilötiedot ovat sinänsä tarpeen yritysten kanssa erilaisia oikeustoimia tekeville. Yksilön oikeusturvan sekä fyysisen turvallisuuden varmistamiseen liittyen on eri yhteyksissä asetettu kyseenalaiseksi henkilötunnuksen ja osoitetietojen luovutuksen tarpeellisuus kaupparekisteristä kaikille haluaville.

Julkisuudessa on ollut keskustelua muun muassa ns. identiteettivarkauksista sekä fyysistä turvallisuutta vaarantaneista todellisista tai uhkaavista tilanteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 10.9.2008 työryhmän selvittämään kaupparekisterin henkilötietoja koskevan sääntelyn uudistamistarpeita erityisesti osoitetietojen ja henkilötunnuksen käsittelyyn liittyen. Työryhmän muistio luovutettiin työ- ja elinkeinoministeriölle 21.1.2009 (*Kaupparekisterin henkilötiedot ja oikeusturvajärjestelmä, TEM julkaisuja 14/2009*). Muistion pohjalta valmisteltu hallituksen esitys (HE 59/2013 vp) annettiin eduskunnalle 30.5.2013, ja kaupparekisterilain muutokset tulivat voimaan 1.1.2014 (L 962/2013). Lain tarkoituksena oli rajoittaa niiden yksityisten tahojen määrää, jotka saavat haltuunsa rekisteriin merkittyjen luonnollisten henkilöiden henkilötunnuksen tunnusosan ja kotiosoitteen. Osoitetietojen osalta kaupparekisterilain muutoksen lähtökohtana oli, että kotiosoitiedoilla ei yleensä ole merkitystä kaupparekisteriotteen käyttäjälle, sillä elinkeinotoimintaa ei usein harjoitettane vastuuhenkilön kotiosoitteessa.

Kaupparekisterilain mukaan rekisteriin ei enää merkitä Suomessa asuvien henkilöiden kotiosoitteita, ja henkilötunnuksen loppuosa ja ulkomailla asuvan henkilön kotiosoite luovutetaan henkilötietolain mukaisissa tilanteissa. Muutoksella ei kavennettu viranomaisten asemaa tiedonsaannissa, vaan viranomaisilla on edelleen aikaisemmat oikeutensa tarpeellisen tiedon saamiseksi. Vaikka osoitetietoja ei enää ilmoiteta kaupparekisteri-ilmoituksilla, on kaikilla viranomaisilla oikeus saada ne väestörekisterijärjestelmän kautta.

3.3.3 Nykytilän arvio

Toimenpiteen edellyttämät muutokset kaupparekisterilakiin on toteutettu edellä kuvatulla kaupparekisterilain muutoksella.

4 Työryhmän esitykset

Kokonaisuutena katsoen kaupparekisterin toimintaan liittyvät suurimmat riskit koskevat mahdollisuutta väärentää paperimuotoisia ilmoituksia ja niiden liitteitä uskottavalla tavalla. Käytännössä ongelma on toistaiseksi koskenut suhteellisen harvoja yrityksiä, mutta riskiä olisi silti syytä vähentää. Kaupparekisterin sähköisten palvelujen käyttöönoton myötä kaupparekisteriasiointi tapahtuu enenevässä määrin henkilökohtaisen sähköisen tunnistamisen välityksellä. Sähköisen asiointin käyttöönotto lisää rekisterin luotettavuutta tulevaisuudessa, mutta ei kuitenkaan kokonaan poista väärinkäytösten mahdollisuutta. Sähköiseen asiointiin ja sähköiseen tunnistamiseen liittyvät myös omat riskinsä, joten järjestelmien toimivuutta on syytä tarkastella jatkossakin.

Kaupparekisterilain on mm. sähköisen asiointitavan yleistymisen seurauksena todettu olevan kokonaisuudistuksen tarpeessa lähivuosina. Lain kokonaisuudistuksen valmistelu on tarkoitus käynnistää työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2015. Samassa yhteydessä voidaan tarkastella myös yritysturvallisuuskäsitteitä kokonaisvaltaisemmin.

