SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 196

Heikki Halila

TOIMIVALTAJAKO YHDISTYKSISSÄ

Mit deutscher Zusammenfassung

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 196

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 196

HEIKKI HALILA

TOIMIVALTAJAKO YHDISTYKSISSÄ

Mit deutscher Zusammenfassung

HELSINKI 1993

TOIMIVALTAJAKO YHDISTYKSISSÄ

KIRJOITTANUT

HEIKKI HALILA

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina 11 päivänä joulukuuta 1993 kello 10

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

© 1993 Suomalainen Lakimiesyhdistys
ja Heikki Halila
ISSN 0356-7206 (painettu)
ISBN 951-855-133-2 (kovakantinen)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-951-855-663-6 (PDF)

Vammalan Kirjapaino Oy Vammala 1993

ALKUSANAT

Tieni suuntautumiseen oikeustieteellisen väitöskirjan tekijäksi on vaikuttanut merkittävästi varttuminen perheessä, jossa isä on lakimies ja yliopiston opettaja. Oikeustieteellisten opintojen aloittaminen oli luontevaa kiinnostuksen herättyä yhteiskunnallisia kysymyksiä kohtaan. Opintojen jatkaminen väitöskirjaan asti oli tavoite, johon pyrkiminen kävi mahdolliseksi päästyäni hoitamaan siviilioikeuden assistentin tointa Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksessa.

Kesällä 1979 olin väitöskirjatyötä aloittelevalle tutun ongelman edessä. Ryhtyisinkö jatkamaan lisensiaattityöhön pohjautuvalla tavalla oikeustoimioppiin ja rakennusurakkaan kohdistuvaa tutkimusta vai olisiko parempi valita kokonaan uusi teema? Asiaa pohdiskellessani tarjoutui tilaisuus päästä sivutoimiseksi sihteeriksi yhdistyslakikomiteaan. Tämän mahdollisuuden houkuttelemana lähdin mukaan komiteatyöhön ja ryhdyin etsimään väitöskirjan aihetta meillä verrattain vähän tutkitun yhdistysoikeuden piiristä. En ole valintaani katunut, vaikka tutkimukselle normipohjan tarjoavan yhdistyslakiuudistuksen toteutuminen venyi työsuunnitelmaani hankaloittaen 1980-luvun lopulle. Tällä välin olen kuitenkin voinut muulla tavoin hakea tuntumaa tähän kiinnostavaksi ja jopa kiehtovaksi osoittautuneeseen oikeudenalaan.

Minulla on ollut etuoikeus aloittaa tutkijanura professori *Matti Ylöstalon* viimeisenä assistenttina. Professori Ylöstalon kannustus ja innoittava ohjaus sekä Ritarikadulla hänen kodissaan käydyt keskustelut, joissa on puhuttu paljosta muustakin kuin yhdistysjuridiikasta, ovat avartaneet ajatteluani ja merkinneet tuntuvaa voimanlisää tutkimustyölle. Lausun professori Ylöstalolle erityisen kiitoksen siitä, että hän on tutustunut pääosaan väitöskirjani käsikirjoitusta ennen sen tarkastettavaksi jättämistä ja esittänyt laajoihin tietoihinsa perustuvia arvokkaita näkökohtia sen johdosta.

Oikeusneuvos *Pirkko-Liisa Haarmann* oli kauppaoikeuden professorina opastamassa minua väitöskirjanteon alkutaipaleella ja on korkeimpaan oikeuteen siirryttyäänkin ollut valmis keskustelemaan tutkimushankkeestani. Tiedekunnan määrääminä esitarkastajina hän ja sittemmin myös vastaväittäjäksi lupautunut professori *Risto Nuolimaa* perehtyivät ripeästi käsikirjoitukseeni ja esittivät siitä asiantuntevia huomautuksia, mistä lausun heille kiitokseni.

Tiedekunnan nykyisistä tutkijoista kiitän professori *Mikael Hidéniä,* joka on lukenut tutkimuksen yhdistysautonomiaa koskevan jakson ja esittänyt siitä tutkimusotteen konkretisointiin johtaneita, varteen ottamiani huomautuksia. Esimiehiäni professori *Erkki Aurejärveä* ja professori *Esko Hoppua* kiitän siitä myötämielisyydestä ja luottamuksesta, jolla he ovat suhtautuneet väi-

töskirjatyöhöni, sekä heidän kanssaan käymistäni keskusteluista tutkimustyön peruskysymyksistä. Oikeustieteen lisensiaatti *Pekka Timonen* on esittänyt tarkkanäköisenä tutkijana eri vaiheissa tervetullutta kritiikkiä, mistä tuon julki kiitokseni.

Yhdistyslakikomitea oli minulle yhdistysoikeuden opinahjo, joka avasi silmiä näkemään järjestötodellisuuden ja -juridiikan välisiä yhteyksiä ja synnytti tarpeellisiksi osoittautuneita kontakteja. Kiitän komitean puheenjohtajaa, ministeri *Esko Rekolaa* kannustuksesta väitöskirjatyötäni kohtaan. Erityisen merkittävää minulle oli työyhteyteen pääseminen komitean pääsihteerin, kansliapäällikkö *Lauri Tarastin* kanssa. Käymämme monet keskustelut komiteatyön aikana, yhdistyslakikommentaaria laatiessamme ja väitöskirjan teeman tiimoilla ovat antaneet minulle aiheen kysymyksenasettelujeni terävöittämiseen ja väitteideni pitävämpään perustelemiseen, mistä esitän hänelle kiitokseni.

Lainopin kandidaatti *Risto Riitesuon* kanssa olen voinut keskustella säännöllisissä palavereissa runsaan viiden vuoden ajan kaikista yhdistysoikeuteen liittyvistä kysymyksistä. Riitesuon erinomainen järjestöelämän tuntemus ja ytimeen käyvät huomautukset ovat olleet minulle suureksi hyödyksi väitöskirjatyössäni. Esitän ratkaisevaa vetoapua matkan varrella tarjonneelle tutkijakollegalleni lämpimät kiitokseni.

Tutkimustyötäni ovat taloudellisesti edistäneet *Suomen Kulttuurirahasto, Emil Aaltosen säätiö, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Maaliskuun 25 päivän rahasto, Jenny ja Antti Wihurin rahasto, Akavan Pohjolan rahasto* sekä *Suomen Työnantajain Keskusliitto,* mistä esitän kaikille kiitokseni. Tekstinkäsittelijä *Anne Hottia* kiitän huolellisesta ja nopeasta työstä käsikirjoitukseni saattamisessa kirjapainokuntoon, saksan kielen opettajaa *Michael Rotheria* yhteenvedon taitavasta kääntämisestä, *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* teoksen ottamisesta yhdistyksen julkaisusarjaan sekä vanhaa yhteistoimintakumppania *Vammalan Kirjapaino Oy:tä* jälleen kerran erinomaisesta painotyöstä.

Väitöskirjani valmistuttua tunnen syvää kiitollisuutta vanhempiani kohtaan. Kodin henkisesti vireä ja opillisiin ponnisteluihin kannustava ilmapiiri on luonut perustaa myös tieteellistä työtä varten. Isäni professori *Jouko Halila* on välittänyt vuosien varrella käsityksiään ja kokemuksiaan oikeustieteellisestä tutkimuksesta mutta on jättänyt hienovaraisesti ratkaistavakseni ne eteen tulevat kysymykset, joista kunkin tutkijaksi aikovan on opittava itse suoriutumaan. Äitini filosofian maisteri *Hanna Halilan* kanssa olen käynyt hyödyllisiä keskusteluja väitöskirjan oikeakielisyyteen liittyvistä seikoista. Vielä kiitän lämpimästi vaimoani oikeustieteen lisensiaatti *Leena Halilaa* merkittävästä avusta väitöskirjatyöni lopputaipaleella.

Helsingissä syyskuun 21. päivänä 1993

Heikki Halila

SISÄLTÖ PÄÄKOHDITTAIN

I LUKU: ESIKYSYMYKSIÄ

1 § Johdanto 1
2 § Yhdistystoiminta 34
3 § Menneestä nykyisyyteen 83
4 § Tutkimuksen suuntaamisen peruspilareita 157

II LUKU: TOIMIVALTAJAON MÄÄRÄYTYMISPERUSTEITA

5 § Yhdistysautonomian vaikutuksia 239
6 § Toimivaltajakosääntöjen määräytymistasot 311

III LUKU: TOIMIVALTAJAKO ASIAKYSYMYKSISSÄ

7 § Päätösvallan käyttäjien toimivalta 334
8 § Hallituksen toimivalta 389
9 § Toimivalta hallituksen alapuolella 458
10 § Monialayhdistysten erityispiirteitä 524
11 § Toimivaltajako liittosuhteissa 547

IV LUKU: TOIMIVALTAJAKO VAALEISSA

12 § Päätösvallan käyttäjien valikoituminen 630
13 § Alemman organisaation valinta 724

SISÄLLYS

ALKUSANAT V

SISÄLTÖ PÄÄKOHDITTAIN VII

SISÄLLYS VIII

LÄHDELUETTELO XX

LYHENTEET XLI

I luku 1

ESIKYSYMYKSIÄ 1

1 § JOHDANTO 1

A Tutkimustehtävän asettaminen 1

1. Tutkimuskohteen ja -tehtävän esittely 1
2. Tutkimuskohteen rajaaminen 3
3. Kysymyksenasettelusta ja lähestymistavasta 6
4. Tutkimuksen lähteistä ja aineistosta 10
5. Vaatimukset tutkijan riippumattomuudesta ja tutkimuksen objektiivisuudesta 12

B Yhdistyksen käsite ja sillä argumentointi yhdistysoikeudessa 15

1. Aatteellisen yhdistyksen määrittelyn yleisiä piirteitä 15
2. Oppi- ja järjestöhistoriallisia taustatekijöitä 18
3. Aatteellinen yhdistys oikeussubjektien »sukupuussa» 21
4. Näkökohtia yhdistyksen tunnusmerkeistä yhdistyslain valossa 24

C Toimivaltajako tutkimuksessa esiintyvänä käsitteenä 30

1. Käsitevalinta 30
2. Toimivaltakäsitteen erittelyä 31

2 § YHDISTYSTOIMINTA 34

A Havaintoja Suomen yhdistystoiminnasta 34

1. Tietoja ja arvioita yhdistystoiminnan laajuudesta 34

2. Yhdistysten tehtävistä, organisaatiosta ja päätöksenteosta 38
3. Yhdistystoiminnan sääntelyn perusteita 42
4. Yhdistystoiminta eri tieteenalojen näkökulmasta – vaikutuksia oikeustutkimukseen 45

B Yhdistysten rakenteita ja niitä koskevia käsitteitä 52

1. Käsitteenmuodostuksen reaalisia ja oikeudellisia perusteita 52
2. Henkilöjäsenyhdistyksiä 53
3. Sekatyyppisen jäsenpohjan yhdistykset 56
4. Liitot ja liittomuotoiset yhdistykset 57
4.1. Käsitteiden määrittelyn perusteita 57
4.2. Liittoja koskevien määritysten arviointia 58
4.3. Kiinteä ja löyhä liitto ja liittosuhde 60
4.4. Liittoja, joissa on jäseninä yhdistyksiä 61
4.5. Liitot, joissa on muitakin kuin yhdistysjäseniä 68
4.6. Yhdistyksiä, joita voidaan pitää nimeltään mutta ei organisaatioltaan liittoina 70
5. Jäsenyys monialayhdistyksissä 71
6. Yhdistyksen haaraosastot 72

C Päätösvallan käyttäjät ja toimielimet 74

3 § MENNEESTÄ NYKYISYYTEEN 83

A Yhdistystoiminta oikeudellisena ja historiallisena tutkimuskohteena 83

B Organisaatiovapaus Ruotsin vallan aikana 88

1. Oliko yhdistymisvapaus vanhastaan voimassa? Aika 1700-luvun puoliväliin 88
2. Yhdistysautonomia kustavilaisen ajan yhdistyksissä? 91

C Organisaatiovapaus Venäjän vallan aikana 94

1. Oma-aloitteisen sääntöjen tarkastuttamisen kausi 1809–1848 94
2. Joukkojärjestöjen aika 99
2.1. Piirteitä »lakihistoriasta» 99
2.2. Yksityis- ja julkisoikeuden doktriinin kehittyminen 102
2.3. Joukkojärjestöt ja niiden organisaatioiden oikeuskysymykset 106
2.3.1. Joukkojärjestöjen syntyminen historiallisena ilmiönä 106
2.3.2. Suomalaisuusliike ja Kansanvalistusseura 108
2.3.3. Vapaapalokunnat 109
2.3.4. Raittiusjärjestöt ja nuorisoseurat 109
2.3.5. Työväenjärjestöt, ammattijärjestöt ja osuustoimintaliike . 111
2.3.6. Työnantajajärjestöt 113
2.3.7. Puolueet 114
2.3.8. Urheilujärjestöt 117
2.4. Järjestöorganisaatiot ja Suomessa sovellettu oikeus ennen yhdistyslakia 119

D Toimivaltajakoa koskevia piirteitä vuoden 1919 yhdistyslain aikana 121

1. Vuoden 1919 yhdistyslain toimivaltajakonormisto ja siihen vaikuttaneet tekijät 121
1.1. Yhdistyslain säätämiseen johtanut kehitys 121
1.1.1. Lainsäädäntöprosessin keskeiset vaiheet 121
1.1.2. Lainuudistusprosessin yleistä arviointia 122
1.2. Toimivaltajakosäännöksistä vuoden 1919 yhdistyslaissa 125
1.2.1. Yhdistyksen kokous yhdistyksen organisaatiossa 125
1.2.2. Liittosuhdetta koskevat oikeuskysymykset 126
1.2.3. Hallitus yhdistyksen organisaatiossa 128
1.2.4. Siirtymäsäännökset ja toimivaltajako 129
1.3. Syitä omaksuttuun sääntelyyn 129
2. Toimivaltajako-opin kehittymistä ohjanneita tekijöitä vuoden 1919 yhdistyslain voimassaoloaikana 132
2.1. Hallitusmuodon säätäminen ja vaikutus 132
2.2. Sääntötarkastuksen alkaminen ja VYhdL 12 §:n täydentäminen 133
2.3. Oikeuskehityksen myöhempiä vaiheita 137
2.3.1. Järjestöorganisaatioiden kehittyminen 137
2.3.2. Järjestökäytäntö ja lain rajat 138
2.3.3. Lisänäkökohtia yhdistysrekisteriviranomaisen ratkaisukäytännöstä 143

E Vuoden 1989 yhdistyslaki – jatkuvuus- ja epäjatkuvuuskohtia 145

1. Nykyisen yhdistyslain säätäminen ja relevantti tausta-aineisto 145
2. Toimivaltajakokysymykset lainuudistusprosessissa 146
3. Jatkuvuutta ja katkoja toimivaltajakosääntelyssä 150

4 § TUTKIMUKSEN SUUNTAAMISEN PERUSPILAREITA 157

A Yhdistysoikeuden monet kasvot 157

1. Oikeusalajaon merkityksestä yhdistysoikeudessa 157
2. Mitä yhdistysoikeuteen luetaan? 159
3. Siviilioikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio 162
4. Julkisoikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio 164
5. Yhdistysoikeuden piirteitä eräillä kohdealueilla 171
5.1. Yhdistyksen statusta koskevia näkökohtia 171
5.2. Yhdistys- vai työoikeutta? 172
5.3. Yhdistysoikeus eri tuomioistuimissa 173
5.4. Yhdistysoikeus lakimieskoulutuksessa 175

B Yhdistysten säännöt tutkimuskohteena 176

1. Sääntöjen viranomaistarkastus yhdistysoikeuden preventiivisessä oikeussuojajärjestelmässä 176
1.1. Normatiiviperiaatteen sisällöstä sääntöjen viranomaistarkastuksessa 176
1.2. Legaalinormien sisällön vaikutus sääntötarkastukseen 183

1.3. Oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita tarkastustoiminnan kannalta ... 184
1.4. Sääntötarkastus oikeusharkintaisena hallintotoimintana ... 190
1.5. Staattinen ja dynaaminen oikeus normatiiviperiaatetta sovellettaessa ... 193
1.6. Sääntötarkastuksen sitovasta vaikutuksesta ... 195
2. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisutoiminnan merkitys yhdistysoikeudessa ... 199
2.1. Toimivaltajaon kannalta huomionarvoiset ratkaisut ... 199
2.2. Viranomaiskäytännön hyödyntämisestä oikeustutkimuksessa ... 200
2.3. Viranomaiskäytännön oikeuslähdeopillista arviointia ... 203
3. Toimivaltajakoa koskevien sääntömääräysten sovittelemisesta ... 207

C Muun yhteisöoikeuden hyödynnettävyydestä yhdistysoikeudellisessa toimivaltajakotutkimuksessa ... 212

1. Impulsseja ja analogioita ... 212
2. Erityisesti osakeyhtiöoikeuden hyödynnettävyydestä ... 216
3. Erityisesti taloudellisia yhdistyksiä koskevan oikeuden hyödynnettävyydestä ... 221
4. Erityisesti säätiöoikeuden hyödynnettävyydestä ... 222
5. Päätelmiä ... 222

D Ulkomaan yhdistysoikeudesta ja sen hyödynnettävyydestä ... 223

1. Yhdistysoikeuden järjestelmät ja valinnan perusteita vertailumaita etsittäessä ... 223
2. Skandinavian maiden yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä toimivaltajakotutkimuksessa ... 225
3. Saksalaisen yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä toimivaltajakotutkimuksessa ... 232
4. Muiden maiden yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä ... 235

II luku

TOIMIVALTAJAON MÄÄRÄYTYMISPERUSTEITA ... 239

5 § YHDISTYSAUTONOMIAN VAIKUTUKSIA ... 239

A Yhdistysautonomia oikeusinstituutiona ... 239

1. Yhdistysautonomian ilmenemistasoista ... 239
2. Yhdistysautonomia perusoikeutena Suomen oikeudessa? ... 241
2.1. Yhdistymisvapauden systematisoinnin perusteita ... 241
2.2. Yhdistysautonomian ulottuvuuksia perusoikeusjärjestelmän valossa ... 245
3. Tutkimusstrategisia kysymyksiä ... 252

