

11.3.2011

Dnro 3976/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **YHTIÖN POISTAMINEN KAUPPAREKISTERISTÄ TILINPÄÄTÖSTIETOJEN PUUTTUESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvostelee kantelukirjelmässään Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) menettelyä erään yhtiön tilinpäätöstietoja koskevan pyyntönne käsittelyssä. Hän pyysi kaupparekisteriltä useaan kertaan X Oy -nimisen yhtiön tilinpäätöstietoja vuosilta 2007 ja 2008 siinä kuitenkaan onnistumatta. Sittemmin PRH ilmoitti hänelle, ettei se ollut saanut yhtiön tilinpäätöstietoja sitten vuoden 2002 eikä sillä ollut ajantasaisia tietoja yhtiön vastuullisista henkilöistä, joilta se näitä tietoja voisi vaatia uhkasakon uhalla. Kantelun mukaan PRH ei myöskään ollut halukas ryhtymään yhtiön purkamistoimiin omatoimisesti ellei hän sitä erikseen kirjallisesti vaatisi ja tuolloin maksaisi kuulutuskustannuksia 175 euroa. Kantelijan mielestä viranomaisen tulee noudattaa lakia ja asetuksia ilman, että kansalaisen tulee suorittaa tästä toimesta erillistä maksua.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Lain 21 §:n 2 momentissa todetaan muun ohessa, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näistä hyvän hallinnon takeista on lainkohdassa mainittu julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakeamuutosta.

Hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että viranomaisen huolehtimisvelvollisuus merkitsee sitä, että viranomaisen on yleensä omatoimisesti hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä seikoista.

Osakeyhtiöllä on osakeyhtiölain (624/2006) 8 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus ilmoittaa tilinpäätös rekisteröitäväksi kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Tämä vel-

vollisuus osakeyhtiöllä oli jo vanhan osakeyhtiölain (734/1978) nojalla siihen lailla (145/1997) tehdyn muutoksen jälkeen.

Osakeyhtiölain 8 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomainen voi velvoittaa osakeyhtiön toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen sakon uhalla täyttämään velvollisuuden määräämässään ajassa, jos tämä velvollisuus laiminlyödään. Lainkohdan mukaan laiminlyönnin vuoksi yhtiö voidaan 20 luvun 4 §:n perusteella asettaa selvitystilaan tai poistaa kaupparekisteristä.

Osakeyhtiölain 20 luvun 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rekisteriviranomaisen tulee määrätä yhtiö selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä, jos yhtiö ei ole rekisteriviranomaisen kehotuksesta huolimatta ilmoittanut 8 luvun 10 §:n mukaisesti tilinpäätösasiakirjoja rekisteröitäväksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Samansisältöinen säännös oli voimassa jo vanhan osakeyhtiölain aikana. Se säädettiin osakeyhtiölakiin 1.4.2001 tehdyllä lainmuutoksella (1094/2000).

Hallituksen esityksen (HE 69/2000 vp) mukaan lainmuutoksen tavoitteena oli edistää toimintansa lopettavien yhtiöiden vapaaehtoista purkamista. Toisena päätavoitteena oli poistaa kaupparekistereistä osakeyhtiöt, jotka eivät toimi lainkaan tai jotka eivät toimi asianmukaisella tavalla. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan edelleen: "Rekisteristä poistaminen on arvioitu ainoaksi riittävän yksinkertaiseksi menettelyksi, jolla kaupparekisteristä voidaan poistaa mahdollisesti kymmeniä tuhansia velvollisuutensa laiminlyöviä yhtiöitä." Hallituksen esityksen mukaan rekisteriviranomaisen tulisi tarvittaessa selvittää yhtiön yhteystietoja myös verohallinnon tietokannoista.

Osakeyhtiölain 20 luvun 6 §:n mukaan selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevan asian voi panna vireille hallitus, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja, osakkeenomistaja, velkoja tai muu, jonka oikeus saattaa riippua asianmukaisesta rekisteröinnistä tai selvitystilan määräämisestä. Rekisteriviranomainen voi myös itse ottaa asian käsiteltäväkseen.

