Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 33/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä uskonnonvapauslain muuttamisesta

1. Yleistä

HE on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Se ei perustu hallitusohjelmaan. Se ei liioin ole virinnyt järjestökentästä. Taustana on ajatus yhtiökaaresta. Tämän ajattelun mukaisesti yhteisöjä ja säätiöitä koskevat lait tulee uudistaa osakeyhtiölakia mallina pitäen.

HE:n eri kohdissa on ehdotusta perusteltu muulla yhteisöoikeudella, käytännössä osakeyhtiölakiin perustuvalla mallilla. Tämä perustelu ei vakuuta. Yhdistys ei ole luonteeltaan taloudellinen yhteenliittymä, ja yhdistyksiä toisin kuin taloudellisia yhteisöjä koskee yhdistymisvapaus perusoikeutena. Sitä ei perusteluissa ole riittävästi pohdittu, millaisia vaikutuksia HE:llä olisi yhdistystoimintaan ja millaisia eroja yhtiöiden ja yhdistysten välillä on nyt säänneltäväksi ehdotetulla kohdealueella.

Lakiehdotuksen kustannusvaikutuksista viranomaiselle ei ole esitetty mitään laskelmaa. Kustannuksia tietenkin tästä aiheutuisi varsinkin, jos rekisteristä poistamista tapahtuisi jopa vuosittain. Perustelujen mukaan ehdotus helpottaa vähäisessä määrin yhdistystoimintaa. Tämä on perustelematon väite. Tosiasiassa lakiesitys on omiaan lisäämään hallinnointikuluja ja aiheuttamaan uusia epäselvyystilanteita.

Lakiesityksen ideana on se, että rekisterissä tulisi olla ajantasaiset tiedot toimivista yhdistyksistä. Tämä heijastelee viranomaiskeskeistä näkemystä yhdistystoimintaan. Yhdistystoiminnan kannalta ei ole erityisen suuri epäkohta, jos rekisterissä on toimintansa lopettaneita tai hiipuneita yhdistyksiä, jos niitä riittävän pitkin väliajoin poistetaan.

Pienille yhdistyksille ei ole yleensä erityistä haittaa siitä, etteivät nimenkirjoittajamuutokset ole yhdistysrekisterissä ajan tasalla. Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, ettei Ruotsissa ole lainkaan yhdistysrekisteriä. Ei tästä ole yleensä ongelmia viranomaisillekaan. HE:ssä tätä kuitenkin pidetään merkittävänä

ongelmana, jonka vuoksi ollaan valmiita ryhtymään laajoihin ja raskaisiin toimiin, jotka kuormittaisivat sekä viranomaista että yhdistyksiä. Suunta on väärä. Lainsäädäntötoimin tulisi poistaa yhdistysmuotoisen kansalaistoiminnan esteitä eikä lisätä viranomaistoimintoisuutta ja byrokratiaa.

Olen antanut HE-luonnoksesta lausunnon yhdessä ministeri Lauri Tarastin kanssa 10.12.2015. Yleisvaikutelmani HE:stä perustuu tuohon lausuntoon. HE on kyllä valmisteltu huolellisesti ja ammattitaitoisesti. Siinä on otettu huomioon useissakin kohdin niitä seikkoja, joita otimme lausunnossamme esiin, ja toki myös muiden lausunnonantajien ehdotuksia. Perusasetelma ei ole kuitenkaan muuttunut.

HE perustuu liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Tällainen ei suinkaan poista tulkintaongelmia, vaan se yleensä lisää niitä. Yhdistyslain tulisi olla sellainen, että tavallinen järjestöaktiivi saa siitä selon. Tältä pohjalta valmisteltiin laajapohjaisessa ministeri Esko Rekolan johtamassa komiteassa vuoden 1989 yhdistyslaki. Sitä on sen jälkeen muutettu suuntaan, jota ei voida pitää kaikin osin perusteltuna. Lainvalmistelun suunta ei ole oikea, kun keskeiset järjestöt on sivuutettu perusvalmistelusta. Yhdistyslain kehittämisen tulisi tapahtua siten, että edustavat järjestöt voisivat pohtia sitä niin sanotusti puhtaalta pöydältä, eikä niin, että niille esitetään valmis ehdotus, johon ei enää hevin tehdä muutoksia.

2. Lakiesityksen 32, 40 ja 41 §:t

Pidän ehdotettuja muutoksia lakia liiallisesti kuormittavina. Keskeiset kommentit, joita olen Lauri Tarastin kanssa esittänyt, on kuitenkin otettu huomioon. Pidän YhdL 32 §:n avaamista tarpeettomana. Lainkohtaan tehty muutos ei sinänsä muuttaisi oikeustilaa, niin kuin perusteluissa, joita on lausuntomme perusteella korjattu, on todettukin.

Ongelmana on muutoksen herättämä signaali. Lainkohdassa todettaisiin, että päätöksen moitteenvaraisuus edellyttäisi sellaista virhettä, joka on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön tai jäsenen oikeuteen. Järjestöaktiivienkin voi olla vaikea ymmärtää, mistä lainmuutoksessa on kysymys. Millaisia virheitä päätöksessä voi olla, jotta se ei menisi nurin tuomioistuimessa, ja millaisista jäsenen oikeuksista tässä on kysymys, on pohdittu ja arvuuteltu. Myös lakimieskoulutuksen saaneet ovat arvelleet, että tässä on tulossa muutos nykytilaan. Siksi en avaisi YhdL 32 §:ää lainkaan.

