

Osakeyhtiölain 7:7 erityinen tarkastus  
ja sen painavat syyt

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

Kauppaoikeus

2.4.2019

Tekijä: Ella Lyytinen 203705

Ohjaajat: Katja Lindroos ja

Laura Tammenlehto

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Ella Kaarina Lyytinen</b>			
Työn nimi <b>Osakeyhtiölain 7:7 erityinen tarkastus ja sen painavat syyt</b>			
Pääaine <b>Kauppaoikeus</b>	Työn laji <b>Pro gradu -tutkielma</b>	Aika <b>29.3.2019</b>	Sivuja <b>XVI+79</b>
<p>Tiivistelmä</p> <p>Erityinen tarkastus on osakeyhtiölain (OYL, 624/2006) 7 luvun 7 §:ssä vähemmistöosakkeenomistajan suojaksi säädetty menetelmä, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa yhtiön hallinnossa ja/tai kirjanpidossa tapahtuneesta väärinkäytösepäilyistä. Tarkastuksen jälkeen yhtiökokous arvioi tarkastuslausunnon perusteella, antaako suoritettu tarkastus aihetta toimenpiteisiin. Tarkastuksen määrää vähemmistöosakkeenomistajan hakemuksesta aluehallintovirasto yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella, jos muodollisten edellytysten lisäksi harkitaan painavien syiden vaativan tarkastuksen teettämistä. Osakeyhtiölaki ei sääntele, mitä painavien syiden edellytyksellä tarkoitetaan. Sitä koskeva oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus on myös vähäistä. Tutkielman tarkoituksena on selvittää normin sisältöä eli milloin painavien syiden edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän.</p> <p>Tulosten mukaan painavien syiden edellytys yleensä ratkaisee, tuleeko hakemus hyväksytyksi viranomaisessa. Edellytys voidaan jakaa näyttöön liittyviin vaatimuksiin ja edellytyksen aineelliseen asiasisältöön. Jälkimmäinen määrittyy tiedontuottamistarkoituksen kautta siten, että erityinen tarkastus on vasta toissijainen menetelmä suhteessa osakkeenomistajan kyselyoikeuteen (OYL 5:25) sekä tilinpäätöstietoihin. Lisäksi osakkeenomistajan asema rinnastuu ensisijaisiin tiedonsaantikeinoihin. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa erityinen tarkastus voidaan määrätä siitä huolimatta, ettei erityistä tarkastusta hakeva osakkeenomistaja ole käyttänyt ensisijaisia tiedonsaantikeinojaan. Lisäksi painavien syiden edellytys täyttyy silloin, kun tarkastuksen katsotaan liittyvän osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään siten, että tarkastusta koskevassa asiassa on joko rikottu yksittäistä OYL:n normia tai että osakkeenomistajalla on tarve eri OYL:n seuraamusvaihtoehtojen käyttämiselle, mutta niiden hyödyntäminen vaatii tarkempia tietoja.</p> <p>Painavan syyn edellytykseen liittyvät näyttökysymykset vaikuttavat lopulliseen harkintaan siten, että ellei hakija ole esittänyt vaatimuksensa tueksi riittävästi uskottavaa näyttöä ja viranomaisessa tapahtuvan kuulemisenkaan perusteella ei voida pitää yhtiössä tapahtuneiksi väitetyjä toimenpiteitä tai seikkoja todennäköisesti poissuljettuina, ei erityiselle tarkastukselle ole painavia syitä.</p>			
Avainsanat erityinen tarkastus, painavat syyt, vähemmistönsuoja, tiedonsaanti, osakeyhtiö, osakeyhtiölaki			

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENNELUETTELO .....	XIV
KUVIOT JA TAULUKOT.....	XVI
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tausta, tutkimuskysymys ja rajaukset .....	1
1.2 Tutkimusmetodi, oikeuslähteet ja tutkielman rakenne.....	3
2 ERITYISEN TARKASTUKSEN LÄHTÖKOHDISTA.....	8
2.1 Erityinen tarkastus osana osakeyhtiön vähemmistönsuojajärjestelmää.....	8
2.1.1 Vähemmistöosakkeenomistajien suojaamisen tarkoitus ja tavat.....	8
2.1.2 Erityisen tarkastuksen antaman suojan kohde .....	12
2.1.3 Erityisen tarkastuksen käyttötarkoituksesta.....	14
2.2 Erityisen tarkastuksen kohde ja ajanjakso (OYL 7:7.1.).....	20
2.2.1 Erityisen tarkastuksen kohde .....	20
2.2.2 Erityisen tarkastuksen kohde korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä .....	26
2.2.3 Erityisen tarkastuksen ajanjakso.....	27
2.3 Erityisen tarkastuksen yhtiökokousmenettely sekä hakeminen (OYL 7:7.2) .....	30
2.4 Kokoavia havaintoja erityisen tarkastuksen lähtökohdista .....	32
3 ERITYISEN TARKASTUKSEN PAINAVIEN SYIDEN EDELLYTYS (OYL 7:7.3) .	34
3.1 Taustoja painavien syiden edellytykselle.....	34
3.2 Viranomaisharkinnan merkitys painavien syiden edellytyksen arvioinnissa.....	36
3.3 Painavien syiden edellytyksen arviointikriteerit .....	42
3.3.1 Kirjallisuudessa esitetyt painavien syiden arviointikriteerit.....	42
3.3.2 Tarkoituksenmukaisuus (1. kriteeri).....	43
3.3.3 Väärinkäytöksen vakavuus ja taloudellinen merkittävyys (2. kriteeri) ...	45
3.3.4 Riittävän ja uskottavan näytön vaatimus (3. kriteeri).....	46
3.4 Kokoavia näkökohtia painavien syiden edellytyksestä.....	50
4 OYL 7:7.3 PAINAVIEN SYIDEN EDELLYTYKSEN TÄYTTÄMINEN VIRANOMAISHARKINNASSA .....	53
4.1 Tutkielmassa tarkasteltujen viranomaisen ja hallinto-oikeuksien ratkaisujen lopputulokset.....	53
4.1.1 Viranomaisen päätökset.....	53
4.1.2 Hallinto-oikeuden ratkaisut .....	54
4.2 Painavien syiden edellytyksen sisältöä määrittävät tekijät viranomaisharkinnassa .....	55
4.2.1 Yleisiä havaintoja painavien syiden edellytyksen täyttymisestä.....	55

## IV

4.2.2 Erityisen tarkastuksen tarkoitus on tuottaa tietoa vähemmistöosakkaalle .....	56
4.2.3 Erityinen tarkastus toissijaisena ja poikkeuksellisena tiedonsaantikeinona .....	59
4.2.4 Erityisen tarkastuksen tulee liittyä osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään .....	64
4.3 Johtopäätökset painavien syiden edellytyksen täyttymisestä.....	70
5 LOPUKSI .....	78
LIITE 1 .....	80

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis, Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja, 93. Helsinki 1971.
- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.
- Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY 2006.
- Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Unigrafia 2011.
- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Ahlgren, Magnus, Rättsinstitutet särskild granskning enligt aktiebolagslagen – har reglerna kommit att missbrukas? En kartläggning över 211 granskningsärenden under perioden 2008–2015. Juridiska Fakulteten. Lunds Universitet 2015.
- Airaksinen, Manne – Jauhiainen, Jyrki, Osakeyhtiölain uudistaminen – tavoitteena kilpailukyysisempi yhtiöoikeus. Helsinki 2000.
- Airaksinen, Manne – Pulkkinen, Pekka – Rasinaho, Vesa, Osakeyhtiölaki I. Alma Talent 2018. (Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a)
- Airaksinen, Manne – Pulkkinen, Pekka – Rasinaho, Vesa Osakeyhtiölaki II. Alma Talent 2018. (Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018b)
- Andersson, Jan, Minority Shareholder Protection in SMEs: A Question of Information Ex Post and Bargaining Power Ex Ante?, teoksessa Mette Neville and Karsten Engsig Sørensen (toim.) COMPANY LAW AND SME's, Nordic & European Company Law Working Paper No. 10-06, Thomson Reuters Professional A/S 2010.
- Båvestam, Urban, Särskild granskning – frågor för stämmobehandlingen, teoksessa Carl Svernlöv (toim.) Bolagsstämma, Stockholm Centre for Commercial Law, nr. 21, Stockholms universitetet, Juridiska fakulteten, Tukholma 2014.
- Cederberg, Lauri, Osakeyhtiölain uusiminen vähemmistösuojaa silmällä pitäen. Lakimies I 1934, s.1–51.
- Cederberg, Lauri, Osakeyhtiölain uudet määräykset. Osakkeenomistajien ja osakkeenomistajien vähemmistön oikeuksien turvaamisesta osakeyhtiössä. WSOY 1936.
- Cederberg, Lauri, Osakkeenomistajan oikeudesta tarkastaa yhtiön kirjanpitoa. Lakimies 1939, s. 611–620.

- Cederberg, Lauri – Ylöstalo, Matti, Vähemmistön oikeuksien turvaamisesta osakeyhtiössä. WSOY 1962.
- Engström, Philip, Särskild granskning – ett ”missbrukat” institut eller misförstått ”missbruk”? Juridiska Institutionen. Stockholms Universitet 2014.
- Helminen, Sakari, Osakeyhtiön yhtiöjärjestys. Talentum 2006.
- Helminen, Sakari, Osakkeenomistajan kyselyoikeuden laajuus. Defensor Legis 4/2013, s. 499–512.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.
- Horsmanheimo, Pasi – Steiner, Maj-Lis, Tilintarkastus: asiakkaan opas. 5. s painos. Alma Talent 2017.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkis-oikeuteen. Talentum 2014.
- Immonen, Raimo – Nuolimaa, Risto, Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Alma Talent 2017.
- Keinänen, Anssi – Vääänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus –mitä ja milloin?, s. 246–271 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [[www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170)]
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 105–134 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.). Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [[www.edilex.fi/kirjat/16170](http://www.edilex.fi/kirjat/16170)]
- Koski, Pauli – af Schultén, Gerhard, Uusi osakeyhtiölaki selityksin II. Luvut 10-16 ja voimaantulolaki. Ferenda 1979.
- Koski, Pauli – af Schultén, Gerhard, Osakeyhtiölaki selityksin II. Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Koski, Pauli – af Schultén, Gerhard, Osakeyhtiölaki selityksin II. Luvut 9-17. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Kotkas, Toomas, Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat, s. 40–61 teoksessa Laura Kallio-maa-Puha – Toomas Kotkas – Marketta Rajavaara, Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kansaneläkelaitos 2014.
- Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2015.
- Kulla, Heikki, Sääntelyharkinnasta, s. 33–46 teoksessa Mirjami Paso – Petri Saukko, Matti Tolvanen, Iura novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita 2013.

- Kyläkallio, Juhani, Osakeyhtiön hallituksen vastuun toteuttaminen. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja, n:o 122. Suomen lakimiesliiton kustannus 1965.
- Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle. Osakeyhtiö I. Edita 2017.
- Laakso Seppo, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus 1990.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006.
- Laine, Juhani, Yhteisön kannalta painava taloudellinen syy – vertailua osakeyhtiön ja osuuskunnan välillä. Lakimies 1/2019, s. 3–26.
- Lautjärvi, Kari, Yhtiön etu yhtiön johdon päätöksissä ja toimissa. Alma Talent 2017.
- Lindfors, Heidi, KKO 2010:96. Osakeyhtiön erityistä tarkastusta koskevan päätöksen toimeenpanokelpoisuus ulosotossa, s. 407–412 teoksessa Pekka Timonen (toim.) KKO:n ratkaisut kommentein II 2011. Talentum 2012.
- Lohi, Tapani, Empiirisen tiedon hyödyntämisestä jäämistölainopissa, s. 27–40 teoksessa Lindfors Heidi (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, Helsinki 2004.
- Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002.
- Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja, teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen. Perusoikeudet. Alma Talent Fokus 2004.
- Merikoski, Veli, Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 86. Helsinki 1958.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Sanoma Pro 2013.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Mähönen, Jukka, Tulo- ja pääoma. Kirjanpidon merkitys osakeyhtiön sääntelyssä. Väitöskirja. Edita 2001.
- Mähönen, Jukka – Villa, Seppo, Osakeyhtiö I – yleiset opit. Talentum 2015.
- Niemivuo, Matti – Keravuo-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi. Hallintolaki. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2010.
- Pihlajarinne, Taina, Osakeyhtiön vähemmistönsuoja ja painavat syyt erityisen tarkastuksen-edellytyksenä, s.127–146 teoksessa Ilari Kallio – Taina Pihlajarinne (toim.): Business law forum. Helsinki 2009.
- Pönkä, Ville, Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Sanoma pro 2012.

- Saranpää, Timo, Riita-asian näyttökynnys- ja todistustaakkasäännökset todistelutoimikunnan mietinnöissä – Eräitä näkökohtia ja ehdotuksia. *Defensor Legis* 6/2013, s. 951–966.
- Savela, Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä. Talentum 2015.
- af Schultén, Gerhard, Osakeyhtiölain kommentaari II. Talentum 2004.
- af Schultén, Gerhard – Finne, Sten – Malinen, Eino – Koski, Pauli. Ehdotus uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 9/1974. Helsinki 1974.
- Schindler, Benjamin. *Verwaltungsermessens. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz.* Zürich/St. Gallen 2010.
- Tarkka, Anna-Stiina, Näyttökynnys hallintoprosessissa. *Lakimies* 5/2018, s. 516–540.
- Tarkka, Anna-Stiina, Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. *Lakimies* 3-4/2015, s. 508–532.
- Tolvanen, Matti, Todennäköistä vai vailla varteenotettavaa epäilyä? Näyttöratkaisu verotuksessa ja veropetoksessa. *Verotus* 1/2013, s.17–25.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo, näyttöratkaisu hallintolainkäytössä. *Lakimies* 6/2011, s. 1107–1129.
- Tuori, Kaarlo, Oikeustieteen ajattomuus. *Lakimies* 3/1997, s. 399–408.
- Tuori, Kaarlo, Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies* 7-8/2004, s. 1196–1224.
- Vahtera, Veikko, Osakkeenomistajan oikeus saada yhtiökokous koolle ja lääninhallituksen oikeutus sen koolle kutsumiseen. *Defensor Legis* 3/2007, s. 385–405.
- Vahtera, Veikko, Osakeomistuksen riski ja sääntely. Väitöskirja. Lakimiesliiton kustannus 2011.
- Vahtera, Veikko, Vaikutusvallan väärinkäytön kriteerien arvioiminen. *Defensor Legis* 5/2011, s. 613–625. (Vahtera DL 2011).
- Vahtera, Veikko: Erityisen tarkastuksen kulut ja vastuu niiden korvaamisesta, s. 215–227 teoksessa Matti Urpilainen – Veikko Vahtera (toim.), Minne menet vero-oikeus? Juhlajulkaisu Raimo Immoselle. Turun kauppakorkeakoulu C-1:2013.
- Vahtera, Veikko, Erityistä tarkastusta koskevan ehdotuksen käsitteleminen osakeyhtiön yhtiökokouksessa, s. 279–292 teoksessa Immonen, Raimo – Knuutinen, Reijo – Mylly, Ulla-Maija – Nyström, Patrik – Viinikka, Tuija (toim.), Oikeuden ja talouden rajapinnassa – Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta. Edita 2016.
- Vahtera, Veikko, Vahingonkorvaus asunto-osakeyhtiössä. Kauppakamari 2017.



Vahtera, Veikko, Erityinen tarkastus voidaan määrätä myös rekisteristä poistettuun osakeyhtiöön (KHO 2017:187). Oikeustapauskommentti. Edilex artikkelit 27.4.2018. [www.edilex.fi/artikkelit/18722]

## **VIRALLISLÄHTEET**

EOA, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1924. Helsinki 1926.

EKV 1978 vp: eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä HE 27/1977 vp.

HE 29/1935 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi osakeyhtiöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 27/1977 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle Uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 89/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 109/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

KOM 1969 A 20: Osakeyhtiölakikomitean mietintö ja pohjoismaiset rinnakkaisehdotukset. Komiteamietintö A20. Valtion painatuskeskus 1969.

LaVM 5/1935 vp: lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 29/1935 vp.

LaVM 4/1977 vp: lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 27/1977 vp.

OM, Oikeusministeriön osakeyhtiölakityöryhmän mietintö 2003:4.

OMML, Osakeyhtiölain muutostarve. Lausuntotiivistelmä. 48/2016.

PTK 8.10.1935 vp: eduskunnan täysistunnon pöytäkirja.

PKT 15.4.1935 vp: eduskunnan täysistunnon pöytäkirja.

PKT 30.5.1978 vp: eduskunnan täysistunnon pöytäkirja.

SuVM 60/1935 vp: suuren valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 29/1935 vp.

SuVM 93/1977 vp: suuren valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 27/1977 vp.

## **INTERNET-LÄHTEET**

Alma Media: Uutishuone. [https://www.almamedia.fi/uutishuone/uutinen/21-09-2011-almamedia-valittaa-aluehallintoviraston-paatoksesta-maarata-erityinen-tarkastus] (23.2.2019)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein oikeus**

KKO 1998:38

KKO 2001:111

KKO 2010:96

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 27.1.1965 t. 367 (ATK)

KHO 13.1.1984:204 (ATK)

KHO 18.12.1990 t. 4511 (ATK)

KHO A 5.3.1991 T: 724 (ATK)

KHO A 14.3.1991 T:901 (ATK)

KHO 31.3.1992 t. 1264 (muu päätös)

KHO 28.1.1999:132

KHO 27.5.2003:1291

KHO 1.9.2003:2005

KHO 20.2.2006:328

KHO 8.6.2006:1505

KHO 13.4.2011:1076

KHO 16.7.2013:2415

KHO 2017:187

KHO 2017:154

### **Hovioikeus**

Helsingin HO 1.2.2018 S17/410

### **Hallinto-oikeudet**

HämHaO 25.10.2018 t. 18/0659/3

HämHaO 20.2.2018 t. 17/0143/3

HämHaO 8.11.2017 t. 07/0553/1

HämHaO 13.6.2016 t. 16/0532/3

HämHaO 16.3.2016 t. 18/0199/3

HämHaO 22.9.2015 t. 15/0743/3

HämHaO 22.10.2014 t. 14/0845/3

HämHaO 29.6.2014 t. 14/0732/3  
HämHaO 31.1.2014 t. 14/0217/3  
HämHaO 12.8.2013 t. 13/0467/3  
HämHaO 5.7.2013 t. 13/0432/3  
HämHaO 8.11.2011 t. 11/0801/3  
HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3  
HämHaO 4.12.2012 t. 12/0740/3  
HämHaO 8.11.2011 t. 11/0801/3  
HämHaO 19.9.2012 t. 12/0556/3  
HämHaO 19.9.2012 t. 12/0555/3  
HämHaO 14.3.2012 t. 12/0163/3  
HämHaO 7.2.2011 t. 11/0076/3  
HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3  
HämHaO 12.4.2010 t. 10/0246/3  
HämHaO 9.2.2010 t. 10/117/3  
HämHaO 9.2.2010 t. 10/0120/3  
HämHaO 18.8.2009 t. 09/0465/3  
HämHaO 30.4.2009 t. 09/0253/3  
HämHaO 30.4.2009 t. 09/0254/3  
ISHaO 5.12.2018 t. 18/1050/1  
ISHaO 10.9.2013 t. 13/0319/1  
ISHaO 16.12.2008 t. 08/0732/2  
PSHaO 14.12.2011 t. 11/0625/1  
PSHaO 15.11.2007 t. 07/0591/1  
TurkuHaO 1.11.2017 t. 17/0321/1  
TurkuHaO 26.8.2016 t. 16/0492/3  
TurkuHaO 6.4.2016 t. 16/0195/3  
TurkuHaO 15.10.2015 t. 15/0524/3  
TurkuHaO 11.9.2015 t. 15/0458/3  
TurkuHaO 31.8.2015 t. 15/0417/3  
TurkuHaO 6.2.2012 t. 12/0088/3  
TurkuHaO 27.6.2008 t. 08/0434/3  
VaasaHaO 7.12.2016 t. 16/0542/1  
VaasaHaO 1.7.2015 t. 15/0333/3

VaasaHaO 29.1.2013 t. 13/0025/3

VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0024/3

VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0023/3

VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0022/3

VaasaHaO 12.12.2012 t.12/0622/3

**Aluehallintoviraston päätökset**

ESAVI 18.12.2018 dnro 22738

ESAVI 8.11.2018 dnro 3579

ESAVI 29.10.2018 dnro 8089

ESAVI 20.10.2018 dnro 8111

ESAVI 17.10.2018 dnro 10433

ESAVI 11.7.2018 dnro 8336

ESAVI 11.7.2018 dnro 5809

ESAVI 4.6.2018 dnro 2158

ESAVI 18.5.2018 dnro 7170

ESAVI 8.2.2018 dnro 9447

ESAVI 20.12.2017 dnro 5452

ESAVI 14.12.2017 dnro 5618

ESAVI 8.12.2017 dnro 1919

ESAVI 7.12.2017dnro 93

ESAVI 20.11.2017 dnro 4903

ESAVI 9.11.2017 dnro 2251

ESAVI 7.11.2017 dnro 163

ESAVI 1.11.2017 dnro 1693

ESAVI 5.9.2017 dnro 8306

ESAVI 13.6.2017 dnro 5557

ESAVI 21.3.2017 dnro 5203

ESAVI 20.3.2017 dnro 2539

ESAVI 16.3.2017 dnro 3947

ISAVI 12.11.2018 dnro 2022

ISAVI 27.2.2018 dnro 3064

ISAVI 19.7.2018 dnro 452

ISAVI 15.6.2017 dnro 971

ISAVI 6.3.2017 dnro 3219  
LAAVI 14.3.2018 dnro 375  
LAAVI 17.3.2017 dnro 214  
LAAVI 30.1.2017 dnro 672  
LAAVI 19.1.2017 dnro 624  
LSAVI 18.10.2018 dnro 2258  
LSAVI 5.8.2017 dnro 524  
LSAVI 31.1.2018 dnro 2041  
LSAVI 8.11.2017 dnro 1766  
LSAVI 28.3.2017 dnro 1719  
LSAVI 13.2.2017 dnro 2022  
LSSAVI 20.11.2018 dnro 7664  
LSSAVI 9.10.2018 dnro 2243  
LSSAVI 23.8.2017 dnro 2232  
LSSAVI 13.4.2017 dnro 4719  
LSSAVI 13.2.2017 dnro 6340  
LSSAVI 5.3.2017 dnro 6252  
LSSAVI 6.3.2017 dnro 569  
LSSAVI 28.12.2016 dnro 6348  
PSAVI 9.2.2017 dnro 3156  
PSAVI 11.1.2017 dnro 3157

## **MUUT LÄHTEET**

### **Sähköpostit**

ESAVI: Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Sähköposti 16.4.2018.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. Sähköposti 14.9.2018.

Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohanke. Hankejohtaja Satu Koskela.  
7.2.2019.

**LYHENNELUETTELO**

ABL	Ruotsin osakeyhtiölaki, Aktiebolagen 2005:551
AOYL	asunto-osakeyhtiölaki 1599/2009
ASL	Norjan osakeyhtiölaki, Aksjeloven 1997-06-13-44
ATK	KHO:n ennen 30.9.2002 julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös
AVI	aluehallintovirasto
EKV	eduskunnan vastaus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
DL	Defensor Legis
dnro	diaarinumero
DS	Departmentsserien, ministeriön julkaisusarjat Ruotsissa, tässä työssä oikeusministeriön julkaisut.
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
HO	hovioikeus
HämHaO	Hämeenlinnan hallinto-oikeus
ISHaO	Itä-Suomen hallinto-oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KPL	kirjanpitolaki 1336/1997
KOM	komiteamietintö
KäO	käräjäoikeus
LAAVI	Lapin aluehallintovirasto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LRS	lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös
LSAVI	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Luova	Valtion lupa- ja valvontavirasto
OKL	osuuskuntalaki 421/2013
OM	oikeusministeriö

OMML	oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OYL	osakeyhtiölaki 624/2006
OYL1978	osakeyhtiölaki 734/1978, kumottu
OYL1895	laki osakeyhtiöstä 22/1895, kumottu
PL	Suomen perustuslaki 731/2000
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
PSHaO	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
PTK	Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja
SKL	Tanskan osakeyhtiölaki, Lov om aktie- och anpartsselskaber
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö
t	taltio
TJP	tutkimattajättämispäätös
TTL	tilintarkastuslaki 1141/2015
TurkuHaO	Turun hallinto-oikeus
VaasaHaO	Vaasan hallinto-oikeus
vp	valtiopäivät

## KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Tutkielman rakenne.

Kuvio 2. Painavien syiden sisällön täytyminen.

Kuvio 3. Erityisen tarkastuksen normi suhteessa harkintavallan asteikoihin ja oikeusjärjestyksen normirakenteeseen.

Kuvio 4. Erityisen tarkastuksen antama suoja ja painavien syiden edellytyksen täyttyminen.

Taulukko 1. Aluehallintoviraston päätökset lopputuloksen perusteella.

Taulukko 2. Hallinto-oikeuden ratkaisut lopputuloksien perusteella.



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tausta, tutkimuskysymys ja rajaukset

Erityinen tarkastus on osakeyhtiölain (OYL, 21.7.2006/624) 7 luvun 7 §:ssä vähemmistö-osakkeenomistajien oikeuksien turvaamiseksi säädetty oikeussuojakeino. Tarkastuksen tavoitteena on tiedonsaantimahdollisuuksien turvaaminen osakeyhtiön vähemmistöosakkeenomistajalle, jolta puuttuu muutoin mahdollisuus vaikuttaa yhtiön toimintaan joko suoraan tai yhtiön johdon kautta<sup>1</sup>. Osakeyhtiölaki tarjoaa erityisen tarkastuksen avulla osakkeenomistajalle keinon hankkia yhtiön hallintoa ja toimintaa koskevia tietoja silloin, kun osakkeenomistaja epäilee yhtiön toiminnassa olevan osakeyhtiölain periaatteiden ja säännösten vastaisia epäasianmukaisuuksia.<sup>2</sup>

Erityisen tarkastuksen nimi kuvaa jo itsessään, että kyse on jollain tapaa poikkeuksellisesta ja erityistilanteisiin tarkoitettusta oikeussuojakeinosta.<sup>3</sup> Tarkastus on jäänyt oikeuskäytännössä ja oikeustieteellisessä keskustelussa vähäiselle huomiolle. Vähäisyyttä voinee selittää se, että muutamia julkisuudessa ja oikeuskäytännössä esille tulleita tapauksia lukuun ottamatta, erityisen tarkastuksen todelliset vaikutukset jäävät usein yhtiön sisäisiksi.<sup>4</sup> Myös tarkastuksen viranomaismenettelyyn sekä sanamuodoltaan monitulkintaiseen ”painavien syiden” edellytykseen voi liittyä epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi kynnys tarkastuksen hakemiseen voi tuntua korkealta. Vaikka erityisiä tarkastuksia tehdään harvoin<sup>5</sup>, pelkästään sen perusteella ei voida kuitenkaan todeta, että säännös ja oikeussuojakeino olisivat tarpeettomia. Vähäisyys ei myöskään tarkoita, etteikö sitä olisi tarpeen ottaa esille oikeustieteellisessä tutkimuksessa.

---

<sup>1</sup> HE 89/1996 vp, s. 119.

<sup>2</sup> Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>3</sup> Käsitteellisesti on huomattava, että erityistä tarkastusta ei pidä sekoittaa erikoistarkastukseen, erikoistilintarkastukseen, erityistarkastukseen eikä erityistilintarkastukseen, vaikka terminologiaa on käytetty kirjallisuudessa ja lainsäädännössä jokseenkin epäselvästi. Esimerkiksi konkurssilain (120/2004) 9:4:ssä säädetään konkurssipesästä tehtävästä erityistarkastuksesta, mutta erityistarkastus tehdään myös joskus yrityssaneerausten yhteydessä (laki yritysten saneerauksesta, 47/1993, 41 §). Muun maussa ratkaisussa KKO 1998:38 erityistä tarkastusta käytetään terminä erityistilintarkastus-käsitteen ohella. Erityinen tarkastus -termi on syytä varata vain laissa säädettyihin tarkastuksiin osakeyhtiölaissa, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa. Ks. Horsmanheimo – Steiner 2017, s. 31.

<sup>4</sup> Näin Vahtera 2016, s. 280. Julkisuudessa esillä on ollut ainakin Alma Mediaan kohdistunut erityinen tarkastus. Ks. Alma Media 2018.

<sup>5</sup> ESAVI 16.4.2018: Epävirallisen aluehallintoviraston valtakunnallisen tilastoinnin mukaan vuonna 2017 viireille tuli n. 30 osakeyhtiötä koskevaa erityistä tarkastusta koskevaa hakemusta. Näistä 15–20 hakemusta johti tarkastuksen määräämiseen.

Osakeyhtiölain 7:7.1-2:ssa erityistä tarkastusta koskevassa säännöksessä on lueteltu muodolliset edellytykset erityisen tarkastuksen hakemiseksi. Lainkohdat sisältävät säännökset erityisen tarkastuksen kohteesta, yhtiökokousmenettelystä sekä riittävästä kannatuksesta. Lisäedellytyksenä OYL 7:7.3 mukaan aluehallintoviraston on suostuttava vähemmistöosakkeenomistajien tekemään hakemukseen, jos tarkastuksen toimittamiseen katsotaan olevan painavia syitä. Sitä ei ole tarkemmin laissa määritelty, milloin painavien syiden edellytys täyttyy. Sanamuoto ilmaisee lähtökohdan, että erityisen tarkastuksen käyttö rajautuu erityistapauksiin, jonka rajat ja edellytyksen täytyminen jäävät viranmaisen harkittavaksi. Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitkä ovat osakeyhtiölain tarkoittamalla tavalla painavia syitä. Tutkimuskysymyksenä on: *milloin osakeyhtiölain 7:7:ssä tarkoitetun erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytyksen voidaan katsoa täytyvän?*

Erityisestä tarkastuksesta säädetään osakeyhtiölain lisäksi lähes saman sisältöisenä muun muassa asunto-osakeyhtiölaissa (AOYL, 1599/2009).<sup>6</sup> Tämä tutkimus käsittelee ainoastaan osakeyhtiöitä, mutta tutkimuksessa tukeudutaan myös asunto-osakeyhtiöitä koskevaan kirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön silloin, kun sen avulla voidaan muodostaa kokonaisvaltaisempi ja yksiselitteisempi käsitys tietystä käsitteestä tai ilmiöstä.<sup>7</sup> Lisäksi tämän tutkimuksen rajauksen kannalta on olennaista, että vaikka erityinen tarkastus soveltuu kaikkiin osakeyhtiöihin niiden koosta tai julkisuudesta riippumatta, tässä tutkimuksessa käsittely rajataan koskemaan ainoastaan noteeraamattomia yksityisiä osakeyhtiöitä.

Tutkielman tiedonintressinä on erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytyksen sisällön selvittäminen ja käsitettä koskevien tulkintakannanottojen muodostaminen. Tämä on tarpeellista, koska edellytyksen sisältöä tulkitsevaa oikeustieteellistä tutkimusta ja oikeuskäytäntöä on vähän. Osakeyhtiölaki ei avaa, mitä painavilla syillä tarkoitetaan. Arvion tekee viranomaisen vähemmistöosakkeenomistajan hakemuksen ja kuulemismenettelyn avulla. Aiheen tutkiminen ja erityisen tarkastuksen painavien syiden sisällön tunteminen ovat tarpeellisia siksi, että niin erityistä tarkastusta harkitsevan osakkeenomistajan kuin hakemuksen hyväksyvän viranomaisen tulisi tulkita painavien syiden edellytystä samoista lähtökohdista<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> HE 24/2009 vp, s. 179. Perustelujen mukaan asunto-osakeyhtiölain 9 luvun 13 §:n mukainen erityinen tarkastus vastaa osakeyhtiölain 7 luvun 7 §:ää.

<sup>7</sup> HE 24/2009 vp, s. 19. Perustelujen mukaan yhtiölaainsäädännön yhtenäisyyden sekä laintulkinnan ja yhtiökäytännön helpottamiseksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi ottaa asunto-osakeyhtiölain uudistuksessa huomioon myös osakeyhtiölain sääntely.

<sup>8</sup> Erityisen tarkastuksen viranomaiskäsitteilyä on kritisoitu sen hitaudesta. Säännöksen sisällön tunteminen voisi selkeyttää oikeustilaa ja vähentää perusteetonta muutoksenhakua. Kritiikistä ks. Vahtera 2018, s. 5.

Erityistä tarkastusta koskeva tulkinnallinen epäselvyys ei saisi johtaa viranomaisessa kielteiseen suhtautumiseen erityisen tarkastuksen määräämisessä. Painavien syiden edellytyksen soveltamisperiaatteiden on vastattava osakkeenomistajan oikeusturvaodotusta. Jos taas osakkeenomistaja tuntee säännöksen sisällön, hän voi osaltaan välttää erityisen tarkastuksen hakemista tarpeettomasti sellaisissa tilanteissa, joihin lainsäätäjät ei ole tarkoittanut antaa suojaa.

Erityinen tarkastus on myös ajankohtaisesti mielenkiintoinen murroksessa olevan maakunta- ja sosiaali- ja terveysalan kehityksen vuoksi. Viimeisin hallitus antoi esityksensä alueuudistuksesta (HE 14/2018 vp), joka olisi toteutuessaan siirtänyt vuodesta 2021 alkaen aluehallintovirastoille kuuluvia tehtäviä perustettavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle (Luova).<sup>9</sup> Kaavaillun muutoksen myötä osakeyhtiön osakkeenomistaja olisi voinut hakea erityistä tarkastusta Luovalta<sup>10</sup>, jolla olisi valtakunnallinen toimivalta. Tämä olisi tarkoittanut, että erityisen tarkastuksen määrääminen tapahtuisi hyvin todennäköisesti valtakunnallisen työjonon kautta eikä alueellisesti.<sup>11</sup> Tutkielman kannanotoilla siten voi olla merkitystä myös alueuudistuksen kannalta, jos tuloksista ilmenee eroavaisuuksia tarkastuksen määräämiskäytännöissä ja painavien syiden tulkinnassa.

## 1.2 Tutkimusmetodi, oikeuslähteet ja tutkielman rakenne

Tutkielman *metodi* on *lainopillinen* eli *oikeusdogmaattinen*, jonka lähestymistavan keskiössä on oikeusnormin sisällön selvittäminen ja tulkitseminen. Lainopin tiedonintressinä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja.<sup>12</sup> Sen on tuotettava sellaisia tulkintasuosituksia, jotka voivat muodostua hyväksyttäväksi oikeudeksi.<sup>13</sup> Siten keskeisenä tehtävänä lainoppiin kuuluu oikeussäännösten *tulkinta* ja *systematisointi*.<sup>14</sup> Lainopin avulla pyritään löytämään vastaus siihen, millaisena

<sup>9</sup> HE 14/2018 vp, s. 125 ja 528. Perustettava Luova olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimivien oikeusturvan toteutumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä.

<sup>10</sup> HE 14/2018 vp, s. 528.

<sup>11</sup> Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen johtajan mukaan HE:en perustuen erityinen tarkastus kuuluisi oikeusturvayksikön tehtäviin. Yksikön toiminta voidaan perustelujen mukaan jakaa alueellisesti tai toiminnallisesti, josta viimeksi mainittu on pääsääntönä. Sähköposti 7.1.2019.

<sup>12</sup> Lainopillisesta metodista Aarnio 2011, s. 10–13; Kolehmainen 2015, s. 2; Keinänen – Väättäinen 2015, s. 6.

<sup>13</sup> Aarnion mukaan normin voimassaolo perustuu oikeusvaltion kansalaisten perusteltuun oikeuteen odottaa saavansa oikeusturvaa. Ks. Aarnio 2011, s. 36.

<sup>14</sup> Aarnio 1989, s. 228; Hirvonen 2011, s. 22. Aarnion mukaan lainopissa varmuus korvaa tiedon käsitteen, jolloin lainopin tehtävä on tuottaa mahdollisimman varmaa informaatiota oikeusjärjestyksen sisällöstä. Ks. Aarnio 2011, s. 12.

erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytystä on pidettävä, kun sitä katsotaan erityistä tarkastusta oikeussuojakeinonaan harkitsevan vähemmistöosakkeenomistajan näkökulmasta ja voimassa olevien oikeussääntöjen mukaan. Tutkielma tarjoaa hyödyllistä tietoa vähemmistöosakkeenomistajien lisäksi myös viranomaiselle, mutta lainkäytön osalta myös tuomioistuimelle tuottaessaan tulkintasuosituksia hyväksyttävästä oikeudesta. Tutkielma sijoitetaan oikeudellisesti vakiintuneen oikeudenalajaottelun mukaisesti ensisijaisesti *yhtiöoikeudelliseen* tutkimuskenttään. Tutkielma sivuaa myös hallinto-oikeudellista oikeudenalaa, koska OYL 7:7 mukaan erityisestä tarkastuksen määräämisestä päättää aluehallintovirasto. Tämän vuoksi tutkielmassa käsitellään viranomaisen harkintavaltaan liittyviä säännöksiä ja kannanottoja.<sup>15</sup>

Lainopissa tulkinnan ja systematisoinnin avulla luotu kannanotto perustellaan oikeusyhteisön hyväksymän oikeuslähdeopin mukaisesti.<sup>16</sup> Tutkielman lähteet koostuvat lainvalmisteluaineistosta, oikeuskirjallisuudesta ja oikeustapauksista sekä viranomaisen ratkaisukäytännöstä. *Lainvalmisteluaineistosta* tutkielman kannalta ovat merkittävimpiä osakeyhtiölakia koskevat hallituksen esitykset (HE 29/1935 vp, HE 27/1977 vp, HE 89/1966 vp ja HE 109/2005 vp), mutta myös osakeyhtiölain komiteamietintö (KOM 1969 A 20) sekä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisut. Lainvalmisteluaineiston osalta on huomattava, että erityistä tarkastusta koskeva sääntely on pysynyt suhteellisen muuttumattomana tekniseksi tarkoitettuja muutoksia lukuun ottamatta, minkä vuoksi lähteenä voidaan hyödyntää myös vanhempia hallituksen esityksiä.<sup>17</sup> Lainopillisen *oikeuskirjallisuuden* avulla tutkielmassa tarkastellaan sitä, mikä on yhtiöoikeusoppineiden näkemys erityistä tarkastusta koskevan lainsäädännön onnistumiselle, miten heidän näkemyksiensä mukaan painavien syiden edellytystä tulisi tulkita ja mitä ongelmallisuutta säännökseen liittyy. Merkittävimpiä erityiseen tarkastukseen perehtyneitä lainopillisia tutkimuksia ovat tehneet *Vahtera* sekä *Pihlajarinne*. Osakeyhtiölain perusteoksista tärkeitä lähteitä ovat *Airaksisen*, *Rasinahon* ja *Pulkkinen* sekä *Kyläkallion*, *Irolan* ja *Kyläkallion* uusimmat teokset, joissa on viitattu laajasti myös

<sup>15</sup> Tuorin mukaan oikeudenalajaotus mahdollistaa oikeudellisen normiaineiston mielekkään esittämisen. Lisäksi heuristisesti jaotus toimii silloin, kun oikeudelliset ongelmat paikannetaan sen avulla ottaen samalla kantaa esimerkiksi yleisiin oikeusperiaatteisiin. Ks. Tuori 2004, s. 1202.