Hallituksen esityksen (HE 69/2000 vp) 13 luvun 4 b pykälän perusteluissa todetaan seuraavaa:

Säännöksessä todetaan rekisteriviranomaisen oikeus panna asia vireille. Rekisteriviranomainen voi toimia vireillepanijana sekä niissä asioissa, joissa se itse määrää yhtiön selvitystilaan että niissä asioissa, joissa tuomioistuimien määrää yhtiön selvitystilaan. Rekisteriviranomaisen osalta vireillepano tarkoittaa joko viranomaisen itsensä käynnistämistä toimia tai jonkun ulkopuolisen viranomaiselle tekemän ilmoituksen perusteella käynnistettäviä toimia. Rekisteriviranomaisella ei kuitenkaan olisi poikkeuksetonta velvollisuutta ryhtyä asiassa toimiin, vaan viranomainen voisi käyttää asiassa harkintaansa.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kysymys on nimenomaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta (kts. Gerhard af Schulten: Osakeyhtiölain kommentaari II, 2003, sivu 413).

Osakeyhtiölain 20 luvun 5 §:n mukaan rekisteriviranomaisen on sopivalla tavalla kehotettava yhtiötä korjaamaan rekisteriin merkityissä tiedoissa olevat puutteet selvitystilan määräämistä ja rekisteristä poistamista koskevassa tilanteessa. Jollei puutteita korjata, kehotus on lähetettävä yhtiölle kirjallisesti, ja kehotuksesta on käytävä ilmi, että yhtiö voidaan määrätä selvitystilaan tai poistaa rekisteristä, jollei puutteita korjata määräpäivään mennessä. Tämä kehotus on julkaistava virallisessa lehdessä viimeistään kolme kuukautta ennen määräpäivää. Asia voidaan ratkaista, vaikka yhtiön ei voitaisi näyttää vastaanottaneen kehotusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista (1085/2009, voimaan 1.1.2010) maksutaulukon 10 §:n mukaan Virallisessa lehdessä kuulutettavan

muun hakemusasian käsittelymaksu on 200 euroa. Aikaisemmin maksun suuruudeksi oli määrätty 175 euroa.

Uhkasakkolain (1113/1990) 22 §:n mukaan ennen uhkasakon asettamista asianomaiselle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

### 3.2

#### Arviointi

Saadun selvityksen mukaan X Oy -niminen osakeyhtiö oli merkitty kaupparekisteriin 23.12.1992. Tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaisesti tehdyssä perusilmoituksessa osoitteeksi oli ilmoitettu selvityksestä ilmenevä osoite Helsingissä. Perusilmoituksen jälkeen yhtiön kaupparekisteritietoihin ei ollut tehty muutoksia. Yhtiö oli toimittanut tilinpäätösasiakirjat tilikaudelta 1.1.2001–31.12.2001 ja tilikaudelta 1.1.2001–31.12.2002. Tilinpäätösasiakirjojen rekisteröimistä koskevassa ilmoituksessa, joka saapui PRH:lle 1.3.2004, yhtiön osoitteeksi oli mainittu Arkadiankatu 31 B 29, 00100 Helsinki. Tämä postiosoite oli myös yhtiön ainoana yhteystietona verohallinnon ja rekisterihallinnon yhteisessä yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä (YTJ). Patentti- ja rekisterihallitus totesi, että tämä ei kuitenkaan ollut ilmeisesti yhtiön oikea osoite, koska kirjetietojen toimittamisesta oli palautunut lähettäjälle. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ollut tiedossa osoitetta, joka olisi yhtiön oikea osoite. Yhtiön kaupparekisteriin merkityistä hallituksen jäsenistä oli tuolloin voimassa olleen kaupparekisterilain mukaisesti ilmoitettu ainoastaan täydellinen nimi, kansalaisuus ja kotipaikka. Vaikka rekisteriviranomaisella oli oikeus päivittää väestötietojärjestelmässä tiedostojaan ja tarkistaa henkilöiden henkilötiedot niiden oikeellisuuden toteamiseksi, se oli käytännössä mahdollista vain jos oli voitu saada selville henkilön osoitetieto henkilötunnuksen perusteella. Näin ollen tässä tapauksessa ei myöskään yhtiön vastuunalaisia henkilöitä ole voitu tavoittaa. Voimassaolevia osoitetietoja ei myöskään ole saatu verottajan rekisteristä.

Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksen mukaan se oli kahdeksan kertaa vuosien 2004–2008 aikana toteuttanut ns. massapoistomenettelyitä. Niiden avulla oli poistettu kaupparekisteristä yhteensä 61 981 osakeyhtiötä. Massapoistomenettelyyn oli otettu mukaan vain osakeyhtiöitä, joiden omalta osalta rekisteritiedoissa ei ollut lainkaan merkintää tilinpäätöstietojen toimittamisesta tai viimeisin merkintä tilinpäätösasiakirjojen toimittamisesta oli usean vuoden takaa. Patentti- ja rekisterihallitus oli kohdistanut poistomenettelyn vain toimimattomiin osakeyhtiöihin. Yhtiöiden toimimattomuus oli tarkastettu verohallinnon tiedoista. Mikäli yhtiö oli verohallinnon tietojen mukaan aktiivinen, sitä ei otettu mukaan massapoistomenettelyyn. Koska osakeyhtiölain säännöksiä selvitystilaan määrittämisestä tai rekisteristä poistamisesta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi pelkästään toimimattomiin osakeyhtiöihin vaan ne voidaan kohdistaa rekisteröintivelvollisuutensa laiminlyöviin, toimiviinkin osakeyhtiöihin, rekisteriviranomainen oli noin 150 tapauksessa ryhtynyt menettelyyn saatuaan asiaa koskevan kirjallisen pyynnön.

Selvityksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitus oli X Oy:n tapauksessa tiedustellut verohallinnolta, onko yhtiö verohallinnon rekistereiden mukaan aktiivinen vai passiivinen. Tiedustelu oli tehty vuonna 2007 kahdesti ja vuonna 2008 yhden kerran. Kaikkiin tiedusteluihin PRH oli saanut vastaukseksi, että yhtiö on verohallinnon mielestä aktiivinen. Kun X Oy:tä ei näiden tietojen perusteella ole voitu pitää toimimattomana yhtiönä, patentti- ja rekisterihallituksen omaksuman periaatteen mukaan sitä ei ollut otettu mukaan poistomenettelyyn.

Arvioin Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä seuraavasti.

Kantelijan tietopyynnössä tarkoitettu yhtiö ei ollut toimittanut tilinpäätöstietojaan laissa edellytetyllä tavalla vuoden 2002 tilikauden tietojen jälkeen. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ollut käytettävissään yhtiön tai sen vastuunalaisten hallituksen jäsenten ajantasaisia osoitetietoja. Se oli pyrkinyt selvittämään osoitetietoja veroviranomaisen tiedostoista. Väestötietojärjestelmän tietojen avulla osoitetta ei ollut selvitettävissä ilman henkilötunnuksia. Näin menetellessään Patentti- ja rekisterihallitus ei mielestäni ole laiminlyönyt selvitysvelvollisuuttaan.

Koska yhtiöön tai sen vastuuhenkilöihin ei voinut kohdistaa ensisijaista pakkokeinoa tietojen saamiseksi eli uhkasakon asettamista, tuli harkittavaksi menettely yhtiön poistamiseksi kaupparekisteristä.

Edellä selostetuista lainkohdista ja lainvalmisteluasiakirjoista ilmenee, että yksinkertaistetun hallinnollisen rekisteristä poistamismenettelyn säätelyllä pyrittiin ennen kaikkea poistamaan kaupparekisteristä ne lukuisat yhtiöt, jotka eivät enää tosiasiallisesti toimineet. Tätä menettelyä olikin ns. massamenettelynä merkittävässä määrin käytetty, kuten Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksestä ilmenee.

