

Lakivaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksen johdosta yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 7 päivältä kesäkuuta 1988 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 64.

Valiokunta on samassa yhteydessä käsitellyt sen valmisteltavaksi 14 päivänä lokakuuta 1988 lähetetyn ed. Tennilän ym. lakialoitteen n:o 91 yhdistyslaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Kaarina Buure-Hägglund, lainsäädäntöneuvos Rauno Vanhanen ja toimistopäällikkö Kalevi Sadeluoto oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Juhani Silén ja vs. toimistopäällikkö Matti Bäckman sisäasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Väinö Kiviniitty Suomen Kaupunkiliitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, lakimies Tuomo Mäkinen ja Puutöväen Liiton sihteeri Kalevi Hölttä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön edustajina, järjestöpäällikkö Risto Piekka Akavasta, osastonjohtaja Timo K. Vertanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, oikeustieteen kandidaatti Jorma Skippari Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, toiminnanjohtaja Leena Siponmaa Tilintarkastajayhdistys HTM:stä, osastopäällikkö Pekka Heikkilä Suomen Säästöpankkiliitosta, varapuheenjohtaja Ahti Tolvanen ja hallituksen jäsen Andrew McCafferty Suomen ulkomaalaisyhdistyksestä, puheenjohtaja, professori Raimo Lahti Ihmisoikeusjuristit ry:stä, asianajaja Seppo Kemppinen Suomen Asianajajaliitosta, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Halila Helsingistä sekä lainopin kandidaatti Risto Riitesuo Helsingistä.

Valiokunta on saanut asiasta sosiaalivaliokunnalta ja perustuslakivaliokunnalta pyytämänsä lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Hallituksen esitys ja lakialoite

Hallituksen 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 edesauttaa kansanvaltaisuuden periaatteen kannalta perusteltujen menettelytapojen käyttöönottoa yhdistyksissä.

Yhdistyslain soveltamisala vastaa nykyistä lakia. Yhdistyksen jäsenen kansalaisuusvaatimuksia lievennettäisiin. Yhdistyksille annettaisiin mahdollisuus ottaa käyttöön nykyistä monipuolisemmin erilaisia, yhdistysten tarpeisiin soveltuvia päätöksentekomuotoja.

Päätösvaltaansa yhdistyksen jäsenet käyttäisivät edelleen yleensä yhdistyksen kokouksessa, mutta se voitaisiin uskoa myös valtuutetuille. Yksityishenkilöistä koostuvissa yhdistyksissä voitaisiin päätöksentekomuotona käyttää lisäksi ns. jäsenäänestystä. Liitoissa voitaisiin järjestää myös liittoäänestyksiä, joissa äänioikeus on liittoon suoraan tai jäsenyhdistysten kautta kuuluvilla henkilöillä, mutta ei liiton jäsenyhdistyksillä. Jäsenäänestys ja liittoäänestys voitaisiin toimittaa erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postiaäänestyksellä.

Vaaleissa enemmistövaalitapa ja suhteellinen vaalitapa asetettaisiin periaatteessa tasavertaisiksi. Suhteelliseen vaaliin siirtymistä helpotettaisiin siten, että muutoksen toteuttamiseen

riittäisi yhdistyksen kokouksen enemmistön kannatus.

Kaikissa yhdistyksissä pakollinen toimielin olisi edelleen hallitus. Myös hallituksen jäsenille asetettuja kansalaisuusvaatimuksia lievennettäisiin.

Sääntöjen muuttamista helpotettaisiin. Jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojaa sekä jäsenen yhdenvertaisuuden periaatteen soveltamista lievennettäisiin. Yhdistyksen purkautumista ja lakkauttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi. Yhdistysten rekisteröintiä pyritään yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvät myös ehdotukset laeiksi eräiden toimitansu lopettaneiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä sekä niin sanotun ulkomaalaisrajoituslain muuttamisesta.

Tarkoituksena on saattaa lait voimaan niiden hyväksymistä ja vahvistamista seuraavan kalenterivuoden alusta.

Lakialoitteessa n:o 91 ehdotetaan, että yhdistyslakiin otettavilla säännöksillä jäsenäänestys säädettäisiin pakolliseksi kaikissa ammattiliitoissa palkka- ja työehtosopimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päätettäessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Yhdistyslainsäädännön uudistamista on valmisteltu melko pitkään, 1970-luvun lopulta lähtien. Uudistusta on pidetty tarpeellisena, koska voimassa oleva laki ei enää vastaa käytännön monimuotoisen järjestötoiminnan vaatimuksia ja tarpeita. Hallituksen esitys on otettu myönteisesti vastaan. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomauksin ja muutosehdotuksin.

Positiivinen ja negatiivinen yhdistymisvapaus. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallitusmuodon turvaamaan yhdistymisvapautteen kuuluu paitsi laissa nimenomaan mainittu oikeus perustaa yhdistyksiä myös esimerkiksi yhtäältä oikeus liittyä yhdistyksiin ja toisaalta oikeus olla kuulumatta niihin. Yhdistymisvapauden sisällön laaja-alaisuuden korostamiseksi perustuslakivaliokunta erikseen huomauttaa siitä, että Suomen kansalaista ei saa pakottaa liittymään yhdistykseen

eikä häntä myöskään saa pakottaa olemaan liittymättä yhdistykseen.

Hallituksen esityksessä käsitellään sekä yleisperusteluissa että yksityiskohtaissa perusteluissa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettua positiivista ja negatiivista yhdistymisvapautta. Yhdistyslakiehdotuksen kahdessa säännöksessä todetaan ns. negatiivisen yhdistymisvapauden olemassaolo, eli että ketään ei voida velvoittaa liittymään tai pysymään jäsenenä missään yhdistyksessä. Ehdotuksen 12 §:ssä todetaan jäseneksi liittymisen vaativan jäseneksi haluavan omaa tahtoa ja 13 §:ssä taataan jäsenelle oikeus milloin tahansa erota yhdistyksestä. Voimassa olevassa laissa ei jäseneksi liittymisen osalta ole lakitekstissä tuotu esiin jäseneksi haluavan oman tahdonilmaisun merkitystä. Tässä suhteessa uusi laki osoittaa selkeästi, että painostaminen liittymään jäseneksi vastoin omaa tahtoa on oikeudenvastaista. Hallituksen esityksen laatimisen yhteydessä ei ole harkittu, pitäisikö yhdistymisvapauden suojaa tältä osin tehostaa erityisellä rangaistussäännöksellä.

Positiivisen yhdistymisvapauden käyttämisen eli yhdistyksen perustamisen estämisestä on työ sopimuslaisissa erityissäännöksissä, jossa kielletään työnantajaa ja työntekijää estämästä toisiaan sekä työntekijää estämästä toista työntekijää kuulumasta ja liittymästä luvalliseen yhdistykseen ja siinä toimimasta. Kiellon rikkomisen on säädetty rangaistavaksi (TSL 52 ja 54 §). Yleistä rangaistussäännöstä ei tältä osin ole.

Valiokunta pitää hallitusmuodossa taatun yhdistymisvapauden kaikinpuolisen toteutumisen kannalta tärkeänä, että sekä positiivisen että negatiivisen yhdistymisvapauden tehosteena on rangaistusuhka. Sen vuoksi valiokunta esittää, että asia selvitetään omana kokonaisuutenaan rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ja eduskunnalle annetaan asiaa koskeva esitys.

Ulkomaalaisten asema. Esitys lieventää ulkomaalaisten yhdistymisvapautteen nykyisin kohdistuvia rajoituksia. Saamansa selvityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakivaliokunta katsoo yhdistyslakiehdotuksen ulkomaalaisia koskevien säännösten vastaavan niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus asettaa. Myöskään Euroopan Neuvostoon liittyminen ja sen ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen ei

tulisi antamaan aiheutta yhdistyslakiehdotuksen tarkistamiseen.