<sup>16</sup> Kolehmainen 2015, s. 7. Aarnion mukaan oikeuslähteillä perustellaan nimenomaan kannanotto oikeuskysymyksen *de lege lata*. Ks. Aarnio 2006, s. 283 ja 287.

<sup>17</sup> Kolehmaisen mukaan yleissääntönä on, että mitä lähempänä säädöksen lopullista päätöksentekoa tietty lainvalmisteluaineisto on syntynyt, sen suurempi on sen argumentaatioarvo. Ks. Kolehmainen 2015, s. 12. Tästä syystä vanhempaan lainvalmisteluaineiston perusteluiden argumentaation onnistumiseen kiinnitetään erityistä huomiota, jonka nojalla ratkaistaan niiden painoarvo oikeuslähteenä.

viimeisempään oikeuskäytäntöön. Yleisistä opeista ovat kirjoittaneet muuan muassa *Mähönen* ja *Villa*. Viranomaisen harkintavaltaan liittyen *Mäenpään* teokset ovat työn kannalta tärkeitä lähteitä.

Oikeustapauksilla, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla, on tulkintaa vahvasti ohjaava vaikutus. Pyysin tutkimusta varten korkeimmalta hallinto-oikeudelta erityistä tarkastusta koskevia julkaisemattomia ratkaisuja, koska niitä on julkaistu vähän. Koska sekä ylinten tuomioistuinten ratkaisuja että aihetta koskevaa tutkimusta on vähän, hyödynnetään tutkimuksessa lisäksi hallinto-oikeuksien erityistä tarkastusta koskevia ratkaisuja.<sup>18</sup> Tulkinnaassa huomioidaan, että alempien tuomioistuinten ratkaisuilla ei ole ylempien tuomioistuinten ratkaisujen kaltaista tulkintaa vahvasti ohjaavaa vaikutusta.<sup>19</sup>

Lainopilliset arviot jäisivät ohuiksi ilman tietoa reaali maailmassa vallitsevasta toiminnasta ja lainsoveltamisesta. Tällaista tietoa on mahdollista saada empiirisestä aineistosta.<sup>20</sup> Tässä tutkimuksessa pitäydytään empiirisen tutkimuksen tuottamasta lisäarvosta huolimatta lainopillisessa tutkimusotteessa. *Lohen* mukaan empiirinen tutkimus on kyseessä vasta, kun aineistona on järjestelmällisesti hankittua reaalitytöä, jota myös pyritään tulkitsemaan jossain määrin systemaattisesti.<sup>21</sup> Tällä tutkimuksella ei pyritä tuottamaan uutta empiiristä tietoa eikä tutkimusmenetelmä ole siten varsinaisesti empiirinen. Koska tutkimuksessa tehdään arvioita myös siitä, kuinka viranomainen harkitsee painavien syiden edellytyksen täyttymistä, ei metodia ole syytä rajata täysin tosiasiallisesta käytännöstä erilliseen normiston tarkasteluun.

Edellä olevan perusteella tutkimusmenetelmää voisi myös kuvata lainopilliseksi, mutta empiiriselle aineistolle sijaan antavaksi metodiksi. Tutkielmassa käytetään aineistona aluehallintovirastoilta pyydettyjä erityistä tarkastusta koskevia ratkaisuja. Vuosilta 2017 ja 2018 saatiin valtakunnallisesti yhteensä 48 kappaletta osakeyhtiöitä koskevaa erityisen tarkastuksen määräämiseen liittyvää päätöstä.<sup>22</sup> Päätöksistä pyritään löytämään samankaltaisuuksia, jotka

<sup>18</sup> Hallintotuomioistuimiin tehtiin tutkimuslupahakemukset, joiden perusteella saatiin 44 erityistä tarkastusta koskevaa ratkaisua vuosilta 2006–2018.

<sup>19</sup> *Mäenpää* 2017, s. 180–182.

<sup>20</sup> Empiirisestä tutkimuksesta mm. *Keinänen – Väättäinen* 2015, s. 1–2 ja 6–14.

<sup>21</sup> *Lohi* 2004, s. 35.

<sup>22</sup> Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden mukaan aluehallintovirasto on siirtynyt sähköiseen arkistointiin 1.1.2017 alkaen (sähköposti 14.9.2018), minkä johdosta päätökset voitiin valtakunnallisesti toimittaa koostetusti vuosilta 2017 ja 2018.

voivat selittää painavien syiden sisältöä, mutta myös havaitsemaan poikkeavuuksia, jotka eroavat kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä esiintyviin kannanottoihin. Tutkielman teossa on olennaista huomata, että havainnoimalla ja tulkitsemalla erityistä tarkastusta koskevaa viranomaiskäytäntöä ei voida johtaa yksiselitteisiä ohjeita sen suhteen, kuinka lainsäädäntöä tulee tulkita. Tämän vuoksi aluehallintoviraston käytäntöä tulkittaessa tässä työssä esitetyt kannanotot pyritään sitomaan oikeuslähteisiin, jotka ovat lainopillisesta näkökulmasta perusteltuja ja hyväksyttävissä.

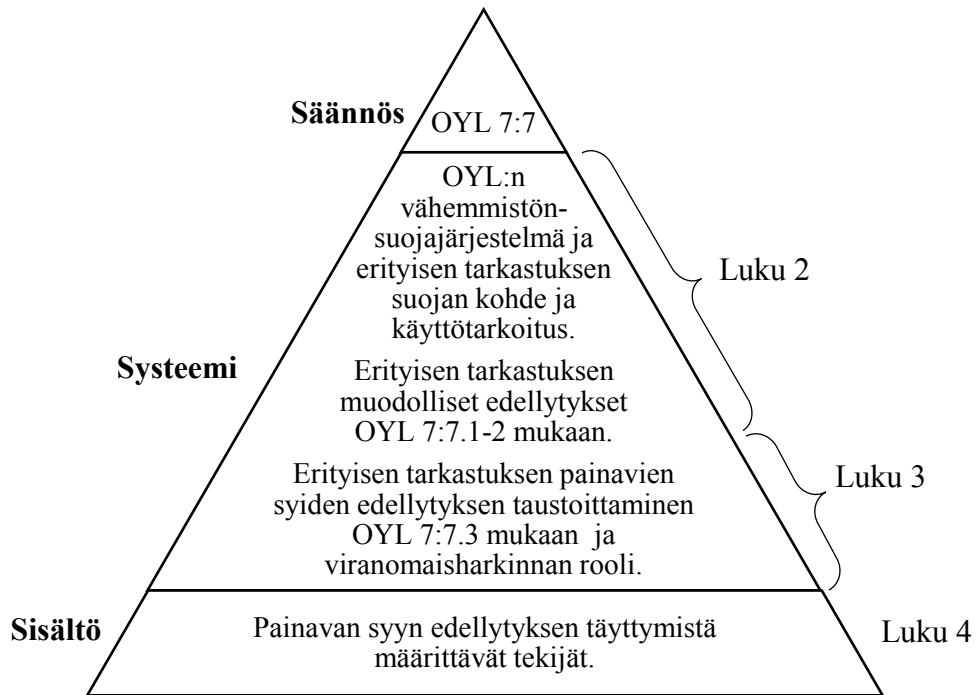
Tutkielman rakenne kuvataan seuraavan sivun kuviolla, jonka hahmottelu perustuu Aarnion ajatukseen säädösten ymmärtämisestä oikeuden tasojen avulla.<sup>23</sup> Ylimmällä tasolla on voimassa oleva erityistä tarkastusta koskeva säännös. Tutkielman mielenkiinto kohdistuu OYL 7:7:ään ja erityistä tarkastajaa, tarkastuslausuntoa ja palkkioita koskevat 8-10 §:t jäävät vähemmälle huomiolle. Erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytys on monitulkintainen ja avoin normi eikä sen perusteella yksistään voida tehdä syvemmälle suuntautuvia tulkin-toja voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Tämän vuoksi toisella systeemin tasolla tarkastellaan, kuinka erityisen tarkastuksen säännös on yhteydessä toisiin joko samaa tarkoitusta palveleviin vähemmistönsuojasäännöksiin ja osakeyhtiölain seuraamusvaihtoehtoihin tai yhteydessä itse erityistä tarkastusta koskevaan säännökseen. Lisäksi tutkitaan erityisen tarkastuksen muodollisia edellytyksiä sekä tarkastuksen kohdetta. Katsaus niihin on pääasiassa erityisen tarkastuksen säännöstä taustoittava, mutta välttämätön muodollisten edellytysten erottamiseksi painavien syiden edellytyksestä. Edellä mainittuja käsitellään tutkielman luvussa 2. Systeemitason avulla tutkitaan myös painavien syiden edellytystä nojatuen kirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön luvussa 3. Koska erityisen tarkastuksen hakemukseen ja kuulemismenettelyyn pohjautuvasta viranomaisharkinnasta riippuu, millaiseksi painavien syiden edellytyksen sisältö määräytyy, käsitellään luvussa myös lyhyesti viranomaisen harkintaan ja päätökseen liittyviä seikkoja. Pääpaino pitäytyy kuitenkin osakeyhtiöoikeudellisessa näkökulmassa tässäkin yhteydessä.

Kaksi ylintä tasoa kertovat, mitä oikeus on teoriassa, mutta kolmas taso auttaa ymmärtämään oikeutta tosiasiana ja elävänä oikeutena. Kolmas taso kertoo oikeuden sisällöstä. Painavien syiden edellytyksen sisällön tuntemiseksi tässä tutkielmassa tukeudutaan viranomaisen sekä hallinto-oikeuden tekemiin erityistä tarkastusta koskeviin ratkaisuihin. Niissä ilmenevien

---

<sup>23</sup> Aarnio 2011, s. 21. Tarkemmin Tuori 1997.

tulkintojen samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien avulla pyritään tulkitsemaan, mikä merkitys painaville syille tulisi antaa, että sitä koskeva edellytys voidaan katsoa täyttyneeksi.



Kuvio 1. Tutkielman rakenne.

## 2 ERITYISEN TARKASTUKSEN LÄHTÖKOHDISTA

### 2.1 Erityinen tarkastus osana osakeyhtiön vähemmistönsuojajärjestelmää

#### 2.1.1 Vähemmistöosakkeenomistajien suojaamisen tarkoitus ja tavat

Osakeyhtiön omistavat osakkeenomistajat, jotka käyttävät enemmistökannatukseen perustuva päätösvaltaansa yhtiökokouksessa (OYL 1:6). Yhtiössä on usein vähemmistöön jääviä osakkeenomistajia, joilla on tosiasiallisesti vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksenteoon. Vähemmistöosakkeenomistajat ovat osakeyhtiössä ikään kuin erityisryhmä, jonka laajempi oikeussuojantarve on perusteltavissa enemmistön kannatukseen liittyvällä päätöksenteolla. Vaikka osakeyhtiölain sääntelyssä *tahdonvaltaisuus* on korostunutta (OYL 1:9)<sup>24</sup>, on *pakottavilla* säännöksillä järjestetty osakeyhtiötä instituutiona raamittavat perusasiat.<sup>25</sup> Vähemmistönsuojasäännökset ovat osittain pakottavia eikä säännöksiin kohdistuva muutos saa olla omiaan heikentämään vähemmistöosakkeenomistajan asemaa.<sup>26</sup>

Toimivan osakeyhtiölain ja vähemmistönsuojan tarkoituksena on kannustaa yhtiön johtoa hoitamaan yhtiötä tehokkaasti sekä toisaalta suojata osakkeenomistajia johdon ja enemmistövaltaa käyttävien osakkeenomistajien opportunisteilta.<sup>27</sup> Osakkeenomistajien päätöksenteko edellyttää, että johto antaa osakkeenomistajille oikeat ja riittävät tiedot tavastaan hoitaa yhtiötä.<sup>28</sup> Vähemmistönsuoja on toteutettu voimassa olevassa osakeyhtiölaissa yksityiskohdaisin säännöksin, kuten säätämällä osakkeenomistajalle kuuluvista oikeuksista, johdon ja

<sup>24</sup> Pykälän mukaan osakkaat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta, mutta eivät kuitenkaan niin, että se olisi OYL:n tai muun pakottavan lain tai hyvän tavan vastaista. Ks. HE 109/2005 vp, s. 16–17. Airaksisen ja Jauhiaisen mukaan OYL:n pakottavuus toteutuu siten, että säännösten ohittaminen etukäteen yhtiöjärjestyksensä määräyksellä ei ole mahdollista. Ks. Airaksinen – Jauhainen 2000, s. 23.

<sup>25</sup> OYL:n säännökset ovat joko täysin, ehdollisesti tai osittain pakottavia. Ks. Helminen 2006, s. 59–62; Mähönen – Villa 2015, s. 132. Lisäksi Airaksinen ja Jauhainen, 2000 s. 24, katsovat, että tahdonvaltaisten säännösten tavoitteena tulee olla, että mahdollisimman moni yhtiö voi ne hyväksyä, ettei yhtiössä tarvitse ryhtyä toimiin säännösten ohittamiseksi.

<sup>26</sup> Vaikka vähemmistönsuojasäännösten osittaiseen pakottavuuteen kuuluu, että ne sallivat vähemmistönsuojan periaatteessa rajoittamattoman vahvistamisen, ei ole kuitenkaan tarkoituksen mukaista vahvistaa suojaa niin, että se lamauttaa yhtiön päätöksenteon. Ks. Pönkä 2012, s. 127. Lain esitöiden mukaan rajanveto pakottavuuden ja tahdonvaltaisuuden välillä ilmenee säännösten sanamuodosta tai se on löydettävissä tulkitsemalla tilannetta säännöksen tarkoituksen perusteella. HE 109/2005 vp, s. 41.

<sup>27</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 450.

<sup>28</sup> Tiedolle on tällöin ominaista yhtäältä osakkeenomistajien oikeuksien toteuttamisen mahdollistaminen, mutta toisaalta yhtiön johdon ja valtaa käyttävän enemmistön opportunisteilta suojaava vaikutus. Anderson (2010, s.191) puhuu opportunistisen käyttäytymisen ongelmasta, jos määräävät osakkeenomistajat pyrkivät saavuttamaan etuja itselleen. Hänen mukaansa vähemmistöoikeuksien toteutuminen, silloin kun tietty liiketoimi tai tapahtuma syrjii vähemmistöä, tapahtuu vasta jälkikäteisesti ja vain silloin, jos vähemmistöosakkailla on pääsy tietoihin.



hallituksen jäsenten tehtävistä sekä yksityisiä säännöksiä täydentävistä periaatteista. Voimassaolevan lain esitöiden mukaan periaatteet muodostavat kehikon, jonka avulla säädelään yhtiön keskeisten sidosryhmien eli enemmistö- ja vähemmistöosakkeenomistajien sekä johdon asemaa ja keskinäisiä suhteita.<sup>29</sup> Keskeiset periaatteet ohjaavat sekä yhtiön päätöksentekoa tilanteissa, joissa laki ei tarjoa yksityiskohtaisia toimintaohjeita että yksittäisten normien tulkintaa yksittäistapauksissa.<sup>30</sup> Osakeyhtiön osakkeenomistajan kannalta keskeisiä osakeyhtiön periaatteita ovat *toiminnan tarkoitus* (OYL 1:5), *enemmistöperiaate* (OYL 1:6), *yhdenvertaisuusperiaate* (OYL 1:7), *tahdonvaltaisuus* (OYL 1:9), sekä *johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudet* (OYL 1:8).

Enemmistöperiaatteeseen perustuva päätöksenteko sisältää riskin enemmistön vallan väärinkäytöstä.<sup>31</sup> Varsinkin pienimmissä osakeyhtiöissä osakkeiden omistus ja siten vallankäyttö voi olla keskittynyt yhdelle tai muutamalle osakkaalle. Tällöin omistajat ja johto ovat usein samoja henkilöitä. Vähemmistöön jääminen edellyttää suojaa enemmistön päätöksentekoa vastaan, minkä vuoksi enemmistöperiaatetta on rajoitettu osakeyhtiölaissa *yhdenvertaisuusperiaatteella* (OYL 1:7).<sup>32</sup> Yhdenvertaisuusperiaate on enemmistöperiaatteen vastinpari toimien kahteen suuntaan: ensinnäkin se täydentää kaikkia vähemmistön suojaksi annettuja tarkempia säännöksiä, mutta toisaalta lain muut vähemmistösuojasäännökset voidaan nähdä yhdenvertaisuusperiaatteen täsmennyksinä yksittäistapauksissa.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> HE 109/2005 vp, s. 52.

<sup>30</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 54. Ks. Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 9, joiden mukaan periaatteet eivät ole täysin ehdottomia. OYL:iin sisältyy säännöksiä, jotka merkitsevät poikkeusta näihin periaatteisiin.

<sup>31</sup> Vuoden 1935 lakimuutosten (HE 29/1935 vp) tavoitteena oli ensisijaisesti laajentaa osakkeenomistajan oikeutta reagoida itsenäisesti häneen kohdistuviin oikeudenloukkauksiin, jotka aiheutuivat yhtiön toimielinten toimenpiteistä. Vähemmistön asemaa suojattiin muun muassa 30 §:n 4 momentin *yleissäännöksellä*, jonka nojalla vähemmistöosakkeenomistaja voi vastustaa yhtiökokouksen enemmistön vallan väärinkäyttöä silloin, kun enemmistön tarkoituksena on yhtiöoikeudellisia voimakeinoja käyttämällä hankkia yhtiöltä itselleen tai muille ilmeisen epäoikeutettuja etuja muiden osakkeenomistajien kustannuksella. Ks. HE 29/1935 vp, s. 1. Cederberg huomauttaa aiheellisesti, että loukkauksen tulee olla huomattava eli *oleellinen* ja ainoastaan sellaisiin tapauksiin lainsäätäjällä on ollut syytä kiinnittää huomioita. Ks. Cederberg 1936, s. 17. Mähösen mukaan muutokset perustuivat käsitykseen osakkeenomistajan uskollisuuteen yhtiötä ja muita osakkeenomistajia kohtaan. Ks. Mähönen 2001, s. 349. Nykyinen OYL ei enää tee eroa yleislausekkeen ja yhdenvertaisuusperiaatteen välillä. Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 45. Vrt. Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 17.

<sup>32</sup> Voimassa olevan lain esitöiden mukaan yhdenvertaisuusperiaate ei estä enemmistövallan käyttämistä, mutta estää enemmistöosakkeenomistajien suosimisen vähemmistön kustannuksella. Ks. HE 109/2005 vp, s. 39.

<sup>33</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 39. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, että yksityiskohtaisten muotovaatimusten täyttämisen on luultu olevan riittävää eikä ole kiinnitetty riittävää huomioita menettelyn tosiasialliseen vaikutukseen osakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Ks. Airaksinen – Jauhiainen 2000, s. 27.

Osakeyhtiölain 1:8:ssa ilmaistaan yhtiön johdon tehtävät. Johdon *huolellisuudella* tarkoitetaan osakeyhtiölaissa hallituksen jäseniin, mahdolliseen toimitusjohtajaan ja hallintoneuvoston jäseniin kohdistuvaa vaatimusta toimia huolellisesti suhteessa yhtiöön ja osakkeenomistajiin.<sup>34</sup> Huolellisuusvelvollisuuden vastaisena voidaan pitää sitä, että jokin toimi jätetään kokonaan tekemättä.<sup>35</sup> Huolellisuutta arvioidaan objektiivisesti ottamalla huomioon, että liiketoiminnassa joudutaan tekemään usein riskipitoisiakin päätöksiä epävarmoissa tilanteissa.<sup>36</sup> Huolellisuusvelvollisuus on korostunut silloin, kun vastapuolena on lähipiiriin kuuluva taho.<sup>37</sup> OYL 1:8:n säännöksen lisäksi johdon huolellisuusvelvollisuus rakentuu johdon OYL 6 luvussa määriteltyjen hallitukselle kuuluvien tehtävien, ja toisaalta OYL 1:5:n mukaisen yhtiön toiminnan tarkoituksen varaan.<sup>38</sup>

Johdon *lojaliteettivelvollisuuteen* kuuluu toimiminen yhtiön edun ja tarkoituksen mukaisesti. Yhtiön etu samaistuu kaikkien osakkeenomistajien etuun. Toimiminen pelkästään tietyn omistajan tai omistajien välittömien etujen mukaisesti ei ole sallittua.<sup>39</sup> Yhtiön edistämisen on tapahduttava lakien ja hyvän liiketavan mukaisesti, vaikkei osakeyhtiölaissa tästä nimenomaisesti säädetäkään.<sup>40</sup> Lojaliteettivelvollisuus sisältää yhtiön johdolle asetetun kiellon käyttää sen haltuun uskottua varallisuutta omaksi hyväkseen tai oman edun tavoittelemiseen osakkeenomistajien ja yhtiön kustannuksella.<sup>41</sup> Pelkästään se, että johtoon kuulunut tavoittelee yhtiön etua, ei poista vastuuta lain tai muiden velvoitteiden vastaisesta toiminnasta (KKO 2001:111).<sup>42</sup> Jos johtoon kuuluva aiheuttaa tehtävänsä hoitaessaan huolimattomalla toiminnalla yhtiölle vahinkoa, on hänellä velvollisuus korvata vahinko yhtiölle (OYL 22:1.1). Osakkeenomistajalle huolimattomuudella aiheutettu vahinko on korvattava, jos se on aiheutettu osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä rikkoen (OYL 22:1.2).

<sup>34</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 51.

<sup>35</sup> HE 109/2005 vp, s. 40.

<sup>36</sup> HE 109/2005 vp, s. 41. Hallituksen esityksen mukaan huolellisuus voidaan katsoa täytetyksi, kun ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella tehty on johdonmukainen päätös tai muu toimi eivätkä päätöksen tai muun toimen tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat.

<sup>37</sup> HE 109/2005 vp, s. 41.

<sup>38</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 375.

<sup>39</sup> HE 109/2005 vp, s. 41.

<sup>40</sup> Savela 2015, s. 74.

<sup>41</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 376.

<sup>42</sup> Ratkaisussa, joka koski aatteellista yhdistystä, KKO katsoi, että A:n korvausvastuun kannalta merkitystä ei ollut sillä, että A oli muutoin huolellisesti hoitanut yhdistyksen raha-asioita. Savela tulkitsee, että perustelu soveltuu myös yhtiöoikeudellisen lojaliteettivelvollisuuden sisällön tulkintaan. Ks. Savela 2015, s. 75.

Edellä mainittujen periaatteiden suojatarkoitus liittyy erityisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa ei voida osoittaa mitään muuta lain säännöstä tai yhtiöjärjestyksen määräystä, jonka nojalla tiettyä päätöstä ei saisi tehdä. Periaatteiden olemassaolo toimii itsessään johdon ja muiden valtaa käyttävien toimintaa kontrolloivana järjestelynä. Lähtökohtaisesti lain yksityiskohtaiset lain yksityiskohtaisia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti, mutta periaatteiden tulkintaa ohjaava vaikutus lienee sitä voimakkaampi, mitä avoimemmin lain yksityiskohtainen säännös normittaa tiettyä oikeusongelmaa.<sup>43</sup>

Vähemmistösuojan lakiperusteista tarpeellisuutta on perusteltu transaktiokustannusten minimoinnin tavoitteella: kun laki säätelee suojan vähimmäistasosta, ei siitä tarvitse enää säädellä sopimuksentasoisesti. Lisäksi se lisää ennakoitavuutta yhtiöiden liiketoiminnassa, koska vähemmistöosakkeenomistaja tietää osakkaaksi ryhtyessään, millainen hänen asemansa on, ainakin lähtökohtaisesti.<sup>44</sup> Lakiperusteiset vähemmistösuojasäännökset vaikuttavat myös siihen, ettei osakkeenomistaja joudu muihin osakkeenomistajiin nähden heikompaan asemaan sen vuoksi, ettei hän ole ymmärtänyt vaatia tiettyjä oikeuksia osakkeita hankkiessaan.<sup>45</sup> Oikeuspoliittisesta näkökulmasta vähemmistösuojajärjestelmän tarkoituksena on taloudellisen tehokkuuden lisääminen ja toissijaisesti heikomman osapuolen suojelemisen edistäminen.<sup>46</sup>

Vaikka osakeyhtiölain perusteluissa ei ole otettu kantaa perusoikeuksia koskeviin tai valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin<sup>47</sup>, niin osakeomistukseen liittyy kiinteästi Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 15 §:n omaisuuden suojaa koskeva säännös, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoista etua, johon omistusoikeus kuuluu.<sup>48</sup> Osakeomistus osakkeisiin kuuluu irtaimeen perustuslailla suojattuun omaisuuteen.<sup>49</sup> Lisäksi PL:n 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Omaisuudensuojaan liittyy

---

<sup>43</sup> HE 109/2005 vp, s. 37 ja tulkinnasta Mähönen – Villa 2015, s. 264.

<sup>44</sup> Pönkä 2012, s. 103.

<sup>45</sup> Vahtera 2011, s. 83.

<sup>46</sup> Airaksinen – Jauhiainen 2000, s. 25; Pönkä 2012, s. 109.

<sup>47</sup> Mähönen – Villa 2015, s.101 ja 107.

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp, s. 62 mukaan omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai eivät ole omistusoikeudesta erotetut.

<sup>49</sup> Länsineva 2004, kohta 11. Omaisuudensuoja (PL 15§) > omistusoikeus.

luottamuksensuojaan ja perusteltujen taloudellisten odotusten kunnioittamiseen yhdistyvät periaatteet.<sup>50</sup> *Mähönen* ja *Villa* ovat katsoneet, että perusoikeusnormeista ilmenevät periaatteet, kuten yhdenvertaisuus ja oikeusturva, toistuvat osakeyhtiöoikeudellisissa keskeisissä periaatteissa sekä pyrkimyksessä parantaa osakkeenomistajien oikeusturvaa.<sup>51</sup>

### 2.1.2 Erityisen tarkastuksen antaman suojan kohde

Sananmuotonsa mukaisesti OYL 7:7.2 *osakkeenomistajalle* oikeuden hakea erityisen tarkastuksen toimittamista, jos hän saa yhtiökokouksessa ehdotukselleen kannatuksen.<sup>52</sup> Tämä antaa selvän viitteen siitä, että erityisen tarkastuksen tarkoituksena on nimenomaisesti suojata yhtiön vähemmistöosakkeenomistajia.<sup>53</sup> Oikeus perustuu osakkeenomistukseen eikä yhtiön velkojilla tai sopimussuhteessa yhtiöön olevilla ole oikeutta hakea erityistä tarkastusta – tai jos näin on, niin tällöin kyse on muusta kuin OYL 7:7 mukaisesta tarkastuksesta. Lain esitöissä on painotettu, että silloin kun yhtiökokouksen enemmistö päättää erityisen tarkastuksen teettämisestä, on kyse jonkinlaisesta tilintarkastuksesta, esimerkiksi niin kutsutusta yleisluonteisesta tarkastuksesta, johon viitataan tilintarkastusalan suosituksissa.<sup>54</sup> Oikeus vaatia erityistä tarkastusta on katsottu kuuluvan osakeomistuksen tuomiin *hallinnoimisoikeuksiin*.<sup>55</sup>

Erityisellä tarkastuksella on käytännöllistä merkitystä yhtiöissä, joissa on tietyt vakiintuneet voimasuhteet osakkeenomistajaryhmittymien välillä ja joissa enemmistön muodostamat osakkeenomistajat pitävät vähemmistön ehdokkaita järjestelmällisesti yhtiön hallituksen ulkopuolella sekä jättävät valitsematta yhtiön tilintarkastajaksi vähemmistön ehdottamia henkilöitä.<sup>56</sup> Lain perustelujen mukaan ilman erityistä tarkastusta vähemmistöosakkaan olisi

<sup>50</sup> Länsineva 2002, s. 229–231.

<sup>51</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 104.

<sup>52</sup> Osakeyhtiölaki ei määrittele vähemmistöosakkeenomistajan käsitettä, mutta enemmistöpäätöksenteko luo pohjan määritelmälle. Suppeasti määriteltynä osakkeenomistaja, joka pystyy osakkeenomistuksensa perusteella tekemään yksinkertaisen enemmistön kannatusta edellyttävän päätöksen yhtiökokouksessa, on enemmistöosakkeenomistaja. Muut osakkeenomistajat ovat vähemmistöosakkeenomistajia, joihin ei lukeudu osakkeenomistajat 50/50 osuuksin omistetuissa osakeyhtiöissä. Vähemmistöosakkeenomistajan määritelmä on sidoksissa osittain myös siihen, minkälaisen vähemmistöoikeuden käytöstä on kyse, sillä osakeyhtiölaki sisältää varsinaisia vähemmistösuoja säännöksiä, jotka antavat tietyn osakemäärän omistavalle henkilölle tai henkilöiden ryhmittymälle oikeuden vaatia laissa yksilöityjä toimenpiteitä. Ks. Pönkä 2012, s. 101–102.

<sup>53</sup> Aarnion mukaan suojarelaation selvittämisessä on kysymys siitä, mitä oikeussuojaa ja missä laajuudessa suojankohde nauttii kulloinkin esillä olevassa tilanteessa. Ks. Aarnio 2011, a. 27.

<sup>54</sup> HE 109/2005 vp, s. 91; af Schultén 2004, s. 241 ja Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 617.

<sup>55</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 146.

<sup>56</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 726.

vaikea osoittaa esimerkiksi osakkaiden yhdenvertaisuuden rikkomistapauksia. Erityinen tarkastus voidaan saada määrätyksi enemmistön vastustuksesta huolimatta, jos tarkastukselle on painavia syitä (OYL 7:7.3).<sup>57</sup> Edellytyksen vuoksi vähemmistöosakkeenomistaja voi vain tietyissä tapauksissa saada tarkastuksen määrätyksi. Vaikka painavien syiden sisältö jää laintasoisesti määrittelemättä, voidaan painavien syiden edellytyksen katsoa antavan suojaa taholle, joihin tarkastus voi kohdistua. Yhtiön toimielimissä toimiville, kuten hallituksen jäsenille sekä johdolle, erityisen tarkastuksen uhka ilman painavien syiden edellytystä vaikuttaisi ylimitoitetulta vähemmistön suojelemiselta.

Erityisen tarkastuksen suorittaminen aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia, jos tarkastus voitaisiin määrätä ilman painavia perusteita. Tämän johdosta painavien syiden edellytyksen voidaan katsoa myös suojaavan yhtiötä, sillä tarkastuksesta aiheutuvat kustannukset jäävät lähtökohtaisesti OYL 7:10:n nojalla yhtiön vastattavaksi. Poikkeuksellisesti erityistä syistä tuomioistuimien voi velvoittaa tarkastusta hakeneen osakkeenomistajan kokonaan tai osittain korvaamaan yhtiölle sen kulut (OYL 7:10:n 3.s virke). Säännöstä tulkitaan suppeasti ja se on tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa silloin, kun osakkeenomistaja selvästi käyttää väärin oikeuttaan<sup>58</sup>.

Toisaalta yhtiön johdon toiminta on voinut aiheuttaa vahinkoa suoraan myös yhtiölle. OYL 1:8:n mukaan yhtiön johdon velvollisuutena on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Aiemmin yhtiön suojan tarpeesta erityisen tarkastuksen kohdalla säänneltiin laintasoisesti, sillä vuonna 1935 voimaan tulleen säännöksen mukaan viranomaisen oli hyväksyttävä hakemus, jos sen tueksi esitettiin päteviä syitä ja yhtiön edun katsottiin vaativan tarkastusta, millä viitattiin erityisesti yhtiön julkisuuskuvaan.<sup>59</sup> Myöhemmin OYL1978:ssa ei enää edellytetty sananmukaisesti tarkastuksen edellyttävän yhtiön edun mukaisuutta, mutta samalla viranomaiselle säädettiin kuulemisvelvollisuus. Kuulemisen tarkoituksena oli muodostaa

---

<sup>57</sup> HE 89/1996 vp, s. 119.

<sup>58</sup> HE 109/2005 vp, s. 92.

<sup>59</sup> HE 29/1935 vp, s. 9. Yhtiön etu lisättiin eduskuntakäsittelyssä viranomaisen harkintakriteeriksi, jonka lisäksi erinomaisten syiden sanamuotoa muutettiin päteviksi syiksi. Oikeusministeri Serlachius katsoi sananmuodon muutoksen tarkoittavan tarkastuksen edellytysten eräänlaista lieventämistä. Koska säännökseen lisättiin yllä mainittu yhtiön etu, ei sananmuutoksesta aiheutuva lievennys ollut laadultaan sellainen, että se olisi johtanut erityisen tarkastuksen tarpeettomaan käyttämiseen yhtiön edun vastaisesti. Ks. PTK 8.10.1935 vp, s. 1572.

sellainen käsitys hakijan väitteistä, että *ilmeisen* perusteeton tarkastushakemus voidaan hylätä.<sup>60</sup> Vaikkei yhtiön etu enää sisälly säännökseen sananmukaisesti, edelleen voidaan odottaa, että tarkastusta tulee harkita myös yhtiön edun kannalta.<sup>61</sup>

### 2.1.3 Erityisen tarkastuksen käyttötarkoituksesta

Edellä todettiin, että erityisen tarkastuksen tarkoituksena on antaa suojaa vähemmistöosakkeenomistajalle. Muutoin säännös on tulkinnanvarainen, sillä se ei sisällä määritelmää erityisen tarkastuksen sisällöstä tai sen käyttötarkoituksesta. Seuraavaksi tutkitaan oikeuslähteisiin tukeutuen, miten tulkinnanvaraista sääntöä olisi arvioitava. Aloitetaan lainsäätäjän tarkoituksen selvittämisestä. Lainsäätäjän tarkoitus on tunnettava siksi, että silloin kun erityistä tarkastusta vaaditaan lainsäätäjän tarkoittamaa tarkoitusta varten, voi sen arvioida täytävän varmemmin painavien syiden edellytyksen. Lain esitöiden viittauksista aiempaan voimassa olevaan lakiin voi tulkita, että erityistä tarkastusta koskeva säännös on pysynyt saman sisältöisenä lakitekniisiä muutoksia lukuun ottamatta, vaikka muutoin osakeyhtiölakia itsessään on uudistettu useasti.<sup>62</sup> Tämä mahdollistaa myös vanhempien lain esitöiden hyödyntämisen tarkoituksen selvittämisessä. Toisekseen vaikka erityinen tarkastus on lakiteknisesti sijoitettu OYL 7 lukuun yhdessä tilintarkastusta koskevien säännösten kanssa, ei erityistä tarkastusta tule rinnastaa lain esitöiden mukaan yhtiön varsinaiseen tilintarkastukseen eikä järjestelmää ole tarkoitettu täydentämään tilintarkastusta.<sup>63</sup> Lain esitöissä on lisäksi katsottu, että kyselyoikeuden tulisi lähtökohtaisesti taata osakkeenomistajalle varsin laajat oikeudet saada tietoja yhtiökokouksessa.<sup>64</sup> Nämä muodostavat yhdessä lähtökohdan erityisen tarkastuksen tarkoituksen tulkitsemiselle.

<sup>60</sup> HE 27/1977 vp, s. 78–79.

<sup>61</sup> Kyläkallio on väitöskirjassaan katsonut, että ei ole täysin selvää, mitä yhtiön edulla erityisen tarkastuksen yhteydessä on tarkoitettu. Hänen mukaansa lainkohtaa lienee tulkittava niin, ettei edulla tarkoiteta puhdasta taloudellista käsitettä, vaan edun arvostelemisessa on toisaalta huomioitava mitä tarkastuksen määrääminen mahdollisesti vaikuttaa yhtiön maineeseen. Yhtiön etuun voidaan sisällyttää lisäksi vaatimus siitä, että yhtiön etuja hoidetaan lain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Ks. Kyläkallio 1965, s. 209

<sup>62</sup> Erityisen tarkastuksen lainsäädännöllisessä prosessissa korostuu usein viittaaminen aiempaan lakiin ja sen perusteluihin. HE 109/2005 vp, s. 91: ehdotetaan säädettäväksi erityisestä tarkastuksesta OYL1978:n 10 luvun 14 §:ää vastaavalla tavalla. HE 1996/89 vp, s. 35: ei ehdoteta muutoksia erityistä tarkastusta koskeviin säännöksiin. HE 27/1977 vp, s. 70: Erityistä tarkastusta koskevat säännökset (10:14) vastaavat pääpiirteissään lain säännöksiä ylimääräisestä tarkastuksesta (OYL1895 26 c ja 26 d).

<sup>63</sup> HE 27/1977 vp, s.79 ja HE 109/2005 vp, s. 91. Ks. af Schultén 2004, s. 240 sekä Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>64</sup> HE 109/2005 vp, s. 76.

Vuonna 1935 hallituksen antamassa esityksessä (HE 29/1935 vp) erityisen tarkastuksen nähtiin olevan tarpeellinen osakkeenomistajan tiedonsaannin turvaamiseksi.<sup>65</sup> Kaikille osakkeenomistajille kuuluvasta kyselyoikeudesta riippumatta katsottiin, että vähemmistön oli mahdotonta saada selkoa heidän etujansa ja oikeuksiansa loukkaavista toimenpiteistä ilman erityistä tarkastusta. Kohtuuttomana pidettiin myös osakkeenomistajan tiedonsaannin rajaamista vain tilintarkastuksen tuottamiin tietoihin ja sitä, että yhtiön johto tai toimitusjohtaja voisivat evätä muutoin osakkeenomistajan tiedonsaannin.<sup>66</sup> Perusteluihin sisältyi siten ajatus, että silloin kun osakkeenomistajan ensisijaiset tiedonsaantikeinot eivät toteudu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla, voi osakkeenomistaja turvautua erityisen tarkastuksen käyttämiseen.

Osakeyhtiölaissa lähtökohdan tietojen saannille muodostaa yhtiön *tilintarkastuksen* käsitteleminen asiakirjoineen yhtiökokouksessa.<sup>67</sup> Tällöin tilintarkastus on osakkeenomistajan näkökulmasta johdon antaman tiedon oikeellisuuden tarkastusta, jonka on tehnyt yhtiön ulkopuolinen taho.<sup>68</sup> Osakkeenomistajalla on usein tarve tietää yhtiön asioista enemmän kuin esimerkiksi tilinpäätös- ja toimintakertomusasiakirjoista tai julkisesti saatavilla olevasta tiedoista ilmenee. Sen lisäksi, että osakkeenomistajilla on oikeus vaatia ylimääräisen yhtiökokouksen pitämistä (OYL 5:4) ja oikeus saada asia yhtiökokouksen käsiteltäväksi (OYL 5:5), on osakkeenomistajan suojaamiseksi OYL 5:25:ssä on säädetty *kyselyoikeudesta* yhtiökokouksessa. Pykälän mukaan yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja velvoitetaan antamaan yhtiökokouksessa tietoja niistä seikoista, jotka vaikuttavat kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin.<sup>69</sup> Kyselyoikeuden käyttäminen mahdollistaa yhtiön johdon toiminnan ja sen laadun

<sup>65</sup> HE 29/1935 vp, s. 5.

<sup>66</sup> Cederberg 1934, s. 30 ja Cederberg 1939, s. 615. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti vuoden 1925 toimintakertomuksessaan huomiota päättäneeseen lainvalmisteluun todeten, että voimassa oleva laki oli monessa suhteessa oikeuskehityksen ja käytännöllisen elämän kannalta katsoen vanhentunut, sillä yhä useammin sattuu niin, että ”osake-enemmistöt siirtyvät muutamien harvojen henkilöiden käsiin, ja (--) hetken voitonpyyntö on monesti käynyt määrääväksi”. Ks. EOA 1924, s. 31.

