Professori Jukka Mähönen
Oslon yliopisto

LAUSUNTO

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on kutsunut minut asiantuntijana kuultavaksi hallituksen esityksestä 33/2016 vp eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä uskonnonvapauslain muuttamisesta. Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Yhdistys on oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä ja jonka jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista (yhdistyslain [503/1989] 6 §). Päätösvaltaa yhdistyksessä käyttävät yhdistyksen kokoukseen kokoontuneet yhdistyksen jäsenet. Päätökset tehdään yleensä äänten enemmistöllä ellei yhdistyslaista tai yhdistyksen säännöistä muuta johdu (yhdistyslain 27 §). Tämän lisäksi yhdistyksellä on oltava hallitus, jonka on lain ja sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita (yhdistyslain 35 §:n 1 momentti).

Yhdistys voi kuitenkin toimia rekisteröimättömänä. Rekisteröimättömän yhdistyksen puolesta tehdystä toimesta aiheutuneesta velvoitteesta vastaavat toimeen osallistuneet tai siitä päättäneet henkilökohtaisesti ja yhteisvastuullisesti. Yhdistyksen muut jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti sellaisesta velvoitteesta. (Yhdistyslain 58 §:n 2 momentti.)

Rekisteröimättömän yhdistyksen osalta vastuusuhteet ovat siis selkeät: ne jotka osallistuvat toimeen tai päättävät siitä, myös vastaavat päätöksen seurauksista henkilökohtaisesti. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenillä tai hallituksen jäsenillä ei ole henkilökohtaista velkavastuuta. Toisaalta rekisteröidyn yhdistyksen jäsenten on lähtökohtaisesti tyydyttävä jäsenten enemmistön tai hallituksen tekemiin päätöksiin. Tämä vaatii puolestaan kannan ottamista siihen, tarvitaanko laissa erityisiä säännöksiä jäsenten ja velkojien oikeussuojan

turvaamiseksi esimerkiksi toiminnan uudelleen järjestelyissä (esimerkiksi toiminnan siirtämisessä toiseen yksikköön, yhdistyksessä yleensä toimintasiirrolla ja purkamisella, muissa yhteisömuodoissa esimerkiksi sulautumisella tai jakautumisella).

Yhdistysten merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa on merkittävä. Kansalaisyhteiskunnan toiminta nojaa pitkälti yhdistyksissä tapahtuvaan toimintaan. Vaikka taloudellista yhdistystoimintaa harjoitetaan lähinnä osuuskuntamuodossa (varsinaisten taloudellisten yhdistysten ollessa lähinnä historiallinen kuriositeetti), yhdistyksillä on merkittävä rooli myös taloudessa esimerkiksi institutionaalisina osakkeenomistajina pörssiyhtiöissä. Yhdistykset harjoittavat myös taloudellista toimintaa erityisesti ns. kolmannella sektorilla yhdessä säätiöiden kanssa. Yhdistysten ja säätiöiden toiminta muistuttaakin suuresti toisiaan. Ottaen huomioon yhdistysten merkitys sekä jäsenilleen että yhteiskunnalle, niitä koskevan sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja selkeää. Samalla on tunnistettava yhdistysten merkitys merkittävinä liiketoimintayksikköinä.

Yhdistyslain uudistaminen on siis yhtä vaikeaa kuin osakeyhtiöiden. Osakeyhtiölaki (624/2006) sääntelee kaikkia suomalaisia osakeyhtiöitä pienistä yhden- ja kahdenyhtiöistä suuriin monikansallisiin pörssiyhtiöihin. Samalla tavalla yhdistyslaki sääntelee kaikkia yhdistyksiä pienistä harrastekerhoista suuriin liiketoimintaa harjoittaviin yhdistyksiin ja pörssiyhtiöiden institutionaalisiin osakkeenomistajiin. Näiden ääripäiden välille on saavutettava tasapaino samalla tavalla kuin osakeyhtiölakia säädettäessä. Osakeyhtiölain osalta sääntely on kieltämättä liian suuryhtiösuuntautunutta. Toisaalta yhdistyslakia on tarkasteltu vastakkaisesta suunnasta unohtaen, että sääntelytarve on suurempi suurissa ja monimutkaisissa yhdistyksissä kuin pienissä harrastekerhoissa.

Toisaalta sääntelyn on oltava ennakoitavaa. Osittaisuudistukset on kohdistettava vain todellisiin ongelmiin. Mahdollista kokonaisuudistusta pohdittaessa huomion voi kiinnittää myös systemaattisiin, esimerkiksi yhteisö- ja säätiölainsäädännön yhdenmukaisuutta koskeviin kysymyksiin. Säätiölain osalta tämä tapahtui viime vuonna; uusi säätiölaki tunnistaa säätiöiden monimuotoisuuden, myös liiketoimintayksikköinä. Joku päivä tämä saattaa olla edessä myös yhdistysten osalta. Nyt ei ole kuitenkaan vielä se päivä. Nyt puheena olevassa esityksessä on kysymys osittaisuudistuksesta.

Nyt puheena olevan hallituksen esityksen mukaan rekisteröityjä yhdistyksiä on patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterissä noin 134 000. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä arvioidaan olevan useita kymmeniä tuhansia. Vuosina 1999–2014 uusia yhdistyksiä ilmoitettiin merkittäväksi yhdistysrekisteriin vuosittain 2 000–2 800, vuosittain purkautui 400–1 000 yhdistystä ja muutosilmoitusten määrä oli vuosittain 15 000–22 000. Yhdistysrekisteri-ilmoitusta ei ole tehnyt noin 50 000 yhdistystä vuoden 1995 jälkeen, 111 000 yhdistystä vuoden 2000 jälkeen ja 125 000 yhdistystä vuoden 2005 jälkeen.