B Yhdistysautonomian määräytymisperusteita ... 255

1. HM 10 §:n rajat lakitasoiselle sääntelylle ... 255

2. Hallitusmuodon ja yhdistyslain välinen erityissuhde 259
3. Oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita 263
4. Yhdistysautonomia vapausoikeusluokitusten ja ylikansallisen perusoikeuskäsityksen valossa 266
5. Yhdistysautonomian systematisointia 269
5.1. Kohdealueittainen systematisointi 269
5.2. Perusoikeuskomitean ehdotus 270
6. Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden johtavat periaatteet 273
7. Yhdistysautonomian hahmotusta kotimaisessa doktriinissa 274

C »Toimivaltajakoautonomian» erityispiirteitä 277

1. Ongelmista normeihin 277
1.1. Dogmit 277
1.2. Oppi ja järjestötarpeet 278
1.3. Teeseistä antiteesiin 279
2. Doktriini vanhan yhdistyslain aikana 282
2.1. Vallitseva käsitys 282
2.2. Saraviidan kritiikki vallitsevaa käsitystä vastaan 286
3. Doktriininmuodostus nykyisen yhdistyslain aikana 288
3.1. Mihin sääntelyssä on pyritty? 288
3.2. Yhdistysautonomian ilmeneminen toimivaltajakokysymyksissä 291
3.2.1. Liittosuhdetta koskevia tilanteita 291
3.2.2. Valta ja vastuu yhdistysautonomiaa rajaamassa 299
3.2.3. Rekisteröimättömiin yhdistyksiin liittyviä tilanteita 300
3.2.4. Säätämisjärjestyskysymys ja disponointimahdollisuudet. 301
4. Perusoikeusmyönteinen tai perusoikeuksien mukainen laintulkinta 304
5. Yhdistysautonomian ylikansallinen suoja 308

6 § TOIMIVALTAJAKOSÄÄNTÖJEN MÄÄRÄYTYMISTASOT 311

A Taustanäkökohtia 311

1. Piirteitä yhdistyksen yleisestä toimivallasta 311
2. Normihierarkkisia rinnastuksia 314

B Legaalinormeissa olevat toimivaltajakosäännöt 316

C Toimivaltajakosääntöjen määräytyminen yhdistyksen päätöksillä 320

1. Ongelmanasettelu ja pääsäännöt 320
2. Instrumentit toimivaltajaosta määrättäessä 321
2.1. Yhdistyksen säännöt 321
2.2. Alemmanasteiset pysyväismääräykset 323
2.3. YhdL 30 §:ään perustuva äänestys- ja vaalijärjestys 325
2.4. Yhdistyksen »tavallinen» päätös 331

D Toimivaltajaon määräytyminen hallituksen päätöksin 331

E Toimivaltajaon määräytyminen kirjoittamattomien periaatteiden myötä . 332

III luku

TOIMIVALTAJAKO ASIAKYSYMYKSISSÄ 334

7 § PÄÄTÖSVALLAN KÄYTTÄJIEN TOIMIVALTA 334

A Päätösvallan käyttäjien toimivaltaan kuuluvat asiat 334

1. Toimivallan yleisluonnehdintaa 334
2. Yksinomaan päätösvallan käyttäjien toimivaltaan kuuluvat asiat 338
2.1. VYhdL 14.1 §:stä YhdL 23 §:ään 338
2.2. Sääntöjen muuttaminen sekä äänestys- ja vaalijärjestyksen vahvistaminen 341
2.3. Luovutustoimet 343
2.4. Tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen 349
2.5. Yhdistyksen purkaminen 350
2.6. Muut asiat 351
3. Päätöksentekijöille kuuluva toimivalta, josta voidaan disponoida 355

B Päätösvallan määräytymistä koskevia toimivaltajakokysymyksiä 357

1. Päätösvallan kuuluminen jäsenille 357
2. Päätösvallan kuuluminen valtuutetuille 358
3. Päätösvallan osoittaminen liiton henkilöjäsenille 363
4. Päätösvallan delegoiminen hallitukselle 368
5. Päätösvallan pidättäminen 376
6. Yhdistyksen sisäinen muutoksenhaku 382
7. Ohjeiden antaminen hallitukselle 384
8. Jäsenten mahdollisuudesta saada asioita päätöksentekijöiden ratkaistavaksi 387

8 § HALLITUKSEN TOIMIVALTA 389

A Tehtävät ja asema organisaatiossa 389

1. Päätöksen tekeminen ja asioiden hoitaminen 389
2. Legaalinormit ja lain esityöt doktriinin perustana 395
3. Hallituksen toimivallan suhde päätöksentekijöiden toimivaltaan 401
3.1. Hallituksen aseman itsenäisyydestä 401
3.2. Hallituksen päätösten kumoaminen 404
3.3. Hallituksen päätösten alistaminen 405
3.4. Velvollisuus kysyä ohjeita päätöksentekijöiltä 407
3.5. Esteellisyyden vuoksi päätösvaltaa vailla olevan hallituksen toimivalta 409
3.6. Asian kiireellisyyden vaikutus hallituksen toimivaltaan 411

B Hallituksen lakimääräinen toimivalta 416

1. Yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvia tehtäviä 416
1.1. Tutkimustehtävästä ja -materiaalista 416

1.2. Yhdistyksen johtaminen ... 417
1.3. Valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet ... 419
1.4. Taloushallinto ... 421
1.5. Eri kohdealueita koskevia määräyksiä ... 422
2. Hallituksen toimivallan yleistä rajankäyntiä ... 423
2.1. Talousarvioon liittyviä kysymyksiä ... 423
2.2. Toiminnan tavanomaisuuskriteeri toimivallan määräytymisessä 426
3. Hallituksen lakiperusteisia erityistehtäviä ... 428
3.1. Jäsenten hyväksyminen ... 428
3.2. Jäsenluettelon pitäminen ... 429
3.3. Yhdistyksen omaisuuden luovuttaminen konkurssiin ... 431
3.4. Laillisuusvalvonta ja kanteen nostaminen yhdistystä vastaan ... 432
3.5. Toimivalta omaisuuden myymisessä, vaihtamisessa ja kiinnittämisessä YhdL 23.2 §:n mukaan ... 433

C Hallituksen ja päätöksentekijöiden toimivallan rajautumista käytännön tilanteissa ... 435

1. Mallisääntöjen sisällön vahvistaminen ... 435
2. Liittyminen keskusjärjestöön ja eroaminen siitä ... 437
3. Jäsenmaksut ... 440
4. Oikeussubjektin perustamistoimet ... 444
5. Työmarkkinaratkaisun hyväksyminen ... 446
6. Ilmoituksen tekeminen viranomaiselle yhdistyksen kaksikielisyydestä 448
7. Toimivaltajako muita oikeustoimia kuin omaisuuden luovutustoimia tehtäessä ... 449
7.1. Yleisiä määräytymisperusteita ... 449
7.2. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden hankkiminen ja sijoitustoimet . 449
7.3. Luottoja koskevat oikeustoimet ... 452
7.4. Muita varallisuusoikeudellisia sopimuksia ... 456

9 § TOIMIVALTA HALLITUKSEN ALAPUOLELLA ... 458

A Valiokuntien toimivalta ... 458

1. Doktriinin perusteita ... 458
1.1. Kiinnekohtia VYhdL 11.4 ja 17.2 §:stä ... 458
1.2. Lähtökohtia nykyisestä laista ja sen esitöistä ... 464
1.3. Doktriinin rakentuminen yhdistysoikeuskirjallisuudessa ... 466
1.4. Vertailuja lähioikeudenalojen piiristä ... 469
1.4.1. Kaupalliset yhteisöt ... 469
1.4.2. Säätiöt ... 471
2. Doktriini ja järjestötodellisuus ... 473
2.1. Erilaisia valiokuntia ... 473
2.2. Doktriinin tarkistuminen ... 477
2.2.1. Kiinnekohtia vertailumaista ja viranomaiskäytännöstä ... 477
2.2.2. Kilpaileva hallitus? ... 479
2.2.3. Hallituksesta riippumaton valiokunta ... 482

2.2.4. Tavallisten valiokuntien ratkaisuvalta 484

B Hallituksen puheenjohtaja ja muut puheenjohtajistoon kuuluvat 490

1. Hallituksen puheenjohtajan lakisääteinen toimivalta 490
2. Hallituksen puheenjohtajan faktisen toimivallan oikeudellista arviointia 494
2.1. Hallituksen puheenjohtajan asema spektrin väreissä 494
2.2. Toimivallan määräytymisen tavat 498
2.3. Aktiivinen hallituksen puheenjohtaja 499
2.4. Puheenjohtajiston jäsenien toimivalta 503

C Toimihenkilöiden ja virkailijoiden toimivalta 506

1. Johtavan toimihenkilön toimivalta 506
1.1. Kiinnekohtien hakemista 506
1.2. Toimivallan tarkempi määräytyminen 516
2. Muun kuin johtavan toimihenkilön toimivalta 522

10 § MONIALAYHDISTYSTEN ERITYISPIIRTEITÄ 524

A »Monialayhdistysten» organisaatiokysymyksiä 524

1. Toiminnan ja tarkoituksen jakamattomuuden ideaali 524
2. Toiminnan suuntaaminen jaostoihin 530
3. Toimialakohtaisuuden tavoittelu ja sen ilmeneminen päätöksenteossa 533

B Päätösvallan sitominen valmisteluun 538

1. Valmistelun määrääminen päätöksenteon edellytykseksi 538
2. Valmistelun kytkeminen päätöksentekoon määräenemmistövaatimuksin 543

11 § TOIMIVALTAJAKO LIITTOSUHTEISSA 547

A Liittosuhteen rakentelua koskevia pyrkimyksiä 547

1. Organisoimista ylhäältä alas ja alhaalta ylös 547
2. Liittorakenteen vahvistaminen yhdistyksen säännöissä 551
3. Liiton sääntöjen noudattamisvelvollisuus 558
4. Liiton luopuminen identiteetistään 566

B Yhdistyksen päätöksenteon sitominen liiton myötävaikutukseen 568

1. Yhdistyksen sääntömuutoksen sitominen liiton hyväksymiseen 568
1.1. Jatkuvuutta vai epäjatkuvuutta sekä vertailukohtia 568
1.2. Kysymykseen tuleva liittosuhde 569
1.3. Asiasta määrääminen jäsenyhdistyksen ja liiton säännöissä 571
1.4. Menettely yhdistysrekisteritoimistossa 573
1.5. Toimivaltajako liiton päätöksenteossa 574
1.6. Alistettavissa olevat sääntökohdat 575
1.7. Liiton kieltäytyminen hyväksymästä sääntömuutoksia 576

1.8. Liiton sääntömuutosten sitominen jäsenyhdistysten hyväksymiseen ... 578
2. Liiton suostumuksen hankkiminen muille yhdistyksen päätöksille ja toimenpiteille kuin sääntömuutoksille ... 578
2.1. Kiinnekohtia ... 578
2.2. Liiton hyväksyminen sääntöjä alemmanasteisille määräyksille .. 581
2.3. Muiden asioiden kuin sääntöjen ja sääntöjä alemmanasteisten määräysten alistaminen liiton hyväksyttäväksi ... 583
2.3.1. Alistettavissa olevat asiat ... 583
2.3.2. Alistamisesta määrääminen järjestöjen säännöissä ... 589
3. Velvollisuus hankkia liiton lausunto päätöksentekoa varten ... 593
4. Liittosuhteeseen rakennettu sisäinen muutoksenhaku ... 596
5. Veto-oikeus liiton päätökseen ... 600

C Yhdistyksen toimivallan siirtäminen liitolle ... 601

1. Jäsenyhdistysten jäsensuhteita koskevat asiat ... 601
1.1. Jäsenyhdistysten jäsenten erottaminen ... 601
1.2. Jäsenyyden syntyminen ja jäsenyyttä koskevat ehdot ... 604
2. Asioiminen yhdistysrekisteriviranomaisen kanssa ... 609
3. Jäsenyhdistysten jäsenten maksuvelvollisuutta koskeva päätöksenteko ... 611
4. Jäsenyhdistysten toimintapolitiikkaa koskeva päätöksenteko ... 613
4.1. Doktrinäärisiä kysymyksiä ... 613
4.2. Urheilujärjestöjen kilpailu- ja kurinpitotoiminta ... 614
4.3. Linjauksia koskevia konkreettisia toimia ja määrityksiä ... 619
4.4. Jäsenyhdistyksen kokousten koollekutsuminen ... 620

D Yhdistyksen toimivallan siirtäminen liittosuhteen ulkopuolelle ... 621

1. Kansainvälisiin järjestöihin liittyviä tilanteita ... 621
2. Kansallisen tason kysymyksiä ... 623
E Liittokokousedustajien mahdollisuus toimia yhdistyksen toimielimenä ... 625

IV luku

TOIMIVALTAJAKO VAALEISSA ... 630

12 § PÄÄTÖSVALLAN KÄYTTÄJIEN VALIKOITUMINEN ... 630

A Edustajien valikoituminen yhdistyksen kokoukseen ... 630

1. Jäsenet, jäsenten edustajat ja liiton edustajat ... 630
2. Jäsenten läsnäolo-oikeudesta ... 632
3. Äänioikeuden perusteet ... 634
4. Äänioikeuden epääminen ... 634
5. Ehdon asettaminen aineelliselle äänioikeudelle ... 639

6. Yhteinen liittokokousedustaja KTV-mallissa ... 640
7. Liittokokousedustajien valinnan siirto väliportaalle henkilöjäsenyhdistyksissä ... 642
8. Pyrkimyksiä intressiedustuksen turvaamiseksi liittokokousedustuksen kiintiöinnissä ... 645
9. Liittokokousedustajien kelpoisuusvaatimuksista ... 647
10. Muiden kuin jäsenten äänioikeus ... 649
11. Ääniasteikosta määrääminen ... 651
12. Liittokokousedustajien valintatavasta määrääminen ... 653
13. Liittokokousedustajien toimikausi ja edustajien vaihtaminen ... 658
14. Jäsen- ja liittoäänestys liittokokousedustajien valitsemiseksi ... 664
15. YhdL 68 §:n vaikutus liittoäänestykseen ... 669

B Valtuutettujen valitseminen ... 672

1. Vanhasta laista uuteen ... 672
1.1. VYhdL 12.2 § ja sitä koskenut lainoppi ... 672
1.2. Doktriinista järjestöratkaisujen valossa ... 674
2. Valtuutettujen valinnan perusteet YhdL 18 §:n mukaan ... 676
3. Valtuutettujen valinnasta kiintiöitä käyttämättä ... 682
3.1. Ehdokasasettelusta ... 682
3.2. Äänioikeudesta ... 684
3.3. Valtuutettujen kelpoisuusvaatimuksista ... 685
3.4. Itseoikeutetut yhdistyksen valtuutetut ... 692
3.5. Vaalipiirejä koskevat määräykset ... 695
4. Valtuutettujen paikkojen kiintiöinti YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen perusteella ... 697
4.1. Kiintiöinnin perusteet ... 697
4.2. Kiintiöintiä erilaisissa yhdistyksissä ... 700
5. Kiintiöinti suoria mandaatteja käyttäen ... 704
6. Liittoäänestykseen siirtyminen valtuutettujen valinnassa yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun kannalta ... 708
7. Valtuutettujen toimikauden päättyminen ... 713
7.1. Sääntöperusteinen toimikausi ... 713
7.2. Eroaminen ... 715
7.3. Erottaminen ... 716
7.4. Kelpoisuuden menettäminen ... 718
7.5. Täydennysvaali ... 720
7.6. Valtuutettujen kokouksen poistaminen organisaatiosta ... 721

C Osallistumisoikeus jäsen- ja liittoäänestyksessä ... 723

13 § ALEMMAN ORGANISAATION VALINTA ... 724

A Hallitusvaali ... 724

1. Legaalinormit toimivaltajaon määräytymisen pohjana ... 724
2. Jäsenet, valtuutetut ja muut hallituksen valitsijoina ... 725

2.1. Miksi vaali voi tapahtua vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa? ... 725
2.2. Toimivaltajako jäsenten ja valtuutettujen välillä ... 728
2.3. Ulkopuoliset hallituksen valitsijoina? ... 729
2.4. Itseänsä täydentävä hallitus? ... 733
2.5. YhdL 23.1 §:n 4 kohdan »kiertäminen» ... 739
2.5.1. Neuvoa-antava vaali ... 739
2.5.2. Kytkeminen muuhun vaaliin ... 743
3. Hallitusta koskevat kiintiöinnit ja kelpoisuusvaatimukset ... 744
3.1. Kelpoisuusvaatimuksia ... 744
3.2. Kiintiöintipyrkimyksiä ... 747
3.2.1. Lähtökohtia ja vertailuja ... 747
3.2.2. Suositusluonteinen kiintiöinti ... 750
3.2.3. Varsinaisen kiintiöinnin oikeudelliset rajat ... 752
4. Voiko hallituksessa olla itseoikeutettuja jäseniä? ... 760
5. Ehdokasasettelusta ... 766
6. Hallituksen jäsenyyden päättyminen ... 769
6.1. Erottaminen ... 769
6.1.1. Toimivaltajaosta toimielinten kesken ... 769
6.1.2. Itseoikeutetun hallituksen jäsenen status erottamista ajatellen ... 770
6.1.3. Työsopimussuhteisen hallituksen jäsenen erottaminen ja irtisanominen tehtävästään ... 772
6.1.4. Milloin hallituksen jäsenet voidaan erottaa? ... 777
6.2. Eroaminen ja kelpoisuuden menettäminen ... 779
6.3. Toimikauden muuttuminen ... 780
6.4. Täydennysvaali ... 781
6.5. Hallituksen jäsenen väliaikainen vapauttaminen tehtävästään ... 782

B Valiokuntien ja jaostojen valitseminen ... 783

1. Valiokuntien valitseminen ... 783
1.1. Milloin voidaan valita valiokuntia? ... 783
1.2. Hallituksen yleistoimivalta ... 785
1.3. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen toimivalta ... 786
1.4. Itsetäydentävät valiokunnat, itseoikeutetut valiokuntien jäsenet ja muut erityistapaukset ... 788
3. Jaostoja koskevat valinnat ... 791

C Tilintarkastajien valinta ... 793

D Virkailijoiden ja toimihenkilöiden valinta ... 796

1. Erilaisia valintatilanteita ... 796
2. Johtavan toimihenkilön valinta ... 797
3. Muiden toimihenkilöiden valinta ... 799
4. Liittosuhdetilanteita ... 801

ZUSAMMENFASSUNG 804
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 831
JÄRJESTÖHAKEMISTO 832
ASIAHAKEMISTO 835

LÄHDELUETTELO

A. Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Helsinki 1975. (Aarnio 1975).