<sup>67</sup> Tilintarkastuksen tarkoituksena on antaa riittävät ja oikeat tiedot yhtiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (TTL 3:5). Myös kirjanpitolain (KPL, 1336/1997) mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta ottaen huomioon yhtiön harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Olennaisuusperiaatteella tarkoitetaan KPL 3:2a mukaista säännöstä, jonka mukaan tilinpäätöksessä esitettävä seikka on olennainen silloin, kun sen pois jättämisen tai väärin ilmoittamisen voidaan kohtuullisesti odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita tiedon käyttäjät tekevät tilinpäätöksen perusteella.

<sup>68</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 590.

<sup>69</sup> Kyselyoikeus lisättiin lakiin vuoden 1935 uudistuksessa (OYL1895 26 b §). Sen tarkoituksena oli antaa osakkeenomistajalle oikeus saada riittävä selvitys yhtiön hallinnosta ja taloudesta, mutta lisäksi oikeus saada tietoja, jotka ovat tarpeen yhtiökokouksen päätösten moittimista, vahingonkorvauskannetta sekä johdon huo-

arvioinnin.<sup>70</sup> Se ei kohdistu mihin tahansa yhtiötä koskeviin seikkoihin<sup>71</sup>, kyselyoikeuteen kuulu ei yleistä oikeutta vaatia nähtäväkseen yhtiön asiakirjoja eikä oikeus ulotu yhtiökouksen ulkopuolella käytettäväksi<sup>72</sup>. Johdon velvollisuutta antaa tietoja kyselyoikeuden perusteella rajoittaa säännös, jonka mukaan tietoja ei saa antaa, jos niiden antaminen *tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa* (OYL 5:25). Tämä asettaa johdolle kiellon antaa tietoja yhtiön edun vuoksi. Olennaisuuden arvioi ensi sijassa hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja. Hänen ratkaistavakseen jää onko kyseessä yhtiön edun vaarantava tieto vai haluaako osakkeenomistaja kyselyoikeutta käyttämällä ainoastaan selvittää, ettei hänen tai yhtiön etuja ole aiheettomasti loukattu.<sup>73</sup> Kieltäytymisoikeutta ei ole, ellei sitä voida perustella kaikkien osakkeenomistajien yhteisellä edulla.<sup>74</sup>

Lainsäätäjän pyrkimyksenä voidaan katsoa olevan, että erityinen tarkastus tulisi kysymykseen kyselyoikeuteen ja tilinpäätöksen tuottamiin tietoihin nähden ajallisesti vasta *toissijaisesti*. Asia on osakeyhtiölaissa sääntelemätön, mutta lain esitöissä kyselyoikeuden ja erityisen tarkastuksen on todettu palvelevan samaa tiedonsaantitarkoitusta.<sup>75</sup> Kysymystä on arvioitu oikeuskäytännössä, josta löytyy korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomia ratkaisuja, joissa on punnittu mainittua suhdetta. Ensimmäisessä ratkaisussa 8.6.2006:1505 KHO katsoi, kuitenkin ottamatta suoraan kantaa mainittujen vähemmistönsuojakeinojen väliseen suhteeseen, että silloin kun osakkaalla on ollut vaikeuksia saada yhtiön johdolta

---

lellisuusvelvollisuuden täyttämisen arvioimista varten. Sitten OYL1978 sisälsi vuonna 1997 voimaan tulleen erityissäännöksen osakkeenomistajan oikeudesta tutustua asiakirjoihin alle 10 osakkaan yhtiössä (OYL1978 9:12.4). Säännös laajensi siten osakkeenomistajan tiedonsaantioikeutta yhtiökokouksen ulkopuolelle. HE 89/1996 vp, s. 36–37. Oikeus poistettiin nykyisestä OYL:sta. Muutosta perusteltiin säännöksen vähämerkityksellisyydellä. Ks. perusteluista HE 109/2005 vp, s. 75 ja OM 2003:4, s. 126. Perustelua on aihetta kritisoida, sillä kyseinen säännös oli voimassa vain alle 10 vuotta, jolloin sen todelliset vaikutukset jäivät mahdollisesti vähäisiksi.

<sup>70</sup> Helminen 2013, s. 500–501.

<sup>71</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 400, joiden mukaan, kun kyse on pykälän sananmuodon mukaan seikoista, joilla *voi olla vaikutusta* käteltävän asian kannalta, kynnystä vastaamiselle ei pidä nostaa erityisen korkealle. Lain esitöissä todetaan, että säännöksen tarkoituksena on sallia verrattain laaja kyselyoikeuden käyttö. Ks. HE 109/2005 vp, s. 76.

<sup>72</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 440.

<sup>73</sup> Immonen – Nuolima 2017, s. 106; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 405. Olennaisesti haittaavina tietoina on pidetty liikesalaisuuksia sekä kilpailunäkökohtia, mutta myös sitä, että kyselyoikeuttaan käyttävällä osakkeenomistajalla voi olla tarkoitus haitata yhtiön toimintaa. Ks. HE 27/1977 vp, s. 64; af Schultén 2004, s. 90; Mähönen – Villa 2015, s. 395.

<sup>74</sup> Mähönen – Villa 2015, s. 396, joiden mukaan pelkästään se, että osakkeenomistajan kyselyjen motiiveja olisi syytä epäillä, ei muodosta perustaa kieltäytymiselle. Näin ollen kieltäytyminen on käsitteellisesti palautettavissa osakkeenomistajien yhdenvertaisuuteen.

<sup>75</sup> HE 89/1996 vp, s. 110.



tietoja, on erityisen tarkastuksen teettämiselle painavia syitä.<sup>76</sup> Aiemmassa ratkaisussaan 1.9.2003:2005 KHO lausui, että erityinen tarkastus oli suhteessa kyselyoikeuteen poikkeuksellinen ja samalla tehokkaampi tiedonsaantikeino, jonka määräämiseen kuitenkin vaikuttaa, onko osakkeenomistaja käyttänyt tiedonsaantioikeuttaan. KHO piti mahdollisena, että jos erityisen tarkastuksen toimittamisella saataisiin tietoja epäilyksien tueksi, olisivat painavat syyt tarkastuksen toimittamiselle edelleen olemassa. Samoin, jos kyselyoikeutta käyttämällä on saatu selvitystä epäilyksien tueksi, on erityisen tarkastuksen toimittaminen edelleen perusteltua senkin vuoksi, että erityisestä tarkastuksesta annetaan lausunto yhtiökokoukselle, joka voi päättää mahdollista toimenpiteistä. Edellisten ratkaisujen kanssa samansuuntainen johtopäätös on esitetty ratkaisussa KHO 28.1.1999:132, jonka mukaan osakkeenomistajalla ei ole pelkästään tällä perusteella painavaa syytä erityisen tarkastuksen teettämiselle, jos hän ei ole käyttänyt lain mukaista oikeuttaan tutustua tilinpäätösasiakirjoihin.<sup>77</sup>

Oikeuskäytännön perusteella lähtökohtana voidaan pitää, että erityisen tarkastuksen käyttäminen edellyttää, että osakkeenomistaja on käyttänyt muita ensisijaisia tiedonsaantioikeuksiaan, ennen kuin erityistä tarkastusta voidaan hakea. Kannanotossa on luonnollisesti huomattava, että kyselyoikeuden laajuus on voimassaolevassa osakeyhtiölaissa kapeampi kuin ratkaisujen aikaan voimassa olleessa OYL1978:ssa. Tiedonsaanti voi nykyisellään olla tosiasiassa entistä vaikeampaa, koska voimassa oleva OYL ei sisällä yhtä laajaa kyselyoikeutta. Oikeusministeriön mietinnössä vuodelta 2016 todetaankin, että mainittujen oikeussuojakeinojen tulkinnanvaraisuudesta vuoksi erityisen tarkastuksen säännökseen tulisi sisällyttää määräys, jonka mukaan tiedonsaanti- tai kyselyoikeuden käyttäminen tulisi säätää erityisen tarkastuksen hakemisen edellytykseksi.<sup>78</sup> Jos oikeussuojakeinojen välinen sääntelemätön suhde nykyisellään aiheuttaa erityisen tarkastuksen hylkäämisiä, koska osakkeenomistaja ei ole käyttänyt kyselyoikeuttaan, niin laintasoisesti asiasta sääntelemällä voitaisiin todennäköisesti välttää tarpeettomien hakemusten tekeminen ja selkeyttää erityisen tarkastuksen käyttötarkoitusta.

---

<sup>76</sup> Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, ettei laissa ole säädetty eikä lain esitöistä ilmene, että tiedoksisaantioikeuden käyttäminen harvinyhtiössä olisi erityiseen tarkastukseen nähden ensisijainen keino hankkia tietoa yhtiön asioista. Tapauksessa osakkaalla on ollut vaikeuksia saada kaikkia yhtiöltä pyytämäänsä asiakirjoja, sillä tietopyyntö oli jouduttu antamaan tiedoksi haastetiedoksiannolla. Tämän perusteella hallinto-oikeus katsoi otamatta suoraan kantaa instrumenttien ensisijaisuuteen, että erityiselle tarkastukselle oli painavia syitä.

<sup>77</sup> Ratkaisussa sovellettiin OYL1978 9:9.4 mukaista oikeutta saada tilinpäätösasiakirjat tutustuttavaksi silloin kun yhtiökokouksessa käsitellään tilinpäätöstä. Nykyisellään säännös sisältyy OYL 9:21.1:ään.

<sup>78</sup> OMLL 2016, s. 26–27

Toissijaisuuden ohella osakeyhtiölain vuoden 1997 lakiuudistusta koskevissa perusteluissa todetaan, että erityinen tarkastus on osakkeenomistajan *poikkeuksellinen tiedonsaantikeino*, jota ilman vähemmistöosakkaan on erittäin vaikea osoittaa esimerkiksi osakkaiden yhdenvertaisuuden rikkomistapauksia. Lain perustelujen mukaan erityisen tarkastuksen tarkoituksena on erityisesti tiedonsaannin turvaaminen mahdollista vahingonkorvauskannetta silmällä pitäen.<sup>79</sup> Perusteluissa merkittävää on se, että siinä todetaan ensimmäisen kerran erityisen tarkastuksen olevan nimenomaisesti poikkeuksellinen tiedonsaantikeino, vaikka poikkeuksellisuus on ollut pääteltävissä jossain määrin aiemmasta lainvalmisteluaineistosta. Se mitä lain esitöissä tarkoitetaan poikkeuksellisuudella, jää tarkemmin määrittelemättä. Sen voidaan aiempaan lain esitöihin nojautuen tarkoittavan ainakin erityisen tarkastuksen toissijaisuutta tiedonsaantikeinona sekä erityisen tarkastuksen käyttämistä sellaisissa tilanteissa, joissa on ikään kuin tapahtunut poikkeama OYL:n sääntöjen noudattamisessa. Muutoin poikkeuksellisuuden sisältö jää avoimeksi.

Edelleen *oikeuskäytäntöä* tarkastelemalla voidaan todeta, että erityisen tarkastuksen on kuvattu olevan keino turvata osakeyhtiön vähemmistöosakkaiden oikeuksia (KHO 2017:187).<sup>80</sup> Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2010:96 puolestaan katsottiin, että erityinen tarkastus on keino sen selvittämiseksi, onko yhtiön asioiden hoidossa noudatettu lain ja yhtiöjärjestyksen määräyksiä.<sup>81</sup> Ratkaisussa KHO 20.2.2006:328 erityisen tarkastuksen

---

<sup>79</sup> HE 89/1996, s. 119. Erityinen tarkastus on nähty tyypillisesti keinona selvittää, onko yhtiöllä syytä vahingonkorvauksen saamiseen yhtiössä tapahtuneiden väärinkäytösten johdosta. Ks. Airaksinen – Pullkinen – Rasinaho 2018a, s. 617. Yhteys vahingonkorvaukseen näkyi myös OYL1895 26 c §:n säännöksessä, jonka mukaan korvauskanne toimitsijaa vastaan on nostettava kuuden kuukauden kuluessa yhtiökokouksesta. Lisäksi osakkeenomistajalla, joka osakeomistus edustaa 1/10 osaa osakepääomasta, on oikeus nostaa sellainen kanne. Sitten korvauskannetta koskeva säännös on poistunut, koska muun muassa OYL1978 lakia valmistelleessa komiteamietinnössä (KOM 1969: A 20, s.140) katsottiin, että ettei korvauskanteesta ollut tarpeellista tässä yhteydessä enää säännellä erikseen.

<sup>80</sup> Vuosikirjapäätös KHO 2017:187: vähemmistöosakkaiden A:n ja B:n hakemus erityisen tarkastuksen toimitamisesta C Oy:ssä oli tehty OYL 7:7.1:n edellyttämällä tavalla. Aluehallintovirasto oli jättänyt hakemuksen tutkimatta, koska C Oy oli asian käsittelyn aikana poistettu kaupparekisteristä. Hallinto-oikeus oli hylännyt osakkeenomistajien valituksen. KHO katsoi, että erityinen tarkastus voidaan toimittaa siitä huolimatta, että yhtiö on poistettu rekisteristä, koska 1) rajoitetulla oikeustoimikelpoisuudella tai toimivaltaisen hallituksen puuttumisella ei sinänsä ole merkitystä erityisen tarkastuksen toimittamisen kannalta, 2) erityisen tarkastuksen toimittamiseksi yhtiön ei tarvitse hankkia oikeuksia tai tehdä sitoumuksia ja 3) erityisellä tarkastuksella ja selvitysmenettelyllä on erilaiset tavoitteet ja tarkastukset.

<sup>81</sup> Ratkaisussa KKO 2010:96 oli muun ohella kyse siitä, luodaanko erityisellä tarkastuksella sellainen vastajalle riittävän selvä ja nimenomainen velvoite, joka voidaan panna täytäntöön ulosottokaaren mukaisesti. Toisin kuin käräjäoikeus ja hovioikeus KKO katsoi, että erityisen tarkastuksen kohdalla osakkeenomistajien oikeussuoja edellytti luopumista tiukasta selvyyden ja nimenomaisuuden tulkinnasta, vaikka läänihallituksen päätöksellä ei luoda yhtiölle tiettyjä ja nimenomaisia velvoitteita. Ks. myös Lindfors 2012, s. 407–412.

todetaan olevan osakeyhtiönlain oikeussuojajärjestelmään liittyvä erityinen vähemmistöosakkaiden oikeussuojakeino. Ratkaisun KHO 8.6.2006:1505 mukaan tarkastuksen syynä on yleensä epäily yhtiön varojen väärinkäytöstä tai että johto tai jotkut osakkeenomistajat ovat hyötäneet yhtiöstä toisten kustannuksella tai että johto on aiheuttanut huolimattomuudellaan yhtiölle vahinkoa. Tällöin perustelussa viitataan kirjallisuudessaakin aiemmin esitettyyn kannanottoon yhdenvertaisuudesta ja johdon huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvasta vahingonkorvausvastuusta.<sup>82</sup>

*Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa* erityistä tarkastusta ja sen tarkoitusta on kuvattu usein vaihtoehtoisesti joko valvonta- tai tiedonsaantikeinona tai niiden yhdistelmänä. Ajallisesti tarkasteltuna voidaan havaita, että erityisen tarkastuksen poikkeuksellinen luonne on tullut osaksi erityisen tarkastuksen käsitteellistä määrittelyä vasta myöhemmässä kirjallisuudessa.<sup>83</sup> *Tyypillisimmillään* erityistä tarkastusta kuvataan poikkeukselliseksi tiedonsaantikeinoksi, jonka avulla osakkeenomistajilla voi olla mahdollista saada tietoja sellaisista yhtiön ja heidän oikeusasemaansa vaikuttavista seikoista, jotka eivät ole tulleet ilmi tilinpäätösasiakirjoista tai muulla tavoin.<sup>84</sup>

Erikseen huomionarvoinen seikka on kirjallisuudessa korostunut näkemys erityisen tarkastuksen *liitynnästä* osakeyhtiönlain oikeussuojajärjestelmään. *Kosken* ja *af Schulténin* mukaan tarkastuspyynnön tuli *liittyä osakeyhtiönlain oikeussuojajärjestelmään* siten, että tarkastus voi tuottaa tietoja, joita tarvitaan esimerkiksi korvauskanteen nostamiseksi.<sup>85</sup> Lisäksi heidän esitykseensä sisältyy ajatus, että erityinen tarkastus on toissijainen suhteessa muihin tiedonsaantikeinoihin, mutta samaan aikaan *etukäteinen* suhteessa OYL sisältyviin seuraamuksiin, kuten vahingonkorvausvastuuseen. Edellä esitettyyn viitaten liityntää tiedonsaantikeinoihin voidaan pitää selvänä, mutta edelleen voidaan kysyä, miten erityinen tarkastus sitten liittyy

---

<sup>82</sup> Ratkaisussa on sovellettu OYL1978 mukaista 9:12.1 säännöstä erityisestä tarkastuksesta. Laki ei tuolloin sisältänyt varsinaista säännöstä yhdenvertaisuusperiaatteesta, vaan tässä on viitattu 9:16:ään, jonka mukaan yhtiökokouksessa ei saa tehdä päätöstä, joka on omiansa tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella sekä OYL1978 15:1:ään. Näin esittivät jo Koski – af Schultén 1979, s. 96.

<sup>83</sup> Pihlajarinne 2009, s. 127; Vahtera 2016, s. 279; Immonen – Nuolimaa 2017, s.102; Villa 2018, s. 311–312.

<sup>84</sup> Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>85</sup> Koski – af Schultén 1979, s. 96. Myöhemmin Koski ja af Schultén täsmensivät liityntää siten, että erityisen tarkastuksen nähtiin olevan keino sen selvittämiseen, käytettiinkö yhtiön varoja väärin tai että yhtiön johto tai osakkeenomistajat ovat hyötäneet yhtiöstä toisten kustannuksella tai että yhtiön johto on huolimattomuudellaan aiheuttanut yhtiölle vahinkoa. Kyse oli siten liitynnästä vielä periaatteina laintasoisesti sääntelemättömiin yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä johdon huolellisuusvelvollisuuteen. Ks. Koski – af Schultén 1991, s. 89.

osakeyhtiölain osakeyhtiöoikeudellisiin *seuraamusmenettelyvaihtoehtojen* käyttöön? Lain esitöissä erityisen tarkastuksen on katsottu tuottavan tietoja erityisesti vahingonkorvauskannetta varten.<sup>86</sup> Kirjallisuuteen nojaten voidaan todeta, että erityisen tarkastuksen tavoitteena tyypillisimmillään tuottaa selvitystä seikoista, jotka saattavat muodostaa perusteen *vahingonkorvauskanteen* nostamiselle.<sup>87</sup> Lain esitöissä esitetty toteama ei sulje pois sitä, etteikö erityisen tarkastuksen avulla voisi saada tietoja myös muita osakeyhtiölain seuraamusvaihtoehtoja varten. Tästä johtuen on katsottu, että erityisen tarkastuksen avulla voitaneen selvittää toimivasti *lunastukseen* oikeuttavaa väärinkäytöstä, joka liittyy OYL 23 mukaiseen vaikutusvallan väärinkäyttöön.<sup>88</sup> Esimerkiksi *Vahtera* on ratkaisun KHO 2017:187 perusteella katsonut, että erityisen tarkastuksen toimittaminen voi olla tarpeen sen selvittämiseksi, onko rekisteristä poistetun yhtiön osalta aihetta vahingonkorvauskanteen (OYL 22) tai lunastuskanteen (OYL 23) nostamiseksi.<sup>89</sup>

Erityinen tarkastus ei sovellu selvittämään tietoja OYL 21 luvun moitekanteen nostamista varten, sillä erityisellä tarkastuksella on käytännössä marginaalinen mahdollisuus tuottaa selvitystä moitekannetta varten, koska moiteoikeus vanhenee kolmen kuukauden kuluttua yhtiökokouksen päätöksestä. Erityistä tarkastusta koskeva hakemusasia ei käytännössä ennä tulla ratkaistuksi kolmen kuukauden kuluessa. Moitekanteen sääntely ei sisällä samantilaista poikkeusta vanhenemisen osalta kuin OYL 22:7 sisältää osakkeenomistajan oikeudesta vahingonkorvauskanteen nostamiseen, silloin kun johdolle on yhtiökokouksessa myönnetty vastuuvapaus.<sup>90</sup>

## 2.2 Erityisen tarkastuksen kohde ja ajanjakso (OYL 7:7.1.)

### 2.2.1 Erityisen tarkastuksen kohde

Erityistä tarkastusta koskeva sääntely edellyttää, että tarkastus tehdään johonkin lain tarkoitamaan *kohteeseen*.<sup>91</sup> Erityisen tarkastuksen kohteena voi OYL 7:7.1 sananmuodon mukaan

<sup>86</sup> HE 89/1996 vp, s. 119.

<sup>87</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 616; Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>88</sup> Vahtera 2011, s. 623–624; Helminen 2013, s. 512; Vahtera 2018, s. 4.

<sup>89</sup> Vahtera 2018, s. 3–4.

<sup>90</sup> OYL 22:8 sisältää säännökset kanneoikeuden vanhentumisesta, joka on viisi vuotta päätöksestä tai toimenpiteestä, johon kanne perustuu.

<sup>91</sup> Vahteran mukaan, ei osakkeenomistaja saa laajentaa tai muuttaa vaatimustaan hakemuksessaan, jos kohdetta ei ole yksilöity yhtiökokouksessa. Jos yhtiökokouksessa tehtävä ehdotus sisältää ainoastaan yleisluonteisen ehdotuksen erityisen tarkastuksesta ilman kohteen yksilöintiä, ei se puutteellisena voine menestyä. Vahtera 2016, s. 289.

olla yhtiön hallinto ja kirjanpito tietyltä päätyneeltä ajanjaksolta taikka tietyistä toimenpiteistä tai seikoista. Vuoden 1978 osakeyhtiölain, johon voimassaolevan lain perustelut myös tukeutuvat perustelujen mukaan, erityinen tarkastus voi kohdistua sekä hallintoon että kirjanpitoon ja viranomaisen on yksilöitävä tarkastustehtävä siten, että se koskee joko tiettyä mennyttä ajanjaksoa tai tiettyjä toimenpiteitä taikka mahdollisesti tietyinä ajanjaksoja suoritettuja tietynlaisia toimenpiteitä.<sup>92</sup> Tämän pohjalta *af Schultén* on esittänyt jaottelun, jonka mukaan erityisen tarkastuksen kohteena voi olla

- a. yhtiön hallinto tai kirjanpito tai molemmat päätyneeltä ajanjaksolta;
- b. tietty tai useampi yksilöity toimenpide tai seikka; taikka
- c. tietyinä ajanjaksona suoritettut tietynlaiset toimenpiteet.<sup>93</sup>

Luokittelu perustuu ajatukseen, että *toimenpiteet ja seikat* ovat nimenomaan hallitukseen tai kirjanpitoon kohdistuvia tai niiden tekemiä. *Kyläkallio, Irola ja Kyläkallio* selventävät kohdetta siten, että erityistä tarkastusta ehdotetaan yhtiön hallinnosta ja /tai kirjanpidosta, ja ehdotus tarkoittaa erityistä tarkastusta a) tietyltä päätyneeltä ajanjaksolta taikka b) tietyistä toimenpiteistä tai seikoista.<sup>94</sup>

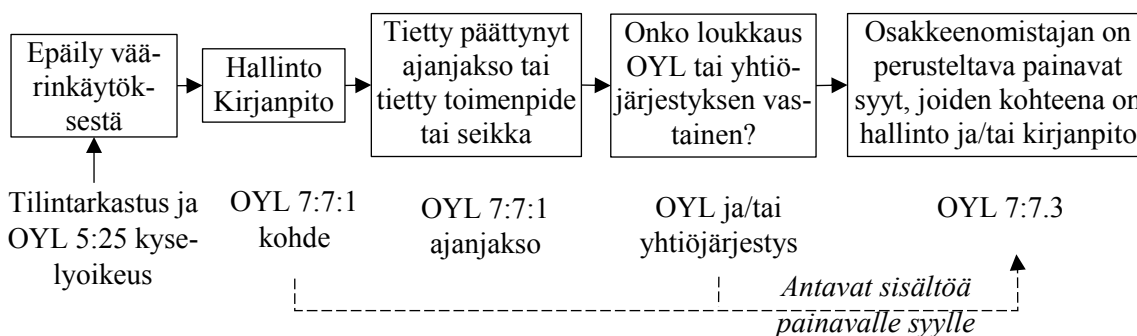
Lähtökohtaisesti mikä tahansa seikka tai toimenpide, joka liittyy johtoon ja sen henkilöihin, johdon tehtäviin ja velvollisuuksiin, voi olla tarkastuksen kohteena OYL:n mukaan. Toisekseen, mikä tahansa kirjanpitoon OYL:n mukaan liittyvä seikka tai toimenpide, joiden oikeellisuudesta vastaa viime kädessä yhtiön toimitusjohtaja ja hallitus, voi olla tarkastuksen kohteena. Säännöksen systematiikkaan tukeutumalla voidaan tehdä tulkinta, että painavien syiden edellytyksen on liityttävä OYL 7:7.1 mukaisesti yhtiön hallintoon ja/tai kirjanpitoon. Edelleen kohteisiin liittyvän väärinkäytösepäilyn on oltava OYL ja/tai yhtiöjärjestyksen vastaista. Päättelyä voidaan havainnoida seuraavan kuvion avulla.

---

<sup>92</sup> HE 27/1977 vp, s.78.

<sup>93</sup> *af Schultén* 2004, s. 240. Vuoden 1969 komiteamietinnössä katsottiin, että erityisen tarkastus voi kohdistua myös yrityksen perustamiseen. Ks. KOM1969, s. 139.

<sup>94</sup> *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio* 2017, s. 727.



Kuvio 3. Painavien syiden sisällön täyttyminen.

Kuvion tarkoituksena on osoittaa hyvin yksinkertaistetusti, mistä lainsäädännöllisestä aineksesta painavien syiden edellytys saa sisältönsä. Edellisen luvun johtopäätöksenä voitiin todeta, että erityinen tarkastus on toissijainen vähemmistönsuojakeino. Tämän vuoksi kuviossa on oletuksena, että osakkeenomistaja on havainnut väärinkäytöksiä, jotka eivät ole riittävällä tavalla selvinneet varsinaisista tilinpäätöstiedoista eivätkä muun muassa OYL 5:25 kyselyoikeutta käyttämällä. Ensisijaisten selvitysten jälkeen osakkeenomistaja voi turvautua erityiseen tarkastukseen, mikäli muodolliset ja painavien syiden edellytykset täyttyvät. Tutkielmassa ei ole mielekästä kuvata yksityiskohtaisesti tarkastuksen kohdevaihtoehtoja. Sen sijaan tarkoituksena on löytää niitä tyypillisiä syitä, jotka voivat oikeuttaa erityisen tarkastuksen hakemiseen.

OYL 7:7:n sananmuodon ”yhtiön hallinnon” on katsottu tarkoittavan johtoa, eli yhtiön hallitusta ja mahdollisen toimitusjohtajan ja hallintoneuvoston toimintaa kokonaisuudessaan.<sup>95</sup> Yhtiöoikeudessa hallinnolla on vakiintuneesti tarkoitettu näiden lisäksi myös sellaisia toisia osakkeenomistajia, jotka enemmistönä käyttävät osakeyhtiössä päätäntävaltaa.<sup>96</sup> Kun ymmärretään yhtiön hallinto laajana käsitteenä, voidaan tosiasiallista valtaa käyttävänä henkilönä pitää olla myös muuta kuin muodollisessa asemassa olevaa johtajaa, esimerkiksi kun osakkeenomistaja käyttää yhtiön tosiasiallisena johtajana hallitukselle kuuluvaa toimivaltaa ja tekee hallituksen päätöksiksi rinnastuvia päätöksiä yhtiössä.<sup>97</sup> Varsinkin

<sup>95</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 618.

<sup>96</sup> Määrävän osakkeenomistajan määritelmässä voidaan tukeutua kirjanpitolakiin, jonka 1:5 mukaan osakkeenomistajaa, jonka määräysvalta perustuu joko ääntenemmistöön yhtiössä, oikeuteen nimittää tai erottaa yli puolet yhtiön hallituksesta taikka muuhun seikkaan, joka perustaa käytännön määräysvallan yhtiössä.

<sup>97</sup> Esimerkiksi ratkaisussa Helsingin HO 1.2.2018 S17/410 on pohdittu vastuukysymyksiä eri lakien nojalla.

pienissä osakeyhtiöissä on tavallista, että enemmistöosakkuuden omistava henkilö toimii yhtiön hallituksessa tai toimitusjohtajana.<sup>98</sup> Lisäksi on katsottu, että yhtiökokouksessa tapahtuva päätöksenteko voi kaikilta osiltaan olla erityisen tarkastuksen kohteena, jolloin myös yhtiökokouksen puheenjohtajan toiminta voi kuulua tarkastuksen piiriin.<sup>99</sup> Laajan tulkinnan mukaan kohteena voidaan katsoa olevan myös yhtiön selvitysmiehet, sillä selvitysmiehiin sovelletaan, mitä hallituksen jäsenistä säädetään (OYL 20:9).

Vaikka erityisellä tarkastuksella ei ole välitöntä yhteyttä tilintarkastukseen<sup>100</sup>, on kirjallisuudessa katsottu, että erityisen tarkastuksen kohteena olisivat pääsääntöisesti samat johtoa ja kirjanpitoa koskevat toimenpiteet ja seikat, kuin mitkä voivat olla varsinaisenkin tilintarkastuksen kohteena.<sup>101</sup> OYL 7:1 mukaan tilintarkastuksessa sovelletaan sitä mitä tilintarkastuslaissa säädetään. TTL 3:1.1 mukaan tilintarkastajan tulee tarkastaa osakeyhtiön a) tilikauden kirjanpito, b) tilinpäätös, c) toimintakertomus sekä d) hallinto.<sup>102</sup> Kun erityinen tarkastus voi kohdistua samoihin kohteisiin kuin varsinainen tilintarkastus, niin tulkinta-apua tarkastuksen kohteen määrittelyyn voidaan hakea tilintarkastusta koskevista säännöksistä.

Tilintarkastuksen osana *hallinnon* tarkastuksella tarkoitetaan ensisijaisesti sen tarkistamista, onko yhtiön johto toiminut lain ja sen nojalla annettujen määräysten, yhtiöjärjestyksen tai vastaavan, ja yhtiön kokousten päätösten mukaan.<sup>103</sup> Hallinnon tarkastuksen sisällöstä ei ole täsmällisiä säännöksiä, mutta tarkastuksen kohteita voidaan tulkita TTL 3:5.4:n tilintarkastuskertomuspykälän perusteella. Pykälän mukaan tilintarkastajan on huomautettava tarkastuskertomuksessa, jos tarkastuskohteen vastuuvollinen on syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus tarkastuskohdetta kohtaan. Vastuuvollinen voi olla yhtiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen.

---

<sup>98</sup> Villa 2018, s. 272.

<sup>99</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018, s. 618.

<sup>100</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018, s. 617.

<sup>101</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>102</sup> af Schultén 2004, s. 241; Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 727. Tytäryhtiössä erityistä tarkastusta ei voida ulottaa muihin konserniyhtiöihin. Emoyhtiön erityisen tarkastuksen kohteena voivat olla konserniin kuuluvien yhteisöiden asiat vain siltä osin kuin ne voidaan selvittää emoyhtiön tarkastuksen yhteydessä. Emoyhtiön erityinen tarkastus voidaan ulottaa koskemaan ulkomaisten tytäryhteisöjä. Ks. KHO 2017:154.

<sup>103</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 709.

Erityinen tarkastus voi koskea myös niitä yhtiön ja osakkaan välisiä kysymyksiä, joita ei varsinaisen tilintarkastuksen yhteydessä muutoin yleensä tutkita. Näitä voivat olla esimerkiksi sellaiset erityiskysymykset, jotka kyseisessä yhtiössä sen osakkeenomistajien oikeuksien vuoksi vaatisivat perustellumpaa tutkimista, kuin mikä on mahdollista tai tarkoituksenmukaista suorittaa varsinaisen tilintarkastuksen yhteydessä.<sup>104</sup> Vuoden 1994 tilintarkastuslain esitöiden mukaan hallinnon tarkastus on tarkastuskohteen johdon toiminnan laillisuuden valvomista eikä niinkään liiketaloudellisten näkökohtien selvittämistä.<sup>105</sup> *Horsmanheimon* mukaan tämän tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusnäkökulman erottaminen selventää tilintarkastajan roolia, sillä on selvää, ettei tilintarkastaja voi puuttua esimerkiksi yhtiön liiketoimintaa koskeviin ratkaisuihin. Lakiin perustuvan yhtiön johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteen (OYL 1:8) noudattamisen valvonta kuuluu siten tilintarkastajan valvonnan alaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos tilintarkastaja tapauskohtaisesti arvioi, onko hänen tehtävänänsä puuttua yritysjohdon tekemään toimenpiteeseen, on hänen voitava perustella puuttumisensa laillisuusnäkökulmasta.<sup>106</sup>

Tilintarkastuslainsäädännön lisäksi erityisen tarkastuksen kohdetta voidaan tarkastella *vahingonkorvausoikeudellisesta* näkökulmasta, sillä erityinen tarkastus on pykälän säätämisestä alkaen nähty eritoten keinona selvittää tietoja mahdollista vahingonkorvauskannetta varten. OYL:n mukainen johdon vahingonkorvausvastuu voi kohdistua johdon aiheuttamaan vahinkoon yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle. OYL 22:1 mukaan vastuullisena henkilönä on joko hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen tai toimitusjohtaja. Vahingonkorvaussäännöksen nojalla vastuu syntyy ainoastaan silloin, kun henkilö on yhtiöoikeudellisessa toimessaan aiheuttanut vahingon.<sup>107</sup>

*Kirjanpidon* ollessa erityisen tarkastuksen kohteena tulkinta-apua voidaan hakea jälleen varsinaista tilintarkastusta koskevista säännöksistä. OYL 7:1 ja TTL (12.8.2016/622) 3:1.1 mukaan tilintarkastajan tulee tarkastaa osakeyhtiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto. Tilintarkastuslaki ei sisällä tarkempia säännöksiä kirjanpidon tarkastuksen sisällöstä ja toteutustavasta. Kirjanpidon tarkastuksen sisältö määräytyy tapauskohtaisesti tarkastuskoh-

---

<sup>104</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 727.

<sup>105</sup> HE 295/1993 vp, s. 34.

<sup>106</sup> Horsmanheimo – Kaislanlahti – Steiner 2017, s. 91.

<sup>107</sup> Savela 2015, s. 12.



teen olosuhteet huomioon ottaen ja tilintarkastajan harkinnan mukaisesti, mutta sen suorittamiseen vaikuttavat myös tarkastuskohteen yhtiökokouksen tai vastaavan toimielimen mahdollisesti antamat erityiset ohjeet (TTL 4:3.2).<sup>108</sup> Tilintarkastajan toimintaa ohjaava *olennaisuusperiaate* rajaa tilintarkastuksen laajuutta ja sisältöä siten, että tavoitteena on kohtuullisen varmuuden toteutuminen.<sup>109</sup>

Edelleen kirjanpitolain säännösten mukaan tilintarkastuksessa tarkastus kohdistuu siihen, onko tarkastuskohteen kirjanpitoa pidetty kirjanpitolain säännösten mukaisesti ja tuottaako kirjanpito oikeaa tietoa tarkastuksen kohteen tilinpäätöksen laatimista varten. Keskeisiä kohteita ovat siten kirjanpitoon kirjatut liiketapahtumat sekä kirjausketjujen todennettavuus.<sup>110</sup> Kirjanpidon pohjalta muodostettavan *tilinpäätöksen* on annettava noudatetun tilinpäätössäännösten mukaisesti *oikea ja riittävä kuva* tarkastuskohteen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta ilmaistava, täyttääkö tilinpäätös lakisääteiset vaatimukset (TTL 3:5). Erityisen tarkastuksen säännöksen sanamuodon mukaan voidaan todeta, että tarkastuksella voidaan selvittää esimerkiksi kirjanpidossa tehtyjä kirjauksia tai muita yksittäisiä toimenpiteitä, jotka selviävät yhtiön asiakirjoista.<sup>111</sup> Erityinen tarkastus voi kohdistua myös yhtiön varsinaiseen tilintarkastajaan. Erityisen tarkastuksen tekijäksi voitaisiin nimetä myös yhtiön nykyinen tai aiempi tilintarkastaja, mutta tämä lienee käytännössä mahdotonta, koska tällöin henkilö ei ole yleensä TTL 4:6 ja OYL 7:8 mukaisesti tehtävän edellyttämällä tavalla riippumaton. Kyseenalaista tällaisen henkilön riippumattomuus erityisenä tarkastajana on silloin, kun erityinen tarkastaja joutuu tutkimaan sellaisia asioita, jotka ovat olleet jo hänen suorittamansa tilintarkastuksen kohteena, jos hän ei ole esimerkiksi havainnut tarkastuksen kohteena olevaa väärinkäytöstä.<sup>112</sup>

Kirjanpidon oikeellisuus ja lainmukaisuus kohdistuvat viime kädessä yhtiön hallintoon ja toimitusjohtajaan. OYL 6:2.1 mukaan hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Samoin toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty (OYL 6:17.1).

---

<sup>108</sup> Horsmanheimo – Kaislanlahti – Steiner 2017, s. 84–85.

<sup>109</sup> Horsmanheimo – Kaislanlahti – Steiner 2017, s. 417.

<sup>110</sup> Horsmanheimo – Kaislanlahti – Steiner 2017, s. 85.

<sup>111</sup> Kirjallisuudessa on katsottu, että jos tarkastus kohdistuu lakisääteiseen tilintarkastukseen kuuluviin asioihin, on tarkastajalle annettava samat asiakirjat kuin varsinaiselle tilintarkastajalle silloin, kun ne liittyvät erityisen tarkastuksen kohteeseen. Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 624–625.

<sup>112</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 732; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 624.

Vastuu kirjanpidon oikeellisuudesta on siten ensi sijassa toimitusjohtajalla, jonka vastuulla on kirjanpidon yksityiskohtainen järjestäminen ja valvonta. Hallituksen tehtävänä on sen sijaan valvoa, että toimitusjohtaja hoitaa tämän velvollisuutensa.<sup>113</sup>

### *2.2.2 Erityisen tarkastuksen kohde korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä*

Erityisen tarkastuksen kohdetta koskeva säännös ei ole oikeuskäytännössä ollut keskeisenä ratkaistavana oikeuskysymyksenä. Tyypillisesti erityisen tarkastuksen kohde on ilmaistu lainsanamuotoa noudattaen siten, että tarkastusta haetaan tai se on määrätty yhtiön hallintoon tai kirjanpitoon. Kuten ratkaisussa KHO 2017:187 todettiin, jäivät aluehallintoviranomaisen päätettäväksi erityisen tarkastuksen laajuus ja laatu mutta tarkastuksen tarkemmasta suorittamistavasta päättää aluehallintoviraston määräämä erityinen tarkastaja. Lähinnä informatiivisesti voidaan siten todeta, että erityistä tarkastusta koskevissa ratkaisuissa tarkastuksen kohdetta on yksilöity muun muassa seuraavasti:

KHO 27.1.1965, t. 367 (ATK): erityistä tarkastusta oli haettu toimitettavaksi yhtiön hallinnosta ja tileistä siltä osin, kuin ne koskivat yhtiön nimissä ja sen lukuun tehtyjä varainsijoituksia Y-Oy ja Z-Oy nimisiin yhtiöihin, sekä muitakin sitoumuksia ja sopimuksia mainittujen osakeyhtiöiden sekä niiden osakkaan ja toimitusjohtajan kanssa.