Hallituksen esityksessä on kyse osittaisuudistuksesta. Siinä ehdotetaan muutettavaksi yhdistyslain yhdistyksen purkamista koskevia säännöksiä ja lisättäväksi lakiin yhdistyksen rekisteristä poistamista koskevat säännökset siten. Ehdotuksen mukaan rekisteriviranomainen saa oma-aloitteisesti käynnistää toimintansa lopettaneiden yhdistysten poistamisen yhdistysrekisteristä. Lisäksi yhdistyksen omaan päätökseen perustuvaa selvitysmenet-

telyä sekä selvitysmiehen ja purkautuvasta yhdistyksestä varoja saaneen vastuuta koskevia säännöksiä selvennettäisiin. Yhdistyslain säännöksiä yhdistyksen kokouksen päätöksen pätemättömyydestä selvennetään ja säännöksiä rekisteri-ilmoitusten tekemisestä helpotetaan. Lisäksi ehdotetaan vähäisiä sääntelyä yhdenmukaistavia teknisiä muutoksia yritys- ja yhteisötietolakiin ja uskonnonvapauslakiin.

Tarkastelen asiaa seuraavassa yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain näkökulmasta.

2. Yhdistyksen purkautuminen ja lakkauttaminen

2.1. Nykytilan arviointi

Yhdistyksen purkautuminen on yhdistyslain mukaan mahdollista yhdistyksen omasta aloitteesta, toimintansa lopettaneen yhdistyksen julistamisella purkautuneeksi sekä yhdistyksen lakkauttamisella. Lakkauttaminen ja purkautuneeksi julistaminen edellyttävät tuomioistuimen päätöstä.

Kuten esityksessä todetaan, yhdistyksen vapaaehtoisesta purkautumisesta on säännelty mahdollisimman yksinkertaisesti, jotta laissa säädettyä purkamismenettelyä käytettäisiin mahdollisimman usein silloin kun toiminta lopetetaan tai siirretään muualle.

Yksinkertaisen sääntelyn hintana on sen aukollisuus, selvitysmenettelyn tarkoitus, selvitysmiesten kelpoisuus ja toimet sekä itse selvitysmenettely on jäänyt oikeuskirjallisuudessa esitetyn varaan. Laissa ei ole esimerkiksi säännöksiä selvitystilan vaikutuksesta yhdistyksen jäsenten päätöksentekoon selvitystilan aikana. Selvitysmiehillä ole myöskään velvollisuutta esittää loppuselvitystä yhdistyksen jäsenten tarkastettavaksi toisin kuin kaikissa muissa yhteisömuodoissa.

Kuten esityksessä edelleen todetaan, useimpien purettavien yhdistysten varallisuus ja taloudellinen toiminta on vähäistä eikä niillä ole velkoja ainakaan ulkopuolisille. Erillinen selvitysmenettely ei tällaisissa yhdistyksissä ole yleensä lainkaan välttämätön. Yhdistyslaissa tarkoitettuihin selvitystoimiin ei siten tarvitse ryhtyä, jos yhdistyksen purkautumisesta päättäessä on samalla hyväksytty hallituksen laatima loppuselvitys, jonka mukaan yhdistyksellä ei ole velkoja (yhdistyslain 40 §:n 1 momentti).

Kuten edellä totesin, osittaisuudistuksen kyseessä ollen vain rikki mennyttä on syytä pyrkiä korjaamaan. Muutenkin on hyvä kysymys, missä määrin eri yhteisömuotoja koskevien säännösten tulisi ylipäätään olla yhdenmukaisia.

Muiden yhteisömuotojen osalta säädetään yksityiskohtaisemmin selvitysmenettelyn julkistamisesta, kuten selvitystilan aloittamisen rekisteröinnistä ja velkojille haettavasta julkisesta haasteesta, ja selvitysmenettelystä, kuten selvitystilan aikaisesta tilinpäätöksestä (esim. osakeyhtiölain [624/2006] 20 luvun 10–15 §). Säännökset koskevat kaikkia osakeyhtiöitä riippumatta siitä, onko niillä toimintaa tai onko niillä velkoja.

Sinänsä kysymys ei ole vähäisestä asiasta; esityksen mukaan yhdistysrekisteristä on yhdistyksien purkautumisilmoituksien perusteella poistettu viime vuosien aikana jopa yli tuhat yhdistystä vuodessa. Esityksen mukaan yhdistyksen purkaminen ilman varsinaisia selvitystoimia on ollut yleistä ja sitä on pidetty toimivana, eikä siitä tiettävästi ole aiheutunut ongelmia purkautuvan yhdistyksen velkojiensuojan kannalta. Käytännössä suurin osa yhdistyksistä on niin pieniä, ettei niillä ole merkittäviä varoja eikä velkoja. Suurempienkin yhdistysten kohdalla taloudellisesti merkittävä toiminta on yleensä yhtiöitetty.

2.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Esityksen mukaan ehdotuksella selvennettäisiin yhdistyksen selvitysmenettelyn tarkoitusta sekä selvitysmiehen ja purkautuvasta yhdistyksestä varoja saaneen vastuuta. Ehdotuksella myös parannettaisiin yhdistyksen jäsenten tiedonsaantia selvitystoimenpiteistä ja selvennetään yhdistyksen kirjanpito-, tilinpäätös-, tilintarkastus- ja toiminnantarkastusvelvollisuuden jatkumista selvitysmenettelyn ajan. Lisäksi ehdotuksella yksinkertaistettaisiin ja nopeutetaan purkautuvan yhdistyksen varojen käyttöä silloin, kun varoja ei voida käyttää säännöissä purkautumisen varalta määrättyyn tarkoitukseen.

