

13.3.2018

EOAK/1113/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

KAUPPAREKISTERIN SÄHKÖISEN PALVELUN HINNOITTELUSTA JA YHDENVERTAISUUDESTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Patentti- ja rekisterihallitusta (jäljempänä PRH) kaupparekisteri-ilmoitusmenettelyssä. Kantelijan mielestä ilmoitusmenettely oli sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain vastainen. Kantelija kertoi, että sähköisesti ilmoitettujen tietojen käsittelymaksu voi muodostua huomattavasti paperilomakkeella tehtyä ilmoitusta kalliimmaksi. Lisäksi sähköinen ilmoittaminen edellytti asiakirjan sähköistä allekirjoitusta kansalaisvarmenteella. Sen sijaan esimerkiksi pankkitunnusten käyttö ei ollut mahdollista.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys PRH:sta.

3 RATKAISU

3.1. Suoritteiden hinnoittelu

Perustuslain (731/1999) 81 S:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (1 50/1992). Lain 3 §:n mukaan julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Valtion maksuperustelain 6 §:n mukaan 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (1032/1992) ja sen nojalla annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen nojalla (asetus Patentti- ja rekisterihallituksen maksullista suoritteista 696/2014, sittemmin asetus 938/2017). Laissa tarkemmin määritellyin kriteerein suoritteista perittävät maksut määritetään vastaamaan suoritetuotannosta, muun muassa rekistereiden ylläpidosta ja rekisterin tietopalvelusta, syntyviä kustannuksia täysimääräisesti.

Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Pykälän 2 momentin mukaan rekisteröimisestä, rekisteröintien voimassapitämisestä sekä rekisterien käytöstä perittävien maksujen suuruus määrätään suoriteryhmäkohtaisen kustannusvastaavuuden perusteella. Maksuja määrättäessä otetaan huomioon arvioitu vuosittain jätettävien hakemusten ja ilmoitusten lukumäärä, rekisteritietojen ylläpitäminen ja rekisterien julkisoikeudellinen käyttö.

Saadun selvityksen mukaan paperi-ilmoitusten käsittelymaksuja on peritty vuodesta 1993 alkaen, ja sähköinen ilmoitusmenettely otettiin käyttöön noin 20 vuotta myöhemmin. Paperi-ilmoituksen käsittelymaksujen jaottelu neljään maksuluokkaan oli alkujaan melko karkea tapa jaotella eri työ määrän vaativia ilmoituksia. Siinä ei pystytty kovin hyvin ottamaan huomioon erilaisten ilmoitusten käsittelystä käytännössä aiheutuvia kustannuksia. Elinkeinonharjoittaja oli aina voinut ilmoittaa yhdellä ilmoituksella useita eri asioita rekisteriin merkittäväksi. Kun asiakkoista hinnoittelua ei ollut, rekisteröintikäytännössä noudatettiin periaatetta, jonka mukaan ilmoituksesta perittävä käsittelymaksu määräytyi sen mukaan, mikä oli lomakkeella ilmoitettavista seikoista määritelty korkeimpaan maksuluokkaan.

Asiakohtainen hinnoittelu otettiin käyttöön myös paperiasioinnissa syyskuussa 2014, kun sähköinen asiointi laajeni osakeyhtiöiden vastuuasemassa olevien henkilöiden muutosten ilmoittamiseen. Muutosten ilmoittamisesta perittävä maksu on sama sekä sähköisessä asiointissa että paperiasioinnissa, mutta paperi-ilmoituksen käsittelystä peritään erillinen käsittelymaksu. Paperi-ilmoitusten käsittelyssä ei kuitenkaan ole siirrytty vielä kokonaan asiakkohtaiseen hinnoitteluun, vaan ilmoituksen käsittelymaksu määräytyy eräissä tilanteissa edelleen sen mukaan, mikä ilmoitettavista asioista kuuluu luokkaan, jossa käsittelymaksu on suurin.

Sähköisessä asiointimenettelyssä sen sijaan asiakkohtainen hinnoittelu on toteutettu yksityiskohteisesti, ja jokaiselle ilmoitettavalle asialle on määritelty oma maksunsa.

Paperi-ilmoitusten käsittelymaksujen määrittelyssä tullaan PRH:n selvityksen mukaan vähitellen myös siirtymään kokonaan asiakkohtaiseen hinnoitteluun. Rekisteriviranomaisen tavoitteena on, että paperiasiointi loppuu lähivuosien aikana ja kaikki asiointi tapahtuu sähköisesti.