KHO 20.2.2006:328 (julkaisematon): erityisen tarkastuksen suorittamista oli pyydetty yhtiön kirjanpidosta, tileistä ja hallinnosta. Kirjanpidon tosineistön tarkastamista pyydettiin vain niiltä osin, kuin ne liittyivät päätöksiin ja toimiin, joilla on mahdollisesti loukattu osakkaiden yhdenvertaisuutta. Erityistä tarkastusta ei kuitenkaan määrätty teetetettäväksi sen vuoksi, ettei erityisellä tarkastuksella saataisi sellaista uutta tietoa, mikä ei olisi jo vähemmistöosakkaiden tiedossa.

KKO 2010:96: ratkaisu koski erityistä tarkastusta koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Erityinen tarkastus oli määrätty tehtäväksi yhtiöiden hallinnosta ja kirjanpidosta sekä tilinpäätöksistä. Tarkastuksen erityiskohteina olivat yhtiöiden ja henkilön B sekä hänen läheistensä väliset sopimukset ja liiketoimet.

KHO 16.7.2013:2415 (julkaisematon): erityinen tarkastus määrättiin toimitettavaksi osakkaiden saamista palkoista ja etuuksista tilikausilta 2006–2008 sekä yhtiön tekemistä kesähuvila- ja venekaupoista.

---

<sup>113</sup> Savela 2015, s. 121.

Kirjallisuudessa on myös nostettu esiin tapaus osakeyhtiöoikeuden ulkopuolelta koskien asunto-osakeyhtiön erityistä tarkastusta. Ratkaisussa KHO 13.1.1984:204 (ATK) oli kyse siitä, että voitiinko tarkastus kohdistaa siihen, miten yhtiöjärjestykseen merkittävien pinta-alatietojen määrittäminen tuli selvittää asunto-osakeyhtiön hallintaan kuuluvien ja erään osakkaan omistamien osakkeiden perusteella.<sup>114</sup> *Airaksinen, Rasinaho ja Pulkkinen* ovat katsonneet, että erityinen tarkastus voi palvella vähemmistöosakkeenomistajien tiedontarpeen lisäksi myös eräissä tilanteissa osakkeenomistajien oikeuksien toteutumista muutoin.<sup>115</sup> Tulkinta sisältää nähdäkseni jonkin asteista epävarmuutta, sillä se perustuu ainoastaan yhteen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun. Jos viranomainen tulkitsee erityisen tarkastuksen kohteen säännöstä tiukasti siten, että tarkastuksen tulee kohdistua joko yhtiön hallintoon ja/tai kirjanpitoon, niin lähtökohtaisesti erityistä tarkastusta koskeva hakemus tulisi hylätä, sillä muodolliset edellytykset eivät täyty. Jos hakemuksessa sen sijaan onnistutaan perustelemaan erityisen tarkastuksen tiedontuottamistarkoitus ja se, että tarkastus kohdistuu esimerkiksi hallinnossa ja kirjanpidossa tehtyihin yksilöityihin seikkoihin tai toimenpiteisiin, voisi hakemus menestyä todennäköisemmin. Viranomaisen päätös edellyttänee tällöin poikkeuksellisuutta. Selvää ei ole, tulisiko erityisen tarkastuksen poikkeuksellisuutta tulkinta näin laajasti.

### 2.2.3 Erityisen tarkastuksen ajanjakso

Kirjallisuudessa on katsottu, että osakkeenomistajan tehtävänä on *hakemuksessa* määritellä mihin *kohteeseen* ja *ajanjaksoon* tarkastus kohdistuu.<sup>116</sup> Osakeyhtiölain sananmuodon mukaan tarkastuksen tulee kohdistua jollekin historialliselle ajankohdalle.<sup>117</sup> Ajanjaksolla tarkoitetaan yhtä tai useampaa tilikautta tai niiden tiettyä mennyttä osaa. Tietty ajanjakso voi

<sup>114</sup> Lyhyen ratkaisuselosteen mukaan osakeyhtiölain 10 luvun 14 §:ssä tarkoitettuina painavina syinä sanotussa pykälässä mainitun erityisen tarkastuksen toimittamiseen yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta taikka tietyistä toimenpiteistä tai seikoista oli pidettävä sitä, miten yhtiöjärjestykseen merkittävien pinta-alatietojen määrittämiseksi tuli selvittää asunto-osakeyhtiön hallintaan kuuluvien ja erään osakkaan omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemien kellaritilojen hallintaoikeusrajat, jotka olivat epäselvät.

<sup>115</sup> *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a*, s. 618, joiden mukaan yhtiön ja kolmannen välisestä sopimusepäselvyydestä ei yleensä voida vaatia tehtäväksi erityistä tarkastusta, ellei samalla osoiteta yhteyttä epäselvyyden ja esimerkiksi yhtiölle aiheutuneeseen vahingon välillä.

<sup>116</sup> *Vahtera 2016*, s. 209; *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a*, s. 618.

<sup>117</sup> OYL1978 perusteluiden mukaan lääninhallituksen (nykyisin aluehallintoviraston) olisi yksilöitävä tarkastustehtävä siten, että se koskee a) joko tiettyä mennyttä ajanjaksoa, b) tiettyjä toimenpiteitä tai c) tiettyinä ajanjaksona suoritettuja tietynlaisia toimenpiteitä. Ks. myös *Airaksinen – Pulkkinen – Airaksinen 2018a*, s. 618.

kohdistua periaatteellisella tasolla mihin aikaan tahansa yhtiön perustamissopimuksen allekirjoittamisesta alkaen.<sup>118</sup> Päättäneellä ajalla tarkoitetaan sitä aikaa, jolta tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus on jo laadittu.<sup>119</sup> Lähtökohtaisesti erityistä tarkastusta ei voida kohdistaa kuluvaan tilikauteen muutoin kuin yksittäisten toimenpiteiden tai seikkojen johdosta, esimerkiksi silloin, jos tietty aiemmin alkanut tapahtumasarja ulottuu myös kuluvaan tilikauteen.<sup>120</sup> Kyseessä on *poikkeus*, jolloin tarkoitetaan sellaisia toimia, jotka rajautuvat jo ennalta määriteltävälle ajanjaksolle ja jotka päättyvät ennen erityisen tarkastuksen yhtiökokouskäsitelyä.<sup>121</sup> Ajankohdan vaatimus koskee yhtä lailla yhtiön johdon tai kirjanpidon tarkastusta tai tiettyjä toimenpiteitä tai seikkoja vaikka siitä ei suoranaisesti OYL:ssä säädetä.<sup>122</sup>

Sen sijaan kirjallisuudessa on katsottu, että aiempaan oikeuskäytäntöön (KHO A 5.3.1991 T: 724) perustuen hakemusta ei voi *laajentaa* siitä, millaisena tarkastusta on yhtiökokouksessa ehdotettu. Tätä on tulkittu siten, että myös yhtiökokouksessa olisi ehdotettava tarkastuksen kohdetta ja ajanjaksoa, jotta hakemus myöhemmin menestyy.<sup>123</sup> Johtoa voi saada suoraan OYL sanamuodosta sekä OYL1978 perusteluista. OYL 7:7.2:n 1. virkkeessä viitataan ehdotukseen *tarkastuksen toimittamisesta* ja 7:7.1:n 1. virkkeen mukaan osakkeenomistaja voi hakea *tarkastuksen toimittamista* yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta tietyltä päättäneeltä ajanjaksolta taikka tietyistä toimenpiteistä tai seikoista. Lain kohtia yhdessä tulkitsemalla voidaan tehdä johtopäätös, että ehdotuksessa olisi mainittava kohde *sekä* ajanjakso, jos ehdotus koskee tiettyä päättynyttä ajanjaksoa. Jos ehdotus koskee tiettyjä toimenpiteitä, ei ajankohtaa olisi tämän tulkinnan mukaan välttämätöntä ehdottaa. Toisaalta voimassaolevan OYL:n perusteluissa korostetaan, että yhtiökokouskäsitelyn tarkoituksena ei ole kuin

<sup>118</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 728.

<sup>119</sup> Tämän on katsottu johtuvan siitä, että erityisen tarkastuksen ei ole tarkoitettu sivuuttavan tilintarkastusta, jonka pitäisi ensisijaisesti nostaa esille mahdolliset ongelmat. Ks. Af Schultén 2004, s. 240 ja Airaksinen – Pulkkinen – Airaksinen 2018a, s. 619.

<sup>120</sup> af Schultén 2004, s. 240. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho ovat katsoneet, että ratkaisun 5.9.1991 t.724 KHO 1991 A 90 (ATK) perustelujen mukaan näyttäisi periaatteellisesti mahdolliselta, että tarkastus voidaan ulottaa myös meneillään olevalle tilikaudelle. Muutoin erityinen tarkastus pitäisi katkaista meneillään olevan tilikauden alkuun ja mahdollisesti tehdä uusi hakemus sen jälkeen, kun tilikausi on päättynyt. Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 620.

<sup>121</sup> Kirjallisuudessa on katsottu, että tarkastuksen kattama ajanjakso päättynee viimeistään tarkastuksen hake-mishetkeen, sillä tulevaisuutta varten erityistä tarkastusta ei voi pyytää. Ks. Vahtera 2016, s. 289; Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 727, Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018, s. 620.

<sup>122</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 726.

<sup>123</sup> Vahtera 2016, s. 290 on katsonut, että erityistä tarkastusta ei voi ehdottaa yleisluonteisesti yhtiökokouksessa, vaan samalla sen kohde tulee määritellä ja mikäli ajanjaksoa ei ole nimenomaisesti osoitettu vaan kohde on esimerkiksi tietty toimi, kohdistuu tarkastus sellaiseen ajanjaksoon, että kyseiseen toimeen liittyvät seikat voidaan tarkistaa. Af Schulténin 2004, s. 242–243 mukaan yleensä ehdotuksessa tulisi esittää erityisen tarkastuksen kohde ja ajanjakso.

riittävän kannatuksen todentaminen.<sup>124</sup> Oikeuskysymystä on arvioitu julkaisemattomassa KHO:n ratkaisussa 16.7.2013:2415.

Asiassa oli kyse siitä, voiko aluehallintovirasto määrätä tarkastuksen teetettäväksi, kun osakkeenomistaja oli vaatinut yhtiökokouksessa erityistilintarkastuksen tekemistä yhtiön hallintoon ja kirjanpitoon *viimeisten vuosien aikana*. Yhtiö vaati, ettei hakemusta tulisi hyväksyä, sillä hakija ei ole kohdentanut vaatimustaan mitenkään tarkastuksen sisällön osalta eikä miltä ajanjaksolta tarkastusta vaaditaan. Hallinto-oikeus katsoi, että tarkastusta oli ehdotettu OYL sanamuodon mukaisesti, jota tarkennettiin vasta hakemuksessa. Aluehallintovirasto oli voinut määrätä tarkastuksen teetettäväksi tilikausille 2006, 2007 ja 2008.<sup>125</sup>

Ottaen huomioon myös OYL1978 perustelut, vähimmäisvaatimuksena on, että yhtiökokouksessa tehtävässä ehdotuksessa mainitaan vähintään tarkastuksen *kohde* hallinto ja/tai kirjanpito. Edellä esitetyn perusteella on epäselvää, miten tarkkaan *ajanjakso* tulee ehdotuksessa määritellä. Selvää lienee, että ajanjakso on myös mainittava, mutta yllä mainittuun KHO:n ratkaisuun nojaten riittänee viittaus viimeisiin tilikausiin, joita voidaan hakemuksessa täsmentää. Tarkempaa yksilöintiä kuten esimerkiksi ”tilikausi 2009” ei siten vaadittaisi. Aluehallintoviraston on kuitenkin pystyttävä yksilöimään tarkastustehtävä siten, että se koskee joko tiettyä mennyttä ajanjaksoa tai tiettyjä toimenpiteitä taikka mahdollisesti tietynä ajanjaksona suoritettuja tietynlaisia toimenpiteitä<sup>126</sup>, joten ajanjaksolle tarvittaneen jotain selvitystä. Tämän perusteella osakkeenomistajan hakemuksen menestymisen turvaamiseksi ja tarpeettoman muutoksenhaun välttämiseksi on suositeltavaa, että yhtiökokouksessa ehdotetaan erityistä tarkastusta OYL 7:7.1:n sanamuodon mukaisesti, jota myöhemmin täsmennetään hakemuksessa.

---

<sup>124</sup> HE 109/2005 vp, s. 91

<sup>125</sup> Perustelut on selostettu hallinto-oikeuden ratkaisussa HämHaO 4.12.2012 t.12/0740/3. Omassa ratkaisussaan KHO tyytyi viittaamaan yhtiön korkeimmalle oikeudelle tekemiin vaatimuksiin todeten, ettei hallinto-oikeuden ratkaisua ollut aihetta muuttaa. Ainoastaan KHO:n selosteen perusteella olisi voitu tulkita, että yhtiökokouksikäsitteilyn tarkoituksena olisi vain riittävän kannatuksen mittaaminen. Koska kyseessä on julkaisematon ratkaisu, voidaan pitää todennäköisenä, ettei KHO ole tarkoittanut muuttaa käytäntöä.

<sup>126</sup> HE 27/1977 vp, s. 78.

### 2.3 Erityisen tarkastuksen yhtiökokousmenettely sekä hakeminen (OYL 7:7.2)

OYL 7:7.1 mukaan erityisen tarkastuksen muodollisena edellytyksenä on, että ehdotusta on käsitelty ja kannatettu OYL 7:2.2 tarkoittamalla tavalla yhtiökokouksessa. Yhtiökokousmenettelyä säädetään tarkemmin OYL 7:7.2:ssa, jonka mukaan ehdotus tarkastuksen toimitamisesta on tehtävä varsinaisessa yhtiökokouksessa tai siinä yhtiökokouksessa, jossa asiaa on kokouskutsun mukaisesti käsiteltävä. Näin ollen kysymystä erityisestä tarkastuksesta voidaan aina käsitellä varsinaisessa yhtiökokouksessa ja sen lisäksi muussa yhtiökokouksessa, jonka esityslistalla asia on ollut.<sup>127</sup>

*Varsinaisessa yhtiökokouksessa* ehdotus voidaan tehdä, vaikka yhtiökokouksen kutsussa erityisen tarkastuksen määräämisestä ei olisi erityisesti mainittu kokouksessa käsiteltäväksi asiaksi.<sup>128</sup> OYL 5:11.1 mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa voidaan kuitenkin aina käsitellä ehdotusta erityisen tarkastuksen määräämisestä.<sup>129</sup> Lisäksi ehdotus voidaan tehdä *ylimääräisessä* yhtiökokouksessa.<sup>130</sup> Osakkeenomistajat voivat kirjallisesti vaatia ylimääräistä yhtiökokousta pidettäväksi erityistä tarkastusta koskevan ehdotuksen käsittelemiseksi kuten OYL 5:4 säädetään.<sup>131</sup> Esimerkkinä ylimääräisestä kokouksesta voidaan ajatella tilannetta, jossa yhtiökokouksessa käsiteltävän asian johdosta heränneiden epäilyjen vuoksi osakkeenomistaja ehdottaa erityisen tarkastuksen teettämistä. Tässä tapauksessa ei voida esittää erityistä tarkastusta sen selvittämiseksi, onko esimerkiksi johto menetellyt osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta loukkaavasti vaan osakkeenomistajan tulisi vaatia OYL 5:5 mukaisesti uutta ylimääräistä kokousta pidettäväksi, jossa erityistä tarkastusta olisi kokouskutsun mukaan käsiteltävä.

Osakeyhtiölain mukaan erityistä tarkastusta koskeva ehdotusta on kannatettava yhtiökokouksessa. Yhtiökokouskäsitteilyllä ei sinänsä ole hakemuksen kannalta muuta merkitystä

<sup>127</sup> HE 109/2005 vp, s. 91.

<sup>128</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s.727; KHO 2017:154 ratkaisun perusteluissa todettiin asunto-osakeyhtiön osalta, että koska ehdotuksen ovat tehneet yhteensä riittävän omistususuuden omaavat osakkeenomistajat, asiasta ei ole ollut tarpeen toimittaa enää äänestystä eikä erityisen tarkastuksen toimittaminen ei edellytä yhtiökokouksen päätöstä. Näin myös ratkaisussa KHO 14.3.1991 T 901 (ATK). Ks. kritiikistä Vahtera DL 2007, s. 402.

<sup>129</sup> Oikeuskäytännössä asiaan on otettu kantaa, vaikkakaan ei suoraan, tapauksessa KHO 5.3.1990 T 724. Tapauksessa ehdotus erityisestä tarkastuksesta oli tehty lain edellyttämällä tavalla, kun ehdotus oli tehty varsinaisen yhtiökokouksen jälkeen myöhemmässä jatkokokouksessa OYL1978 9:5.3 mukaisesti, vaikka asiaa ei ollut käsitelty ensimmäisessä kokouksessa. Jatkokokous oli siten varsinaista yhtiökokousta.

<sup>130</sup> Ks. oikeuskäytännöstä KHO 5.3.1991 T 724 (ATK).

<sup>131</sup> Vahtera 2016, s. 288, jonka mukaan osakkeenomistajien oikeutta rajoittaa tällöin se, että kokousta on vaadittava vähintään 1/10 osakkeenomistajista tai yhtiöjärjestyksessä on määrätty pienempi osa kaikista osakkeista. Erityisen tarkastuksesta säädettäessä keskustelua valiokunnissa herätti riittävän kannatuksen määrä. Ks. LaVM 5/1935 vp; SVM 60/1935 vp ja eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PKT 15.4.1935 vp, s. 880.

kuin osoittaa riittävää kannatusta hankkeelle.<sup>132</sup> Edellytykset poikkeavat sen perusteella, onko kyseessä julkinen vai noteeraamaton yhtiö, jossa on erilaisia osakkeita.<sup>133</sup> Osakeyhtiölain 7:7.2:n mukaan erityistä tarkastusta koskeva hakemus voidaan tehdä aluehallintovirastolle, jos ehdotusta kannattaneet osakkeenomistajat, joilla on vähintään 1/10 osa kaikista osakkeista tai 1/3 kokouksessa edustetuista osakkeista. Vaadittava kannatus määräytyy molemmissa tapauksissa osakkeiden lukumäärän eikä äänimäärien perusteella.<sup>134</sup>

Huomattava on, että yhtiökokouksen enemmistö ei voi pätevästi päättää toimittaa erityistä tarkastusta. Jos tällainen päätös tehdään, on kysymys jostakin muusta asiasta, esimerkiksi yhtiön tilintarkastajalle annetusta erityistä ohjeesta tai päätöksestä valita yhtiöön ylimääräinen tilintarkastaja. Kyseessä ei ole OYL 7:7 mukainen erityinen tarkastus. Enemmistön päätöksellä ei myöskään ole vaikutusta viranomaisen erityisen tarkastuksen toimittamista kohdistuvaan harkintaan (KHO 2017:187).<sup>135</sup> Lisäksi on huomattava, ettei yhtiökokouksen päätöksellä ole mahdollista estää erityisen tarkastuksen määräämistä.<sup>136</sup> Vaikka viranomainen hylkäisi hakemuksen, ei se ole esteenä uuden, osittain toisiin seikkoihin perustuvan hakemuksen tutkimiselle.<sup>137</sup>

Varsinaisen *hakemuksen* tekemisestä OYL 7:7 ei ole erityisen tarkkoja säännöksiä. Hakemus on tehtävä yhtiön kotipaikan aluehallintoviranomaiselle kuukauden kuluessa yhtiökokouksesta. Myöskään hakijana olevan osakkeenomistajan omistusosuudelle ei ole asetettu kriteeriä, joten hakijan ei ole ollut välttämätöntä tukea erityisen tarkastuksen toimittamista tai edes osallistua asiaa käsitelleeseen yhtiökokoukseen.<sup>138</sup> Näin ollen hakemuksen tehneellä osakkeenomistajalla ei ole velvollisuutta näyttää äänestäneensä yhtiökokouksessa tarkastuksen toimittamisen puolesta<sup>139</sup>, mutta hakemuksen tueksi on liitettävä jäljennös yhtiökokouksen

<sup>132</sup> HE 109/2005 vp, s. 91. KHO julkaisematon ratkaisu 16.7.2013:2415 tukee lain perustelua, että yhtiökokouskäsitteilyn tarkoituksena ei ole kuin riittävän kannatuksen selvittäminen. Vrt. aiempi ratkaisu KHO A 5.3.1991 T: 724 (ATK) jonka mukaan vaatimus tuli yksilöidä jo yhtiökokouksessa, sekä Vahtera 2016, s. 290, joka katsoo, että myös ehdotus on yksilöitävä tiettyyn kohteeseen ja toimenpiteeseen ja/tai ajanjaksoon.

<sup>133</sup> Tässä työssä keskitytään käsittelemään yksityisiä yhtiöitä. Julkisten yhtiöiden osalta ks. Vahtera 2016.

<sup>134</sup> Vahtera 2016, s. 284.

<sup>135</sup> KHO 2017:187 perusteluissa katsottiin, että erityisen tarkastuksen toimittamiseksi kohdeyhtiön ei tarvitse hankkia oikeuksia tai tehdä sitoumuksia. Yhtiökokouskäsitteily luo ainoastaan lain edellyttämän mahdollisuuden hakea erityisten tarkastuksen toimittamista aluehallintovirastosta.

<sup>136</sup> HE 109/2005 vp, s. 91; Kivikallio – Iirola – Kivikallio 2017, s.728

<sup>137</sup> KHO 31.3.1992 t. 1264 (muu päätös)

<sup>138</sup> Vahtera 2016, s. 288.

<sup>139</sup> af Schulten 2004, s. 243.

pöytäkirjasta muodollisten edellytysten arvioimiseksi. Erityistä tarkastusta hakeneen on jollain tavoin todennettava, että ehdotus on tullut yhtiökokouksessa käsitellyksi ja että sitä on kannattanut riittävä määrä osakkeenomistajia. Vaikka yhtiökokouksen pöytäkirjaa koskevan säännöksen (5:23.3) mukaan pöytäkirjaan merkitään tehdyt päätökset ja äänestyksen tulokset, on kirjallisuudessa katsottu, että erityistä tarkastusta koskeva asia ja sen kannatus on merkittävä pöytäkirjaan, vaikka siitä ei siis varsinaista päätöstä tehdäkään.<sup>140</sup> Tulkinta on ymmärrettävä, sillä muutoin hakijana toimivan osakkeenomistajan voisi olla vaikea todentaa, että erityisten tarkastuksen edellytykset yhtiökokousmenettelylle sekä kannatukselle ovat täytyneet siten, että aluehallintovirasto voi ottaa asian harkittavaksi muodollisten seikkojen täyttymisen jälkeen.

#### **2.4 Kokoavia havaintoja erityisen tarkastuksen lähtökohdista**

Tämän luvun johtopäätöksenä esitetään, että erityinen tarkastus on vähemmistöosakkeenomistajille osakeyhtiölaissa turvattu toissijainen ja poikkeuksellinen tiedonsaantikeino, jonka tarkoituksena on erityisesti tuottaa tietoa mahdollista vahingonkorvauskannetta varten. Tarkastuksen tavoitteena ei ole siten ratkaista mahdollisia epäiltyjä väärinkäytöksiä, vaan pelkästään tuottaa asiapitoinen selvitys siitä, mitä yhtiössä ja sen päätöksenteossa on tapahtunut. Mahdollisesti tarkastuksessa ilmenevän loukkauksen on oltava vastoin osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen määräyksiä.

Johtopäätöksenä erityisen tarkastuksen kohteesta, ajanjaksosta sekä yhtiökokousmenettelystä todetaan, että lähtökohtaisesti niihin liittyvät seikat toimivat erityisen tarkastuksen *muodollisina edellytyksinä*. Kuten edellä on havaittu, erityisen tarkastuksen yhtiökokouskäsitteellä on ratkaiseva merkitys siihen, millaiseksi tarkastuksen kohde voidaan määrittää sen vuoksi, ettei tarkastuksen kohdetta tai ajanjaksoa voida hakemuksessa laajentaa. Säännös edellyttää, että tarkastus tulee kohdistua yhtiön hallintoon ja/tai sen kirjanpitoon. Laissa mainittujen toimenpiteiden ja seikkojen voidaan katsoa liittyvän hallintoon ja kirjanpidossa tehtyihin yksilöityihin toimenpiteisiin. Lisäksi ajanjakso on yhtiökokouksessa esitettävä riittävällä tarkkuudella, jota ei voida myöhemmin hakemuksessa laajentaa. Jos muodolliset seikat jäävät täyttymättä, tulee viranomaisen hylätä hakemus. Ne ovat edellytyksenä ehdottomia.

---

<sup>140</sup> Ks. tarkemmin Vahtera 2016, s. 288; Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 729.



Painavien syiden edellytyksestä johtuen muodollisesti oikein tehty hakemus voi jäädä hyväksymättä. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeä havaita, että erityisesti tarkastuksen kohteeseen liittyvät seikat voivat täyttää painavien syiden edellytystä ikään kuin *välillisesti*. Säännöksen mukaan erityisen tarkastuksen on liityttävä yhtiön hallintoon ja/tai kirjanpitoon. Niihin on tullut liittyä väärinkäytösepäselvyys, joihin liittyvien tosiseikkojen selvittämiseksi tarvitaan erityistä tarkastusta silloin, kun ne eivät ole riittäväällä tavalla selvinneet ensisijaisia tiedonsaantikeinoja käyttämällä. Lähtökohta on, että yhtiön tilinpäätöksestä tulisi ilmetä ne seikat, joiden perusteella osakkeenomistaja voi arvioida, onko yhtiön johto toiminut tehtäviensä mukaisesti: yhdenvertaisesti, huolellisesti ja lojaalisti. Tilinpäätöksestä tulisi selvitä myös, onko kirjanpito – jonka oikeellisuuden varmistaminen kuuluu johdon tehtäviin – hoidettu oikein ja säännösten mukaisesti. Olennaisuusperiaatteesta johtuen säännönmukainen tilintarkastus ei välttämättä tyydytä osakkeenomistajan tiedonsaantitarvetta. Tällöin osakkeenomistajan tulee hyödyntää kyselyoikeuttaan yhtiökokouksessa tietojen saamiseksi. Mahdollista kuitenkin on, ettei asia kyselyoikeutta käyttämälläkään selviä niin ratkaisevasti, että jo olemassa olevien tietojen pohjalta voisi harkita oikeussuojakeinojen käyttämistä. Lainsäätäjä on siten katsonut, että huolimatta näiden ensisijaisten keinojen olemassa olost, osakkeenomistaja voi tarvita vielä tehokkaamman tiedonsaantikeinon, mutta sen käyttämiseksi vaaditaan tietyn suuruinen kannatus, muodollisesti oikein tehty hakemus, jonka lisäksi käsillä on oltava painavat syyt. Muodolliset edellytykset muodostavat siten perustan painavien syiden edellytykselle, sillä ilman erityisen tarkastuksen kohteen tai ajanjakson olemassaoloa, ei painavien syiden edellytyskään voi lopulta täytyä.

### 3 ERITYISEN TARKASTUKSEN PAINAVIEN SYIDEN EDELITYTYS (OYL 7:7.3)

#### 3.1 Taustoja painavien syiden edellytykselle

Painavien syiden edellytyksestä säädettiin lakiuudistuksen yhteydessä vuonna 1935. Lähtökohtana pidettiin sitä, että erityistä tarkastusta vaativien osakkeenomistajien tulee perustella tarkastuksen tarpeellisuus. Heidän tuli hakemuksessaan osoittaa, etteivät he vaadi tarkastuksen toimittamista ilman perusteltua aihetta.<sup>141</sup> Säännöksen esikuvana käytettiin erityisesti Iso-Britannian *Companies' Act*:ia, jonka vuonna 1929 voimassa olleen 135 §:n mukaan ylimääräistä tarkastusta hakevien osakkeenomistajien tuli tehdä todennäköiseksi, että heillä on hyvät syyt hakemuksensa tueksi ja että he eivät tee tätä paheksuttavassa sivutarkoituksessa.<sup>142</sup> Myöhemmin OYL1978:a valmistelleen osakeyhtiölakikomitean mietinnössä katsottiin, että viranomaisen tehtävänä oli harkita tarkastuksen toimittamisen puolesta ja sitä vastaan esitetyjä syitä ja suostua hakemukseen, jos se pitää tarkastusta puoltavia syitä painavina ja totuudenmukaisina.<sup>143</sup> Tarkastuspyynnön tuli liittyä osakeyhtiölainsuojajärjestelmään siten, että tämän järjestelmän hyväksikäyttö vaatii tosiseikkojen tarkempaa selvittelyä.<sup>144</sup>

Osakkeenomistajaan kohdistuu siten näyttövaatimus siitä, ettei hän vaadi tarkastusta perusteettomasti. Kun vähemmistöosakkaalle on annettu lailla oikeus tarkastuksen hakemiseen, tulee hänen osoittaa, että on olemassa perusteet epäillä tapahtuneen lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisia toimenpiteitä tai seikkoja. Kuten edellä todettiin, painavien syiden edellytyksen voi näin tulkiten katsoa antavan suojaa muille kuin vähemmistöosakkeenomistajille, esimerkiksi yhtiön johdolle. Edellytys estää vähemmistöosakkeenomistajia teettämästä sellaisia ilmeisen tarpeettomia tarkastuksia johdon toimenpiteistä, jotka eivät ole yhtiöjärjestyksen tai OYL:n vastaisia. Tällöin on kuitenkin muistettava lainsäätäjän tarkoitus vähemmistöosakkeenomis-

<sup>141</sup> Cederberg 1934, s. 36. Oikeusministeriö antoi vuonna 1933 professori Cederbergin tehtäväksi laatia perusteltu muutosehdotus voimassaolleeseen osakeyhtiölakiin, joiden kautta vähemmistön oikeudet tulisivat entistä tehokkaammin turvatuksi. HE 29/1935 vp perustui pitkälti Cederbergin ehdotukseen.

<sup>142</sup> Näin Cederberg 1934, s. 32 laatimastaan selvityksestä oikeusministeriölle. Tulkinnasta Cederberg – Ylöstalo 1965, s. 52, jotka katsoivat, että erityinen tarkastus voi heikentää yhtiön mainetta ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, jonka vuoksi tarkastuksia ei pidä määrätä tarpeettomasti.

<sup>143</sup> KOM 1969 A 20, s. 139.

<sup>144</sup> Koski – af Schultén 1979, s. 96.

tajien suojaamisessa – painavien syiden edellytys ei saa puolestaan estää vähemmistöosakkeenomistajaa hakemasta tarkastusta. Kyse on intressien punninnasta, joka on lailla annettu viranomaisen tehtäväksi.

Osakeyhtiölaki on kirjoitettu niin, että aluehallintoviraston on suostuttava hakemukseen, jos painavia syitä on olemassa. Aluehallintoviraston harkintavaltaa on pidetty verraten suurena edellytyksen arvioinnissa.<sup>145</sup> Säännöksen sanamuotoa tulkitsemalla on selvää, että lainsäätäjät ei ole tarkoittanut antaa turvaa vähäisiä oikeudenloukkauksia kohtaan. Toisaalta vähemmistön intressien ja toisaalta vähemmistönsuojan väärinkäytön estämiseen liittyvien seikkojen tasapainotus tehdään juuri painavien syiden edellytyksen avulla. Liian vahva vähemmistönsuoja haittaa johdon toimintamahdollisuuksia ja mahdollistaa suojan väärinkäytön.<sup>146</sup>

Taustoittaessa painavien syiden edellytyksen tarpeellisuutta voidaan tulkinta-apua hakea pohjoismaisista oikeusjärjestyksistä.<sup>147</sup> Nykyiselläänkin erityisen tarkastuksen kaltainen vähemmistönsuojakeino sisältyy muun muassa Ruotsin, Norjan ja Tanskan osakeyhtiölakeihin.<sup>148</sup> Näistä Ruotsin osakeyhtiölain säännös ei sisällä painavien syiden edellytystä. Vuonna 2015 valmistuneessa Ruotsin oikeusministeriön selvityksessä havaittiin, että erityistä tarkastusta käytetään usein vähemmistön osalta *väärin* silloin kun vähemmistö- ja enemmistöosakkeenomistajat olivat riitaantuneet yhtiön asioista.<sup>149</sup> Suomalaisessa osakeyhtiölaissa painavien syiden edellytys, sekä luonnollisesti vakavammissa väärinkäytöstilanteissa realisoituva

<sup>145</sup> Näin myös Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2017, s. 730.

<sup>146</sup> Pihlajarinne 2009, s. 128. Airaksinen – Jauhiainen 2000, s. 19 katsovat, että virheellisesti arvioidusta vähemmistönsuojan tasosta aiheutuvat kustannukset tulevat lopulta yhtiön kannettaviksi, koska yhtiöön varojaan sijoittavat osakkaat ottavat tämän seikan huomioon.

<sup>147</sup> Cederbergin vuoden 1934 oikeusministeriölle antama selvitys sekä vuoden 1969 osakeyhtiölakikomiteamietintö perustuivat erityisesti pohjoismaiseen osakeyhtiölakiselvitykseen. Ks. Cederberg 1934 ja KOM1969.

<sup>148</sup> Ruotsin osakeyhtiölaissa (Aktiebolagen, ABL, 2005:551) säädetään erityisestä tarkastuksesta 10 luvun 21 §:ssä, joka on sisällöltään samansuuntainen kuin Suomen osakeyhtiölain erityinen tarkastus, mutta sille ei ole asetettu painavia syitä. Norjan osakeyhtiölaissa (Aksjeloven, ASL, 1997-06-13-44) 5:n luvun 25–28 §:ssä säädetään myös tuomioistuimelta haettavasta tarkastuksesta, jos on olemassa objektiivinen syy (”saklig grund”) tarkastuksen teettämiseksi. Tanskan osakeyhtiölain (Lov om aktie- og anpartsselskaber, SLK, 1089 af 14/09/2015) säädetään tarkastuksesta 150–150 §:ssä, joka haetaan tuomioistuimelta ja sen on määrättävä, jos tuomioistuin harkitsee sen olevan riittävän perusteltua (”tilstrækkelig begrundet”). Ks. DS 2015:25, s. 34–37.

<sup>149</sup> DS 2015:25, s. 40 ja 95. Väärinkäytöksiin ehkäisemiseksi erityistä tarkastusta koskevaan lukuun ehdotettiin uutta pykälää (ABL 10:24). Sen mukaan tarkastusta vaatineet osakkeenomistajat voivat joutua vastaamaan ilmeisen tarpeettomasti haetun erityisen tarkastuksen kuluista. Ehdotuksen mukainen ABL 9:24: Jos erityinen tarkastus on ollut ilmeisen tarpeetonta, on tarkastusta vaatineiden osakkeenomistajien maksettavat yhtiölle yhteisvastuullisesti tarkastuksesta aiheutuneet kustannukset, mikäli he ovat tienneet tai heidän olisi pitänyt tietää tarkastuksen ilmeisestä tarpeettomuudesta. Jos erityinen tarkastaja katsoo, että yhden tai useamman osakkeenomistajan korvausvelvollisuus on tällainen, hänen on tätä kommentoitava. Ehdotus ei ole johtanut lakimuutoksiin. Ks lisäksi aiheesta tehdyt tutkimukset: Ahlgren 2015 ja Engström 2014, sekä Båvestam 2014, s. 39, jonka

osakkeenomistajan korvausvelvollisuus (OYL 7:10), rajoittavat erityisen tarkastuksen tarpeetonta teettämistä. Lisäksi viranomaisen kuulemismenettely pienentää perusteettomien ja totuudenvastaisiin väitteisiin perustuvien tarkastushakemusten riskiä.<sup>150</sup>

### 3.2 Viranomaisharkinnan merkitys painavien syiden edellytyksen arvioinnissa

Erityistä tarkastusta koskeva säännös sisältää viranomaiselle osoitettuja menettelyohjeita edellä mainittujen muodollisten edellytyksien lisäksi. Voimassa olevan osakeyhtiölain 7:7 mukaan erityistä tarkastusta haetaan yhtiön kotipaikan aluehallintovirastolta.<sup>151</sup> Osakeyhtiölain sanamuodon mukaan hakemukseen on suostuttava, jos viranomainen katsoo, että tarkastukselle on painavia syitä. Kyse on siten viranomaisen tekemästä harkinnasta, joka antaa sisällön painavien syiden edellytykselle.<sup>152</sup> Lain esityöt ovat korostaneet viranomaisen asemaa puolueettomana tahona arvioimaan erityisen tarkastuksen tarpeellisuutta.<sup>153</sup> Kyse oli kokonaisuuden kannalta tehtävästä arviosta, eikä siinä tullut ottaa huomioon ainoastaan yksityisen osakkeenomistajan etua.<sup>154</sup> OYL1978:n uudistuksen yhteydessä lakivaliokunta katsoi, että harkittaessa erityisen tarkastuksen määräämistä, tulee viranomaisen kiinnittää huomiota paitsi hakijan väitteiden *totuudenmukaisuuteen*, myös niiden *riittävyteen* tarkastuksen toimeenpanemiseksi.<sup>155</sup>

---

mukaan erityisen tarkastuksen määrääminen on lisääntynyt 1990-luvulta 2010-luvulle alle kymmenestä yli kahteenkymmeneen tarkastukseen vuosittain. Kasvun syyksi epäillään tarkastuksen väärinkäyttämistä.

<sup>150</sup> Koski – af Schultén 1979, s. 96.

<sup>151</sup> Erityinen tarkastus olisi tullut haettavaksi valtakunnallisesti toimivaltaiselta Valtion lupa- ja valvontavirastolta (Luova), jos maakunta- ja sote uudistus olisi toteutunut suunnitellusti. Ks. HE 14/2018 vp, s. 125.

<sup>152</sup> Laakso on esittänyt luokittelun oikeusjärjestyksen normirakenteesta, jota voidaan hyödyntää tässä toimivaltan havaitsemisessa erityisen tarkastuksen kohdalla. Hallintovaltaa käyttävän aluehallintoviraston osalta *kompetenssinormi* ilmaisee kelpoisuuden tehdä hallintopäätös erityisen tarkastuksen toimittamisesta. Lisäksi OYL 7:7.3:ssä ilmaistun *menettelynormin* aluehallintoviraston on *kuultava* yhtiön hallitusta ja, jos tarkastus hakemuksen mukaan koskee tietyn henkilön toimenpiteitä, tätä henkilöä. Aluehallintoviraston on suostuttava hakemukseen, jos tarkastuksen toimittamiseen on painavia syitä. Kun säännös on muotoiltu imperatiivimuotoon, on kyse viranomaisen velvollisuudesta toimia tietyllä tavalla ja kyse on oikeusharkinnasta. Edelleen *intressipunnintanormit* osoittavat, mitä ja kenen eri suuntaan käyviä intressejä viranomaisen tulee ottaa huomioon. Erityisen tarkastuksen kohdalla vähemmistöosakkeenomistajien sekä enemmistön tai johdon intressit ovat usein eri suuntaisia, jolloin intressien tasapainotus jää suoritettavaksi asianomaisia säännöksiä soveltaessa päätöksentekotilanteessa. Vaikka kyse ei ole puhtaasti Laakson tarkoittamalla tavalla intressivertailunormista, on sen seurauksena nähtävissä pyrkimys erisuuntaisten intressien huomioon ottamiseen. Aarnion mukaan vertailussa on tällöin perimiltään kyse oikeudenmukaisuudesta, sillä tulkitsija pyrkii intressivertailulla saattamaan eri etuhot suhteellisesti ottaen keskenään tasavertaiseen asemaan. Aarnio 1971, s. 110–111. Ks. tarkemmin Laakso 1990, s. 21–23 ja 43; Aarnio 2011, s. 29.