Muutokset toteutettaisiin lisäämällä yhdistyslakiin nimenomaiset säännökset selvitysmenettelyn tarkoituksesta, selvitysmiehen vahingonkorvausvastuusta sekä purkautuneesta yhdistyksestä varoja saaneen rajoitetusta vastuusta. Yhdistyksen jäsenten tietojensaannin parantamiseksi ehdotettaisiin, että selvitysmiesten on kutsuttava yhdistyksen kokous koolle tarkastamaan loppuselvitys, jonka laatimisen ajankohdasta, sisällöstä ja tilintarkastuksesta tai toiminnantarkastuksesta säädettäisiin nimenomaisesti laissa.

Lisäksi ehdotettaisiin, että selvitysmiesten on luovutettava purkautuvan yhdistyksen varat suoraan yhdistyksen toimintaa lähellä olevan tarkoituksen edistämiseen eikä valtiolle, jos varoja ei voida käyttää säännöissä määrätyllä tavalla.

Esityksen mukaan ehdotus selventäisi selvitysmenettelyä ja parantaa yhdistyksen jäsenten, selvitysmiesten ja velkojien oikeussuojaa sekä nopeuttaa purkautuvan yhdistyksen varojen käyttämistä yhdistyksen tarkoitusta lähellä olevaan tarkoitukseen.

2.3. Johtopäätös

Ehdotusta arvioitaessa on erotettava yhtäältä tilanne, jolloin selvitysmenettely on tarpeen ja toisaalta tilanne, jolloin sitä ei tarvita. Ensiksi mainitussa tapauksessa selvitysmiehen ja purkautuneesta yhdistyksestä varoja saaneen vastuun selventäminen, loppuselvityksen tilintarkastus, toiminnantarkastus ja tarkastaminen yhdistyksen kokouksessa sekä rekisteriviranomaisen määräämän selvitysmiehen laatiman loppuselvityksen nähtävänä pitäminen parantavat yhdistyksen jäsenten ja velkojien suojaa. Ehdotus on näillä perusteilla kannatettava.

Jälkimmäisessä tapauksessa ehdotus ei käytännössä vaikuta pienimuotoista toimintaa harjoittavien yhdistysten purkamisen kustannuksiin, koska tällaiset yhdistykset voidaan jatkossakin purkaa ilman erillisiä selvitystoimia. Tältäkin osin ehdotus on kannatettava.

3. Toimimattoman yhdistyksen purkaminen

3.1. Nykytilan arviointi

Toimintansa lopettanut yhdistys voidaan purkaa tuomioistuimen päätöksellä hakemuksesta, jonka voi tehdä yhdistyksen jäsen tai muu, jota asia koskee. Hakemuksen voi tehdä heti, kun toiminta on päättynyt, jos lopettamisesta on riittävä selvitys. Lisäksi yhdistyksen toiminnan on katsottava loppuneen, jos yhdistyksestä viimeksi yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut kymmenen vuotta eikä muuta näytetä. (Yhdistyslain 41 §.) Oikeuskirjallisuuden ja -käytännön mukaan riittäväksi selvitykseksi toiminnan jatkumisesta riittää yleensä yhdistyksen edustajan ilmoitus (Heikki Halila & Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus (2011), s. 615 ja Vaasan HO 22.9.2003 n:o 1209).Yhdistykselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hakemuksen johdosta. Jollei yhdistysrekisteriin viimeksi merkittyä hallituksen puheenjohtajaa tai yhdistyksen nimenkirjoittajia tavoiteta purkamishakemuksen tiedoksi antamista varten, tilaisuuden varaaminen yhdistykselle tapahtuu oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetun julkisen kuulutuksen kautta.

3.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan toimintansa lopettaneen yhdistyksen rekisteripoiston helpottaminen sekä yhdistysrekisteritietojen ajantasaisuuden ja oikeellisuuden parantaminen edellyttää, että toimintansa lopettaneet yhdistykset voidaan poistaa rekisteristä nykyistä tuomioistuinkäsittelyä kevyemmällä menettelyllä. Ehdotuksella helpotettaisiin ja nopeutetaan toimimattoman yhdistyksen purkamista ja rekisteripoistoa silloin, kun toiminnan lopettaminen on riidatonta. Ehdotuksen tarkoitus on keskittää yhdistyksen purkamiseen liittyvät viranomaistoimet mahdollisimman pitkälti rekisteriviranomaiselle. Yhdistyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että riidatonta purkamista koskevan hakemuksen käsittelisi patentti- ja rekisterihallitus nykyisen käräjäoikeusmenettelyn sijasta. Patentti- ja rekisterihallituksen olisi ennen päätöstä varattava yhdistykselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti hakemuksen voi tehdä yhdistyksen tai sen hallituksen jäsen, yhdistyksen velkoja tai muu, jota asia koskee. Jos toiminnan lopettaminen kiistetään yhdistyksen taholta, hakijan olisi patentti- ja rekisterihallituksen asettamassa määräajassa saatettava vireille voimassa olevan lain 41 §:n 1 momenttia vastaava kanne yhdistyksen julistamiseksi puretuksi tai hakemus raukeaa. Hakemus raukeaa myös siinä tapauksessa, että yhdistys itse päättää selvitystoimista siten kuin yhdistyslain 40 §:ssä säädetään.

Kaupparekisterikäytäntöä vastaavasti yhdistysrekisteristä poistetut yhdistykset on palautettava hallintolain virheen oikaisua koskevien säännösten perusteella. Lakiehdotuksessa säännellään menettely, jota rekisteriviranomaisen tulee poistomenettelyn yhteydessä noudattaa. Menettelyllä pyritään selvittämään, onko yhdistyksellä toimintaa. Jos rekisteriviranomainen on epäonnistunut selvittelytyössä ja poistanut toimivan yhdistyksen, päätös on perustunut virheelliseen tietoon yhdistyksen toiminnan lakkaamisesta.