Vaikka kansainvälisten sopimusten asettamat vähimmäisvaatimukset täyttyvät, asiointi ei vielä ole valiokunnan mielestä tyydyttävä. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä n:o 27/1982 vp. hallituksen esityksen johdosta ulkomaalaislaiksi ja siihen liittyvässä lakivaliokunnan lausunnossa n:o 3/1982 vp. on käsitelty niitä periaatteita, joita ulkomaalaisten kohtelussa tulisi noudattaa. Mietinnön mukaan kansainvälisoikeudellisesti on hyväksytty valtion oikeus sisäisesti säädellä ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua. Käsitteet ulkomaalaisten ja omien kansalaisten oikeuksien erosta ovat kuitenkin muuttuneet ja maassamme on yleistymässä käsitys, että maassa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille on turvattava tasavertainen kohtelu oman maan kansalaisten rinnalla. Ulkoasiainvaliokunta edellyttikin, että tämä tasavertaisen kohtelun periaate on kaikessa viranomaistoiminnassa otettava ohjeellisenä huomioon. Edelleen mietinnössä todettiin erikseen, että maassamme pidempään asuvien ulkomaalaisten oikeusasemaan vaikuttavat rajoittavasti eräät muutkin säännökset, muun muassa yhdistyslainsäädäntö. Tämän vuoksi ulkoasiainvaliokunta esitti, että tulevassa lainsäädäntötyössä on pyrittävä taroituksenmukaisessa laajuudessa ottamaan huomioon maassa pidempään asuvien ulkomaalaisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vaatimukset siten, että ulkomaalaisten toimintamahdollisuuksia tarpeettomasti rajoittavat määräykset koskien ulkomaalaisen oikeutta muodostaa yhdistyksiä ja osallistua yhdistystoimintaan asianmukaisella tavalla tarkistetaan.

Yhdistyslain valmistelutyössä edellä mainittuihin periaatteisiin on kiinnitetty huomiota ja ulkomaalaisten yhdistystoimintaa rajoittavia säännöksiä vähennetty. Esitetyistä lievennyksistä huolimatta yhdistyslakiehdotus ei lakivaliokunnan mielestä vielä anna maassamme vakituksella asuville ulkomaalaisille riittäviä mahdollisuuksia yhdistystoimintaan. Esimerkiksi rauhanyhdistysten toiminta jäänee edelleen ulkomaalaisten ulottumattomiin. Valiokunta ei kuitenkaan katso voivansa tässä yhteydessä ehdottaa säännösten muuttamista, koska muu-

toksen vaikutukset puoluelakiin ja kansanedustajien vaaleista annettuun lakiin ovat selvittämättä. Asian kuntoon saattamiseksi valiokunta edellyttää hallituksen viivyttämättä käynnistävän edellä mainitun selvityksen ja sen valmistuttua antavan eduskunnalle asiaa koskevat lakiehdotukset.

Yhdistysten fuusioitumisesta. Yhdistyslakiehdotuksessa ei ole yhdistysten sulautumista eli fuusioitumista koskevia säännöksiä. Valiokunnan saamiin tietojen mukaan fuusioitumissäännösten tarvetta ei myöskään ole nimenomaisesti selvitetty, koska säännösten puuttuminen ei ole estänyt eikä tulleet estämään sulautumisia. Se, että sulautuminen on toteutettava purkautumisen kautta, ei myöskään aiheuta sulautuvalle yhdistykselle verotuksellisia ongelmia, jos yhdistys ei ole verovelvollinen.

Fuusioitumissäännösten puuttuminen on kuitenkin käytännön järjestöelämässä aiheuttanut epätietoisuutta ja ongelmia. Ongelmat saattavat uuden yhdistyslain myötä lisääntyä, koska lakiehdotuksen 12 §:ssä edellytetään jokaiselta jäseneltä omaa tahdonilmaisua yhdistyksen jäseneksi liittymisessä. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että asia selvitetään ja tarvittaessa eduskunnalle annetaan asiaa koskeva lakiesitys.

Yhdistysrekisteritoimiston voimavarat. Yhdistyslain uudistaminen lisää siirtymävaiheessa oikeusministeriön yhdistysrekisteritoimiston työmäärää kasvavan tiedotus- ja neuvontatoiminnan, lomakkeiden sekä mallisääntöjen uusimisen, yhdistysten sääntömuutosten rekisteröinti-ilmoitusten odotettavissa olevan lisääntymisen sekä uuden lain nojalla lakkautettavien yhdistysten poistamisen takia. Jotta tämä ei ruuhkauttaisi yhdistysrekisteritoimiston töitä pitkäksi aikaa ja häittäisi yhdistysten toimintaa, valiokunta pitää välttämättömänä, että yhdistysrekisteritoimiston henkilökuntaa vahvistetaan siirtymävaiheessa tilapäisesti pariksi kolmeksi vuodeksi toimistoalan ja lakimieskoulutuksen saaneilla henkilöillä.

Lakialoite. Koska valiokunta ehdottaa lakialoitteessa n:o 91 esitetyn lainsäädännön hyväksymistä hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta esittää aloitteen hylkäämistä.

Yksityiskohtaiset huomautukset

1. Yhdistyslaki

2 luku

Yhdistyksen perustaminen

7 §. *Perustamiskirja.* Pykälässä säädetään yhdistyksen perustamismenettelystä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yhdistymisvapaus koskee hallitusmuodon mukaan kaikkia Suomen kansalaisia. Näin ollen myöskään yhdistyksen perustajilta ei vaadita täysi-ikäisyyttä.

Nykyisin yhdistysrekisteritoimiston vakiintuneen käytännön mukaan yhdistyksen perustajilta vaaditaan 15 vuoden ikää. Asiantuntijalausunnoissa on yleisesti pidetty perusteltuna ikärajavaatimuksen pitämistä ennallaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluista saattaa saada sen käsityksen, että hallitusmuodon turvaava yhdistymisvapaus estää ottamasta lakiin ikään tai muuhun ominaisuuteen perustuvia rajoituksia. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta erikseen toteaa, että hallitusmuoto ei kiellä säätämästä tavallisella lailla esimerkiksi alaikäisen asemaa yhdistyksissä koskevia sellaisia rajoituksia, jotka voidaan järkevästi johtaa jostakin hyväksyttävästä perusteesta.

Lakivaliokunta pitää asianmukaisena, että yhdistyksen perustajajäseniltä edellytetään 15 vuoden ikää, ja ehdottaa tämän vaatimuksen lisäämistä pykälään.

9 §. *Kaksikielisyys, yhdistyksen nimi.* Pykälän 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta perustaa virallisesti kaksikielisiä, sekä suomen- että ruotsinkielellä toimivia yhdistyksiä. Jo toimiva yhdistys voitaisiin myös muuttaa kaksikieliseksi. Pykälän 2 momentin mukaan yhdistyksellä, vaikka se ei olisi virallisesti kaksikielinen yhdistys, voisi olla suomenkielinen ja ruotsinkielinen nimi ja lisäksi vielä saamenkielinen nimi.

Pykäläehdotusta valiokunnassa käsiteltäessä on käynyt ilmi, että pykälän tarkoitus ei täysin selviä hallituksen esityksen perusteluista ja että sen sanonnassa on korjaamisen varaa. Tämän vuoksi valiokunta esittää seuraavaa.

Tarkoituksena on, että yhdistys voisi halutessaan toimia virallisesti kaksikielisenä, jolloin yhdistys olisi suomen- ja ruotsinkielinen, se voisi toimia suhteessa viranomaisiin ja myös

muihin tahoihin pätevästi kummalla tahansa kansalliskielellä ja se merkittäisiin myös yhdistysrekisteriin molemmilla kielillä. Tämän mahdollisuuden on ajateltu palvelevan etenkin sellaisia yhdistyksiä, joissa jäseninä on paljon sekä suomen- että ruotsinkielisiä henkilöitä ja joissa yhdistys haluaa erityisesti korostaa sitä, että se toimii yhtäläillä kumpaankin kieliryhmään kuuluvien jäsentensä yhdyselimenä. Tällaisia yhdistyksiä ovat muun muassa pohjoismaista yhteistyötä harrastavat järjestöt ja yhdistykset, jotka on perustettu suomenkielisten ja ruotsinkielisten yhdistysten yhteistyöjärjestöiksi.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole, että yksikään yhdistys vastoin tahtoaan joutuisi muuttamaan sääntönsä kaksikieliseksi. Jotta tämä kävisi lakitekstistä selkeästi ilmi, valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen muuttamista niin, että se on tahdonvaltainen ja että siinä viitataan 51 §:ssä säädettyihin kaksikielisen yhdistyksen rekisteröimisedellytyksiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttiin sanamuutosta sen korostamiseksi, että yhdistyksellä voi olla saamenkielinen nimi suomen- ja ruotsinkielisen nimen ohella taikka yksinomaan suomenkielisen tai ruotsinkielisen nimen ohella.