<sup>153</sup> Vuoden 1935 lain esitöiden mukaan erityistä tarkastusta oli haettava viranomaiselta *luotettavuuden* ja *puolueettomuuden* varmistamiseksi. Ks. HE 29/1935 vp, s. 5.

<sup>154</sup> Cederberg 1936, s. 39.

<sup>155</sup> LaVM 4/1978 vp, s. 7.

Viranomaismenettelyä koskeva yleislaki on hallintolaki (HL, 434/2000), jonka 2 §:ssä määritellään aluehallintovirastossa noudatettavasta menettelystä. Lain 4 §:n mukaan jos erityislaki sisältää hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asianomaisten säännösten sijasta. Näin menetellään myös osakeyhtiölain kohdalla. Sitä on pidettävä tässä suhteessa erityislakina suhteessa hallintolakiin.

Viranomaisen harkinnassa on kysymys viranomaisen ratkaisuun sisältyvästä harkintavarasta useamman kuin yhden ratkaisuvaihtoehdon välillä. Soveltamisalaltaan yleinen hallinnon *lainalaisuusperiaate* edellyttää, että kaiken viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin (PL 2 § 3 mom.). Viranomaisen on perustettava harkintansa painavien syiden arvioinnissa kaikilta osiltaan perustuslakiin, osakeyhtiölakiin ja muihin kussakin tapauksessa mahdollisesti soveltuviin lakeihin sekä hallinnon oikeusperiaatteisiin.<sup>156</sup>

Perinteisesti hallinto-oikeudellisesti on erotettu kaksi erilaista päätöksenteon muotoa, jotka ovat oikeusnormeihin ja -lähteisiin nojaava niin kutsuttu *oikeusharkinta* (niin sanottu sidottu harkinta) sekä tarkoituksenmukaisuuteen nojaava niin kutsuttu *vapaaharkinta*.<sup>157</sup> Kotkas on katsonut, että käytännössä viranomaisen tekee monentyyppistä harkintaa, ja harkintatyyppien luokittelemista yksinomaan joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi voidaan pitää harhaanjohtavana.<sup>158</sup> Harkinnan lajit ovat osittain päällekkäisiä, eikä jaottelu tarkoita, etteikö viranomaisella voisi olla myös muunlaista harkintavaltaa.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Kulla 2013, s. 35. Hallintolain 6 §:ssä ilmaistut yleiset *hallinto-oikeudelliset periaatteet* muodostavat kehikon viranomaisen hallintotoiminnalle. Ne pätevät lain tulkinnassa ja hallinnollisen harkinnan käyttämisessä, harkinnan eri muodoissa sekä eri osapuolten välisessä intressipunninnassa sekä erityisasiantuntemukseen sidottussa päätöksenteossa. Tarkemmin periaatteista Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 313–314.

<sup>157</sup> Oikeusharkinnan on katsottu perustuvan puhtaaseen laillisuusharkintaan, koska sitä ohjaa sitovalla tavalla lainsäädäntö. Lainsäädäntö pyrkii tällöin suoraan ilmaisemaan päätöksessä tehtävän ratkaisun sisällön. Oikeusharkinnan alaan kuuluvat normit ovat yleiseltä luonteeltaan viranomaisia velvoittavia tai yksilölle oikeuksia luovia. Tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia ratkaisuja ei lainsäädäntö ohjaa yhtä tiukasti. Tällöin lainsäädäntö asettaa ratkaisutoiminnalle tietyt rajat, mutta jättää ratkaisun sisällön viranomaisten harkinnan varaan. Tulkinnasta Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 307; Mäenpää 2013, s. 499; Husa – Pohjalainen 2014, s. 231; ks. myös Merikoski 1958.

<sup>158</sup> Kotkas 2014, s. 48. Harkintalajeja ovat 1) yksittäistapauksellinen harkinta, 2) sopeuttamisharkinta, 3) asiantuntijaharkinta, 4) poliittinen harkinta ja 5) liikkeenjohdollinen harkinta. Ks. Schindler 2010 s. 315–320.

<sup>159</sup> Kotkas 2014, s. 48.

Perinteisen dikotomian rinnalle oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty *harkintavallan asteikko*.<sup>160</sup> Mäenpää on johtanut harkintavallan asteikon käsitteestä suppean ja laajan harkintavallan sekä niiden väliin jäävän joustavien oikeusnormien soveltamisen.<sup>161</sup> Näiden kahden ääripään väliin jää säännöksiä, jotka sisältävät enemmän tai vähemmän *joustavin ja väljin* normeihin määriteltyjä edellytyksiä. Tyypillisesti tämä ilmaistaan sanoin ”erityiset syyt” ja ”perusteltu tarve” tai ”painava syy” kuten osakeyhtiölain 7 luvun 7 §:ssä erityisen tarkastuksen edellytyksenä. Yhteistä niille on, että viranomaisella on mahdollisuus ja yleensä myös velvollisuus ottaa huomioon harkinnassaan erilaisia näkökohtia, intressejä ja arvoja. Joustavat normit määrittelevät kuitenkin pääpiirteet, minkälaisia näkökohtia harkintavallan käytössä voidaan ottaa huomioon.<sup>162</sup> Niille on tunnusomaista, että säännösten ehdottomat soveltamiskriteerit puuttuvat.<sup>163</sup> Joustavien normien avoimuus tarkoittaa myös, että normista ei voi yksiselitteisesti päätellä, millainen normin sisältö on ja millaisia tapauksia se voi käsitellä.<sup>164</sup>

Laakso on katsonut, että väljien normien soveltaminen kuuluu viranomaisen oikeusharkinnan alaan, jolloin päätöksenteon laillisuuskontrolli kuuluu hallintotuomioistuimeen. Laakson mukaan väljät muotoilut mahdollistavat erilaisten tilanteiden ja etujen vaatimusten joustavan huomioon ottamisen, vaikka ne sitovat ainakin jossain määrin viranomaisen harkintavaltaa.<sup>165</sup> Joustava normi saa sisältönsä siinä yksittäisessä tapauksessa, jossa sitä sovelletaan. Kotkaksen mukaan joustavia oikeusnormeja ei tulisi automaattisesti sijoittaa oikeusharkinnan alaan, sillä rajanvetoa oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ei tulisi perustaa ainoastaan siihen, onko kyse joustavasta normista. Huomiota tulisi kiinnittää sen sijaan objektiin, jota joustavan normin säännöksellä suojataan.<sup>166</sup> Painavien syiden edel-

<sup>160</sup> Asteikon toisessa ääripäässä on puhdas oikeusharkinta, jota käytetään subjektiivisia oikeuksia toteutettaessa tai yksiselitteisiä menettelysäännöksiä sovellettaessa. Toisessa ääripäässä ovat tarkoituksenmukaisuutta korostava harkinta silloin, kun päätösvallan käyttöä ei ole rajoitettu täsmällisin oikeudellisin normein. Ks. muun muassa Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 309; Mäenpää 2013, s. 501.

<sup>161</sup> *Laaja harkintavalta* on muodollisesti laajimmillaan silloin, kun viranomaisen harkintavalta on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos sen mukaan riippuvat pääasiallisesti viranomaisen harkinnasta. Tällöinkin päätöksenteolle on oltava objektiivisesti hyväksyttävät perusteet. Harkintavalta on sen sijaan *suppeimmillaan*, kun tietynsisältöinen päätös on tehtävä aina määräedellytysten täytyessä. Tällöinkin suppean harkintavallan käyttöön voi silti liittyä oikeudellista tulkintaa. Ks. Mäenpää 2013, s. 502–503.

<sup>162</sup> Mäenpää 2013, s. 502–503.

<sup>163</sup> Mäenpää 2013, s. 500.

<sup>164</sup> Aer 2000, s. 25.

<sup>165</sup> Laakso 1990, s. 198.

<sup>166</sup> Kotkas 2014, s. 42 katsoo, että silloin kun joustavan normin sisältävällä säännöksellä suojellaan yksityisen etua tai oikeutta, kyse olisi oikeusharkinnasta. Julkista etua suojattaessa arviointi tapahtuisi tarkoituksenmukaisuusharkinnan alalla.

lytyksen käsitteen väljyys ja avoimuus voivat aiheuttaa viranomaisen päätöksenteon ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden heikentymistä. Toisaalta harkinnalla ei voi käsitteen väljyyden vuoksi päätyä myöskään niin suppeaan tulkintaan, että tosiasiallisesti estetään vähemmistöosakkeenomistajalle laissa säädetyn oikeuden käyttäminen. Tästä lähtökohdasta harkinnan tulisi olla vähemmistöosakkeenomistajamyönteistä.

Edellä esitettyjen näkemysten perusteella erityistä tarkastusta sääntelevä säännös ja siihen sisältyvät tutkielman kannalta merkityksellisimmät yksittäiset normit asettuvat viranomaisen harkintavallan näkökulmasta eri asteisesti. Asemoitumista on kuvattu seuraavassa kuviossa. Kuvion vaaka-akselilla on kuvattu harkintavallan asteita. Vasemmassa reunassa on suppea harkinta ja oikeaan laitaan asettuu laaja harkinta. Pystyakselilla on ilmaistu minkä tyyppisestä normista on kyse viranomaisen toimivallan mukaan.

Kompetenssi-normi	OYL 7:7:1 ...voi hakea (---) aluehallintovirastolta...		
Menettelynormi	OYL 7:7.3: Aluehallintoviraston on <i>kuultava</i> , ...		
	OYL 7:7.3: Hakemukseen on <i>suostuttava</i> , ...		
Intressipunninta-normi		OYL 7:7.3: ..., jos tarkastuksen toimittamiseen katsotaan <i>olevan painavia syitä</i> .	
	Suppea tulkinta	Normaali harkinta	Laaja harkintavalta

Kuvio 3. Erityisen tarkastuksen normi suhteessa harkintavallan asteikoihin ja oikeusjärjestyksen normirakenteeseen. Ks. alaviite 131.

Erityistä tarkastusta koskeva OYL 7:7 pykälä sisältää säännöksiä, joita voidaan luokitella kuuluvaksi joko oikeusharkinnan piiriin tai toisaalta tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan. Erityisesti kahtiajakoisuus näkyy 7 §:n 3 momentin kohdassa, jonka mukaan *hakemukseen on suostuttava, jos tarkastuksen toimittamiseen katsotaan olevan painavia syitä*. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että viranomaisen ei ole velvollinen suostumaan hakemukseen, vaikka tarkastukselle asetetut muodolliset edellytykset täyttyisivätkin, sillä viranomaisen tulee *harkita*, onko *hakemuksen tueksi esitettyjä päteviä syitä*.<sup>167</sup> Erityisen tarkastuksen kohdalla lienee tarkoituksenmukaisinta puhua *Mäenpään* mukaisesti laajasta ja suppeasta harkinnasta. Täsmällisesti velvoittavat normit, kuten ”on kuultava” ja ”on suos-

<sup>167</sup> HE 27/1977 vp, s. 79. Voimassa olevan lain esitöissä tästä ei lausuta.

tuttava” kuuluvat suppean harkinnan alaan, jolloin viranomaiselle ei jää harkintavaltaa menettelyn suhteen. Sen sijaan joustava normi ”painava syy” kuuluisi lähelle laajaa harkintaa, mutta tällöinkin sanamuoto asettaa tietyt raamit harkinnalle, eikä aluehallintovirasto voi hyväksyä hakemusta, jonka tueksi on esitetty esimerkiksi näyttöä, joka jo itsessään osoittaa väärinkäytöksen tapahtuneen.

Painavat syyt -käsite ei kuitenkaan sisällä sen tarkemmin tulkintaohjetta siitä, mitä olisi pidettävä painavana syynä. Painavat syyt saavat sisältönsä osakeyhtiölaista. Joustavasti muotoiltu normi jättää mahdollisuuden ottaa harkinnassa huomioon tapauksessa mahdollisesti esille tulevat olosuhteet ja tilanteet. Schindlerin muodostamista hallinnollisista harkinnanlajeista *yksittäistapauksellinen harkinta* voi tarjota keinon tulkita aluehallintoviranomaisen harkintavaltaa painavien syiden kohdalla. Yksittäistapauksellinen harkinta tarkoittaa lain-säädännön yksilöllistämistä eli muuntamista yksittäistapaukseen sopivaksi, jonka väljä ja joustava normi ”painavat syyt” mahdollistavat.<sup>168</sup>

Erityisen tarkastuksen kohdalla kyse on *asianosaisaloitteellisesta* hallintoasiasta, joka tulee vireille asianosaisen *hakemuksesta*.<sup>169</sup> Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä oleva asia niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä hyvin perusteltu ja lainmukainen päätös.<sup>170</sup> Ratkaisuuon mahdollisesti vaikuttavilla vaatimuksilla ja selvityksellä tarkoitetaan kaikkea sitä aineistoa, joka voi tulla kysymykseen ratkaisun perusteena.<sup>171</sup> Hallintoviranomaisen näytön arviointia ja näyttöharkintaa ei ole hallintolaissa säännelty. Kuitenkin kirjallisuudessa on katsottu, että hallintomenettelyssä sovelletaan vakiintuneesti niin sanottua vapaata todistus-teoriaa. Viranomaisen voi vapaasti, eli lain sitomatta, arvioida aineiston todistusvoiman.<sup>172</sup> Erityistä tarkastusta koskevassa asiassa on kyse toisaalta vapaasta todisteiden harkinnasta ja toisaalta vapaasta asianomaisen esittämästä todistelusta.

<sup>168</sup> Kotkas 2014, s. 50; ks. Schindler 2010, s. 321.

<sup>169</sup> Hallintoasian määrittelystä ks. Kulla 2015, s. 73.

<sup>170</sup> Hallintolain 31 §:ään perustuvan selvittämisvelvollisuuden avulla selvitetään ratkaisun tekemisen kannalta riittävä ja asianmukainen tietopohja, sillä hallintomenettelyyn kuuluu, että viranomaisen hankkii asian ratkaisemiseen liittyvät selvitykset ja muut tiedot, mutta asianosaisen on tarvittaessa esitettävä perusteita vaatimuksensa tueksi. Kulla 2015, s. 218; Husa – Pohjolainen 2014, s. 246

<sup>171</sup> *Vaatimus* on yleensä viranomaiseen kohdistettu tahdonilmaisu, jonka tarkoituksena on saada viranomaisen ryhtymään tiettyihin toimiin. *Selvitykset* koskevat hallintoasian kohteena olevan vaatimuksen perusteena olevia tosiseikkoja ja niiden olemassa oloa tukevia todisteita. Asiassa hankittavat selvitykset ovat aina yhteydessä siihen vaatimukseen, jonka tutkimisesta asian käsittelyssä on kysymys. Selvitysten riittävyttä on arvioitava kussakin tapauksessa asian laadun ja laajuuden perusteella erikseen. Ks. Niemivuo – Keravuo-Rusanen – Kuisikko 2010, s. 275, 277–278 ja 285–286.

<sup>172</sup> Kulla 2015, s. 237.



*Selvittämisvastuulla* tarkoitetaan oikeudellista *velvollisuutta* hankkia ja esittää tarvittava selvitys hallintoasian käsittelyssä.<sup>173</sup> Kysymys on siitä, kenen vastuulla on ratkaisun pohjaksi asetettavan selvityksen eli näytön hankkiminen.<sup>174</sup> Kun yksityinen asianosainen panee asian vireille esittääkseen omia vaatimuksiaan, hän tekee näin yleensä omien etujensa toteuttamiseksi. Tästä johtuen hänen on myös itse esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista. Asianosaisella on myös usein välittömästi ja helpoiten saatavilla häntä itseään ja asiaansa koskevat tiedot.<sup>175</sup> Lisäksi *hakemusasioissa* asianosaisella on katsottu olevan tässä mielessä väittämistaakka eli velvollisuus vedota tosiseikkaan, jotta se tulisi huomioon otetuksi hallintoasiaa käsiteltäessä (*actori incumbit probatio*).<sup>176</sup> Viranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen kasvaa kuitenkin sellaisissa hakemusasioissa, joissa on ristiriitaisten intressien haltijoina olevia eri asianosaistahoja, viranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen kasvaa.<sup>177</sup> Erityisessä tarkastuksessa on kyse hakemusasiasta. Hakija tuntee asian taustan ja hänellä on intressi saada asia hakemuksensa mukaisesti ratkaistuksi. Kun otetaan huomioon lain esityöt sekä yllä esitetty, voidaan todeta, että hakijan selvittämisvastuuseen kuuluu yksilöidä, mihin tiettyihin toimenpiteisiin tai seikkoihin hän vaatii erityisen tarkastuksen kohdistettavan sekä esittää uskottavat perustelut painavista syistä.<sup>178</sup>

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (HL 34.1).<sup>179</sup> Vaikka hallintolaki sisältää asianosaisen kuulemista koskevan yleissäännöksen, on lainsäätäjällä erityisen tarkastuksen kohdalla määrännyt erityisenä kuulemissääntönä, että aluehallintoviraston on kuultava yhtiön hallitusta ja henkilöä, jonka tekemiä toimenpiteitä tarkastus hakemuksen mukaan koskee (OYL 7:7.3). Kuulemalla ennen päätöksen

<sup>173</sup> Mäenpää 2013, s. 423.

<sup>174</sup> Tolvanen 2013, s. 19, jonka mukaan kyse on aineiston kattavuudesta.

<sup>175</sup> Mäenpää 2013, s. 243–242.

<sup>176</sup> Kulla 2015, s. 220–221; Husa – Pohjolainen 2014, s. 246. Velvollisuus kuulla asianosaista on julkisen vallan käyttöä rajoittava sääntö, sillä kontradiktorinen periaate velvoittaa kuulemaan toistakin osapuolta (*audiatur et altera pars*). Se liittyy vahvasti ennakkolliseen oikeussuojaan siten, että jos kuulemisvelvoite laiminlyödään, päätös on menettelyllisesti virheellinen. Laiminlyöntiä ei kuitenkaan ole, jos asianosainen jättää tosiasiasa kuulemismahdollisuuden käyttämättä, vaan velvollisuus täytetään sillä, että julkista tehtävää hoitava taho varaa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi. Hallintolain perusteluissa kuulemista painotettiin oikeusturvaa edistävänä, yksilön vaikuttamismahdollisuuksia korostavana ja asian selvittämistä palvelevana periaatteena. Ks. HE 72/2002 vp, s. 95–96.

<sup>177</sup> Niemivuo – Keravuo-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 280.

<sup>178</sup> HE 27/1977 vp, s. 78. mukaan viranomaisen tulee yksilöidä erityisen tarkastajan tarkastustehtävä siten, että se koskee joko tiettyä mennyttä ajanjaksoa tai tiettyjä toimenpiteitä taikka tiettyinä ajanjaksona suoritettuja tietynlaisia toimenpiteitä

<sup>179</sup> Kulla 2015, s. 249.

antamista voidaan estää *ilmeisen tarpeettomien* tarkastusten teettäminen, jolloin turvataan myös erityisen tarkastuksen kohteena olevia tahoja.<sup>180</sup> Erityisen tarkastuksen kuulemismenettelyssä korostuu lisäksi kuulemisen merkitys niin hakijan, kuin tarkastuksen kohteen oikeussuojana.

Erityistä tarkastusta koskevasta päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Valitus-oikeus kuuluu sekä yhtiölle että hakijana olleelle osakkeenomistajalle. Jos hakijoita on ollut useita, kuuluu valitusoikeus kaikille.<sup>181</sup> On jossain määrin epäselvää, onko hallituksella tai henkilöllä, jonka toimet ovat olleet tarkastuksen kohteena, valitusoikeus päätöksestä.<sup>182</sup> Hallintotuomioistuimen ratkaistavana voi olla sovellettavaa *oikeutta* koskeva kysymys, jolloin selvitettävänä on viranomaisen harkintavallan käyttö sekä lainsoveltaminen. Selvitettävänä voi myös olla *tosiasiaselvitykseen* liittyvät seikat, kuten tapauksen tosiseikkojen arvioiminen.<sup>183</sup> Erityisen tarkastuksen kohdalla kyse on erityisesti niiden perusteiden arvioimisesta, joiden nojalla hakemus on hylätty tai hyväksytty, ja siitä onko aluehallintovirasto käyttänyt harkintavaltaansa lain mukaisesti.

### 3.3 Painavien syiden edellytyksen arviointikriteerit

#### 3.3.1 Kirjallisuudessa esitetyt painavien syiden arviointikriteerit

Painavien syiden sisällön määrittämiseksi *Pihlajarinne* on esittänyt ratkaisuun KHO 20.2.2006:328<sup>184</sup> sekä aiempaan oikeuskirjallisuuteen nojaten, että painavien syiden harkinnassa on erotettavissa kolme osakriteeriä, joiden perusteella painavien syiden olemassaoloa voidaan arvioida. Kriteerit on nimetty seuraavasti:

1. erityisen tarkastuksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä kriteeri

<sup>180</sup> HE 27/1977, s. 79. Vuoden 1935 uudistus ei sisältänyt säännöksiä kuulemisesta. Kuulemista koskevat säännökset sisältyivät sittemmin OYL1978:aan.

<sup>181</sup> Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 751.

<sup>182</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 624. Oikeuskysymyksestä löytyy kannanotto hallinto-oikeuden ratkaisusta, jonka mukaan erityisen tarkastuksen määrittämistä koskevat päätökset eivät koske sillä tavoin välittömästi yhtiön osakkaan ja hallituksen puheenjohtajan A:n yksityistä etua tai oikeutta, että hän voisi hakea niihin valittamalla muutosta. Erityinen tarkastus oli määrätty teetettäväksi yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta. Tämä tukisi kirjallisuudessa esitettyä näkemystä. Ks. HämHaO 8.11.2017 t. 07/0553/1

<sup>183</sup> Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2015, s. 206.

<sup>184</sup> Tapauksessa, joka koski Oyj:tä ja siinä sovellettiin OYL1978 säännöksiä, lääninhallitus oli hylännyt osakkeenomistajien hakemuksen erityisen tarkastuksen määrittämiseksi. Turun hallinto-oikeus ei muuttanut lääninhallituksen päätöstä. Lääninhallitus perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, että osakkeenomistajilla oli jo tiedossaan seikat, joihin he hakivat erityistä tarkastusta. He olivat lisäksi esittäneet vain yksilöimättömän ja perustelemattoman väitteen rajaamatta mitenkään sitä, mitä erityisessä tarkastuksessa tulisi tältä osin tutkia. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua.

2. väärinkäytösten vakavuuden ja taloudellisen merkityksen kriteeri
3. näyttöön liittyvä kriteeri.<sup>185</sup>

Pihlajarinteen mukaan kaikkien kolmen kriteerin tulee riittävällä tavalla täytyä, jotta käsillä ovat osakeyhtiölain tarkoittamat painavat syyt. Hän pitää perusteltuna, että jos esimerkiksi yksi kriteereistä täyttyy tapauksessa erityisen selvästi, voitaisiin muita osakriteerejä tulkita hieman lievemmin.<sup>186</sup> *Airaksinen, Pulkkinen ja Rasinaho* ovat muotoilleet ehdotuksen seikoista, joihin viranomaisen harkinnan *voisi* ajatella liittyvän. Heidän mukaan painavien syiden harkinta voinee koskea:

- onko nimenomaan erityinen tarkastus se keino, jolla mahdollisesta väärinkäytöksestä tai vastaavasta voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla saada selvyys
- onko esitetty väärinkäytös tai sen epäily taloudellisesti merkittävä
- onko esitetty vaatimus näytön osalta riittävän uskottava.<sup>187</sup>

Erona Pihlajarinteen kriteereihin kyse on seikoista, joihin harkinta *voi* liittyä. Niille ei ole asetettu yhtä suurta vaatimusta siitä, että niiden kaikkien on täytyttävä, jotta käsillä olisi painavat syyt. Lisäksi Airaksinen, Pulkkinen ja Rasinaho korostavat väärinkäytöksen vakavuutta taloudellisessa merkityksessä, eivätkä niinkään väärinkäytöksen lainvastaisuutta. Näkemuserosta ei tule tehdä liian pitkälle johtavia tulkintoja, vaan se ilmentää nähdäkseni juuri painavien syiden käsitteen joustavuutta ja tapauskohtaista täyttymistä.

### 3.3.2 Tarkoituksenmukaisuus (1. kriteeri)

Kuten edellä todettiin, erityistä tarkastusta pidetään toissijaisena keinona saada tietoa yhtiötä koskevista asioista. Tämä liittyy painavien syiden arviointikriteeristöissä *tarkoituksenmukaisuuteen*, joka edellyttää, että juuri erityinen tarkastus on tapauksen olosuhteissa tarkoituksenmukainen keino saada selville, onko esitettyjä tapahtunut väärinkäytöksiä, joista on esitetty epäilyksiä<sup>188</sup>. Kirjallisuudessa on katsottu, että painavista syistä ei voine olla kyse, jos asia on selvitettävissä tarkoituksenmukaisemmin joillain muulla keinolla kuin erityisellä tarkastuksella.<sup>189</sup> Tämä on johdettu oikeuskäytännössä vahvistetusta kannasta, ettei erityistä

<sup>185</sup> Pihlajarinne 2009, s. 136 ss.

<sup>186</sup> Pihlajarinne 2009, s. 141.

<sup>187</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 623.

<sup>188</sup> Pihlajarinne 2009, s. 140.

<sup>189</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 619.

tarkastusta ole tarkoitettu täydentämään varsinaista tilintarkastusta.<sup>190</sup> Varsinaisen tilintarkastuksen tulisi ensisijaisesti nostaa esille mahdolliset ongelmat. Samaan on päätyttyä myös tulkinta, ettei erityistä tarkastusta ei voi kuin poikkeuksellisesti ulottaa koskemaan kuluva tilikautta.<sup>191</sup> Tällöin on perusteltua olettaa, että mikäli varsinainen tilintarkastus on toteutettu puutteellisesti, on erityiselle tarkastukselle painavimmat syyt. Lisäksi erityisestä tarkastuksesta ei ole apua silloin, jos tiedetään yhtiökokouksen päätöksen sisältö sekä asiaan liittyvät yksityiskohdat ja tarkastusta hakeva haluaa ainoastaan varmistaa erityisellä tarkastuksella esimerkiksi enemmistön tekemän päätöksen mitättömyyttä.<sup>192</sup> Myös jos samaan aikaan tuomioistuimen käsiteltävänä on yhtiötä ja osakkeenomistajaa koskeva erimielisyys samoista asioista, joihin erityinen tarkastus hakemuksen mukaan kohdistuisi, ei painavien syiden edellytys täyty yksistään tämän perusteella.<sup>193</sup>

Jo aiemmin tutkielmassa viitattiin kahteen KHO:n ratkaisuun, joissa erityisen tarkastuksen ensisijaisuutta verrattiin OYL1978 mukaiseen laajennettuun kyselyoikeuteen (9:12.2). Ratkaisujen perusteella on nähtävissä, että kyselyoikeuden käyttämisestä voi muodostua painavien syiden edellytyksen täyttyminen silloin, kun 1) osakkeenomistajalla on vaikeuksia saada tietoja kyselyoikeutta käyttämällä tai kun 2) kyselyoikeuden perusteella saatujen tietojen perusteella on mahdollista, että erityisen tarkastuksen avulla saadaan selvitystä vahingonkorvauskanteen tueksi. Tarkoituksenmukaisuus ja eritoten erityisen tarkastuksen toissijaisuus suhteessa muihin tiedonsaantikeinoihin on antanut painaville syille sisällön myös seuraavassa ratkaisussa, jossa kyse oli ratkaisevasti siitä, ettei osakkeenomistaja ollut käyttänyt mahdollisuuttaan tutustua tilinpäätösasiakirjoihin.

KHO 28.1.1999:132: Erityiselle tarkastukselle ollut lain edellyttämät painavia syitä, sillä osakkeenomistaja oli hakemuksensa tueksi esittänyt seikkoja, jotka olisivat olleet saatavilla yhtiön kunkin vuoden tilinpäätösasiakirjoista (OYL1978 9:12.1). Osakkeenomistajalla olisi ollut lakiin perustuva oikeus saada asiakirjat nähtäväkseen, eikä hän ollut käyttänyt oikeuttaan.

<sup>190</sup> af Schultén 2004, s. 240.

<sup>191</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 619.

<sup>192</sup> Vahtera DL 2011, s. 623.

<sup>193</sup> KHO 18.12.1990 t. 4511 (ATK). Painavien syiden täyttymiseen vaikutti lisäksi se, että yhtiön kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon oli tarkastanut yhtiökokouksessa valittujen tilintarkastajien ohella osakkeenomistaja A:n hakemuksesta lääninhallituksen määräämä KHT-tilintarkastaja, mikä oli mahdollista sittemmin kumotun OYL1978 10 luvun 1 §:n 4 momentin nojalla. Vastaavaa sääntö ei sisälly voimassaolevaan OYL:n, vaan vähemmistöosakkeenomistajilla on oikeus vaatia tilintarkastajaa vain silloin, kun yhtiössä ei ole lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan valittaja tilintarkastajaa.

KHO:n mukaan painavia syitä erityisen tarkastuksen suorittamiselle ei yksistään voi muodostaa osakkaan saatavilla aikanaan olleiden tilinpäätöstietojen hankkiminen, ilman että tueksi olisi esitetty todennäköisiä väärinkäytösepäilyjä.

Perusteluista voidaan nostaa lisäksi esille seikka, että KHO:n mukaan ajallisesti aiemman tiedonsaantioikeuden käyttäminen ei *yksistään* voi muodostaa painavia syitä. Tueksi olisi tarvittu näyttöä todennäköisistä väärinkäytösepäilyistä. Ratkaisussa KHO 13.4.2011:1076 on päädytty samansuuntaiseen tulkintaan. Osakkeenomistajat olivat pyytäneet syksyllä yhtiöstä tietoja, jotka he olivat saaneet loppuvuodesta tilinpäätöksen valmistuttua. Annetut tiedot olivat ylittäneet vähemmistöosakkeenomistajan normaalin tiedonsaannin. Koska myöskään yhtiön liiketoimet hallituksen puheenjohtajan kanssa eivät olleet epätavanomaisia, ei asiassa katsottu olevan käsillä lain tarkoittamia painavia syitä.<sup>194</sup>

### 3.3.3 Väärinkäytöksen vakavuus ja taloudellinen merkittävyys (2. kriteeri)

Väärinkäytöksen vakavuuden kriteerillä tarkoitetaan arviointia siitä, miten vakavia vähemmistöosakkeenomistajien oikeussuojaan vaikuttavien epäiltävien seikkojen tulee olla painavien syiden edellytyksen täyttymiseksi. Kyse voi olla väärinkäytöksen yleisestä moitittavuudesta ja suojattavana olevan intressin tärkeydestä sekä väärinkäytöksen kohdistumista vähemmistönsuojan kannalta erityisen merkittävään normiin. Kirjallisuudessa on korostettu taloudellisesti merkittäviä väärinkäytöksiä, mutta asian merkittävyyttä on peilattava yhtiön kokoon.<sup>195</sup>

Vakavuuskriteerin kannalta painavia syitä on yleensä olemassa silloin, kun on olemassa epäily yhtiön varojen väärinkäyttämistä, osakkeenomistajan yhdenvertaisuuden loukkauksesta tai johdon yhtiölle vahinkoa aiheuttamista toimenpiteistä. Lisäksi väärinkäytöksen kriteerin voivat täyttää epäilykset omaisuuden siirroista tai sopimusjärjestelyistä, jotka selvästi poikkeavat normaalista liiketoiminnasta.<sup>196</sup> Erityistä tarkastusta ei voi määrätä teetettäväksi, ellei vähemmistöllä ole selvästi oikeussuojan tarvetta.<sup>197</sup>

<sup>194</sup> Ratkaisun perusteluissa on tuotu esiin ainoastaan yhtiön valituksessaan esittämät vaatimukset. Muutoin KHO:n perusteluissa viitataan hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin, oikeusohjeisiin sekä KHO:ssa esitettyihin vaatimuksiin ja selvityksiin.

<sup>195</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 623, joiden mukaan silloin, kun asiasta ei voida enää nostaa vanhenemissääntöjen nojalla vahingonkorvauskannetta, ei erityistä tarkastusta tulisi määrätä teetettäväksi. Pihlajarinne 2009, s. 136–138.

<sup>196</sup> Pihlajarinne 2009, s. 138.

<sup>197</sup> Pihlajarinne 2009, s. 137.

Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomasta ratkaisukäytännöstä löytyy tapaus, jossa on arvioitu painavien syiden olemassa oloa tämän kriteerin osalta.

KHO 27.5.2003:1291: Osakkeenomistajat epäilivät, että yhtiössä X tapahtui väärinkäytöksiä, jotka olivat aiheutuneet siitä, että yhtiöltä X laskutettiin muun muassa ylisuuria konsultointi- ja kirjanpitoalkkioita. Laskuttajana toimi yhtiö Y. Yhtiön X ja yhtiön Y maksuliikennettä hoiti sama henkilö. Osakkeenomistajat esittivät, että epäselvien laskujen arvo oli yhteensä 2 330 000 markkaa. Yhtiön esittämissä kirjanpitoasiakirjoissa ei ollut selvitystä laskujen tarkemmasta sisällöstä. KHO katsoi, että erityiselle tarkastukselle oli näytön perusteella painavia syitä mainitun väärinkäytöksen taloudellisen merkittävyyden lisäksi sillä, että väärinkäytökset saattavat liittyä osakkaiden yhdenvertaisuuden loukkaamiseen. Asia palautettiin lääninhallitukseen uudelleen ratkaistavaksi.

Perusteluiden mukaan painavien syiden sisältö on muodostunut erityisesti taloudellisesta merkittävyydestä, mutta myös väärinkäytöksen vakavuudesta, koska yhtiössä tehdyt toimenpiteet saattoivat loukata osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta. Kyse olisi siten kahdesta eri osakriteeristä, jossa taloudellinen merkittävyys ja vakavuus ovat ikään kuin väärinkäytöksen ”laadullisia” ominaisuuksia. Nähdäkseni painavien syiden edellytyksen kannalta ei olisi merkityksellistä, onko jompikumpi osakriteereistä ensisijainen.

### 3.3.4 Riittävän ja uskottavan näytön vaatimus (3. kriteeri)

Kolmas painavien syiden osakriteereistä on *näyttöön liittyvä kriteeri*, jonka mukaan aluehallintoviraston tulee arvioida, onko hakemuksen tueksi esitetty näyttö riittävän uskottava.<sup>198</sup> Lain esitöiden mukaan *viranomaisen ei hakemusta harkitessaan voi vaatia seikkaperäistä näyttöä, sillä vasta tarkastuksen tapahduttua voidaan tietää, ovatko esitetyt väitteet paikkansapitäviä vai ei*.<sup>199</sup> Kun viranomaisen harkitsee erityisen tarkastuksen määräämistä, tulee hänen kiinnittää huomiota paitsi hakijan väitteiden *totuudenmukaisuuteen* myös niiden *riittävyteen* lakivaliokunnan mietinnön mukaan.<sup>200</sup> Tämä tulee ottaa painavien syiden edellytyksen arvioinnin lähtökohdaksi. Vastakohtaispäätelyn avulla voidaan todeta, ettei ilmeisen

<sup>198</sup> Pihlajarinne 2009, s. 139; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 623.

<sup>199</sup> HE 27/1977 vp, s. 79.

<sup>200</sup> LaVM 4/1977 vp, s. 6–7. Suuri valiokunta kannatti lakivaliokunnan mietinnössä tehtyjä ehdotuksia eikä ehdottanut siihen tehtäväksi muita muutoksia. Ks. SuVM 93/1977 vp. Eduskunta hyväksyi erityistä tarkastusta koskevan osuuden keskustelutta. PKT 30.5.1978 vp, s. 1632; EKV 1978 vp esityksestä 27/1977 vp.

perusteettomaan hakemukseen tule suostua. Pelkkä epäily väärinkäytöksistä ei riitä, ellei hakija kykene esittämään selvitystä sellaisista seikoista, jotka osoittavat epäilyn aiheelliseksi<sup>201</sup>.

Kirjallisuudessa lain esitöitä on tulkittu siten, että hakijalta ei hakemuksensa tueksi edellytetä tarkkaa tietoa väärinkäytöksistä, vaan *todennäköisyysnäyttö* riittäisi.<sup>202</sup> Kyse olisi siten siitä, että ratkaisun perustaksi tulee seikka, jota on pidettävä näytön perusteella vastakohtaansa todennäköisempänä (50 % <).<sup>203</sup> Kirjallisuudessa on katsottu, ettei hakijalta voida edellyttää, että hänellä olisi *nimenomaista näyttöä* väärinkäytöksistä, vaan aluehallintovirasto arvioi harkintavaltansa puitteissa, onko painavia syitä tarkastuksen määräämiseen ollut olemassa.<sup>204</sup> Koska kyse on asianosaisen vireille laittamasta hakemusasiasta, asiaa voidaan tarkastella selvitysvastuun näkökulmasta. Hakijan vastuulla on antaa asiaan selvitystä siten, että viranomaisen voi tehdä asiassa todellista asian tilaa vastaavan ratkaisun. Selvityksen painoarvon arvioi viime kädessä viranomaisen, jonka on arvioitava ratkaisun pohjaksi tulevan selvityksen uskottavuus ja luotettavuus. Jos asianosaisen vaatimusta tukeva selvitys on mahdollisen täydentämisenkin jälkeen riittämätön, vaatimus yleensä hylätään.<sup>205</sup>

Airaksisen, Pulkkinen ja Rasinahon mukaan osakkeenomistajan näyttöä voidaan pitää riittävänä, jos se riittäisi oikeudenkäynnissä kääntämään todistustaakan yhtiölle, mutta myös sitä alhaisempi todennäköisyys väärinkäytöksistä tai vastaavista on usein riittävä.<sup>206</sup> Ajatus voidaan johtaa *Cederbergin* esittämästä kannanotosta, että *osakkaan on osoitettava*, ettei hän käytä erityistä tarkoitusta perusteettomasti.<sup>207</sup> Näyttötaakan kääntämisellä tarkoitetaan, että hakemuksen tehneen osakkeenomistajan on kyettävä näyttämään konkreettisten väärinkäytösten olemassaolo. Näyttö olemassaolosta synnyttää yhtiön hallinnolle tai enemmistöosakkeenomistajille perusteluvollisuuden. Jos vähemmistö pystyy antamaan uskottavia viitteitä siitä, että kyse on esimerkiksi epäoikeutetun edun hankkimisesta yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella, voidaan yhtiön puolelle toimijoille asettaa velvollisuus osoittaa tehtyjen päätösten asianmukaisuus.<sup>208</sup>

<sup>201</sup> Pihlajarinne 2009, s. 138.

<sup>202</sup> Koski – af Schultén 2000, s. 233.