3.3. Johtopäätös

Esitys selkeyttäisi rekisteristä poistamista koskevaa menettelyä ja alentaisi todennäköisesti sen kustannuksia. Esitys on kannatettava.

4. Toimintansa lopettaneiden yhdistysten rekisteristä poistaminen

4.1. Nykytilan arviointi

Muusta yhteisölainsäädännöstä poiketen yhdistyslaissa ei säädetä rekisteriviranomaisaloitteisesta yhdistyksen selvitystilasta eikä rekisteristä poistamisesta. Voimassa olevan yhdistyslain valmistelun yhteydessä pidettiin tarpeellisena poistaa yhdellä kertaa yhdistysrekisteristä ne yhdistykset, joiden toiminta oli loppunut, vaikka varsinaisia lain mukaisia purkautumistoimenpiteitä ei ollut tehty. Yhdistysrekisterin tietojen ajantasaistamisella pyrittiin lain esitöiden mukaan vähentämään oikeuskelpoisuutensa säilyttäneiden, mutta toimintansa tosiasiallisesti lopettaneiden yhdistysten järjestöelämälle aiheuttaneita ongelmia (HE 64/1988 vp., s. 82). Yhdistyslain voimaantulon yhteydessä toimintansa lopettaneiden yhdistysten poistaminen viranomaisaloitteisesti yhdistysrekisteristä toteutettiin määräaikaisella, kertaluontoisella erityislailla vuosina 1990–1992 (laki eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä [504/1989]).

Rekisteripoistoa koskevan erityislain ei katsottu suoranaisesti johtavan rekisteristä poistetun yhdistyksen purkautumiseen vaan poistetuista yhdistyksistä tuli lain ja sen esitöiden mukaan rekisteröimättömiä. Kun sääntelyn katsottiin koskevan vain yhdistysten oikeudellista muotoa eikä niiden olemassaoloa, voitiin sääntely rajoittaa vain poistamismenettelyyn (HE 64/1988 vp., s. 82). Yhdistyslainsäädännöstä ei ilmene, mitä rekisteristä poistettavan yhdistyksen mahdolliselle omaisuudelle tapahtuu ja miten rekisteristä poistettu yhdistys tarvittaessa selvitetään. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, suurimmassa osassa rekisteripoistoista tällaiset säännöt eivät ole olleet käytännössä tarpeen.

4.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Nyt puheena olevan ehdotuksen taustalla on valtiovarainministeriön johdolla valmisteltava hallituksen esitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi, joka perustuu EU-sääntelyyn (komission ehdotukset uudeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (KOM(2013) 45 lopullinen) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana (KOM(2013) 44 lopullinen)). Tässä yhteydessä on tarpeen perustaa erillinen muun muassa yhdistykset kattava edunsaajarekisteri jonka toteuttamiseksi Y-tunnus annetaan viran puolesta kaikille yhdistyksille. Toimimattomien yhdistysten poistaminen yhdistysrekisteristä helpottaisi Y-tunnuksen antamista sekä edunsaajarekisterin toteutusta ja pitoa. Tarkoitus olisi, että toimimattomat yhdistykset on poistettu yhdistysrekisteristä ennen tässä tarkoitetun lainsäädännön voimaantuloa. Y-tunnuksen antamisen ja edunsaajarekisterin sisältävä lakiesitys on esityksen mukaan tarkoitus antaa siten, että lait tulevat voimaan ja

Y-tunnus voidaan antaa viran puolesta kaikille rekisteröidyille yhdistyksille keväällä 2017.

Kuten esityksessä todetaan, toimintansa lopettaneiden yhdistysten lukumäärän arviointi muutosilmoitusten perusteella on vaikeaa, koska pienillä yhdistyksillä muutokset voivat olla hyvin harvinaisia tai yhdistykset eivät tee maksullisia muutosilmoituksia. Patentti- ja rekisterihallitus on kuitenkin arvioinut, että yhdistysrekisterissä on kymmeniä tuhansia toimintansa lopettaneita yhdistyksiä.

Esityksessä kuitenkin todetaan, että toimimattomien yhdistysten poisto yhdistysrekisteristä edellyttää poisto-ohjelmien tekemistä, jotta kymmenien tuhansien yhdistysten poistaminen olisi käytännössä mahdollista. Patentti- ja rekisterihallitus arvioi hallituksen esityksen mukaan, että poisto-ohjelma, joka sisältää poiston palautuksen ja siihen liittyvän sähköisen asioinnin, maksaa enintään 50 000 euroa (kertakustannus). Poisto-ohjelman tekemisestä aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa rekisteriviranomaisen maksutuloilla ja ne on otettu huomioon rekisteriviranomaisen vuoden 2016 budjetissa. Rekisteri-ilmoitusten sisältövaatimusten vähentäminen vähentää vähäisessä määrin ilmoitusten käsittelyn henkilötyökustannuksia ja helpottaa ilmoitusten koneellisen käsittelyn toteuttamista.

On kuitenkin mahdollista, että myöhemmin toteutettavissa poistoissa ei voida enää hyödyntää käsittelyjärjestelmään nyt tehtävää muutosta. Yhdistysrekisterin nykyisestä käsittelyjärjestelmästä joudutaan todennäköisesti luopumaan lähivuosina teknisistä syistä. Yhdistysrekisteri-ilmoitusten käsittely tapahtuu jatkossa mahdollisesti samalla käsittelyjärjestelmällä, jolla kaupparekisteri-ilmoitukset käsitellään. Yhdistysrekisterin poistomenettelyn toteuttaminen tässä vaiheessa on kuitenkin tarpeen vuonna 2017 toteutettavan edunsaajarekisterin vuoksi.

