OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
LsN Markus Tervonen

9.5.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI YHDISTYSLAIN, YRITYS- JA YHTEISÖTIETOLAIN 14 §:N SEKÄ USKONNONVAPAUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 33/2016 vp)

Lakivaliokunnalle toimittamansa vastineen lisäksi oikeusministeriö lausuu eräiden valiokunnassa esille nousseiden kysymysten osalta kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä

Yhdistymisvapaus ja yhdistysten itsemääräämisoikeus (yhdistysautonomia) ovat yhdistyslain keskeisiä lähtökohtia. Oikeuskirjallisuudessa (Halila-Tarasti, Yhdistysoikeus, 2010, s. 47) yhdistymisvapautta ja yhdistysautonomiaa on arvioitu seuraavasti:

> *”Jotta yhdistysvapaus voisi toteutua yhdistystoiminnassa, on yhdistyksen itsensä voitava mahdollisimman laajalti päättää, miten se järjestää sisäisen toimintansa. - - - Yhdistysautonomiaan kuuluu oikeus lain sallimissa rajoissa päättää säännöistä ja oikeus itse valita jäsenensä, mutta myös se, ettei julkinen valta tai mikään muukaan ulkopuolinen taho voi määrätä asiakysymyksissä yhdistyksen päätöksen sisältöä. - - - Yhdistyksellä ei myöskään ole yleistä velvollisuutta antaa toiminnastaan tietoja ulkopuolisille; viranomaisten tietojensaantioikeuden on perustuttava erityiseen lain säännökseen.”*

Osa ehdotusta kommentoineista asiantuntijoista on edellä yhdistysautonomiasta mainitun suuntaisesti esittänyt, että yhdistyslaissa pitää välttää liian viranomaiskeskeistä sääntelyä. Yhdistysautonomian turvaamiseksi käsillä oleva esitys lähteekin siitä, että yhdistyksen jäsenet käyttävät ensisijaisesti heille lain mukaan kuuluvaa päätösvaltaa ilman, että viranomainen puuttuu yhdistyksen toimintaan. Vasta viime kädessä, pitkään jatkuneen passiivisuuden perusteella tai silloin kun ulkopuolisen oikeus voi riippua asianmukaisesta hallituksen puheenjohtajaa koskevasta rekisterimerkinnästä, ehdotetaan rekisteriviranomaiselle mahdollisuutta puuttua yhdistyksen toimintaan rekisteripoiston tai purettavaksi määräämisen kautta. Tällöinkin pyritään käy-

tettävissä olevin tarkoituksenmukaisin keinoin (mm. viranomaisen selvitysvelvollisuus, tiedottaminen, yhdistyksen kuuleminen) minimoimaan menettelystä toimiville yhdistyksille aiheutuva haitta. Voimassa olevaa lakia vastaavasti esityksessä ehdotetaan säilytettävän PRH:n rooli yhdistysrekisteriviranomaisena, jolla ei ole toimivaltaa yhdistysten valvontaan.

Yhdistystoiminnan aatteellinen tarkoitus on yhdistymisvapauden ja yhdistysautonomian ohella yksi lain sisältöä ja yhdistysten toimintaa määrittelevistä keskeisistä periaatteista. Aatteellisesta tarkoituksesta johtuen yhdistyslaissa on mm. rajoitettu taloudellisen toiminnan harjoittamista. Nyt käsillä olevalla ehdotuksella ei ole tarkoitus näiltäkään osin muuttaa lain yleisiä periaatteita tai yhdistystoiminnan edellytyksiä.

Käytännössä käsillä oleva ehdotus vaikuttaa aktiivisesti toimivan yhdistyksen jatkuviin toimintaedellytyksiin vain päätöksen moiteperusteen selventämisen (YhdL 32 §) osalta. Asiantuntijat (yhdistykset ja järjestöt mukaan lukien) ovat pääosin arvioineet ehdotuksen helpottavan päätöksenteon järjestämistä yhdistyksissä. Lakiehdotuksella ei siten arvioida käytännössä olevan vaikutuksia muun yhdistyksen toimintaa koskevan lainsäädännön (esim. vero- tai avustuslainsäädäntö) tai määräysten (esim. yhdistyksen toimintaan myönnetyn avustuksen ehdot) soveltamisen kannalta.

Ehdotuksen pääpaino on yhdistyksen purkamista ja rekisteripoistoa koskevissa säännöksissä. Tältä osin ehdotuksessa on edellä mainitut yleiset periaatteet huomioiden pyritty tasapainoiseen ratkaisuun yhdistystoiminnan tarpeiden, yhdistysrekisterin ajantasaisuuden tavoitteen sekä yhdistyksen jäsenten ja velkojien oikeussuojan kannalta. Vaikka purkamista ja rekisteripoistoa koskevilla säännöksillä ei ole yleensä suurta merkitystä yhdistysten perustamisen ja toimintaedellytysten kannalta, on sääntelyn selventämistä ja täydentämistä pidetty rekisteripoiston sallimisen yhteydessä tärkeänä yhdistyksen jäsenten ja velkojien perusteltujen tarpeiden huomioimiseksi.

Purkautuvan ja rekisteristä poistettavan yhdistyksen varojen käytön valvonta

Yhdistys päättää itse purkautumisesta: Yhdistysautonomian periaatteen mukaisesti ehdotuksen lähtökohtana on, että yhdistyksen piirissä arvioidaan toimintaedellytyksiä ja tarvittaessa päätetään purkautumisesta ja selvitysmiesten valinnasta. Selvitysmenettelyn tarkoituksen, selvitysmiehen velvollisuuksien ja vastuun sekä loppuselvityksen tarkastusvelvollisuuden selventämisen lisäksi ehdotus poikkeaa voimassa olevasta laista siten, että selvitysmiesten on kutsuttava yhdistyksen jäsenet yhdistyksen kokoukseen tarkastamaan loppuselvitys, jollei se ole

tarpeetonta yhdistyksen varojen vähäisyys tai muut seikat huomioon ottaen. Ehdotus parantaa yhdistyksen jäsenten tiedonsaantia selvitystoimista ja varmistaa voimassa olevaa lakia paremmin sen, että selvitystoimet suoritetaan ja niiden jälkeen jäljelle jääneet yhdistyksen varat käytetään lain mukaisesti säännöissä määrättyyn tai yhdistyksen toimintaan läheisesti liittyvään tarkoitukseen.

Yhdistys määrätään purettavaksi: Yhdistyksen toiminta voi ajan myötä päättyä ilman, että yhdistyksessä erikseen päätetään purkautumisesta. Tarvittavat selvitystoimet voivat myös jäädä suorittamatta, vaikka ehdotuksessa sallitaan voimassa olevaa lakia vastaava ”kevyt selvitysmenettely” ilman ulkopuolisten selvitysmiesten valintaa ja erillisiä selvitystoimia (YhdL 40.1 §). Tällaisissa tilanteissa rekisteriviranomainen (riitaisissa tapauksissa tuomioistuin) voi hakemuksen johdosta ja yhdistystä kuultuaan määrätä yhdistyksen purettavaksi. Purettavaksi määrättävälle yhdistykselle nimetään selvitysmies, jonka velvollisuutena on suorittaa tarvittavat selvitystoimet (sisältäen mm. yhdistyksen velkojen maksamisen ja jäljelle jäävien varojen luovuttamisen lain mukaisesti) ja laatia loppuselvitys vastaavasti, kuin yhdistyksen itse päättäessä purkautumisesta.

Toimintansa lopettaneiden yhdistyksen selvitystoimissa ilmenneiden väärinkäytösten estämiseksi on esitetty, että loppuselvitys olisi annettava PRH:lle, joka arvioisi, onko purkautuvan yhdistyksen varat käytetty yhdistyksen säännöissä määrätyllä tavalla.

Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi loppuselvityksen rekisteröimisestä eikä PRH:n toimivallasta purettavan yhdistyksen varojen käytön valvomiseen. Jatkovalmistelussa on harkittu loppuselvityksen rekisteröintivelvoitteen säätämistä, mitä ei kuitenkaan ehdoteta sen vuoksi, että yhdistysrekisterin nykyisestä käsittelyjärjestelmästä joudutaan todennäköisesti luopumaan lähivuosina teknisistä syistä eikä siten ole tarkoituksenmukaista tehdä loppuselvityksen rekisteröinnin edellyttämiä muutoksia nykyiseen käsittelyjärjestelmään. Toisaalta PRH ei ole yhdistysten toimintaa valvova viranomainen ja sen roolin muuttaminen rekisteriviranomaisesta yhdistyksen toimintaa valvovaksi viranomaiseksi merkitsisi sellaista laajamittaista periaatteellista muutosta ja toiminnan resursointia, jonka tarpeen arviointi ja toteuttaminen ei nyt käsillä olevan ehdotuksen yhteydessä ole mahdollista.

Lakiehdotusta on väärinkäytöksiä koskeneen lausuntopalautteen perusteella täydennetty siten, että selvitysmiehen on huolehdittava loppuselvityksen pitämisestä yhdistyksen jäsenten, velkojien, sopimuskumppaneiden ym. nähtävänä. Tämä on arvioitu yhdistyslain yleisten periaatteiden valossa tarkoituksenmukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi tavaksi estää mahdollisia väärinkäytöksiä.

Yhdistys poistetaan rekisteristä. Pitkään toimimattomana olleet yhdistykset voidaan ehdotuksen mukaan poistaa rekisteristä viranomaisaloitteisesti. Rekisteripoisto voi koskea tietyin edellytyksin myös yhdistystä, jonka varat eivät riitä selvitystoimien kustannuksiin ja joiden selvitystoimien kustannuksista kukaan ei ota vastatakseen.

Rekisteristä poistettuihin yhdistyksiin sovellettaisiin ehdotuksen mukaan muita yksityisiä yhteisöjä vastaavia säännöksiä rekisteripoiston oikeusvaikutuksista. Mainituista säännöksistä seuraa, että yhdistyksen vähäiset varat voidaan viiden vuoden kuluttua rekisteripoistosta käyttää sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen, jos tiedossa ei ole yhdistyksellä olevan velkoja. Näin varoja saanut vastaa saamansa varojen määrällä yhdistyksen velkojen maksamisesta. Käytännössä vastaavien säännösten on havaittu muiden (lähtökohtaisesti yhdistyksiä laajamittaisempaakin taloudellista toimintaa harjoittavien) yksityisten yhteisöjen osalta turvaavan riittävällä tavalla yhteisön osakkaiden, jäsenten ja velkojien oikeudet.

Jos rekisteristä poistetun yhdistyksen osalta tarvitaan (vähäistä suurempien varojen johdosta) selvitystoimia, voi rekisteriviranomainen hakemuksesta määrätä yhdistykselle selvitysmiehen. Tällöin selvitystoimiin ja ulkopuolisten tietojensaantioikeuteen selvitystoimista sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin rekisteriviranomaisen määrätessä yhdistyksen purettavaksi.

Käytännössä purettavaksi määrättävillä ja rekisteristä poistettavilla yhdistyksillä on erittäin harvoin merkittävää varallisuutta. Yleensä vähäistä merkittävämpää varallisuutta omistavissa yhdistyksissä jäsenet yhdistysautonomian mukaisesti käyttävät aktiivisesti päätösvaltaansa viime kädessä myös tällaisen omaisuuden luovutuksen tai yhdistyksen purkamisen osalta. Toisaalta erityisesti rekisteristä poistetun yhdistyksen mahdollisen kiinteistöomaisuuden osalta ehdotuksen on arvioitu mahdollistavan erilaisten tilanteiden käsittelyn nykyistä yhdenmukaisemmin.

Yhdistyslaissa säädettyjen ja lakiin lisättäväksi ehdotettujen (sekä niitä tarvittaessa yhdistyksen sääntöjen perusteella täydentävien) jäsenten ja velkojien tietojensaantimahdollisuuksien ja kontrollikeinojen (selvitystoimien moittiminen, selvitysmiehen vahingonkorvausvastuu, varoja saaneen vastuu) on arvioitu riittävällä tavalla turvaavan yhdistyksen piiriin kuuluvien oikeudet purkamistilanteissa.

- Ei tarvetta muuttaa esitystä

Yhdistyksen nimen ja sääntöjen muuttaminen

Valiokunnan kuulemisessa on ehdotettu lakiin lisättäväksi maininta siitä, että jos yhdistyksen purkamista hakee muu taho, jota asia koskee, voidaan edellyttää purkamisen peruuttamiseksi yhdistyksen sääntöjen ja nimen muutosta.

Käytännössä yhdistyksen nimellä ja sen pysyvyydellä voi olla huomattava merkitys yhdistysten toimintaedellytysten kannalta (mm. toiminnan tunnettuisuus ja ”markkinointi”). Vaatimuksella nimen vaihtamisesta voi siten olla yhdistyksen toiminnan kannalta laajakantoisia vaikutuksia. Toisaalta yhdistysautonomiasta seuraa, ettei ulkopuolinen voi lähtökohtaisesti vaatia yhdistyksen sääntöjen muuttamista.

Ehdotettu mahdollisuus vaatia yhdistyksen sääntöjen ja nimen muutosta purkuhakemuksen yhteydessä voisi tarpeettomasti rajoittaa yhdistysautonomiaa ja asianmukaista yhdistyksen nimen käyttöä. Kyseinen mahdollisuus voisi myös lisätä haitantekotarkoituksessa tehtäviä ilmoituksia. Toisaalta PRH:n käytössä ei ole, eikä sille voida nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä osoittaa resursseja, joiden perusteella se voisi asianmukaisesti tutkia ja ratkaista yhdistyksen sääntöjen muuttamista tai nimen käyttöä koskevia vaatimuksia ehdotuksen mukaisesti.

Harhaanjohtavan nimen käyttöön voi puuttua nostamalla kanteen yhdistystä vastaan rekisterimerkinnän kumoamiseksi. Yhdistyksen nimen pysyvyyteen ja sen käytön kieltämiseen liittyvät kysymykset tulevat riittävällä tavalla arvioiduiksi tuomioistuinmenettelyssä.

- Ei tarvetta muuttaa esitystä

Rekisteri-ilmoitusten tekeminen

Oikeusministeriön vastineessa on esitetty rekisteri-ilmoituksen tekemistä koskevien säännösten muuttamista ja selventämistä valiokunnan mietinnössä siten, että yhdistys voi päättää kaikkien hallituksen jäsenten ilmoittamisesta rekisteriin ja että oikeus ja velvollisuus rekisteri-ilmoituksen allekirjoittamiseen koskee vain rekisteriin ilmoitettuja hallituksen jäseniä. Näin muutettuna ehdotus toisaalta täyttää yhdistysrekisterikäytännöistä seuraavat (muita yksityisiä yhteisöjä vastaavat) vaatimukset ja toisaalta helpottaa rekisteri-ilmoitusten tekemistä.

Ehdotuksen lähtökohtana on yhdistysautonomia; yhdistys voi itse päättää toimintansa järjestämisestä sille parhaiten sopivalla tavalla. Näin muutettuna ehdotus ei lisää tai vähennä väärinkäytösten mahdollisuutta yleisesti ongelmattomana pidettyyn nykytilaan verrattuna. Mahdollisten haitantekotarkoituksessa viranomaiselle ilmoitettujen

väärien tietojen osalta sovelletaan yleistä lainsäädäntöä samalla tavalla kuin väärien tietojen ilmoittamiseen kaupparekisteriin tai säätiörekisteriin. Käytännössä ainoana tiedossa olevana tehokkaana keinona virheellisten rekisteri-ilmoitusten vähentämiseen tulisi kyseeseen kaikille yhdistyksille pakollinen sähköinen asiointi ja siihen liittyvä ilmoituksen tekijän vahva sähköinen tunnistaminen. Tätä ei kuitenkaan ehdoteta, koska yhdistysten asiointitarpeet ja -edellytykset poikkeavat tältä osin vielä huomattavasti toisistaan.