– » – Oikeustiede muuttuvassa yhteiskunnassa. Hämäläis-Osakunnan juristikerho 1935–1975, s. 32–43. Hämeenlinna 1975. (Aarnio 1975 A).

– » – Mitä lainoppi on? Helsinki 1978. (Aarnio 1978).

– » – Tulkintalauseen varmuuden ehdoista. LM 1978 s. 733–747.

– » – Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Vantaa 1982. (Aarnio 1982).

– » – Testamentin tulkintasäännöistä. Tulkintaperiaatteiden ja -ohjeiden teoreettista tarkastelua. Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917•4/2•1987, s. 5–15. Vammala 1987. (Aarnio 1987).

– » – Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989. (Aarnio 1989).

– » – Oikeuslähteet, ennakkopäätökset, hovioikeusratkaisut. Hovioikeuskäytäntö oikeuslähteenä. Oikeuskäytäntö oikeuslähteenä tutkimusprojektin päätösseminaarin 26.11.1991 alustukset. Toim. Aki Rissanen, s. 6–19. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateoksen sarja C:14. Turku 1992. (Aarnio 1992).

Aarnio, Aulis – Helin, Markku: Suomen avioliitto-oikeus. 3. uudistettu painos. Jyväskylä 1992.

Adlercreutz, Axel: Svensk arbetsrätt. 8:e upplagan. Kristianstad 1991.

Arjasmaa, Pekka – Kuhanen, Petteri: Uusi asunto-osakeyhtiölaki. Jyväskylä 1991.

Aro, Pirkko-Liisa: Säätiön lakkauttamisen edellytykset. Hämeenlinna 1970. (Aro 1970).

– » – Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista. Porvoo 1971. (Aro 1971).

– » – Arvostelu teoksesta Håkan Nial, Svensk associationsrätt i huvuddrag. DL 1976 s. 38–41.

– » – Toimitusjohtajasta. Valmistautuminen uuteen osakeyhtiölakiin. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 24. Valmistautuminen uuteen osakeyhtiölakiin. s. 144–157. Vammala 1978. (Aro 1978).

– » – Arvostelu teoksesta Lars Erik Taxell, Aktiebolagets organisation ja Bolagsledningens ansvar. DL 1986 s. 198–199.

Arsell, O.H.: Utkast till lag angående ideella föreningar, avgivet enligt nådigt uppdrag. Stockholm 1919. (Arsell).

Aurejärvi, Erkki: Urakkasopimukset. Työnsuoritussopimuksia koskevan teorian arviointia. Vammala 1976. (Aurejärvi 1976).

– » – Valeoikeustoimen tunnusmerkistö. LM 1980 s. 205–229.

– » – Virallisen vastaväittäjän lausunto Hannu von Hertzenin väitöskirjasta Sopimusneuvottelut. LM 1983 s. 1149–1159.
– » – Yksityisoikeuden järjestelmä. Suomen yksityisoikeus. Toim. Erkki Aurejärvi, s. 1–2. Jyväskylä 1987. (Aurejärvi 1987).
Bidenkopf, Kurt: Zum Problem der negativen Koalitionsfreiheit. JZ 1961 s. 346–354.
Birke, Gunne: Bolagsordning i aktiebolag 1975 års aktiebolagslag. Praktisk vägledning-inverkan på äldre bolagsordningar – exempel på formuleringar. Andra utökade upplagan. Nyköping 1976.
Björne, Lars: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Helsinki 1986.
– » – Asian luonto 1800-luvun pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta, s. 11–22. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991. (Björne 1991).
Bladini, Filip: Gruppskadeförsäkring. En ny försäkringsform. Göteborg 1990.
Blomstedt, Yrjö: Oikeusjärjestyksemme juuret. Laki, suku ja yksilö. Tutkielmia, esseitä ja kirjoituksia 40 vuoden ajalta. Professori Yrjö Blomstedtin 60-vuotisjuhlakirja 23.3.1986, s. 11–20. Juva 1986. (Blomstedt 1986).
Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K.: Tasa-arvolaki. Vammala 1986.
Bruun, Niklas – Remes, Jukka: Osakeyhtiön toimitusjohtajan työoikeudellisesta asemasta. DL 1983 s. 211–247.
Bygglin, Gustaf – Nordström, Henrik – Savonen, Erkki: Henkilörahastot. Espoo 1990.
Calonius, Matthias: Siviilioikeuden luennot. Suomentanut Edwin Linkomies. Vammala 1946.
Caselius, Ilmari: Ongelmia osakeyhtiön perustamisvaiheessa I. DL 1956 s. 344–357.
Caselius, Ilmari – Heikonen, A.R. – Huttunen, Allan: Osakeyhtiö. Toinen osa. Ensimmäinen nide. Kirjoittanut Allan Huttunen. Porvoo 1970. (Caselius – Heikonen – Huttunen II.1).
– » – Osakeyhtiö. Toinen osa. Toinen nide. Kirjoittanut Allan Huttunen. Porvoo 1973. (Caselius – Heikonen – Huttunen II.2).
– » – Osakeyhtiö. Edellinen osa. Viides, muutettu painos. Toimittanut Allan Huttunen. Porvoo 1974. (Caselius – Heikonen – Huttunen I).
Cederberg, Lauri: Kauppaoikeuden suhde muuhun siviilioikeuteen. 2. täydennetty ja uudistettu painos. Porvoo 1939.
Christensen, Anna: Kollektivanslutning till hemförsäkring och till politiskt part. Festskrift till Henrik Hessler, s. 101–129. Stockholm 1985.
Coing, Helmut: Europäisches Privatrecht 1800 bis 1914, Band II. 19. Jahrhundert. München 1989.
Dahlgren, Bo: VD och verkligheten. En handbok för VD, styrelse och aktieägare. Stockholm 1992.
Dahlgren, Bo – Moberg, Krister: Nyckeln till styrelserummet. Praktik och juridik för bolagsstyrelsen. Andra upplagan. Göteborg 1990.
Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter. Lund 1989.
– » – Katsaus Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin. Oikeustiede–Jurisprudentia XXIV (1991), s. 5–118.
Eckhoff, Torstein: Retningslinjer og »tumregler». TfR 1980 s. 145–163.
Egger, Josef: Kommentar zur Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Einleitung. Das Personenrecht. Zweite umgearbeitete Auflage. Zürich 1930.

Ekström, F.W.: Privaträttens allmänna läror. Utgiven av Einar Cavonius. Helsingfors 1921–1925.
Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. I osa. Helsinki 1924.
Erman, Walter: Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Dritte, neuarbeitete Auflage in zwei Bänden. 1. Band. Münster 1962.
Evju, Stein: Organisationsfrihet, tariffavtaler og streik. Oslo 1982.
Föreningen och dess medlemmar, särskilt på arbetsmarknaden. Förhandlingarna vid Det 31. nordiska juristmötet i Helsingfors 19–21 augusti 1987. Del II, s. 379–411. Vammala 1987.
Germer, Peter: Statsforfatningsret. Bind II. Gylling 1989.
Gomard, Bernhard: Hovedpunkter af Selskabsretten. København 1988.
Haarmann, Pirkko-Liisa: Permutaatio. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 49. Säätiöt ja niiden verotus, s. 37–53. Mänttä 1988. (Haarmann 1988).
– » – Yhteisöt ja säätiöt. Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 1. Yksityisoikeus. Toimittanut Pekka Timonen, s. 309–346. Helsinki 1993.
Hagbergh, Erik – Nisell, Sal.: Lagen om ekonomiska föreningar av den 1 juni 1951. Femte upplagan. Lund 1981.
Hakulinen, Y.J.: Yhdenmiehenyhtiöistä ja muista yhtiöoikeudellisista kysymyksistä. LM 1963 s. 219–239.
– » – Lisiä keskusteluun yhtiöoikeudellisista kysymyksistä. LM 1963 s. 627–634.
– » – Velvoiteoikeus I. Yleiset opit. Toinen, laajennettu painos. Helsinki 1965. (Hakulinen 1965).
Hakulinen, Y.J. – Rapola, Marjos: Osuuskuntalaki selityksineen. Helsinki 1954.
Halila, Heikki: Eräitä oikeustieteellisistä tutkinnoista annetusta asetuksesta aiheutuvia ongelmia. LM 1980 s. 417–463.
– » – Arvostelu teoksesta Carl Hemström, Organisationernas rättsliga ställning. LM 1981 s. 827–830.
– » – Arvostelu teoksesta Heikki Toiviainen, Yhdenvertaisuus yhdistyksissä. DL 1983 s. 79–83.
– » – Yhdistyslakiuudistuksen näköaloja. Kanava 1984 s. 474–479.
– » – Havaintoja yhteisöoikeuden uudistamisesta. Yhdistys- ja asunto-osakeyhtiölakiehdotusten säännösmäärävertailusta syntyneitä ajatuksia. DL 1986 s. 358–398.
– » – Onko eduskuntavaaliemme vaalitavalle toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja? Osa I. Vaalijärjestelmää sekä poliittista järjestelmää koskevia pohdintoja. Politiikka 1987 s. 199–215.
– » – Arvostelu teoksesta Bibliographia juridica Fennica. Suomen lainopillinen kirjallisuus. 1984. LM 1987 s. 123–125.
– » – Arvostelu teoksesta Lauri Tarasti, Suomen vaalilainsäädäntö. LM 1987 s. 1035–1043.
– » – Yhdistyksen jäsenluettelo. Vammala 1988. (Halila 1988 A).
– » – Suomen Asianajajaliitto yhdistyksenä. Hämeenlinna 1988. (Halila 1988 B).
– » – Demokratian opissa – voittajat ja hävinneet SKP:n edustajakokousriidoissa. Puolueen päätäntävallan reunaehtojen oikeudellista tarkastelua. LM 1989 s. 449–490.
– » – Piirteitä yhdistyslain uudistamisesta. LM 1989 s. 1121–1162.
– » – Laki ja etujärjestöt. Oikeudellisia näkökohtia elinkeinoelämän järjestöjen kehittämisestä. DL 1991 s. 303–315.

– » – Politiikkaa juridiikan kahleissa. Yhdistys- ja eduskuntavaalilainsäädäntö politiikan kuvastimessa. Tampere 1991. (Halila 1991).
Halila, Heikki – Riitesuo, Risto: Arvostelut teoksista Ikonen, Martti – Kemppinen, Seppo – Lounatvuori, Markku – Nikupaavola, Jari: Asiakirjamalleja. Kolmas, uudistettu painos ja Mallisäännöt. Oikeusministeriö, yhdistysrekisteritoimisto 1990. LM 1990 s. 960–963.
– » – Yhdistystoiminnan perusteet. 2. painos. Helsinki 1992.
Halila, Heikki – Tarasti, Lauri: Yhdistysoikeus. Jyväskylä 1989.
Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Vammala 1986. (Hallberg 1986).
– » – Hallintolainkäytön linjanvetoa. Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä ratkaisuja. Jyväskylä 1990. (Hallberg 1990).
Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallislaki. Kuudes, korjattu painos. Juva 1993.
Hasselbalch, Ole: Kollektivsarbejdsretten. (Hasselbalch 1985).
– » – Foreningsret. 2. udgave. Charlottenlund 1992. (Hasselbalch).
Havansi, Erkki: Panttioikeus osakkeeseen I. Vammala 1979. (Havansi 1979).
– » – Panttioikeus osakkeeseen. Toinen osa. Vammala 1981. (Havansi 1981).
– » – Virallisen vastaväittäjän lausunto Risto Nuolimaan väitöskirjasta Rekisteröimättömän osakeyhtiön puolesta tehdystä kiinteistön kaupasta. LM 1981 s. 718–742.
– » – Luotto-oikeus. Yleiset perusteet. 2. uudistettu painos. Rovaniemi 1984. (Havansi 1984).
– » – Suomen konkurssioikeus. Kolmas, uudistettu painos. Tampere 1992. (Havansi 1992).
Heilmann, Hans: Die Rechtslage des Arbeistnehmers bei Insolvenz seines Arbeitsgebers. Berlin 1977.
Helin, Markku: Käsitteistä päättelemisestä. Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915•14/2•1985, s. 82–89. Vammala 1985.
– » – Lainoppi ja metafysiikka. Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1960. Vammala 1988. (Helin 1988).
Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti: Uusi esitutkintalainsäädäntö. Jyväskylä 1988.
Hemström, Carl: Uteslutning ur ideell förening. Stockholm 1972. (Hemström 1972).
– » – Om ideella föreningar. Uppsala 1975. (Painamaton käsikirjoitus). (Hemström 1975 A).
– » – Om skydd för minoritet och enskilda medlemmar i ideella föreningar. Organisationerna i det moderna samhället. Relationen majoritet-minoritet. Symposium i Skokloster den 19–20 november 1974, s. 85–118. Uppsala 1975. (Hemström 1975).
– » – Ideella föreningar i ett internationellt perspektiv. Moniste. Ei painopaikkaa. (Hemström 1981).
– » – Fackföreningarna och de anställda. Om arbetstagarorganisationernas uppgifter för och skyldigheter mot medlemmar och icke-medlemmar. Lund 1981. (Hemström 1981 A).
– » – Till frågan om föreningsbegreppet i vertikala organisationsstruktur. September 1983. Moniste. Ei painopaikkaa. (Hemström 1983).
– » – Om vertikala organisationsstrukturer. Festskrift till Henrik Hessler, s. 259–282. Falköping 1985. (Hemström 1985).

– » – Arvostelu teoksesta Ole Hasselbalch, Foreningsret. TfR 1985 s. 171–176.
– » – Det interna proceduret vid beslutsfattande i privaträttsliga organisationer med offentliga förvaltningsuppgifter enligt svensk rätt. Offentligrättsliga perspektiv på organisationernas verksamhet. Gunnar Bramstång (red.). Uppsala 1986. s. 31–47. (Hemström 1986).
– » – Föreningen och dess medlemmar, särskilt på arbetsmarknaden. Det 31. nordiska juristmötet i Helsingfors 19–21 augusti 1987. Del I, s. 221–246. Vammala 1987. (Hemström 1987).
– » – Organisationernas rättsliga ställning. Om ekonomiska och ideella föreningar. 4. reviderade upplagan. Lund 1988. (Hemström 1988).
– » – The Law Gowerning non-profit Organizations other than Foundations. A comparative Report. Preliminary draft. Uppsala 1990. (Hemström 1990).
Hermanson, R.F.: Anteckningar enligt föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt II. 2. painos. Helsinki 1898.
Hernberg, Alarik: Yleissiviilioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1927.
Hidén, Mikael: Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede-Jurisprudentia I (1971), s. 1–106.
– » – Perusoikeuksien ottamisesta vakavasti – Erään tapauksen virittämiä ajatuksia argumenteista ja niiden relevanssista. Juhlakirja Jaakko Pajula I. Ihminen ja yhteiskunta, s. 129–136. Keuruu 1989. (Hidén 1989).
– » – Virallisen vastaväittäjän lausunto Martin Scheininin väitöskirjasta Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. LM 1992 s. 274–285.
Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 5. täydennetty painos. Helsinki 1989.
Hietala, Harri – Äimälä, Markus: Hallintoedustus. Jyväskylä 1991.
Holmberg, Erik – Stjernqvist, Nils: Vår författning. 8. upplagan. Stockholm 1992.
Holopainen, Toivo: »Oikeuden jakamisesta». LM 1965 s. 894–918.
– » – Oikeuden ykseydestä. LM 1966 s. 676–699.
– » – Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
– » – Oikeuden kahtiajaon perusteista ja merkityksestä. LM 1984 s. 1019–1030.
Hoppu, Esko: Kauppa- ja varallisuusoikeuden pääpiirteet. Kolmas, uudistettu ja täydennetty painos. Jyväskylä 1989.
Hueck, Götz: Gesellschaftsrecht. Ein Studienbuch. 18., völlig neuarbeitetet Auflage des von Alfred Hueck begründeten Werkes. München 1983.
Huttunen, Allan: Osuuskunnan edustajistosta. LM 1960 s. 877–894.
– » – Osakeyhtiön hallintoneuvostosta. LM 1961 s. 321–332.
– » – Yhdenmiehen osakeyhtiöstä. Porvoo 1963. (Huttunen 1963).
– » – Keskustelua yhteisöoikeudellisista kysymyksistä. LM 1963 s. 461–465.
– » – Kaupparekisteri ja toiminimi. Asetus kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta 1–23 § selityksineen. Porvoo 1965. (Huttunen 1965).
– » – Keskusosuuskunnasta. LM 1965 s. 744–753.
– » – Säätiölain 28 §. II. DL 1977 s. 227–240.
– » – Osakeyhtiön yhtiökokouksesta. Vaasa 1984. (Huttunen 1984).
– » – Osuustoimintalain synty ja muutokset. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A n:o 69. Turku 1990. (Huttunen 1990).
Hyvönen, J.T.: Laki yhdistyksistä. Helsinki 1925.