4.3. Johtopäätös

Esitykselle ei ole nähtävissä suurta yhdistysoikeudellista tarvetta. Sen taustalla on käytännön tarve vähentää niiden yhdistysten määrää, joille on annettava Y-tunnus.

Ottaen huomioon nämä esityksen täytäntöönpanoon liittyvät käytännön epävarmuudet, esityksen taustalla olevat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä koskevat legitiimit tavoitteet voidaan toteuttaa tässä vaiheessa erityislailla vuoden 1989 erityislain tavoin. Kun toimiville yhdistyksille on saatu annettua tarvittavat Y-tunnukset, pysyväisluonteisten rekisteristä poistamista koskevien sääntöjen yhdistysoikeudellista tarvetta voidaan arvioida uudelleen.

5. Yhdistyksen päätöksen pätemättömyys

5.1. Nykytilan arviointi

Yhdistyslain mukaan jäsen, hallitus ja hallituksen jäsen voi nostaa yhdistystä vastaan kanteen yhdistyksen päätöksen julistamiseksi pätemättömäksi, jos yhdistyksen päätös ei ole syntynyt asianmukaisessa järjestyksessä tai jos se muutoin on lain tai yhdistyksen sääntöjen vastainen. Moiteoikeus koskee yhdistyksen kokouksen, valtuutettujen ja hallituksen päätöksiä. (Yhdistyslain 32 ja 33 §.) Oikeutta moitekanteen nostamiseen ei kuitenkaan ole sillä, joka on kokouksessa myötävaikuttanut päätöksen tekemiseen. Halutessaan säilyttää moiteoikeuden kokoukseen osallistuvan on siten joko vastustettava päätöstä tai ilmoitettava pidättäytyvänsä äänioikeuden käyttämisestä asiassa. Jäsen, joka ei ole ollut kokouksessa läsnä, säilyttää moiteoikeutensa, koska hän ei ole kokouksessa ollut myötävaikuttamassa päätöksen tekemiseen.

Muusta yhteisölainsäädännöstä poiketen yhdistyslaissa ei päätöksenteon menettelyvirheen osalta edellytetä, että virhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön tai muuten jäsenen oikeuteen (vrt. osakeyhtiölain 21 luvun 1§ 1 momentti ja säätiölain [487/2015] 7 luvun 1§ 1 momentti). Kuten esityksessä todetaan, oikeuskirjallisuudessa (Heikki Halila & Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus (2011), s. 458) ja vanhemmassa oikeuskäytännössä (esim. KKO 1951 II 103) on kuitenkin katsottu, ettei mikä tahansa virhe voi aiheuttaa päätöksen pätemättömyyttä. Päätöksen moitekanne ei siten voi menestyä, jollei virheellä ole voinut olla vaikutusta päätökseen. Virheen vaikutus päätökseen arvioidaan tapauskohtaisesti.

Hallituksen esityksessä todetaan, että voimassa olevan lain päätöksen moitteenvaraisuutta koskeva säännös olisi yhdistyskäytännössä aiheuttanut epäselvyyttä siitä, milloin päätöksenteon menettelyvirhe voi johtaa päätöksen pätemättömyyteen. Epäselvä oikeustila on voinut muun muassa rajoittaa yhdistysten päätöksenteon järjestämistä tietoliikenneyhteyden tai muiden teknisten apuvälineiden avulla.

Esityksessä todetaan, että muusta yhteisölainsäädännöstä poikkeavan pätemättömyysperusteen vaikutusta yhdistyksen kokouksen etäosallistumiseen on arvioitu erikseen erityisesti verkon kautta tapahtuvan etäosallistumisen kannalta. Erilaisten kokousmenettelyyn liittyvien virheiden mahdollisuus korostuu verkon kautta toimittaessa ja uuden etäosallistumisen mahdollistavan teknologian käyttöönoton myötä. Osa tällaisista virheistä voi olla sellaisia, että ne eivät kuitenkaan vaikuta yhdistyksen kokouksen päätökseen tai jäsenen oikeuteen muuten. Erityisesti verkon kautta tapahtuva osallistuminen huomioon ottaen muusta yhteisölainsäädännöstä poikkeavaa mahdollisesti matalampaa kynnystä päätöksen pätemättömyyteen on pidetty vaikeana perustella.

5.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Kokousten pitämisen ja etäosallistumisen käyttöönoton helpottamiseksi lakia on ehdotuksen mukaan tarpeen selventää muita yksityisiä yhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä vastaavasti siten, että menettelyvirhe voi johtaa yhdistyksen päätöksen pätemättömyyteen vain,

jos sillä on voinut olla merkitystä päätöksen sisältöön tai muutoin yhdistyksen jäsenen oikeuteen.

Yhdistyksen päätöksen pätemättömyyttä koskevaa yhdistyslain säännöstä ehdotetaan tämän vuoksi selvennettäväksi muuta yhteisölainsäädäntöä vastaavasti siten, että muotovirheen perusteella päätöstä voi moittia vain, jos virhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön tai yhdistyksen jäsenen oikeuteen. Ehdotus selventää esityksen mukaan yhdistyksen päätöksentekoa ja helpottaa etäosallistumisen järjestämistä ilman merkittäviä vaikutuksia jäsenten oikeussuojaan. Uutta säännöstä sovelletaan lain voimaantulon jälkeen tehtyyn päätökseen.

5.3. Johtopäätös

Muusta yhteisölainsäädännöstä poikkeava moitekynnys ei vaikuta aiheuttaneen kuitenkaan merkittäviä ongelmia yhdistyksille tai niiden jäsenille. En näe ehdotukselle tarvetta.