<sup>203</sup> Tarkka 2018, s. 519.

<sup>204</sup> Vahtera 2013, s. 222.

<sup>205</sup> Mäenpää 2013, s. 427 ja 430.

<sup>206</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 623.

<sup>207</sup> Cederberg 1934, s. 36.

<sup>208</sup> Vahtera DL 2011 s. 624. Näyttökynnyksen arvioinnista riita-asioissa ks. esim. Saranpää 2013.

Näyttöä voidaan arvioida myös sen uskottavuuden perusteella. Jos useat toisistaan riippumattomat osakkeenomistajat yhtyvät hakemukseen, voisi sen katsoa lisäävän väitteiden totuudenmukaisuutta.<sup>209</sup> Tarkastuksen ja sen johdosta saatavan lausunnon avulla voidaan esimerkiksi varmistua varojenkäytön asianmukaisuudesta ennen mahdollista oikeudenkäyntiä.<sup>210</sup> Toisaalta, jos osakkeenomistaja on nostanut useita perusteettomilta vaikuttavilta kankeita yhtiötä kohtaan, voi tämä olla merkki siitä, että vaatimuksen taustalla on pikemmin vähemmistöoikeuksien väärinkäyttö kuin todellinen tarve selvittää osakkeenomisturvaan vaikuttavia asioita.<sup>211</sup>

Oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelussa on katsottu, että kysymykset todistustaakasta ja näyttökynnyksestä eivät sellaisenaan yleensä sovellu hallintomenettelyyn. Perinteisessä hallintoasian käsittelyssä, jossa on ratkaistavana viranomaisen ja yksityisen välinen kysymys, ei asian selvittämistä aina ulotu tietojen aukottoman paikkansapitävyyden osoittamiseen.<sup>212</sup> Lisäksi yksityiskohtaisten tulkintojen antaminen siitä, mikä on kulloinkin ratkaistavana olevassa asiassa riittävä näyttö, voi olla vaikeaa johtuen viranomaisen harkinnan luonteesta. Erityisen tarkastuksen määräämisessä on kyse perinteisestä hallintoasiasta poikkeavasta tapauksesta, jossa on mukana yksityisiä asianosaisia, joilla on erilaisia intressejä. Tällöin asiaan voi liittyä näyttövelvollisuuteen ja -kynnykseen liittyviä piirteitä.

Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä, että vasta erityisen tarkastuksen avulla voidaan saada varmuus väitteiden paikkansa pitävyydelle. Tällöin viranomaisen on arvioitava asiassa esitetyn näytön todenmukaisuutta ja pyrittävä muiden asiassa ilmenneiden seikkojen avulla selvittämään, onko hakijalla oikeussuojan tarvetta. Voidaanko olettaa, että mitä yksilöidympiä väitteitä mahdollisista väärinkäytöksistä hakija esittää, sitä todennäköisemmin kyseessä on aidosti loukkaava väärinkäytös? Pelkkä yleinen väite ei vielä konkretisoi, että käsillä on oikeussuojan tarve. KHO:n ratkaisukäytännön mukaan viranomaisen – mutta myös hallinto-

---

<sup>209</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 623.

<sup>210</sup> Vahtera DL 2011, s. 623.

<sup>211</sup> Pihlajarinne 2009, s. 139.

<sup>212</sup> HE 72/2002, s. 86–88; Kulla 2017, s. 230.



oikeuden ratkaisukäytäntöön näyttäisi kuuluvan – että tarkastusta hakevan on pystyttävä yksilöimään ja perustelemaan väitteensä.<sup>213</sup> Kirjallisuudessa keskustelu on kohdistunut lähtökohtaisesti perustelujen riittävyteen esitetyn näytön perusteella. Keskustelussa on jäänyt vähemmälle huomiolle, miten tarkkaan erityistä tarkastusta hakevan tulisi yksilöidä väitteensä. Yksilöintivaatimus perustuu nähdäkseni KHO:n omaksumaan käytäntöön, joka ilmenee vuoden 1997 osakeyhtiölain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä todetaan, että *oikeuskäytännössä on painavia syitä punnittaessa kiinnitetty huomiota selvittävien toimenpiteiden yksilöintiin*. Lisäksi yksilöintivaatimus olisi mahdollisesti johdettavissa OYL1978:tä koskevista perusteluista, joiden mukaan viranomaisen tulee yksilöidä tarkastustehtävä siten, että se koskee joko tiettyä mennyttä ajanjaksoa tai tiettyjä toimenpiteitä taikka mahdollisesti tietynä ajanjaksona suoritettuja tietynlaisia toimenpiteitä.<sup>214</sup> Tämän voitaisiin tulkita tarkoittavan osakkeenomistajalle annettua velvollisuutta esittää sellainen yksilöity selvitys, että viranomainen voi tämän johdosta puolestaan yksilöidä tarkastustehtävän.

Kannanotto sisältää epävarmuutta, sillä sen perusteella ei voida esimerkiksi osoittaa suoraan, liittyykö yksilöintivaatimus väitteisiin, toimenpiteisiin vai esimerkiksi väärinkäytösepäilyksiin. Näyttöä tulisi kuitenkin arvioida edellä esitetyn johdosta kahdessa osassa: Ensinnäkin viranomaisen tulee harkita, onko hakemuksessa ja kuulemisella esitetty näyttö riittävää ja uskottavaa. Toisekseen sen tulee punnita, onko osakkeenomistaja yksilöinyt väitteensä vai onko hakemuksissa esitetty pelkästään yleisluonteisia vaatimuksia, joita ei ole myöhemmin kuulemisvaiheessakaan täsmennetty. Osakkeenomistajan kannalta on jälleen suositeltavaa, että hakemus pyritään perustelemaan, mutta myös yksilöimään vaatimukset ja väitteet niin, että tarkastukselle katsotaan olevan painavia syitä ja että tarkastus voidaan kohdistaa tiettyyn kohteeseen ja ajanjaksoon.

Lopuksi näytön arvioinnin osalta tulee esittää aiheellinen kysymys siitä, voiko viranomainen oma-aloitteisesti ottaa painavien syiden edellytyksen arvioinnissa huomioon sellaista teki-

---

<sup>213</sup> KHO 20.2.2006:328. KHO ei muuttanut viranomaisen eikä hallinto-oikeuden ratkaisuja katsottiin, ettei tarkastukselle ole perusteita. Hakijat olivat esittäneet vain yksilöimättömän ja perustelemattoman väitteen rajamatta mitenkään sitä, mitä erityisessä tarkastuksessa tulisi tältä osin tutkia. Ks. myös KHO A 5.3.1991 T: 724 (ATK).

<sup>214</sup> HE 27/1977 vp, s. 78.

jää, johon hakija tai yhtiö eivät ole asiassa vedonneet. Asianosaisella ei ole yleistä velvollisuutta esittää hänelle epäedullisista seikoista<sup>215</sup>. Jos hakija eikä yhtiökään ole esittänyt väitettä siitä, ettei hakija käytä kyselyoikeuttaan, niin tuleeko viranomaisen huomioida tämän harkinnassaan? Käsitykseni on, että täytyy. Viranomaisella on asiassa harkintavalta ja sen selvittämiselvöllisyyteen kuuluu huolehtiminen asian riittävästä selvityksestä, tosiasioiden arvioinnista, mutta myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun<sup>216</sup>. Viranomainen voi aloitteellisesti ja aktiivisesti hankkia selvitystä asianosaisen tekemien vaatimusten perusteista riippumatta asianosaisen esittämästä selvityksestä.<sup>217</sup> Viranomaisen tapauskohtaisesta harkinnasta riippuu, millaisen painoarvon viranomainen saamalleen selvitykselle lopulta antaa.

### 3.4 Kokoavia näkökohtia painavien syiden edellytyksestä

Erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytyksen sisällön täytyminen riippuu ainakin kolmesta seikasta, kuten edellä oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta tarkastelemalla voidaan havaita. Seikkojen painoarvo tulee ratkaistavaksi kulloinkin käsillä olevassa yksittäistapauksessa. Ensinnäkin osakkeenomistajan tulee osoittaa, että juuri erityinen tarkastus on *tarkoituksenmukainen* keino saada asiaan lisäselvitystä. Tällöin merkittävässä osassa on osakkeenomistajan muut tiedonsaantikeinot ja se, onko keinoja käytetty. Oikeuskäytännön perusteella näyttäisi olevan selvää, että jos osakkeenomistaja ei ole yhtiökokouksessa käyttänyt kyselyoikeuttaan tai hän ei ole tutustunut tilinpäätösasiakirjoihin, ei erityiselle tarkastukselle olisi painavia perusteita. Lisäksi tarkoituksenmukaisuus rajaa erityisen tarkastuksen sellaisiin tilanteisiin, joissa kyse on tiedon tuottamisesta, jolloin esimerkiksi osakassopimukseen liittyvät erimielisyydet tulee selvittää yksityisoikeudellisena riita-asiana.

Toisekseen hakemuksesta tulisi selvittää, onko esitetty *väärinkäytös* tai sen epäily vakava tai taloudellisesti *merkittävä*. Väärinkäytöstä arvioitaessa lähtökohtana tulee pitää sitä, että yhtiön päätökset tehdään enemmistöperiaatteella ja vähemmistön on siedettävä sitä, että osa päätöksistä voi olla omien etujen vastaisia. Erityinen tarkastus tulla harkittavaksi vasta, kun voi epäillä, että OYL:a tai yhtiöjärjestyksestä on rikottu esimerkiksi yhtiön varoja väärinkäyttämällä, johdon huolimattomuudella tai yhdenvertaisuutta loukkaavalla toimenpiteellä, voi.

---

<sup>215</sup> Mäenpää 2013, s. 920–921.

<sup>216</sup> Mäenpää 2013, s. 422.

<sup>217</sup> Kulla 2015, s. 219.

Kolmanneksi vähemmistöosakkeenomistajan on esitettävä *riittävästi näyttöä* hakemuksensa tueksi. Näytön on oltava uskottavaa ja hakijoiden on perusteltava painavin argumentein ja saatettava todennäköiseksi, että juuri tarkastuksen avulla voidaan saada selville, onko esitettyjä väärinkäytöksiä tapahtunut. Hakijalta odotetaan, että hän perustelee hakemustaan siten, että väärinkäytösepäily liittyy sellaiseen seikkaan, johon OYL tai yhtiöjärjestys voi antaa suojaa. Hakemukselta edellytetään ilmeisesti myös jonkin tasoista yksilöitävyyttä väitteiden ja tarkastuksen kohteena olevien toimenpiteiden osalta.

Edellä todettiin, että kirjallisuudessa on esitetty hieman toisistaan poikkeavat näkemykset siitä, tulisiko kaikki yllä mainitut kriteerit olla olemassa, että painavien syiden edellytys voidaan katsoa täytyneeksi. KHO katsoi ratkaisussaan 28.1.1999:132, että painavien syiden edellytys ei täytynyt yksistään sillä, oliko vähemmistöosakkeenomistaja käyttänyt ajallisesti aiempaa tiedonsaantioikeutta vaan tueksi olisi tarvittu näyttöä todennäköisestä väärinkäytösepäilystä. Ratkaisu KHO 13.4.2011:1076 päättyi samansuuntaiseen tulkintaan<sup>218</sup>. Oikeuskäytännön perusteella voidaan tulkita, että useamman kuin yhden painavan syyn kriteerin olisi täytyttävä, että painavien syiden edellytys katsottaisiin täytyneeksi. Tätä käsitystä tukee itse lain sanamuotokin, sillä ”painavia syitä” -käsite on kirjoitettu monikkomuotoon. Tästä ei vielä voida tehdä päättelyä, tuleeko kaikkien kriteerien täytyä painavan syyn edellytyksen täyttymiseksi.

Tässä yhteydessä tehdään käsitteellistä rajanvetoa painavien syiden edellytyksen täyttymiseen suhteessa aiempaan kirjallisuuteen. Pihlajarinteen sekä Airaksisen, Rasinahon ja Pulkisen esittämän näkemyksen perusteella kyse on nimenomaisesti arviointikriteereistä eli seikoista, joiden avulla viranomaisen tekee harkintansa painavien syiden olemassa olosta. On selvää, että tarkoituksenmukaisuus sekä väärinkäytöksen vakavuuteen ja taloudelliseen merkittävyyteen liittyvät kriteerit täyttävät painavien syiden *aineellista* sisältöä. Ne ovat niitä OYL:n sääntelystä tai yhtiöjärjestyksestä johdettavissa olevia seikkoja, jotka määrittävät painavien syiden asiasisältöä. Näytön osalta tilanne on toinen. Kysehän on siitä, onko hakija onnistunut esittämään uskottavaa ja riittävää näyttöä tapahtuneista OYL:a loukkaavista väärinkäytöksistä tai siitä, onko juuri erityinen tarkastus tarkoituksenmukainen keino tiedon

---

<sup>218</sup> Ks. alaviite 194.

hankkimiseksi. Tästä näkökulmasta katsottuna näyttöön liittyvä arviointikriteeri on enemmän painavien syiden edellytystä *arvioiva* kuin *itse asiassältöä* määrittävä tekijä. Toisin sanoen, näytön tulee kohdistua siihen, että on olemassa epäily väärinkäytöksestä, joka on riittävän vakava tai taloudellisesti merkittävä tai, että juuri erityisellä tarkastuksella on tarkoituksen mukaista saada tietoa väärinkäytöksestä.

Lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt viranomaisen harkittavaksi, mikä on painavien syiden edellytyksen todellinen sisältö. Kirjallisuudessa esitetyt arviointikriteerit on itsessään muodostettu tulkitsemalla oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta, joita voidaan pitää hyvinä lähtökohtina silloin, kun viranomainen tekee harkintaa kulloisessakin yksittäistapauksessa. Kriteeristöä voidaan kuitenkin pitää jokseenkin avoimena, ja on edelleen perusteltua kysyä, millaisen *aineellisen* sisällön viranomainen painavien syiden edellytykselle harkinnassaan antaa. Seuraavassa luvussa tutkitaan painavien syiden edellytyksen täyttymistä viranomaisen tekemissä päätöksissä. Tarkoituksena on selvittää, mitkä tekijät ratkaisevat viranomaisen harkinnan perusteella sen, että erityisen tarkastuksen määräämiselle on painavia syitä. Näyttöön liittyviä seikkoja arvioidaan seuraavan luvun lopuksi johtopäätösten yhteydessä edellä lausutun rajanvedon perusteella.

## 4 OYL 7:7.3 PAINAVIEN SYIDEN EDELLYTYKSEN TÄYTTYMINEN VIRANOMAISHARKINNASSA

### 4.1 Tutkielmassa tarkasteltujen viranomaisen ja hallinto-oikeuksien ratkaisujen lopputulokset

#### 4.1.1 Viranomaisen päätökset

Erityistä tarkastusta koskevan suppean lainvalmisteluaineiston, vähäisen oikeuskäytännön, ja sen johdosta vähäisen oikeustieteellisen kirjallisuuden vuoksi tämän tutkielman tutkimuskysymykseen vastaamiseksi aluehallintovirastoille tehtiin tietopyyntö koskien OYL 7:7 erityistä tarkastusta. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalveluiden vastuualueelta, joka vastaa useita aluehallintovirastoja koskevista tieto- ja asiakirjapyynnöistä, toimitettiin yhteensä valtakunnallisesti 48 erityistä tarkastusta koskevaa päätöstä, jotka on annettu vuosina 2016, 2017 ja 2018. Päätökset on kirjattu liitteen 1 taulukkoon sen perusteella, minkä sisältöisen ratkaisun aluehallintovirasto on asiassa tehnyt.

Tutkielmassa tarkastelluista päätöksistä voidaan tehdä muutamia faktaperusteisia havain-  
toja. Osassa päätöksistä viranomaisen hyväksyi hakemuksen suppeampana kuin mitä hakija oli vaatinut. Tällöin rajauksen syynä on useimmiten ollut se, että erityinen tarkastus on vaadittu 1) sellaiselle ajanjaksolle joka suuntautuu tulevaisuuteen, 2) hakemuksessa laajempaan kuin yhtiökokouksessa tai 3) ajanjaksolle, jolla selvitettävät toimenpiteet ovat jo tulleet aiemmin tai nyt hakemusvaiheessa selvitetyksi.<sup>219</sup> Hakemus on *jätetty tutkimatta* silloin, kun hakemuksen muodolliset edellytykset eivät ole täyttyneet. Perusteena tutkimatta jättämiselle on ollut, että 1) hakemus on saapunut myöhässä tai että 2) virhe liittyi yhtiökokousmenettelyyn.<sup>220</sup> Kuten aiemmin tutkielmassa esitettiin, erityisen tarkastuksen kohdetta ja ajanjaksoa

<sup>219</sup> ESAVI 17.10.2018 dnro 10433 (hakemus hyväksytty rajoitettuna): Tarkastuksen ulkopuolelle rajataan ajanjakso ja toimenpiteet, joihin yhtiö esittänyt riittävästi selvitystä, tai epäilykset jääneet yleiselle tasolle. LSSAVI 23.8.2018 dnro 2232 (hakemus hyväksytty rajattuna): ajanjakso ei voi olla laajempi kuin mitä yhtiökokouksessa on vaadittu. Ks. myös ESAVI 14.12.2017 dnro 5618 (hakemus hyväksytty rajoitettuna); ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hakemus hyväksytty rajoitettuna); LSSAVI 13.4.2017 dnro 4719 (hakemus hyväksytty rajoitettuna); PSAVI 11.1.2017 dnro 3157 (hakemus hyväksytty rajoitettuna).

<sup>220</sup> ESAVI 18.12.2018 dnro 22738 (myöhässä), ESAVI 7.12.2017 dnro 93 (erityinen tarkastus puuttui ylimääräisen yhtiökokouksen kokouskutsusta), ISAVI 12.11.2018 dnro 3219 (hakemus puutteellinen), ISAVI 27.2.2018 dnro 3064 (myöhässä), LSAVI 5.8.2017 dnro 524 (hylkää muodollisin perustein, tässä luettu kuulluvaksi tutkimatta jättämispäätöksiin. Ei ole yksilöinyt tarkastuksen kohdetta ja ajanjaksoa yhtiökokouksessa), LSAVI 8.11.201 dnro 1766 (myöhässä, eikä selvinnyt että erityinen tarkastus olisi sisältynyt ylimääräisen yhtiökokouksen kutsuun), LLSAVI 9.10.2018 dnro 2243 (ei toimitettu pöytäkirjaa josta selviäisi että kannatettu yhtiökokouksessa eikä muuta selvitystä), LLSAVI 20.11.2018 dnro 7664 (yhtiökokouksessa ei mainittu hallinto tai kirjanpitoa, tämä tehty vasta hakemuksen täydennyspyynnössä), LLSAVI 5.3.2017 dnro 6252 (myöhässä).

koskevaan säännökseen liittyi tulkinnallista epävarmuutta. Sama ilmiö on nähtävissä myös tarkastelluissa päätöksissä kohteen osalta. Näin ollen varmistaakseen ettei hakemus kaadu muodollisiin virheisiin, tulee osakkeenomistajan yhtiökokouksessa ehdottaa tarkastukselle kohdetta: joko kirjanpitoa tai hallintoja tai molempia. Kohteen tarkentaminen myöhemmin on mahdollista.

Viranomaisen päätöksistä voidaan tehdä muutamia havaintoja pitäen kuitenkin mielessä tutkimuksen aineiston rooli lainopillista tutkimusta tukevana lähdemateriaalina. Arvioinnin tavoitteena ei ole tuottaa empiirisesti kannanottoja, eikä kyse ole puhtaasta tilastollisesta tulkinnasta empiirisessä mielessä. Ensimmäisenä havaintona voidaan todeta, että osakeyhtiöön kohdistuvia hakemuksia tehdään vuosittain noin 20 kappaletta. Näistä alle puolet johtavat erityisen tarkastuksen määräämiseen vuosittain. Tämä tukee aiemmin kirjallisuudessa esitettyä arvioita, että tarkastus on harvinainen. Toinen havainto on, että erityistä tarkastusta koskeva hakemus tulee todennäköisemmin hylätyksi kuin hyväksytyksi. Hylkäyksen syynä on useammin se, ettei painavien syiden edellytys täyty, kuin se, että hakemus ei täytä muodollisia edellytyksiä (jolloin hakemus jätetään tutkimatta). Painavien syiden edellytyksellä on siten *osakkeenomistajan oikeussuojan toteutumisen kannalta yleensä suurin merkitys*. Kolmanneksi hakemuksen hyväksymisessä tai hylkäämisessä on vaihtelua aluehallintovirastojen toimipaikan perusteella. Näyttäisi siltä, että mitä enemmän kullakin alueella tehdään hakemuksia, sitä todennäköisemmin hakemus tulee hylätyksi.<sup>221</sup> Ero voi johtua viranomaisen resursseista ja niiden jakautumisesta. Vaikutusta voi olla myös sillä, että niillä alueilla, joilla tarkastuksia haetaan useammin, on käytössä myös enemmän viranomaisen sisäistä asiantuntemusta harkinnan ja päätöksenteon tueksi. Julkisen vallankäytön näkökulmasta havaintoa voidaan pitää hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavana. Yhtiön sijaintipaikalla ei tule olla vaikutusta siihen, millaiseksi viranomainen arvioi painavien syiden sisällön tai muodollisten edellytysten täyttämisen.

#### 4.1.2 Hallinto-oikeuden ratkaisut

Tutkielmaa varten haettiin tutkimusluvut Hämeenlinnan (HämHaO), Itä-Suomen (ISHaO), Pohjois-Suomen (PSHaO), Turun (TurkuHaO) sekä Vaasan (VaasaHaO) hallinto-oikeuksista. Pyyntö rajattiin koskemaan OYL:n voimaantulosta 1.9.2006 vuoden 2018 loppuun.

---

<sup>221</sup> Ks. liite 1.

Ratkaisusta rajattiin pois tapaukset, joissa on sovellettu vuoden OYL1978 säännöksiä.<sup>222</sup> Ratkaisujen lopputulokset on kirjattu liitteen 1 taulukkoon.

Painavien syiden edellytyksen kaltaisen avoimen ja joustavan normin vuoksi päätöksenteon tasosta ja laadusta riippumatta syntyy aina lainmukaisuuteen liittyviä tulkintaongelmia, jotka saatetaan tuomioistuinten ratkaistavaksi. Vähemmistöosakkeenomistajan kannalta on tärkeintä, että viranomaisen tekee lainmukaisen ja riittävän perustellun hallintopäätöksen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa muutoksenhaun välttämiseksi. Tässä tehtävässä onnistumista kuvaa hyvin se, että erityistä tarkastusta koskevista viranomaisen päätöksistä valiteaan vähän muutoksenhakutuomioistuimeen ja päätösten pysyvyys on muutoksenhakuasteissa korkea.<sup>223</sup>

Seuraavaksi avataan lyhyesti hallinto-oikeuksien päätöksien lopputuloksia. Silloin kun hallinto-oikeus on *kumonnut ja palauttanut* asian uudelleen käsiteltäväksi, kyse on ollut siitä, että asiassa on esitetty sellaista näyttöä, joka ei ole ollut ensiasteena viranomaisen käsittelyssä tai, että viranomaisen on tulkinnut virheellisesti muodollisten edellytysten täyttymistä.<sup>224</sup> Niissä tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on tehnyt *tutkimatta jättämispäätöksen*, on perusteena ollut valitusoikeuden puuttuminen tai kyse on asiasta, jonka ratkaiseminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.<sup>225</sup> Muiden lopputulosten ratkaisuja tarkastellaan myöhemmässä alaluvussa 4.3 painavien syiden edellytyksen täyttymisen arvioinnin kohdalla.

## 4.2 Painavien syiden edellytyksen sisältöä määrittävät tekijät viranomaisharkinnassa

### 4.2.1 Yleisiä havaintoja painavien syiden edellytyksen täyttymisestä

Painavien syiden edellytyksen joustavuus ja avoimuus mahdollistavat viranomaiselle laajan harkintavallan, mitä kulloisessakin tapauksessa on pidettävä painavana syynä. Jotta päätöksestä tulee lainmukainen, on viranomaisella oltava käytettävissään mahdollisimman laajasti relevanttia tietoa tapauksesta. Tällöin korostuvat kuulemis- ja selvitysmenettelyt, mutta myös osakkeenomistajan velvollisuus perustella hakemustaan. Yleisenä havaintona voidaan

<sup>222</sup> Osakeyhtiölain voimaantulon jälkeen annetun lain (625/2006) 12 §:n mukaan OYL 7 luvun 7 §:n 3 momentin säännöstä aluehallintoviraston päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta sovelletaan, kun erityistä tarkastusta koskeva hakemus tehdään aluehallintovirastolle uuden lain tultua voimaan

<sup>223</sup> Ks. liite 1,

<sup>224</sup> VaasaHaO 29.1.2013 t. 13/0024/3 (kumoo ja palauttaa); VaasaHaO 7.12.2016 t. 16/0542/1 (kumoo ja palauttaa).

<sup>225</sup> HämHaO 8.11.2011 t. 11/0801/3 (TJP); HämHaO 8.11.2017 t. 07/0553/1 (TJP).

odotetusti todeta, että painavien syiden edellytyksen täytyminen on korostuneen tapauskoh-  
taista.

Edellä esitetyllä kolmen arviointikriteerien luokittelulla on ollut käytännön ratkaisutoimin-  
nan kannalta merkitystä, sillä merkittävässä osassa ratkaisuja (etenkin ESAVI:n kohdalla)  
niihin on viitattu nimenomaisesti. Siten voidaan pitää todennäköisenä, että aluehallintovi-  
rasto on punninnut painavien syiden olemassaoloa ainakin näiden tekijöiden osalta. Tässä  
tutkielmassa tarkasteltavana olleista tapauksista voidaan tehdä havainto, että painavien syi-  
den edellytyksen sisältö on tosiasiallisessa ratkaisutoiminnassa monimerkityksellisempi ja  
jako edellä mainittuihin kirjallisuudessa esitettyihin painavien syiden arviointikriteereihin  
jää pääpiirteittäiseksi. Seuraavaksi aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden ratkaisujen pe-  
rusteluiden avulla pyritään lainopillisesti luomaan yksityiskohtaisempia kannanottoja siihen,  
mitkä tekijät määrittävät painavien syiden sisällön täyttymistä. Arviossa tarkastellaan niitä  
ratkaisuja, joissa viranomaisen on hylännyt tai hyväksynyt hakemuksen ja tuomioistuin on  
hylännyt valituksen tai muuttanut sitä kokonaan tai osittain.<sup>226</sup> Näissä ratkaisu perustuu ni-  
menomaisesti painavien syiden arvioimiseen, minkä vuoksi ne ovat olennaisia vastatessa  
tutkimuskysymykseen.

#### 4.2.2 Erityisen tarkastuksen tarkoitus on tuottaa tietoa vähemmistöosakkaalle

Ensimmäinen havainto liittyy erityisen tarkastuksen tarkoitukseen. Kuten edellä oikeusläh-  
teisiin nojaten voitiin todeta, on erityinen tarkastus vähemmistöosakkeenomistajan tiedon-  
saantikeino, jonka *tarkoituksena* on selvittää, mitä osakeyhtiössä on tapahtunut. Erityisen  
tarkastuksen painavien syiden edellytys saa sisältöä viranomaisen arvioidessa, missä määrin  
osakkeenomistajan oikeuksien toteutuminen edellyttää tietojen saamista. Erityisen tarkas-  
tuksen avulla ei siten lähtökohtaisesti voida arvioida, mikä merkitys tarkastuksella saatavilla  
tiedoilla on, mutta *tiedonsaantioikeuksien* toteutuminen itsessään voi toimia perusteena pai-  
navien syiden edellytyksen täyttymiselle.<sup>227</sup> Hakijan tulee osoittaa riittävästi näyttöä, että

<sup>226</sup> Tapauksiin, joissa käsiteltävänä oleva ilmiö tai havainto on esiintynyt, viitataan tässä tutkielmassa alaviit-  
teissä. Tarvittaessa esiin nostetaan esimerkinomaisesti perustelujen kohta sellaisesta tapauksesta, joka ilmentää  
selkeimmin tehtyä havaintoa. Viitatuista tapauksista kirjataan myös päätöksen tai ratkaisun lopputulos näky-  
viin tutkijan päättelyn arvioimiseksi.

<sup>227</sup> ISAVI 15.7.2017 dnro 23 ja 971 (hakemukset hyväksyvässä ratkaisussa todetaan, että hakijat ovat esittäneet  
todennäköistä näyttöä väitteidensä tueksi myös siitä, että erityisellä tarkastuksella voitaisiin saada jotakin uutta  
selvitystä, jolla voisi olla merkitystä osakkeenomistajan oikeuksien, tässä tapauksessa tiedonsaantioikeuksien  
toteutumisen kannalta. HämHaO 19.9.2012 t.12/0556/3 (hylkää valituksen).



juuri erityisen tarkastuksen tarkoituksena on tuottaa hakijalle tietoa.<sup>228</sup> Hakemus ei menesty, jos hakija ei esitä vaatimuksensa tueksi näyttöä tai selvitystä seikoista, joiden vuoksi hän hakee tarkastusta tehtäväksi.<sup>229</sup>

Tyypillisesti erityisen tarkastuksen tarkoitukseen on painavien syiden edellytyksen täyttymisen arvioinnissa tukeuduttu silloin, kun viranomaisen on päätymässä harkinnassaan hakemuksen hylkäämiseen. Tarkoitukseen viitataan usein perusteltaessa, miksi erityinen tarkastus *ei ole tässä tapauksessa* tarkoituksenmukainen keino. Aluehallintoviraston ratkaisuiden mukaan erityisen tarkastuksen tarkoituksena *ei ole* muun muassa tarkoituksenmukaisuuskysymysten selvittäminen tai sen ratkaiseminen, onko hallitus ryhtynyt joihinkin toimiin ajoissa; onko palkkaus oikeassa suhteessa liikevaihtoon, tulokseen tai tehtyyn työmäärään nähden tai onko yhtiön vuokraama varasto liiketoiminnan kannalta tarkoituksenmukaista vai ei. Tarkoituksenmukaista ei myöskään ole yhtiön osakkeiden arvon määrittely tai osakkaan tiedonhalun tyydyttäminen ja käytännön selvittäminen sinänsä.<sup>230</sup> Tällöin painavien syiden sisällön voidaan katsoa määrittävän tilintarkastuslain esitöissä esitetyn tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusnäkökulman erottelun kautta.<sup>231</sup> Viranomaisen on tulkinnut niin, ettei erityisen tarkastuksenkaan tarkoituksena voi olla yhtiön liiketoimintaan liittyvien näkökohtien selvittäminen.

Erityisen tarkastuksen tarkoitusta on pidetty painavana syynä myös silloin, kun asiassa esitetty vaatimus tulee ratkaista muilla keinoin kuin erityisellä tarkastuksella. Kyse on ollut tyypillisesti osakassopimukseen liittyvistä erimielisyyksistä tai muutoin sellaisesta asiasta, jonka arviointi kuuluu yleisen tuomioistuimen tehtäväksi.<sup>232</sup> Painavien syiden edellytyksen

<sup>228</sup> Esimerkkinä tapaus ESAVI 8.12.2017 dnro 1919 (hakemus hyväksytty rajatulle ajanjaksolle): Hakija on esittänyt sen laatuista epäilyksiä yhtiön lähipiiriin kuuluvien yhtiöiden kanssa tekemistä toimista, että niitä voidaan selvittää erityisen tarkastuksen avulla.

<sup>229</sup> ESAVI 29.10.2018 dnro 8089 (hakemus hylätty): Tarkastusta haettiin yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta tietyltä ajanjaksolta sekä hallituksen toimenpiteistä koskien muun muassa sekä asianajo- että tilintarkastuspalvelujen hankkimista ja korvaamista. Muutoin tarkastusta ei yksilöity tai esitetty tarkastuksen tarpeellisuudelle perusteluita. Ks. myös ESAVI 20.10.2018 dnro 8111 (hakemus hylätty); ESAVI 11.7.2018 dnro 5809 (hakemus hylätty); ESAVI 18.5.2018 dnro 7170 (hakemus hylätty, koska hakijalla tulee olla epäily, että väärinkäytös on tapahtunut. Tarkastuksella ei voida selvittää, onko syytä epäillä); ESAVI 7.11.2017 dnro 163 (hakemus hylätty); ESAVI 13.6.2017 dnro 5557 (hakemus hylätty); ESAVI 16.3.2017 dnro 3947 (hakemus hylätty).

<sup>230</sup> ESAVI 18.5.2018 dnro 7170 (hakemus hylätty); ESAVI 20.3.2017 dnro 2539 (hakemus hylätty); ESAVI 18.5.2018 dnro 7170, (hakemus hylätty); ESAVI 18.5.2018 dnro 7170, (hakemus hylätty); ESAVI 17.10.2018 dnro 10433 (hakemus hylätty).

<sup>231</sup> Ks. alaviitteet 105 ja 106.

<sup>232</sup> ESAVI 11.7.2018 dnro 5809 (hakemus hylätty); ESAVI 8.12.2017 dnro 1919 (hakemus hyväksytty); ISAVI 19.7.2018 dnro 452 (hakemus hyväksytty); ISAVI 15.6.2017 dnro 971 (hakemus hyväksytty); LLSAVI

on katsottu täyttyvän myös silloin, kun erityisellä tarkastuksella ei ole saatavissa sellaista tietoa, joka olisi tarpeellista hakijalle oikeussuojakäyttämisen tueksi.<sup>233</sup> Hallinto-oikeudessa erityisen tarkastuksen tiedontuottamistarkoitusta on perusteltu lisäksi siten, että jos hakija ei ole saanut mielestään riittäviä tietoja, ei se sinänsä merkitse, että kyseessä on sellainen epäselvyys, joka tulisi erityisellä tarkastuksella selvittää.<sup>234</sup>

Osassa aluehallintoviraston ratkaisuissa on pidetty tiukasti kiinni erityisen tarkastuksen tiedontuottamistarkoituksesta ja hakijan esittämät vaatimukset, jotka liittyvät tarkastuksella selviävien tietojen merkityksen tai seuraamusten arviointiin, eivät kuulu viranomaisen harkinnan mukaan erityisen tarkastuksen tehtäviin. Usein näissä tapauksissa aluehallintoviraston päätöstä taustoittavasta selostuksesta on voinut päätellä, että menettelyn aikana on syntynyt aihetta epäillä hakijan pyrkivän käyttämään erityistä tarkastusta kiusantekoon tai haitataksaan yhtiön toimintaa.<sup>235</sup> Aluehallintovirasto on joutunut tulkitsemaan säännöksiä hyvin tiukasti pystyäkseen perustelemaan, että kyse on ilmeisen tarpeettomasta hakemuksesta. Perustelu on usein argumentoitu siten, ettei erityisen tarkastuksen tarkoitus ole ratkaista, mikä merkitys saatavilla tiedoilla on, vaan että sen avulla voidaan ainoastaan hankkia sellaiset tiedot, joita osakas tarvitsee oikeuksiensa turvaamiseksi esimerkiksi vahingonkorvauskanteella. Tietojen oikeudellisen merkityksen arviointi jää osakkeenomistajalle.

Muutamista päätöksistä voi saada vaikutelman, että erityinen tarkastus olisi muutakin kuin vain tiedonhankintaa, kuten asian ratkaisemiseen tähtäävää toimintaa. Tarkastustehtäväksi on tällöin määritelty esimerkiksi, onko yhtiön hallitus toiminut OYL 6:4 mukaisen, hallituk-

---

13.4.2017 dnro 4719 (hyväksyy hakemuksen rajoitettuna); HämHaO 20.2.2018 t. 17/0143/3 (hylkää valituksen, koska pöytäkirjan asioiden paikkansapitävyys voidaan selvittää henkilötodistuksella oikeudenkäynnissä); HämHaO 7.2.2011 t. 11/0076/3 (hylkää valituksen, koska erityisen tarkastuksen avulla ei voida ratkaista sitä, rikkooko tietty menettely tai tehty toimi osakeyhtiölakia tai onko se osakkaiden solmiman osakassopimuksen vastainen.); HämHaO 16.3.2016 t. 18/0199/3 (hylkää valituksen); HämHaO 29.6.2014 t. 14/0732/3 (hyväksyy laajemmalle ajanjaksolle kuin AVI määrännyt).

<sup>233</sup> ESAVI 8.11.2018 dnro 3579 (hylkää hakemuksen); LLSAVI 6.3.2017 dnro 569 (hylkää hakemuksen); LLSAVI 13.2.2017 dnro 6340 (hylkää hakemuksen).

<sup>234</sup> Näin katsottiin muun muassa ratkaisussa HämHaO 14.3.2012 t. 12/0163/3, jossa hallinto-oikeus kumosi AVI:n hakemuksen hyväksyneen päätöksen, koska hakija ei ollut esittänyt, että asiaan liittyy edelleen sellainen epäselvyys, joka ei olisi selvinnyt hakijan hallussaan olevien tietojen perusteella.

<sup>235</sup> Esimerkiksi ratkaisun ESAVI 18.5.2018 dnro 7170 (hakemus hylätty) yhtiön vastineessa todetaan, että hakija on aiheuttanut tahallista kiusaa yhtiölle muun muassa kätkien ja tuhoten yhtiön asiakastietoja, estänyt tietojen käyttöä ja lähettänyt harhaanjohtavaa tietoa yhtiön asiakkaalle työvelvollisuutensa päätyttyä.

sen jäseniltä edellytettävän lojaliteettivelvollisuuden mukaisesti ja osakeyhtiölain tarkoittamalla tavalla esteettömästi.<sup>236</sup> Aiemmin todettiin, että aluehallintoviraston on katsottu voivan yksilöidä tarkastustehtävä koskemaan tiettyjä kysymyksiä, jolloin kyse on OYL 7:7.1:n mukaisesta erityisestä tarkastuksesta *tietyistä toimenpiteistä* tai *seikoista*. Tämän vuoksi tarkastustehtävän yksilöintiä ei tule nähdäkseni katsoa sellaiseksi, että viranomaisen olisi ylittänyt harkintavaltansa ja tulkinnut erityisen tarkastuksen tarkoituksen antavan painavien syiden edellytykselle epäselvyyden *ratkaisemiseen* liittyvää painoarvoa. Kyse on vain tarkastuksesta, jonka tehtävä on määritelty tuottamaan juuri näihin kysymyksiin liittyviä tietoja. Tarkastuksella ei voida selvittää, onko väärinkäytöstä syytä epäillä tapahtuneen.<sup>237</sup>

#### 4.2.3 Erityinen tarkastus toissijaisena ja poikkeuksellisena tiedonsaantikeinona

Seuraava kriteeri liittyy läheisesti edellä mainittuun erityisen tarkastuksen tarkoitukseen ja kyse on erityisen tarkastuksen *toissijaisuudesta* suhteessa muihin tiedonsaantikeinoihin. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että erityisen tarkastuksen avulla voidaan turvata vähemmistöosakkeenomistajan tiedonsaanti tapauksissa, joissa varsinaiset tiedonsaantikeinot ovat olleet riittämättömät. Tässä tutkielmassa tarkasteltujen viranomaisen päätösten ja hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella erityisen tarkastuksen toissijaisuuteen liittyvä seikka on merkittävä. Sitä voidaan pitää yhtenä tärkeimpänä painavien syiden sisällön täyttymiseen vaikuttavana tekijänä. Perusteluissa on korostettu kuutta eri oikeuskysymystä:

- 1) Onko hakija käyttänyt kyselyoikeuttaan ja onko hänellä käytössään tilinpäätöstiedot? Kysymys on siitä, että onko hakijalla jo tietoa, jonka saamiseksi hän vaatii erityistä tarkastusta.
- 2) Onko hakijaa estetty käyttämästä kyselyoikeutta tai saamasta tilinpäätöstietoja?
- 3) Onko hakija esittänyt, että jo olemassa olevista tiedoista huolimatta hänellä on aiheutta epäillä väärinkäytöstä, jonka seuraamusten selvittämiseksi hän tarvitsee lisätietoja?
- 4) Onko hakija esittänyt, että hänellä on aiheutta epäillä hänelle annettujen tietojen paikkansa pitävyyttä?
- 5) Onko hakija sellaisessa asemassa yrityksessä, että hänellä on asemansa perusteella pääsy haluamiinsa tietoihin?