- Ei tarvetta muuttaa esitystä

Rekisteri-ilmoitusten oikeellisuuden varmistaminen

Yhdistysrekisteri-ilmoitusten laillisuuden valvonnan on esitetty jäävän lainmuutoksen jälkeen yksinomaan rekisteriviranomaisen vastuulle. Tätä ei ole pidetty poliittisessa toiminnassa kannatettavana rekisteriviranomaisen mahdollisuudet ja resurssit huomioon ottaen. On esitetty, että yhdistysten tietojen tarkastusvelvollisuus voidaan sälyttää puolueiden tehtäväksi.

Lain mukaan PRH tarkastaa, että perusilmoitus on tehty laissa säädetyllä tavalla (sisältää laissa säädetyt tiedot ja hallituksen puheenjohtajan allekirjoituksen ja vakuutuksen), yhdistyksen nimi selvästi erottuu rekisterissä ennestään olevista nimistä eikä ole harhaanjohtava ja että yhdistyksen rekisteröimiseen ei ole lakiin perustuvaa estettä. Muutosilmoituksen tarkastamiseen sovelletaan perusilmoitusta koskevia säännöksiä. Laajempi muutosilmoituksen laillisuuden tarkistaminen tulee kyseeseen lähinnä (ennakkotarkastamattomien) sääntömuutosten osalta. Hallituksen puheenjohtajaa ja nimenkirjoittajaa koskevasta muutosilmoituksesta tarkastetaan yleensä vain, että ilmoitus on oikein tehty. PRH ei oma-aloitteisesti tutki muutosilmoituksen taustalla olevia yhdistyksen päätöksentekoon liittyviä seikkoja.

Rekisteri-ilmoituksen oikeellisuuden varmistamisen osalta ehdotus poikkeaa voimassa olevasta laista ainoastaan siten, ettei rekisteri-ilmoituksen allekirjoittajalta edellytetä nimenomaista vakuutusta ilmoitettavien tietojen oikeellisuudesta ja nimenkirjoittajien täysivaltaisuudesta. Ehdotuksella ei käytännössä ole mainittavaa merkitystä virheellisen rekisteri-ilmoituksen seuraamuksien kannalta, koska väärien tietojen ilmoittamiseen viranomaiselle sovelletaan sitä koskevaa yleistä lainsäädäntöä ilman erillistä vakuutustakin. Hallituksen puheenjohtaja (ja muu rekisteriin jatkossa ilmoitettava hallituksen jäsen) voi joutua myös vahingonkorvausvastuuseen rekisteri-ilmoituksen laiminlyönnistä tai virheellisestä ilmoituksesta aiheutuneesta vahingosta.

Jokaisella, joka katsoo yhdistyksen nimen tai muun rekisterimerkinnän loukkaavan oikeuttaan, on oikeus nostaa yhdistyksen kotipaikan tuo-

mioistuimessa kanne rekisterimerkinnän kumoamiseksi. Yhdistyksen piiristä virheelliseen rekisteri-ilmoitukseen voidaan puuttua myös nostamalla moitekanne muutosilmoituksen perustana olevan päätöksenteon virheellisyyden johdosta.

Rekisteri-ilmoitusten oikeellisuuden varmistamisen osalta ehdotuksella ei muuteta yleisesti toimivana pidettyä nykytilaa, jonka mukaiset keinot käytännössä muodostavat tasapainoisen työnjaon yhdistysrekisterin ja yhdistysten välillä.

- Ei tarvetta muuttaa esitystä

Rekisteripoistosta tiedottaminen

Rekisteripoiston haittojen minimoimiseksi ehdotuksessa ja sen perusteluissa on kiinnitetty erityistä huomiota viranomaisaloitteisesta rekisteripoistosta tiedottamiseen. Ehdotuksen mukaan virallisessa lehdessä julkaistavan kuulutuksen lisäksi PRH julkaisee poistomenettelyn kohteeksi tulevien yhdistysten nimet ja rekisterinumerot verkkosivullaan koneluettavassa muodossa. Lisäksi PRH viestii rekisteripoistosta muutenkin hyvän hallintotavan mukaisesti.

Ainakaan ensimmäisestä uuden lain mukaisesta rekisteripoistosta tiedottaminen kirjeitse ei ole mahdollista, koska yhdistyksen osoitetietoja ei ole tallennettu rekisteritietoihin ennen vuotta 1995. Toisaalta todennäköisesti suurimmassa osassa yli 20 vuotta passiivisina olleista vanhoista yhdistyksistä ei jatkossakaan ole yhdistysrekisterissä ajantasaisia yhteystietoja eikä niitä ole helposti saatavissa muistakaan rekistereistä. Tästä syystä laissa ei ehdoteta erillisen kirjallisen ilmoituksen, kuulemispyynnön tai poistopäätöksen toimittamista menettelyn kohteeksi valikoituville tai rekisteristä poistettaville yhdistyksille.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden palautteen perusteella on epäilty, saavuttaako tieto rekisteripoistosta riittävällä tavalla kaikki ne tahot, joita menettely koskettaa (mm. poiston kohteena olevat yhdistykset ja järjestöt).

Ehdotuksessa ei säädetä erikseen poistopäätöksen tiedoksiannosta, mihin sovellettaisiin hallintolain säännöstä päätöksen yleistiedoksiannosta (päätöksen pitäminen nähtävillä viranomaisessa ja siitä ilmoittaminen virallisessa lehdessä ja viranomaisen ilmoitustaululla tai sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon). Voidaan arvioida, ettei rekisteripoistopäätöksestä tiedottaminen yleistiedoksiantona käytännössä useinkaan tavoita sellaisia toimintansa lopettaneita yhdistyksiä, jotka eivät ole reagoineet aiempaan poistomenettelyä koskevaan tiedotukseen. Toisaalta poistopäätöksestä tiedottamisella voi olla erityistä merkitystä esim. järjestöjen ja yh-

distysten muiden sidosryhmien kannalta. PRH:n kanssa yhteistyössä arvioitu tarkoituksenmukainen menettely poistomenettelyn kohteeksi tulevien ja rekisteristä poistettujen yhdistysten tehokkaaksi julkistamiseksi olisi sellainen, jossa PRH:n kotisivuilla olisi poistomenettelyn käynnistyessä luettelo menettelyssä mukana olevista yhdistyksistä ja poistopäätöksen jälkeen luettelo poistetuista yhdistyksistä. Molemmat luettelot olisivat koneluettavassa muodossa.

- Valiokunnan mietinnössä voisi olla hyödyllistä ainakin selventää rekisteripoistopäätöksen tiedoksiantoa edellä mainitulla tavalla. Jos valiokunta pitää sitä tarpeellisena, lakiehdotusta voidaan täydentää siten, että PRH julkaisee verkkosivullaan rekisteristä poistettujen yhdistysten tiedot menettelyn kohteeksi tulevien yhdistysten tietojen julkistamista vastaavalla tavalla koneellisesti käsiteltävässä muodossa. Tätä koskeva maininta ehdotuksen 41 a §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

  ”*Patentti- ja rekisterihallituksen on viiden vuoden ajan poistopäätöksestä pidettävä verkkosivuillaan yleisön saatavana tiedot rekisteristä poistettujen yhdistysten nimistä ja rekisterinumeroista koneellisesti käsiteltävässä muodossa.”*