Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 200/2022. Pyydettynä lausuntona esitän seuraavan.

1. Yleistä

Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön työryhmän esitykseen. Kuuluin työryhmän seurantaryhmään, ja olen esittänyt valmistelun eri vaiheissa käsityksiäni valmistuneista ehdotuksista. Hallituksen esitys koskee niitä asioista, joista olen voinut olla työryhmän ja sen käytössä olevien valmistelijoiden kanssa pääasiallisesti samaa mieltä.

Pidän erityisen hyvänä sitä, että työryhmän ehdottamat säännökset yhdenvertaisuussääntelystä, jäsenten kyselyoikeudesta, hallituksen tehtävien ja esteellisyyden sääntelystä ja yhdistyksen sääntöjä koskevista olettamasäännöksistä eivät tulleet sisällytetyiksi hallituksen esitykseen. Kaikissa näissä olisi ollut enemmän tai vähemmän kysymys osakeyhtiölain mekanismien omaksumisesta yhdistyslakiin.

Myöskään toimitusjohtajasääntelyä, toimintaryhmäsääntelyä ja yhdistysten yhdistämistä ei ole sisällytetty HE:hen rahoituksen järjestymättömyyden vuoksi. Tämä onkin painava peruste. Pidän tältä osin ongelmallisena myös työryhmän valmistelemien säännösehdotusten sisältöä, mihin ei ole tässä valiokuntakuulemisessa kuitenkaan aiheellista lähemmin puuttua.

2. Yleisperusteluja koskevia kommentteja

Hallituksen esitys on yleisesti ottaen huolellisesti ja ammattitaitoisesti valmisteltu. Yleisperustelujen osalta kiinnitän huomiota muutamaan yksityiskohtaan.

HE:ssä puhutaan yhdistystoiminnasta pelkästään kansalaistoimintana. Yhdistystoimintaan sisältyy kuitenkin muutakin toiminta kuin kansalaistoimintaa kuten etujärjestötoiminta ja yritysten edunvalvonta.

Kun liitoissa jäsenten ottaminen on uskottu liitolle jäsenyhdistysten asemesta, ei kyse ole delegoimisesta vaan valtuutuksesta asian ratkaisemiseen.

HE:n mukaan ehdotus ei ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Olen tästä samaa mieltä. Perusteluissa on kuitenkin kerrottu seuraavaa: ”Voimassa olevankin lain perusteella liiton säännöissä ja liittoon kuulumisen edellytyksenä olevissa jäsenyhdistysten mallisäännöissä voidaan monin keinoin yhdenmukaistaa päätöksentekoa liittoon kuuluvissa yhdistyksissä eikä tätä pidetä ongelmallisena yhdistymisvapauden kannalta”. Yhdistysautonomian toteutuminen liittosuhteissa on kuitenkin erittäin merkittävä yhdistysautonomiaa, siis yhdistymisvapautta, koskeva kysymys, joka kohdataan liittomuotoisissa yhdistyksissä sääntöjä kirjoitettaessa. Yhdistyslain säännöksiä ei tältä osin ole kuitenkaan kyseenalaistettu.

Yleisperusteluissa on kerrottu, että Saksassa yhdistystoimintaa sääntelevä BGB on ollut voimassa yli 120 vuotta, niin kuin onkin asian laita. Tätä sääntelyä ei ole tarvinnut muuttaa. Suomessa yhdistyslainsäädäntöä on muutettu useasti. Ongelmana on se, että mitä yksityiskohtaisempi laki on, sitä useammin voi herätä – aiheellisesti tai aiheetta – ajatus sen muuttamiseksi.

HE:ssä on alleviivattu sitä, että yhdistystoiminta on monin osin tullut ammattimaisemmaksi. Tällainen kehitystrendi onkin ollut havaittavissa. Toiselta puolen on järjestötietous ollut rapautumassa, ja kansalaiset ovat tulleet haluttomammiksi osallistumaan yhdistysten hallintotehtäviin. Tämä pitäisi ottaa huomioon lainvalmistelussa: laki ei saa olla kohtuuttoman monimutkainen eikä vaikea noudattaa.

3. Pykäläkohtaiset ehdotukset

37 a §. Säännösehdotukset kevennetystä menettelystä kirjanpidossa ovat aiheellisia. Tätä on ehdotettu pitkään. Tämä lainkohta ei kuitenkaan aukene aivan helposti. Kelle tahansa ei pykälätekstiä lukemalla selviä se, että tässä tuodaan kaksi uuta vaihtoehtoa nykyiselle kirjanpidon hoitamiselle. Nämä uudet tavat ovat käytännössä tiliotteeseen perustuvat tilinpitomalli, jossa tehdään erillinen vuosilaskelma, ja kyselyoikeuteen perustuva malli.

Pykälä aukeaisi helpommin, jos alussa tuotaisiin esiin nämä vaihtoehdot. Itse olisin tyytynyt paljon suppeampaan lain kirjoitustapaan sääntelemällä vain se, millä edellytyksillä voidaan luopua kahdenkertaisesta kirjanpidosta.

Vuosilaskelman käsittelyn tulisi tapahtua kuuden kuukauden kuluttua tilikaudesta. 12 kuukautta olisi mielestä parempi vaihtoehto.

39 §. Vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että tämän lainkohdan mukaan vahingonkorvausvastuussa ei olisi enää sellainen toimihenkilö, jonka asemasta ei ole määrätty yhdistyksen säännöissä. Tämä lainkohta ei siis enää koskisi niitä taloudenhoitajia, jäsenistösihteereitä, hallituksen sihteereitä ja muita toimihenkilöitä, joista ei ole mainittu säännöissä ja jotka eivät ole työsuhteisia. Yhdistyksissä on hyvin tavallista, ettei näitä tehtäviä mainita säännöissä.

Perusteluissa on mainittu, että tarkoituksena on selventää yhdistyksen hallinnon järjestämiseen ja hoitamiseen liittyvää vastuuta. Asianomaisten vahingonkorvausvastuu määräytyisi yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Maallikot eivät tätä luultavasti yleisesti tietäisi tai oivaltaisi. Luultavaa olisi yhä se, että yhdistyksen kokouksessa myönnettäisiin vastuuvapaus hallituksen jäsenille ja muille tilivelvollisille niin, ettei vastuukysymyksiin voitaisi enää palata. Ne, jotka tutkisivat lainkohtaa tarkoin, tulisivat luultavasti siihen käsitykseen, ettei heitä voisi vastakohtaispäätelmän perusteella kohdata mikään korvausvastuu toisin kuin tähän asti.

Tiedossani ei ole mitään sellaista tarvetta, joka antaisi aiheen muuttaa laista tätä kohtaa. Muutos ei selkiyttäisi oikeustilaa, vaan voisi aiheuttaa sekaannusta. Esikuva muutosehdotukseen on saatu osakeyhtiölaista, mitä ei ole kuitenkaan kerrottu. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että osakeyhtiölaista halutaan ottaa malleja yhdistyslakiin ilman todellista tarvetta. Sääntelyn ei tule olla aatteellisissa yhteisöissä samanlaista kuin liiketoimintayksiköissä.

40 §. Tämän lainkohdan perustelujen mukaan yhdistyksen purkaminen ei johda siihen, että yhdistys jatkaa rekisteröimättömänä. Aikaisemmin on hallituksen esityksessä kerrottu toisin. Tämä kertoo niistä ongelmista, jotka voivat syntyä perusteluilla säätämisestä. Korjaus on asianmukainen ja oikea, ja se perustuu Lauri Tarastin yhdistysoikeudellisiin tutkimuksiin.

Viimeistään ensi hallituskaudella tulisi avata ne yhdistyslain pykälät, joiden tekstissä tämä sama virheellinen käsitys ilmenee. Viittaan tältä osin Lauri Tarastin kirjoitukseen ”Mietteitä yhdistymisvapaudesta yhdistyslaissa” teoksessa

”Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri. Juhlajulkaisu Heikki Halila 1952 – 26.5. – 2022” s. 489-508.

Helsingissä 23.10.2022

Heikki Halila

siviilioikeuden professori (emeritus)

Helsingin yliopisto