

5.3.2020

EOAK/1737/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

OSAKEYHTIÖN POISTAMINEN KAUPPAREKISTERISTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Patentti- ja rekisterihallituksen (jäljempänä PRH) menettelyä kiinteistöosakeyhtiön kaupparekisteristä poistamisessa puuttuvien tilinpäätöstietojen vuoksi. Kantelijan mukaan kyseinen yhtiö oli niin sanottu keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, jonka ei asunto-osakeyhtiölain mukaan tarvitse ilmoittaa ja rekisteröidä tilinpäätöstietojaan kaupparekisteriin. Yhtiö oli jättänyt reagoimatta PRH:n lakiin perustumattomiin kirjeisiin, jotka sisälsivät vaatimuksen tilinpäätöstietojen toimittamisesta. Kantelijan mielestä oli täysin kohtuutonta ja hallintolain vastaista, että yhtiön itsensä olisi tullut reagoida viranomaisen aiheuttamaan pyyntöön välttääkseen kaupparekisteristä poiston.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin PRH:n selvitys.

PRH oli lähettänyt Kiint. Oy X -nimiselle yhtiölle 12.2.2018 päivätyn kehotuksen ilmoittaa tilinpäätösasiakirjat rekisteröitäväksi.

Kehotuskirjeessä oli asetettu määräaika toimittaa puuttuvat tilinpäätösasiakirjat kahden viikon kuluessa kehotuksen päiväyksestä. Kirjeessä oli mainittu uhka, että yritys poistetaan kaupparekisteristä tai määrätään selvitystilaan, jos tilinpäätösasiakirjoja ei ilmoiteta rekisteröitäväksi. Koska PRH ei saanut puuttuvia tilinpäätösasiakirjoja, yhtiön rekisteritietoihin tehtiin 30.4.2018 merkintä kehotuksesta lähettää puuttuvat tilinpäätösasiakirjat rekisteröitäväksi. Kehotuksessa oli maininta siitä, että yhtiö poistetaan rekisteristä tai määrätään selvitystilaan, jos tilinpäätösasiakirjoja ei ilmoiteta määräpäivään 14.8.2018 mennessä. Kehotus oli julkaistu 7.5.2018 Virallisessa lehdessä nro 52. Virallisen lehden kehotuksessa oli ollut maininta, että yritys poistetaan rekisteristä tai määrätään selvitystilaan, jos puutteita ei korjata viimeistään määräpäivänä, joka oli 14.8.2018.

Yhtiö on poistettu kaupparekisteristä 3.9.2018. Yhtiölle lähetettiin 3.9.2018 päivätty ote kaupparekisteristä, johon oli merkitty yrityksen poistaminen ja poistamisen peruste.

Kiint. Oy X:n yhtiöjärjestyksen 2 §:ssä määrätään yhtiön toimialasta. Yhtiön toimialana on omistaa ja hallita kiinteistöjä sekä niille rakennettavia rakennuksia.

Koska Kiint. Oy X:n yhtiöjärjestyksessä ei ole mainittu yhtiön hallitsemien rakennusten sijaintia ja hallintaperustetta [toimialamääräys], yhtiötä ei voida pitää asunto-osakeyhtiölaissa määritellynä keskinäisenä kiinteistöosakeyhtiönä. Yhtiön oikeudelliseksi muodoksi on kaupparekisteriin merkitty osakeyhtiö. Kiint. Oy X on PRH:n tulkinnan mukaan osakeyhtiö eikä keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö. Tämän perusteella Kiint. Oy X on velvollinen ilmoittamaan tilinpäätösasiakirjat rekisteröitäväksi laissa säädetyllä tavalla.

PRH katsoi, että Kiint. Oy X -nimistä osakeyhtiötä ei ole poistettu kantelijan esittämällä tavalla väärän lain soveltamisen vuoksi kaupparekistereistä. Poistettu yhtiö ei edellä mainituin perustein ole asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettu keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö. Kantelijan esittämä väite siitä, että yhtiö olisi yhtiöjärjestyksen huoneistoselitelmän perusteella keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, on perusteeton. Huoneistoselitelmän lisäksi yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksen pitäisi olla asunto-osakeyhtiölain 28 luvun 2 §:n ja kaupparekisterilain 9 §:n mukaisesti laadittu, jotta yhtiö täyttäisi keskinäiselle kiinteistöosakeyhtiölle asetetut vaatimukset.

PRH katsoi, että kantelijan väite siitä, että olisi kohtuutonta ja hallintolain vastaista vaatia yhtiön omaa reagointia aiheettomaan pyyntöön, on perusteeton. Hallintolaissa oli säädetty oikeus-suojakeinoista, joita mahdollisen virheellisen hallintopäätöksen saanut asianosainen voi käyttää saadakseen virheellisen päätöksen korjatuksi. Hallintolain 50 §:ssä on säädetty asiavirheen korjaamisesta. Tämän perusteella PRH katsoo, että omasta mielestään aiheettoman kehotuskirjeen tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseksi saavan asianosaisen on aktiivisesti toimittava ja vaadittava virheen korjaamista. Muussa tapauksessa PRH ei voi korjata mahdollista väärää päätöstään. Tällä perusteella PRH katsoi, ettei sen toiminta ollut hallintolain vastaista siinäkään tilanteessa, että keskinäiselle kiinteistöosakeyhtiölle lähetetään kehotuskirje tilinpäätösasiakirjojen rekisteröimiseksi. Yhtiön tulee ilmoittaa PRH:lle, että kehotuksen lähettäminen on yhtiömuodosta johtuen aiheeton.

3 RATKAISU

3.1 Kantelijayhtiön poistaminen kaupparekistereistä

Osakeyhtiölain 20 luvun 4 mukaan rekisteriviranomaisen tulee määrätä yhtiö selvitystilaan tai poistettavaksi, jos yhtiö ei ole rekisteriviranomaisen kehotuksesta huolimatta ilmoittanut 8 luvun 10 §:n mukaisesti tilinpäätösasiakirjoja rekisteröitäväksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Jollei puutteita korjata, kehoitus on lähetettävä yhtiölle kirjallisesti ja kehotuksesta on käytävä ilmi, että yhtiö voidaan määrätä selvitystilaan tai poistaa rekisteristä, jollei puutteita korjata määräpäivään mennessä. Tämä kehoitus on julkaistava virallisessa lehdessä viimeistään kolme kuukautta ennen määräpäivää. Samalla on kehotettava niitä osakkeenomistajia ja velkojia, jotka haluavat esittää selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevia huomautuksia, tekemään huomautukset kirjallisesti määräpäivään mennessä. Rekisteriviranomainen merkitsee 1 momentissa tarkoitettua julkaistavan kehotuksen rekisteriin viran puolesta.

Kaupparekisterilain 9 §:n mukaan osakeyhtiön perustamisilmoituksessa on mainittava yhtiön toimiala. Lainkohdan 2 momentin mukaan edellä mainittua säännöstä toimialasta sovelletaan vastaavasti asunto-osakeyhtiön ja asuntosakeyhtiölain (1599/2009) 28 luvun 2 §:ssä tarkoitettua keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön rakennusten sijaintiin ja kiinteistön hallintaperusteiseen sekä mahdolliseen muuhun toimialaan.

Keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön määritelmä sisältyy asunto-osakeyhtiölain 28 luvun 2 §:ään. Säännöksen mukaan keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö on sellainen muu osakeyhtiö kuin 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettu asunto-osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestyksessä määrätty tarkoitus on omistaa ja hallita vähintään yhtä rakennusta tai sen osaa ja jonka jokainen osake yksin tai yhdessä toisten osakkeiden kanssa tuottaa oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä määrättyä yhtiön rakennuksessa olevaa huoneistoa taikka muuta osaa yhtiön rakennuksesta tai sen hallinnassa olevasta kiinteistöstä.

PRH on katsonut, ettei yhtiön yhtiöjärjestyksessä oleva ilmoitus sen toimialasta täytä keskinäiselle kiinteistöosakeyhtiölle laissa asetettuja vaatimuksia. Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö samoin kuin asunto-osakeyhtiö eivät kirjanpitolain 3 luvun 9–11 §:ien perusteella ole velvollisia toimittamaan tilinpäätösasiakirjoja PRH:lle.

PRH on toimittanut tänne kiinteistöosakeyhtiön yhtiöjärjestyksen. Yhtiöjärjestyksessä ei ole yksilöity kiinteistöä, jota yhtiö hallitsee. Näin ollen katson, että PRH:lla on esittämällään perusteilla ollut harkintavaltansa rajoissa mahdollisuus arvioida tilinpäätöstietojen toimittamisvelvollisuus esittämällään tavalla.

Yhtiöllä on ollut oikeussuojakeinonaan yhtiön palauttamiseksi kaupparekisteriin ensinnäkin se, että se toimittaa viimeksi päättyneen tilikauden vahvistetun tilinpäätöksen rekisteröitäväksi. Kaupparekisteriin palauttamista koskeva hakemus täytyy tehdä viiden vuoden kuluessa yrityksen poistamisesta. Tätä koskevat menettelyohjeet ovat PRH:n verkkosivuilla. Lisäksi asianosaisella on hallintolain 50 §:n nojalla oikeus vaatia asiavirheen korjaamista. Mikäli asianomainen katsoo viranomaisen päätöksen olevan virheellinen, asianosaisella on mahdollisuus vedota virheeseen ja vaatia virheen korjaamista.

Näin ollen katson, että minulla ei kyseissä yksittäisasiassa ole aihetta enempiin toimenpiteisiin. Jäljempänä esitettävästä syystä hallintopäätöksen purkuhakemuksen tekeminen korkeimmalle hallinto-oikeudelle on myös mahdollista. PRH:sta saadun tiedon mukaan yhtiö ei ole käyttänyt oikeussuojakeinojaan.

Sen sijaan otan seuraavassa yleisellä tasolla kantaa PRH:n selvityksessä rekisteristä poistamisen menettelyn ja asianosaisen toimintavelvollisuuden laajuuden osalta esitettyyn. Tässä yhteydessä kiinnitän myös huomiota asianosaisten oikeussuojakeinoihin.

3.2 Yleisesti keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön rekisteristä poistamisesta

PRH katsoi, että hallintolain 50 §:n perusteella omasta mielestään aiheettoman kehotuskirjeen tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseksi saavan asianosaisen on aktiivisesti toimittava ja vaadittava virheen korjaamista. Muussa tapauksessa PRH ei voi korjata mahdollista väärää päätöstään.

Asiavirheen korjaamista koskevissa hallintolain säännöksissä on kuitenkin mielestäni kysymys yhtäältä asianosaisen oikeussuojakeinosta ja toisaalta viranomaisen velvollisuudesta oma-aloitteisesti korjata menettelynsä virheellisyys. Näin ollen yksin hallintolain 50 §:n hallinnon oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn perusteella ei asianosaiselle voi nähdäkseni asettaa aktiivista toimintavelvollisuutta tilanteessa, jossa viranomainen on aiheettomasti lähettänyt kehotuksen tilinpäätöstietojen toimittamisesta.

Julkisen vallan käytön sidonnaisuus lakiin kuuluu oikeusvaltion keskeisiin lähtökohtiin. Lainalaisuusperiaate on nimenomaisesti määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lainalaisuusperiaatteen soveltamisala on perusteltua ymmärtää laajasti. Kaikki viranomaisen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin, kuuluu lähtökohtaisesti lainalaisuusperiaatteen piiriin riippumatta toimien ulkoisesta muodosta. Lainalaisuusperiaatteen soveltamisen ydinalueen muodostaa kuitenkin julkisen vallan käyttö.

Viranomainen voi lainalaisuusperiaatteen mukaan tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa vain, jos siihen on laissa määritelty toimivalta. Tällaisen toimivallan määrittelyn on myös oltava riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa, jotta se perustaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita vallan käytön kohteille (ks. Olli Mäenpää: Yleinen hallinto-oikeus, s. 135–137). Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa toimivallan määrittelyn täsmällisyydestä esimerkiksi vuosikirjaratkaisussaan [KHO 2017:37](#), jossa oli kyse elinkeinonharjoittajalle asetettavasta velvollisuudesta ja hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytyksistä.

Osakeyhtiön toimintavelvollisuudesta nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa ei ole säädetty osakeyhtiölaissa tai muualla lainsäädännössä. Katson julkisen vallan lainalaisuusperiaatteen edellyttävän, että hallintotoiminnan kohteena olevan toimintavelvollisuus torjuakseen hänen tai sen oikeuksiin puuttumisen on perustuttava lakiin.