Häyhä, Juha: Toimitusjohtajan oikeudellisesta asemasta. DL 1986 s. 578–607.
Hørlyck, Erik: Aktie- og anpartsselskaber. En introduktion. København 1985.
Illum, Knud: Den kollektive arbejdsret. 3. udgave. København 1964.
Johansson, Svante: Bolagsstämma. Stockholm 1990.
Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. 1. Yksityisoikeus. Toim. Pekka Timonen. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 1993.
Jyränki, Antero: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuusoikeuden ja taloudellisen toiminnan vapaudenperustuslainsuojan kehityksestä tulkinnan avulla v. 1863–1919. Helsinki 1973.
– » – Leo Mechelin ja suomalainen perustuslakiesitys. LM 1989 s. 939–947.
Kaila, Antero: Asunto-osakeyhtiölaki selityksin. Jyväskylä 1991.
Kairinen, Martti: Työoikeuden perusteet. 5. uudistettu painos. Turku 1988.
– » – Kansainvälisiin sopimuksiin kirjattujen oikeusperiaatteiden vaikutus Suomen työoikeuteen. Kansainvälistyvä työoikeus. Ammattiyhdistyslakimiesseminaari Kiljavan ammattiyhdistysosastolla 31.8.–1.9.1989, s. 65–84. Helsinki 1989. (Kairinen 1989).
Kalima, Kai: Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgaanien toimivallasta. Vammala 1980.
Kangas, Urpo: Lahja. Jyväskylä 1993.
Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede-Jurisprudentia XIX. (1986), s. 67–124.
Karlgren, Hjalmar: Studier över privaträttens juridiska personer och samfälligheter utan rättspersonlighet. Göteborg 1929.
Kaser, Max: Roomalainen yksityisoikeus. Suomeksi toimittanut Hannu Tapani Klami. Porvoo 1968.
Kastari, Paavo: Milloin HM:n tarkoituksena on vain valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädettäväksi lailla»? LM 1964 s. 225–244.
– » – Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
Kauppi, Kalle: Kaupparekisteristä Suomen oikeuden mukaan rekisterimerkintäin yksityisoikeudellisia vaikutuksia silmälläpitäen. Helsinki 1927.
Kedner, Gösta – Roos, Carl Martin: Aktiebolagslagen. Del I, kap 1–10. Fjärde upplagan 1991. Lund 1991. (Kedner – Roos I).
– » – Aktiebolagslagen. Del II, kap 11–19. Fjärde upplagan. Lund 1991. (Kedner – Roos II).
Kemppinen, Jukka: Oikeus kulttuuri-ilmiönä. Helsinki 1990. (Kemppinen 1990).
– » – Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot. Korkein oikeus, laki ja yhteiskunta 1918–1990. Helsinki 1992. (Kemppinen 1992).
Kivimäki, T.M. – Ylöstalo, Matti: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. 3. uudistettu painos. Toimittanut Matti Ylöstalo. Porvoo 1973.
Kivivuori, Antti: Suomalaisen oikeustieteen virheet II. LM 1970 s. 929–940.
– » – Lagförarbeten som rättskällä – lagberedarens syn på saken. JFT 1990 s. 227–241.
Klami, Hannu Tapani: Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970 s. 47–66.
– » – Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. LM 1976 s. 582–592.
– » – Oikeustaistelijat. Porvoo 1977. (Klami 1977).

– » – Suomen oikeustiede Ruotsin vallan aikana. 2. Nollatilasta Matthias Caloniukseen. Turku 1982. (Klami 1982).
– » – Valtiosääntöoikeus tutkimuskohteena: juristin näkökulma politologille ja historioitsijalle. Politiikka 1982 s. 195–207.
– » – Kansalaisvapaudet, lain tulkinta ja kunnallinen demokratia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1982 s. 472–486.
– » – Svensk och finsk rättshistoria efter år 1809. JFT 1982 s. 244–266.
– » – Valtiosääntöoikeus historiallisena tutkimuskohteena. Valtiosääntökysymykset eri tieteiden tutkimuskohteena sekä valtiosääntöbibliografia. Toimittanut Timo Soikkanen, s. 11–12. Turku 1984.
– » – Oikeus ja aika – eräitä näkökohtia. LM 1992 s. 317–327.
– » – Johdanto. Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1. Toim. Pekka Timonen, s. 1–61. Jyväskylä 1993.
Knudsen, Gudmund: Oversikt over lagenes organisasjon og representasjon utad. Idrett og jus. Gunnar-Martin Kjenner (red.). 2. utgave, s. 45–72. Oslo 1992.
Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.
Korpijaakko, Kaisa: Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa. Oikeushistoriallinen tutkimus Länsi-Pohjan Lapin maankäyttöoloista ja -oikeuksista ennen 1700-luvun puoliväliä. Mänttä 1989.
Koski, Pauli: Konserni. Vammala 1977. (Koski 1977).
– » – Näkökohtia konsernitutkimuksesta. LM 1977 s. 869–874.
– » – Konsernit ja osakeyhtiölaki. Vammala 1980. (Koski 1980).
– » – Yritys- ja yhtiöoikeus. Jyväskylä 1989. (Koski 1989).
Koski, Pauli – af Schultén, Gerhard: Uusi osakeyhtiölaki selityksin I. Kolmas, uusittu painos. Jyväskylä 1990. (Koski – af Schultén I).
– » – Uusi osakeyhtiölaki selityksin II. Kolmas, uudistettu painos. Jyväskylä 1991. (Koski – af Schultén II).
Koskinen, Pirkko K.: Työntekijöiden osallistuminen päätöksentekoon yrityksessä. Oikeudellinen tutkimus. Porvoo 1973. (P.K. Koskinen).
Koskinen, Seppo: Työtaistelu ja työsopimuksen päättäminen. Helsinki 1989. (S. Koskinen 1989).
– » – Työhuonekunta ja työtaistelu. Uussubjektit. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:13. s. 79–120. Turku 1991 (S. Koskinen).
Koulu, Risto: Esineoikeudellisesta tutkimuksesta 1990-luvulla. Uudistuva esineoikeus. Toim. Pekka Tarkela, s. 1–10. Helsingin Yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 40. Helsinki 1992. (Koulu 1992).
Koulu, Risto – Tepora, Jarno: Lainhuuto- ja kiinnitysmenettely. Jyväskylä 1989.
Krook, Ingvar: Aktieägarens betalningsskyldighet i bostadsaktiebolag. Vammala 1983.
Kulla, Heikki: Hallinto-oikeuden tutkimisesta autonomian ajan lopulla. Oikeus 1978 s. 139–148.
Kurkela, Pentti: Itsenäisen haaraosaston käsitteestä. LM 1950 s. 183–199.
– » – Voiko yhdistyksen jäsen, jonka yhdistyksen hallitus on erottanut jäsenyydestä, saattaa hallituksen toimenpiteen tuomioistuimen tulkittavaksi. JFT 1951 s. 282–298.
– » – Rekisteröimättömistä aatteellisista yhdistyksistä. LM 1959 s. 524–536.
Kuusiniemi, Kari: Ilmansuojelu ja immisioajattelu. Jyväskylä 1992.

Kübler, Friedrich: Gesellschaftsrecht. Die privatrechtlichen Ordnungsstrukturen und Regelungsprobleme von Verbänden und Unternehmen. Ein Lehrbuch für Juristen und Wirtschaftswissenschaftler. 3. Auflage. Heidelberg 1990.

Kyläkallio, Juhani: Osakeyhtiön hallituksen vastuu. Porvoo 1963.

– » – Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä. Vammala 1970. (Kyläkallio 1970).

– » – Asunto-osakeyhtiö. Vammala 1983. (Kyläkallio 1983).

– » – Osakeyhtiölaki ja käytäntö. 2. painos. Espoo 1987. (Kyläkallio 1987).

Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli: Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiö. Helsinki 1992.

Källström, Kent: Lokala kollektivavtal. Om lokala parters rättsliga ställning inom fackliga organisationer. Helsingborg 1979. (Källström).

– » – Huvudföreningens inflytande över underföreningens verksamhet. Samnordiskt symposium om ideella föreningar, s. 12–14. Publikationer av institutet för privaträtt vid Helsingfors universitet B31. Helsingfors 1987. (Källström 1987).

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laatunen, Lasse – Savonen, Erkki – Äimälä, Markus: Yhteisötoimintalaki. 4. uudistettu painos. Jyväskylä 1991.

Larenz, Karl: Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts. 5. neubearbeitete Auflage. München 1980.

Lilius, F.O.: Nykyinen kokoontumis- ja yhtymisoikeutemme. LM 1905 s. 200–204.

Lind, Johan: Aktiebolagslagen. Kommentar till 1975 års lagstiftning. 2. uppl. Stockholm 1980.

Linnakangas, Esko: Urheilu ja verotus. Vammala 1984.

Look, Frank van: Vereinstrafen als Vertragsstrafen. Ein Beitrag zum inneren Vereinsrecht. Berlin 1990.

Lukes, Rudolf: Der Satzungsinhalt beim eingetragenen Verein und die Abgrenzung zu Sonstigen Vereinsregelungen. NJW 1972 s. 121–128.

Lyytikäinen, Eero: Toimitusjohtajan oikeusasemasta oikeuskäytännön valossa. DL 1986 s. 269–275.

– » – Voiko osakeyhtiön toimitusjohtaja olla työsuhteessa yhtiöön? DL 1987 s. 167–168.

Länsineva, Pekka: Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta, s. 273–288. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991.

Lödberg, Åke: Betydelsen av uttalanden i en lags förarbeten vid lagtillämpning särskilt med hänsyn till behov av rättssäkerhet. JFT 1986 s. 228–245.

Mahkonen, Sami: Avioero. Tutkimus avioliittolain erosäännösten taustasta ja tarkoituksesta. Vammala 1980.

– » – Oikeushistoria ja lainoppi. Oikeutta ja historiaa. Heikki Ylikankaan 50-vuotisjuhlakirja, s. 140–151. Juva 1987. (Mahkonen 1987).

Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778–784.

– » – Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyyttinen tutkimus. Helsinki 1981.

Mallmén, Anders: Lagen om ekonomiska föreningar. Kommentar med formulär mm. Värnamo 1989.

Malmsten, Krister: Idrottens bestraffnings regler med förklaringar. Göteborg 1990.

Manninen, Sami: Hallitusmuodon 10 §:n ja painovapauslain erityissuhteesta. LM 1990 s. 406–434.
Mannio, Niilo: Yhteisöllisestä juridisesta henkilöstä. LM 1918 s. 1–86.
Merikoski, V.: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935. (Merikoski 1935).
– » – Yhdistyslainsäädäntö selityksineen. Porvoo 1935. (Merikoski 1935 B).
– » – Yhdistyslainsäädännön luonne. LM 1935 s. 201–210.
– » – Yhdistysoikeudellisia kysymyksiä de lege ferenda. LM 1949 s. 454–467.
– » – Keskustelua yhdistyksen haaraosaston käsitteestä. LM 1950 s. 457–461.
– » – Muutosehdotuksia yhdistyslakiin. LM 1952 s. 11–34.
– » – Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Merikoski 1958).
– » – Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uusittu painos. Vammala 1968. (Merikoski 1968).
Merikoski, V. – Kurkela, Pentti: Yhdistyslainsäädäntö selityksineen. Toinen, täydennetty painos. Laatinut Pentti Kurkela. Porvoo 1955.
Merikoski, V. – Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Seitsemännen ja kahdeksannen painoksen toimittanut Eero Vilkkonen. Juva 1983.
Meyer, Poul: Dansk foreningsret. København 1950.
Meyer-Cording, Ulrich: Die Vereinstrafe. Tübingen 1957.
Mikkola, Matti: Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Vammala 1979.
Montgomery, R.A.: Om bolagskontraktet i 1734 års lag. Helsingfors 1870.
Montgomery, Robert: Handbok i Finlands allmänna privaträtt. Första delen. Inledande läror. Om rättssatserna. Helsingfors 1889.
Muukkonen, P.J. – Rytkölä, Olavi: »Oikeuden jakamisesta». LM 1966 s. 91–94.
Müller, Ute: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien. Mainz 1967.
Mäenpää, Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatioista. Helsinki 1979. (Mäenpää 1979).
– » – Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Vammala 1981. (Mäenpää 1981).
– » – Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Vammala 1989. (Mäenpää 1989 A).
– » – Yksityisoikeus ja julkisoikeus – rajanvedon arviointia. Esineoikeuden rajat. Toim. Jarmo Tuomisto, s. 5–19. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:4. Turku 1989. (Mäenpää 1989 B).
– » – Hallinto-oikeus. Juva 1991. (Mäenpää 1991).
– » – Hallintolupa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1992. (Mäenpää 1992).
Mäkinen, Pentti: Yleislausekkeet vähemmistösuojan takeena osakeyhtiöissä. Osakeyhtiöprojekti. Syventävät opinnot 1980. Toim. Jukka Leino, s. 163–240. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B27. Helsinki 1981.
Naukkarinen, Juha: Yhdistys- ja säätiörekisteriopas. Mikkeli 1982.
Nial, Håkan: Om aktiebrev och andra aktierättsliga dokument. Stockholm 1929. (Nial 1929).
– » – Till frågan om kompetensfördelningen mellan stämma och styrelse i aktiebolag. Festskrift till Knut Rodhe. Studier i krediträtt och associationsrätt, s. 329–346. Stockholm 1976. (Nial 1976).

– » – Aktiebolags och andra företags borgensförbindelser. Förutsättningarna för deras rättsliga giltighet. Skrift nr 80. Utgiven av Svenska Bankföreningen. Tredje upplagan. Stockholm 1979. (Nial 1979).
– » – Svensk associationsrätt i huvuddrag. 5. upplagan. Lund 1991. (Nial).
Nieminen, Liisa: Perusoikeuksien emansipatoriset mahdollisuudet? Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus legaalistrategioiden rajoista. Jyväskylä 1990. (Nieminen 1990 A).
– » – Lasten perusoikeudet. Jyväskylä 1990. (Nieminen 1990 B).
Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Julkisoikeudellinen tutkimus. Helsinki 1991.
Non-profit – making associations in some of Council of Europe member states. Council of Europe -report. Strasbourg 1981. (Council of Europe -report).
Nordström, J.J.: Föreläsningar i Finlands Stats-Rätt. Antecknade af C.O. Helsingius hösten 1842. Våren 1843.
Norri, Matti – Palsala, Arto: Yhdistys. Käytännön käsikirja. Porvoo 1989. (Norri – Palsala 1989).
– » – Uusi asuntoyhtiö. Käytännön käsikirja. 2. tarkistettu painos. Hämeenlinna 1991. (Norri – Palsala 1991).
Nuolimaa, R.O.: Rekisteröimättömän osakeyhtiön puolesta tehdystä kiinteistön kaupasta. Helsinki 1981. (Nuolimaa 1981).
– » – Lunastuslauseke ja suostumuslauseke. Osakeyhtiöoikeudellinen tutkimus. Mikkeli 1984. (Nuolimaa 1984).
– » – Arvostelu teoksesta Allan Huttunen, Osakeyhtiön yhtiökokouksesta. DL 1985 s. 238–244.
– » – Arvostelu teoksesta Matti Norri, Osakeyhtiö. Käytännön käsikirja. LM 1988 s. 199–217.
– » – Arvostelu teoksesta Risto Riitesuo, Yhdistyksen kokousmenettely. LM 1990 s. 1110–1114.
– » – Arvostelu teoksesta Svante Johansson, Bolagsstämma. LM 1991 s. 598–604.
Offentligrättsliga perspektiv på organisationernas verksamhet. Red. Gunnar Bramstång. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala. Uppsala 1986.
Olsson, Curt: Om aktiebolags verksamhetsföremål och styrelsens behörighet. JFT 1948 s. 266–275.
– » – Ett spörsmål rörande styrelseval i aktiebolag. JFT 1953 s. 80–86.
– » – Lagen om andelslag. Helsingfors 1956. (Olsson 1956).
– » – Om ansvarsfrihet enligt gällande aktiebolagsrätt. JFT 1964 s. 244–264.
– » – Osuuskuntaoikeus. 3. painos. Vammala 1982. (Olsson).
Olsson, Curt – Aro, Pirkko–Liisa: Yhtiöoikeus. 7. painos. Helsinki 1979.
Ovaska, Risto K.: Konkurssivelallisen liiketoiminnan jatkaminen. Jyväskylä 1992.
Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön soveltamisalasta. Tutkimus direktiotunnusmerkistä työsuhteen kriteerinä. Helsinki 1993.
Palmén, J. Ph.: Juridisk handbok för medborgerlig bildning. Helsingfors 1859.
Palmgren, Gunnar: Arvostelu teoksesta Lars Erik Taxell, Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rättshandla. JFT 1946 s. 313–327.
Palsala, Arto: Asunto-osakkaan käsikirja. Kolmas, täysin uusittu painos. Juva 1980.
Peczenik, Aleksander: Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära med Aulis Aarnio och Gunnar Bergholtz. Lund 1990.

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
Rapakko, Timo: Osakeyhtiön johdon huolellisuusvelvoite kehittyneillä pääomamarkkinoilla. Jyväskylä 1990.
Reichert, Bernhard – Dannecker, Franz – Kühr, Christian: Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts. 3. Auflage. Darmstadt 1984.
Rentto, Juha-Pekka: Oikeuden ja vähän kohtuudenkin tähden. LM 1991 s. 1233–1274.
Riitesuo, Risto: Yhdistyksen kokousmenettely. Jyväskylä 1990.
Rissanen, Kirsti: Kilpailu ja tavaramerkit. Vammala 1978.
Rissanen, Kirsti – Tiili, Virpi – Mäkinen, Pentti: Markkinaoikeuden perusteet. Elinkeino-, kilpailu- ja kuluttajalainsäädäntö. Jyväskylä 1990.
Rodhe, Knut: Aktiebolagsrätt. Enligt 1975 års aktiebolagslag. 14:e upplagan. Lund 1989.
Romberg, Carl: Om grunderna för en lagstiftning angående ideella föreningar. Stockholm 1938.
Roos, Carl Martin: Avtal och rösträtt. En aktiebolagsrättslig studie. Uppsala 1969.
Rosas, Allan: De offentligrättsliga föreningarna och det repressiva rättsskyddet. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912–18/4–1982, s. 191–204. Helsinki 1982.
Routamo, Eero: Virallisen vastaväittäjän lausunto Heikki Toiviaisen väitöskirjasta Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. LM 1992 s. 973–977.
Rytkölä, Olavi: Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista oikeusnormeista. LM 1965 s. 172–185.
Saarenpää, Ahti: Sääntö, peukalosääntö, rutiini. Näkökohtia käytännön ja teorian suhteesta. Oikeustiede-Jurisprudentia XVII (1984), s. 263–322.
Sadeluoto, Kalevi: Yhdistysrekisteritoimiston toiminta. Esitelmä Suomen Lakimiesliiton kurssilla »Yhdistysoikeus» 21.5.1985. Painamaton. Helsinki 1985. (painamaton).
Saraviita, Ilkka: Liittomuotoisen yhdistyksen organisaation ongelmia – näkökulma yhdistyslain uudistukseen. LM 1977 s. 795–820.
– » – Keskustelupuheenvuoro aiheesta Menneskerettighederna i dag – internationale forpligtelser og national gennemførelse. Det otteogtyvende nordiske juristmøde i København den 23.–25. august 1978, s. 356–358. København 1978. (Saraviita 1978).
– » – Arvostelu teoksesta Heikki Halila – Lauri Tarasti, Yhdistysoikeus. LM 1990 s. 237–241.
– » – Lausunto Martin Scheininin pätevyydestä dosentin virkaan. Painamaton. Helsinki 1992. (Saraviita 1992).
– » – Valtiosääntöoikeus. Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2. Rikos- ja prosessioikeus. Toimittanut Pekka Timonen, s. 279–394. Jyväskylä 1993.
Sarkko, Kaarlo: Työrauhavelvollisuudesta. Tutkimus työehtosopimuslain mukaisen työrauhavelvollisuuden asiallisesta ulottuvuudesta. Vammala 1969. (Sarkko 1969).
– » – Työoikeus. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos. Vammala 1980. (Sarkko 1980).
Sarvilinna, Teppo: Oikeustapauskommentaari KKO:n ratkaisusta 1990:171. Yhtiöjärjestyksen sovittelu. LM 1991 s. 1310–1323.
Sauter, Eugen – Schweyer, Gerhard: Der eingetragene Verein. 13. Auflage. München 1986.
Savolainen, Matti: Kolme kommenttia. LM 1985 s. 1056–1071.
Scheinin, Martin: Vahvistamatta jääneet lakiehdotukset 1863–1919. Perustiedot 101 lainsäädäntöhankkeesta. Turku 1983. (Scheinin 1983).
– » – Aseistakieltäytymisoikeus. Helsinki 1988. (Scheinin 1988).
– » – Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvä-

