Heikki Halila

Lauri Tarasti

10.12.2015

Lausunto lakiehdotuksesta yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt meiltä lausuntoa otsikossa mainitusta lakiehdotuksesta yhdistyslain ym. muuttamisesta. Pyydettynä lausuntona esitämme yhteisesti seuraavan.

1. Yleistä

Ehdotus koskee lähinnä yhdistyksen purkamista ja rekisteristä poistamista. Tämä aihekokonaisuus ei ulotu yhdistyslain ydinalueelle, minkä vuoksi on sinänsä ymmärrettävää, että valmisteluun on ryhdytty oikeusministeriössä virkatyönä. Merkittävää tarvetta sääntelyn uusimiseen tältä osin ei tosin ole ollut järjestökentässä. Kun luonnos lakiehdotukseksi on valmistunut, on siksi tärkeää, että nyt kuullaan herkällä korvalla eri tahoja ehdotuksen sisällöstä.

Asian taustan valottamiseksi on syytä todeta, että yhdistyslakikomiteassa rakennettiin tapa, jolla saatiin poistetuksi yhdistysrekisteristä huomattava määrä toimimattomia yhdistyksiä. Välineenä oli niin sanottu kertalaki (504/89). Ajatuksena oli, että kertalaki voitaisiin säätää jossain vaiheessa uudelleen. Kun yhdistysten poistamiseksi rekisteristä viranomaistoimin ollaan rakentamassa uutta lainsäädäntöä, olisi hyvä selvittää, miten hanke edellisellä kerralla toteutui – ei vain lukumäärätietojen vaan käytännön menettelyjen kautta. Kävikö esimerkiksi niin, että rekisteristä poistettiin yhdistyksiä, joiden toiminta ei ollutkaan lakannut, ja miten yhteistyö suurten liittojen kanssa sujui?

Käyttökelpoinen tapa poistaa toimintansa lopettaneita yhdistyksiä yhdistysrekisteristä olisi uuden kertalain säätäminen edellisen tapaan. Tällöin ei tarvitsisi koskea yhdistyslakiin ja kuormittaa sitä uusilla säännöksillä.

Yhdistyslain avaaminen tarkoittaisi yhtiökaaren mukaisen mallin soveltamista yhdistysoikeuteen. Hyvin monien muutoskohtien keskeisenä perusteluna on se, että ehdotus vastaa osakeyhtiölain sääntelyä. Siksi tulisi käydä avointa keskustelua siitä, onko yhdistyslakia syytä kerta toisensa jälkeen lähentää kohden osakeyhtiölakia. Tämän kehityksen päässä voi olla tilanne, jossa mikä tahansa liiketoiminta sallitaan avoimesti yhdistyksille niin, että ne voivat olla liiketoimintayksiköitä.

Yhdistyslain kohde – aatteellisten yhdistysten toiminta - poikkeaa liiketoiminnasta. Siihen ei tarvita yhtä seikkaperäisiä säännöksiä kuin liiketoiminnan organisoimisesta. Yhdistyslaki on laadittu toisenlaista lainkirjoittamistapaa käyttäen kuin osakeyhtiölaki. Yhdistyslaki on kirjoitettu niin, että järjestöaktiivi saa siitä selon ja vastauksen tärkeimpiin ongelmatilanteisiin. Monet asiat on jätetty tarkoituksellisesti käytännön varaan. Tavoitteena on tämän myötä myös ollut, ettei yhdistyslakia taritse muuttaa kovin usein ja että laki edistää yhdistysten aatteellista toimintaa eikä aiheuta toimintaan tarpeettomia hankauskohtia.

Jos halutaan karsia sääntelyä ja vähentää byrokratiaa, mitä yhteiskunnallisessa keskustelussa on pidetty tärkeänä, tulisi välttää sääntelyä, johon ei ole välttämätöntä tarvetta.