3 luku

Jäsenyys

11 §. *Jäsenluettelo.* Pykälässä säädetään jäsenluettelon pitämisestä ja luettelon julkisuudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan jäsenluetteloon olisi merkittävä kunkin jäsenen täydellinen nimi ja postiosoite sekä ulkomaalaisen osalta lisäksi kansalaisuus. Kun ajan tasalla olevan postiosoitteiston pitäminen on usein käytännössä hankalaa, valiokunta ehdottaa 1 momentin muuttamista niin, että postiosoitteen sijasta luetteloon merkitään jäsenen kotipaikka.

Pykälän 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisilla on katsottava olevan oikeus saada nähtäväkseen yhdistyksen jäsenluetteloon pykälän 1 momentin mukaisesti otettavat tiedot.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että tämä perustelukohda on suoraan ristiriidassa pykälän 2 momentin kanssa,

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

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta oikeusministeriö on tutkinut asiaa uudelleen ja ilmoittanut lakivaliokunnalle, että ministeriö katsoo hallituksen esitykseen sisältyvän perustelulausuman sisällöstä poiketen, ettei viranomaiselle olisi syytä antaa laissa oikeutta tarkastaa minkään yhdistyksen jäsenluetteloa.

Yhteenvetona edellä lausutusta lakivaliokunta toteaa, ettei puheena oleva hallituksen perusteluissa oleva kannanotto anna viranomaisille oikeutta tarkastaa yhdistysten jäsenluetteloja. Kun muussa lainsäädännössä, kuten henkilörekisterilaissa ja pakkokeinolaissa, ovat säännökset antavat viranomaisille riittävät valtuudet tietojen saantiin niitä erityisen syyn nojalla tarvittaessa, ei yhdistyslaissa ole tarpeen antaa viranomaisille oikeutta tarkastaa yhdistysten jäsenluetteloja.

15 §. *Erottamismenettely.* Pykälässä on säännökset jäsenen erottamismenettelystä. Menettely on sama, tapahtuipa erottaminen millä perusteella tahansa. Tarkoituksena on antaa jäsenelle aikaisempaa turvatumpi asema perustetonta erottamista vastaan.

Käytännön järjestöelämässä on jäsenmaksun toistuva laiminlyönti kuitenkin vakiintuneesti ollut eri asemassa kuin muut erottamisperusteet. Onhan jäsen siinä itse myötävaikuttanut asiaan. Valiokunnan käsityksen mukaan jäsenmaksun laiminlyöntiä on syytä käsitellä sen suuren käytännön merkityksen takia erillisenä erottamisperusteena. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 4 momentin, jonka mukaan säännöissä voidaan määrätä, että yhdistys voi katsoa jäsenen eronneeksi yhdistyksestä, jos jäsen on jättänyt jäsenmaksunsa säännöissä määrätyn ajan maksamatta.

Pykälän 2 momentin mukaan erotettu jäsen, jota ei ole etukäteen kuultu, voi saattaa eropäätöksen kohtuullisessa ajassa jälkikäteen yhdistyksessä uudelleen käsiteltäväksi. Tämän säännöksen tausta-ajatuksena on, että jos erottaminen tapahtuu jäsenmaksun laiminlyönnin perusteella, jäsentä ei välttämättä tarvitse kuulua enakkoon. Valiokunnan edellä uuden 4 momentin kohdalla omaksumasta kannasta seuraa, että myös 2 momentti voidaan muuttaa

selkeämmäksi: Muissa kuin jäsenmaksun laiminlyönnin perusteella tapahtuvissa erottamistapauksissa jäsenelle on ennen erottamispäätöksen tekemistä varattava tilaisuus tulla kuuluksi.

5 luku

Päätöksenteko

23 §. *Kokouksessa päätettävät asiat.* Pykälässä säädetään, missä asioissa päätös voidaan tehdä vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

Useissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että yhdistysten käytännön asioiden hoitaminen on liian kankeaa, jos kiinteistön luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttamisesta olisi aina päätettävä pykälän 2 kohdan mukaisesti yhdistyksen kokouksessa.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyistä periaatteellisista syistä huolimatta valiokunta katsoo, että käytännön syistä etenkin suuria järjestöjä ajatellen pykälän 2 kohdan säännös voi olla osittain tahdonvaltainen. Valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan yhdistyksen säännöissä voitaisiin antaa hallitukselle oikeus päätöksentekoon omaisuuden muuta luovuttamista kuin lahjoittamista koskeissa tapauksissa.

25 §. *Jäsenen äänioikeus.* Pykälän 1 momentissa todetaan, että jokaisella jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, jollei säännöissä toisin määrätä.

Valiokuntakäsittelyssä 1 momentin sisältö on osoittautunut epäselväksi. Tämän vuoksi valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että säännös antaa mahdollisuuden määrätä äänioikeuden osalta esimerkiksi, että tietyllä jäsenryhmällä ei ole äänioikeutta, jäsen saa äänioikeuden saavutettuaan tietyn iän tai oltuaan jäsenenä määrätyn ajan, tai äänioikeus on sellaisilla jäsenillä, jotka on hyväksytty jäseniksi ennen määrättyä kalenterivuoden ajankohtaa. Äänimäärän osalta voidaan 1 momentin nojalla määrätä esimerkiksi, että liiton jäsenyhdistyksen äänimäärä määräytyy sen jäsenmäärän perusteella, joka jäsenyhdistyksellä on ollut tietyntä kalenterivuoden ajankohtana.

Valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että vallitsevan yhdistysre-

kisterikäytännön mukaan yhdistyksen äänivaltaisen jäsenen tulee olla 15 vuotta täyttänyt. Valiokunta, viitaten edellä 7 §:n kohdalla lausuttuun, ehdottaa pykälän 1 momentin täydentämistä niin, että äänioikeuden käyttäminen edellyttäisi 15 vuoden ikää, ellei säännöissä toisin määrätä.

Pykälän 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta säännöissä rajoittaa jäsenelle 1 momentin mukaan kuuluvan äänioikeuden käyttämistä. Säännös on varsin tiukka, koska äänioikeuden käyttämistä pidetään yhdistyksen jäsenen eräänä perusoikeutena. Säännös sallii sääntömääräyksen, jonka mukaan jäsen, joka ei ole maksanut jäsenmaksuaan määrätyn ajan kuluessa jäsenmaksun erääntymisestä, ei saa käyttää äänioikeutta. Sen sijaan esimerkiksi ennakoilmoittautumisen asettaminen äänioikeuden käyttämisen edellytykseksi ei ole momentin nojalla mahdollista. Kun tällainen saat- taakin kuitenkin käytännön järjestelyjen kannalta olla välttämätöntä suurissa yhdistyksissä, valiokunta ehdottaa 2 momentin täydentämistä tältä osin.

26 §. Esteellisyys yhdistyksen kokouksessa. Pykälä koskee yhdistyksen jäsenen esteellisyyttä päätöksenteossa. Pykälän 1 momentin mukaan jäsen ei saa äänestää asiassa, jossa hänen etunsa on ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa.

Voimassa olevan lain mukaan jäsen ei saa ottaa osaa asian ratkaisemiseen, jos hän on asiassa esteellinen. Tätä on pidetty perusteltuna sen vuoksi, että päätökset tehdään yhdistyksissä usein yksimielisesti, eikä jäsenen osallistuminen yksimieliseen ratkaisuun ole sopivaa silloin, kun hänen etunsa on ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa.

Valiokunta katsoo, ettei ole syytä muuttaa voimassa olevaa käytäntöä, ja ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista niin, ettei jäsen saa kokouksessa äänestää *eikä tehdä päätösehdotuksia*.

27 §. Päätöksentekojärjestys. Pykälässä säädetään päätöksenteossa vaadittavista enemmistöistä. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan yhdistyksen omaisuuden pääosan luovuttamisesta koskeva päätös on tehtävä kolmen neljäsosan määränemmistöllä.

Valiokunta on edellä ehdottanut 23 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jonka mukaan yhdistyksen säännöissä hallitukselle voitaisiin antaa päätösvalta vastikkeellisissa luovutuksissa. Selkeyden vuoksi valiokunta toteaa, että

mikäli sääntöihin otetaan tällainen valtuutus, ei 27 §:ssä olevalla määränemmistövaatimuksella ole merkitystä, koska sitä ei sovelleta hallituksen päätöksiin.

28 §. Vaalit. Pykälään sisältyy säännökset siitä, milloin vaali toimitetaan enemmistövaalina ja milloin suhteellisenä vaalina yhdistyksessä, jonka säännöissä ei asiasta ole määrätty.

Yhdistyskäytännössä kokouksissa ollaan usein yksimielisiä henkilövalinnoista eikä vaalia tarvitse lainkaan toimittaa. Kun tämä näkökulma ei käy ilmi mistään yhdistyslakiehdotuksen säännöksestä, valiokunta ehdottaa pykälän täydentämistä niin, että yksimielisen henkilövalinnan mahdollisuus näkyy lakitekstistä.

29 §. Vaalien toimittaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi enemmistövaalin ja suhteellisen vaalin toimittamistavoista. Suhteellinen vaali toimitetaan pykälän 2 momentin mukaan ns. pitkien listojen vaalia käyttäen. Pykälän 3 momentin mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan kuitenkin määrätä suhteellisen vaalin toimittamisesta toisinkin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, onko suhteellisessa vaalissa lain tasolla aihetta suosia ehdotuksen mukaisesti pitkiä listoja muihin vaalitapoihin verrattuna.

Lakivaliokunta katsoo, että jos säännöissä 28 §:n nojalla määrätään vaalin toimittamisesta suhteellisenä, on säännöissä määrättävä myös, miten suhteellinen vaali toimitetaan. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa 29 §:n 2 ja 3 momentin kirjoittamista pääosin uudelleen.

Kokonaan muutetun 2 momentin mukaan säännöissä olisi määrättävä, miten suhteellinen vaali toimitetaan.

Muutetussa 3 momentissa mainitaan esimerkkejä suhteellisen vaalin toimittamistavoista seuraavasti: 1) pitkien listojen suhteellinen vaali, 2) henkilökohtainen suhteellinen lista-vaali, 3) henkilökohtainen suhteellinen vaali, ja 4) muu säännöissä määrätty suhteellinen vaalitapa. — Momentin 1 kohta vastaa hallituksen esityksen 2 momentissa olevaa sääntöä. Momentin 1—3 kohdat on yhtenäisyyden vuoksi kirjoitettu muodollisesti saman kaavan mukaisesti siten, että kirjoitustapa vastaa hallituksen esityksen 3 momentin 2 kohtaa.

31 §. Pöytäkirjan laatiminen. Pykälän 1 momentissa on säännökset yhdistyksen kokouksessa tehtyjen päätösten pöytäkirjaamisesta ja pöytäkirjan tarkastamisesta. Pöytäkirjan tar-

kastaisi vähintään kaksi kokouksessa sitä var-
ten valittua jäsentä tai yhdistys itse.

Pöytäkirjan tarkastamista koskevien säännösten lähtökohtana on, että tarkastaminen tapahtuu yhdistyksen itsensä piirissä eikä sitä voida antaa ulkopuolisten tehtäväksi. Sen vuoksi pöytäkirjan tarkastajiksi on säännöseh-
dotuksen mukaan valittava kaksi jäsentä, oli-
vatpa jäsenet luonnollisia henkilöitä tai oikeus-
henkilöitä. Oikeushenkilön valitseminen pöytä-
kirjan tarkastajaksi on kuitenkin käytännön
elämälle vierasta ja saattaisi jopa vaatia pöytä-
kirjan tarkastajaksi valitun oikeushenkilön ko-
kousedustajien kokousta. Tämän vuoksi valio-
kunta ehdottaa, että pykälän 1 momentissa
oleva sana "jäsenen" muutetaan sanaksi "hen-
kilön".

6 luku

Yhdistyksen hallinto

38 §. *Tilintarkastaja.* Pykälässä säädetään
yhdistyksen tilintarkastajasta ja tämän tehtä-
vistä. Valiokunnalle on esitetty, että tilintar-
kastusta koskevia säännöksiä olisi täsmennet-
tävä ja laajennettava, jotta yhdistysten talous
saataisiin tehokkaaseen valvontaan.

Valiokunta ehdottaa säännöksen täydentä-
mistä niin, että yhdistyksellä on oltava varsi-
naisen tilintarkastajan lisäksi vähintään yksi
varatilintarkastaja.

Muilta osin tilintarkastusta koskevat mää-
räykset on valiokunnan mielestä syytä jättää
yhdistysten sääntöjen varaan, koska tarpeet
yhdistysten talouden tarkastamiseen ovat var-
sin erilaisia. Säännöissä voidaan tilanteen mu-
kaan määrätä muun muassa tilintarkastajien
lukumäärästä, kelpoisuusehdoista, toimikau-
desta sekä siitä, että tilintarkastajana voi olla
tilintarkastusyhteisö.

8 luku

Yhdistyksen lakkauttaminen

43 §. *Lakkauttaminen ja varoitus.* Pykälän 1
momentissa luetellaan ne perusteet, joilla yh-
distyksen kotipaikan alioikeus voi julistaa yh-
distyksen lakkautetuksi. Lakkauttamisperus-
teena mainitaan 1 kohdassa yhdistyksen toimi-
minen olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapo-
ja ja 4 kohdassa lakkautetun yhdistyksen toi-
minnan jatkaminen lainvastaisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon yhtyen
valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin 4
kohdan poistamista, koska se on 1 momentin 1
kohdan takia tarpeeton.

44 §. *Väliaikainen toimintakielto.* Edellä
43 §:n kohdalla ehdotetusta muutoksesta seu-
raa, että 44 §:n 4 momentista on poistettava
viittaus 43 §:n 1 momentin 4 kohtaan.

9 luku

Yhdistysrekisteriin merkitseminen

49 §. *Perusilmoituksen käsittely ja yhdistyk-
sen rekisteröiminen.* Pykälässä on säännökset
perusilmoituksen tarkastamisesta, ilmoituksen
korjaamisesta ja rekisteröinnin toimittamisesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan
kiinnittänyt huomiota pykälän yksityiskohtai-
siin perusteluihin, joiden mukaan yhtenä pykä-
län 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna rekis-
teröimisen estävänä seikkana voi olla, että
yhdistys on tarkoitettu jatkamaan lakkautetun
tai toimintansa keskeyttämään määrätyn yhdis-
tyksen toimintaa. Perustuslakivaliokunta pitää
tulkintaohjetta sisällöltään arveluttavana: Eh-
dotuksen mukaan yhdistyksen tarkoitus jatkaa
jonkin toisen yhdistyksen toimintaa ei enää ole
lakkautusperuste. Perusteluissa esitetyn kan-
nan seuraaminen johtaisi siihen, että oikeus-
ministeriö saisi evätä rekisteröinnin sellaisella
perusteella, jolla tuomioistuin ei saa lakkauttaa
yhdistystä. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei
tulkintaohje ole perusteluissa esitettynä pätevä.
Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan
kantaan.

51 §. *Kaksikielisen yhdistyksen rekisteröimi-
nen.* Pykälä sisältää säännökset niistä rekiste-
röimisen edellytyksistä, joilla yhdistys voi halu-
tessaan saavuttaa virallisesti kaksikielisen yh-
distyksen aseman. Tätä varten vaadittaisiin,
että sen säännöt on laadittu kummallakin kan-
salliskielellä ja että niiden toisiaan vastaavuus
on valantehneen kielenkääntäjän tarkastama.
Kaksikielisiä yhdistyksiä koskeva perussäännös
on lakiehdotuksen 9 §:ssä.

Ehdotetun 51 §:n johdosta valiokunta to-
teaa, että

— edellä 9 §:n kohdalla ehdotetusta muu-
toksesta seuraa, että myös 51 §:n sanontaa on
syytä tarkistaa,

— nimike valantehnyt kielenkääntäjä muut-
tuu nimikkeeksi virallinen kääntäjä 1.8.1989

voimaan tulevan, eduskunnan 8.11.1988 hyväksymän virallisia kääntäjiä koskevan lain nojalla, ja

— virallisen kääntäjän todistuksen hankkiminen saattaa aiheuttaa vaikeuksia, joten sen toimittamista varten yhdistyksille on tarpeen myöntää lisää aikaa. Tämä voidaan parhaiten tehdä asetuksella.

Edellä lausutun perusteella valiokunta ehdottaa 51 §:n kirjoittamista uudelleen.

52 §. Muutosilmoitus. Pykälän 2 momentissa säädetään yhdistyksen sääntöjen muutoksen voimaantulosta. Voimaantuloa koskeva pääperiaate pysytettäisiin ennallaan eli sääntöjen muutos tulee voimaan, kun se merkitään rekisteriin. Lisäksi ehdotetaan poikkeussäännöstä, jonka mukaan yhdistys voisi päättää noudattaa sisäisessä toiminnassaan yhdistyksen toimielimen kokoonpanoa koskevaa sääntömuutosta jo ennen rekisteröintiä.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa valiokunnan huomiota on kiinnitetty niihin oikeudellisiin ongelmiin, joihin ehdotettu poikkeussäännös saattaisi johtaa. Valiokunta pitää poikkeuksesta johtuvia haittoja suurempina kuin siitä saatavaa hyötyä ja ehdottaa, että pykälän 2 momentin toinen virke poistettaisiin.

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

63 §. Voimaantulo. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uusi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan sen hyväksymistä ja vahvistamista seuraavan kalenterivuoden alusta, mikä käytännössä tarkoittaisi vuoden 1990 alkua. Eräissä asiantuntijalausunnoissa lain voimaantuloa on kuitenkin kiirehditty.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valmistautuminen uuden lain soveltamiseen vaatii riittävän pitkän ajan, koska lain hyväksymisen jälkeen on muun muassa säädettävä asetus yhdistysrekisteristä, lomakkeet uusittava ja henkilöstö koulutettava. Tältäkin kannalta arvioituna sopiva ajankohta lain voimaantulolle on vuoden 1990 alku.

Selkeyden vuoksi valiokunta ehdottaa voimaantuloajankohdan 1.1.1990 lisäämistä lakiehdotukseen.

65 §. Rekisteri-ilmoitusten käsittely. Pykälässä on säännökset siitä, milloin yhdistysrekisteriin tehty ilmoitus käsitellään vanhan lain ja

milloin uuden lain mukaan. Pääsäännön mukaan ratkaiseva on rekisteri-ilmoituksen tekemisen ajankohta.

Kun siirtymävaihe uuteen lakiin tulee melko pitkäksi eli usean kuukauden mittaiseksi, on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että yhdistykset voivat ennen uuden lain voimaantuloa muuttaa sääntöjään uuden lain mukaan ja toimittaa rekisteri-ilmoitukset yhdistysrekisteritoimistoon pyynnöin, että ne käsitellään ja ratkaistaan uuden lain mukaan sen tultua voimaan. Valiokunta ehdottaa uuden tätä koskevan 2 momentin lisäämistä pykälään.

68 §. Vaalitapa liittoäänestyksessä. Pykälä koskee liittoäänestyksessä noudatettavaa vaalitapaa silloin, kun yhdistyksen säännöissä ei lain voimaan tullessa ole määrätty äänestyksessä käytettävää vaalitapaa.

Maassamme on myös sellaisia yhdistyksiä, joiden sääntöjen mukaan vaalit on toimitettava suhteellista vaalitapaa käyttäen, mutta säännöissä ei ole tarkempia säännöksiä suhteellisen vaalin toimittamisesta. Edellä on 29 §:ää ehdotettu muutettavaksi niin, ettei pykälässä enää ole mainittu ensisijaista suhteellisen vaalin toimittamista. Lain voimaantulosäännöksissä tarvitaan näin ollen suhteellisen vaalin toimittamistavasta vastaavat säännökset kuin 68 §:ssä on liittoäänestyksestä. Kun tarvittavat lisäsäännökset soveltuvat 68 §:ään, valiokunta ehdottaa sen täydentämistä suhteellisen vaalin toimittamistapaa koskevilla säännöksillä sekä pykälän otsikon tarkistamista.

2. Laki eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä

6 §. Edellä yhdistyslain kohdalla omaksutun kannan mukaisesti pykälään on kirjoitettu lain voimaantulopäivä 1.1.1990.

Laki on tarkoitettu määräajaiseksi, noin kahden vuoden ajan voimassa olevaksi. Jotta kysymyksessä olevat yhdistykset ehditään varmasti luetteloida ja kuulutusmenettely siihen liittyvine ilmoitusten jälkitarkastuksineen tehdä, valiokunta ehdottaa, että laki on voimassa vuoden 1992 loppuun.

3. Laki ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Voimaantulosäännös. Samoin kuin edellisiin lakiehdotuksiin on tämän lakiehdotuksen voi-

maantulosäännökseen kirjoitettu tarkka voimaantulopäivä.

Edellä olevan perusteella valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Yhdistyslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Yhdistyksen perustaminen

7 §

Perustamiskirja

Yhdistyksen perustamisesta on tehtävä perustamiskirja, johon on liitettävä yhdistykselle laaditut säännöt. Perustamiskirja on päivättävä ja vähintään kolmen yhdistyksen jäseneksi liittyvän allekirjoitettava. *Perustajana olevan luonnollisen henkilön tulee olla 15 vuotta täytännyt.*

8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Kaksikielisyys, yhdistyksen nimi

Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että yhdistys on sekä suomen- että ruotsinkielinen. Tällainen yhdistys voidaan 51 §:ssä säädettyin edellytyksin merkitä rekisteriin kaksikielisenä.

Sen lisäksi, mitä 1 momentista seuraa, kaikkien yhdistysten säännöissä voidaan määrätä, että yhdistyksellä on suomenkielinen, ruotsinkielinen ja saamenkielinen nimi *taikka* nimi kahdella mainituista kielistä, jolloin mitä ta-

hansa asianomaisista nimistä voidaan käyttää yhdistyksen nimenä.

3 luku

Jäsenyys

10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 §

Jäsenluettelo

Yhdistyksen jäsenistä on hallituksen pidettävä luetteloa. Luetteloon on merkittävä kunkin jäsenen täydellinen nimi ja *kotipaikka* sekä ulkomaalaisen osalta lisäksi kansalaisuus.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12—14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §

Erottamismenettely

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ennen päätöksen tekemistä asianomaiselle jäsenelle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiassa paitsi milloin erottamisen syynä on jäsenmaksun maksamatta jättäminen.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Säännöissä voidaan määrätä, että yhdistys voi katsoa jäsenen eronneeksi yhdistyksestä, jos jäsen on jättänyt jäsenmaksunsa säännöissä määrätyn ajan maksamatta. (uusi 4 mom.)

4 luku
Päätösvalta

16—19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku
Päätöksenteko

20—22 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

23 §

Kokouksessa päätettävät asiat

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Säännöissä voidaan määrätä, että hallitus voi päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä. (uusi 2 mom.)

24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

25 §

Jäsenen äänioikeus

Jollei säännöissä ole toisin määrätty, jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni. Yksityinen henkilö ei voi käyttää äänioikeuttaan asiamiehen välityksellä, ellei säännöissä ole toisin määrätty.

Säännöissä voidaan määrätä, että määrätyn ajan jäsenmaksunsa maksamisen laiminlyönyt ei saa käyttää äänioikeuttaan. Säännöissä voidaan myös määrätä, että voidakseen käyttää kokouksessa äänioikeutta jäsenen on ilmoitettava osallistumisestaan kokoukseen etukäteen yhdistykselle viimeistään kokouskutsussa mainittuun päivään mennessä.

26 §

Esteellisyys yhdistyksen kokouksessa

Jäsen ei saa yhdistyksen kokouksessa äänestää eikä tehdä päätösehdotuksia päätettäessä hänen ja yhdistyksen välisestä sopimuksesta tai muusta asiasta, jossa hänen yksityinen etunsa on ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

28 §

Vaalit

Kokouksessa toimitettavassa vaalissa noudatetaan enemmistövaalitapaa, jollei henkilövalinta tapahdu yksimielisesti tai jollei säännöissä ole toisin määrätty. Erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavassa vaalissa noudatetaan suhteellista vaalitapaa, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Kaikille päätösvalan käyttöön oikeutetuille on turvattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen vaalia varten.

29 §

Vaalien toimittaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos vaali lain tai sääntöjen mukaan on toimitettava suhteellisenä vaalina, säännöissä on määrättävä, miten vaali tällöin toimitetaan.

Suhteellinen vaali voidaan (poist.) säännöissä määrätä toimitettavaksi:

1) ehdokaslistoja käyttäen siten, että kukin ääni annetaan ehdokaslistalle kokonaisuudessaan, jolloin kullakin ehdokaslistalla ensimmäisenä oleva saa vertausluvukseen ehdokaslistan saaman koko äänimäärän, toisena oleva puolet äänimäärästä, kolmantena oleva yhden kolmasosan äänimäärästä ja niin edelleen ja valituiksi tulevat määräytyvät ehdokkaiden vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä;

2) ehdokaslistoja käyttäen, mutta siten, että kukin ääni annetaan jollekin ehdokaslistassa olevalle ehdokkaalle, jolloin kullakin ehdokaslistalla ääniä eniten saanut saa vertausluvukseen ehdokaslistan saaman koko äänimäärän, toisena oleva puolet äänimäärästä, kolmantena oleva yhden kolmasosan äänimäärästä ja niin edelleen ja valituiksi tulevat määräytyvät ehdokkaiden vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä;

(3 ja 4 kohta kuten 3 mom:n 2 ja 3 kohta hallituksen esityksessä)

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

31 §

Pöytäkirjan laatiminen

Kokouksen puheenjohtajan on huolehdittava siitä, että kokouksessa tehdyistä päätöksistä laaditaan pöytäkirja. Pöytäkirja on kokouksen puheenjohtajan allekirjoitettava sekä vähintään kahden kokouksessa sitä varten valitun henkilön tarkastettava tai yhdistyksen itsensä hyväksyttävä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

32—34 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Yhdistyksen hallinto

35—37 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

38 §

Tilintarkastaja

Yhdistyksellä on oltava vähintään yksi tilintarkastaja ja varatilintarkastaja. Tilintarkastajan tulee hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastaa yhdistyksen tilinpäätös, kirjanpito ja hallinto.

39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Purkautuminen

40—42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Yhdistyksen lakkauttaminen

43 §

Lakkauttaminen ja varoitus

Yhdistyksen kotipaikan alioikeus voi sisäasiainministeriön, virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen kanteesta julistaa yhdistyksen lakkautetuksi:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta; tai

3) jos yhdistys toimii vastoin 4 §:ssä tarkoitettua lupaa tai 35 §:n 3 momentin säännöstä (*poist.*).

(4 kohta *poist.*)

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

44 §

Väliaikainen toimintakielto

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos väliaikainen toimintakielto on määrätty 43 §:n 1 momentin 1 (*poist.*) kohdan perusteella, kiellon voimassa ollessa yhdistyksen toiminnan jatkamista varten ei saa perustaa uutta yhdistystä.

45 ja 46 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Yhdistysrekisteriin merkitseminen

47—50 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

51 §

Kaksikielisen yhdistyksen rekisteröiminen

Yhdistys merkitään rekisteriin sekä suomen- että ruotsinkielellä, jos yhdistyksen säännöt on laadittu ja ilmoitus rekisteriin tehdään molemmilla kielillä. Perusilmoituksen tai sääntöjen muuttamista koskevan ilmoituksen yhteydessä taikka asetuksella säädettävän ajan kuluessa on lisäksi toimitettava virallisen kääntäjän antama todistus siitä, että säännöt ovat keskenään samansisältöiset.

52 §

Muutosilmoitus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sääntöjen muutos tulee voimaan, kun se merkitään rekisteriin. (*Poist.*)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

53—57 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Rekisteröimättömät yhdistykset

58 ja 59 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Erinäisiä säännöksiä

60—62 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

63 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan *1 päivänä tammikuuta 1990*. Lailla kumotaan yhdistyksistä 4 päivänä tammikuuta 1919 annettu laki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

64 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

65 §

Rekisteri-ilmoitusten käsittely

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, yhdistys voi lain vahvistamisen jälkeen muuttaa sääntöjään noudattaen tämän lain säännöksiä ja tehdä siitä muutosilmoituksen rekisteriin ennen lain voimaantuloa. Tällainen sääntöjen muuttaminen merkitään rekisteriin lain voimaantulon jälkeen. (uusi 2 mom.)

66 ja 67 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

68 §

Vaalitapa (poist.)

Jos yhdistyksen säännöissä on tämän lain voimaan tullessa määrätty liittoäänestyksestä tai suhteellisen vaalin noudattamisesta vaaleissa, mutta ei liittoäänestyksessä käytettävästä vaalitavasta tai siitä, miten suhteellinen vaali toimitetaan, noudatetaan liittoäänestyksessä sekä suhteellista vaalia toimitettaessa yhdistyksen päättämää *menettelyä*, kunnes asiasta on säännöissä määrätty.

69 ja 70 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**eräiden yhdistysten poistamisesta yhdistysrekisteristä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Tämä laki tulee voimaan *1 päivänä tammikuuta 1990* ja on voimassa vuoden 1992 loppuun.

3.

Laki

ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita 28 päivänä heinäkuuta 1939 annetun lain (219/39) 2 §:n 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 4 päivänä kesäkuuta 1982 annetussa laissa (408/82), näin kuuluviksi:

2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 1990.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

*että lakialoitteeseen n:o 91 sisältyvä
lakiehdotus hylättäisiin.*

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokun-
nassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björk-
strand, varapuheenjohtaja Urpilainen ja jäse-
net Aittoniemi, Hacklin, Häkämies, Jokinen,

Jäätteenmäki, Linnainmaa, Moilanen, Niinis-
tö, Paloheimo, Pohjola (osittain), Ryynänen,
Tykkyläinen, Vähänäkki ja Väistö.

Vastalauseita**I**

Lakivaliokunnan mietinnössä valiokunnan
kannanottojen yleisperustelujen kohdan *Ulko-
maalaisten asema* ensimmäisessä kappaleessa
lausutaan:

”Saamansa selvityksen ja perustuslakivalio-
kunnan lausunnon perusteella lakivaliokunta
katsoo yhdistyslakiehdotuksen ulkomaalaisia
koskevien säännösten vastaavan niitä vähim-
mäisvaatimuksia, jotka kansalaisoikeuksia ja
poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen

yleissopimus asettaa. Myöskään Euroopan
Neuvostoon liittyminen ja sen ihmisoikeussopi-
muksen hyväksyminen ei tulisi antamaan aihet-
ta yhdistyslakiehdotuksen tarkistamiseen.”

Edellä lausutun on katsottava merkitsevän
sitä, että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä
n:o 27/1982 vp. hallituksen esityksen johdosta
ulkomaalaislaiksi ja siihen liittyvässä lakivalio-
kunnan lausunnossa n:o 3/1982 vp. esitetyt
näkömynkset on riittävällä tavalla yhdistysla-

kiehdotuksessa huomioitu. Tämän lisäksi on ulkomaalaisten asemaan viime vuosina kiinnitetty merkittävää huomiota myöskin muuta lainsäädäntöä kehitettäessä, heidän tasapuolisen asemansa turvaamiseksi.

Tästä syystä katsomme, että ulkomaalaisten asemaa koskevalta osin edellä mainitun ensimmäisen

mäisen kappaleen liittäminen valiokunnan mietintöön on riittävä. Näin ollen ehdotamme,

että mietinnön yleisperusteluista poistetaan alakohdan Ulkomaalaisten asema toinen ja kolmas kappale.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1988

Sulo Aittoniemi

Eeva-Liisa Moilanen

II

Kun emme kaikilta osin voi hyväksyä valiokunnan enemmistön kantaa, esitämme osaltamme seuraavaa:

10 § 2 mom. Esitys uudeksi yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi tuo joitakin parannuksia Suomessa asuvien ulkomaalaisten yhteiskunnalliseen asemaan. Tämä on sinänsä myönteinen ja tervetullut kehitysaskel, mutta riittämätön valmistauduttaessa kansainvälisyyteen ja avoimuuteen.

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, että vakinaisesti Suomessa asuvien muiden kuin Pohjoismaiden kansalaisten ei sallita osallistua sellaisten yhdistysten toimintaan, joiden tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Hallituksen esityksessä käytetty ilmaisu ”yhdistyksestä, jonka tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin” on liian tulkinnanvarainen ja epämääräinen ja näin ollen myös yksilön oikeusturvan kannalta huono. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota tähän tulkinnanvaraisuuteen ja katsoi, että säännös voitaisiin tältä osin muuttaa koskemaan vain rekisteröityjä puolueita. Lakivaliokunnan enemmistö ei kuitenkaan tehnyt edes tätä vähäistä muutosta ulkomaalaisten yhdistymisvapauden lisäämiseksi.

Valiokunnan enemmistön omaksumassa muodossa 10 §:n 2 momenttiin sisältyvä ulkomaalaisrajoitus on mitä ilmeisimmin ristiriidassa YK:ssa hyväksytyn ja Suomea sitovan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 22 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan muun muassa jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa.

KP-sopimuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan yhdistymisvapaudelle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin ne, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen takia terveydenhoidon tai moraalin tai muiden oikeuksien tai vapauksien suojelemiseksi.

Yleisen yhteiskunnallisen turvallisuuden varmistaminen ei edellytä Pohjoismaiden ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten sulkemista pois yhdistyksistä, joiden tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, koska joka tapauksessa kaikkien yhdistysten tulee toiminnassaan noudattaa yhdistyslakia. Mikäli yhdistys tai sen toimielin toimii lain tai sääntöjensä vastaisesti, se voidaan lakiehdotuksen 43 §:n mukaan lakkauttaa tai sen toimihenkilöt voidaan saattaa teoistaan rikosoikeudelliseen vastuuseen aivan siitä riippumatta, onko tällainen toiminta tapahtunut ulkomaalaisen vai Suomen kansalaisen toimesta.

Katsomme, että muidenkin kuin pohjoismaalaisten yhdistymisvapaus tulisi ulottaa koskemaan myös yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin. Täten saataisiin maassamme asuvan pienen, Pohjoismaiden ulkopuolelta kotoisin olevan ulkomaalaisryhmän oikeudet lähemmäksi pohjoismaista käytäntöä.

Muissa Pohjoismaissa ei poliittiseen puolueeseen kuulumiselle ole asetettu kansalaisuusrajoituksia. Puolueita ei ole tässä suhteessa asetettu muista yhdistyksistä poikkeavaan asemaan, vaan ulkomaalaiset voivat niihin kuulua. Emme näe perusteita sille, että Suomen

lainsäädännössä puolueet asetetaan muista yhdistyksistä poikkeavaan asemaan ulkomaalaisten suhteen.

Puoluetoiminnan osalta voidaan edelleen todeta, että kysymys ulkomaalaisten ääni- ja vaalioikeudesta on säännelty Suomea sitovan KP-sopimuksenkin kannalta riittävän täsmällisesti jo valtiopäiväjärjestyksen 6 ja 7 §:ssä sekä kunnallislain 16 ja 17 §:ssä. Ääni- ja vaalioikeutta koskevilla säännöksillä ei ole mitään välitöntä juridista yhteyttä yhdistymisvapauteen.

Hallituksen esityksen sisältämälle rajoitukselle ei ole esitettävissä mitään järkeviä perusteita. Hallituksen esityksessäkään perusteluja ei ole mainittu. Voimistuvan kansainvälistymisen aikakaudella Suomen poikkeaminen pohjoismaisesta käytännöstä ei ole perusteltavissa.

Viittaamme myös lakivaliokunnan jo vuonna 1982 ulkoasiainvaliokunnalle antamaan lausuntoon n:o 3 hallituksen esityksen n:o 186/1981 vp. johdosta ulkomaalaislaiksi. Valiokunta on todennut seuraavaa: "Käsitykset ulkomaalaisten ja omien kansalaisten oikeuksien erosta ovat muuttuneet. Vaikka kansainvälisyydellisesti on hyväksytty valtion oikeus sisäisesti säädellä ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua, on maassamme yleistymässä käsitys, että maassa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille on turvattava tasavertainen kohtelu oman maan kansalaisten rinnalla. Valiokunta katsookin, että tämä tasavertaisen kohtelun periaate tulisi kaikessa viranomaistoiminnassa ottaa ohjeellisenä huomioon."

27 §. Pidämme hallituksen esityksessä olevaa määräinenemmistövaatimusta liian korkeana. Mielestämme kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä on riittävä tekemään sääntö-

muutoksia ja ratkaisemaan pykälässä tarkoitettuja merkittäviä taloudellisia asioita.

28 ja 29 §. Emme myöskään voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jossa suhteellisen vaalitavan käyttö jää riippumaan enemmistön mielipiteestä. Tämä menettely ei takaa riittävästi kansanvaltaisuuden toteutumista ja vähemmistön oikeuksia yhdistyksessä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen tarkoituksena on helpottaa suhteelliseen vaaliin siirtymistä. Vähemmistölle annettavaa oikeutta vaatia kokousvaali toimitettavaksi suhteellisenä vaalina voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, että suhteellisuusperiaate vaaleissa on tarkoitettu toimimaan erityisesti vähemmistön huomioon ottamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen käytännössä jää hallituksen esityksessä epätäydelliseksi, koska suhteellisen vaalitavan käyttö riippuu enemmistön mielipiteestä. Tämän vuoksi katsomme, että yhden kolmasosan jäsenvähemmistöllä pitäisi olla oikeus saada kokousvaali, joka muutoin olisi enemmistövaali, toimitettavaksi suhteellisenä vaalina.

Sopivin menettely kokousvaalin pääsäännöksi on mielestämme henkilökohtainen suhteellinen vaali, koska se ei vaadi juuri etukäteisvalmisteluja kuten listavaali ja on myös käytännössä tunnetuin.

Vähemmistön aseman turvaaminen lainsäädännöllä yhteisöissä ei sinänsä ole harvinaista. Esimerkiksi osakeyhtiölaissa on eräitä tällaisia säännöksiä.

Edellä lausutun perusteella ehdotamme,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Yhdistyslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—6 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Yhdistyksen perustaminen

7—9 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 luku

Jäsenyys

10 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

11—15 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Päätösvalta

16—19 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Päätöksenteko

20—26 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

27 §

Päätöksentekojärjestys

Yhdistyksen päätökseksi tulee, jollei säännöissä ole toisin määrätty:

(1 ja 2 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

3) sääntöjen muuttamista, yhdistyksen purkamista tai yhdistyksen omaisuuden pääosan luovuttamista koskevassa asiassa se mielipide, jota on kannattanut vähintään *kaksi kolmasosaa* äänestyksessä annetuista äänistä.

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

28 §

Vaalit

Kokouksessa toimitettavassa vaalissa noudatetaan enemmistövaalitapaa, jollei *säännöissä ole toisin määrätty tai jollei vähintään kolmasosa kokouksessa läsnäolevista äänioikeutetuista jäsenistä vaadi* vaalin toimittamista *suhteellisenä*.

Erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavassa vaalissa noudatetaan suhteellista vaalitapaa, jollei säännöissä ole toisin määrätty. (uusi 2 mom.)

Kaikille päätösvallan käyttöön oikeutetuille on turvattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen vaalia varten. (uusi 3 mom.)

29 §

Vaalien toimittaminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos yhdistyksen säännöistä seuraa, että vaalissa on noudatettava suhteellista vaalitapaa, säännöissä on tällöin myös määrättävä, miten vaali toimitetaan.

Suhteellinen vaali voidaan säännöissä määrätä toimitettavaksi:

(1 kohta kuten 3 mom:n 3 kohta valiokunnan mietinnössä)

(2 kohta kuten 3 mom:n 1 kohta valiokunnan mietinnössä)

(3 kohta kuten 3 mom:n 2 kohta valiokunnan mietinnössä)

(4 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos kokousvaali on 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun vaatimuksen johdosta toimitettava suhteellisenä, vaalissa on noudatettava 3 momentin 1 kohdan mukaista menettelyä, jollei kokouksessa päätetä muun suhteellisen vaalitavan noudattamisesta. (uusi 4 mom.)