listen ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestelmässä. Jyväskylä 1991. (Scheinin 1991).
– » – Haastattelulausunto. Tieteentekijä 2/1992.
Schmidt, Karsten: Verbandszweck und Rechtsfähigkeit im Vereinsrecht. Eine Studie über Erwerb und Verlust der Rechtsfähigkeit nichtwirtschaftlicher Vereine. Heidelberg 1984.
Schybergson, Per: Aktiebolagsformens genombrott i Finland. Utveckling före 1895 års lag. Helsingfors 1964.
Seifert, Karl-Heinz: Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1975.
Sevón, Leif: Aktuella lagstiftningsprojekt på privaträttens område. JFT 1982 s. 469–482.
Sigeman, Tore: 36 § avtalslagen och arbetsrätten. Festskrift till Jan Hellner, s. 587–628. Malmö 1984.
Sinisalo, Kari: HM 92[1] § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19–31.
Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
– » – Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. LM 1965 s. 197–212.
Sjöstrand, Erik: Ideella föreningar i Sverige. Omfattning och viktigare verksamhetsformer. Undersökning enligt uppdrag af herr statsrådet och chefen för Kungl. justitiedepartementet. Stockholm 1911.
Skåre, Jan – Knudsen, Gudmund: Lov om aksjeselskaper. Lov 4 juni 1976 nr 59. Med kommentarer. 3. utg. Tano 1987.
Smith, Eivind: Organisasjoner i fiskeriforvaltningen. Fiskesalgslagenes rettsstilling, særlig som forvaltningsorganer og som sammenslutninger. Oslo 1979.
Soergel, Th. – Siebert, W.: Bürgerliches Gesetzbuch mit einführungsgesetz und nebengesetzen. 1. Band. Einleitung. Allgemeiner Teil. Recht der Schuldverhältnisse Allgemeiner Teil. §§ 1 Ais 432. Stuttgart 1959.
Strömholm, Stig: Det juridiska systembegreppets uppkomst och utveckling. TfR 1974 s. 225–244.
Ståhlberg, K.J.: Yhdistysvapaus Suomessa. JFT 1912 s. 367–390.
– » – Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg 1928).
– » – Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. 2. painos. Helsinki 1931. (Ståhlberg 1931).
– » – Yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta. LM 1931 s. 318–327.
Stöber, Kurt: Vereinsrecht. 5. Auflage. Baden-Baden 1988.
Sundby, Nils Kristian: Om normer. Oslo 1978.
Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. R.A. Wreden saman nimisen teoksen pohjalta toim.: Inkeri Anttila – Yrjö Blomstedt – Erik Castrén – Esko Hoppu – Heikki Jokela – Paavo Kastari – Ilmari Melander – V. Merikoski – Arvo Sipilä – Tauno Tirkkonen – Matti Ylöstalo – Simo Zitting. Porvoo 1968. (Wrede).
Suviranta, Antti: Keskustelupuheenvuoro aiheesta Arbejdstagerindflydelse i virksomhedsledelse. Deltagelse i beslutninger – delagtighed i ansvar. Forhandlingerne på det otteogtyvende nordiske juristmøde i København den 23.–25. august 1978, s. 208–209. København 1978. (A. Suviranta 1978).

– » – Arbetsrätten i Finland. Arbetsrätten i Norden. Työoikeus Pohjolassa. NU 1984:10 s. 83–174. Stockholm 1985. (A. Suviranta 1985).
– » – Suomen yhdistymisvapautta ILO:n eksperttikomiteassa. Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1991 s. 239–244. Helsinki 1991. (A. Suviranta 1991).
Suviranta, Outi: Ennakkopäätösten käytöstä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia XIX (1986), s. 425–482. (O. Suviranta).
Säcker, Franz Jürgen: Probleme der Repräsentation von Grossvereinen. München 1986.
Sørensen, Max: Statsforfattningsret. 2. udg. V / Peter Germer. København 1977.
Tarasti, Lauri: Kommentit muistioon »Yhdistysrekisterimenettelyn yksinkertaistamisen selvittäminen». 21.5.1992. Painamaton.
– » – Athletes Court Justice. Motion Sport in Finland 2/93 s. 43.
Tarasti, Lauri – Halila, Heikki: Några grundfrågor i Finlands föreningsrätt. TfR 1983 s. 278–286.
Tarasti, Lauri – Taponen, Heimo: Suomen vaalilainsäädäntö. 2. tarkistettu painos. Helsinki 1990.
Tarjanne, Tapio: Virallisen vastaväittäjän lausunto V. Merikosken väitöskirjasta Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. LM 1936 s. 277–304.
Tarkka, Olli: Asianajajalain muutos. DL 1992 s. 213–218.
Taxell, Lars Erik: Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rättshandla. En studie i Finlands gällande bolagsrätt. Åbo 1946. (Taxell 1946).
– » – Aktieägarens rättsskydd. Åbo 1961. (Taxell 1961).
– » – Ansvar och ansvarsfördelning i aktiebolag. Åbo 1963. (Taxell 1963).
– » – Rätt och demokrati. Åbo 1976. (Taxell 1976).
– » – Aktiebolagets organisation. Åbo 1983. (Taxell 1983).
Telaranta, K.A.: Sopimusoikeus. Vammala 1990.
Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Juhani: Kiinteistön käyttö ja luovutus. Jyväskylä 1992.
Timonen, Pekka: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Helsinki 1987.
– » – Tutkijan ja tuomarin oikeuslähdeoppi. Oikeuslähdeopin eräiden lähtökohtien tarkastelua. LM 1989 s. 666–688.
– » – Välimiesratkaisut oikeuslähteenä. LM 1990 s. 698–715.
– » – Arvostelu teoksesta Heikki Toiviainen, Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. LM 1993 s. 106–111.
Tirkkonen, Tauno: Suomen rikosprosessioikeus. Toinen, uusittu painos. Porvoo-Helsinki 1969. (Tirkkonen, Rp I).
– » – Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uusittu painos. Porvoo-Helsinki 1974. (Tirkkonen, Sp I).
Toiviainen, Heikki: Yhdenvertaisuus yhdistyksissä. Tutkimus tasa-arvosta sekä yhdenvertaisuusnormista ja sen lainsäädännöllisistä takeista 4 päivänä tammikuuta 1919 yhdistyksistä annetun lain (1919/1) soveltamisalaan kuuluvissa rekisteröidyissä aatteellisissa yhdistyksissä. Vaasa 1982. (Toiviainen 1982).
– » – Toimitusjohtaja osakeyhtiön edustajana ja nimen kirjoittajana. DL 1982 s. 328–349.
– » – Toimitusjohtajan informaatiovelvollisuus. Pienimuotoinen oikeudellinen tutkimus toimitusjohtajan tiedonantovelvollisuudesta ja sen rajoista 29 päivänä syyskuuta 1978 annetun osakeyhtiölain (734/78) sääntelemissä osakeyhtiöissä. Mikkeli 1983. (Toiviainen 1983).

– » – Om förslaget till ny föreningslag. JFT 1985 s. 336–360.
– » – Osakeyhtiön hallituksesta. Mänttä 1988. (Toiviainen 1988).
– » – Arvostelu teoksesta Pauli Koski, Yhtiöoikeus. WSOY-Tietopalvelu. LM 1991 s. 87–91.
– » – Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus vallasta ja sen sääntelystä. Jyväskylä 1992. (Toiviainen 1992).
Torp, Carl: Den danske selskabsret. København 1919.
Tronvik, Harald: Organisasjonsstrukturen i idretten – nasjonalt og internasjonalt. Idrett og jus, s. 23–44. Oslo 1992.
Tuor, Peter: Das Schweizerische Zivilgesetzbuch. 8. bereignigte und ergänzte Aufl., bearb. von Bernhardt Schnyder. Zürich 1969.
Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1 nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Vammala 1983. (Tuori 1983 I).
– » – Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2. nide. Positivisoikeudelliset tarkastelut. Vammala 1983. (Tuori 1983 II).
– » – Missä oikeus loppuu? Oikeus 1984 s. 279–292.
– » – Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990. (Tuori 1990).
– » – Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön valvontatehtävästä eläkesäätiölain mukaan ja sääntöjen vahvistamispäätöksen oikeusvaikutuksista. Sisältyy Outokumpu Oy:n ja Alpo Aunolan välisen riita-asian asiakirjoihin. 30.4.1991. (Tuori 1991).
– » – Lausunto yhdistyksen jäsenen maksuvelvollisuudesta. Sisältyy TVK:n konkurssipesän ja STL:n välisen riita-asian asiakirjoihin. 27.4.1993. (Tuori 1993).
Tyynilä, Markku: Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. Helsinki 1992.
Tähti, Aarre: Eduskuntaryhmien asemasta, kelpoisuudesta ja toimivallasta. s. 25–77. Uussubjektit. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:13. Turku 1991.
– » – Eduskuntaryhmät yhdistysoikeuden näkökulmasta. DL 1992 s. 350–374.
Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallintooikeus pääpiirteittäin. Jyväskylä 1989.
Urpo, Jukka: Säädöksen tulkinnasta muuttuneissa oloissa. Oikeustiede-Jurisprudentia XIV (1981), s. 223–315.
Vanhanen, Rauno: Säätiön hallinto ja valvonta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisuja n:o 49. Säätiöt ja niiden verotus, s. 20–30. Mänttä 1988.
Werlauff, Erik: Generalforsamling og beslutning. Viborg 1983.
– » – Håndbog for forenings dirigenter. Viborg 1989. (Werlauff 1989).
Werlauff, Erik – Nørgaard, Jørgen: Vedtægt og aktionæravtale. Viborg 1987.
Vihma, Jyrki: Järjestöjen asema työolojen hallinnassa. Työmarkkinajärjestöjen osuus Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ja suositusten valossa. Jyväskylä 1986.
Wikström, Kauko: Mitä on historiallinen lainoppi? Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta, s. 501–509. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991.
Wilhelmsson, Thomas: Stock Exchange Law and Corporation Law. Report from a Symposium in Lund 27 February 1984. Edited by Carl Martin Roos, s. 25–37. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 68, Acta Societatis Juridicae Lunden-

sis. Lund 1984.
– » – Vakiosopimus. Vammala 1985.
Wilhelmsson, Thomas – Jääskinen, Niilo: Avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt. Jyväskylä 1988. (Wilhelmsson–Jääskinen).
– » – Avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt. 2. uudistettu painos. Jyväskylä 1992.
Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Helsinki 1988. (Viljanen 1988).
– » – Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio 1930–14/3–1990, s. 249–262. Turku 1990. (Viljanen 1990).
– » – Perustuslaki ja laintulkinta. LM 1990 s. 203–236.
Vilkkonen, Eero: Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372–396.
– » – Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973. (Vilkkonen 1973).
– » – Arvostelu teoksesta Olli Mäenpää, Hallintolupa. LM 1987 s. 466–473.
Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
Woxholth, Geir: Foreningsrett. Oslo 1990.
Ylikangas, Heikki: Muiden tieteiden metodologinen merkitys oikeustieteelle. Studia juridica 1981. Oikeustieteen perusteet, menetelmät ja tavoitteet. Toimittanut Jukka Kekkonen, s. 52–60. Helsinki 1981. (Ylikangas 1981).
Ylöstalo, Matti: Takauksesta. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1969.
– » – Virallisen vastaväittäjän lausunto Pirkko-Liisa Aron väitöskirjasta Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista. LM 1971 s. 641–652.
– » – Osakeyhtiön jakamisesta. LM 1978 s. 716–724.
da Zayas, Alfred – Möller, Jakob Th. – Opsahl, Torkel: Ihmisoikeuskomitea kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltajana sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla. Oikeustiede-Jurisprudentia XXII (1989), s. 385–454.
Zitting, Simo: Systematisoinnista silmällä pitäen siviililain normien soveltamista. LM 1983 s. 543–554.
Ämmälä, Tuula: Lainvastaisuuden merkityksestä siviilioikeudessa. Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928–5/11–1988, s. 289–300. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 2. Turku 1988.
– » – Luonnollisten henkilöiden muodostamasta rekisteröimättömästä aatteellisesta yhdistyksestä. Uussubjektit, s. 1–24. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:13. Turku 1991.

B. Säädösvalmisteludokumentit

Eduskuntaesitys laiksi yhdistyksistä 1908:15. (Eduskuntaesitys 1908:15).
Eduskuntaesitys asetukseksi yhdistyksistä 1911:4. (Eduskuntaesitys 1911:4).
Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta. Helsinki 1930. (LVK 1930:25).
Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta sekä laiksi eräiden yhdistysten merkitsemisestä yhdistysrekisteriin toimintansa lopettaneiksi. Helsinki 1958. (LVK 1958:6).
Förslag till lagar om registrerade föreningar för annan än ekonomisk verksamhet om offentligen erkända stiftelser, afgivet af därtill i nåder utsedde kommitterade. Stockholm 1903. (1903 Förslag).
Halila, Heikki: Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle HE 1988:64 / 27.9.1988. (Halila 1988 C).

– » – Lausunto Eduskunnan lakivaliokunnalle HE 1988:64 / 11.10.1988. (Halila 1988 D).
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdistyksistä. 1917 vp. n:o 15.
Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdistyksistä tammikuun 4 päivänä 1919 annetun lain muuttamisesta. 1922 vp. n:o 17.
Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta. 1930 vp. n:o 25.
Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta. 1931 vp. n:o 6.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta. 1963 vp. n:o 88.
Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. 1977 vp. n:o 27.
Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi. 1981 vp. n:o 247.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi osuuskuntalain 11 ja 154 §:n muuttamisesta. 1983 vp. n:o 56.
Hallituksen esitys Eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi. 1985 vp. n:o 57.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi säätiölain muuttamisesta. 1985 vp. n:o 89.
Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 1988 vp. n:o 64.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa. 1989 vp. n:o 41.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi välimiesmenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 1991 vp. n:o 202.
Hidén, Mikael: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle HE 1988:64 vp. Yhdistyslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi. Suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitettu – tarkistamaton. (Hidén 1988).
Jyränki, Antero: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle HE 1988:64 vp. Yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitettu – tarkistamaton. (Jyränki 1988).
Kemppinen, Seppo: Lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1988 vp. n:o 64. 20.10.1988. (S. Kemppinen).
Komiteanmietintö 1969:A 20. Osakeyhtiölakikomitean mietintö. Helsinki 1969.
Komiteanmietintö 1973:30. Oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1973.
Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö. Helsinki 1974.
Komiteanmietintö 1975:81. Säätiölaitoskomitean mietintö. Helsinki 1975.
Komiteanmietintö 1975:88. Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Helsinki 1975.
Komiteanmietintö 1984:1. Yhdistyslakikomitean mietintö. Helsinki 1984.
Komiteanmietintö 1989:38. Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö. Helsinki 1989.
Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.
Lagberedningens utlåtande angående förordningen af den 24 november 1864 om anonyma och aktiebolag. Helsingfors 1890.
Laintarkastuskunnan lausunto 3/1987 ehdotuksesta hallituksen esitykseksi yhdistyslaiksi. Helsinki 1987. (LTK 1987:3).
Laintarkastuskunnan lausunto 2/1990. Asunto-osakeyhtiölaki. Helsinki 1990. (LTK

1990:2).
Laintarkastuskunnan lausunto 4/1990. Metsästyslaki. Helsinki 1990. (LTK 1990:4).
Lainvalmistelukunnan ehdotus julistuskirjaksi koskeva eräitä Suomen kansalaisille kuuluvia yleisiä oikeuksia ynnä perustelmat. Helsinki 1906.
Lakivaliokunnan mietintö n:o 4 Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen n:o 17 johdosta, joka koskee Lakia yhdistyksistä. 1905–1906 vp.
Lakivaliokunnan mietintö n:o 4 eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi yhdistyksistä. 1908 II vp.
Lakivaliokunnan mietintö n:o 2 eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen asetukseksi yhdistyksistä. Eduskuntaesitysmietintö n:o 4. 1911 vp.
Lakivaliokunnan mietintö 1917 vp. n:o 12 hallituksen esityksen johdosta yhdistyslaiksi.
Lakivaliokunnan mietintö 1918 vp. n:o 2 hallituksen esityksen johdosta yhdistyslaiksi.
Lakivaliokunnan mietintö 1922 vp. n:o 1 hallituksen esityksen johdosta laiksi yhdistyksistä tammikuun 4 päivänä 1919 annetun lain muuttamisesta.
Lakivaliokunnan mietintö 1988 vp. n:o 15 hallituksen esityksen johdosta yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
Lausunnot perusoikeuskomitean mietinnöstä. Tiivistelmä. Laatinut Tuula Majuri. Marraskuu 1992. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.
NOU 1988:17. Frivillige organisasjoner. Oslo 1988.
Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 1974:9. Ehdotus uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. (C.G. af Schultén, Sten Finne, Pauli Koski, Eino Malinen). Helsinki 1974. (OM 1974:9).
Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 1974:12. Ehdotus kuluttajansuojalainsäädännöksi. (Antti Kivivuori, C.G. af Schultén, Jyrki Tala, Leif Sevón). Helsinki 1974. (OM 1974:12).
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1976:11. Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä. (Saraviita, Ilkka – Heiskanen, Ilkka – Seppälä, Antti – Tuori, Kaarlo – Vasenius, Heikki – Kosonen, Arto). Helsinki 1976. (OM 1976:11).
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1982:3. Perusoikeustyöryhmän muistio (Kauko Sipponen, Mikael Hidén, Heikki Karapuu, Antti Kivivuori, Klaus Törnudd). Helsinki 1982. (OM 1982:3).
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1982:12. Yhdistystoiminnan levinneisyys Suomessa vuosina 1919–1980 (Maija-Liisa Veteläsuo). Helsinki 1982. (OM 1982:12).
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1985:1. Lausunnot yhdistyslakikomitean mietinnöstä (Agneta Andersson). Helsinki 1985. (OM 1985:1).
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1988:21. Euroopan ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta (Matti Pellonpää). Helsinki 1989. (OM 1988:21).
Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:13. Ylioppilaskuntatyöryhmän muistio. Helsinki 1992. (OPM 1992:13).
Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki 1993.
Perustuslakivaliokunnan lausunto 1932 vp. n:o 1 lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 6 yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta. (PerVL 1932:1).
Perustuslakivaliokunnan lausunto 1988 vp. n:o 6 lakivaliokunnalle hallituksen esityksen johdosta yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. (PerVL 1988:6).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1990 vp. n:o 2 ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. (PerVL 1990:2).