Ehdotuksen perustelujen kohdat 1.1 ja 1.2 on kirjoitettu asianmukaisesti ja oikeustilaa huolellisesti selvittäen. Huomio kiinnittyy lähinnä jakson 1.1.1 kolmanteen kappaleeseen. Siinä on sanottu yhdistyksen sulautumisen tulevan toteutetuksi käytännössä niin, että toiminta siirretään ja jäsenet hyväksytään toisen yhdistyksen jäseniksi.  Tavallista on kuitenkin myös se, että perustetaan uusi yhdistys. Mitä suuremmasta arvovallasta on kysymys, sitä useammin näin tehdään.

Lakiehdotus on valmisteltu huolellisesti ja ammattitaitoisesti. Säädösteknisesti ei huomauttamista juuri ole. Kysymys on jäljempänä tapahtuvassa yksityiskohtien arviossa siitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat järjestöelämään ja millaista lainsäädäntötekniikkaa käytetään.

2. YhdL 32.1 §

Lakiehdotuksessa on tarkoitus muuttaa YhdL 32.§:ää menettelyvirheen vaikutuksista päätöksen pätemättömyyteen. Nykyisen lainkohdan mukaan se, ettei päätös ole syntynyt asianmukaisessa järjestyksessä, aiheuttaa päätöksen moitteenvaraisuuden. Lakiehdotuksessa tähän on tarkoitus tehdä rajoituksia. Moitteenvaraisuuden edellytyksenä olisi se, että virhe ei ole voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön tai muuten yhdistyksen jäsenen oikeuteen.

Lakiehdotuksessa ei tavoitella tältä osin oikeustilan muutosta vaan sen selventämistä. Niin kuin perusteluissa on kerrottu, on tietoliikenneyhteyttä käyttäen tehtävää päätöksentekoa harkittaessa voinut tulla esiin se, millainen menettelyvirhe voi johtaa pätemättömyyteen. Niin kuin lakiehdotuksen perusteluissa on mainittu, oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että menettelyvirheen on tullut voida vaikuttaa päätökseen, jotta moitekanne voisi menestyä. Siksi voisi ajatella, että on makuasia annetaanko laissa enemmän informaatiota oikeustilan sisällöstä kuin nykyisin, jos oikeustilaa ei haluta muuttaa. Aivan tästä ei ole kuitenkaan kysymys.

Menettelyvirheen vaikutus ”muuten yhdistyksen jäsenen oikeuteen” voisi aiheuttaa ongelmia. Kun ilmaisu olisi yhdistyslaissa eli tässä asiayhteydessä uusi, yhdistysoikeutta tuntevakin voi jäädä miettimään, mitä sillä tarkoitetaan.

Perusteluista se ei ilmene, millaisia jäsenen oikeuksia tässä tarkoitetaan. Jäsenen oikeudet voivat olla paitsi hallinnoimisoikeuksia ja taloudellisia oikeuksia myös muita oikeuksia kuten oikeus osallistua kilpailutoimintaan urheilujärjestöissä, oikeus osallistua metsästykseen metsästysseuroissa, oikeus pitää venepaikkaa venekerhoissa, ja missä tahansa yhdistyksissä oikeus osallistua yhdistyksen tilaisuuksiin ja saada yhdistyksen palveluita. Sanamuotonsa perusteella YhdL 32.1 § tarkoittaisi myös näitä oikeuksia.

3. YhdL 40 §

YhdL 40 §:n uudessa 2 momentissa on tarkoitus antaa informaatiota purkamismenettelystä. Suurin osa siitä näyttää kuitenkin tarpeettomalta, ellei suorastaan epätarkoituksenmukaiselta. Perusteeksi ei riitä se, että tällä tavoin on säädetty ”uudemmassa yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevassa lainsäädännössä’”.

Lakiehdotuksen 3 momentissa säädettäisiin siitä, että pesänselvittäjällä olisi velvollisuus hakea yhdistys konkurssiin. Olisi kuitenkin parempi pysyttää sääntely ennallaan eli säätää siitä, että tähän on oikeus, kuten YhdL 61 §:ssä on yhdistyksen hallituksen osalta menetelty. Tuossa lainkohdassa on kyse kompetenssista, ei velvollisuudesta tai sen puuttumisesta. Samalla tavoin voitaisiin säätää myös YhdL 40 §:ssä.