Sähköinen asiointijärjestelmä laskee ilmoitettavista asioista perittävän käsittelymaksun ilmoituksen jättämisen yhteydessä. Paperiasioinnissa ei tällä hetkellä ole käytettävissä PRH:n kotisivuilla laskuria, jossa ilmoittaja voisi laskea ilmoitettavista asioista muodostuvan maksun suuruuden. Virastossa on kuitenkin käynnissä kehitystyö laskurin saamiseksi kotisivuille. Selvityksen mukaan tavoitteena oli, että laskuri on käytössä vuoden 2018 alussa.

PRH:sta nyttemmin saadun tiedon mukaan laskurin kehittäminen on asiaa hoitaneen henkilön siirryttyä muihin tehtäviin keskeytetty.

Katson, että minulla ei saadun selvityksen perusteella ole sinänsä syytä epäillä, että PRH:n suoritteiden asetuksessa vahvistetut hinnat eivät olisi valtion maksuperustelain mukaisia. Yksittäisten suoritteiden hinnoittelussa on otettu huomioon suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä.

Kokonaishinnoittelun arvioinnin kannalta hinnoittelu näyttää kuitenkin muodostuneen epäyhtenäiseksi toisaalta sähköisten käytännössä yritystietojärjestelmän kautta tapahtuvien ilmoitusten ja postitse toimitettavilla lomakkeella tehtävien ilmoitusten välillä. Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen maksutaulukossa tämä ero ei mielestäni yksiselitteisesti ilmene. Sen sijaan PRH:n kotisivuilla todetaan, että paperi-ilmoituksen hintaan sisältyvät samalla ilmoituksella tehtävät muut, samaan tai alempaan maksuluokkaan kuuluvat muutosilmoitukset.

Mielestäni edellä kuvattu käytäntö posti-ilmoitusten yhdistämisestä samalle lomakkeelle siten, että maksu määräytyy yksittäisen korkeimman suorittemaksun perusteella, ei PRH:n selvityksessä ole riittävästi perusteltu maksuperustelain mukaisilla maksunmääräytymiskriteereillä. Tällöin eri vireilletulomuotoa käyttäneet eivät ole olleet yhdenvertaisessa asemassa.

Selvityksen mukaan muunkin kuin sähköisen ilmoituksen hinnoittelua oli kehitetty viime vuosien aikana. Asiassa ei kuitenkaan voi välttyä siltä johtopäätökseltä, että menettelyn ja sitä kautta kokonaishinnoittelun yhtenäistämistä ei ole pidetty erityisen tärkeänä, kun –perustellustikin – on nähty ilmoittamisen siirtyvän kokonaan sähköiseksi jossakin vaiheessa. Tätä kuvastaa se, että yksikköhinnoitteluun siirtymisen edellytykseksi katsotun laskurin kehittäminen on lopetettu.

Pidän kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallisena, että PRH:ssa on omaksuttu käytäntöjä, joissa suoritteen kokonaishinta muodostuu eri perusteen mukaiseksi riippuen siitä, missä muodossa ilmoitus jätetään. Kokonaishinnoittelu ei mielestäni myöskään vastaa valtion maksuperustelain maksun määräytymisperustetta eli sitä, että suoritteen hinnan tulisi kaikissa tapauksissa vastata sen tuottamiskustannuksia.

PRH:n menettely ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista. Se on myös ongelmallista valtion maksuperustelain kannalta. PRH:n tulee mielestäni kehittää ilmoitusmenettelyä siten, että suoritteiden maksut määräytyvät yhdenvertaisin perustein myös muussa kuin sähköisessä ilmoitusmenettelyssä.

3.2 Sähköisestä asioinnista kaupparekisteri-ilmoituksissa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lain 5 §:n mukaan viranomaisen on tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan lain 4 §:n mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota.

Yritys- ja yhteisötietolakia (244/2001) sovelletaan yrityksiä ja yhteisöjä koskevien perustietojen ilmoittamiseen, keräämiseen ja tallentamiseen Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon yhteisesti ylläpitämään yritys- ja yhteisötietojärjestelmään (YTJ). Lain 10 §:n mukaan yrityksen tai yhteisön perustamisesta on ilmoitettava tarkoitusta varten vahvistetulla perustamisilmoituslomakkeella. Ilmoitus voidaan toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukseen tai Verohallinnon toimipisteeseen. Yritys- ja yhteisötietolain 11 §:n mukaan muutosilmoituksen toimittamisessa noudatetaan samoja säännöksiä. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen (288/2001) 1 §:n 2 momentin mukaan ilmoituksia vastaanottavan viranomaisen on pidettävä tarkoitusta varten vahvistettuja lomakkeita yleisön saatavilla.