Työryhmä esittää seuraavia muutoksia:

Yrityksen valinnanmahdollisuuksia tulisi lisätä

Toistaiseksi on tarpeen säilyttää kaupparekisterissä mahdollisuus paperimuotoiseen asiointiin. Sähköisten palvelujen tullessa käyttöön ja yleistyessä paperimuotoisen asiointin käytön jatkaminen muuttuu kuitenkin tiettyssä mielessä yrityksen omaksi tietoiseksi valinnaksi, johon liittyy tiettyjä etuja ja tiettyjä riskejä. Halutesaan yrityksellä on mahdollisuus lisätä tiedonsaantia aktivoimalla hälytyspalvelu, jolloin esim. yrityksen vastuuhenkilö saa tiedon yritystä koskevan kaupparekisteri-ilmoituksen vireilletulosta tai sen rekisteröinnistä. Palvelun hinta yksittäiselle yritykselle on nykyisin varsin maltillinen.

Niille yrityksille, jotka hälytyspalvelun sijaan tai sen lisäksi haluavat rajoittaa kaupparekisteriasioinnin ainoastaan sähköiseen asiointiin, tulisi tarjota lisäksi mahdollisuus sitovalla tavalla ilmoittaa kaupparekisteriin tieto, että ko. yritystä koskevia ilmoituksia voidaan tehdä ainoastaan sähköisesti. Sähköisen asiointitavan sitova valinta edellyttää teknisiä muutoksia kaupparekisterin uusiin sähköisiin asiointipalveluihin, minkä lisäksi tarvitaan täsmennyksiä lainsäädäntöön. Jotta järjestely toimisi, viranomaisella täytyy olla mahdollisuus tarvittaessa hylätä paperimuotoinen ilmoitus. Tarvittavat muutokset olisivat toteutettavissa arviolta vuoden 2016 kuluessa.

- 1) **Annetaan yrityksille mahdollisuus sitovalla tavalla ilmoittaa, että ko. yritystä koskevia ilmoituksia kaupparekisteriin voi tehdä ainoastaan sähköisesti.**
- 2) **Tarkistetaan kaupparekisterin sähköisen asioinnin palvelumaksuja siten, että se kannustaa, myös muut seikat huomioon ottaen, sähköisen asioinnin käyttöön mahdollisimman laajasti.**

Yrityksen ja vastuuhenkilöiden tiedonsaantimahdollisuuksia parannettava

Yrityksen ja yrityksen vastuuhenkilöiden mahdollisuuksia saada tietoa vireille tulleista kaupparekisteri-ilmoituksista ja rekisteriin tehdyistä muutoksista olisi syytä parantaa. Näin olisi mahdollista reagoida ajoissa mahdollisiin epäasianmukaisiin ilmoituksiin ja estää vahinkojen syntyminen.

Ensisijaisesti tiedonsaantia voidaan parantaa vapaaehtoisin toimin pyrkimällä lisäämään kaupparekisterin sähköisen hälytyspalvelun käyttöä. Hälytyspalvelua ei nykyisin käytetä kovin laajasti, mikä saattaa johtua siitä, ettei palvelusta yleisesti tiedetä, tai että se mielletään lähinnä asiamiehille suunnatuksi palveluksi. Palvelua olisi aiheen markkinoida nykyistä tehokkaammin, pitäen mielessä myös sen tuomat mahdollisuudet yritysturvallisuuden kannalta. Palvelu mahdollistaa etenkin yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden nopean reagoinnin. Kun kyseessä on käyttö sopimukseen perustuva sähköinen palvelu, ei sen käyttöön liity edellä kuvattua riskiä sähköpostiosoitteen julkisuudesta ja sen mukanaan tuomasta tarpeettomasta sähköposti-liikenteestä (ks. 3.1.3. s.19).