6. Yhdistyksen rekisteri-ilmoituksien tekeminen

6.1. Nykytilan arviointi

Ilmoitus yhdistyksen rekisteröimiseksi (perusilmoitus) sekä ilmoitukset sääntöjen muuttamisesta ja hallituksen puheenjohtajan tai nimenkirjoittajan vaihtumisesta on tehtävä patentti- ja rekisterihallitukselle. Muusta yhteisölainsäädännöstä poiketen yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan on aina allekirjoitettava edellä mainitut ilmoitukset ja vakuutettava, että ilmoituksessa mainitut tiedot ovat oikeat ja että nimenkirjoittajat ovat täysivaltaisia. Muissa yhteisömuodoissa ja säätiössä hallituksen jäsenet, toimitusjohtaja ja toiminimenkirjoittajat voivat allekirjoittaa vastaavat rekisteri-ilmoitukset (yritys- ja yhteisötietolain [244/2001] 14 §). Muissa yhteisömuodoissa ja säätiössä rekisteriviranomainen voi rekisteritietojen perusteella selvittää oikeuden ilmoituksen tekemiseen, koska yhteisön tai säätiön hallituksen kaikki jäsenet ilmoitetaan ja merkitään kaupparekisteriin tai säätiörekisteriin.

Kaupparekisterilaista ja säätiölaista poiketen yhdistyslaissa ei säädetä eronneen tai erotetun hallituksen puheenjohtajan tai nimenkirjoittajan oikeudesta itse ilmoittaa asemansa päättymisestä yhdistysrekisteriin. Tämän vuoksi rekisteriviranomainen ohjaa ilmoituksen tekijän nostamaan vahvistuskanteen käräjäoikeudessa, jos yhdistys ei suostu ilmoittamaan muutosta rekisteröitäväksi.

Esityksen mukaan erityisesti yhdistysrekisterin sähköisten palvelujen kehittämisen osalta epäkohtana on pidetty sitä, että yhdistysrekisterin sähköinen tunnistaminen ei yhdistyslain perus- ja muutosilmoituksen tekemistä koskevista rajoituksista johtuen mahdollista sitä, että muu kuin yhdistyksen puheenjohtaja sähköisesti allekirjoittaa yhdistysrekisteriin tehtävän ilmoituksen.

6.2. Hallituksen esityksen tavoitteet

Yhdistyksen rekisteri-ilmoitusten tekemistä koskevia yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain säännöksiä muuttamalla helpotettaisiin yhdistyksen rekisteri-ilmoitusten tekemistä muita yksityisiä oikeushenkilöitä vastaavalla tavalla. Ehdotuksessa rekisteri-ilmoituksen allekirjoittamiseen oikeutettujen piiriä laajennettaisiin siten, että hallituksen puheenjohtajan lisäksi myös muut hallituksen jäsenet voivat allekirjoittaa ilmoituksen. Ilmoitusten tekemistä ja käsittelyä helpotetaan myös siten, että rekisteriin ilmoitettavan henkilön täysivaltaisuus tarkistetaan viran puolesta koneellisesti.

Lisäksi ehdotetaan, että yhdistys voisi tarpeen mukaan ilmoittaa rekisteriin hallituksen kaikki jäsenet ilmoitusten tekemisen helpottamiseksi. Tiedossa olevan yhdistysrekisterin tietojärjestelmän kokonaisuudistuksen vuoksi tämä uudistus tulee voimaan myöhemmin erikseen valtioneuvoston asetuksella säädettävänä aikana. Näillä näkymin uudistus toteutuu vuonna 2017.

6.3. Johtopäätös

Yhdistyslain 35 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan hallitus edustaa yhdistystä. Tämän lisäksi yhdistystä edustaa suoraan lain (36 §:n 1 momentti) hallituksen puheenjohtaja. Hallituksen puheenjohtajan henkilökohtaista edustamisoikeutta voidaan kuitenkin säännöillä rajoittaa niin, että edustamisoikeus on kahdella tai useammalla henkilöllä vain yhdessä. Edustamisoikeutta voidaan laajentaa puolestaan siten, että yhdellä tai useammalla hallituksen jäsenellä, asemansa perusteella muulla henkilöllä tai henkilöllä, jolla on siihen hallituksen erikseen antama henkilökohtainen oikeus, on edustamisoikeus. (Yhdistyslain 36 §:n 1–3 momentti.)

Yhdistyslain 39 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan hallituksen jäsen, yhdistyksen toimihenkilö ja toiminnantarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhdistykselle. Sama koskee yhdistyslakia tai yhdistyksen sääntöjä rikkomalla yhdistyksen jäsenelle tai muulle (esimerkiksi velkojalle tai yhdistyksen muulle sopimuskumppanille) aiheutettua vahinkoa.

On kuitenkin huomattava, että yhdistysrekisteriin ei ilmoiteta hallituksen jäseniä, vaikka hallituksella on edustamisoikeus. Yhdistyslain 48 §:n 2 momentin 1. virkkeen mukaan perusilmoituksessa on ilmoitettava ainoastaan yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan täydellinen nimi, osoite, kotikunta ja henkilötunnus sekä mahdollinen nimenkirjoitusoikeutta koskeva 36 §:ssä tarkoitettu rajoitus. Yhdistyslain 52 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta sekä hallituksen puheenjohtajan ja nimenkirjoittajan vaihtumisesta on tehtävä rekisteriin ilmoitus.

Näistä säännöksistä ei kuitenkaan seuraa, että yhdistyslain 48 §:n 3 momenttia ja yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n 1 momentin 7 kohtaa olisi tarpeen muuttaa siten, että yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan lisäksi hallituksen muut varsinaiset jäsenet ovat vastuussa ilmoitusten tekemisestä ja voivat allekirjoittaa yhdistyslaissa ja yritys- ja yhteisötietolaissa tarkoitetut ilmoitukset. Yhdistyslain 52 §:n 3 momentin mukaan kun hallituksen pu-

heenjohtajan tai nimenkirjoittajan vaihtuminen on merkitty rekisteriin, muutoksen on katsottava tulleen sivullisen tietoon paitsi, jos käy selville, ettei sivullinen ole muutoksesta tiennyt eikä ollut velvollinen tietämään. Ennen muutoksen merkitsemistä rekisteriin ei siihen voida vedota muuta kuin sitä vastaan, jolla näytetään olleen siitä tieto.