Perustuslakivaliokunnan mietintö 30 valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1979 antaman kertomuksen johdosta. (PerVM 1980:30).

Riitesuo, Risto: Hallituksen esitys (HE) Eduskunnalle yhdistyslaiksi. Eräitä huomautuksia. 23.9.1988. (Riitesuo 1988).

Saraviita, Ilkka: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle HE 1988:64 vp. yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitettu – tarkistamaton. (Saraviita 1990).

SOU 1974:83: Generalklausul i förmögenhetsrätt. Stockholm 1974.

Suomen Asianajajaliiton lausunto yhdistyslakikomitean mietinnöstä. DL 1984 s. 574–583.

Toisen lakivaliokunnan mietintö 1986 vp. n:o 4 hallituksen esityksen johdosta naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Vuorinen, Jarmo: Yhdistyslaki sekä eräät siihen liittyvät lait (HE 64). Tiivistelmä kuulluista asiantuntijoista. 12.10.1988. (Vuorinen 1988).

Yhdistyslainsäädännön uudistamista. Suomen Asianajajaliiton lausunto yhdistyslakikomitean mietinnöstä. DL 1984 s. 573–583.

Yhdistyslakikomitean arkisto. (Sisältää pöytäkirjat, muistiot ja säädösehdotukset).

C. Muut kuin oikeudelliset lähteet

Ahti, Martti: Salaliiton ääriviivat. Oikeistoradikalismi ja hyökkäävä idänpolitiikka 1918–1919. Espoo 1987.

Ailus, Kirsi: Lääkärin järjestölliset vaikutusmahdollisuudet. Nuori Lääkäri 4/92 s. 54–55.

Alakapee, Pirjo – Valkonen, Marjaana: Yhdessä elämä turvalliseksi. SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen kehitys vuoteen 1930. Helsinki 1982.

Alapuro, Risto – Stenius, Henrik: Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Kansa liikkeessä. Toimittaneet Risto Alapuro, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius, s. 7–52. Vaasa 1987.

Arponen, Antti O.: Suomen Urheilu. SVUL 1900–1980. Hanko 1981.

Aura, Teuvo: Sovitellen. Espoo 1982.

Blomstedt, Yrjö: K.J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969. (Blomstedt 1969).

Haataja, Lauri: Demokratian opissa. SKP, vaaran vuodet ja Neuvostoliitto. Helsinki 1988.

Hakalehto, Ilkka: Maalaisliitto autonomian aikana. Maalaisliitto – Keskustapuolueen historia I. Helsinki 1986.

Halila, Aimo: Suomen järjestötoiminnan piirijaon synnyn pääpiirteet. Historiallinen Arkisto n:o 56. Helsinki 1958. (A. Halila 1958).

– » – Yhdistyselämä viriää. Suomen historia 5. Kansallisen heräämisen aika, s. 275–284. Espoo 1986. (A. Halila 1986).

Halila, Aimo – Sirmeikkö, Paul: Suomen voimistelu- ja urheiluliitto. SVUL 1900–1960. Helsinki 1960.

Helenius, Rolf: Akademikernas fackliga organisationsberedskap. Helsingfors 1975.

Helsingin Yliopisto 1640–1990. Kolmas osa. Helsingin Yliopisto 1917–1990. Kirjoitta-

neet Matti Klinge sekä Rainer Knapas, Anto Leikoja ja John Strömberg. Keuruu 1990. (Klinge 1990).

Hentilä, Seppo: Suomen työläisurheilun historia I. Työväen urheiluliitto 1919–1944. Hämeenlinna 1982. (Hentilä 1982).

– » – Urheilu, kansakunta ja luokat. Kansa liikkeessä. Toimittaneet Risto Alapuro, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius, s. 213–235. Vaasa 1987. (Hentilä 1987).

Huuhka, Kosti: Yhdistys- ja järjestötoiminnan käsikirja. Viides painos. Porvoo 1972.

Hämäläinen, Niilo: Eheytyksen vuodet. Helsinki 1975.

Ihalainen, Lauri – Westlund, Jorma: Yhdistyslakia uudistetaan. Suomen Sosialidemokraatti 23.6.1988.

Jakobson, Max: 38. kerros. Keuruu 1983.

Jussila, Osmo: Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty. Juva 1987. (Jussila 1987).

– » – Suomen tie 1944–1948. Miksi siitä ei tullut kansandemokratiaa. Juva 1990. (Jussila 1990).

Juva, Einar W. – Juva, Mikko: Suomen kansan historia IV. Kansallinen herääminen. Kirjoittaja Mikko Juva. Keuruu 1966. (Juva – Juva IV).

– » – Suomen kansan historia III. Ruotsin ajan loppukausi. Helsinki 1967. (Juva – Juva III).

Karjalainen, Marjaana: Kansankirjastojen kehitys Suomessa vuosina 1802–1906. Tampere 1977.

Kauttu, Kyllikki – Kosonen, Tapani: Suomen Lääkäriliitto 1910–1985. Jyväskylä 1985.

Ketonen, Oiva: Suomalainen tiedeakatemia 1908–1958. Helsinki 1959.

Kivimäki, T.M.: Suomalaisen poliitikon muistelmat. Porvoo 1966.

Klinge, Matti: Kansalaismielen synty. Suomen ylioppilaiden aatteet ja järjestäytyminen ilmentämässä yleisen mielipiteen ja kansalaistietoisuuden kehittymistä v. 1853–1871. Porvoo 1967. (Klinge 1967).

– » – Kaksi Suomea. Keuruu 1982. (Klinge 1982 A).

– » – Suomen sinivalkoiset värit. Kansallisten ja muidenkin symbolien merkityksestä ja vaikutuksesta. Toinen, lisätty painos. Keuruu 1982. (Klinge 1982 B).

– » – Helsingin Yliopisto 1640–1990. Kolmas osa. Helsingin Yliopisto 1917–1990. Ks. Helsingin Yliopisto.

Kulha, Keijo: Aseveljien aika. Porvoo 1980.

Loimu, Kari: Yhdistystieto. Espoo 1985.

Mansner, Markku: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1907–1940. Jyväskylä 1981. (Mansner I).

– » – Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940–1956. Jyväskylä 1984. (Mansner II).

– » – Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1956–1982. Jyväskylä 1990. (Mansner III).

Muinaisrunot ja todellisuus. Suomen kansan vanhojen runojen historiallinen tausta. Toimittaja Martti Linna. Historian aitta XX. Jyväskylä 1987.

Neovius, Ad: Akter och undersökningar rörande Finlands historia intill år 1401. Historiallinen arkisto XXIII 1912–1913. Helsinki 1914.

Numminen, Jaakko: Yhdistyselämä. Oma maa I. Tietokirja Suomen kodeille. Toimittanut Edwin Linkomies, s. 58–69. Porvoo 1958.

– » – Suomen nuorisoseuraliikkeen historia I. Vuodet 1881–1905. Keuruu 1961.

Nurminen, Herman: Järjestöjen tilit ja talous. Jyväskylä 1988.
Näin saatiin presidentti. Raportti Kekkosen kauden päättymisestä ja vuosikymmenen presidentinvaalista 1982. Toimittanut Hannu Savola. Helsinki 1982. (Savola, toim.).
Oikeustieteellisen tiedekunnan opinto-opas 1976–1977. Toim. Annikki Vanamo. Helsingin Yliopisto 1976. Forssa 1976.
Paananen, Risto: Yhdistyslaki. TSL-opaskirja. Pori 1989.
Paasikivi, Juho Kusti: Paasikiven muistelmia sortovuosilta. Edellinen osa. Porvoo 1957.
Paavolainen, Jaakko: Väinö Tanner. Senaattori ja rauhantekijä. Elämäkerta vuosilta 1912–1923. 2. Helsinki 1979.
Pohjolan Pirhonen, Helge: Kansakunta etsii itseään. Kansakunnan historia 2. 1772–1808. Porvoo 1970.
Polvinen, Tuomo: J.K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö 2. 1918–1939. Muut kirjoittajat Hannu Heikkilä ja Hannu Immonen. Juva 1992. (Polvinen).
Rainio, Kullervo: Valta ja vallan käyttö. Sosiaalipsykologinen tarkastelu. 3. painos. Juva 1980.
Rantala, Onni: Suomen puolueiden muuttuminen 1945–1980. Turku 1981.
Rein, Th.: Leo Mechelinin elämä. Helsinki 1915.
Reuna, Risto: Kuinka käsitys ammattiyhdistyksestä kiteytyi. Työväen ja toimihenkilöiden linjaerojen synty. Arki ja murros. Tutkielmia keisariajan lopun Suomesta. Toimittanut Matti Peltonen, s. 223–252. Helsinki 1991.
Rinta-Tassi, Osmo: Kansanvaltuuskunta punaisen Suomen hallituksena. Punaisen Suomen historia 1918. Helsinki 1986.
Rommi, Pirkko – Pohls, Maritta: Poliittisen fennomanian synty ja nousu. Heräävä Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia. Päätoimittaja Päiviö Tommila, s. 69–119. Jyväskylä 1989.
Rytkönen, Kari: Pykälä r.y. 50 vuotta. Mikkeli 1985.
Sainio, Toivo: Suomen Lakimiesliitto 40 vuotta. Vammala 1984.
Salmiala, Bruno A.: Kolmas vartion vaihdos. DL 1956 s. 173–175.
Salokorpi, Hannu: Pietarin tie. Suomalainen puolue ja suomettarelainen politiikka helmikuun manifestista 1899 Tarton rauhaan 1920. Helsinki 1988.
Selenius, Rauno: Lakimiesliiton järjestövaliokunnan lähtökiihdytys. LMU 1990:1, s. 16–17.
Siikala, Anna-Leena: Myytti ja historia eeppisessä kansanrunoudessa. Muinaisrunot ja todellisuus. Suomen kansan vanhojen runojen historiallinen tausta. Toimittaja Martti Linna, s. 11–19. Jyväskylä 1987.
Siisiäinen, Martti: Järjestöjen sosiaaliset funktiot. Suomen Kartasto, s. 2–7. Helsinki 1991.
– » – Suomalainen protesti ja yhdistykset. Tutkimuksia yhdistyslaitoksen kehityksen ja protestijaksojen suhteesta suurlakosta 1990–luvulle. Jyväskylä 1990.
Soikkanen, Hannu: Kohti kansanvaltaa. Suomen sosiaalidemokraattinen puolue – puoluetoiminta 1. Vaasa 1975.
Stenius, Henrik: Järjestö – Suomen kehityspiirteitä. Maailmankuvan muutos tutkimuskohteena. Toim. Matti Kuusi, Risto Alapuro ja Matti Klinge, s. 77–97. Keuruu 1977.
– » – Frivilligt, jämlikt, samfällt. Föreningsväsendets utveckling i Finland fram till 1900-talets början med speciell hänsyn till massorganisationsprincipens genombrott. Ekenäs 1987. (Stenius 1987).
Suomen Kartasto. Vihko. Toim. Riitta Sairinen. Helsinki 1991.

Troyat, Henri: Aleksanteri I. Juva 1982.
Uimonen, Risto: Kovaa peliä penneillä. Pekka Oivion ja Pentti Somerton valtakausi tulopolitiikassa. 1975–1981. Juva 1984.
Valavaara, Oiva: Yhdistystoiminnan käsikirja. Helsinki 1971.
Vesikansa, Osmo: Suomen partioliike 1910–1960. Porvoo 1960.
Voionmaa, Väinö: Yhdistyselämä. Suomen kulttuurihistoria IV. Industrialismin ja kansallisen nousun aika, s. 467–484. Jyväskylä 1936.

Haastattelut

Luetteloon on merkitty sellaiset haastattelut, joihin on viitattu alaviitteissä.

Alasilta-Hagman, Lea, toimitusjohtaja, Learning Systems Oy, Tehyn entinen järjestöpäällikkö
Helminen, Kari-Pekka, apulaistoimistopäällikkö, yhdistysrekisteritoimisto
Kurkela, Pentti, lakitieteen lisensiaatti
Kurkinen, Mirja, hallitussihteeri, oikeusministeriö
Riitesuo, Risto, lainopin kandidaatti
Sadeluoto, Kalevi, toimistopäällikkö, yhdistysrekisteritoimisto
Salokorpi, Hannu, johtaja, taloudellinen tiedotustoimisto, Kansallisen Kokoomuksen entinen järjestöpäällikkö

LYHENTEET

ABL	=	Aktiebolagslag 1975:1385 (Ruotsi)
AEK	=	Akavan Erityisalojen Keskusliitto
AKT	=	Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT
AOL	=	Ammatillisten Opettajien Liitto
AsOYL	=	Laki asunto-osakeyhtiöistä 17.5.1991/809
As OYLE	=	Asunto-osakeyhtiölakiehdotus
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch (Saksa)
BGH	=	Bundesgerichtshof (Saksa)
CIF	=	Finlands Svenska Central Idrottsförbund
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
EVaaliL	=	Laki kansanedustajain vaaleista 13.6.1969/391
EY	=	Euroopan Yhteisö
FörL	=	Lagen om ekonomiska Föreningar 1987: 667 (Ruotsi)
HE	=	Hallituksen esitys
HEE	=	Ehdotus hallituksen esitykseksi
HJK	=	Helsingin jalkapalloklubi
HM	=	Hallitusmuoto 17.7.1919/94
HO	=	Hovioikeus
HValL	=	Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24.3.1950/154
HYY	=	Helsingin Yliopiston Ylioppilaskunta
IAAF	=	International Amateur Athletic Federation
ILO	=	International Labour Organisation
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JZ	=	Juristenzeitung
KAL	=	Korkeakouluinsinöörien ja Arkkitehtien Keskusliitto KAL
KHO	=	Korkein hallinto-oikeus
KK	=	Kauppakaari
KKO	=	Korkein oikeus
KL	=	Kunnallislääkärit
KM	=	Komiteanmietintö
KTV	=	Kunta-alan ammattiliitto
KunL	=	Kunnallislaki 10.12.1976/953
KVL	=	Kuluttajavalituslautakunta
KVL	=	Kunnallisvirkamiesliitto KVL

LAL = Linja-autoliitto
LaVM = Lakivaliokunnan mietintö
LM = Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LMU = Lakimiesuutiset
LO = Landsorganisationen i Sverige
LTK = Laintarkastuskunta
LVK = Lainvalmistelukunta
LVK = Liittoutuneiden Valvontakomissio
MK = Maakaari
MOF = Medelbar offentlig förvaltning
MTK = Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto
MyPa = Myllykosken Pallo
NJA = Nytt juridiskt arkiv
NJW = Neue Juristische Wochenschrift
NKP = Neuvostoliiton Kommunistinen Puolue
NLY = Nuorten lääkärien yhdistys
NOU = Norges Offentlige Utredninger
NU = Nordisk Råd – Nordisk Ministerråd
OAJ = Opettajien Ammattijärjestö
OECD = Organization for Economic Co-operation and Development
OikTL = Laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228
OK = Oikeudenkäymiskaari
OKL = Osuuskuntalaki 28.5.1954/247
OKL = Osuuspankkien Keskusliitto OKL
OKO = Osuuspankkien Keskuspankki OKO
OM = Oikeusministeriö
OT = Oikeustiede-Jurisprudentia
OYL = Osakeyhtiölaki 29.9.1989/734
PerVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto
PerVM = Perustuslakivaliokunnan mietintö
PK = Perintökaari 5.2.1965/40
Prop. = Prop. 1975:103. Aktiebolagslag m.m. 10.4.1975
PuolueL = Puoluelaki 10.1.1969/10
RKP = Ruotsalainen kansanpuolue
RO = Raastuvanoikeus
r.f. = Registrerad Förening
r.y. = Rekisteröity yhdistys
SAF = Svenska arbetsgivareföreningen
SAJ = Suomen Ammattijärjestö
SAK = Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
SDP = Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SEL = Suomen Elintarviketyöläisten Liitto SEL
SKDL = Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKL = Suomen Kristillinen Liitto
SKOP = Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki
SKP = Suomen Kommunistinen Puolue

SKS	=	Suomalaisen Kirjallisuuden Seura
SKYP	=	Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolue
SLL	=	Suomen Lääkäriliitto
SLY	=	Sairaalalääkärien Yhdistys
SML	=	Suomen Medisiinariliitto
SMP	=	Suomen Maaseudun Puolue
SNS	=	Suomi-Neuvostoliitto-Seura
SOU	=	Statens Offentliga Utredningar
SPL	=	Suomen Palloliitto SPL
STK	=	Suomen Työnantajain Keskusliitto
STL	=	Suomen Teollisuustoimihenkilöiden Liitto
STM	=	Sosiaali- ja terveysministeriö
STTK	=	Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK
STTK-J	=	STTK-Julkinen
SUL	=	Suomen Urheiluliitto
SVUL	=	Suomen Valtakunnan Urheiluliitto SVUL
SäätiöL	=	Säätiölaki 5.4.1930/109
T	=	Taltio (KHO)
Tehy	=	Terveydenhuoltoalan ammattijärjestö Tehy
TfR	=	Tidskrift for Retsvitenskap
TKL	=	Teollisuuden Keskusliitto
TSL	=	Työsopimuslaki 30.4.1970/320
TT	=	Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
TUL	=	Työväen Urheiluliitto TUL
TVK	=	Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto
TVK-V	=	TVK-Valtio
VAsOYL	=	Laki asunto-osakeyhtiöistä 5.2.1926/30
VekseliL	=	Vekselilaki 14.7.1932/242
VJ	=	Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7
Vlk	=	Valiokunta
VOYL	=	Laki osakeyhtiöistä 2.5.1895/22
vp.	=	Valtiopäivät
VYhdL	=	Laki yhdistyksistä 4.1.1919/1
YhdL	=	Yhdistyslaki 26.5.1989/503
YhdLE	=	Yhdistyslakiehdotus
ZGB	=	Zivilgesetzbuch (Sveitsi)

I LUKU

ESIKYSYMYKSIÄ

1 § Johdanto

A Tutkimustehtävän asettaminen

1. Tutkimuskohteen ja -tehtävän esittely

Yhdistysoikeudellinen tutkimus on ollut Suomessa ja Skandinavian maissa selvästi vähäisempää kuin kaupallisia yrityksiä koskeva yhteisöoikeudellinen tutkimus. Tutkimusperinteen ohuuden vuoksi tutkijoiden vähäiseen kiinnostukseen alaa kohtaan on saattanut vaikuttaa se, että yhtiöoikeuteen on katsottu liittyvän niin tieteen sisäisten kuin ulkoistenkin kriteerien valossa enemmän relevantteja tutkimuskohteita kuin yhdistysoikeuteen. Kenties on ajateltu, että varsinaiselle yhdistysoikeudelle jää kovin vähän sijaa, kun käytännön tiedon tarve koskee vain sellaisia menettelykysymyksiä, joista voidaan suoriutua järjestöoppaiden avulla.[1]

---

[1] Tutkijayhteisössä varoitettiin yhdistysoikeudesta väitöskirjan ja sittemmin laajan tuotannon kirjoittanutta *Hemströmiä* ryhtymästä tutkimaan oikeudellisesti niin vähän merkityksellistä teemaa kuin jäsenen erottamista yhdistyksestä ja yleensäkään yhdistysoikeutta. (Hemströmin keskustelu tekijän ja Risto Riitesuon kanssa pohjoismaisten yhdistysoikeustutkijoiden symposiumissa Hanasaaressa 18.8.1987).