<sup>236</sup> Muun muassa ISAVI 19.7.2018 dnro 452 (hakemus hyväksytty).

<sup>237</sup> ESAVI 18.5.2018 dnro 7170 (hakemus hylätty, koska hakijalla tulee olla epäily, että väärinkäytös on tapahtunut. Tarkastuksella ei voida selvittää, onko syytä epäillä);

- 6) Onko kyseessä niin vakava väärinkäytösepäily, että kokonaisarvioinnin perusteella painavien syiden edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän, vaikkei osakkeenomistaja ole käyttänyt ensisijaisia tiedonsaantioikeuksiaan?

Ensimmäisen kysymyksen kohdalla on kyse siitä, että painavien syiden edellytyksen katsotaan jäävän helposti täyttymättä, jos *hakija ei ole lainkaan käyttänyt* hänelle lain sallimia ensisijaisia tiedonsaantioikeuksia. Jos hakija on oman passiivisuutensa vuoksi jättänyt osallistumatta muun muassa yhtiökokoukseen tai tutustumatta tilinpäätöstietoihin, painavat syyt jäävät todennäköisesti täyttymättä.<sup>238</sup> Jos hakemuksesta ilmenee, että hakijalla on jo olemassa tietoa, eikä erityinen tarkastus toisi siihen lisäselvitystä, jää hakemus myös usein menestymättä.<sup>239</sup> Ratkaisija on usein perustellut suoraan, että hakijalla on jo sellaiset tiedot, joiden perusteella hän voi harkita kanteen nostamista.<sup>240</sup>

Hakijalle on myös voitu toimittaa lisäselvitystä hänen aiemmin tekemiinsä tiedusteluihin, mikä tulee ilmi kuulemisvaiheessa.<sup>241</sup> Päätöksistä selvisi yllättäen, että varsin useissa tapauksissa osakkeenomistajalle tarjotaan pääsyä sellaisiin tietoihin, joihin hänellä ei asemansa perusteella olisi muutoin ollut oikeutta, kuten kirjanpitoasiakirjoihin.<sup>242</sup> Yhtiöllä ei ole edes velvollisuutta kyseisten tietojen antamiseen. Tällöin on perusteltua, että painavien syiden edellytyksen täyttymiselle on asetettava korkeammat vaatimukset, sillä taustalla voi olla vähemmistöosakkeenomistajan motiivi väärinkäyttää erityistä tarkastusta vaatimalla ja painostamalla yhtiön johtoa tietojen saamiseksi.

<sup>238</sup> ESAVI 7.11.2017 dnro 163 (hakemus hylätty); ESAVI 11.7.2018 dnro 5809 (hakemus hylätty).

<sup>239</sup> ESAVI 8.11.2018 dnro 3579 (hakemus hylätty); ESAVI 13.6.2017 dnro 5557 (hakemus hylätty); LLSAVI 6.3.2017 dnro 569 (hakemus hylätty); HämHaO 22.9.2015 t. 15/0743/3 (hylkää valituksen); HämHaO 20.2.3018 t. 17/0143/3 (hylkää valituksen); TurkuHaO 26.8.2016 t. 16/0492/3 (hylkää valituksen);

<sup>240</sup> LSAVI 28.3.2017 dnro 1719 (hakemus hylätty); LSAVI 18.10.2018 dnro 2258 (hakemus hylätty), LSAVI 13.2.2017 dnro 2022 (hakemus hylätty); HämHaO 13.6.2016 t. 16/0532/3 (hylkää valituksen); HämHaO 20.2.3018 t. 17/0143/3 (hylkää valituksen); HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3 (kumoo ja määrää); ISHaO 16.12.2008 t. 08/0732/2 (hylkää valituksen).

<sup>241</sup> Esimerkki tapauksena ESAVI:n päätös 7.11.2017 dnro 16, jolla hakemus hylättiin: Asiassa annettussa vastineessa on todettu, että useisiin hakijan esittämiin väitteisiin on vastattu [aiemmassa] vastauksessa. Aluehallintovirasto toteaa, että hakijalla on siten tiedossaan maksettujen palkkojen suuruus, eikä asiaan siten ole enemmälti tarvetta selvittää erityisellä tarkastuksella.

<sup>242</sup> ESAVI 17.10.2018 dnro 10433 (hyväksyy rajattuna ajallisesti ja asiallisesti): Aluehallintovirasto toteaa, että osakeyhtiölaissa ei säädetä osakeyhtiön osakkaan oikeudesta tutustua yhtiön kirjanpitoon, joten yhtiön johdolla ei ole velvollisuutta antaa osakkaalle oikeutta tutustua tositteisiin tai muuhun kirjanpitoon.

Toisessa kysymyksessä on puhe siitä, että jos *hakijaa on estetty käyttämästä* hänelle kuuluvia ensisijaisia tiedonsaantioikeuksia, voidaan sen katsoa antavan sisältöä painavien syiden edellytykselle.<sup>243</sup> Estäminen ja tietojen salailu itsessään toimivat painavien syiden edellytyksen sisältönä, jos yhtiön johdon voidaan perustellusti epäillä rikkoneen tiedonantovelvollisuuttaan yhtiökokouksessa. Lisäksi niissä pienemmissä yhtiöissä, joissa ei ole tilintarkastusvelvollisuutta painavien syiden edellytyksen on katsottu saavan sisältöä tarkastuksen määräämiseksi.<sup>244</sup> Jos yhtiön johto on vedonnut oikeuteensa olla antamatta tietoja kyselyoikeuden perusteella (eli tietojen antamisesta voisi seurata olennaista haittaa yhtiölle), voidaan erityinen tarkastus määrätä silti teetettäväksi, koska erityistä tarkastajaa sitoo salassapitovelvollisuus OYL 7:8:n nojalla, minkä vuoksi vaaraa esimerkiksi liikesalaisuuksien paljastumisesta ei ole.<sup>245</sup>

Painavien syiden edellytys voi täytyä siitakin huolimatta, että *osakkeenomistaja on jo käyttänyt ensisijaisia tiedonsaantioikeuksiaan*, mutta hänellä on tästä huolimatta perusteltu syy saada lisätietoja asiaan erityisen tarkastuksen avulla.<sup>246</sup> Tästä on kyse kolmannen oikeuskysymyksen kohdalla. Erityistä tarkastusta ei voida määrätä teetettäväksi pelkästään sen perusteella, että osakkeenomistaja väittää saaneensa riittämättömästi tietoja ensisijaisista lähteistä. Hakijan on perusteltava, miksi hänellä hallussaan olevat tiedot eivät vielä ole riittävät. Neljännen kysymyksen kohdalla kyse on siitä, että jos osakkeenomistaja pystyy näyt-

<sup>243</sup> Esimerkiksi näin ratkaisussa ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hakemus hyväksyttiin rajattuna lyhyemmälle ajanjaksolle): on pidettävä ilmeisenä, ettei hakijan tiedusteluihin seikoista, jotka hän haluaa erityisellä tarkastuksella selvitettäväksi, ollut vastattu aikanaan riittävänä pidettävällä tavalla. Kyselyoikeuden käyttämistä yhtiökokouksessa ei myöskään tämä seikka huomioiden voida pitää riittävänä keinona asiaan liittyvän mahdollisen vahingonkorvausvastuun ja mahdollisen vahingon perusteen määrän selvittämiseksi. Vahingonkorvauskanteen ajamisen edellytyksenä olevat yksilöidymät vahingon perusteeseen ja määrään liittyvät seikat eivät myöskään ilmene suoraan yhtiön tilinpäätöksestä tai julkisesta aineistosta. Ks. myös HämHaO 19.9.2012 t. 12/0556/3 (hylkää valituksen); HämHaO 9.2.2010 t. 10/117/3 (hylkää valituksen); HämHaO 9.2.2010 t. 10/0120/3 (hylkää valituksen); ISHaO 10.9.2013 t. 13/0319/1 (hylkää valituksen, sillä OYL 5:25 on osakkaan tiedonsaantikeino ja se että hakija olisi kilpailija on hänellä osakkaan tiedonsaantioikeus. Vaikka hakija on johtotehtävissä, ei ole silti saanut tarvitsemaansa tietoa (näyttönä KäO tuomio)).

<sup>244</sup> ESAVI 11.7.2018 dnro 8336 (hakemus hyväksytty): tapauksessa enemmistöosakkeenomistajan epäiltiin jakaneen varoja OYL 13:1 vastaisesti, sillä yhtiön edellisten tilikausien voitot olivat kadonneet eikä tälle ollut kuulemisessakaan esitetty uskottavia perusteita.

<sup>245</sup> VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0023/3 (hylkää valituksen, koska asiassa ei ole merkitystä sillä, että tarkastuksessa saattaa tulla ilmi liikesalaisuuksia, koska salassapitosäännökset koskevat myös erityistä tarkastajaa); ISHaO 10.9.2013 t. 13/0319/1 (hylkää valituksen muun ohella, koska OYL 5:25:a on tulkittava siten, että vaikka hakija on myös kilpailija, on hänellä osakkaan tiedonsaantioikeus).

<sup>246</sup> HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3 (tarkastus on teetettävä AVI:n hylkäävästä päätöksestä huolimatta, sillä vaikka valittajalla on jo tietoja, joiden perusteella hän voi harkita onko aiheutta vahingonkorvauskanteelle, on hakija esittänyt, että tapauksessa yhtiön enemmistöosakkeenomistajalla on vallankäyttöasema molemmissa mainituissa yhtiöissä, jotka toimivat samalla toimialalla); LAAVI 14.3.2018 dnro 375 (hylkää hakemuksen).

tämään toteen, että hänen saamansa tiedot ovat virheellisiä tai paikkansa pitämättömiä, voidaan erityisen tarkastuksen painavan syyn sisällön katsoa saavan merkitystä.<sup>247</sup> Lisäksi yhtiöstä laadittu puhdas eli huomautuksia sisältämätön tilintarkastuskertomus voi perustella painavien syiden täyttymättä jäämistä.<sup>248</sup>

Viides kysymys liittyy osakkeenomistajan *asemaan*, joka ei ole tullut selville aiemmasta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta tai oikeuskäytännöstä. Viranomaisen näyttää harkitsevan osakkeenomistajan asemaa yhtiössä ensisijaisena tiedonsaantikeinona kyselyoikeuden sekä tilinpäätöstietojen ohella. Kyse on tällöin esimerkiksi yhtiön johtoon kuuluvan henkilön vastuusta tuntea velvoitteensa, joka toteutuu yhtiöstä saatavien tietojen kautta. Silloin kun osakkeenomistaja toimii tai on toiminut yhtiön toimielimissä, kuten hallituksessa tai toimitusjohtajana, voidaan hänellä asemansa perusteella katsoa olevan mahdollisuus saada sellaista tietoa, joihin ainoastaan osakkeenomistajan asemassa olevalla ei ole pääsyä. Näissä tapauksissa hakijan, joka on toiminut tai on hallituksen jäsenenä, tulee osoittaa, minkä vuoksi hänellä ei ole ollut mahdollisuutta päästä tietoihin, joita hän vaatii erityisellä tarkastuksella tuotettavan. Tarkasteltujen päätöksistä ilmenee, että tällöin on kyse harvoin sellaisista tiedoista, joiden saaminen vaatisi erityisen tarkastuksen toimittamista.<sup>249</sup> Kuulemisen merkitys korostuu, koska sen avulla voidaan hankkia selvitystä ilmeisten perusteettomien hakemusten hylkäämiseksi. Usein vähemmistöosakkaan väärinkäytösmotiivi paljastuu nimienomaisesti yhtiötä kuulemalla.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> LSAVI 5.9.2017 dnro 524: Pöytäkirjan todistusvaikutus voidaan kumota osoittamalla, ettei pöytäkirja pidä yhtä kokouksen kulun kanssa tai että kokousta ei ole pidetty lainkaan. Ottaen huomioon että hakijan edustaja on allekirjoittanut pöytäkirjan, aluehallintovirasto katsoo, ettei asiassa ole ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi syytä epäillä yhtiökokouspöytäkirjan merkintöjä virheellisiksi tai puutteellisiksi. Hakemus jätettiin lopulta tutkimatta sen vuoksi, että kohdetta ei ollut määritelty yhtiökokouksessa riittävän tarkasti.

<sup>248</sup> ESAVI 20.11.2017 dnro 4903 (hylkää hakemuksen: painavien syiden olemassa oloa harkittaessa on otettava huomioon erityisen tarkastuksen määräämistä vastaan puhuvana seikkana myös, että yhtiölle on annettu niin sanottu puhdas tilintarkastuskertomus. Hakija ei ole saattanut todennäköiseksi, että annetun tilintarkastuskertomuksen oikeellisuutta olisi syytä epäillä); LAAVI 19.1.2017 dnro 624 (hyväksyy hakemuksen).

<sup>249</sup> ESAVI 20.12.2017 dnro 5452 (hylkää hakemuksen, koska hakija ei ole osoittanut, ettei hänellä olisi ollut mahdollisuutta käyttää kyselyoikeuttaan, ja koska hakija on lisäksi hallituksen jäsen); ESAVI 20.11.2017 dnro 4903 (hakemus hylätty); LSAVI 18.10.2018 dnro 2258 (hakemus hylätty); LAAVI 14.3.2018 dnro 375 (hakemus hylätty); TurkuHaO 31.8.2015 t. 15/0417/3 (hylkää valituksen, sillä asiassa on ollut eriävä näkemys, onko hakija käyttänyt kyselyoikeuttaan, ja onko ollut hallituksen jäsenenä sellainen asema, että on mahdollisuus tutustua).

<sup>250</sup> ESAVI 20.12.2017 dnro 5452 (hakemus hylätty): Kuultava on selostanut, että hakijalla olisi ollut vapaasti käytössään kaikki yhtiön päivittäiseen liiketoimintaan ja talousasioihin liittyvä kirjallinen materiaali ja että hakija on voinut keskustella esimerkiksi yhtiön tiloissa päivittäin oleskellessaan yhtiön kirjanpitäjien kanssa, minkä seikkojen oikeellisuutta hakija ei ole kiistänyt. Hakija ei muutoinkaan ole kiistänyt kuultavan kertomuksen todenperäisyyttä.

Kuudes kysymys on poikkeus edellä lueteltuihin toissijaisuuteen liittyviin seikkoihin nähden. *Poikkeuksellisuus* selviää seuraavan tapauksen perusteluista:

ESAVI 14.12.2017 dnro 5618, (hakemus hyväksyttiin rajattuna lyhyempään ajanjaksoon): Riitaiseksi on jäänyt hakijan tietoisuus eräistä yhtiön toimista, ja se oliko hänellä ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada erityistä tarkastusta ensisijaisemmissa menettelyissä sellaisia tietoja, joiden perusteella yhtiön johtohenkilöiden mahdollinen vahingonkorvausvastuu olisi todettavissa tai poissuljettavissa. Asiassa ei ole ilmennyt, ettei hakijalla olisi ollut mahdollisuutta käyttää, ainakin niissä yhtiökokouksissa, joihin hän oli osallistunut OYL:n mukaista kyselyoikeuttaan. Toisaalta tällainen seikka, hakijan hallituksen toimintaan osallistuminen tai hakijan osoittama passiivisuus ovat kuitenkin vain yksittäisiä kokonaisharkinnan osana huomioon otettavia seikkoja, joille ei edes yhdessä voida sellaisenaan antaa ratkaisevaa merkitystä erityistä tarkastusta vastaan puhuvana seikkana.

Tulkinta korostaa hyvin lainsäätäjän näkemystä siitä, että erityinen tarkastus on tarkoitettu toissijaisuuden ohella poikkeukselliseksi tiedonsaantikeinoksi. Hakijan tulee esittää näyttöä, että ensisijaiset tiedonsaantikeinot ovat olleet riittämättömät tai estettyjä.<sup>251</sup> Poikkeuksellisuutta on kuitenkin syytä tulkita suppeasti. Edellä esitettyjä oikeuskysymyksiä voidaan pitää hyvänä lähtökohtana arvioitaessa muiden tiedonsaantikeinojen merkitystä painavien syiden sisällön määrittämisessä. Lähtökohtaisesti painavien syiden täyttyminen edellyttää ensisijaisen tiedonsaantikeinojen käyttämistä tai niiden käyttämisen estymistä. Kuten viimeksi mainitun tapauksen perusteluissa todetaan, ei niille yhdessä sellaisenaan voida aina antaa ratkaisevaa merkitystä, jos kokonaisharkinnan perusteella on katsottava, että hakemus tulee silti hyväksyä.

---

<sup>251</sup> Esimerkkinä tapaus ISAVI 27.2.2018 dnro 3219 (hakemus hyväksytty): Aluehallintovirasto arvioi, että hakija on saattanut todennäköiseksi sen, ettei hänellä ole mahdollisuutta saada vaatimiaan tietoja yhtiöstä käytävissä olevin keinoin. Myöskään aluehallintovirastolle toimitetussa lausunnossa ei ole esitetty selvityksiä hakemuksessa esitettyihin seikkoihin. Ks. myös HämHaO 22.10.2014 t. 14/0845/3 (kumoaa ja määrää); HämHaO 31.1.2014 t. 14/0217/3 (hylkää valituksen); HämHaO 12.8.2013 t. 13/0467/3 (hylkää valituksen, koska väitetty epäselvyys ei ole selvinnyt esitetystä näytöstä huolimatta);

#### 4.2.4 Erityisen tarkastuksen tulee liittyä osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään

Oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa on katsottu, että *tarkastuspyynnön tulee liittyä oikeussuojajärjestelmään* siten, että tarkastuksen avulla voidaan saada tarpeellisia tietoja esimerkiksi vahingonkorvauskanteen nostamiseksi.<sup>252</sup> Tiedoilla on oltava siten merkitystä osakkeenomistajan suojan kannalta.<sup>253</sup> Hakijan tulee esittää näyttöä, että hänellä on oikeussuojan tarve<sup>254</sup> yhtiössä tapahtuneen väärinkäytösepäilyn vuoksi, mikä voi olla perusteena oikeussuojakeinon, kuten vahingonkorvauskanteen käyttämiselle.<sup>255</sup> Oikeussuojajärjestelmän hyväksikäyttö vaatii tosiseikkojen tarkempaa selvittelyä.<sup>256</sup>

Tässä tutkimuksessa tarkastelluissa päätöksissä viitataan painavien syiden täyttymisen osalta varsin usein nimenomaisesti tarkastuksen *liityntään oikeussuojajärjestelmässä*, joka on kirjallisuudessa esitetty kannanotto.<sup>257</sup> Viranomaisen on perusteluissaan tukeutunut OYL:n sisältämiin seuraamusvaihtoehtoihin, jotka tulevat mahdolliseksi yksittäisen OYL:n normin loukkaamisesta. Kyse on siten painavan syyn edellytyksen täyttymisestä *OYL:n vähemmistönsuojajärjestelmän kautta*. Tutkimuksessa tarkasteltujen päätösten perustella liitynnän voidaan tulkita tarkoittavan seuraavia seikkoja:

- 1) liityntä *väärinkäytökseen*, joka rikkoo yksittäistä OYL:n normia
- 2) liityntä *seuraamukseen*, kuten vahingonkorvaukseen OYL 22 luvun nojalla tai osakkeiden lunastamiseen OYL:n 23 nojalla.

Ensimmäinen seikka, jonka kautta aluehallintovirasto on perustellut viittaustaan liitynnällä oikeussuojajärjestelmään, kohdistuu suoraan tietynlaatuisen OYL:n normia rikkovaan väärinkäytökseen. Se liittyy kirjallisuudessa esitettyyn kolmen arviointikriteerin luokittelussa

<sup>252</sup> KHO 20.2.2006:238; Villa 2018, s. 311; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 616; Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2017, s. 726. Koski – af Schultén 1991, s. 89.

<sup>253</sup> Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 616.

<sup>254</sup> Esimerkkinä tapaus LSAVI 18.10.2017 dnro 2258 (hakemus hylätty, koska hakija ei ole saattanut todennäköiseksi, että erityisen tarkastuksen avulla olisi saatavissa merkityksellisiä tietoja, joilla olisi merkitystä korvauskanteen osalta tai muutoin oikeussuojan kannalta).

<sup>255</sup> Esimerkkinä tapaus ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hakemus hyväksyttiin rajattuna lyhyemmälle ajanjaksolle): Asiassa on ilmennyt todennäköisiä syitä epäillä, (---) yhtiön varoja on jaettu esimerkiksi osinkoihin rinnastuvina kuukausisuorituksina. On todennäköistä epäillä, että varoja on jaettu vähemmistöosakkeenomistajaa vahingoittaen vain yhtiössä työskenteleville osakkaille tai joillekin heistä. Ilmeisenä on pidettävä sitä, että mikäli tällainen voitonjako erityisessä tarkastuksessa todettaisiin, voisi se johtaa johtohenkilön tai osakkaan yhtiöoikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen joko yhtiötä tai osakasta kohtaan.

<sup>256</sup> Koski – af Schultén 1979, s. 96.

<sup>257</sup> Viranomaisen on lausunut tällöin painavien syiden tarkastelun aluksi, että erityisen tarkastuksen täytyy liittyä osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään siten, että tarkastus voi tuottaa tietoja, joita tarvitaan esim. korvauskanteen nostamiseksi. LSSAVI 13.4.2018 dnro 4719; ISAVI 19.7.2018 dnro 452.



*väärinkäytösten vakavuuden ja taloudellisen merkityksen* kriteeriin. Painavien syiden edellytys voi saada sisältöä *jo sellaisenaan* silloin, kun kyseessä on riittävän vakava ja selvä osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä rikkova toiminta. Oikeussuojan tarve lienee tällöin ilmeinen. Tutkielmassa esiintyneet väärinkäytökset liittyvät tyypillisesti:

- varojenjakoan liittyviin väärinkäytöksiin eli OYL 13:1 vastaisiin toimenpiteisiin.<sup>258</sup>
- osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta (OYL 1:7) loukkaaviin toimenpiteisiin.<sup>259</sup>
- johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuksien laiminlyömiseen (OYL 1:8)<sup>260</sup> mukaan lukien hallituksen jäsenen esteellisyyksymykset (OYL 6:4).<sup>261</sup>
- yhtiön edun vastaiseen toimintaan (OYL 1:5).<sup>262</sup>
- lähipiiritoimiin, joiden katsotaan olevan OYL 1:7 ja OYL 1:8 vastaisia.<sup>263</sup>
- väärinkäytöksiin, jotka ovat taloudellisesti vakavia.<sup>264</sup>

<sup>258</sup> ESAVI 11.7.2018 dnro 8336 (hakemus hyväksytty): Edellisten tilikausien voittoon on (--) merkitty kuuluvaksi vain edellisen tilikauden voitto, muiden edellisten tilikausien voitot ovat siten vain kadonneet. Asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että voittovaroja olisi jaettu OYL:n mukaisella tavalla. Ks. myös ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hakemus hyväksytty rajoitettuna); ESAVI 14.12.2017 dnro 5618 (hakemus hyväksytty rajoitettuna).

<sup>259</sup> ISAVI 15.7.2017 dnro 23 ja 971 (hakemus hyväksytty): Aluehallintovirasto määrää erityisen tarkastuksen yhtiö X:ssä koskien sen selvittämistä, 1) onko enemmistöosakkaille tai heidän läheisilleen maksettu palkkana tai muuna taloudellisena etuutena suorituksia ilman liiketaloudellisia perusteita, 2) osakkaiden yhdenvertaisuutta loukaten sekä 3) onko lähipiirin kanssa tehty liiketapahtumia, joilla ei ole liiketaloudellisia perusteita ja jotka ovat loukanneet osakkaiden yhdenvertaisuutta. Ks. myös LAAVI 17.3.2017 dnro 214 (hakemus hyväksytty); ISHaO 5.12.2018 t. 18/1050/1 (hylkää valituksen).

<sup>260</sup> LAAVI 19.1.2017 dnro 624 (hakemus hyväksytty): Asiakirjoista ilmenee, että X Oy:n hallitus on päättänyt vuokrata yhtiön liiketoiminnan tytäryhtiölleen Y Oy:lle. Kyseinen toiminta on yhtiön keskeisin liiketoiminta ja kysymyksessä on siten tärkeä strateginen muutos. Erityisessä tarkastuksessa on syytä selvittää, onko yhtiön hallituksella ollut toimivaltaa päättää sähköverkon vuokraamisesta sekä onko hallitus täyttänyt OYL 1:8:n mukaisen huolellisuusvelvollisuutensa. ESAVI 17.3.2017 dnro 214 (hakemus hyväksytty): Hakija oli esittänyt näyttöä siitä, että yhtiön voittoa jaetaan jatkuvasti OYL 1:7:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti enemmistöosakkeenomistajille ylisuuren palkan muodossa. Perusteluista ei käy ilmi, onko hakija käyttänyt kyselyoikeuttaan silloin, kun hän on ollut kokouksessa läsnä. Aluehallintovirasto arvioi tästä huolimatta, että kyseessä on niin vakavat väärinkäytösepäilyt, että tarkastus voidaan toimittaa. Ks. myös LSAVI 31.1.2018 dnro 2041 (hakemus hylätty).

<sup>261</sup> ISAVI 19.7.2018 dnro 452 (hakemus hyväksytty); LAAVI 19.1.2017 dnro 624 (hakemus hyväksytty).

<sup>262</sup> LSSAVI 23.8.2017 dnro 2322: Hakija on esittänyt, että yhtiön toimet, jotka liittyvät yhteistyöhön yhtiön lähipiirin yhtiöiden kanssa, eivät ole yhtiön edun mukaisia. Kun huomioidaan asiassa saadut (--) tiedot voidaan hakijan esittämää epäilystä pitää riittävässä määrin perusteltuna. Hakijat ovat pyrkineet selvittämään asiaa ja käyttäneet laajasti kyselyoikeuttaan. Myöskään aluehallintovirastolle toimitetussa lausumassa ei ole tarkemmin esitetty selvityksiä hakemuksessa ja kysymyksissä viitattuihin seikkoihin.

<sup>263</sup> ESAVI 8.12.2017 dnro 1919 (hakemus hyväksytty rajatulle ajanjaksolle): Aluehallintovirasto katsoo, että hakija on esittänyt sen laatuista epäilyksiä Oy:n sen lähipiiriin kuuluvien yhtiöiden kanssa tekemistä toimista, että niitä voidaan selvittää erityisen tarkastuksen avulla. Ks. myös ESAVI 17.10.2018 dnro 10433 (hakemus hyväksytty rajatulle ajanjaksolle); ISAVI 15.6.2017 dnro 971 (hakemus hyväksytty); ISAVI 13.2.2017 dnro 2022 (hakemus hylätty); HämHaO 19.9.2012 t. 12/0556/3 (hylkää valituksen).

<sup>264</sup> Esimerkkinä tapaus ESAVI 1.1.2017 dnro 1616 (hakemus hylätty): Yksittäisen hallituksen jäsenen saaman palkkion määrä [1.800 euroa kuuteen kokoukseen osallistumisesta], on yhtiön vuotuisen tilikauden voittoon (määrältään noin 123.000–168.000 euroa) ja vuosittain jaettujen osinkojen määrään (80.000–90.000 euroa) nähden pidettävä varsin vähäisenä. Asiassa on lisäksi otettava huomioon se, että OYL jättää hallitukselle varsin merkittävää harkintavaltaa sen osalta, miten työskentelynsä järjestää ja milloin se harkitsee olevan tarpeellista kokoutua.

Kyseisissä väärinkäytöksissä on kyse vähemmistön kannalta erityisen merkittävistä OYL:n normien rikkomisepäilyistä. Viranomaisen on tulkinnut, että hakemuksessa kuvatut väärinkäytösepäilyt ja niitä koskeva näyttö osoittavat, että kyseisessä yhtiössä on tapahtunut toimenpiteitä, jotka voivat oikeuttaa oikeussuojakeinojen käyttämiseen. Jos yhtiö ei ole onnistunut poistamaan epäselvyyksiä kuulemismenettelyn aikana, tulee hakemus usein hyväksytyksi.<sup>265</sup> Erityisellä tarkastuksella voidaan siten tuottaa tietoja juuri tietystä OYL:n vastaisesta toiminnasta.

Lain esitöissä katsottiin, että ilman erityistä tarkastusta osakkeenomistajan voi olla vaikea näyttää toteen esimerkiksi yhdenvertaisuuden rikkomistapauksia.<sup>266</sup> Painavien syiden edellytyksen kohdalla toteutuu voimassaolevan lain perusteluissa esitetty kannanotto periaatteiden vaikutuksesta oikeusongelman tulkintaan: mitä avoimemmin yksityiskohtainen säännös normittaa tiettyä oikeusongelmaa, sitä voimakkaampi on periaatteiden ohjausvaikutus<sup>267</sup>. Tässä tapauksessa erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytys sekä yhdenvertaisuusperiaate käyvät ikään kuin samaan suuntaan osakkeenomistajan suojaamiseksi. Periaate ohjaa viranomaisen tulkintaa osakkeenomistajamyönteisesti.

Toisen seikan osalta viranomaisen tulkinta näyttää tukeutuvan sen sijaan OYL:n rikkomista koskeviin *seuraamussäännöksiin*. Tarkastellaan ensiksi vahingonkorvausta. Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että aluehallintovirasto käyttää vahingonkorvausvastuun yleisiä edellytyksiä<sup>268</sup> tehdessään arvioita siitä, onko hakemuksessa esitetyssä tapauksessa kyse sellaisesta liittynästä osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään, että se voi määrittää painavien

---

<sup>265</sup> ESAVI 17.10.2018 dnro 10433 (hyväksyy rajoitettuna suppeammalle ajanjaksolle ja toimenpiteisiin); ESAVI 14.12.2017 dnro 5618 (hyväksyy rajoitettuna tiettyihin toimenpiteisiin); ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hyväksyy rajoitettuna ajanjaksolle ja tiettyihin toimenpiteisiin); ISAVI 6.3.2017 dnro 3219 (hyväksyy); LSAVI 31.1.2018 dnro 2041 (hylkää hakemuksen, koska AVI:lla ei ole aihetta epäillä, etteikö yhtiön antamat tiedot olisi totuudenmukaisia); LAAVI 14.3.2018 dnro 375 (hylkää hakemuksen); LLSAVI 23.8.2017 dnro 2232 (hyväksyy rajoitettuna suppeammalle ajanjaksolle, koska hakijan esittämää epäilyä voidaan pitää riittävissä määrin perusteltuna ja AVI:lle toimitetussa lausumassa ei ole esitetty selvitystä hakemuksessa viitattuihin seikkoihin).

<sup>266</sup> HE 89/1996 vp, s. 119.

<sup>267</sup> Ks. HE 109/2005 vp, s. 37.

<sup>268</sup> Vahingon korvausvastuun yleisinä edellytyksinä voidaan pitää, että 1) on aiheutunut korvattavaa *vahinkoa*, 2) on menetelty tavalla, joka *lain mukaan perustaa korvausvastuun ja* 3) sekä vahingon että vastuun perusteena olevan menettelyn välillä on riittävä *syy-yhteys*. Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018a, s. 801.

syiden edellytystä.<sup>269</sup> Selkoa tähän arviontiin saadaan tarkastelemalla esimerkkitapausta. Tapaukseen on lisätty kursiivit osoittamaan tulkinnan perusteena olevia vahingonkorvauksen yleisiä edellytyksiä.

Ratkaisussa 17.10.2018 dnro 10433 hakija esitti erityisen tarkastuksen toimittamista kirjanpidosta, hallinnosta ja toimenpiteistä tietyiltä tilikausilta. Hakija esitti väitteen, että muun muassa yhtiön johto on tehnyt yhtiön lähipiiriin kuuluville yhtiöille tilisiirtoja, joiden perustetta ja liityntää yhtiön liiketoimintaan hän epäilee perusteettomaksi.<sup>270</sup> Näiden toimenpiteiden hän katsoo aiheuttavan vahinkoa osakkaiden yhdenvertaisuuden vastaisesti (*on aiheutunut vahinko, joka on aiheutettu tavalla, joka OYL 22:1 mukaan perustaa korvausvastuun*). Hakijan mukaan erityistä tarkastusta tarvitaan niiden seikkojen selvittämiseksi, jotka toimivat vahingonkorvauskanteen perusteena (*erityisen tarkastuksen liityntä oikeussuojajärjestelmän seuraamukseen*). Tukemaan väitettään hakija esittää näyttönä tiliotteita, joilla on useita yhtiön lähipiirissä oleville yhtiöille tehtyjä siirtoja. Myöhemmin vastauksessaan hakija täsmentää väitettään siten, että hänen mukaansa yhtiöt eivät kuulu samaan konserniin, eikä näillä eri yhtiöillä ainakaan lähtökohtaisesti ole perusteita varallisuuden siirroille taikka toistensa kulujen kattamiselle miltään osin (*syy-yhteyden perustelu*). Aluehallintovirasto katsoi, ettei yhtiön johto kuulemismenettelyssä esittänyt sellaista selvitystä, joka olisi poistanut epäselvyydet hakijan väitteestä. Näin ollen hakija oli esittänyt sellaisia yksilöityjä väitteitä yhtiön lähipiiriin kuuluvien henkilöiden yhtiön kanssa tekemistä toimista, jotka ovat saattaneet tuottaa yhtiön johtoon kuuluville osakkeenomistajille hyötyä yhtiön kustannuksella. Erityiselle tarkastukselle on tältä osin OYL:ssa tarkoitetut painavat syyt.

Tässä yhteydessä tulee palauttaa mieleen tulkinnan lähtökohta eli erityisen tarkastuksen tarkoitus nimenomaisesti tiedon tuottamiseksi, eikä asian ratkaisemiseksi. Aluehallintovirasto on tulkinnut liityntää seuraamukseen siten, että koska erityisen tarkastuksen tarkoituksena on tuottaa *merkityksellisiä* tietoja oikeussuojakeinon käyttämistä varten, tulee hakijan pystyä yksilöimään väitteitään sekä esittämään niitä tukevaa näyttöä osoittaakseen, että hän tarvitsee kyseistä oikeussuojaa. Aluehallintoviraston näkökulmasta tulkinta on perusteltu, sillä se

<sup>269</sup> ESAVI 20.11.2017 dnro 4903 (hakemus hylätty); ESAVI 14.12.2017 dnro 5618 (hakemus hyväksytty rajoitettuna tiettyihin toimenpiteisiin); ESAVI 9.11.2017 dnro 2251 (hakemus hyväksytty ajanjaksolle ja tiettyihin toimenpiteisiin rajattuna); LSAVI 31.1.2018 dnro 2041 (hakemus hylätty); LLSAVI 23.8.2017 dnro 2232 (hakemus hyväksytty ajanjaksolle rajattuna); LLSAVI 13.4.2017 dnro 4719 (hakemus hyväksytty ajanjaksolle rajattuna); ISHaO 16.12.2008 t. 08/0732/2 (hylkää valituksen).

<sup>270</sup> Ratkaisussa esitetään useita väitteitä, jotka tulevat pääasiassa hylätyiksi sen vuoksi, että 1) hakijalla on kaikki tarvittavat tiedot OYL:n 22 §:n vahingonkorvauskanteen nostamiseksi, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi, eikä erityisellä tarkastuksella ole saatavilla lisäselvitystä asiaan; 2) kyseessä on taloudellisesti vähämerkityksellinen asia (4 000 euron kulu suhteessa reilun 800 000 euron liikevaihtoon, ja 3) väitteet ovat jääneet liian yleiselle tasolle, eikä pelkkää toteamusta väitetystä epäilystä voi pitää riittävänä näyttönä.

tarvitsee harkintansa perusteeksi riittävästi relevanttia tapauskohtaista tietoa, jonka hakija ja yhtiö voivat tuottaa. Vaatimus näytön esittämiseksi ei kuitenkaan saisi muodostua kohtuuttomaksi esteeksi erityisen tarkastuksen hakemiselle. Esimerkkitapauksessa aluehallintoviraston tekemä harkinta on varsin perusteellista, ja tapauksessa hakijakin on esittänyt poikkeuksellisen paljon väitteitä tapahtuneista väärinkäytöksistä näyttöineen. Mainittua liityntää voidaan pitää ongelmallisena, sillä osakkeenomistajalta ei lähtökohtaisesti voida vaatia seikkaperäistä selvitystä hakemuksensa tueksi.<sup>271</sup> Selvää on, että yksistään väitteenluonteinen perustelu tai pelkästään aikomus vahingonkorvauskanteen nostamiselle eivät kuitenkaan ole riittäviä painavan syyn edellytyksen täyttymiseksi.<sup>272</sup>

Kirjallisuudessa on myös ehdotettu, että ainakin periaatteellisella tasolla erityinen tarkastus voi liittyä OYL 23 luvun vaikutusvallan väärinkäytöstä seuraavaan osakkeiden lunastukseen.<sup>273</sup> Tämän tutkielman tapauksiin ja kirjallisuuslähteisiin tukeutuen näyttäisi edelleen mahdolliselta, että painavien syiden edellytys voisi täytyä, jos on tarve lunastusmahdollisuuden käyttämiseksi. Tällöin erityisen tarkastuksen avulla voitaisiin tuottaa tietoja, jotka toimivat perusteena lunastuskanteen nostamiselle. Kannanottoon on kuitenkin syytä suhtautua varovasti, koska tutkielman tapauksissa, joissa lunastusasiaa on käsitelty, ei oteta suoraan kantaa erityisen tarkastuksen liitynnästä osakkeiden lunastukseen. Ensinnäkin tapauksessa, jossa hakija on esittänyt erityisen tarkastuksen tarpeellisuutta lunastuskanteen nostamiseksi, on rinnalle esitetty myös mahdollisuutta vahingonkorvauskanteeseen. Aluehallintovirasto on johtopäätöksessään todennut, että erityinen tarkastus tulee toimittaa, jotta hakijan on mahdollista saada tarvitsemansa tiedot menettelyn arvioimiseksi sekä mahdollisen vahingonkorvauskanteen ajamiseksi. Lunastuskannetta ei perusteluissa enää mainita.<sup>274</sup>

<sup>271</sup> HE 27/1977, s. 78.

<sup>272</sup> TurkuHaO 27.6.2008 t. 08/0434/3 (ei muutosta hylättyyn hakemukseen): Hakijalta on [asemansa] vuoksi edellytettävä hakemuksilleen muitakin kuin väitteenluonteisia perusteluja. Hakemusten kohteena olevissa asioissa ei ole ilmennyt painavia syitä erityisen tarkastuksen määräämiseksi. Pelkästään se seikka, että hakijan mahdollisena aikomuksena on vahingonkorvauskanteen nostaminen, ei ole tällainen painava syy.