- 3) **Lisätään kaupparekisterimuutoksista ilmoittavan hälytyspalvelun käytöstä markkinoinnilla, jossa tuodaan esiin myös palvelun käytön yritysturvallisuusvaikutukset. Markkinointia voidaan tehdä viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyönä.**
- 4) **Varmistetaan, että hälytyspalvelu kattaa kaikki sellaiset rekisterimutokset, joihin voi liittyä väärinkäytön riskejä.**

Sähköpostiosoitteiden rekisteröintimahdollisuudet selvitettävä

Työryhmän mielestä olisi toivottavaa, että ilmoitusten vireilletulon tai sen käsittelyn yhteydessä yritykselle tai sen uusille tai poistuville vastuuhenkilöille tiedotettaisiin nykyistä aktiivisemmin myös viran puolesta rekisterissä tapahtuvista muutoksista. Käytännössä tällaista menettelyä ei kovin tehokkaasti pystytä toteuttamaan paperimuodossa. Sen sijaan sähköisten palvelujen käyttöönoton myötä saattaisi tulla mahdolliseksi parantaa myös asiakkaan tiedonsaantia sähköpostitse. Nykyisin sähköpostitse tehtäviä tiedonantoja asiakkaalle rajoittaa se, ettei yrityksen vastuuhenkilöillä ole edes halutessaan mahdollisuutta ilmoittaa sähköpostiosoitetta rekisteriin.

Yrityksen yhteystietoihin sähköpostiosoitteen voi nykyisinkin ilmoittaa, mutta osa yrityksistä ei kuitenkaan oletettavasti halua ilmoittaa sähköpostiosoitetta julkiseen rekisteriin, koska siitä saattaa seurata aiheetonta sähköpostiliikennettä.

Kaupparekisterilain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi syytä arvioida mahdollisuudet ilmoittaa joko kaupparekisteriin tai rekisteriviranomaisen asiakasrekisteriin sähköinen yhteystieto, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää erilaisiin yhteydenottoihin ja ilmoituksiin. Rekisteriin ilmoitetun sähköpostiosoitteen julkisuuden ja sen vaikutuksiin sekä tiedon ajan tasalla pitämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

- 5) Selvitetään osana kaupparekisterilain kokonaisuudistusta mahdollisuutta tallettaa kaupparekisteriin tai rekisteriviranomaisen asiakasrekisteriin sähköinen yhteystieto, johon viranomaisen voisi oma-aloitteisesti lähettää tietoa yritystä ja henkilön asemaa koskevista muutoksista kaupparekisterissä. Selvitetään samalla yhteystiedon haltijan mahdollisuus rajoittaa tiedon julkisuutta siten, että siihen välitetään ainoastaan rekisteriviranomaisen lähettämiä tietoja.**

PRH:n neuvontaa ongelmatilanteissa tehostetaan

Tapauksesta riippuen virheellisen kaupparekisterimerkinnän oikaisemiseksi on nykyisin olemassa useita oikaisukeinoja, jotka vaihtelevat viranomaisen itseoikaisusta aina tuomioistuimenmenettelyyn. Ongelmatilanteessa oleellista on se, että PRH osaa neuvoa asiakasta kulloinkin soveltuvien oikaisukeinojen käytössä.

Toimimattomien yritysten asemaa syytä arvioida

Yritysturvallisuusstrategian yhteydessä kiinnitettiin huomiota toimimattomien yritysten asemaan. Ongelmia aiheuttaa se, että rekisteritiedot ovat usein vanhentuneita ja se, ettei yrityksen vastuuhenkilöillä usein ole mahdollisuutta aktiivisesti seurata kaupparekisterin tapahtumia. Työryhmä toisaalta toteaa, että toimimattomien yritysten pitäminen rekisterissä on useissa tapauksissa tarpeellista ja perusteltua. Näin on ensinnäkin valmisyriyten myynnin kannalta, minkä lisäksi yritystoiminta voidaan erilaisista syistä aidosti keskeyttää lyhyeksi aikaa. Työryhmä on harkinnut eräitä mahdollisuuksia puuttua kokonaan toimintansa lopettaneiden yritysten asemaan. Yksi mahdollisuus olisi asettaa kaupparekisterissä oleville yrityksille maltillinen vuosimaksu, jolloin rekisteristä oletettavasti poistuisivat ne yritykset, joiden omistajalla ei enää ole lainkaan intressiä pitää yritystä rekisterissä. Toisaalta toiminnan keskeyttämistä koskevien YTJ-lomakkeiden avulla voitaisiin tarjota mahdollisuus ilmoittaa samalla sähköinen yhteystieto, jota käytettäisiin yhteydenottoon tarvittaessa.

