

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta 16.4.2020 lausuntoa HE:stä laiksi väliaikaisesta poikkeamisesta yhteisölaeista jne.

Pyydettyinä lausuntona esitän seuraavan.

Yleistä

Totean aluksi toissijaisen seikan. Kohdassa 1.2. on kerrottu, että ehdotuksen kommentointimahdollisuus varattiin 31.3. – 3.4.2020 muun muassa allekirjoittaneelle. Näin ei ollut asian laita. Lähetin oikeusministeriöön omaaloitteisesti lyhyen kommentin lakiehdotuksesta saatuni muualta kuulla tästä säädösvalmistelusta.

Keskityn tässä lausunnossani yhdistyslakia koskevaan sääntelyyn.

1. Poikkeusajan sääntelyn tarve yhdistyksissä

Pidän yleisesti ottaen lakiehdotusta tarpeellisena erityisesti yhtiöiden mutta myös yhdistysten kannalta. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole kuitenkaan huomattu yhdistysten kokousten aikataulutuksen kannalta olennaisia seikkoja.

Yhdistyslaissa toisin kuin osakeyhtiölaissa ei ole säädetty siitä, milloin yhdistyksessä on pidettävä sääntömääräinen kokous tai sääntömääräiset kokoukset. Asiasta on kuitenkin määrättävä yhdistyksen säännöissä, niin kuin asianmukaista onkin.

Tilinpäätös on sen sijaan vahvistettava neljässä kuukaudessa ja suurissa yhdistyksissä se on rekisteröitävä kuudessa kuukaudessa tilikauden päättymisestä.

Jos tilinpäätös oin valmistunut ja tarvittaessa rekisteröity säädettyssä ajassa, ei laista johtuvaa tarvetta ole pitää yhdistyksen sääntömääräistä kokousta tai sääntömääräisiä kokouksia tietyssä ajassa. Jos hallitus kutsuu kokouksen koolle vasta myöhempään kuin sääntömääräiseen ajankohtaan, ei tästä aiheudu useinkaan erityisiä ongelmia. Tämän mukaisesti on muun muassa useita puoluekokouksia siirretty alkukesästä 2020 kesän jälkeiseen aikaan. Jos yhdistyksen jäsen vaatii aluehallintoviraston (AVI) kautta sääntömääräisen kokouksen kutsumista koolle,

kutsua ei vallitsevissa poikkeusoloissa luultavasti kutsutettaisi koolle viranomaistoimin.

HE:ssä on esitettyin tavoin liioiteltu tarvetta aikaan saada lainsäädäntötoimin aikaan väliaikaisjärjestelyjä yhdistyksen ja valtuutettujen kokousten sujuvoittamiseksi. Tarpeellisia nuo säännökset kuitenkin ovat myös sen vuoksi, että kaikissa yhdistyksissä ei tunneta nyt syntyneessä tilanteessa avautuvia mahdollisuuksia. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin alleviivattava sitä, että monissa yhdistyksissä on tarkoituksenmukaisin toimintatapa siirtää sellaista yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta, joka olisi sääntöjen mukaan tullut pitää vuoden 2020 alkupuoliskolla, ajankohtaan, jolloin viruksen tarttumisvaara on merkittävästi vähentynyt.

2. Huomioita perustelutekstistä

Perustelutekstissä kiinnittyy huomio muutamiin seikkoihin, joilla ei ole sinänsä merkitystä lainsoveltamisessa. Perustelujen mukaan yhdistyksen vuosikokous on tavallisesti kytketty aikataulullisesti yhdistyksen tilikauteen. Tämä ei kuitenkaan ole tavallista. Perustelujen alkupuolella annetaan ymmärtää, että yhdistyksissä pidetään vuosittain vain yksi kokous (vuosikokous), mutta myöhemmin puhutaan kahdesta eli kevät- ja syyskokouksesta. Perusteluissa käytetään niin ikään omatekoista käsitettä järjestöyhdistys puhuttaessa työmarkkinajärjestöistä.

3. Poikkeusajan sääntelyn reunaehdot

Pidän hyväksyttävänä sitä, että väliaikaisesti väljennetään kokousmenettelyä koskevia säännöksiä. Tämä edellyttää kuitenkin kahden ehdon täyttymistä. Ensiksikin säännösten tulee koskea poikkeusaikaa. Pysyviä ne eivät voi olla. Yhdistyksen täytyy voida omissa säännöissään määrittää omat päätöksentekotapansa. Niinpä esimerkiksi etäosallistumisen tulee perustua poikkeuskauden päätyttyä siihen, että yhdistys itse päättää säännöissään, onko etäosallistuminen mahdollista ja jos on, millä tavoin. Yhdistyksen on myös jatkossa vahvistettava äänestys- ja vaalijärjestyksessä etäosallistumisen menettelysäännöt.

Toiseksi on myös poikkeusaikaa koskevassa sääntelyssä kunnioitettava yhdistysten itsemääräämisoikeutta eli yhdistysautonomiia. Tämän mukaisesti lainsäädännössä tulee tarjota kuten nytkin erilaisia päätöksentekotapoja, joista yhdistys valitsee omilla päätöksillään eli sääntöjensä määräyksillä itselleen soveltuvimmat. Jos yhdistykset pakotetaan käyttämään laissa osoitettuja päätöksentekotapoja, jotka

eivät niille sovellu, ollaan tekemisissä yhdistymisvapauden kanssa.

Yhdistysautonomiaan kuuluvaa valinnanmahdollisuutta on kavennettu. Tämän mukaisesti tulisi poikkeusajan sääntelyn tarjota yhdistyksille uusia mahdollisuuksia, jotka ne ottavat käyttöön omalla päätöksellään. Näiden mahdollisuuksien tulee olla poikkeusaikanakin riittävästi sopusoinnussa yleisten yhdistysoikeudellisten periaatteiden kanssa.

4. Lakiehdotuksen 5 §:n 1,3 ja 4 momentit sekä 8 §

Edellä esittämiini periaatteisiin nojautuen totean, ettei minulla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen 5 §:n 1, 3 ja 4 momenttien osalta. Kyseessä on vaihtoehtojen tarjoaminen yhdistyksille Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

1 momentissa annetaan mahdollisuus pitää sääntömääräinen tai ylimääräinen yhdistyksen kokous syyskuun 2020 loppuun mennessä huolimatta yhdistyksen sääntöjen määräyksistä. Tämän perusteella sellaisen sääntömääräisen kokouksen pitämistä voidaan lykätä, joka olisi tullut pitää kesäkuun loppuun mennessä. Käytännössä näin voidaan menetellä, vaikkei kyseistä 5 §:n 1 momenttia lakiin tulisikaan.

Merkitystä on tässä lähinnä sillä, että AVI ei voi antaa yhdistyksen jäsenelle oikeutta kutsua kokousta koolle, jos kokousta ei ole kutsuttu koolle säännöissä määrättyllä tavalla. AVI tuskin silti antaisi tätä oikeutta poikkeuksellisenä aikana muutenkaan. Tämä koskee myös ylimääräistä yhdistyksen kokousta.

Alkuperäisen ehdotuksen mukaan 1 momentti olisi koskenut vain yhdistyksen kokousta mutta ei valtuutettujen kokousta. YhdL 21 §:ää voitaisiinkin tulkita tässäkin niin, että yhdistyksen kokousta koskevat säännökset koskevat myös valtuutettujen kokousta. HE:ssä tämä kohta on saatu korjatuksi, eikä minulla siten ole tähän huomauttamista.

Käytännössä yhdistyksen kokous voidaan jättää kutsumatta koolle koronasta johtuvana poikkeusajana. Lakiehdotuksessa on rajattu siirtämismahdollisuus yhdistyksen kokouksiin, jotka tulisi sääntöjen mukaan pitää kesäkuun loppuun mennessä. Tästä voi saada sen käsityksen, että yhdistyksen kokous tulisi aina pitää kesäkuun loppuun mennessä. Näin ei kuitenkaan ole. Onko tarkoituksena se, että

heinäkuussa sääntöjen mukaan pidettävää kokousta ei voitaisi siirtää syyskuun loppuun? Näin ei tulisi olla.

Voimaantuloa koskevan säännösehdotuksen mukaan lakia sovelletaan kokoukseen, johon kutsu on toimitettu aikaisintaan 30 päivään huhtikuuta 2020 ja joka pidetään tämän lainvoimassa ollessa. On tietenkin mahdollista, että kutsu on lähetetty kokoukseen juuri ennen huhtikuun loppua, jolloin poikkeussäätely ei tällaista kokousta koskisi. Käytännössä asia kuitenkin järjestyy niin, että yhdistyksen hallitus peruuttaa kutsun ja lähettää uuden, jos tarkoituksena on hyödyntää poikkeusajan säätelyvaihtoehtoja.

Etäosallistumisen salliminen on vaikeaa niille yhdistyksille, joilla ei ole kokemuksia eikä osaamista teknisen välineen käyttämisen hallinnoimiseen kokousmenettelyn aikana. Siksi on syytä alleviivata sitä, että etäosallistumista tulee käyttää vain, jos sen käyttämiseen on riittävästi osaamista.

4.2. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttia on elänyt valmisteluvaiheen aikana. Olen oikeusministeriölle antamissani kommentteissa kiinnittänyt huomiota siihen, että tuolloin esillä ollut ehdotus aiheuttaisi merkittäviä ongelmia yhdistyksen ja valtuutettujen kokousten järjestämiseen. Ehdotuksen mukaan yhdistyksen hallitus ei olisi voinut sallia asiamiehen käyttämistä yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksessa, vaan tämä olisi ollut automatio. Tämä olisi loukannut yhdistysten itsemääräämisoikeutta. Ainoa mahdollisuus välttää asiamiehen käyttämistä olisi ollut se, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta ei pidettäisi 1.5 – 30.9.2020 välisenä aikana.

Asiamiehen käyttäminen yhdistyksen kokouksissa on aivan toisenlainen kysymys kuin edustautuminen asiamiehen kautta osakeyhtiön yhtiökokouksissa. Tähän ei valmistelussa ollut kiinnitetty asianmukaista huomiota. Kokousasetelma muuttuu perin pohjin, jos siihen osallistuu vastoin yhdistyksen omaa tahtoa järjestökokonaisuuden ulkopuolisia henkilöitä.

Hallituksen esityksen mukaan asiamiehen käyttäminen yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksissa vaati yhdistyksen hallituksen päätöstä. Tämä on oikeaan osunut ja merkittävä muutos alkuperäiseen ehdotukseen nähden.

Niin periaatteellisena kuin käytännöllisenä ongelmana näen sen, että myös valtuutettujen kokouksessa voitaisiin käyttää asiamiestä. valtuutettujen kokoushan

on edustuksellinen toimielin siinä missä esimerkiksi julkisen vallankäytön alueella eduskunta ja kunnallisvaltuustot. Niissäkään ei voida käyttää asiamiestä edes koronapandemian aikana. Siksi vieroksun sitä, että valtuuston kokouksessa voidaan käyttää asiamiestä. Lakiehdotus on kuitenkin parantunut merkittävästi kahdella tavalla alkuperäisestä:

- Valtuutettujen kokouksessa voidaan käyttää asiamiestä vain toista valtuutettua
- Asiamiehen käyttäminen on mahdollista vain yhdistyksen hallituksen päätöksellä.

Näistä syistä en tee tältä osin muutosehdotusta hallituksen esitykseen.

Yhdistyksen kokouksessa saa ehdotetuin tavoin niin ikään käyttää asiamiestä. Viime vaiheessa on ehdotukseen tehty muutoksia, jotka ovat vieneet ehdotusta oikeaan suuntaan.

- Viittaus koskee vain YhdL 25 §:ää eikä myös YhdL 21 §:ää. Viimeksi mainittu lainkohta koskee valtuutettujen kokousta eikä yhdistyksen kokousta, josta tässä kohdassa on kysymys.
- Asiamiehen käyttäminen edellyttää yhdistyksen hallituksen päätöstä.
- Hallitus voi päättää siitä, kuinka montaa yhdistyksen jäsentä asiamies saa edustaa.

Tehdyt muutokset aiheuttavat sen, ettei minulla ole esittää muuta kuin yksi lisäys. Ehdotan, että 25 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen jälkeen tulee seuraava virke:

- Yhdistyksen hallitus voi päättää asiamiehelle asettavista kelpoisuusvaatimuksista.

Valtuutettujen kokouksessa voidaan poikkeusaikana käyttää asiamiehenä edellä mainituin tavoin vain toista valtuutettua. Yhdistyksen kokouksessa saa lakiehdotuksen mukaan käyttää asiamiehenä ketä tahansa asianomaisen järjestökokonaisuuden ulkopuolista henkilöä kuten esimerkiksi asianajajaa tai puoluekokouksissa henkilöä, joka ei ole asianomaisen puolueen perusjärjestön jäsen. En pidä tätä tarkoituksenmukaisena. Ehdotuksellani on merkitystä erityisesti puoluekokousten järjestämisessä.

Ehdotetut säännökset ovat tarpeellinen lisä siihen keinovalikoimaan, joka on yhdistysten käytettävissä koronaviruksen aikana. Olen konsultoinut useita järjestöjä nyt syntyneen poikkeustilan aikana. Lähtökohtanani on ollut se, että kokoukset kannattaa useimmissa tapauksissa siirtää sellaiseen ajankohtaan, jolloin tartuntavaara on merkittävästi vähentynyt. Siksi ehdotan, että lakivaliokunta hyväksyisi asiaa koskevan ponsilausuman.

Helsingissä 16.4.2020

Heikki Halila

siviilioikeuden professori

Helsingin yliopisto