Yhdistysoikeudellisen tutkimuksen määrää ei voida pitää Suomessa enää vähäisenä. Viime aikoina alan oikeuskirjallisuutta on ilmestynyt enemmän kuin missään muussa pohjoismaassa. Lakikommentaarin lisäksi on julkaistu monografioita kokousmenettelystä, jäsenten yhdenvertaisuudesta, jäsenluetteloon liittyvistä oikeuskysymyksistä ja eräästä lainsäädäntötoimin järjestetystä yhdistyksestä.[2] Tutkimusalue ei ole sillä tavoin »terra incognita» kuin vielä runsaat kymmenen vuotta sitten. Tutkimuskohteita on silti yllin kyllin tarjolla niin erityiskysymysten kuin sellaisten aiheiden tiimoilla, joissa paikannetaan ja kehitetään alan yleisiä oppeja.

Esillä olevan tutkimuksen kohteena ovat yhdistysoikeudelliset toimivaltajakonormit. Tutkimus on otsikoitu »Toimivaltajako yhdistyksissä». Teemana voidaan sanoa olevan yhdistyksen perusorganisaatio, joskaan näin väljä määrittely ei riittävän tarkasti osoita tutkimuksen kohdetta.

Ydinkysymyksenä tutkimuksessa on, miten toimivalta jakautuu Suomessa vuodesta 1990 voimassa olleen yhdistyslain (503/89) mukaan päätösvallan käyttäjien ja orgaanien kesken. Tätä varten on selvitettävä, miten yhdistys on organisoitavissa ja miten yhdistyksessä voidaan tehdä toimivallan jakautumisen kannalta eri tilanteissa sitova päätös. Yhdistysten organisaatiota tällä tavoin tutkittaessa on kiinnitettävä huomiota yhdistysten erimuotoisuuteen ja varsinkin tutkimuksessa vähällä sijalla olleisiin liittomuotoisia yhdistyksiä koskeviin kysymyksiin.

Toimivaltajako ei ole ollut yhdistysoikeudellisen tutkimuksen kohteena Suomessa eikä Skandinavian maissa. Muuallakaan ei ole sellaista esitystä, joka olisi poistanut Suomen oikeutta koskevan tutkimustarpeen. Toimivaltajako on osin yleisyhteisöoikeudellisesti relevantti tutkimusteema. Yhtiöoikeudellisessakaan kirjallisuudessa ei kuitenkaan ole tutkimuksia, jotka vaikuttaisivat suoranaisesti teemaan lähestymiseen yhdistysoikeudessa tai käsiteltäviin ongelmiin mahdollisesti saataviin vastauksiin.

> Tutkimustradition ja kysymyksenasettelun hyödynnettävyyden osalta voidaan mainita neljäkin kotimaista väitöskirjatutkimusta eli Taxellin vuodelta 1946 oleva »Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rättshandla», Aron vuodelta 1971 oleva »Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista», Juha Tolosen vuodelta 1974 oleva »Der allgemeine Erklärungshintergrund der wirtschaftlichen Ordnung und seine Anwendung auf das Aktiengesellschaftsrecht» sekä Toiviaisen vuodelta 1992 oleva »Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema». Ne ovat lä-

[2] Ks. *Halila – Tarasti*, Yhdistysoikeus; *Toiviainen*, Yhdenvertaisuus yhdistyksissä; *Riitesuo*, Yhdistyksen kokousmenettely; *Halila*, Yhdistyksen jäsenluettelo; *Halila*, Suomen Asianajajaliitto yhdistyksenä.

hestymistavaltaan keskenään hyvinkin erilaisia. Missään em. teoksista ei ole keskitytty yksinomaisesti tai edes ensisijaisesti yhteisön sisäiseen toimivaltajakoon.

2. Tutkimuskohteen rajaaminen

Olen rajannut toimivaltajakoa yhdistyksissä koskevan tutkimukseni niin, että kohdealueena ovat vain yhdistyslaissa säännellyt yhdistykset. Taloudelliset yhdistykset sekä lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset ovat tutkimuksen ulkopuolella, ovatpa ne aatteellisia tai taloudellisia. Tutkimuksen piiriin kuuluvat puolestaan kaikki yhdistyslain soveltamisalaan kuuluvat yhdistykset, niin rekisteröidyt kuin rekisteröimättömätkin, joskin painopiste on selvästi rekisteröidyissä yhdistyksissä.[3] Lainsäädäntötoimin järjestetyissä yhdistyksissä on erilaisia organisaatioita, eikä toimivaltajakoa koskeva kysymyksenasettelu ole niissä ilman muuta samanlainen kuin yhdistyslaissa säännellyissä yhdistyksissä. Tämä on tullut esiin myös Suomen Asianajajaliittoa yhdistyksenä koskevassa tutkimuksessa.[4]

> Kohdealueen rajauksilla pyrin estämään tässä tutkimuksessa muutenkin ongelmallista asiaa: esityksen paisumista ja hajoamista. Julkaisu on väitöskirjaksi(kin) siksi laaja, että runsas sivumäärä kaipaa erityisiä perusteluja. Tutkimus on jouduttu kohdistamaan samanaikaisesti sekä kehittelyä kaipaaviin yhdistysoikeuden yleisiin oppeihin ja taustakysymyksiin että lukuisiin käytännössä tärkeisiin yksityiskohtiin. Teema on lavea ja monitahoinen, mutta se muodostaa myös kokonaisuuden, josta osien jättäminen pois olisi johtanut torsomaisuuteen tutkimustulosten raportoinnissa.

Tutkimus koskee toimivaltajako- eli kompetenssinormeja, ei sen sijaan päätäntävallan käyttämistä koskevia materiaalisia säännöksiä (käyttäytymisnormeja). Käsittelemättä jää tämän mukaisesti se, miten päätäntävallan käyt-

---

[3] Yhdistysoikeustutkimuksessa on rekisteröimättömien yhdistysten toimivaltajakokysymyksillä yleistä merkitystä vain rajoitetusti. Jäljempänä ei siksi paneuduta niihin systemaattisesti. Yhdistyksissä toisin kuin yhtiöissä rekisteröimättömyys ei kuitenkaan ole aina pelkkä välitila, mikä on otettava huomioon tutkimuksessa. Ks. asian johdosta *Toiviainen* JFT 1985 s. 348–349, jossa on toivottu rekisteröimättömien yhdistysten statuksen tarkempaa määritystä. Vrt. *Nuolimaa* 1981 s. 95–97, jossa on esitetty, ettei OYL 2:14.2:sta ole tarkkaan pääteltävissä, keillä on osakeyhtiöissä toimivalta ennen yhtiön merkitsemistä rekisteriin.

[4] Ks. *Halila* 1988 B s. 17–21 ja 41–83.

täjät tekevät päätöksensä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tutkimuksen ulkopuolella ovat mm. kokousmenettelyä yleisesti koskevat asiat, enemmistövaalin ja suhteellisen vaalin toimittamiseen liittyvät kysymykset, päätösvaltaisuus ja määräenemmistöä koskevat vaatimukset sekä yleensäkin enemmistön ja vähemmistön asema yhdistyksessä.

> Liittoja koskeva ryhmäkuntaisuus ja osapuolijako tulevat välillisesti tutkimuksessa esiin, mikäli liitossa ylä- ja alayhdistykset (keskusjärjestö ja jäsenyhdistykset) ovat eri leireissä. Tällöinkin kysymys on vain tutkimukselle lisäväriä tuottavasta seikasta. Yleensä on vähemmistölle katsottu olevan edullisinta, jos päätökset tehdään ylimmällä mahdollisella tasolla, jonka kokoonpanoon perusjäsenistö on voinut vaikuttaa. Aina ei asetelma kuitenkaan ole näin suoraviivainen.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää yhdistyksen edustaminen, sekä aktiivinen että passiivinen. Pelkistetysti sanottuna tutkimus koskee yhdistyksessä toimivaltaa mutta ei kelpoisuutta; päätäntävallan käyttämistä koskevien sääntöjen ja periaatteiden pohjalta selvitetään, ketkä voivat tehdä yhdistystä sitovan päätöksen. Esityksessä sivuutetaan kysymys siitä, millä tavoin yhdistys voi tulla päätöksentekijöittensä, toimielintensä tai edustajiensa toiminnan johdosta sidotuksi tai velvoitetuksi kolmanteen nähden. Tämän mukaisesti en käsittele valtuutusta kolmannen kannalta enkä nimenkirjoitusoikeuteen liittyvää problematiikkaa.[5]

Esillä olevaa tutkimusta saatetaan pitää sikäli yhdistyslaissa säänneltyjä yhdistyksiä koskevana yleistutkimuksena, ettei mitään näiden yhdistysten tyyppiä ole asetettu tarkoituksellisesti erityisasemaan tai jätetty huomioon ottamatta. Tavoitteena on kuitenkin ollut, että eri tavoin organisoidut yhteiskunnallisesti merkittävimmät yhdistykset, erityisesti liitot, saavat osakseen painoarvonsa mukaisen tarkastelun. Näin olen paneutunut mm. puolueiden, työnantaja- ja palkansaajajärjestöjen, elinkeinopoliittisten yhdistysten sekä urheilujärjestöjen toimintaan ja organisaatioihin tutkimuksen systematiikan mukaisissa yhteyksissä.

Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty ne rekisteröityjen puolueiden ja niiden jäsenyhdistysten päätöksentekoon ja vaaleihin liittyvät erityiskysymykset, jotka koskevat ensisijaisesti muuta kuin yhdistyslain soveltamista. Täl-

---

[5] Ks. toimivallan ja kelpoisuuden välisestä yhteydestä yhdistysoikeudessa esim. Suomen Asianajajaliiton lausuntoa yhdistyslakikomitean mietinnöstä, DL 1984 s. 580–581. Ks. myös siitä, miten toimivalta ja kelpoisuus on hankala pitää erossa toisistaan yhteisötutkimuksessa, *Palmgren* JFT 1946 s. 314–315.

laisia ovat eduskuntaryhmän asema puolueorganisaatiossa, puolueiden ehdokasasettelu julkisia tehtäviä varten sekä päätöksenteko hallitusvastuuseen osallistumisesta. Niitä on tarkoitus käsitellä myöhemmin julkisuuteen tulevassa tutkimuksessa.

Tutkimuksessa ei käsitellä yhdistyksessä esiintyviä vastuukysymyksiä, ei vahingonkorvausta eikä sen edellytyksiä. Hallituksen ja muiden vastuuvelvollisten vastuun tutkiminen alkaa tavallaan siitä, mihin toimivaltajakoa selvitettäessä on päädytty. Tämä ilmenee mm. Taxellin yhtiöoikeudellisesta tuotannosta. Myös Kyläkallion väitöskirjassa osakeyhtiön hallituksen vastuusta on jouduttu rakentamaan tukijalkaa toimivaltajaon varaan. Vaikka (vahingonkorvaus)vastuun hallitseminen edellyttänee enemmän toimivallan selvittämistä kuin päinvastoin, vastuukysymysten tunteminen on tarpeellista toimivaltajakotutkimuksessakin. Voihan vastuun syntyminen olla merkkinä siitä, ettei asianomaisella ole ollut toimi- eikä edustusvaltaa (vrt. OikTL 25 § ja VekseliL 8 §). Toimivaltajako vaaleissa saattaa niin ikään liittyä siihen, kenellä on vastuu valittavien toiminnasta yhdistyksessä. Sisäisen tehtävänjaon ja päätäntävallan delegoimisen mahdollisuudet voivat puolestaan riippua mm. siitä, onko toimielimen vastuuta mahdollista vyöryttää yhdistyksessä alaspäin.[6]

Tutkimuksen ulkopuolelle on ollut jätettävä pääosa pätemättömyyskysymyksistä, toimivaltajakosääntöjen sivuuttamisen vaikutukset päätösten pätevyyteen yhdistyksissä. Jotta oikeusvaikutuksista saataisiin irti olennaista uutta, ongelmiin pitäisi paneutua verrattain seikkaperäisesti yhteisöoikeudellisen pätemättömyysopin pohjalta. Yhdistysten päätösten pätemättömyydestä ei ole julkaistu meillä sellaisia tutkimuksia, jotka vaikuttaisivat tämän työn suorittamiseen. Laajassa yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessakaan ei ole sellaisenaan analogisesti hyödynnettävää työtä.

---

[6] Ks. toimivallan ja vastuun suhteesta lausutuin osin esim. HE 1977:27 s. 110. *Kyläkallion* tutkimukset osakeyhtiön hallituksen vastuusta ja sen toteutumisesta perustuivat siihen, että hallituksen toimivalta oletettiin mm. *Taxellin* väitöskirjan ja muiden tutkimusten perusteella tunnetuksi. Taxell on katsonut yhteisöoikeudellisen korvausvastuun voivan ratketa totunnaisesta vastuu- ja organisaatiokaavasta poiketen sen mukaan, millainen on yhteisössä toimivaltajako. Ks. *Taxell* 1964 s. 517 ss. Yhteisöoikeudessa on ollut tapana sanoa, ettei vastuuta voi yleensä välttää päätäntävaltaa delegoimalla. Se, missä määrin näin on asian laita, vaikuttaa myös yhdistysoikeudelliseen toimivaltajaon tutkimiseen. Todettakoon myös, että Toiviainen käsitteli toimitusjohtajan asemaa koskevassa väitöskirjassaan toimitusjohtajan toimivaltaa, edustusoikeutta ja vahingonkorvausvastuuta sekä toimitusjohtajaa valvontaobjektina ja aseman yksilöllistä sääntelyä. Näin laaja tutkimustehtävä oli varsin vaativa. Vastaväittäjänä esitti *Routamo* käsityksenään sen, että vallan ja vastuun kuuluminen yhteen on poliittinen klisee, käsitellessään Toiviaisen tätä koskevaa lausumaa (*Toiviainen* 1992 s. 35). Yhdistysoikeudessa(kin) on kysymys siitä, miten toimivalta- ja vastuusuhteet yksityiskohdissaan määräytyvät eikä vain yleisestä periaatteesta.

Jäljempänä joudutaan joissakin tapauksissa ainakin mainitsemaan pätemättömyystilanne yleiskuvan selvittämiseksi tutkittavana olevasta asiasta, mutta tällöinkään ei käydä erittelemään oikeuskysymyksiä. Siksi voidaan kysymyksenasettelun osoittamiseksi tuoda tässä esiin muutama asiaan vaikuttava näkökohta.[7]

Yleisesti ottaen on saatettu lähteä siitä, että toimivaltajaon sivuuttamisesta aiheutuu yhdistyksessä mitättömyydeksi luonnehdittu pätemättömyys. Puhuminen mitättömyydestä johtaa kuitenkin helposti virheellisiin yleistyksiin ja päätelmiin pätemättömyyden vaikutuksista. Kysymyksenasettelua tarkentaen on näet selvitettävä, kuinka ehdottomasta (pää)säännöstä on kysymys ja onko eroa erilaisten päätöksentekotilanteiden välillä. Sitäkin tulisi tutkia, miten päätös on oikaistavissa tai tehtävissä uudelleen toimivaltajaon kannalta moitteettomalla tavalla, mitä yhdistysrekisteriviranomaisen toimet vaikuttavat asiaan, jos kysymyksessä on sääntömuutos, ja miten pätemättömyys saattaa korjautua täytäntöönpanotoimien, vastuuvapaudesta päättämisen tai vain ajan kulumisen myötä. Oma kohdealueensa on se, miten pätemättömyyteen voidaan reagoida tai tulee viran puolesta reagoida tuomioistuinmenettelyssä.[8]

Yhdistyslaissa säännellään yhtäältä päätäntävallan käyttämistä ja toisaalta yhdistyksen asioiden hoitamista. Jäljempänä tulee arvioitavaksi, missä määrin toimivaltajakokysymyksiä voidaan eritellä tämän kahtiajaon perusteella. Tutkimuksen rajauksen osalta on sen sijaan jo tässä todettava tutkimuksen koskevan niin päätäntävallan käyttämiseksi kuin asioiden hoitamiseksi luonnehdittuja toimia, siltä osin kuin kysymys voi olla yhdistystä sitovan ratkaisun tekemisestä. Tosiasiallisista toimista ja tehtyjen päätösten toimeenpanosta ei tehdä selkoa.

