

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

28 päivänä lokakuuta 1988

Lausunto n:o 6

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on 20 päivänä syyskuuta 1988 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 64 yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Rauno Vanhanen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Juhani Silén sisäasiainministeriöstä, kansliapäällikkö Lauri Tarasti ympäristöministeriöstä, järjestöpäällikkö Jorma Westlund Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p:sta, järjestösihteeri Ari Sauros Kansallinen Kokoomus r.p:sta, järjestöpäällikkö Eero Lankia Suomen Keskusta r.p:sta, järjestösihteeri Antero Hautaniemi Suomen Kansan Demokraattinen Liitto r.p:sta, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Halila, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Timo Konstari, oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen lisensiaatti Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esitys sisältää ehdotuksen aatteellista yhdistystoimintaa koskevaksi yhdistyslaiksi, jolla korvattaisiin nykyinen, vuodelta 1919 oleva laki yhdistyksistä. Lailla annettaisiin hallitusmuodon 10 §:ssä edellytetyllä tavalla säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä.

Uudistuksen tavoitteena on saattaa yhdistymisvapauden sääntely vastaamaan nykyaikaisen yhdistys- ja järjestötoiminnan vaatimuksia, laajentaa yhdistysten mahdollisuuksia järjestää sisäiset toimintamuotonsa parhaiten vastaamaan yhdistysten omia tarpeita sekä edesaut-

taa kansanvaltaisuuden periaatteen kannalta perusteltujen menettelytapojen käyttöönottoa yhdistyksissä.

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset laeiksi eräiden toimintansa lopettaneiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä sekä niin sanotun ulkomaalaisrajoituslain muuttamisesta.

Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan niiden hyväksymistä ja vahvistamista seuraavan kalenterivuoden alusta.

Valiokunnan kannanotot

Yhdistymisvapaudesta yleensä

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on muun muassa oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Säännöksiä tämän oikeuden käyttämisestä annetaan lailla.

Hallitusmuodon turvaamaan yhdistymisvapautteen kuuluu paitsi laissa nimenomaan mainittu oikeus perustaa yhdistyksiä myös esimerkiksi yhtäältä oikeus liittyä yhdistykseen ja toisaalta oikeus olla kuulumatta niihin. Yhdistymisvapauden sisällön laaja-alaisuuden korostamiseksi on valiokunnan mielestä aihetta erikseen huomauttaa siitä, että Suomen kansalaista ei saa pakottaa liittymään yhdistykseen eikä häntä myöskään saa pakottaa olemaan liittymättä yhdistykseen.

Hallitusmuodon vaatimus lailla säätämisestä merkitsee sitä, että mitään oleellista sääntelyä ei saa siirtää asetuksen tasoon. Tässä suhteessa esitys ei ole ongelmallinen etenkin, kun huomataan, että yhdistyslakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin viittaus asetukseen ei ole mikään valtuus antaa jostakin yhdistyksestä asetus ja jättää tällainen yhdistys yhdistyslain säännösten ulkopuolelle.

Alaikäisten asema

Esityksen perusteluissa kosketellaan eri yhteyksissä (esim. s. 27 ja 30) sitä seikkaa, että hallitusmuodon turvaama yhdistymisvapaus koskee kaikkia Suomen kansalaisia. Perusteluista saattaa saada sen käsityksen, että esitystä laadittaessa tämän sinänsä aivan oikean lähtökohdan on päätelty estävän ottamasta lakiin ikään tai muuhun ominaisuuteen perustuvia rajoituksia.

Tämän takia valiokunnan mielestä on syytä erikseen todeta, että hallitusmuoto ei kiellä säättämistä tavallisella lailla esimerkiksi alaikäisen asemaa yhdistyksissä koskevia sellaisia rajoituksia, jotka voidaan järkevästi johtaa jostakin hyväksyttävästä perusteesta.

Ulkomaalaisten asema

Esitys lieventää ulkomaalaisten yhdistymisvapauten nykyisin kohdistuvia rajoituksia. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo yhdistyslakiehdotuksen ulkomaalaisia koskevien säännösten vastaavan niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus asettaa.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 10 §:n 2 momenttiin, joka voitaisiin muuttaa koskemaan rekisteröityjä puolueita ja niiden jäsenyhdistyksiä. Näin muutettuna tämä rajoitus olisi paremmin sopusoinnussa edellä mainitun yleissopimuksen 25 artiklan kanssa, joka sallii varaamaan välittömän poliittisen vaikutuksen vaalien kautta omille kansalaisille. Muutoksen myötä vältetään myös ne tulkin-
nanvaraisuudet, jotka sisältyvät esityksessä käytettyyn ilmaisuun ”yhdistyksestä, jonka varsinaisena tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin”.

Suhteellinen vaali yhdistyksissä ja puolueiden jäsenäänestys vaaleissa

Yhdistyslakiehdotuksen 28 §:n mukaan yhdistyksissä noudatetaan suhteellista vaalitapaa erillisissä äänestystilaisuuksissa ja postitse toimitettavissa vaaleissa. Ehdotuksen 29 §:n 2 momentin perusteella suhteellinen vaali toimitetaan niin sanottua pitkien listojen vaalia käyttäen. Näistä lain pääsäännöiksi asettamista vaalitavoista voidaan poiketa yhdistyksen sääntömääräyksiin.

Vaikka vaalitivasta päättäminen esityksen mukaan on yhdistyksen säännöissä määrättävissä, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, onko suhteellisessa vaalissa lain tasolla aihetta suosia ehdotuksen mukaisesti pitkiä listoja muihin vaalitapoihin verrattuna.

Valiokunta on arvioinut lakiehdotuksen päätöksentekoa koskevien säännösten, erityisesti edellä mainittujen 28 ja 29 §:n vaikutusta puolueiden ehdokkaiden asettamiseen valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa. Eduskuntavaalien osalta valiokunta viittaa kansanedustajain vaaleista annetun lain 26 a §:n 3 momenttiin. Sen mukaan jäsenäänestys toimitetaan ja ehdokkaat asetetaan puolueen sääntöjen mukaisesti ja, siltä osin kuin säännöissä ei ole määräyksiä, kyseisistä seikoista on voimassa, mitä lain 26 b — 26 f §:ssä säädetään. Erityisesti on mainittava lain 26 e §, jonka mukaan ehdokkaiksi on asetettava jäsenäänestyksessä eniten ääniä saaneet henkilöt. Valiokunnan käsityksen mukaan viimeksi mainittu säännös johtaa enemmistövaalitavan noudattamiseen jäsenäänestyksessä.

Edellä mainituista tyhjentyviksi ymmärrettävistä säännöksistä seuraa se, että yhdistyslainsäännöksiä vaalitivasta ei noudateta kansanedustajain vaaleihin liittyvissä puolueiden jäsenäänestyksissä. Noudatettaviksi tulevat joko puolueen säännöt tai, jos niissä ei ole määräyksiä vaalitivasta, kansanedustajain vaaleista annetun lain 26 e §, jonka nojalla jäsenäänestys toimitetaan enemmistövaalitapaa soveltaen.

Edellä esitetty koskee tasavallan presidentin valitsemisesta annetun lain 20 §:n johdosta myös puolueen ehdokkaiden asettamista tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleissa.

Kunnallisvaalilaissa ei sen sijaan ole säännöksiä jäsenäänestyksestä eikä laki edellytä sellaista toimitettavaksi. Käytännössä puolueiden ehdokasasettelua kuitenkin saattaa edeltää jäsenäänestys. Perustuslakivaliokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että kunnallisvaalilain jättäessä sääntelemättä, millaista vaalitapaa tällöin noudatetaan, tulevat yhdistyslain 28 ja 29 § näin ollen sovellettaviksi. Niiden mukaista pitkien listojen vaalia ei jäsenäänestyksessä voida pitää onnistuneena. Vaalitapaa koskevat puolueen sääntömääräykset ovat tosin ensisijaisia.

Valiokunta toteaa, ettei esityksen mukainen pitkien listojen käyttöönotto yhdistysten päätöksenteossa voi olla kannanotto tämän vaalittavan sopivuudesta myöskin valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa.

Yhdistyslakiehdotuksen 43 ja 44 §

Selvittäessään yhdistyslakiehdotuksen 43 ja 44 §:ää, jotka jyrkimmin koskevat yhdistyksen oikeutta harjoittaa toimintaansa viranomaisten siihen puuttumatta, valiokunta on kiinnittänyt ensiksikin huomiota 43 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Tämä säännös on saman momentin 1 kohdan takia tarpeeton, minkä vuoksi säännös on valiokunnan mielestä poistettava. Vastavasti on ainakin 44 §:n sanontaa tarkistettava.

Väliaikaisen toimintakiellon (44 §) osalta valiokunta on erityisesti arvioinut poliittisten puolueiden asemaa, koska väliaikaisella toimintakiellolla voitaisiin vaalien alla suuresti vaikuttaa puolueen ehdokasasetteluun ja käytännössä lamaannuttaa se. Valiokunta pitää tässä yhteydessä aiheellisena korostaa sitä periaatetta, että viranomaisten tulee tulkita kaikkia perusoikeuden käyttöä koskevia säännöksiä perusoikeusmyönteisesti. Tämä tulkintaperiaate tulee erityisesti pitää mielessä sovellettaessa säännöksiä, jotka ratkaisevat, onko yhdistymisvapaus ylipäättään joidenkin kansalaisten käytössä vai ei. Esimerkkinä käsitteestä, jonka osalta mainitun tulkintaperiaatteen ensiarvoisuutta on tähdennettävä, valiokunta mainitsee 43 §:ssä käytetyn ilmaisun ”hyvät tavat” ja sen tulkinnan.

Esityksen perusteluista

Esityksen perusteluissa on eräin kohdin annettu tulkintaa ja käytäntöä ohjaamaan joitain suosituksia, joiden osalta on hallitusmuodon

10 §:n 2 momentin johdosta kysyttävä, olisiko perusteluissa käsitellyistä seikoista säädettävä laissa.

Tällainen seikka on ensiksikin lakiehdotuksen 11 §:ään liittyvä perustelumaininta (s. 32), jonka mukaan viranomaisilla on katsottava olevan oikeus saada nähtäväkseen yhdistyksen jäsenluetteloon pykälän 1 momentin mukaisesti otettavat tiedot. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä perustelukohta on suorastaan ristiinriidassa pykälän 2 momentin kanssa, jossa tietojen luovuttaminen viranomaisten kannalta merkityksellisin osin jätetään henkilörekisterilain säännösten varaan.

Jos jollekin viranomaiselle halutaan antaa perusteluissa tarkoitettu tietojensaantioikeus, on asiasta säädettävä selvästi laissa. Laissa olisi myös määriteltävä tietojensaantioikeuden sisältö ja yksilöitävä ne viranomaiset, joilla tällainen oikeus on.

Lakiehdotuksen 49 §:n perustelujen (s. 70—71) mukaan yhtenä pykälän 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna rekisteröimisen estävänä seikkana voi olla, että yhdistys on tarkoitettu jatkamaan lakkautetun tai toimintansa keskeyttämään määrätyn yhdistyksen toimintaa. Tälläkin kohtaa perusteluissa esitetään tulkintaohje, josta pitää, jos sellainen halutaan, säätää laissa. Tulkintaohje on sisällöltäänkin arveluttava, sillä ehdotuksen mukaan yhdistyksen tarkoitus jatkaa jonkin toisen yhdistyksen toimintaa ei enää ole lakkautusperuste. Perusteluissa esitetyn kannan seuraaminen johtaisi näin ollen siihen, että oikeusministeriö saisi evätä rekisteröinnin sellaisella perusteella, jolla tuomioistuimien ei saa lakkauttaa yhdistystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, jäsenet Anttila, Häkämies, Jäätteenmäki,

Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto ja Vähänäkki sekä varajäsen Ikonen.