Lain tarkoitus ei siis ole, että yhtiön sopimuskumppanilla tai vahingonkärsijällä olisi oikeus rekisteristä selvittää hallituksen kokoonpano. Hallituksen on joka tapauksessa lain ja sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita (yhdistyslain 35 §:n 1 momentin 2. virke). Hallitus on tämän säännöksen ja yhdistyslain 39 §:n 1 momentin mukaan vastuussa joka tapauksessa siitä, että yhdistys noudattaa lakia. Hallituksella on myös valvontavelvollisuus sen suhteen, että hallituksen puheenjohtaja allekirjoittaa yhdistyslaissa ja yritys- ja yhteisölaissa tarkoitetut ilmoitukset. Hallituksen puheenjohtajalla on korostunut vastuu noudattaa lakia, ja hän on puolestaan henkilökohtaisesti vastuussa vahingosta, jonka hän laiminlyönnillään aiheuttaa yhdistykselle, jäsenelle tai muulle.

Näillä perusteilla ehdotus, jonka mukaan yhdistys voi tarpeen mukaan ilmoittaa rekisteriin hallituksen kaikki jäsenet ilmoitusten tekemisen helpottamiseksi, on tarpeeton ja jopa harhaanjohtava, koska tällaista *velvollisuutta* ei ole. Hallituksen jäsenten vastuu ei riipu siitä, onko heidät ilmoitettu rekisteriin vai ei.

Sen sijaan pidän perusteltuna yhdistysrekisteritietojen ajantasaisuuden parantamiseksi ja ilmoituksen tekemisen helpottamiseksi muuttaa yhdistyslain 52 §:n 3 momenttia siten, että hallituksen puheenjohtajan omaa eroa koskevan rekisteri-ilmoituksen voi tehdä suoraan yhdistysrekisteriin. Tämä korostaa eronneen hallituksen puheenjohtajan oikeusturvaa, koska lain rakenteen mukaan hän on lähtökohtaisesti yksin vastuussa esimerkiksi hallituksen aiheuttamasta vahingosta.

Haluan korostaa, että edellä mainitusta kannastani ei seuraa, että pitäisi yhdistyksen hallituksen jäsenten vastuuta vähäisempänä kuin esimerkiksi osakeyhtiön, osuuskunnan tai säätiön hallituksen jäsenen vastuuta. Myös yhdistyksen hallituksen jäsen on vastuussa aiheuttamastaan taloudellisesta vastuusta. Ottaen huomioon sen, että yhdistys voi harjoittaa taloudellisesti laajaakin toimintaa, sen toiminnassa aiheutuneen vahingon määräkin voi olla huomattava. Yhdistyslain vahingonkorvaussäännösten merkitystä ei pidä siis aliarvioida suhteessa muihin yhteisölainsäädännön vastaaviin säännöksiin, vaikka yhdistysrekisteriä ja rekisteri-ilmoituksia koskeva sääntely poikkeaakin muusta yhteisölainsäädännöstä.

7. Yksityiskohtaisia huomioita

7.1. Yhdistyslaki

40 §. Kun selvitysmenettely ei ole pakollinen, ei ole myöskään syytä säätää muun yhteisölainsäädännön tavoin velvollisuudesta yhdistyksen selvitystilaan asettamisesta ja selvitystilan merkitsemisestä yhdistysrekisteriin.

Ehdotus, jonka mukaan selvitysmiesten on luovutettava purkautuvan yhdistyksen varat sen toimintaan läheisesti liittyvän tarkoituksen edistämiseen, jos varoja ei voida käyttää säännöissä purkautumisen varalta määrätyllä tavalla, on kannatettava ja yhdenmukainen säätiölain kanssa.

Pykälän uusi 5 *momentti*, jonka mukaan purkautumisen rekisteröinnin jälkeen yhdistys voi jatkaa rekisteröimättömänä yhdistyksenä, jolla ei ole enää varoja eikä velkoja, on kannatettava ja selkeyttää oikeustilaa sekä palvelee yhdistystoimintaa.

41 a §. Ehdotus on yleisenä normina tarpeeton. Hallitus voi antaa erillisen esityksen edellä mainituin perustein kertaluonteisesta rekisteristä poistosta ennen Y-tunnusten jakamista. Erityislain säännökset voisivat vastata ehdotettua 41 a §:ää, jonka esityksessä todetaan vastaavan vuoden 1989 erityislakia, jonka perusteella rekisteriviranomaisen aloitteesta rekisteristä poistettiin toimimattomat yhdistykset 1990–1992.

41 b § on tarpeen edellä mainituista syistä. Rekisteristä poistamisen jälkeen yhdistykseen sovelletaan lain 10 luvun säännöksiä rekisteröimättömästä yhdistyksestä. Rekisteristä poistamisen jälkeen yhdistys ei siten voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata. Rekisteristä poistamisen jälkeen yhdistyksen puolesta tehdystä toimesta aiheutuneesta velvoitteesta vastaavat toimeen osallistuneet tai siitä päättäneet henkilökohtaisesti ja yhteisvastuullisesti.

Ennen rekisteristä poistamista yhdistykselle tulleiden varojen ja velkojen osalta yhdistystä pidettäisiin eräistä yhteisomistussuhteista annetun lain (yhteisomistuslain, 180/1958) 1 §:n 3 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuna siviiliyhtiönä. Säännöksen mukaan yhteisomistuslain säännösten estämättä on myös noudatettava mitä muun kuin lailla säännellyn yhtiön osakkaiden välisestä oikeudellisesta suhteesta on osakkaiden kesken katsottava sovituksi.