Saatan PRH:n tietoon käsitykseni siitä, että asiaosaisella ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa rekisteriviranomaiselle, että sen tilinpäätöstietoja koskeva pyyntö on ollut aiheeton ja lakiin perustumaton. Saadun selvityksen perusteella kaupparekisterin merkinnöistä ei ilman tapauskohtaista harkintaa ole sellaisenaan ainakaan kaikissa tapauksissa pääteltävissä se, onko yhtiö keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö. Asianosaisen oikeusturvan kannalta tämä on mielestäni ongelmallista, koska rekisteristä poistamismenettely on massamenettelyä. Tällöin on ilmeistä, ettei nyt esiin tulleen kaltaisilta tilanteilta voida välttyä.

Pyydän PRH:lta selvitystä siitä, miten näiden yhtiöiden luonne keskinäisinä kiinteistöosakeyhtiöinä voisi ilmetä kaupparekisteristä siten, ettei aiheettomia rekisteristä poistoja tapahtuisi.

3.3. Oikeussuojakeinoista

Kiinnitän vielä huomiota rekisterimerkinnän poistamista koskevien oikeussuojakeinojen sääntelyn epäselvyyteen.

Kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentin mukaan se, joka katsoo muun kuin toiminimeä koskevan kaupparekisterin merkinnän aiheuttavan haittaa, saa ajaa rekisterimerkinnän kumoamista ja vahingon korvaamista koskevaa kannetta elinkeinonharjoittajaa vastaan oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa tuomioistuimessa.

Kaupparekisterilain 23 §:n 1 momentin mukaan, kun lainvoiman saaneella ratkaisulla on todettu, ettei merkintää olisi saanut tehdä rekisteriin tai että rekisteröity päätös on pätemätön tai että muutoin tietty rekisteriin merkitty tieto ei ole oikea, rekisteriviranomaisen on poistettava merkintä rekisteristä. Tuomioistuimen tulee lähettää rekisteriviranomaiselle jäljennös lainvoiman saaneesta ratkaisusta tässä tarkoitetussa asiassa.

Kaupparekisterilain 29 §:n 1 momentin mukaan rekisteriviranomaisen päätökseen, jolla rekisteröiminen on evätty, haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen siten kuin PRH:sta annettussa laissa säädetään. – Sen sijaan kaupparekisterilaissa ei viitata valitusoikeuteen tilanteissa, jossa esimerkiksi yhtiö poistetaan kaupparekisteristä.

PRH:sta annetun lain (578/2013) 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan PRH:n päätökseen haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen muun muassa silloin, kun päätöksellä on evätty kaupparekisteriin tehdyn ilmoituksen rekisteröiminen.

PRH:sta annetun lain 7 §:ssä säädetään muutoksenhausta PRH:n päätöksen muissa asioissa. Sen mukaan päätökseen muusta kuin 6 §:ssä tarkoitetussa asiassa saa, jollei muuta säädetä, hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Silloinen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ottanut kantaa eräissä ratkaisuissaan tarpeeseen tämän oikeussuojajärjestelmän sääntelyn selkeyttämisestä (ks. esimerkiksi ratkaisu dnro [1302/4/2006](#), 11.6.2008). Sittenkin korkein hallinto-oikeus on plenum-ratkaisussaan [KHO 2012:91](#) todennut, että PRH:n päätöksen purkamista koskevan hakemuksen tutkiminen kuului korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Kysymys ei ollut asiasta, joka olisi tullut ratkaista

kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentissa säädettyssä kannemenettelyssä yleisessä tuomioistuimessa. Vaikka korkeimmassa hallinto-oikeudessa esillä olleessa asiassa oli kysymys toisella perusteella eli kaupparekisterilain 24 §:n nojalla tapahtuneesta kaupparekisteristä poistamisesta, ei tällä seikalla nähdäkseni ole merkitystä arvioitaessa sitä, olisiko kantelijan tapauksessa myös mahdollista turvautua ylimääräiseen muutoksenhakuun hallintolainkäytöstä säädetyn mukaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös äänestyslausekseen osoittaa mielestäni, että kaupparekisterimerkintöjä koskeva oikeussuojajärjestelmä oli epäselvä ja vaati selkeyttämistä.

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa seuraavasti:

Kaupparekisterilaissa, Patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetussa laissa tai Patentti- ja rekisterihallituksesta annetussa laissa ei ole nimenomaisesti säädetty muutoksenhausta Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisterilain 24 §:n nojalla tekemään päätökseen. Tällaisessa päätöksessä ei ole kysymys kaupparekisterilain 29 §:n 1 momentissa tarkoitetusta päätöksestä, jolla rekisteröiminen olisi evätty ja josta voisi valittaa Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakuntaan.

Kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentissa on säädetty haittaa aiheuttavan rekisterimerkin kumoamista koskevasta kannemenettelystä. Kaupparekisterilain 24 §:ssä tarkoitettuun päätökseen liittyvän oikeussuojatien arvioimisessa on tulkinnanvaraista, onko yhtiön, joka pitää rekisteristä poistamista koskevaa päätöstä virheellisenä sen vuoksi, että toimintaa ei ollut tosiasiallisesti lopetettu, nostettava kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu kanne yleisessä tuomioistuimessa voidakseen tulla palautetuksi kaupparekisteriin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentin on sen sanamuodon ja edellä mainittujen esitöiden (HE 238/1978 vp) perusteella katsottava koskevan lähinnä tilanteita, joissa jokin rekisteristä ilmenevä tieto aiheuttaa haittaa rekisteriin merkittyyn elinkeinonharjoittajaan nähden ulkopuoliselle taholle. Tällaisissa tilanteissa rekisteriin merkityn elinkeinonharjoittajan ja ulkopuolisen tahon välillä vallitsee tyypillisesti yksityisoikeudellisen riita-asian asetelmalle ominainen erimielisyys rekisteristä ilmenevän tiedon haitallisuudesta ja siitä mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta.

Mainitun kannemenettelyn ei sen sijaan voida katsoa koskevan nyt kysymyksessä olevaa tilannetta, jossa rekisteriviranomainen on hallintoviranomaisena omasta aloitteestaan poistanut elinkeinonharjoittajaa koskevat merkinnät kaupparekisteristä. Tällaisessa tilanteessa ei ole sellaista kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaan nähden asiallisesti ulkopuolista tahoja, jonka tulisi käräjäoikeudessa elinkeinonharjoittajaa vastaan nostamallaan kanteella vaatia rekisterimerkin kumoamista ja joka voisi vaatia elinkeinonharjoittajalta myös vahingonkorvausta.

Hallintolainkäyttölain 58 §:n ja 64 §:n 1 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu hallintoasiassa tehdyn lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen. Patentti- ja rekisterihallituksen nyt kysymyksessä oleva päätös poistaa Kiinteistö Oy A kaupparekisteristä on hallintoasiassa tehty päätös. Päätös sisältää hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitetun asiaratkaisun, ja se on siten paitsi valituskelpoinen, myös hallintolainkäyttölain 68 §:n huomioon ottaen purkukelpoinen.

Nähdäkseni valitusoikeusnäkökulmaa tukee välillisesti myös Matti Pellonpään ym. teoksessa Euroopan ihmisoikeussopimus (6., uudistettu painos, 2018, s. 568–569) todettu: ”Nyttemmin voidaan vakiintuneena kantana pitää sitä, että ylipäänsä erilaisten elinkeino- tai vastaavien lupien peruuttaminen koskettaa normaalisti luvan haltijan civil rights -käsitteen piiriin kuuluvia oikeuksia, joten peruuttamispäätöksen kohteella tulee päätöksen laillisuuden kiistäessään olla oikeus 6(1) artiklan mukaiseen tuomioistuinmenettelyyn.”

Totean, että edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenkin valossa kaupparekisterimerkintöjä koskeva oikeussuojajärjestelmä on edelleen tulkinnanvarainen. Kuten korkein hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, on kysymys valituskelpoisesta hallintopäätöksestä myös tapauksessa, jossa yhtiö poistetaan rekisteristä. Tällöin tulee pohdittavaksi, minkälainen hallintopäätös valitusosoituksineen rekisteristä poistamisesta tulisi tehdä, jotta säännönmukainen muutoksenhakukeinojen käyttö tulisi mahdolliseksi.

Koska kaupparekisterilainsäädännön uudistaminen on vireillä työ- ja elinkeinoministeriössä, kantelu ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan ministeriön tietoon käsitykseni oikeussuojakeinojen selkiyttämisen tarpeesta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen rekisteristä poistamisen edellytyksistä PRH:n tietoon. Pyydän PRH:ta toimittamaan minulle pyytämäni selvityksen asiassa 30.4.2020 mennessä.

Lähetän tämän päätöksen myös työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi ja otettavaksi huomioon kaupparekisterilainsäädäntöä uudistettaessa.