Osakeyhtiölaissa ei kuitenkaan ko menettelyä rajattu vain toimintansa lopettaneisiin yhtiöihin, vaan rekisteristä poistaminen tuli kysymykseen muun muassa tilinpäätöstietoja koskevan ilmoituksen viivästyttyä vuodella. Nykyisin voimassa olevan osakeyhtiölain 20 luvun 4 §:n säännös rekisteristä poistamisen edellytyksistä on kirjoitettu siten, että edellytysten täytyessä rekisteriviranomaisen on poistettava yhtiö rekisteristä. Toisaalta 20 luvun 6 §:n säännös asian vireillepanoon oikeutetuista säätää, että omasta aloitteestaan rekisteriviranomainen voi käynnistää menettelyn. Kun säännös otettiin vanhaan osakeyhtiölakiin, korostettiin hallituksen esityksessä rekisteriviranomaisen harkintavaltaa. Vaikka sanamuoto 4 §:ssä muuttui hieman, hallituksen esityksessä korostetaan, että säännös on asiallisesti sama. Kysymys on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Todettakoon, että sen sijaan muiden 6 §:ssä mainittujen tahojen hakemuksesta Patentti- ja rekisterihallituksen on käynnistettävä menettely.

Patentti- ja rekisterihallituksella on tämän säännöksen nojalla laaja harkintavalta arvioidessaan rekisteristä poistamista koskevan menettelyn aloittamista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sen ei harkinnassaan tulisi noudattaa muun muassa harkintavallan käyttöä ohjaavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita kuten yhdenvertaisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen merkitsee sitä, että päätöksenteon tulee tapahtua hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettävien perusteiden mukaisesti noudattaen johdonmukaista ratkaisulinjaa.

Perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteuttaminen ei mielestäni edellytä kaavamaisista harkintaa vaan Patentti- ja rekisterihallitus voi säännöksen tarkoituksen toteutumisen lisäksi ottaa arvioinnissaan huomioon esimerkiksi menettelyn kustannukset, niin kuin tässä tapauksessa on tehty. Kustannusten periminen hakijalta on ollut mahdollista osakeyhtiölain ja Patentti- ja rekisterihallituksen maksuperusteita koskevan sääntelyn nojalla.

Kun Patentti- ja rekisterihallituksella on ollut käytettävissään veroviranomaisen tieto siitä, että yhtiötä voitiin pitää toimivana, se on mielestäni voinut harkintavaltansa puitteissa arvioida, ettei tilinpäätöstietojen toimittamisen laiminlyönti ainakaan tuossa vaiheessa antanut aiheutta rekisteristä poistamista koskevan menettelyn aloittamisella se omasta aloitteesta.

Yhdenvertaisuuden edellyttämää ratkaisulinjan johdonmukaisuutta ei luonnollisesti tässäkin päätöksenteossa tule sivuuttaa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että samankaltaisissa tilanteissa toimitaan samojen toimintaperiaatteiden mukaan. Se, mitä nämä toimintaperiaatteet ovat, kuuluu Patentti- ja rekisterihallituksen harkintavaltaan eikä minun laillisuusvalvojana ole syytä siihen tässä yhteydessä

puuttua. Toistan kuitenkin tässä yhteydessä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen useammasta rekisteristä poistamista koskeneesta ratkaisusta asiassa dnro 2635/4/2007 11.6.2008 annetussa päätöksessä lausutun kannanoton:

Tutkittavanani on ollut muutamia yhtiön kaupparekisteristä poistamista koskevia kanteluita. Näissä asioissa saadun selvityksen perusteella jää mielestäni epäselväksi, miten pakkokeinojen käyttöön turvautumista on PRH:ssa arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

Mielestäni PRH:lla on tässä asiassa ollut harkintavaltansa puitteissa oikeus menetellä edellä kuvatuin tavoin. Totean kuitenkin yleisesti, että perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden toteutumiseksi PRH:n tulisi sisäisessä ohjeistuksessaan määrittää pakkokeinojen käytön periaatteet. Saatan tämän käsitykseni Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon.

Kiinnitän Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota pakkokeinojen käytön periaatteiden määrittelyn tärkeyteen yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseksi. Pyydän sitä ilmoittamaan määräajassa, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.