Toimeksiantonsa puitteissa työryhmällä ei ollut mahdollisuutta selvittää riittävästi eri vaihtoehtoja, käyttäjäryhmien tarpeita, tai mahdollisten muutosten

vaikutuksia. Toimimattomien yritysten asemaa olisi aihetta arvioida lähemmin kaupparekisterilain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

- 6) Selvitetään osana kaupparekisterilain uudistusta mahdollisuuksia vähentää kaupparekisteristä pysyvästi toimintansa lopettaneiden yritysten määrää.**

Tekijät Författare Authors	Julkaisuaika Publiceringstid Date
Arbetsgruppen för bedömning av handelsregisteruppgifternas tillförlitlighet och företagssäkerheten	April 2014
Ordförande: Antti Riivari Sekreterare: Mika Kotala	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25.7.2013
Julkaisun nimi Titel Title Utveckling av företagssäkerheten vid användning av handelsregistret	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 25 juli 2013 en arbetsgrupp för att bedöma hur företagssäkerheten vid användning av handelsregistret skulle kunna utvecklas, särskilt utgående från åtgärderna i statsrådets program för den inre säkerheten. Enligt arbetsgruppens åsikt kommer det faktum att det elektroniska kommunikationsförfarandet i framtiden blir allt allmännare att förbättra företagssäkerheten jämfört med nuläget, men kommunikationens tillförlitlighet bör utvecklas även med andra metoder. När det elektroniska kommunikationsförfarandet blir mer allmänt, bör företag ha möjlighet att bestämma att sådana handelsregisteranmälningar som gäller företaget i fortsättningen kan göras endast på elektronisk väg. Dessutom bör den ansvariga personen vid företaget ges bättre möjligheter att få information om ändringar i registeranteckningarna eller om anhängiggörande av en handelsregisteranmälan som gäller företaget.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Mika Kotala, tfn 050 3960974</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words handelsregistret, företagssäkerhet, programmet för den inre säkerheten	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication
ISSN	ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-847-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages	Kieli Språk Language
30	Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Tekijät Författare Authors Working group on improving the reliability with regard to Trade Register Chairman: Antti Riivari Secretary: Mika Kotala	Julkaisuaika Publiceringstid Date April 2014 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25 July 2013
Julkaisun nimi Titel Title Improving the reliability with regard to Trade Register	
Tiivistelmä Referat Abstract The Ministry of Employment and the Economy appointed 25.7.2013 a working group to consider measures to improve reliability with regard to Trade Register and, in particular, to consider how to implement measures included in the Government Program on Internal Security. The working group concluded that new possibilities for electronic notifications to the register will improve reliability in the future. However, other measures are still required. With regard to the notifications to the Trade Register, the corporation should have a possibility to decide, that all notifications are made only by using electronic means. In addition, to prevent any third parties from making false notifications to the register, the management should be better informed of any notifications to or changes in the register concerning the corporation. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Labour and trade department/Mika Kotala, tel. +358 50 3960974	
Asiasanat Nyckelord Key words Trade Register / Business Register, Government Program on Internal Security	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkajulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-847-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 30	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Yritysturvallisuuden kehittäminen kaupparekisterin käytössä

Työryhmän tehtävänä oli arvioida yritysturvallisuuden kehittämistä kaupparekisteriasioinnissa, erityisesti valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteiden pohjalta. Työryhmän näkemyksen mukaan sähköisen asiointitavan yleistyminen tulevaisuudessa parantaa yritysturvallisuutta nykyisestä, mutta asioinnin luotettavuutta olisi kehitettävä muillakin keinoilla.

Sähköinen julkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-847-0



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY