

Lauri Tarasti

Lakimies
3-4/2018
s. 432-443

Yhdistymisvapaus yhteisöoikeuden puristuksessa

1. Yhteisöoikeuden yhdenmukaistamisesta

Yhteisöoikeudessa on viime vuosina esiintynyt pyrkimystä yhdenmukaistaa eri yhteisömuotoja koskevia säännöksiä silloin, kun menettelyt yhteisöissä ovat samankaltaisia. Tämä on monessa suhteessa tarkoituksenmukaista etenkin, kun rekisteriviranomaisena toimii sama viranomainen eli Patentti- ja rekisterihallitus. Se pitää kaupparekisteriä (yli 600 000 yritystä), yhdistysrekisteriä (yli 100 000 yhdistystä), säätiörekisteriä (noin 2 700 säätiötä) ja uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriä (yli 400 yhteisöä) ja myös huolehtii Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien (21 kpl) rekisteröinnistä.

Yhdenmukaistamisessa mallina on yleensä osakeyhtiölaki (624/2006). Näin tehtiin osuuskuntalaisissa vuonna 2013 (421/2013). Sen hallituksen esityksen (185/2012 vp) yleisperusteluissa lausuttiin: ”Siltä osin kuin osuuskuntiin sovellettava sääntely on sisällöltään samansisältöistä kuin osakeyhtiöihin sovellettava osakeyhtiölaki, ehdotuksen säännösten sananmuodossa, rakenteessa ja ryhmitelyssä on otettu huomioon osakeyhtiölain säännökset.”

Uuteen säätiölakiin (487/2015) otettiin samantapainen lausuma heti lakiesityksen (166/2014 vp) pääasialliseen tarkoitukseen (s. 1): ”Säätiöiden hallinnon helpottamiseksi ja säätiöiden käyttämien hallintopalvelujen saatavuuden parantamiseksi lain sisältöä ja kirjoitusasua yhtenäistetään mahdollisuuksien mukaan yhteisöoikeuslainsäädännön viimeaikaisen kehityksen kanssa.”

Tällainen kehitys on nyt ulotettu myös yhdistyslakiin (503/1989, YhdL) lain muutoksella (497/2016). Siinä yhdistyslaista muutettiin viittä pykälää ja lakiin lisättiin kaksi. Yhdistyksen päätöksen moitteenvapaisuutta tarkistettiin, yhdistyksen purkamista ja selvitysmenettelyä koskeva 7 luku muutettiin, säädettiin viranomaisaloitteisesta yhdistysten purkamisesta ja kehitettiin rekisteri-ilmoituksia koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen (33/2016 vp) pääasiallisessa sisällössä todettiin vain: ”Lisäksi ehdotetaan vähäisiä sääntelyä yhdenmukaistavia teknisiä muutoksia yritys- ja yhteisötietolakiin ja uskonnonvapauslakiin.” Esityksen yleisperusteluissa (s. 8) todettiin sitten: ”Toimintansa lopettaneen yhdistyksen rekisteripoiston helpottamiseksi sekä yhdistysrekisteritietojen ajantasaisuuden ja oikeellisuus-

* Lauri Tarasti, OTL, ministeri.

den parantaminen edellyttää, että toimintansa lopettaneet yhdistykset voidaan poistaa rekisteristä nykyistä kevyemmällä menettelyllä ja myös viranomaisaloitteisesti muuta yhteisölainsäädäntöä vastaavasti.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa puolestaan viitattiin useissa kohdin (s. 14, 15, 17, 19 ja 20) ja toistuvasti yhdenmukaistamiseen muun yhteisölainsäädännön kanssa etenkin yhdistyksen purkautumisesta ja selvitysmenettelystä säädettäessä. Myös tässä esityksessä keskitytään näihin yhdistyslain 7 luvun säännöksiin.

Sinänsä ymmärrettävään yhteisöoikeudelliseen yhdenmukaistamispyrkimykseen myös yhdistyksiin nähden on kuitenkin suhtauduttava eri tavoin kuin muiden ja taloudellisten yhteisöjen yhdenmukaistamiseen. Kysymyksessä ovat erilaiset yhteisöt. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että yhdistyksiin nähden on noudatettava Suomen perustuslain 13 §:ssä säädettyä yhdistymisvapauden perusoikeutta.¹ Se koskee aatteellisia mutta ei taloudellisia yhdistyksiä.

Perustuslain 13 §:n 2 ja 3 momentti kuuluvat yhdistymisvapauden osalta näin:

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Tarkempia säännöksiä – – yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perusoikeudet eivät ole sillä tavalla ehdottomia, ei myöskään yhdistymisvapaus, ettei niitä määrätyissä oloissa ja laajuudessa voitaisi rajoittaa. Mainitun perustuslain 13 §:n 3 momentinkin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla eli tavallisessa lainsäätämisympäristössä. Tämä ei sinänsä oikeuta puuttumaan itse perusoikeuteen eli yhdistymisvapauteen, johon voidaan puuttua vain perustuslainsäätämisympäristössä. Sen sijaan voidaan lailla säätää, miten yhdistymisvapauden käyttöä järjestetään yhdistystoiminnassa. Arviointiin siitä, minkälainen puuttuminen yhdistymisvapauteen edellyttää perustuslainsäätämisympäristöstä ja milloin on kyse vain yhdistymisvapauden käytön järjestämisestä lailla, vaikuttaa sekä käytännössä että oikeustieteessä hyväksytty perustuslakivaliokunnan luoma tulkinta (PeVM 25/1994 vp. s. 4-5).² Se sisältää yleisten rajoitusperusteiden luettelon.

1. Edellä mainitusta hallituksen esityksestä HE 33/2016 vp eduskunnan lakivaliokunta lausui (LaVM 6/2016 vp): ”Osassa ehdotuksia kyse on yhdistyksiä koskevan sääntelyn yhdenmukaistamisesta muun yhteisölainsäädännön kanssa – – Lakivaliokunta katsoo, että tätä sääntelytapaa tulee käyttää harkiten, koska yhdistykset eroavat tarkoitukseltaan ja luonteeltaan muista yhteisöistä. Yhdistyslainsäädännössä tulee siten kiinnittää erityistä huomiota yhdistysten erityispiirteisiin, kuten yhdistyksen tarkoitukseen, yhdistymisvapauteen ja yhdistysten itsemääräämisoikeuteen.” Valiokunta piti kuitenkin sääntelytapaa tässä tapauksessa hyväksyttävänä.
2. Ks. Heikki Halila, Toimivaltajako yhdistyksissä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1993, s. 239–255, Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000, s. 291–296 ja Heikki Halila – Lauri Tarasti, Yhdistysoikeus. Alma Talent 2017, s. 46–51.

Yhdistymisvapautteen kuuluu siis positiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus perustaa yhdistys, kuulua yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Tähän sisältyy oikeus saada vapaasti liittyä yhdistykseen. Yhdistyksen jäsenyyden syntyminen edellyttää jäsenyyttä hakevalta nimenomaista tahdonilmaisua. Minkäänlainen kollektiivinen liittyminen ei ole mahdollista. Positiiviseen yhdistymisvapautteen kuuluu myös ajatuksellisesti yhdistyksen toiminnan esteetön jatkaminen ja samalla suoja perusteetonta lakkauttamista vastaan, sillä ilman niitä yhdistymisvapaus menettäisi merkityksensä.

Yhdistymisvapautteen kuuluu myös käänteinen oikeus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Kysymyksessä on negatiivinen yhdistymisvapaus, joka on yhtä tärkeä kuin positiivinen. Ketään ei voida vastoin tahtoaan pakottaa liittymään yhdistykseen. Tähän sisältyy myös oikeus vapaasti erota yhdistyksestä.

Näiden lisäksi yhdistymisvapautteen kuuluu tietty itsemääräämisoikeus eli yhdistysautonomia, joka kohdistuu julkiseen valtaan mutta myös muihin ulkopuolisiin tahoihin. Yhdistyksen on voitava itse päättää säännöistään ja oikeudestaan valita jäsenensä. Julkinen tai muu ulkopuolinen taho ei voi määrätä asiakysymyksissä yhdistyksen päätöksen sisältöä. Yhdistymisvapautteen kuuluva oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan edellyttää myös tietynasteista, tosin rajoiltaan epäselvää toiminnallista vapautta yhdistyksessä. Sitä tukee yhdistyksen pääsääntöinen sääntöjensä ensikäden tulkintaoikeus.³

Yhdistymisvapaus koskee samalla tavoin sekä rekisteröityjä että rekisteröimättömiä yhdistyksiä.⁴

Seuraavassa tarkastelen, miten yhdistymisvapaus on tullut otetuksi huomioon viimeisimmässä yhdistyslain muutoksessa (497/2016) lain 7 luvun ”Yhdistyksen purkautuminen” uusissa säännöksissä yhteisöoikeuden yhdenmukaisuuteen pyrittäessä. Siitä on vain niukka lausuma hallituksen esityksessä lain muutoksen säätämisyjärjestyksestä: ”Ehdotukset yhdistyksen purkautumista koskevan sääntelyn muuttamiseksi eivät ole ongelmallisia yhdistymisvapauden kannalta (perustuslain 13 §), koska purkamisen ja rekisteripoiston edellytykset varmistetaan riittävällä tavalla ja rekisteristä virheellisesti poistettu yhdistys voidaan palauttaa rekisteriin hallintolain nojalla. Hallintolain mukaan virheen oikaisua koskeva vaatimus tulee tehdä viiden vuoden kuluessa virheellisestä päätöksestä.”

Tämä lausuma on puutteellinen, kuten seuraavassa pykäläkohtaisessa tarkastelussa yhdistysrekisteristä poistamisesta totean.

3. Halila – Tarasti 2017, s. 15 ja Matti Muukkonen, Yhdistysoikeuden perusteet. Edita 2008, s. 288–289.

4. Halila – Tarasti 2017, s. 37, 99, 672–673 ja 740, Muukkonen 2008, s. 39–41, 79, 89–91 ja 274, Jyränki 2000, s. 308 ja Kaarlo Tuori, Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, s. 493–534 teoksessa Perusoikeudet. WSOYPro 2011, s. 515, 523.

2. Yhdistyksen purkautuminen

Yhdistyslain 7 luvussa Purkautuminen on nyt seitsemän pykälää. Yhdistyksen purkautuminen voi niiden mukaan tapahtua

- yhdistyksen omasta aloitteesta ja päätöksestä (YhdL 40 §).
- rekisteriviranomaisen päätöksestä yhdistyksen jäsenen tai muun, jota asia koskee, hakemuksesta (YhdL 41 §). Jos hakemus on hylätty, tuomioistuin voi valituksesta päättää purkautumisesta.
- rekisteriviranomaisen aloitteesta ja päätöksestä, jos yhdistyksestä viimeksi yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut vähintään kaksikymmentä vuotta eikä muutoin ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan (YhdL 41 a § 1 mom.).
- rekisteriviranomaisen omasta aloitteesta tai jäsenen tai muun, jota asia koskee, hakemuksesta, jos yhdistyksellä ei ole rekisteriin merkittyä toimikelpoista hallituksen puheenjohtajaa (YhdL 41 a § 4 mom.).

Käsittelen seuraavassa aiheeni kannalta näitä pykäläiä erikseen.

2.1. 40 § Yhdistyksen päätökseen perustuva selvitysmenettely

Pykälä on säilynyt rakenteellisesti samankaltaisena kuin aiempi pykälä. Sääntely ja pykälän pituus ovat kuitenkin yli kaksinkertaistuneet – tyyppillistä oikeusministeriön lainvalmistelussa. Pykälän vanha 3 momentti ”[y]hdistys katsotaan lakanneeksi, kun purkautumisesta on tehty merkintä yhdistysrekisteriin” on korvattu uudella 5 momentilla ”[y]hdistys katsotaan puretuksi, kun purkautumisesta on tehty merkintä yhdistysrekisteriin”.

Hallituksen esityksen 33/2016 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa on tällä kohdin (s. 16) lausuttu näin:

”Pykälän uudessa 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi purkautumisen ajankohdasta. Purkautumisen rekisteröinnin oikeusvaikutuksia selvennetään siten, että sen jälkeen yhdistys voi jatkaa rekisteröimättömänä yhdistyksenä, jolla ei ole enää varoja eikä velkoja. Voimassa olevan lain säännöksen ”yhdistyksen katsotaan lakanneen” -ilmausta on tulkittu oikeuskirjallisuudessa siten, että yhdistys ei voi tämän jälkeen toimia edes rekisteröimättömänä, koska sen toiminta on loppunut kokonaan (Halila – Tarasti, mts. 613). Näin pitkälle menevä tulkinta rajoittaa tarpeettomasti yhdistystoimintaa. Tarvittaessa lain tai sääntöjensä vastaisesti toimiva rekisteröity ja rekisteröimätön voidaan lakkauttaa lopullisesti voimassa olevan lain 43 §:n perusteella. Purkautumisen jälkeen rekisteröimätön yhdistys ei voi enää käyttää Y-tunnusta. Aiemmin annettu Y-tunnus poistetaan samalla julkisista rekistereistä.”

Tämä perustelukappale on käsitykseni mukaan virheellinen kahdella tapaa. Ensiksikin yhdistys ei ole päättänyt hakea pelkästään rekisteristä poistamista vaan nimenomaan yhdistyksen toiminnan lopettamista.⁵ Tästä ei voine olla epätietoisuutta. Tiedossani ei ole yhtään tapausta, jossa purkautumispäätöksen tehnyt yhdistys olisi halunnut jatkaa toimintaansa rekisteröimättömänä. Jos yhdistys haluaisi vain rekisteristä poistamista ja vain siitä olisi kysymys, olisi se ollut sanottava selvästi myös laissa, jopa luvun otsikkoa muuttamalla.

Puoluelain (10/1969) 6 §:n 2 momentin mukaan ”puolue voidaan poistaa rekisteristä myös oman hakemuksensa perusteella”. Puolueen tultua poistetuksi puoluerekisteristä se jää toimimaan tavallisena yhdistyksenä ja säilyy yhdistysrekisterissä. Osuuskuntalain (421/2013) 23 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ”[o]suuskunnan kokous voi myös päättää selvitystilaan määräämistä tai rekisteristä poistamista koskevan hakemuksen tekemisestä rekisteriviranomaiselle”. Mitään vastaavaa säännöstä ei ole yhdistyslaissa.

Hallinnon lainalaisuudesta johtuu, että viranomainen ei voi hallinnossa tehdä muunlaista ratkaisua kuin hyväksyä tai hylätä hakemuksen tai tässä tapauksessa purkautumisilmoituksen. Purkautumisilmoituksen käsittelystä säädetään yhdistyslain 53 ja 54 §:ssä pääsääntöisesti vastaten hakemuksen käsittelyä.⁶ Muunlaisen, viranomaisen itsensä kehittämän ratkaisun tekemiseen vaaditaan lain valtuutus. Sellaista ei yhdistyslaissa ole.⁷ Se, että yhdistyslaissa sanat ”yhdistys katsotaan lakanneeksi” on korvattu sanoilla ”yhdistys katsotaan puretuksi”, ei ole tällainen valtuutus, koska yhdistyksen ilmeisenä tarkoituksena on purkautumisella lopettaa sanamuodon mukaisesti toimintansa. Olisi sitä paitsi outoa, jos yhdistys halutessaan lopettaa toimintansa ei voisi tehdä sitä.

Tämä nostaakin esiin edellä sanotun perustelulausuman toisen ja vakavamman virheen. Lausuma on vastoin negatiivista yhdistymisvapautta. Sen keskeinen sisältö on, ettei ketään voi pakottaa vastoin tahtoaan liittymään yhdistykseen. Näin perustelulausuman mukaan tulee tapahtumaan, sillä yhdistyksen jäsenet yhdistyksen toiminnan purkautuessa pakotetaan kuulumaan rekisteröimättömään yhdistykseen. Eivät rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet ole ilmoittaneet purkautumispäätöksessään halukkuuttaan liittyä tai kuulua rekisteröimättömään yhdistykseen.

Ei rekisteröimätön yhdistys ole sama kuin rekisteröitynyt yhdistys.⁸ Vastuut ovat erilaiset, sillä rekisteröity yhdistys on oikeushenkilö, kun taas rekisteröimättömässä yhdistyksessä vastuussa ovat yhdistyksen toimesta päättäneet. Verotuksessa rekisteröimätön yhdistys muodostaa oman verotusyksikkönsä, mistä

5. Yhdistyksen päättämiä purkautumisia on ollut vuosittain tuhannen molemmin puolin.

6. Halila – Tarasti 2017, s. 709–716.

7. Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. Talentum 2015, s. 277–279 ja Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 277, 304, 309.

8. Halila – Tarasti 2017, s. 739–743 ja 752–754.

verohallinto yhdistyslain muutoksesta antamassaan lausunnossa huomautti.⁹ Sitä paitsi perustelulausuman mukaan yhdistys menettää Y-tunnuksen purkautumisen tapahduttua ja aiemmin rekisteröidylle yhdistykselle annettu Y-tunnus poistetaan julkisista rekistereistä. Y-tunnus puolestaan on tarpeen, jotta aatteellinen yhdistys voidaan merkitä myös kaupparekisteriin ja Verohallinnon rekistereihin, ja sen tarkoituksena on helpottaa toiminnan ja varallisuuden koneellista selvittämistä eri viranomaisten kesken. Järjestelyn taustalla on laki rahanpesun ja terrorismin estämisestä (444/2017).

Näistä kahdesta syystä hallituksen esityksen edellä mainittu perustelulausuma jää vaikutuksettomaksi. Vaikka tämä teoreettinen käsitykseni on selvä, käytännössä ei kuitenkaan aiheutune suuria ongelmia. Jos nimittäin rekisteröimättömäksi yhdistykseksi siirretty yhdistys ei ala toimia, purkautuu se aikaa myöten itsestään. Rekisteröimättömän yhdistyksen purkautuminen ei nimittäin vaadi mitään erillisiä toimia vaan jäädessään toimimattomaksi sen katsotaan aikaa myöten lopettaneen toimintansa ja lakanneen olemasta sillä varauksella, että jos sillä olisi varallisuutta, se saataisi jäädä verotuksessa omaksi verotusyksiköksi.

Jos kuitenkin entinen rekisteröity yhdistys jatkaa toimintaansa, syntyy siitä uusi rekisteröimätön yhdistys siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen.

Yhdistymisvapaudesta voidaan poiketa – kuten edellä on todettu – perustuslakivaliokunnan luomien perusteiden mukaisesti noudattamatta muutoin pakollista perustuslainsäätämisyjärjestystä. Valiokunta on ollut toistuvasti sillä kannalla, että pakkojäsenyydestä julkisoikeudellisessa yhdistyksessä voidaan säätää lailla, vaikka silloinkin yhdistymisvapautta turvaavan perusoikeussäännöksen voidaan katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.¹⁰ Mistään tällaisesta ei kuitenkaan yhdistyslain nyt tehdyssä muutoksessa ole kysymys.

2.2. 41 § Toimintansa lopettaneen yhdistyksen määrääminen purettavaksi

Pykälän 1 momentin mukaan ”jos yhdistyksen toiminta on loppunut eikä yhdistystä ole purettu, sen jäsen tai muu, jota asia koskee, voi hakea rekisteriviranomaiselta yhdistyksen määräämistä purettavaksi. Hakemuksen johdosta on yhdistykselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Hakemukseen on suostuttava, jos yhdistyksen toiminnan osoitetaan loppuneen. Jollei muuta näytetä, yhdistyksen toiminnan katsotaan loppuneen, jos viimeksi yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut vähintään kymmenen vuotta.”

9. Verohallinto ilmoitti lausunnossaan (OM:n yhteenvedo lausunnoista s. 9, moniste 4.2.2016), että jos toiminta jatkuu samassa tai muussa muodossa rekisteristöpoiston jälkeen, on Verohallinnon näkökulmasta kyse uudesta toimijasta.

10. PeVL 52/2006, HE 309/1993 vp, s. 60, Heikki Halila, Lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset, s. 36–48 teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 ja Saraviita 2011, s. 217.

Tämä momentti vastaa aiemman lain 41 §:n 1 momenttia. Mutta kun aiemmin määräyksen antoi tuomioistuin, antaa sen nyt Patentti- ja rekisterihallitus. Se julisti vuonna 2017 tämän pykälän nojalla 13 yhdistystä puretuksi.

Tässä pykälässä ei ole edellä kuvattua ongelmaa rekisteröidyn yhdistyksen siirtymisestä rekisteröimättömäksi. Pykälän otsikossa ja ensimmäisessä momentissa on nimenomaan todettu, että yhdistyksen toiminta on loppunut. Hallituksen lakiesityksen perusteluissakin todettiin toiminnan lopettaminen riidattomaksi. Tähänhän myös 40 §:ssä pyritään. Hakemukseen purkamisesta on suostuttava, jos yhdistyksen toiminnan osoitetaan loppuneen. Yhdistyksen toimintahan ei ole loppunut, jos sen katsottaisiin jatkavan toimintaa rekisteröimättömänä yhdistyksenä. Tätä lain kohtaa ja sanontaa ei jäljempänä käsiteltävän 41 b §:n perustelu hallituksen esityksessä voine muuttaa.

2.3. 41 a § Yhdistyksen purkaminen ja poistaminen rekisteristä viranomaisen aloitteesta

Tämä pykälä on yhdistyslaissa kokonaan uusi. Malli siihen on saatu kertaluonteisesta vuonna 1989 annetusta laista eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä (504/1989). Tällä lailla poistettiin vuonna 1991 rekisteristä 24 701 yhdistystä, kun taas YhdL 41 a §:n mukaista menettelyä ensimmäistä kertaa sovellettaessa poistettiin yhdistysrekisteristä vuoden 2017 alussa 34 975 yhdistystä.

Pykälän 1 momentin mukaan rekisteriviranomainen voi määrätä yhdistyksen poistettavaksi rekisteristä, jos yhdistyksestä viimeksi yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut vähintään kaksikymmentä vuotta eikä muutoin ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan. Tuo määräaika oli vuoden 1989 laissa kolmekymmentä vuotta. Säännös sallii nyt poistamismenettelyn jatkuvasti, mutta eduskunnan lakivaliokunta piti mietinnössään (LaVM 2/2016 vp) perusteltuna viiden tai kymmenen vuoden väliaikaa. Säännös koskee ns. hiljaisesti kuolleita yhdistyksiä.

Myös tätä pykälää koskee hallituksen esityksen perusteluissa 41 b §:n kohdalla oleva perustelu. ”Yhdistys on poistettu rekisteristä, kun viranomaisen päätös rekisteristä poistamisesta on rekisteröity. Ehdotus vastaa muita yksityisiä oikeushenkilöitä koskevaa lainsäädäntöä. Rekisteristä poistamisen jälkeen yhdistykseen sovelletaan lain 10 luvun säännöksiä rekisteröimättömästä yhdistyksestä.”

Verrattuna edellä esitettyyn YhdL 40 ja 41 §:ään ja niiden tulkintaan tässä samassa asiassa on tilanne 41 a §:ssä viranomaisaloitteeseen rekisteristä poistamiseen nähden toinen. Ensiksi on todettava, että ei ole hakemusta tai purkautumisilmoitusta, joka viranomaisen tulisi hyväksyä tai hylätä muuttamatta sitä rekisteristä poistamiseksi. Ei ole myöskään tietoa yhdistyksen tai sen jäsenten vastustavasta kannasta pakolliseen siirtymiseen rekisteröimättömäksi yhdistyk-

seksi. Päinvastoin, jos Patentti- ja rekisterihallitukseen yhdistyksen jäsen tai jäsenet ilmoittavat yhdistyksen toiminnan jatkumisesta tai rekisteriviranomainen muutoin saa tietoa siitä, prosessi raukeaa. Menettelyssä ei siis toimita vastoin yhdistyksen jäsenten tahtoa ja samalla vastoin negatiivista yhdistymisvapautta. Tämän ohella on erityisesti syytä huomata, että tässä 41 a §:n 1 momentissa toisin kuin 40 ja 41 §:ssä ei säädetä yhdistyksen purkamisesta tai purkautumisesta vaan ainoastaan rekisteristä poistamisesta. Laki on tällä kohdin selvä.

HE:n 64/1988 vp perusteluissa laiksi eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisterissä (s. 82) jo lausuttiin, että laki ei suoranaisesti johtaisi rekisteristä poistetun yhdistyksen purkautumiseen vaan poistetuista yhdistyksistä tulisi rekisteröimättömiä. Perusteluna mainittiin, että ”kun sääntely koskee vain yhdistysten oikeudellista muotoa eikä olemassaoloa, voidaan sääntely rajoittaa vain poistamismenettelyyn”. Niin kuin olen edellä todennut, tätä lausumaa ei voi pitää oikeana, mutta lopputulos on hyväksyttävä. Tätä menettelyä on nyt seurattu uudessa YhdL 41 a §:ssä.

Siirtyminen rekisteröidystä yhdistyksestä rekisteröimättömyyden käsitteeseeni mukaan loukkaa yhdistymisvapautta, koska sitä ei tehdä vastoin jäsenten tahtoa, eikä siinä puututa yhdistysautonomiaan, koska kohteena ovat hiljaisesti jo kuolleet yhdistykset. Sen selvittämiseen ovat myös tarkoitetut 41 a §:n 2 ja 3 momentin säännökset, joiden mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen on julkaisettava virallisessa lehdessä kuulutus, jossa rekisteristä poistettavaksi suunniteltuja yhdistyksiä kehoitetaan viiden kuukauden kuluessa kirjallisesti ilmoittamaan toimintansa jatkumisesta, mitkä tiedot yhdistyksistä pidetään rekisteriviranomaisen verkkosivuilla yleisön saatavina. Näillä sivuilla pidetään myös poistopäätöksessä mainittujen yhdistysten nimet yleisön saatavina viiden vuoden ajan poistopäätöksestä.

Lisäksi on syytä todeta, että hallintolain 50 §:ssä (58/2010) on säädetty asiantuntijavirheen korjaamisesta muun muassa silloin, kun viranomaisen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Virheen korjaaminen on mahdollista viiden vuoden kuluessa virheen sisältävän päätöksen antamisesta. Tätä pykälää Patentti- ja rekisterihallitus oli käyttänyt vuoden 2017 tammikuussa yhdistysrekisteriin tehdyn massapoiston jälkeen ensimmäisenä puolena vuotena noin 150 kertaa.¹¹ Vastaavanlainen menettely on toiminut myös kaupparekisteristä poistettujen yhtiöiden osalta (kaupparekisterilaki, 129/1979, 24 §). Tämän viiden vuoden korjaamisajan jälkeen rekisteristä poistetun yhdistyksen on tehtävä uusi perusilmoitus, jos se haluaa palata yhdistysrekisteriin.

11. KHO 2015:132. Patentti- ja rekisterihallitus oli merkinnyt yhdistyksen saamansa ilmoituksen mukaisesti purkautuneeksi. Kun ilmeni, että ilmoitus oli tehty ulkopuolisen henkilön toimesta ja se koski eri yhdistystä kuin ilmoittaja oli tarkoittanut, KHO purki hallintolain nojalla Patentti- ja rekisterihallituksen kyseisen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

2.4. Toimikelpoisen hallituksen puheenjohtajan puuttuminen

YhdL 41 a §:n 4 momentti sisältää kokonaan *uuden perusteen yhdistyksen purkamiseksi siinä tapauksessa, että yhdistyksellä ei ole rekisteriin merkittyä toimikelpoista hallituksen puheenjohtajaa*. Toisin kuin pykälän 1 momentissa tässä säädetään nyt yhdistyksen määrittämisestä purettavaksi. Momentti on yhdistysoikeudelle vieras, ja se on otettu lähes sellaisenaan osuuskuntalain 23 §:n 4 momentista. Kaupallisissa yhteisöissä onkin liiketoiminnan vuoksi tärkeämpää kuin aatteellisissa yhdistyksissä pitää tietoa toimikelpoisesta hallituksen puheenjohtajasta rekisterissä. Hallituksen esityksessä on tällä kohdin lyhyenä perusteluna todettu, että on tärkeää, että yhdistyksellä on aina sellainen edustaja, joka voi toimia yhdistyksen puolesta ja ottaa vastaan yhdistykselle tulleita haasteita ja tiedoksiantoja.¹²

Miten momentti ja sen perustelu suhtautuvat yhdistymisvapautteen sisältyvään yhdistysautonomiaan? Miten pitkälle laissa voidaan alkaa määrätä yhdistyksen sellaisesta toiminnasta, jonka seurauksena on yhdistyksen purkaminen. Onko tässä YhdL 41 § §:n 4 momentissa itse asiassa kyseessä yhdistyksen lakkauttaminen, josta säädetään kokonaan erikseen tiukoin ehdoin yhdistyslain 8 luvussa?¹³ Tulisiko päätösvaltaa käyttää hallintoviranomaisen sijasta tuomioistuimen? Millaista rekisteriviranomaisen valvontaa momentti merkitsee?

Yhdistyksessä ei ole harvinaista, että hallituksen uuden puheenjohtajan valinta lykkäytyy. Voi olla riitaa tai saattaa olla, ettei puheenjohtajaksi halukasta henkilöä löydetä. YhdL 52 §:n mukaan hallituksen puheenjohtaja voi itse ilmoittaa eronneensa tehtävästään. Jos hallituksen puheenjohtajan valinta tapahtuu liitossa liittokokouksessa, voi olla, että seuraava liittokokous on vasta kahden vuoden kuluttua. Avoimna on niin ikään se, milloin hallituksen varapuheenjohtaja voi toimia toimikelpoisena hallituksen puheenjohtajana. Ilmeisesti siihen ei ole estettä. Sitä paitsi yhdistys voi hyvin toimia muiden nimenkirjoittajien varassa ja esimerkiksi solmia sopimuksia ja hoitaa liiketoimia ilman toimikelpoista puheenjohtajaa. Pienissä yhdistyksissä, joilla ei ole liiketoimintaa, ei nimenkirjoittajien muutoksia ole käytännössä ollut aina tarpeen tehdä.

Patentti- ja rekisterihallitus voi säännöksen mukaan antaa määräyksen yhdistyksen purkamisesta sanotulla perusteella omasta aloitteestaan, mikä tulee harvoin kysymykseen riittävien tietojen puuttuessa, mutta se voi antaa määräyk-

12. Osuuskuntalain 23 §:n 4 momentti: ”Rekisteriviranomaisen tulee määrätä osuuskunta selvitystilaan tai rekisteristä poistettavaksi, jos 1) osuuskunnalla ei ole toimikelpoista hallitusta, 2) osuuskunnalla ei ole rekisteriin merkittyä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 6 §:ssä tarkoitettua edustajaa – –.” Pääasiassa vastaavanlaiset säännökset ovat osakeyhtiölain (624/2006) 20 luvun 4 §:ssä ja säätiölain (487/2015) 12 luvun 4 §:ssä.

13. Tuori 2011, s. 520: ”Kun lakkauttaminen ja väliaikainen toimintakielto kajoavat ankarasti perustuslain 13 §:n suojaamaan yhdistymisvapauteen, näiden toimenpiteiden edellytyksiä on perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan tulkittava suppeasti.”

sen myös hakemuksesta, jonka voi tehdä yhdistyksen jäsen, velkoja tai muu, jota asia kulloinkin koskee, esimerkiksi liitto.

Määräys voidaan antaa välittömästi toimikelpoisen hallituksen puheenjohtajan puuttuessa, kunhan vain yhdistystä on ensin kuultu. Mutta tietenkin määräystä Patentti- ja rekisterihallituksessa harkittaessa tulisi ottaa huomioon kohtuullisuus, määräyksen seuraukset ja kulloisenkin tilanteen erityispiirteet. Eduskunnan lakivaliokunta korosti sitä, että yhdistyksen purkamisessa tässä tapauksessa on kyse viimesijaisesta keinosta (LaVM 6/2016 vp).

Jos yhdistys on näin määrätty purettavaksi ja se selvitystoimien jälkeen poistetaan rekisteristä, jää epäselväksi, siirtyykö yhdistys rekisteröimättömäksi yhdistykseksi. Jos hyväksytään YhdL 41 b §:n perustelut hallituksen esityksessä, näin tapahtuu.

En kuitenkaan puutu tähän ongelmavyhtiin tässä enemmälti, koska en usko, että tätä menettelyä käytännössä juurikaan sovelletaan. Ei siihen ole tarvetta, sillä julkinen etu ei vaadi sitä eikä patentti- ja rekisterihallitus valvo yhdistysten puheenjohtajan puuttumista.

2.5. 41 b § Rekisteristä poistamisen oikeusvaikutukset

Yhdistyslain uudessa 41 b §:ssä Rekisteristä poistamisen oikeusvaikutukset on käsitelty periaatteessa kaikkia edellä selvitettyjä rekisteristä poistamisen tapauksia. Pykälän 1 momentissa on säädetty rekisteristä poistamisen ajankohdasta näin: ”Yhdistys on poistettu rekisteristä, kun päätös siitä on merkitty rekisteriin.” Päätös on valituskelpoinen hallintovalituslain mukaisesti. Hallituksen esityksen 33/2016 perusteluissa (s. 16) – kuten edellä on todettu – on sanottu, että rekisteristä poistamisen jälkeen yhdistykseen sovelletaan yhdistyslain 10 luvun säännöksiä rekisteröimättömästä yhdistyksestä. Kysyä voidaan, mihin tämä perustuu, kun laissa ei tästä ole sanaakaan. Ei tällaista automatiikkaa voi syntyä ilman lain säännöstä.

Momentti ei voi muuttaa edellä selvittämiäni käsityksiä. Se ei kumoa 40 §:ssä tarkoitettua yhdistyksen omaa tahtoa lopettaa yhdistyksen toiminta, eikä se muuta käsitystäni puuttumisesta negatiiviseen yhdistymisvapauteen. Se ei kumoa 41 §:ssä säädettyä selvää sanontaa yhdistyksen toiminnan loppumisesta ja siitä johtuvasta purkautumisesta. Mutta se koskee 41 a §:n 1 momentissa tarkoitettua yhdistyksen poistamista rekisteristä rekisteriviranomaisen aloitteesta, kuten olen edellä jo perustellut, ja voi koskea myös 41 §:n 4 momentissa tarkoitettua rekisteristä poistoa rekisteriin merkityn toimikelpoisen hallituksen puheenjohtajan puuttuessa.

Hallituksen esityksen perusteluissa tässä yhteydessä esitetyt kaksi muuta virkettä toteutuvat joka tapauksessa: yhdistys ei voi rekisteristä poistamisen jälkeen

saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata, ja tällöin ne henkilöt, jotka toimivat yhdistyksen puolesta, toimivat omalla vastuulla.

3. Pohdintaa

Edellä esittämäni yhdistymisvapautta koskevat ongelmat yhdistyksen siirtyessä rekisteröimättömäksi yhdistykseksi ovat enimmäkseen teoreettisia, sillä käytännössä yhdistyksen purkautuessa tai tullessa määrätyksi purettavaksi jää suoritettavien, nyt yksityiskohtaisesti säädettyjen selvitystoimien jälkeen vain harvoin varoja tai velkoja, joilla olisi merkitystä. Mahdollista se kuitenkin on, jos esimerkiksi valtionavustuksen tai kunnan avustuksen takaisinperintä ajankohtaistuu vasta vuosien kuluttua, jolloin voidaan pohtia, onko rekisteröimättömäksi siirtyneellä yhdistyksellä vielä silloin selvityselvollisuuksia. Tällaisesta mahdollisuudesta on laajalti säädetty 41 b §:n 2–4 momenteissa.

Tarkasteluni kuitenkin osoittaa, että yhteisöoikeuden yhdenmukaistaminen ei ole vain tekninen kysymys yhdistysten osalta. On aina selvitettävä, mikä on yhdistymisvapauden perusoikeuden vaikutus siihen. Myös hallituksen esityksestä 334/2016 vp olisi ollut syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, mitä ei tuolloin tehty.

Yhdistysautonomiia ajatellen on muistettava, että yhdistysten valvontaa ei suorita Patentti- ja rekisterihallitus vaan valvonta on normaalia laillisuusvalvontaa etenkin poliisin toimivaltuuksien puitteissa (esimerkiksi pakkokeinolaki, 806/2011). Tästähän on hyvänä esimerkkinä Pohjoisen vastarintaliikkeen viimeaikainen lakkauttamisprosessi.

Lakivaliokunta on mietinnössään LaVM 6/2016 vp nimenomaisesti huomauttanut, että Patentti- ja rekisterihallitus ei ole yhdistysten toimintaa valvova viranomainen, ja todennut, että sen muuttaminen rekisteriviranomaisesta yhdistysten toimintaa valvovaksi viranomaiseksi merkitsisi laajamittaista periaatteellista muutosta. Toisin on säätiöiden osalta. Säätiölain 14 luvun 1 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan tätä lakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Valvonnasta on luvussa 16 pykälää.

Jos yhdistyslakia pyritään tulevaisuudessa edelleen yhdenmukaistamaan muuhun yhteisölainsäädäntöön, näyttää yhdistysautonomian supistuminen väistämättömältä. Näinhän on käynyt edellä käsittelemässäni yhdistyslain uudistuksessa. Mitä enemmän säädetään, sen heikommaksi käy yhdistysautonomia. Mainittakoon, että kun yhdistyslaissa on 73 pykälää, säätiölaissa on 162.

Lopuksi en voi olla toteamatta, että yhdistyslaki valmisteltiin yhdistyslakikomiteassa, jonka puheenjohtajana oli ministeri Esko Rekola ja jäsenenä keskeis-

ten puolueiden, työmarkkina- ja urheilujärjestöjen sekä eräiden ministeriöiden edustajia. Komitealla oli neljä sihteeriä, jotka valmivat suuren joukon erilliselvityksiä. Komitea istui syksystä 1978 tammikuuhun 1984 eli yli viisi vuotta ja hioi tuona aikana pääosin yksimielisen mietinnön. Komitea kokoontui 90 kertaa. Komitean ehdotukset saatettiin silloisen laintarkastuskunnan tarkastettaviksi. On siinä eroa nykypäivän kiireiseen lainvalmisteluun.