Lakiehdotuksen mukaan selvitysmiesten tulisi kutsua yhdistyksen jäsenet koolle hyväksymään loppuselvitys. Tämä olisi tarpeeton lisäys. Loppuselvitystä voidaan moittia YhdL 42 §:ssä säädetyin tavoin. Siksi ei tarvita erikseen kokousta, jossa raportti käsitellään. Purettavat yhdistykset eivät ole aina pieniä henkilöjäsenyhdistyksiä, vaan ne voivat olla esimerkiksi suuria ammattiliittoja tuhansine jäsenineen tai satoine alayhdistyksineen. Ylimääräisen kokouksen pitäminen on niissä myös kustannuskysymys.

4. YhdL 41 a §

Lakiehdotuksen 41 a § on rakennettu sen varaan, että yhdistysten poistaminen yhdistysrekisteristä olisi jatkuvasti käytettävissä samaan tapaan kuin osakeyhtiölaissa on säädetty. Tähän ei kuitenkaan ole tarvetta. Moni hyvin toimiva yhdistys ei muuta sääntöjään eikä ilmoita nimikirjoittajavaihdoksia vuosikymmeniinkään. Tästä ei yleensä aiheudu merkittävää yhteiskunnallista haittaa. Sinänsä voidaan pitää perusteltuna sitä, että 20 vuoden jälkeen yhdistys voidaan poistaa rekisteristä, jos rekisteriin ei ole tehty merkintöjä yhdistyksestä eikä ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan.

Lakiehdotuksen mukaan viranomainen voisi päättää, milloin rekisterin puhdistamiseen ryhdytään. Järjestelmä sallisi käytännössä sen, että menettely toteutettaisiin vuosittain, mutta rytmi voisi olla toinenkin. Tästä aiheutuisi helposti epätietoisuutta järjestökentässä. Sitä tulisi hälventää tiedotuskampanjalla, jota on vaikea toistaa jatkuvasti. Jos rekisteristä poistamista tapahtuisi jopa vuosittain, suurten liittojen järjestöpäälliköillä olisi vuosittaisena tehtävänä tarkistaa, missä jäsenjärjestöissä on uhka rekisteristä poistamisesta. Toiselta puolen liittoihin kuulumattomissa pienissä henkilöjäsenyhdistyksissä ei välttämättä tultaisi huomaamaan lakiin otettua uutta elementtiä pysyvästä leikkurista ja siitä, milloin se on käytössä.

Tässäkin tilanteessa on syytä alleviivata yhdistysten ja kaupallisten yhteisöjen välistä eroa. Kaupallisissa yhteisöissä on liiketoiminnan vuoksi tärkeämpää pitää

nimenkirjoittajatietoja PRH:ssa ajan tasalla kuin yhdistyksissä, joissa liiketoiminta voi puuttua kokonaan tai se voi olla niin vähäistä, ettei nimenkirjoittajamuutoksia käytännössä tarvitse tehdä. Yhdistyksissä ei liioin ole aina sellaista toimihenkilöä, jonka tehtäviin kuuluisi nimenkirjoittajamuutoksista huolehtiminen.

Esitetyistä syistä olisi parempi, että rekisterin puhdistaminen toteutettaisiin määräajon toistettavilla kertalaeilla. Toinen vaihtoehto olisi se, että YhdL 41 a §:ssä säädettäisiin määräajoista, jolloin poistaminen tapahtuisi. Sopiva väli olisi kymmenen vuotta ja minimissään viisi vuotta.

Lakiehdotuksen 41 a §:n 4 momenttia ei ole käyty lävitse pykäläkohtaisissa perusteluissa. PRH voisi kyseisen kohdan mukaan määrätä yhdistyksen purettavaksi, jos yhdistyksellä ei ole rekisteriin merkittyä toimikelpoista hallituksen puheenjohtajaa. Jää miettimään, mikä tarve tällaiselle on, kun YhdL 41 §:ssä on säädetty yhdistyksen purkamisesta. Miksi on eri lainkohdassa tarkoitus säätää tällaisesta erityistilanteesta?