<sup>273</sup> Vahtera 2011, s. 623–624; Helminen 2013, s. 512. OYL 23:1 mukaisessa lunastuksessa on kyse oikeussuojakeinosta, johon osakkeenomistaja voi turvautua silloin, kun toinen osakkeenomistaja on tahallaan väärinkäyttänyt vaikutusvaltaansa yhtiössä. Lunastusvelvollisuuden edellytyksiä ovat 1) osakkeenomistajan tahallinen vaikutusvallan väärinkäyttö yhtiössä sekä 2) toisen osakkeenomistajan, jonka tehtävänä on näyttää väärinkäytön olevan vahingollista, oikeussuoja edellyttää tämän osakkeiden lunastamista. Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018b, s. 862–864. Huomattava on, että jos vaikutusvallan väärinkäyttöä tarkoittava menettely on päättynyt eikä vaaraa väärinkäytön jatkumisesta ole, osakkeenomistajalla ei ole tarvetta saada myöhempien väärinkäytöstilanteiden välttämiseksi lunastusta osakkeista. Tällöin muut oikeussuojakeinot, kuten vahingonkorvaus, ovat riittäviä. Ks. HE 109/2005 vp, s. 205 sekä oikeuskirjallisuudesta mm. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018b, s. 865.

<sup>274</sup> ESAVI 23.8.2017 dnro 2322 (hakemus hyväksytty rajattuna lyhyemmälle ajanjaksolle).

Toisessa tapauksessa<sup>275</sup> hakija oli esittänyt epäilyn, että yhtiön johto, eli muut osakkaat, olivat nostaneet ylisuuria palkkoja yhtiön toimintaan ja laajuuteen nähden siten, että yhtiö oli joutunut maksuvaikeuksiin eikä osakkaille ollut kyetty jakamaan osinkoa. Aluehallintovirasto katsoi, että asiassa oli esitetty painavia syitä viitaten oikeuskirjallisuudessa lunastuskanteen yhteydessä esitettyyn esimerkkiin vähemmistöosakkeenomistajien näännyttämisestä<sup>276</sup>, joka tapahtuu ennen kaikkea rikkomalla yhdenvertaisuusperiaatetta (OYL 1:7). Kyseisessä tapauksessa on hyvin samankaltainen asetelma. Samassa hakemuksessa hakija esittää kuitenkin myös väitteen siitä, että koko yhtiön osakekanta oltaisiin myymässä ulkopuolisille ja ostajaehdokas on edellyttänyt, että osakkaiden palkat käytävä läpi ostajan palveluksessa on. Lain esitöissä on katsottu, että jos osakkeille on ostaja, joka suostuu ja kykenee maksamaan osakkeista lunastushintaa vastaavan hinnan, pykälässä tarkoitetut lunastusvelvollisuuden edellytykset eivät yleensä täytyisi, koska osakkeenomistajan oikeussuoja ei tällöin edellytä lunastusta. Ostajana kyseeseen voi tulla yhtiö itse, jos omien osakkeiden hankintaa koskevat säännökset ja yhdenvertaisuusperiaate sen sallivat.<sup>277</sup> Tämän johdosta kannottoon on suhtauduttava varovaisesti.

Poissuljettuna ei siten voitane pitää tulkintaa, jonka mukaan painavien syiden edellytys saa sisältöä sen vuoksi, että sillä voidaan saada tietoja oikeussuojakeinona olevan lunastuskanteen käyttämistä varten. OYL 21 luvun mukaisen moitekanteen osalta voidaan todeta, että sen vaikutus erityisen tarkastuksen painavien syiden sisältöön on jäänyt ainoastaan viranomaisen päätöksenteossa siihen, että jos hakija on nostanut OYL 21 luvun mukaisen moitekanteen yhtiökokouksen päätöstä varten esimerkiksi tilinpäätöksen vahvistamista koskien, ei näiden asioiden osalta ole enää tarkoituksenmukaista suorittaa erityistä tarkastusta. Kyse on edelleen tiedontuottamistarkoituksesta.<sup>278</sup>

<sup>275</sup> LAAVI 17.3.2017 dnro 214 (hakemus hyväksytty).

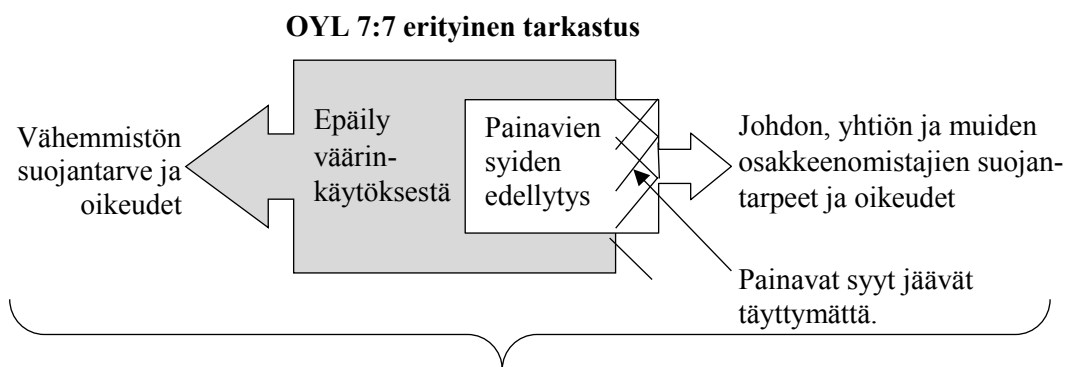
<sup>276</sup> Ks. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018b, s. 863.

<sup>277</sup> HE 109/2005 vp, s. 204–205 ja mm. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2018b, s. 867.

<sup>278</sup> ESAVI 16.3.2017 dnro 3947 (hakemus hylätty): asiassa hakija oli nostanut moitekanteen yhtiökokouksen päätöksestä. Sen arviointi, onko yhtiökokouksen päätös myydä liiketoiminta pätemätön, on näin ollen toimivaltaisen tuomioistuimen arvioitavana. Ks. myös ESAVI 1.11.2017 dnro 1693 (hakemus hylätty); ISHaO 5.12.2018 t. 18/1050/1 (hylkää valituksen, muuttaa lopputulosta).

### 4.3 Johtopäätökset painavien syiden edellytyksen täyttymisestä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli vastata kysymykseen, milloin osakeyhtiölain 7:7 tarkoitettuna erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän. Luvussa 2 todetaan, että painavien syiden edellytyksen on liityttävä OYL 7:7.1 mukaisesti yhtiön hallintoon ja/tai kirjanpitoon. Niihin liittyvän epäilyn väärinkäytöksestä on oltava OYL:n ja/tai yhtiöjärjestyksen vastainen. Erityistä tarkastusta hakevan on perusteltava hakemuksensa niin, että käsillä on todennäköisesti painavia syitä siitä, että yhtiön hallintoon ja/tai kirjanpitoon liittyy väärinkäytöksiä. Tutkimuksen johtopäätös voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon.



Viranomaisen harkinta ja suojantarpeen tasapainotus tapahtuvat painavien syiden edellytyksen kautta, jolloin arviointi tapahtuu seuraavien seikkojen kautta:

1. **Painavien syiden aineellista sisältöä määrittävät tekijät:**
  - erityisen tarkastuksen tarkoitus on tiedontuottaminen vähemmistöosakkeenomistajalle, ei asian oikeudellinen ratkaiseminen.
  - erityinen tarkastus on vasta toissijainen tiedonsaantikeino, mutta se voi tulla poikkeuksellisesti määrättäväksi, jos ensisijaiseksi säädetty tiedonsaantikeinot epäonnistuvat. Poikkeusta on tulkittava suppeasti ja estymisen tulee lähtökohtaisesti aiheutua muun kuin osakkeenomistajan toiminnasta.
  - erityisen tarkastuksen katsotaan liittyvän osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään joko siten, että a) asiassa on rikottu yksittäistä OYL:n normia tai b) osakkeenomistajalla on tarve eri seuraamusvaihtoehtojen käyttämiselle, mutta seuraamusvaihtoehtojen hyödyntäminen vaatii tarkempia tietoja.
2. **Näytön arviointi:** onko painavien syiden olemassa olosta esitetty joko hakemuksessa tai hakemusmenettelyn aikana riittävästi uskottavaa näyttöä, jonka perusteella ei voida pitää yhtiön johdossa ja/tai kirjanpidossa tapahtuneita toimenpiteitä tai seikkoja todennäköisesti poissuljettuina.

Kuvio 4. Erityisen tarkastuksen antama suoja ja painavien syiden edellytyksen täyttyminen

Kuviossa vasemmalla kuvataan vähemmistöosakkeenomistajien suojantarvetta ja oikeuksia. Kun olemassa on epäily tapahtuneesta väärinkäytöksestä, joka on OYL:n ja/tai yhtiöjärjestyksen vastainen, voi osakkeenomistaja turvautua erityisen tarkastuksen hakemiseen. Tällöin

erityinen tarkastuksen antama suoja kohdistuu vähemmistöosakkeenomistajaan. Tarkastuksen erityisenä edellytyksenä on se, ettei tarkastusta tule määrätä muodollisten edellytysten täyttymisestä riippumatta, jos sille ei ole painavia syitä. Tällöin erityinen tarkastus antaa suojaa yhtiön johdolle, muille osakkeenomistajille sekä itse yhtiölle. Intressien tasapainotus ja sen ratkaiseminen, kenelle suojaa tulee antaa, tapahtuu aluehallintovirastossa. Kuviossa ruudutetulla alueella kuvataan niitä tapauksia, joissa painavien syiden edellytys jää täytty-mättä. Kyse on silloin yhtiön johdon, yhtiön itsensä sekä muiden osakkeenomistajien suo-jaamisesta ja oikeuksista.

Kirjallisuudessa painavien syiden edellytyksen on katsottu liittyvän kolmeen kriteeriin. Tä-män tutkimuksen perusteella painavien syiden edellytys on mainittuja kriteerejä monisisäl-töisempi. Kirjallisuudessa esitetyt kriteerit toimivat ikään kuin *yläkäsittinä*, jotka saavat tarkemman sisältönsä kussakin yksittäisessä tapauksessa painavien syiden käsitteen jous-tavuuden vuoksi. Tässä tutkimuksessa havaittiin useampia tekijöitä, jotka määrittävät paina-vien syiden edellytyksen täyttymistä. Niin osakkeenomistaja, viranomainen kuin hallinto-tuomioistuin voivat arvioida niiden avulla, ovatko painavat syyt käsillä kussakin yksittäis-tapauksessa. Ensimmäinen tekijä liittyy erityisen tarkastuksen *tarkoitukseen*, joka sisältyy kir-jallisuudessa esitetyn kolmen arviointikriteerin luokituksessa *tarkoituksenmukaisuuteen* liit-tyvään harkintaan. Erityisen tarkastuksen tarkoitus on löydettävissä lainvalmisteluaineis-tosta, vaikka osakeyhtiölaki ei sitä itsessään määrittele, mitä tarkastuksella tarkoitetaan. Eri-tyisen tarkastuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa vähemmistöosakkeenomistajalle. Sitä ei tule käyttää sen arvioimiseksi, mikä oikeudellinen merkitys saatavilla tai jo olemassa olevilla tiedoilla on. Sen vuoksi osakkeenomistajan on saatettava hakemuksessaan todennäköiseksi, että juuri erityinen tarkastus voi tuottaa tietoja osakkeenomistajan oikeussuojan kannalta tär-keistä seikoista. Tästä näkökulmasta kyse on osakkeenomistajan oikeuksien turvaamisesta. Tarkastusta ei tule teettää silloin, kun sille ei ole tarvetta, jolloin kyse on puolestaan yhtiön ja sen johdon suojaamisesta.

Toinen tekijä liittyy erityisen tarkastuksen *toissijaisuuteen* sekä *poikkeuksellisuuteen* ja sen voidaan katsoa kuuluvan kirjallisuudessa esitetyn tarkoituksenmukaisuuskriteerin alaan. Eri-tyisen tarkastuksen toissijaisuus suhteessa muihin tiedonsaantioikeuksiin on olennaisessa roolissa silloin, kun viranomainen harkitsee painavien syiden edellytyksen täyttymistä. Vi-ranomaisten päätöksistä ilmeni, että *toissijaisuuden painoarvo on tärkeämpi* kuin kirjalli-suudessa on todettu. Lisäksi tapauksista selvisi kirjallisuudesta poiketen, että viranomainen

tulkitsi osakkeenomistajan aseman luovan keinon ensisijaiseen tiedonsaantiin. Havaintoa voidaan pitää merkittävänä. Osakkeenomistajan aseman voi katsoa toteuttavan erityisen tarkastuksen toissijaisuuden vaatimusta. Näin ollen osakkeenomistajan tulisikin erityistä tarkastuksen hakemista harkitessaan huolehtia ensisijaisten tiedonsaantikeinojen käyttämisestä, ennen kuin harkitsee erityisen tarkastuksen hakemista. Tämä ei kuitenkaan ole ehdoton vaatimus: *poikkeuksellisesti* painavien syiden edellytyksen käsite voi joustaa viranomaiharkinnassa niin, että voidaan tarkastus määrätä teetettäväksi siitä huolimatta, että osakkeenomistaja ei ole käyttänyt osakeyhtiölain ensisijaisia tiedonsaantikeinojaan tai tiedonsaanti on muutoin epäonnistunut. Poikkeusta tulee tulkita suppeasti, eikä painavien syiden edellytyksen tule katsoa lähtökohtaisesti täyttyneeksi, jos osakkeenomistaja ei ole ensin muilla tiedonsaantikeinoillaan pyrkinyt selvittämään mahdollisesti tapahtuneita väärinkäytöksiä. Oikeussuojan näkökulmasta toissijaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa antavan suojaa tarkastuksen kohteena oleville tahoja, koska ne voivat vedota siihen, ettei tarkastukselle ole painavia syitä silloin, jos osakkeenomistaja ei *itse hyödynnä* jo olemassa olevia tiedonsaantikeinojaan. Poikkeuksellisuus suojaa tässä merkityksessään puolestaan hakemusta vaativaa vähemmistöosakkeenomistajaa, sillä toissijaisuudesta huolimatta käsillä voi olla tilanne, jonka selvittäminen vaatii erityistä tarkastusta.

Tutkimuksen tulosten perusteella ei selvinnyt, voiko poikkeuksellisuudella olla myös muita merkityksiä painavien syiden arvioinnissa. Erityisen tarkastuksen kohteen osalta luvussa 2 todettiin, että erityinen tarkastus voisi palvella vähemmistöosakkeenomistajien tiedontarpeen lisäksi osakkeenomistajan oikeuksien toteutumista myös muutoin. Tutkimuksessa tarkastelluissa tapauksissa viranomaisen ei ole harkinnassaan päätyttyä katsomaan, että erityisellä tarkastuksella voisi esimerkiksi poikkeustapauksissa olla muitakin tarkoituksia, kuin tiedon tuottaminen. Tämä ilmentää viranomaisen harkinnan laillisuusvaatimusta. Tässä yhteydessä poikkeuksellisuuden tulkitseminen liian laajasti voisi johtaa herkästi päätöstä koskevaan muutoksenhakuun.

Kolmas seikka liittyy erityisen tarkastuksen *liityntään vähemmistöoikeussuojajärjestelmässä*. Liityntä täyttää painavien syiden edellytystä ensiksi joko suoraan OYL säännöstä tai yhtiöjärjestyksestä rikkovana väärinkäytöksenä yhtiön johdon tai kirjanpidon osalta. Toisekseen se täyttää painavien syiden edellytystä liityntänä lain sisältämien oikeussuojakeinojen käyttämiseen. Mitä selvempi liityntä on, joko suoraan riittävän vakavana yksittäisen normin



loukkaamisena tai OYL:n liityntänä oikeussuojakeinojen kautta, sitä todennäköisemmin painavien syiden edellytys täyttyy. Tulkinta on ongelmallinen sen vuoksi, että jos asiassa esitetyn selvityksen perusteella katsotaan tulleen esitettyksi riittävän vakava väärinkäytös, voi viranomaisen harkita tämän tarkoittavan, ettei asiassa ole enää tarkoituksenmukaista teettää erityistä tarkastusta. Tässä merkityksessä toteutuu nähdäkseni erityisen tarkastuksen menettelyllinen rooli asian selvittämisessä varsinkin silloin, kun viranomaisen nimenomaisesti totea ja ehkä ohjeistaakin, että olemassa olevien tietojen perusteella voidaan jo harkita vahingonkorvauskanteen nostamista.

Edellä esitetyt seikat täyttävät painavien syiden edellytyksen aineellista sisältöä. Näistä tekijöistä hakijan on esitettävä näyttöä, että painavat syyt ovat olemassa. Kyse on siten painavien syiden edellytyksen sisältöä koskevan *näytön* arvioinnista. Ilmeisen perusteettomaan hakemukseen ei voida suostua, eikä pelkän yleisluonteisen väärinkäytösepäilyn sisältävä hakemus ilman riittävää selvitystä voi myöskään menestyä. Hakijalta ei hakemuksensa tueksi edellytetä tarkkaa tietoa väärinkäytöksistä, vaan *todennäköisyysnäyttö* riittää. Tällöin viranomaisen ratkaisun perustaksi tulisi seikka, jota on pidettävä näytön perusteella vastakohtaansa todennäköisempänä.

Näytöllä näyttäisi olevan *kaksi funktiota* painavien syiden edellytyksen täyttymisessä. Ensinnäkin kyse on *näyttökynnyksestä*, eli onko esitetty näyttö niin luotettavaa, että sen perusteella voidaan katsoa näytetyksi ne tosiseikat, joihin hakija on vedonnut vaatimuksensa tueksi. Viranomaisen tulee harkita, onko hakija esittänyt todennäköisiä perusteluja sille, että hakemus tulisi hyväksyä. Näyttö voi koskea kaikkia edellä esitettyjä tekijöitä, jotka voivat määrittää painavien syiden sisältöä. Hakijan tulisi siten selvityksellään osoittaa, että

- 1) juuri erityisen tarkastuksen tarkoituksena on tuottaa hakijalle tietoa, koska
- 2) ensisijaiset tiedonsaantikeinot ovat olleet riittämättömät tai estettyjä ja
- 3) hakijalla on oikeussuojan tarve yhtiössä tapahtuneen väärinkäytösepäilyn vuoksi,
- 4) joka voi olla perusteena oikeussuojakeinon kuten vahingonkorvauskanteen käyttämiselle.

Toinen funktio liittyy näytön hankkimiseen ja asiassa esitettyjen väitteiden todenmukaisuuden arviointiin eli siihen että:

- 5) kuulemisen perusteellakaan ei voida pitää yhtiössä tapahtuneita toimenpiteitä todennäköisesti poissuljettuna.

Ensimmäisen funktion osalta on kyse siitä, onko asiassa esitetty näyttö niin luotettavaa, että sen perusteella voidaan katsoa todennäköiseksi ne tosiseikat, joihin osallinen on vedonnut vaatimuksensa tueksi. Hakemus tulee hylätyksi, jos hakija ei esitä vaatimuksensa tueksi näyttöä tai selvitystä seikoista, jonka vuoksi hän hakee erityistä tarkastusta tehtäväksi. Hakemus ei myöskään menestyne, jos hakija on väittänyt, ettei hänelle ole annettu riittäviä yhtiötä koskevia taloudellisia tietoja, jos hän ei samalla esitä näyttöä siitä, että on käyttänyt kyselyoikeuttaan saamatta vastauksia. Kirjallisuudessa on hyväksytty näkemys, ettei erityistä tarkastusta hakevalta osakkeenomistajalta edellytetä tarkkaa tai varmaa näyttöä asiasta. Todennäköisyysnäytön on katsottu riittävän. Viranomaisten päätösten perusteella voidaan tehdä suuntaa antava päätelmä, että viranomainen noudattaa tätä näyttökynnystä ratkaisuisaan melko yleisesti. Kirjallisuuteen ja tutkielman tapauksiin tukeutuen kynnyksen voidaan katsoa joustavan tapauksen olosuhteiden ja laadun perusteella: jos painavien syiden edellytys täyttyy useamman tekijän perusteella, voi ratkaisun kannalta toisesta riittää vähempi näyttö kuin toisesta. Näyttöä voidaan vaatia vähemmän, jos kyseessä on esimerkiksi selvä OYL:n vastaisuus.

Tässä on tunnistettava tämän tutkielman kannalta olennainen haaste. Vaikka tutkimuksen aineistona olisi viranomaisten päätöksiä runsaasti, on päätösten lopputulokset muodostettu yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella ja näyttöä koskevien varmojen kannanottojen tekemistä niiden perusteella voidaan pitää ongelmallisena. Tutkielman tiedonintressinä on selvittää painavien syiden edellytyksen täyttymistä. Tällöin näyttökysymysten kannalta on keskeisintä tunnistaa, että painavien syiden edellytyksen täyttymistä määrittävät tekijät voivat asettaa näyttökynnyksen asteikolla eri kohtiin. Ratkaisevaa on, että tekijät saavat kokonaisuutena aluehallintoviraston tekemän harkinnan pohjalta todennäköisyysnäyttöä vastaavan painoarvon. Osa asiassa saadusta selvityksestä voi olla merkitykseltään muuta painavampaa, kun taas osalla selvityksestä voi olla vähäisempi merkitys esimerkiksi epätasällisuuden, epäluotettavuuden tai puutteellisen asiaanvaikuttavuuden vuoksi.

*Toinen funktio* liittyy erityisesti menettelyllisiin kysymyksiin. Kuulemisen tärkeimpinä tehtävinä voidaan erityisen tarkastuksen kohdalla pitää sitä, että menettely on tasapuolinen ja yhdenvertainen osapuolille, asia tulee selvitettyksi ja asianosaisen oikeussuoja voi toteutua. Kuuleminen on siten keino varmistua, onko ratkaistavana olevassa hakemuksessa kyse sellaisista painavista syistä, joiden vuoksi hakemukseen on suostuttava. Se ei itsessään täytä

painavien syiden *aineellista* eli *asiasisältöä*, vaan kyse on enemmän menettelyllisistä seikoista. Ainoastaan, jos hakija ei hyödynnä mahdollisuuttaan lausua yhtiön vastineesta, voisi hänen passiivisuudella olla merkitystä aluehallintovirasto harkitessa asiassa esitetyn näytön uskottavuutta. Jos puuttuvaksi jäävä selvitys ei kuitenkaan vaikuta vaatimuksen perusteisiin, passiivisuus ei välttämättä aiheuta hakemuksen hylkäämistä.

Viranomaisen harkintavalta on laaja. Se voi harkinnassaan tukeutua myös niihin osakeyhtiölain sisältämiin ja tapaukseen soveltuviin säännöksiin, jotka eivät hakemuksessa tai muutoin tule esille. Jos asianosainen jättää kertomatta jotain asian vaikuttavia seikkoja, voi tällä olla vaikutusta viranomaisen harkitessa erityisen tarkastuksen painavien syiden edellytyksen täyttymistä. Erityisen tarkastuksen kohdalla kuulemisen merkitystä ei voi olla painottamatta. Se suojaa hakijan ohella myös yhtiön johtoa ja muuta tarkastuksen kohteena olevaa henkilöä. Kuulemisen avulla voidaan hankkia selvitystä, jonka perusteella ilmeisen tarpeettomat hakemukset voidaan hylätä. Usein vähemmistöosakkaan halu väärinkäyttää erityistä tarkastusta paljastuu juuri yhtiötä kuulemalla.

Erityisen tarkastuksen kohdalla todistustaakalla näyttäisi olevan merkitystä silloin, kun viranomainen lopulta harkitsee asiassa esitettyä selvitystä erityisen tarkastuksen tiedontuottamistarkoituksesta, tarkastuksen toissijaisuudesta ja poikkeuksellisuudesta sekä liittynästä oikeussuojajärjestelmään. Jos hakemuksessa esitetään väitteitä, joille yhtiö tai kuultava ei ole onnistunut kuulemismenettelyssä esittämään uskottavaa selvitystä, ratkeaa asia erityistä tarkastusta puoltavalle kannalle. Toisaalta jos kuultava on esittänyt sellaisen vastaväitteen, johon hakija ei pysty esittämään uskottavaa ja riittävää selvitystä, tulisi hakemus hylätä. Lisäksi asiaan vaikuttanee myös se, onko asiassa esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty ja onko hakijaa esimerkiksi estetty saamasta tietoja. Näin ollen erityisen tarkastuksen osalta todistustaakka näyttäisi ratkaisevan sen kumman osapuolen, hakijan vai yhtiön, vahingoksi vajaaksi jäävä selvitys koituu, vaikka hallintomenettelyyn eivät tyypillisesti sovellu todistustaakkakysymykset Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että kyse ei ole tyypillisestä hallintomenettelyssä ratkaistavasta asiasta, jossa osapuolina olisivat julkinen ja yksityinen taho. Vaikka viranomaista velvoittaa hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus, erityisen tarkastuksen kohdalla viranomaisen tehtäväksi jää ennemminkin sen varmistaminen, että osapuolia kohdellaan tasapuolisesti ja että ratkaisu voidaan lopulta tehdä riittävän selvityksen pohjalta, minkä esittämisestä ensisijaisesti vastaisi osakkeenomistaja. Vaatimusta selvitykselle ei saa nostaa liian korkealle, sillä OYL:n esitöiden mukaisesti viranomainen ei voi

vaatia seikkaperäistä näyttöä. Riittävän näytön vaatimuksen voidaan katsoa siten suojaavan tarkastuksen kohteena olevia tahoja. Osakkeenomistajan tulee pystyä esittämään uskottavaa näyttöä väitteidensä tueksi, eikä tarkastusta tulisi määrätä teetettäväksi pelkkien yleisluonteisten vaatimusten selvittämiseksi. Kuitenkin liian monimutkaisten selvitysten vaatimisen voi katsoa suojaavan kohtuuttomasti enemmistövaltaa käyttäviä osakkeenomistajia sekä johtoa, joilla on muutoinkin näyttöön liittyvien seikkojen osalta etulyöntiasema. Näytön vaatimus ei saa muodostua sellaiseksi, ettei osakkeenomistajan suojaksi säädettyä erityistä tarkastusta kyetä tosiasiaassa käyttämään.

Rajanveto painavien syiden edellytyksen aineelliseen sisältöön ja näyttöön liittyviin kysymyksiin on tämän tutkimuksen mukaan perusteltu. Näyttöön liittyvät seikat ovat painavien syiden edellytyksen arvioinnissa enemmän välillisiä kuin itse painavien syiden edellytyksen sisältöä määrittäviä. Edellä mainitut seikat erityisen tarkastuksen tarkoituksesta, toissijaisuudesta ja poikkeuksellisuudesta sekä liittynästä osakeyhtiölain oikeussuojajärjestelmään määrittävät painavien syiden aineellista edellytystä ja niistä esitetyn selvityksen riittävyteen ja uskottavuuden arvioimiseen tarvitaan näyttöä. Näyttöön liittyy lisäksi erityisen tarkastuksen hakemismenettelyn rooli näytön uskottavuuden ja riittävyyden arvioinnissa, sillä menettelyn aikana voi selvitä onko tarkastukselle painavia syitä. Tämän voidaan katsoa suojaavan niin osakkeenomistajaa kuin tarkastuksen kohdettakin.

Tutkimuksessa havaittiin, että kirjallisuudessa esiintyi näkemys ero sen suhteen, tuleeko kaikkien kolmen kriteerien täytyä, jotta tapauksessa voidaan katsoa olevan painavat syyt erityisen tarkastuksen määräämiseksi. Tämän tutkimuksen tuloksena kysymykseen ei voida vastata yksiselitteisesti, vaan vastaaminen edellyttäisi tarkempaa empiiristä tutkimusta joko laadullisin tai määrällisin menetelmin. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin pitää selvänä, ettei mikään yllämainituista seikoista yksistään ratkaise painavien syiden edellytyksen sisältöä. Aineellisen edellytyksen täytyminen ei kuitenkaan ole yksistään riittävä, vaan lisäksi välttämättömänä on pidettävä, että tekijöistä on esitettävä riittävästi uskottavaa näyttöä. Vähemmistöosakkeenomistajan näkökulmasta hakemus menestyy todennäköisemmin, jos hän voi hakemuksellaan osoittaa, että tarkastuksen tarkoituksena on hankkia tietoja, eikä hän ole ensisijaisia tiedonsaantikeinojaan käyttämällä saanut asiaan riittävää selvitystä, jotta hän voisi harkita OYL:n oikeussuojakeinojen käyttämistä (b). Oikeussuojakeinojen käyttäminen ei saa kuitenkaan olla edellytyksenä erityisen tarkastuksen hakemiselle, vaan tarkastus on voitava saada määrättyksi myös silloin, kun voidaan esittää riittävästi näyttöä

mahdollisesta yksittäistä OYL:n normia rikkovasta tapahtumasta yhtiössä (a). Näin ollen riittäisi, että mainituista seikoista jommastakummasta esitetään riittävästi uskottavaa näyttöä.

## 5 LOPUKSI

On tärkeää nostaa esille muutama havainto tutkimuksen tulosten merkityksestä vähemmistöosakkeenomistajan oikeuksien toteutumisen kannalta. Tuloksista havaitaan, että erityisen tarkastuksen hyväksymisessä ja hylkäämisessä on vaihtelua alueellisesti. Käytännössä erityistä tarkastusta koskevan asian käsittelyyn viranomaisessa vaikuttavat osaltaan ratkaistavana olevan tapauksen monimutkaisuus, laajuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat resurssit suhteessa käsiteltäviksi tulevien hakemusten määrään. Jos alueella jätetään hakemuksia harvoin, viranomaisen alueellisen yksikön sisäinen tietämys voi olla suppeampi, koska hyödynnettävissä ei ole aiemmista ratkaisuista kertynyttä kokemusta. Viranomaista velvoittava laillisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että päätöksen tulee perustua lakiin, minkä johdosta laaja selvitystyö voi viivästyttää hakemuksen käsittelyä.

Osakkeenomistajan näkökulmasta havainto ei ole myönteinen, sillä hakemuksen menestyminen ja painavien syiden edellytysten arvioiminen ei tulisi olla yhtiön kotipaikasta riippuvainen. Tämän vuoksi hallituksen esitys, jossa ehdotettiin valtakunnallisen toimintayksikön ja työjonon perustamista erityistä tarkastusta koskevien hakemusten käsittelyyn, on tämän tutkimuksen tulosten perusteella kannatettava. Uudistus voisi jouduttaa erityistä tarkastusta koskevien hakemusten käsittelyaikoja, jolloin vähemmistöosakkeenomistajan oikeuden toteutuminen ei viivästyisi hitaan viranomaiskäsittelyn vuoksi. Lisäksi ripeämpi viranomaiskäsittely vähentäisi myös yhtiön ja johdon kokemaa epävarmuutta erityisen tarkastuksen tuloksesta.

Tulosten mukaan yhtenä tärkeimpänä tekijänä painavien syiden edellytyksen täyttymisessä oli erityisen tarkastuksen ja ensisijaisten tiedonsaantioikeuksien välinen suhde, jota ei tällä hetkellä säännellä laintasoisesti. Mikäli OYL:ssa säädettäisiin kyselyoikeuden käyttämisestä erityisen tarkastuksen edellytyksenä, voisi se vähentää tarpeettomien hakemusten tekemistä. Edellytyksen ei tulisi kuitenkaan olla ehdoton, vaan edelleen poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa tarkastus voitaisiin määrätä teetetäväksi painavien syiden edellytysten avulla.

Tutkimuksessa tehtiin myös havainto erityisen tarkastuksen hakemismenettelyn merkityksestä asian ratkaisemisessa. Esitetty epäily väärinkäytöksestä saattoi hakemusprosessin aikana osoittautua aiheettomaksi tai viranomaisen katsoi jo asiassa esitettyjen seikkojen va-

lossa, että käsillä voi olla seikat, jotka mahdollistavat OYL:n seuraamusvaihtoehtojen käyttämisen jo ilman erityistä tarkastustakin. Havaintoja voidaan pitää niin vähemmistöosakkeenomistajan kuin yhtiön näkökulmasta kiinnostavana. Niiden selvittämiseksi tarvitaan vielä tarkempaa tutkimusta. Jos hakemusmenettely toimisi itsessään tiedonsaantikeinona, niin voisiko vähemmistöosakkeenomistaja viranomaisen hakemusmaksua vastaan saada varmistusta epäilyilleen siten, että kynnys tuomioistuinmenettelyyn ja riski oikeudenkäyntikuluihin olisivat matalampia? Entä voisiko erityinen tarkastus ja sen kehittäminen jopa mahdollistaa yleistä tuomioistuinprosessia kevyemmän menettelyn yhtiön sisäisten ristiriitojen selvittämiseksi? Yhteiskunnallisesta näkökulmasta keskustelua olisi aihetta jatkaa.

## LIITE 1

Taulukko 1. Aluehallintoviraston päätökset lopputuloksien perusteella.

Alue	Yhteensä	Hylätty	Hyväksytty	Hyv. rajoi- tettuna	TJP	Peruutettu
ESAVI	23	12	2	3	2	4
	100 %	52 %	9 %	13 %	9 %	17 %
ISAVI	5	0	3	0	2	0
	100 %	0 %	60 %	0 %	40 %	0 %
LSAVI	6	4	0	0	2	0
	100 %	67 %	0 %	0 %	33 %	0 %
LAAVI	4	1	3	0	0	0
	100 %	25 %	75 %	0 %	0 %	0 %
LSSAVI	8	4	0	2	1	1
	100 %	38 %	0 %	25 %	13 %	13 %
PSAVI	2	0	1	1	0	0
	100 %	0 %	100 %	0 %	%	0
<b>Yhteensä kpl</b>	<b>48</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
<b>Yhteensä %</b>	<b>100%</b>	<b>44 %</b>	<b>19 %</b>	<b>13 %</b>	<b>15 %</b>	<b>10 %</b>

### Päätökset:

ESAVI 18.12.2018 dnro 22738, ESAVI 8.11.2018 dnro 3579, ESAVI 29.10.2018 dnro 8089, ESAVI 20.10.2018 dnro 8111, ESAVI 17.10.2018 dnro 10433, ESAVI 11.7.2018 dnro 8336, ESAVI 11.7.2018 dnro 5809, ESAVI 4.6.2018 dnro 2158, ESAVI 18.5.2018 dnro 7170, ESAVI 8.2.2018 dnro 9447, ESAVI 20.12.2017 dnro 5452, ESAVI 14.12.2017 dnro 5618, ESAVI 8.12.2017 dnro 1919, ESAVI 7.12.2017 dnro 93, ESAVI 20.11.2017 dnro 4903, ESAVI 9.11.2017 dnro 2251, ESAVI 7.11.2017 dnro 163, ESAVI 1.11.2017 dnro 1693, ESAVI 5.9.2017 dnro 8306, ESAVI 13.6.2017 dnro 5557, ESAVI 21.3.2017 dnro 5203, ESAVI 20.3.2017 dnro 2539, ESAVI 16.3.2017 dnro 3947, ISAVI 12.11.2018 dnro 2022, ISAVI 27.2.2018 dnro 3064, ISAVI 19.7.2018 dnro 452, ISAVI 15.6.2017 dnro 971, ISAVI 6.3.2017 dnro 3219, LAAVI 14.3.2018 dnro 375, LAAVI 17.3.2017 dnro 214, LAAVI 30.1.2017 dnro 672, LAAVI 19.1.2017 dnro 624, LSAVI 18.10.2018 dnro 2258, LSAVI 5.8.2017 dnro 524, LSAVI 31.1.2018 dnro 2041, LSAVI 8.11.2017 dnro 1766, LSAVI 28.3.2017 dnro 1719, LSAVI 13.2.2017 dnro 2022, LSSAVI 20.11.2018 dnro 7664, LSSAVI 9.10.2018 dnro 2243, LSSAVI 23.8.2017 dnro 2232, LSSAVI 13.4.2017 dnro 4719, LSSAVI 13.2.2017 dnro 6340, LSSAVI 5.3.2017 dnro 6252, LSSAVI 6.3.2017 dnro 569, LSSAVI 28.12.2016 dnro 6348, PSAVI 9.2.2017 dnro 3156, PSAVI 11.1.2017 dnro 3157.



Taulukko 2. Hallinto-oikeuden ratkaisut lopputuloksien perusteella.

HAO	Yhteensä	Hylkää vali- tuksen (ei muutosta)	Kumoo ja palauttaa	Muutettu lopputulosta	Muutettu osittain	TJP
HämHaO	24	16	0	5	1	2
	100 %	67 %	0 %	21 %	4 %	8 %
ISHaO	3	3	0	0	0	0
	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
PSHaO	2	2	0	0	0	0
	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
TurkuHaO	8	8	0	0	0	0
	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
VaasaHaO	7	4	2	0	1	0
	100 %	57 %	29 %	0 %	14 %	0 %
<b>Yhteensä kpl</b>	44	33	2	5	2	2
<b>Yhteensä %</b>	100 %	75 %	5 %	11 %	5 %	5 %

## Ratkaisut:

HämHaO 25.10.2018 t. 18/0659/3, HämHaO 20.2.2018 t. 17/0143/3, HämHaO 8.11.2017 t. 07/0553/1, HämHaO 13.6.2016 t. 16/0532/3, HämHaO 16.3.2016 t. 18/0199/3, HämHaO 22.9.2015 t. 15/0743/3, HämHaO 22.10.2014 t. 14/0845/3, HämHaO 29.6.2014 t. 14/0732/3, HämHaO 31.1.2014 t. 14/0217/3, HämHaO 12.8.2013 t. 13/0467/3, HämHaO 5.7.2013 t. 13/0432/3, HämHaO 8.11.2011 t. 11/0801/3, HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3, HämHaO 4.12.2012 t. 12/0740/3, HämHaO 8.11.2011 t. 11/0801/3, HämHaO 19.9.2012 t. 12/0556/3, HämHaO 19.9.2012 t. 12/0555/3, HämHaO 14.3.2012 t. 12/0163/3, HämHaO 7.2.2011 t. 11/0076/3, HämHaO 13.12.2011 t. 11/0892/3, HämHaO 12.4.2010 t. 10/0246/3, HämHaO 9.2.2010 t. 10/117/3, HämHaO 9.2.2010 t. 10/0120/3, HämHaO 18.8.2009 t. 09/0465/3, HämHaO 30.4.2009 t. 09/0253/3, HämHaO 30.4.2009 t. 09/0254/3, ISHaO 5.12.2018 t. 18/1050/1, ISHaO 10.9.2013 t. 13/0319/1, ISHaO 16.12.2008 t. 08/0732/2, PSHaO 14.12.2011 t. 11/0625/1, PSHaO 15.11.2007 t. 07/0591/1, TurkuHaO 1.11.2017 t. 17/0321/1, TurkuHaO 26.8.2016 t. 16/0492/3, TurkuHaO 6.4.2016 t. 16/0195/3, TurkuHaO 15.10.2015 t. 15/0524/3, TurkuHaO 11.9.2015 t. 15/0458/3, TurkuHaO 31.8.2015 t. 15/0417/3, TurkuHaO 6.2.2012 t. 12/0088/3, TurkuHaO 27.6.2008 t. 08/0434/3, VaasaHaO 7.12.2016 t. 16/0542/1, VaasaHaO 1.7.2015 t. 15/0333/3, VaasaHaO 29.1.2013 t. 13/0025/3, VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0024/3, VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0023/3, VaasaHaO 29.1.2013 t.13/0022/3, VaasaHaO 12.12.2012 t.12/0622/3.