Kaupparekisterilain (129/1979) 31 §:n 2 momentin mukaan rekisterinpitoon liittyvistä teknisistä seikoista, kuten ilmoituksen tekemisen tavasta ja rekisterimerkintöjen julkaisemisen muodosta, voidaan määrätä rekisteriviranomaisen päätöksellä. Tämän säännöksen perusteella PRH on 22.12.2006 antanut määräyksen sähköisestä ilmoitusmenettelystä kaupparekisteriin merkittävien tietojen osalta (510/01/2006). Määräyksen mukaan ilmoituslomake ja kaupparekisteriasetuksessa säädetty ilmoitukseen oheistettava liite tulee lähettää PRH:lle sähköpostiviestin liiteasiakirjana. Ilmoitukseen tekemiseen velvollisen henkilön tulee allekirjoittaa sähköpostiviesti Väestörekisterikeskuksen myöntämällä kansalaisvarmenteella.

Yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n 3 momentin mukaan perustamis-, muutos- tai lopettamisilmoitus on jonkun sen tekemisestä vastuussa olevan tai hänen valtuuttamansa henkilön allekirjoitettava. Pykälän 4 momentin mukaan sen lisäksi mitä 3 momentissa säädetään ilmoituksen allekirjoittamisesta, on henkilöllä, jolla on käytössään yritykselle sähköiseen asiointiin annettu hyväksytty

tunnistautumistapa, oikeus allekirjoittaa sähköinen osoite- ja yhteystietojen muutosilmoitus. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää 1 §:n nojalla ylläpitävillä viranomaisilla on oikeus yhdessä päättää tässä tarkoitettujen tunnistautumistapojen hyväksyttävyydestä.

PRH:n selvityksen mukaan rekisteröinti onnistuu tehokkaasti vain, jos ilmoitusten tekemisen tavat ovat yhteneväiset ja käsittely voidaan järjestää viranomaisen määrittämällä tavalla. Rekisterinpidon tehokkuus saavutetaan vain, jos sähköinen asiointi tukee ilmoitusten käsittelyä.

PRH tarjoaa sähköistä asiointikanavaa useimpien perustamis- ja muutosilmoitusten tekemiseen yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kautta. Sähköisessä asiointipalvelussa ilmoittaja tunnustetaan vahvasti henkilökohtaisten verkkopankkitunnusten tai sirullisen henkilökortin (HST-kortti) avulla.

Viranomaisen on siis sillä olevien riittävien valmiuksien rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi ja käsittelemiseksi. Jos taas viranomaisen tarjoaa käyttöön sähköisen lomakkeen, jokaisella on oikeus käyttää sitä asiansa vireille panemiseksi.

Henkilön sähköisestä tunnistamisesta viranomaisen sähköisen asiointin tilanteessa ei ole yleislainsäädännön tasolla säädetty, mutta sähköiseen todisteelliseen tiedoksiintoon liittyy sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa vaatimus siitä, että asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan.

Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Sen sijaan erityistä lähettäjän tunnistettavuusvaatimusta hallintolaissa ei ole säädetty.

Koska yritys- ja yhteisötietolain edellä mainitun säännöksen mukaan kaupparekisteri-ilmoitukset on allekirjoitettava, merkitsee se sähköisten asiakirjojen osalta sitä, että hyväksytään myös sähköinen allekirjoitus. Tällaisen allekirjoituksen on täytettävä sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa säädetty vaatimukset. Käytännössä allekirjoitus tehdään sähköisellä henkilökortilla olevalla kansalaisvarmenteella, pankki tunnuksilla tai mobiilivarmenteella. (Katso Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, sivu 122.)

Saadun selvityksen mukaan kansalaisvarmenteen, jota käytännössä ei kuitenkaan käytetä, lisäksi yhteisötietojärjestelmään voi tunnistautua pankkitunnuksilla. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään (YTJ) voi tehdä ilmoitukset lähes kaikissa asioissa. Saadun selvityksen mukaan myös asunto-osakeyhtiön perustamisilmoitukset tulevat yhteisötietojärjestelmässä mahdollisiksi vuonna 2019, jonka jälkeen tämä sähköinen ilmoittamismahdollisuus on varsin kattava.

Minulla ei ole aihetta epäillä, että Patentti- ja rekisterihallitus olisi menetellyt sähköisen asiointin järjestämisessä lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuttaan.

Toisaalta on syytä korostaa, että hallinnon asiakas voi toimittaa asiakirjan viranomaiselle muulla kuin viranomaisen ohjaamalla tavalla. Tällöin viranomaisen ei voisi kieltäytyä vastaanottamasta asiakirjaa kuten varmentamatonta sähköpostia, kun otetaan huomioon, mitä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n menettelysäännöksissä on säädetty. Näin on myös vakiintuneesti laillisuusvalvontakäytännössä katsottu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon.