

- 5. 12. 2008

od 18/11/2006

Seinonen

Kansallinen Kokoomus rp

Puoluehallitus 2008-12-05

OIKEUSMINISTERIÖLLE**ASIA: LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖN ESITYKSESTÄ YHDISTYSLAIN
TARKISTAMISEKSI****Yleistä**

Yhdistyslain tarkistamishdotukseen on vaikuttanut merkittävästi se, että lainvalmistelu on tapahtunut virkatyönä. Keskeiset suuret järjestöt on sivuutettu lain tarkistamista valmistelevaa työryhmää valittaessa.

Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysasiain neuvottelukunta on myös pyritty sivuuttamaan. Neuvottelukunnassa ovat mukana kaikki suurimmat puolueet, ammattiyhdistykset, SAK, Akava, STTK, MTK, EK, SY, Kaupan Liitto, SLU ja RAY. Neuvottelukunta edustaa suuria ja pieniä yhdistyksiä koko yhteiskunnallisen ja harrastustoiminnan alueelle ja neuvottelukunnan jäsenyhdistyksissä on yli 15 miljoonaa jäsentä. Neuvottelukunta on ollut yksimielinen ja esittänyt alla olevan suuntaisen kritiikin useaan otteeseen valmistelijoille ja oikeusministeriölle. Neuvottelukunta valmistelee myös uudelleen oman lausuntonsa.

Keskustan, SDP:n, Kokoomuksen, Vasemmistoliiton ja Vihreiden puoluesihteerit ovat lähettäneet oikeusministerille jo kesällä yhteisen kirjeen, jossa on esitetty myös tässä lausunnossa oleva kritiikki. Lain valmistelua varten OM:n asettamassa seurantaryhmässä esitetyillä näkemyksillä ei ole ollut vaikutusta työryhmän mietintöön. Laajan yhteisymmärryksen saaneet, kuulemistilaisuuksissa esitetyt käsitykset on pelkästään tyydytty kirjaamaan. Tämä ei voi olla vaikuttamatta mietinnön saamaan vastaanottoon.

Oikeusministeriön nyt käynnissä oleva lausuntokierros yhdistyslain tarkistamistyöryhmän mietinnöstä on kohtuuttoman vaikeaselkoinen. Vastattavana on 143 kysymystä, ja kysymyskaavake on 29 sivun mittainen. Kysymyskaavakkeessa on myös kysytty lausunnon antavan yhdistyksen jäsenmäärästä, taloudesta ja hallinnosta. Pidämme tällaisten kysymistä vastenmielisenä ja aiheettomana. Uudistushanke koskee kuitenkin vain verrattain suppeaa kohdealuetta. Relevantit vaihtoehdot tulevat siksi selkeästi esiin työryhmämietinnön ja siihen sisältyvien eriävien mielipiteiden myötä, joten näin hankalaa sähköistä vastaamista ei olisi tarvittu.

Yhdistystoiminta, kolmas sektori ja vapaa kansalaistoiminta on yhteiskunnan voimavara. Yhdistystoiminnan on sallittava kehittyä ja laajentua. Osallistumista ja osallisuutta tulee edistää, ei kahlita eikä holhota. Nykyinen yhdistyslaki on toiminut hyvin, eikä ole havaittavissa ongelmia.

Kokoomus rp:lla on 16 piirijärjestöä, suurimmissä kunnissa kunnallisjärjestöt ja noin 1000 paikallisyhdistystä sekä valtakunnalliset jäsenliitot piiri- ja paikallisjärjestöineen. Nykyinen yhdistyslaki soveltuu kaikkien näiden toimintaan.

Kansalaisten aktiivisuus on yhteiskunnalle voimavara, joka hyödyttää parhaiten vapauttamalla luovuus. Siten taataan aatteellisen järjestötyön elinvoimaisuus. Yhdistyksen tarkoituksen toteuttamista ja kansalaistoimintaa ei pidä byrokratisoida.

Yhdistystoiminnan väitetty hiipuminen ei ole totta, eikä toiminnan hiipuminen ole ainakaan nykyisen yhdistyslain syytä. Kansalaisten harrastustoiminta on saanut uusia muotoja, laajentunut ja monipuolistunut. Yhdistystoiminnan esteitä ja ongelmia on poistettava eikä lisättävä, kuten näemme lakiehdotuksen tekevän.

On aiheellista, että asian merkitykseen nähden kohtuuttoman vaivannäön välttämiseksi vastaaminen tapahtuu perinteiseen tapaan siltä pohjalta, jota lausunnon antaja itse pitää merkityksellisenä.

Esitämme oikeusministeriölle lausuntona yhdistyslain uudistamisesta seuraavaa puolueen, piirijärjestöjen, jäsenliittojen, kunnallisjärjestöjen ja paikallisyhdistysten näkemysten pohjalta

1. Teknisten apuvälineiden käyttö

Teknisten apuvälineiden käyttöön ja etäosallistumisen mahdollisuuden laajentamiseen suhtaudumme myönteisesti. On perusteltua, että jäsen- ja liittoäänestykseen voidaan osallistua myös sähköisesti, jos yhdistyksen säännöissä niin määrätään. Sama koskee sitä, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukseen voidaan osallistua kokouksen aikana myös etänä, jos yhdistyksen säännöissä niin määrätään. Etäosallistumista ns. off line -tilassa eli ennen kokousta tai sen jälkeen ei voida hyväksyä. Näin meneteltäessä sotkettaisiin keskenään jäsen- ja liittoäänestys, jossa on etukäteen asetetut vaihtoehdot ja normaali kokousmenettely, jossa käydään aluksi keskustelua ja voidaan tehdä lukuisia erilaisia ehdotuksia päätettäessä asiakysymyksiä ja suoritettaessa vaaleja. Laissa ei tule hyväksyä sellaista, josta voisi ilmiselvästi aiheutua ongelmia järjestöelämään.

Pelkkää sääntöinformaatiota sisältävä lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin toinen virke tulee poistaa tarpeettomana.

2. Päätöksen tekeminen kokousta pitämättä

Lakiehdotuksen mukaan yhdistyslain 17 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jossa säänneltäisiin yhdistyksen päätöksenteosta kokousta pitämättä. Tämä on tarpeetonta ja voisi aiheuttaa yhdistyselämässä sekaannusta. Jäsenet ja valtuutetut voivat nytkin tehdä päätöksiä kokousta pitämättä, mutta tähän liittyy oikeudellisia ongelmatilanteita. Niitä ei sääntely poistaisi. Laissa ei tule edistää tällaista epävarmaa päätöksentekotapaa kirjoittamalla siitä säännöksiä.

3. Talouden-, hallinnon- ja toiminnantarkastus

Kaikissa yhdistyksissä on syytä säilyttää talouden, tilien, toiminnan ja hallinnon tarkastus joko ammattitilintarkastajien suorittamana tilintarkastuksena tai maallikkojen suorittamana talouden, hallinnon ja toiminnantarkastuksena. OM on perustellut maallikotarkastuksen lopettamisesta EU:n direktiivillä. Kuitenkaan suomalaiset yhdistykset eivät ole EU:n osakeyhtiö-direktiivin tarkoittamia yhtiöitä. Kyse on vain ja ainoastaan kansallisesta lainsäädännöstä, eikä mistään muusta.

Yhdistyksille tarkastus on tärkeätä toiminnan läpinäkyvyyden kannalta jäsenille ja myös ulkopuolisille sekä viranomaisille. Pienissä yhdistyksissä jäsentarkastus on yksi järjestödemokratian muodoista. Jatkovalmistelussa on selvitettävä se, mihin raja auktorisoitujen tilintarkastajien vaatimuksen osalta yhdistyksissä asettuu. Sen tulisi olla korkeammalla kuin tilintarkastuslaissa yhtiöiden osalta. Kokoomus rp:n, jäsenliittojen ja piirijärjestöjen säännöissä on vaatimus

auktorisoiduista tilintarkastajista. Yli 1000 paikallisyhdistyksen osalta on kuitenkin oikein säilyttää maallikotarkastuksen mahdollisuus.

Jotta yhdistyslakia ei kuormiteta tarpeettomasti, talouden ja toiminnantarkastuksen sääntelyn ei tule olla kovin yksityiskohtaista. Laissa ei tule säätää ensiksikään säätää siitä, että yksityinen henkilö voi olla talouden ja toiminnantarkastajana. Toiseksi ei tule säätää siitä, miten lääninhallitus voi valita talouden ja toiminnantarkastajan. Tämä on yhdistystoiminnassa tarpeetonta. Tarpeettomia ovat niinkään säännökset toiminnantarkastajan läsnäolosta yhdistyksen kokouksessa ja salassapitovelvollisuudesta. Läsnäolo perustuu tarkastajan asemaan ja vakiintuneeseen kokouskäytäntöön. Henkilötietolaki ja yrityssalaisuuksien suojaa koskevat yleiset rikoslain säännökset kattavat puolestaan keskeiset toiminnantarkastajan salassapitovelvollisuuteen liittyvät asiat.

Siirtymäsäännökset tulisi sisällyttää nyttemmin tyhjänä olevaan lain 66 §:ään. Sisältönsä osalta siirtymäsäännökset tulisi kirjoittaa niin, että ennen lainuudistuksen voimaantuloa yhdistyksen säännöissä olevien tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevien määräyksien katsottaisiin koskevan talouden ja toiminnantarkastusta ja talouden ja toiminnantarkastajia, ellei yhdistyksessä ole velvollisuutta sääntöjen mukaan valita tilintarkastuslain mukaista tilintarkastajaa. Edelleen tulisi säätää siitä, että jos yhdistys muuttaa tältä osin sääntöjään, ne on muutettava uudistuneen lain mukaisiksi. Jos yhdistyksen tulisi muuttaa sääntönsä talouden ja toiminnantarkastuksen osalta heti, kun se ylimalkaan muuttaa sääntöjään, aiheutuisi tarpeetonta kitkaa sekä yhdistyksissä että yhdistysrekisterissä. Viranomaisen tulisi aina tutkia, pitääkö sääntömuutoksen koskea myös talouden ja toiminnantarkastusta ja sääntömuutoksia palautettaisiin yhdistyksille, jos ne eivät olisi tätä lain vaatimusta huomanneet.

Maallikotarkastus tulee säilyttää yhdistyslaissa nykyisen laajuisena talouden, hallinnon ja toiminnan tarkastuksena. Talouden ja hallinnon tarkastus on keskeinen väline jäsenille, piiri-, liitto- ja valtakunnan tasolle, erilaisten avustusten antajille ja myös verottajalle seurata yhdistyksen toimintaa.

4. Toimeenpaneva johtaja

Uuden päivittäistä hallintoa johtavan toimielimen, toimeenpanevan johtajan, määrittely ei sovi yhdistystoimintaan. Mikäli toimeenpanevan johtajan mahdollisuus sisällytettäisiin yhdistyslakiin, merkitsisi tämä muutosta toiminnan vastuukysymysten lisäksi toimivaltuuksien määrittelyssä sekä johtavan toimihenkilön työoikeudellisessa asemassa. Toimeenpanevan johtajan sääntely on yhdistyslaissa tarpeetonta. Siitä aiheutuisi enemmän haittaa kuin hyötyä. Sääntelyehdotus ilmentää tältäkin osin pyrkimystä levittää osakeyhtiöoikeudellisen sääntelyn mallia yhdistyksiin, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Sääntely myös heikentäisi hallituksen asemaa suhteessa toimeenpanevaan johtajaan. Yhtenä perusteluna sääntelylle OM on käyttänyt sitä, että yhdistysten hallituksiin on vaikea saada jäseniä. Sääntelyllä ei lisätä kiinnostusta yhdistysten hallituksiin.

Yritys- tai liiketoiminnan luonteinen taloudellinen toiminta on esimerkiksi Kokoomus rp:n piirissä yhtiöitetty, jolloin toimitusjohtajan ja hallituksen vastuut on säännelty osakeyhtiölain mukaisesti. Puoluesihteerin ja 16 piirijärjestön toiminnanjohtajien työ- ja vastuusuhteiden osalta ei ole tarvetta siirtyä toimeenpanevan johtajan sääntelyyn. Paikallisyhdistyksissä tuollainen sääntely olisi todella ylimitoitettu.

Sääntely olisi lisäksi omiaan antamaan vääriä signaaleja yhdistystoimintaan niin toimivallan kuin vastuunkin osalta. Lakiehdotuksesta tulisi siksi poistaa kaikki ne kohdat, jotka johtuvat toimeenpanevaa johtajaa koskevasta sääntelystä. Tämä koskee myös lain 35 §:ään sisällytettyä virkettä siitä, että hallituksen on huolehdittava siitä, että kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Tämä asia on selvä ilman, että siitä mainitaan erikseen laissa.

Yhdistystoiminnan tarkoitus on aatteellinen, ei taloudellinen ja toiminta on jäsenkeskeistä. Ei ole perusteita säätää yhdistyslaissa yhdistyksen hallinnosta, toimitusjohtajasta, toimivasta johdosta ja sen asemasta, toimielinten koolle kutumisesta, hallituksen tehtävistä, tai jäsenen erottamisesta. Näistä säädetään yhdistyksen säännöissä riittävällä tavalla.

5. Valtiollisen yhdistyksen hallituksen jäseniä koskeva asuinpaikkavaatimus

Yhdistyslain 10 §:n 2 momentin mukaan niin sanotussa valtiollisessa yhdistyksessä eli yhdistyksessä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, saavat jäseninä olla vain Suomen kansalaiset ja sellaiset ulkomaalaiset, joilla on asuinpaikka Suomessa.

Tämän lisäksi yhdistyslain 35 §:n 3 momentissa edellytetään, että valtiollisen yhdistyksen hallituksen jäsenenä saa olla vain henkilö, jolla on asuinpaikka Suomessa. Työryhmä on arvioinut, että sanottu valtiollisen yhdistyksen hallituksen jäsenille asetettu ehdoton asuinpaikkavaatimus saattaisi olla uudelleenarvioinnin tarpeessa erityisesti, kun otetaan huomioon ulkomailla nykyään asuvien suomalaisten suuri määrä ja äänestysmahdollisuudet eri vaaleissa.

Tätä taustaa vasten on perusteltua, että valtiollisen yhdistyksen – esimerkiksi rekisteröidyn puolueen jäsenjärjestön – hallintoa voitaisiin hoitaa myös muualta kuin Suomesta käsin.

EU-maissa asuvat Suomen kansalaiset saavat äänestää valtiollisissa vaaleissa, saavat äänestää asuinmaansa paikallisissa vaaleissa, saavat äänestää europarlamentin vaaleissa joko suomalaisia ehdokkaita tai asuinmaansa ehdokkaita. Valtiolliseen toimintaa osallistuminen ja vaalityö ovat siis sallittuja. Yhdistys- ja puolue toiminta ulkomailla puolestaan edellyttävät, että Suomen kansalaisilla on täydet kansalaisoikeudet myös asuessaan EU- maissa.

Työryhmä ei ole kuitenkaan puolueiden yhteisistä esityksistä huolimatta sisällyttänyt esitystä yhdistyslain muutokseen.

Esitämme, että EU-maissa hallituksen jäsenen asuinpaikkavaatimuksesta valtiollisissa yhdistyksissä luovutaan ja että asia valmistellaan kiireellisesti.

Kansallinen Kokoomus rp

Jyrki Katainen
Puheenjohtaja

Taru Tujunen
Puoluesihteer

LIITE:

Yhdistyslakiin ehdotetaan muutoksia

OM

12.06.2008

Yhdistyslakia ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin erimuotoisten yhdistysten tarpeita sekä nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia.

Oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan yhdistyksen säännöissä voitaisiin määrätä etäosallistumisesta yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukseen esimerkiksi tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla. Edellytyksenä olisi, että osallistumisoikeus ja äänenlaskennan oikeellisuus voidaan varmistaa perinteiseen kokoukseen verrattavalla tavalla.

Etäosallistuminen olisi mahdollinen perinteisen kokousohallitumisen rinnalla, sille vaihtoehdona. Tärkeimmissä asioissa, jotka lain mukaan on päätettävä kokouksessa, olisi siten aina pidettävä myös perinteinen kokous.

Säännöissä voitaisiin määrätä tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen käyttämisestä myös asioissa, joissa jäsenet jo nykyään voivat käyttää päätösvaltaa kokouksen ulkopuolella esimerkiksi äänestämällä postitse.

Pienet yhdistykset vapautettaisiin velvollisuudesta toimittaa tilintarkastuslaissa tarkoitettu tilintarkastus, jonka voi suorittaa vain hyväksytty tilintarkastaja. Työryhmä ehdottaa, että yhdistysten nykyinen maallikkotilintarkastus korvattaisiin lisäämällä yhdistyslakiin säännökset toiminnantarkastuksesta, jonka voi suorittaa muu kuin hyväksytty tilintarkastaja.

Toiminnantarkastus olisi tilintarkastuksen tavoin laillisuustarkastusta, joka kohdistuu yhdistyksen kirjanpitoon, tilinpäätökseen ja hallintoon. Sääntely olisi kuitenkin tilintarkastuslain sääntelyä yleisluontoisempaa ja mm. toiminnantarkastajan kelpoisuusvaatimukset sekä tarkastukselta edellytettävä taso eivät olisi yhtä ankarat kuin tilintarkastuksessa.

Työryhmän mietintö sisältää myös ehdotukset säännöksiksi uudesta lakisääteisestä toimielimestä eli toimeenpanevesta johtajasta, joka hoitaa yhdistyksen päivittäistä hallintoa ja on siitä vastuussa. Toimeenpaneuvan johtajan käyttäminen olisi kuitenkin vapaaehtoista ja asiasta olisi määrättävä yhdistyksen säännöissä.

Mielipiteet työryhmässä jakoutuivat

Työryhmän mielipiteet ehdotuksiin jakoutuivat, ja mietintöön liittyy useita eriäviä mielipiteitä. Keskeiset erimielisyydet koskevat mm. sitä, millaista etäosallistumista on mielekästä pitää yhdistyksen kokoukseen osallistumisena; osa työryhmästä katsoi, että tulisi sallia vain kokouksen aikana tapahtuva etäosallistuminen eikä esimerkiksi äänestäminen ennakkoon tai jälkikäteen. Erilaisia näkemyksiä oli myös toiminnantarkastuksesta: toisaalta pohdittiin sitä koskevan uuden sääntelyn tarpeellisuutta ja mielekkyyttä ylipäättäen, toisaalta sääntelyn tahdonvaltaisuutta ja yksityiskohtaisuutta. Eri mielipiteitä oli myös toimeenpanevaa johtajaa koskevan sääntelyn tarpeellisuudesta ja mielekkyydestä.

Työryhmällä oli myös seurantaryhmä, jossa olivat edustettuina muun muassa puolueet, ammatilliset keskusjärjestöt ja muut keskeiset järjestöt. Seurantaryhmän jäsenet katsoivat, että etäosallistuminen kokoukseen tulisi sallia mutta rajata kokouksen aikana tapahtuvaksi, ja pitivät tärkeänä, että kaikissa yhdistyksissä on ainakin toiminnantarkastus. Toimeenpanevesta johtajasta oli seurantaryhmässä jossain määrin eri mielipiteitä, mutta enemmistö ei kannattanut kyseisen toimielimen ottamista lakiin.

Yhdistyslaissa säädetään sekä rekisteröidyistä että rekisteröimättömistä yhdistyksistä. Rekisteröityjä yhdistyksiä patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämässä yhdistysrekisterissä on tällä hetkellä noin 127 000. Yhdistyksiä on hyvin erilaisia. Yhdistystoiminta ovat monilla aloilla organisoitunut suuriksi liittomuotoisiksi yhdistyksiksi, joilla on lukuisia jäsenyhdistyksiä. Toisaalta osa yhdistyksistä on hyvinkin pieniä, jopa muutaman jäsenen yhdistyksiä.

Lausuntokierros syksyllä

Jotta erityisesti kansalais- ja muilla järjestöillä olisi mahdollisuus riittävästi paneutua ehdotuksiin ja ottaa niihin kantaa, lähetetään työryhmän mietintö lausuntokierrokselle vasta syksyllä lomakauden jälkeen. Oikeusministeriön on tarkoitus myös järjestää ehdotuksen esittelyseminaari alkusyksystä.

Lisätietoja:

työryhmän puheenjohtaja, lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, puh. (09) 1606 7702 (sähköposti: etunimi.T.sukunimi@om.fi), ja lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, puh. (09) 1606 7664 (sähköposti: etunimi.sukunimi@om.fi)

Työryhmän mietintö