(5 mom. kuten 4 mom. valiokunnan mietinnössä)

30—34 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Yhdistyksen hallinto

35—39 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 luku

Purkautuminen

40—42 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

8 luku

Yhdistyksen lakkauttaminen

43—46 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 luku

Yhdistysrekisteriin merkitseminen

47—57 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 luku

Rekisteröimättömät yhdistykset

58 ja 59 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

11 luku

Erinäisiä säännöksiä

60—62 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

63—70 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1988

Anneli Jäätteenmäki

Matti Väistö

Mirja Rynänen

Yhdyn edelliseen vastalauseeseen muutoin,
paitsi 10 §:n osalta olen valiokunnan mietinnön kannalla.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1988

Eero Paloheimo

III

Yhdyn toisessa vastalauseessa esitettyihin muutosesityksiin ja sen lisäksi haluan kiinnittää huomiota valiokunnan enemmistön omaksumaan kantaan yhdistyksen muuttamisesta ns. ulkomaalaisyhdistykseksi. Tätä käsittelevät yhdistyslakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti sekä 27 §:n 1 momentin 3 kohta.

Työnantajien ja poliittisen oikeiston taholla ollaan tällä hetkellä varsin halukkaasti esittä-

mässä halvan vierastyövoiman maahantuonnin toteuttamista. Nämä tahot eivät kuitenkaan tällaista vaatimusta esittäessään ole valmiita turvaamaan kaikille maassamme asuville ihmisille yhtäläisiä ihmisoikeuksia, kuten esimerkiksi käsiteltävänä olevaa oikeutta täyteen yhdistymisvapauteen.

Yhdistymisvapautta ei tule rajoittaa tai estää lainsäädäntöön sisältyvillä määräyksillä tar-

peettomasti minkään maassamme vakituisesti asuvan väestöryhmän osalta. Valiokunnan enemmistön hyväksymässä muodossa laki edellyttää, että jos perustetun yhdistyksen jäsenkunnasta enemmän kuin kolmasosa tulisi olemaan ulkomaalaisia, tällainen tilanteen muutos jäsenkunnassa edellyttäisi sääntöjen muuttamista (10 §:n 3 momentti).

Valiokunnan enemmistön hyväksymässä muodossa lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sääntömuutoksen toteuttaminen puolestaan edellyttäisi kolmen neljäsosan jäsenen enemmistön hyväksyntää. Suomalaisen yhdistyksen muuttamista ns. ulkomaalaisyhdistykseksi on tällä tavoin tarpeetonta rajoittaa korkealla määrän enemmistövaatimuksella. Esimerkiksi maassa vakituisesti asuvien ulkomaalaisten vierastyöntekijöiden yhdistystoiminnan turvaaminen edellyttää, ettei yhdistyslakiimme sisällytetä tällaista rajoittavaa mekanismia.

Esitän yhdistyslakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttiin lisättäväksi viittausta 10 §:n 3 momenttiin (edellisen vastalauseen 2 momentti), minkä mukaan päätös sääntöjen muuttamisesta, jolla mahdollistettaisiin ulkomaalaisten ra-

joitukseton osallistuminen yhdistyksen toimintaan, voitaisiin toteuttaa yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä. Samaa tarkoittaen säännökseen tulisi lisätä myös viittaus lakiehdotuksen 66 §:ään.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisena kuin se on toisessa vastalauseessa, paitsi sen 27 §:n 2 momentti näin kuuluvana:

27 §

— — — — —
Päätös sääntöjen muuttamisesta 10 §:n 2 momentissa, 17 §:n 2 momentissa, 19 §:n 1 momentissa tai 66 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka siten, että enemmistövaalitapa korvataan suhteellisella vaalitavalla, on kuitenkin pätevä, jos päätöstä on kannattanut yli puolet äänestyksessä annetuista äänistä ja se muutoin on tehty siten kuin sääntöjen muuttamisesta on säädetty tai määrätty.
— — — — —

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 1988

Anna-Liisa Jokinen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

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.

Käsiteltään 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 yhdistyksiin 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 vaikutamisen vaalien kautta omille kansalaisille. Muutoksen myötä vältetään myös ne tulkinvaraisuudet, 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 tyhjistä ymmärrettävistä säännöksistä seuraa se, että yhdistyslain säännöksiä 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 vaalitavan 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 perustelukohda on suorastaan ristiriidassa 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 tuomioistuin ei saa lakkauttaa yhdistystä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

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

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

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

EDUSKUNNAN
SOSIAALIVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä syyskuuta 1988

Lausunto n:o 4

Liite 2

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti 20 päivänä syyskuuta 1988 pyytänyt sosiaalivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 64 yhdistyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Gustav Bygglin oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tarja Brandes sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, lainopillinen asiamies Hannu Rautiainen Suomen Työntantajain Keskusliitosta, lakimies Matti Virtanen Liiketyöntantajain Keskusliitosta, lakimies Tuomo Mäkinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, osastonjohtaja Timo K. Vertanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta ja apulaisosastopäällikkö Markku Lemmetty Akavasta.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen aatteellista yhdistystoimintaa koskevaksi yhdistyslaiksi, jolla korvataan nykyiset hallitusmuodon 10 §:ssä edellytetyllä tavalla annetut säännökset.

Uudistuksen tavoitteena on saattaa yhdistymisvapauden sääntely vastaamaan nykyisiä toiminnan vaatimuksia ja laajentaa yhdistysten mahdollisuuksia järjestää sisäiset toimintamuotonsa niiden omien tarpeiden mukaan sekä edesauttaa kansanvaltaisuuden periaatteen kannalta perusteltujen menettelytapojen käyttöönottoa.

Ehdotetun yhdistyslain soveltamisala vastaa nykyistä lakia. Yhdistysten jäsenten kansalaisuusvaatimuksia lievennettäisiin. Yhdistyksille annettaisiin mahdollisuus ottaa käyttöön monipuolisemmin erilaisia, yhdistyksen tarpeisiin soveltuvia päätöksentekemuotoja. Päätösvaltaansa yhdistyksen jäsenet käyttävät yleensä yhdistyksen kokouksessa, mutta se voidaan uskoa myös valtuutetuille. Näiden lisäksi voi-

taisiin käyttää niin sanottua jäsenäänestystä myös yksityishenkilöistä koostuvissa yhdistyksissä. Järjestää voitaisiin myös niin sanottuja liittoäänestyksiä, joissa liittoon suoraan tai jäsenyhdistysten kautta kuuluvat yksityishenkilöt saisivat käyttää äänivaltaa, mutta eivät sen sijaan liiton jäsenyhdistykset. Äänestys voitaisiin toimittaa erillisenä tilaisuutena tai postiaäänestyksellä.

Enemmistövaalitapa ja suhteellinen vaalitapa asetettaisiin periaatteessa tasavertaisiksi. Suhteelliseen vaaliin siirtymistä helpotettaisiin siten, että muutoksen toteuttamiseen riittäisi yhdistyksen kokouksen enemmistön kannatus. Sääntöjen muuttamista helpotettaisiin myös muissa suhteissa. Jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojaa ja jäsenten yhdenvertaisuuden periaatteen soveltamista lievennettäisiin eräissä suhteissa. Kansalaisuusvaatimuksia yhdistyksen hallituksen osalta lievennettäisiin ja tarkennettaisiin säännöksiä hallituksen jäsenten ja yhdistyksen toimihenkilöiden esteellisyydestä ja vahingonkorvausvelvollisuudesta. Yhdistyksen purkautumista ja lakkauttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi.

Sosiaalivaliokunta on rajoittanut lausuntonsa koskemaan toimialaansa, lähinnä työmarkkinoita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetulla yhdistyslailla ei ole sellaisia vaikutuksia työmarkkinoihin tai työmarkkinajärjestöjen toimintaan, että työmarkkinapolitiisista syistä olisi tarpeen esittää muutoksia hallituksen esitykseen.

Edellä esitetyn perusteella sosiaalivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Louvo ja jäsenet Ala-Harja, Kankaanniemi, Kärhä, P. Leppänen, Nordman, Paavilainen, Rantanen, Stenius-Kaukonen, Taina, Törnqvist ja Väistö.