48 §. Ehdotuksen *2 momentin* mukaan yhdistys voisi ”tarpeen mukaan” ilmoittaa rekisteröitäväksi koko hallituksen. Tämä voisi ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olla tarpeen yhdistyksen toiminnan, kuten erilaisten ilmoitusten tekemisen helpottamiseksi ja yhdistyksen avoimuuden lisäämiseksi.

Kuten olen edellä todennut, mahdollisuus tällaisten vapaaehtoisten tietojen antamiseen on harhaanjohtavaa, en kannata sitä. Tämän vuoksi en myöskään kannata *3 momentin* mukaista ehdotusta, jonka mukaan yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan *tai* hallituksen muun täysivaltaisen jäsenen *on allekirjoitettava* ilmoitus. (Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat harhaanjohtavat tältä osin; niiden mukaan hallituksen muut täysivaltaiset jäsenet ”voivat” allekirjoittaa perusilmoituksen. Ehdotuksen sanamuodon mukaan kyseessä ei ole kuitenkaan oikeus vaan velvollisuus.)

Tämä ehdotettu velvollisuus asettaisi hallituksen muille jäsenille valvontavelvollisuuden sen suhteen, että hallituksen puheenjohtaja täyttää lakisääteisen velvollisuutensa. Säännös on kohtuuton erityisesti niiden hallituksen jäsenten osalta, joilla ei ole rekisteri-ilmoituksen osalta osaa eikä arpaa muuten, toisin sanoen, joilla ei ole henkilökohtaisesta

edustamisoikeutta. Koska lähtökohta on, että vain hallituksen puheenjohtaja ”kirjoittaa yhdistyksen nimen”, on hänellä oltava selkeästi yksin vastuu rekisteri-ilmoitusten tekemisestä.

Sen sijaan kannatan muutosta, jonka mukaan hallituksen puheenjohtajan ei enää tarvitsisi vakuuttaa ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta, koska väärien tietojen ilmoittamiseen viranomaiselle sovelletaan sitä koskevaa yleistä lainsäädäntöä samalla tavalla kuin väärien tietojen ilmoittamiseen kaupparekisteriin tai säätiörekisteriin. Kannatan myös ehdotusta, jonka mukaan hallituksen puheenjohtajan ei myöskään tarvitsisi enää antaa vakuutusta rekisteröitäväksi ilmoitettavien henkilöiden täysivaltaisuudesta, mikä tarkistetaan viranpuolesta koneellisesti vastaavasti kuin kaupparekisteri-ilmoitusten osalta.

52 §. Ehdotuksen *1 momentin 1. virkkeen* mukaan yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta sekä hallituksen puheenjohtajan, rekisteriin merkityn hallituksen muun jäsenen ja nimenkirjoittajan vaihtumisesta on tehtävä rekisteriin ilmoitus (muutosilmoitus), johon sääntöjä muutettaessa on liitettävä muutetut säännöt. Edellä olevin perustein en kannata ehdotusta rekisteriin merkityn hallituksen muun jäsenen osalta, koska tällaista oikeutta ei mielestäni ottaa lainkaan lakiin.

(Yksityiskohtaiset perustelut ovat tältä osalta selkeät, koska kyseessä olisi kaikkien hallituksen jäsenten velvollisuus, josta olisivat vastuussa yhdistyksen hallituksen kaikki täysivaltaiset varsinaiset jäsenet.)

Myös *2. virkkeen* osalta viittaan edellä lausumaani.

Ehdotuksen 1 momentin *3. virkkeen* mukaan Muutosilmoituksen voi allekirjoittaa myös ilmoituksen tekemisestä vastuussa olevan valtuuttama. Ehdotus on hallituksen puheenjohtajan osalta kannatettava. Samoin kannatan *4. virkkeen* ehdotusta sitä osin, että hallituksen puheenjohtaja, joka on eronnut yhdistysrekisteriin merkitystä asemastaan tai jonka rekisteriin merkitty tehtävä on lakannut, saa itse tehdä tästä ilmoituksen. Muun ”nimenkirjoittajan” eroamisen rekisteröimisestä on aina vastuussa hallituksen puheenjohtaja.

7.2. Yritys- ja yhteisötietolaki

14 §. Yritys- ja yhteisötietolain 1 momentissa säädetään niistä luonnollisista henkilöistä, jotka ovat fyysisesti vastuussa rekisteri-ilmoitusten tekemisestä. Näin momentin 5 kohdan mukaan osakeyhtiön, osuuskunnan, säästöpankin, hypoteekkiyhdistyksen, vakuutusyhdistyksen, asumisoikeusyhdistyksen ja säätiön puolesta vastuussa rekisteri-ilmoitusten tekemisestä ovat hallituksen varsinaiset jäsenet. Yhdistyslain mukaan vastuu on vain hallituksen puheenjohtajalla. Tämän mukaisesti yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan vastuussa rekisteri-ilmoitusten tekemisestä on hallituksen puheenjohtaja.

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rekisteröidyssä yhdistyksessä ilmoituksen tekemisestä ovat vastuussa hallituksen puheenjohtajan lisäksi hallituksen kaikki varsinai-

set jäsenet. Ehdotus vastaisi sisällöltään muita omistajien tai jäsenten rajoitetulla vastuulla toimivia yhteisömuotoja ja säätiötä koskevia lain vaatimuksia.

Edellä mainituilla perusteilla en kannata tällaisen velvollisuuden asettamista kaikille hallituksen jäsenille.

Oslossa 19.4.2016

Jukka Mähönen
professori
Oslo