Miten selvitettäisiin onko yhdistyksellä yhdistysrekisteriin merkittyä toimikelpoista hallituksen puheenjohtajaa? Sanatarkasti ehdotus merkitsisi sitä, että heti, kun hallituksen puheenjohtajan toimikausi on päätynyt, voidaan yhdistystä kuulla uhalla, että yhdistys puretaan – eikä siis vain poisteta rekisteristä. Ei uutta hallituksen puheenjohtajaa merkitä rekisteriin samana päivänä, kun hänet valitaan. Yleensähän tässä on jokin viive. Lakiehdotuksen 41 a §:n 4 momentti ilmentäisi pitkälle vietyä viranomaiskeskeisyyttä siinä, että yhdistykset on voitava tarvittaessa heti purkaa, jos rekisteritiedot eivät ole ajan tasalla.

5. YhdL 48 §

YhdL 48 §:ään kaavailluille muutoksille ei ole riittävää oikeudellista tarvetta.

Perusilmoituksessa voitaisiin ilmoittaa myös kaikki hallituksen jäsenet, siis muutkin kuin hallituksen puheenjohtaja ja nimenkirjoittajat. Oikeudellista tarvetta tähän ei ole, kun kyseisillä ylimääräisillä henkilöillä ei ole yhdistyksen edustusoikeutta. Muiden hallituksen jäsenten vapaaehtoisella ilmoittamisella perusilmoituksen yhteydessä on merkitystä lähinnä vain yhdistykselle itselleen ja sen sidosryhmille lähinnä kuriositeetin vuoksi. Siksi jää kysymään, tulisiko tällaisella tehtävällä kuormittaa rekisteriviranomaista.

6. YhdL 52 §

Tässä kohdassa ehdotetaan, että vastuussa muutosilmoituksen tekemisestä olisivat kaikki hallituksen jäsenet. Tällä seikalla ei sinänsä ole suurta merkitystä, kun kyse on vain vastuusta mutta ei toimivallasta ilmoituksen tekemisessä. Sääntöjen muutokset ilmoitetaan käytännöllisesti katsoen aina yhdistysrekisteriin. Tähän ei tarvita toimijoiksi muita hallituksen jäseniä. Hallituksen puheenjohtajan ja nimenkirjoittajien muutoksia ei ilmoiteta aina rekisteriin. Tästä ei aiheudu yleensä yhdistykselle, viranomaisille eikä muillekaan sellaista haittaa, jota pitäisi valvontavastuuta lisäten pyrkiä poistamaan.

Esitetty muutos olisi omiaan lisäämään – tosin toki vähäisessä määrin – sitä vaikutelmaa, että aatteellisen yhdistyksen hallituksen jäsenellä on kova vastuu. Tällaista signaalia ei ole tarpeellista antaa. On tärkeää, että kansalaiset haluavat toimia yhdistyksissä niiden aatetta edistäen joutumatta lamaantumaan vastuiden pelon vuoksi.

Lakiehdotuksen mukaan jokainen saisi ilmoittaa erostaan yhdistysrekisteriin merkitystä tehtävästään tai asemastaan. On ajateltavissa, että yksityiselle henkilölle voi tulla haittaa siitä, että hän on nimenkirjoittaja tai hallituksen jäsen yhdistysrekisterissä. Kaupallisissa yrityksissä näin onkin asian laita. Yhdistyksissä tällainen on hyvin harvinaista, koska nimen säilyminen rekisterissä aiheuttaa harvoin vaaraa taloudellisesta vastuusta. Jos asianomainen voisi itse ilmoittaa erostaan, voisi syntyä epätietoisuutta, riittääkö tämä ilmoitus hallituksen jäsenyyden päättymiseen. Siksi tätä ehdotuksen kohtaa tulisi vielä harkita.

Kun hallituksen muiden jäsenten kuin puheenjohtajan ja nimenkirjoittajien ilmoittaminen olisi vapaaehtoista, aiheutuisi tästä turhaa epäselvyyttä, jos ilmoittamatta jääneet jäsenet kuitenkin ilmoittaisivat erostaan.

Heikki Halila
professori

Lauri Tarasti
ministeri