3. Lakiesityksen 41 a §

Lakiesityksen mukaan reksieriviranomainen voisi määrätä yhdistyksen poistettavaksi rekisteristä, jos yhdistyksestä yhdistysrekisteriin tehdyistä ilmoituksista on kulunut vähintään 20 vuotta eikä muutoin ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan. Sisällöltään ehdotus on samanlainen kuin vuonna 1989 säädetty kertalaki toimintansa lopettaneiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä. Lakiesitykseen ei ole tältä osin muuta huomautettavaa kuin kiertonopeus.

Lakiesityksessä ei ole säädetty siitä, miten usein rekisteristä poistaminen toteutuisi. Perustelujen mukaan menettelyä ei toistettaisi välttämättä joka vuosi mutta hyvin usein kuitenkin. Mahdollista on tietenkin se, että menettelyyn ryhdyttäisiin tuntuvastikin harvemmin, mutta takeita ei tästä kuitenkaan olisi.

Olisi parempi, että laissa säädettäisiin vähimmäisajasta, jolloin rekisteristä poistaminen tapahtuisi. Se ei saisi olla viittä vuotta lyhyempi. Toteutuessaan lakiehdotus asettaisi suuret liitot kovalle koetukselle. Mahdollisesti vuosittain tulisi seurata, mitkä järjestöt ovat liipaisimella, eli mitkä ovat ne jäsenjärjestöt, joista ei ole ilmoituksia tehty ja joista tulisi tehdä viranomaiselle ilmoitus toiminnan jatkumisesta.

Tilanne on vielä ongelmallisempi pienten liittoihin kuulumattomien henkilöjäsenyhdistysten osalta. Ne muuttavat harvoin sääntöjään, eikä nimenkirjoittajien muutoksille ole aina erityistä tarvetta. Helposti voi käydä niin, ettei huomata reagoida rekisteristä poistamista koskevaan uhkaan, ja on mahdollista, ettei viranomainen tavoita yhdistystä. Jos menettely toistetaan harvemmin, voidaan poistamismenettelystä informoida näkyvämmin, jolloin järjestökentässä osataan myös varautua paremmin poistamismenettelyyn.

Pykälän 4 momentin mukaan voitaisiin milloin tahansa aloittaa menettely yhdistyksen poistamiseksi rekisteristä, jos yhdistyksellä ei ole rekisterissä toimivaltaista hallituksen puheenjohtajaa. On toki mahdollista, ettei rekisterissä ryhdyttäisi tämän mahdollistamiin toimiin jo pelkästään voimavarojen puutteen vuoksi, mutta mahdollista olisi sekin, että hyvinkin usein käynnistettäisiin menettely, jossa selvitettäisiin, onko rekisteriin merkityllä hallituksen puheenjohtajalla toimikautta jäljellä. Toimikausihan on useimmiten yhdistyksissä vuoden mittainen.

Menettely aiheuttaisi tarpeetonta ja kustannuksia aiheuttavaa vuoropuhelua viranomaisen ja yhdistysten välillä ilman, että siihen olisi mitään erityistä tarvetta. Yhdistyksillä toisin kuin yhtiöillä ei ole useinkaan arvetta ilmoittaa nimenkirjoittajien

muutoksia, eikä viranomaisilla ole erityistä tarvetta siihen, että hallituksen puheenjohtajia koskevat tiedot ovat rekisterissä ajantasaisia.

4. Lakiesityksen 41b §

Vuoden 1989 kertalain perusteella rekisteristä poistetut yhdistykset jäivät rekisteröimättömiksi. Niiltä jäi toisin sanoen puuttumaan oikeuskelpoisuus, mutta ne saattoivat jatkaa toimintaansa. Tästä ei tietojeni mukaan ole aiheutunut erityisiä ongelmia. Yhdistykset voitiin purkaa, jos niin haluttiin. Tähän ei enää tarvittu viranomaistoimia, kun yhdistys ei ollut enää rekisterissä.

Lakiehdotuksen 41 b §:stä ei ilmene, mitä yhdistykselle tapahtuu, kun se on poistettu rekisteristä. Säännökset perustuvat siihen, että yhdistyksessä ryhdytään selvittelytoimiin. Selvittely voidaan kuitenkin jättää suorittamatta, jos varoja ei ole selvittelykustannuksiin eikä kukaan ota huolehtiakseen selvittelykustannuksista. Yhdistyksen varojakaan ei saisi käyttää ilman selvittelytoimia muuten kuin tietyin poikkeuksin. Varojen meneminen valtiolle ilmentää tässä valtiokeskeistä, suomalaiselle yhdistystoiminnalle vierasta käsitystä.

Tässä ollaan rakentamassa monimutkaista järjestelyä, johon ei ole käytännön tarvetta. Nykyiseen oikeustilaan ei tarvita muutoksia. Rekisteristä poistettujen yhdistysten tulisi jatkaa rekisteröimättöminä, elleivät yhdistykset ryhdy purkamista koskeviin toimiin. Tämä ei vaatisi mitään erityistä sääntelyä.

5. Lakiehdotuksen 48 §

Lakiehdotuksen mukaan perusilmoituksessa saisi ilmoittaa kaikki hallituksen jäsenet, siis myös ne, jotka eivät ole nimenkirjoittajia. Tämä johtaisi epätietoisuuteen vastuusuhteista nimenkirjoittajiin nähden ja voisi kuormittaa tarpeettomasti viranomaista. Siksi tämä kohta tuloisi tarpeettomana poistaa.

Helsingissä 19.4.2016

Heikki Halila

siviilioikeuden professori, Helsingin yliopisto