3. Kysymyksenasettelusta ja lähestymistavasta

Toimivaltajakonormistoa voidaan yhdistysoikeudessa lähestyä kaikilla niillä tavoilla, joita pidetään nykyisin mahdollisina oikeustutkimuksessa. Tutkimuksen tavoite vaikuttaa kuitenkin tässäkin tapauksessa paljolti metodiin. Esillä olevassa tutkimuksessa tavoitteena on voimassa olevan oikeuden si-

---

[7] Toimivaltajako on yhteisöissä oikeussuojakysymys jo sellaisenaan eikä vain pätemättömyysasia, niin kuin Taxellin teksti on ymmärrettävissä. Ks. *Taxell* 1961 s. 35. Tämä näkökulma tulee esiin myös jäljempänä tässä tutkimuksessa. Argumentoinnissa voi olla merkitystä mm. sillä, miten arvotetaan jäsenten oikeussuojaa ja toiminnan kansanvaltaisuusvaatimusta sekä suhtaudutaan päätöksentekijöiden omnipotenttisuudesta ja yhdistyksen sääntöjen sitovuudesta esitettyihin käsityksiin.

[8] Ks. esim. KM 1984:1 s. 248–249, HE 1988:64 s. 54–56, *Halila – Tarasti* s. 378, *Taxell* 1946 s. 382–386, *Taxell* 1961 s. 184–195, *Taxell* 1983 s. 138–139, *Kyläkallio* 1970 s. 158–161, *Kyläkallio* 1987 s. 460 ss. ja *Huttunen* 1984 s. 333–337 ja 360.

sällön selvittäminen. Lainopilliselle tutkimukselle ominaisella tavalla pyrin näin oikeussääntöjen systematisointiin ja tulkintaan.

Tutkimuksella ei ole itsenäisiä oikeushistoriallisia tai -poliittisia tavoitteita. Siinä olisi syytä tukeutua organisaatioteoreettiseen viitekehykseen, jos jokin sellainen olisi ollut nykyisen lain toimivaltajakonormiston pohjana. Kun näin ei ole asian laita ja kun tällä tutkimuksella ei ole muutenkaan organisaatiotutkimuksen tavoitteita, metodinvalinnassa ei ole erityistä aihetta poiketa oikeusdogmaattisen tutkimuksen yleisestä linjauksesta.

> Yhdistyksissä näkee toisinaan eläteltävän sellaista organisoitumista, joka ei ole yhdistyslain mukaan mahdollista. Niinpä kenraali Paavo Talvela halusi, että Suomen Aseveljien Liitto r.y. olisi järjestetty sotilasorganisaation tavoin.[9] Näin ei kuitenkaan voitu menetellä silloisen eikä saatettaisi tehdä nykyisenkään lain mukaan. Mm. urheilujärjestöissä on haviteltu tulosjohtamista ja järjestön johtamista liikeyrityksen tavoin. Tähänkin asettaa laki esteitä.[10] Kun esillä oleva tutkimus on yhdistysoikeusdogmaattinen eikä organisaatiososiologinen tai vertaileva yhteisötutkimus, jäljempänä ei paneuduta muuten kuin yhdistyslain tulkinnan kannalta siihen, mikä ei ole sallittu organisoitumisen tapa.

Yhdistysoikeutta on kartoitettu tieteenalana Suomessa siksi vähän, että toimivaltajakoa tutkittaessa on syytä kiinnittää huomiota oppihistoriallisiin seikkoihin sekä muihin yleisiin oppeihin vaikuttaviin ja liittyviin tekijöihin. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että kysymyksessä on opinnäytetutkimus eikä käsikirja.[11]

---

[9] Ks. *Kulha* s. 70–72. Kysymys sotilaalliseen tapaan organisoidusta yhdistyksestä on liittynyt VYhdL 4.3 §:n ja YhdL 3 §:n tulkintaan ja siten myös toimivaltajaon määräytymiseen. Sotilaallisia yhdistyksiä koskeva kielto on ollut tärkeä yhdistymisvapauden kannalta senkin vuoksi, että siihen on liittynyt rikosoikeudellinen sanktio. Ks. *Merikoski* 1935 s. 127–129, *Merikoski – Kurkela* s. 33–41 ja *Halila – Tarasti* s. 70–72. Siviilioikeuden näkökulmasta sillä on kuitenkin ollut käytännössä vain kuriositeettiarvoa, minkä vuoksi siihen ei paneuduta enemmälti jäljempänä.

[10] Jos urheilutoiminta organisoidaan ensisijaisesti tai yksinomaisesti ammattiurheilun taloudenpitoa ja kilpailutoimintaa varten, kysymykseen ei voi tulla toimintayksikkönä aatteellinen yhdistys. Ks. *Halila - Tarasti* s. 65. Urheilujärjestössäkin voi olla päätoiminen puheenjohtaja, mutta kellään yhdistyksessä ei voi olla sellaista toimielinasemaa kuin osakeyhtiön toimitusjohtajalla. Yhdistyslakiuudistusta yhdistyslakikomiteassa valmisteltaessa oli aluksi esillä sekin mahdollisuus, että laki olisi koskenut sekä aatteellisia että taloudellisia yhdistyksiä. Tämä olisi ollut urheilujärjestöille erityisesti niiden verokohtelun vuoksi huono vaihtoehto. Ks. esim. *Linnakangas* s. 122 ss.

[11] Väitöskirjatutkimuksen kohdentamisesta käydyn laajan keskustelun tiimoilta voidaan tässä tyytyä siteeraamaan tekstiä tukevasti *Aurejärveä* (LM 1983 s. 1149–1150).

Yhdistyselämässä voi tuntua luontevalta kysyä, mikä yhdistyksen toimielin päättää tietystä asiasta, ja päinvastoin, voiko tietty toimielin päättää jostain asiasta. Yhteisöoikeudellisessa tutkimuksessa on tällaista kysymyksenasettelua kuitenkin pidetty virheellisenä skandinaavisen realismin vaikutuksesta. Jos näet kysymys esitetään siinä muodossa, voiko esim. yhdistyksen hallitus mennä yhdistyksen puolesta takaukseen, saatetaan kysymyksestä päätellä oletettavan, että vastaus riippuu oikeustoimen tyypistä. Niinpä esimerkkitapauksessa vastausta on haettava mm. yhdistyksen tarkoituksen, yhdistyksen varallisuuden ja sen talousarvion suuruuden, takauksen määrän ja muiden vastaavien seikkojen perusteella. Asianmukaista on siten tehdä selkoa niistä kriteereistä, joiden perusteella toimivalta määräytyy.[12]

Vaikka edellä esitetty kysymyksenasettelua koskeva huomautus otettaisiin varteen, tutkimusta ei ole aiheellista ryhtyä suorittamaan selvittämällä kohta kohdalta yhdistysten päätäntävallan käyttäjien ja toimielinten tehtäviä ja toimivaltaa. Tällä tavoin voitaisiin tosin ajatella saavutettavan runsaasti käyttöjuridista tietoa, mutta selvittämättä saattaisivat jäädä ne yleiset perusteet, joiden mukaan toimivaltajako määräytyy erilaisissa tilanteissa. Oikeustutkimuksen ei yleensäkään voida katsoa täyttävän tarkoitustaan, jos paneudutaan rutiininomaisesti yksittäisiin erityiskysymyksiin ja sivuutetaan ne periaatteet, joiden mukaan ratkaisu on tehtävä.

Edellä esitetty vastaa myös käytännön yhdistyselämän tarpeita. Usein on tietenkin epätietoisuutta siitä, voiko jossain konkreettisessa tilanteessa jokin toimielin tehdä päätöksen tietystä asiasta. Vielä tavallisempia ja vaikeampia ratkaistavia ongelmia syntyy kuitenkin siitä, voidaanko päätäntävaltaa delegoida, voidaanko sitä jakaa tai pidättää ylemmälle tasolle taikka sivullisille, kuinka sitovia ohjeita ratkaisua tekevälle toimielimelle voidaan antaa jne. Tämäntyyppisiin kysymyksiin ei voida antaa vastauksia hahmottamatta aluksi toimivaltajaon yleisiä periaatteita.

Toimivaltajakoa koskeva yhdistysoikeudellinen tutkimusteema on laaja. Se on kuitenkin siinä määrin kiinteä kokonaisuus, ettei sitä tunnu voitavan jakaa sopivalla tavalla osiin. Kun tutkimuksessa on kysymys toimivallan jakautumisesta, painopiste ei voi olla siinä, mistä seikoista päätäntävallan käyttäjien eri ryhmät ja yhdistyksen toimielimet voivat tehdä päätöksen. Asia voidaan ilmaista ehkä niinkin, ettei tutkimuksessa käännetä lamppua alas-

---

[12] Ks. skandinaavisen realismin vaikutuksesta virinneestä kysymyksenasettelusta yhteisötutkimuksessa *Taxell* 1946 s. 356 ja *Helin* 1985 s. 84.

päin toimivallan yksityiskohtien havaitsemiseksi vaan että lamppu on sivusuunnassa toimivallan jakautumisen perusteiden selville saamiseksi.[13]

Yhdistystoiminnan perusteita selvitettäessä tulee esiin myös se, ketkä käyttävät yhdistyksissä tosiasiallista valtaa ja mikä on yhdistysten vaikutusvalta yhteiskunnassa. Näihin kysymyksiin ei esillä olevassa lainopillisessa tutkimuksessa voida enemmälti puuttua. Tutkimustulosten myötä saatetaan silti hahmottaa kuvaa siitä, miten yhdistys voidaan organisoida ja kuinka voimakas asema on päätäntävallan käyttäjien eri ryhmillä ja toimielimillä. Samaa voidaan sanoa liiton ja sen jäsenten välisestä (valta)suhteesta. Yhdistystoiminnassa ovat myös toimivaltajaon osalta hyvinkin monenlaiset järjestelyt mahdollisia, kunhan niille löydetään lainmukainen ja pätevä toteuttamistapa. Tähän on syytä kiinnittää erityistä huomiota, jotta tutkimuksella olisi todellisuuspohja ja jotta tehtyjä päätelmiä saatettaisiin hyödyntää myös käytännössä.

Toimivaltajakoa koskevassa yhdistysoikeudellisessa tutkimuksessa on esitetyin tavoin tarkoituksena selvittää, miten yhdistys ja »yhdistysten yhdistys» eli liitto voidaan organisoida ja miten toimivalta määräytyy eri tilanteissa. Tutkimus voidaan kohdistaa sekä organisaation »lepotilaan» eli päätäntävallan käyttäjille ja toimielimille kuuluvaan toimivaltaan että dynaamista tilaa ilmentäviin toimivaltajakokonflikteihin näiden välillä. Tutkimuksen piiriin ei sen sijaan kuulu se, millaisin keinoin päätöksentekijöihin voidaan vaikuttaa yhdistyksessä itsessään ja sen ulkopuolelta. Sivuutetuksi tulee pääosin mm. se, miten liitto voi painostaa jäsenyhdistyksiään taloudellisin ja muin keinoin ja miten jäsenyhdistykset voivat esim. jäsenmaksujen tasoa koskevin ratkaisuin vaikuttaa liiton tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin. Päätöksentekoon vaikuttavat myös yhdistysten ja jäsenten väliset sopimukset, jotka on niin ikään pääosin sivuutettava tutkimuksessa.[14] Kuvailluilta seikoilta ei voida kuitenkaan kokonaan ummistaa silmiä. Niillä saattaa järjestökäytäntöä ilmentäessään olla – tosin vain rajoitetusti – merkitystä myös juridisessa tulkinnassa.

---

[13] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Koski* LM 1977 s. 869–874.

[14] Osakeyhtiöissä osakkeenomistajien välisillä sopimuksilla on toimivaltajakoonkin ulottuvaa sitovuutta, ja niihin voi liittyä päätäntävallan käyttöä koskevia sanktioita. Ks. *Roos* erityisesti s. 287 ss. Yhdistyksissä asetelma on sikäli toinen, että sopimukseen osallisilla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa tehokkaasti sopimuksen pitävyyteen yhdistyksen päätöksenteossa.

4. Tutkimuksen lähteistä ja aineistosta

Nykyisen yhdistyslain teksti ja lain esityöt ovat tutkimuksen lähdeaineistossa keskeisellä sijalla paitsi yleisten oikeuslähdeopillisten käyttösääntöjen vuoksi myös kahdesta erityisestä syystä. Laki on yhä ollut voimassa sen tutkimista ajatellen vähän aikaa, ja siinä on omaksuttu toimivaltajaon kannalta merkittäviä uusia periaatteita. Toimivaltajakoa koskeva dogmatiikka on siksi ohut ja kirjallisuus niukka, että vastauksia heränneisiin kysymyksiin haetaan kenties liiankin herkästi laista ja sen esitöistä.[15] Nykyisen yhdistyslain aikaista kirjallisuutta on sen vähäisyydenkin vuoksi tullut täydentää aikaisempaa lakia, muita yhteisöjä ja ulkomaan oikeutta koskevalla aineistolla. Jäljempänä paneudutaan erikseen sen käyttökelpoisuuteen yhdistysoikeudellisessa toimivaltajakotutkimuksessa. Dokumentaatiossa olen pyrkinyt välttämään alaviitteiden vaatimattomuuden uhallakin viittaamista sellaiseen aineistoon, jota ei ole käytetty kannanmäärittelyssä.[16]

Tutkimusta varten olen pyrkinyt keräämään ja hyödyntämään saatavilla olevaa huomionarvoista kotimaista oikeuskäytäntöä, joka koskee toimivaltajakoa yhdistyksissä. Tällaista materiaalia ovat niin nykyisen kuin aikaisemmankin yhdistyslain aikana annetut KKO:n, KHO:n ja hovioikeuksien ratkaisut. Niitä on kuitenkin kovin vähän. Kotimaisia yhdistysoikeudellisia ratkaisuja rajoitetumpi käyttöarvo on muita yhteisöjä koskevalla kotimaisella sekä yhdistyksiä koskevalla ulkomaisella oikeuskäytännöllä.

Yhteisöoikeuden tutkimuksessa ei ole kovin pitkään kiinnitetty huomiota yhteisöjen sisäiseen käytäntöön eikä sääntöjen ja yhtiöjärjestysten tarkastusta koskevaan viranomaiskäytäntöön. Kokonaan ei tällainen aineisto ole kuitenkaan tullut sivuutetuksi, sillä Merikoski otti yhdistysrekisteriviranomaisen ratkaisukäytännön jo huomioon vuonna 1935 julkaisemassaan väitöskirjassa.[17] Osakeyhtiötutkijoista ovat Kyläkallio ja Nuolimaa hyödyntäneet kaupparekisteristä saatavaa aineistoa verrattain laajamittaisesti selvittääkseen,

---

[15] Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty yhdistyslakikomitean arkistoon kuuluvia kokouspöytäkirjoja ja muistioita siltä osin kuin toteutuneiden ja toteutumattomien ehdotusten jäljittäminen on vaikuttanut tarpeelliselta ja oikeuslähdeopillisesti perustellulta. Olennaista on tässäkin se, miten päätelmät ovat dokumentoitavissa. Komitea-arkiston käyttökelpoisuutta vielä uudehkon yhteisösäädöksen tutkimisessa on painottanut esillä olevankin tutkimuksen kannalta huomionarvoisesti *Havansi* (LM 1981 s. 729–730). Ks. yhdistyslakikomitean arkiston käyttämisestä YhdL 19.2 §:n tulkinnassa *Halila* 1991 s. 165–166.

[16] Ks. yhdistysoikeuden lähteistä yleisesti *Halila – Tarasti* s. 13–19.

[17] Ks. asian tiimoilta *O. Suviranta* OT 1986 s. 443–448.

millaisia yhtiöjärjestysmääräyksiä tutkittavaksi otetuista seikoista on olemassa.[18] Huttusen tutkimustyö on puolestaan perustunut osaltaan kaupparekisteriviranomaisen käytännön tarkkaan tuntemukseen.

Kenties pisimmälle viranomaisaineiston ja sisäisen käytännön hyödyntämisessä on mennyt Aro, joka kirjoitti säätiöoikeudellisen väitöskirjatyönsä tutkimustavoitteista seuraavaa:

> »Ennen kaikkea on pyritty saamaan selville, mitä todella tapahtuu: minkälaisia säädemääräyksiä säätäjät laativat ja toimilupaviranomainen hyväksyy, miten valvontaviranomainen suorittaa sille uskottua tehtävää, käyttävätkö edunsaajat heille annettuja oikeuskeinoja jne.»[19]

Tutkimustaan varten Aro kävi laajasti lävitse oikeusministeriön säätiöitä koskevan asiakirja-aineiston mutta ei puuttunut yksittäisten säätiöiden toimintaan ministeriön aineiston »ohi».[20]

Esillä olevassa yhdistysoikeudellisessa tutkimuksessa yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöllä on huomattava merkitys senkin vuoksi, että se ilmentää lainsäädäntöä täydentävää tulkintaa ja tehokkaasti voimassa olevaa oikeutta. Juuri siksi on jäljempänä paneuduttu sääntöjen viranomaistarkastuksen ongelmiin sekä sääntöjen hyödyntämiseen liittyviin oikeuslähdeopillisiin kysymyksiin. Hieman samaan tapaan kuin Aron väitöskirjassa on tässäkin tutkimuksessa pyritty saamaan selville, millaisia toimivaltajakoa koskevia määräyksiä yhdistykset ovat ottaneet sääntöihinsä ja rekisteriviranomainen samalla hyväksynyt.

Tutkimuksen aineistona olen käyttänyt pääasiallisesti niitä rekisteri-ilmoituksia, jotka rekisteriviranomainen on hyväksynyt rekisteriin merkittäviksi. Lisäksi olen selvittänyt, millaisia korjauksia sääntöihin on vaadittu niin varsinaisessa sääntötarkastuksessa kuin ennakkotarkastuksessakin. Kun yhdistysrekisteritoimistossa tehdään harvoin sääntöhakemuksia koskevia hylkääviä päätöksiä, tutkimuksen dokumentaatio jää puutteelliseksi siinä, mitä viranomainen ei hyväksy yhdistyksen säännöissä. Joissain tapauksissa olen viitannut haastattelutietoihin viranomaiskäytännöstä, toisinaan yksittäisiä yhdistyksiä koskeneisiin tiedossa olleisiin tilanteisiin mutta usein on ollut tyytyminen sen kertomiseen, mikä on yleisesti tiedossa oleva käytäntö.

Yhdistysrekisteriin merkittyjen yhdistysten suuren määrän vuoksi ei ole ollut ajateltavissa, että tutkimusta varten olisi käyty lävitse yhdistysrekiste-

---

[18] Ks. *Kyläkallio* 1983 s. VI–VII ja *Nuolimaa* 1984 s. 68 ss.
[19] Ks. *Aro* 1971 s. 75.
[20] Ks. *Aro* 1971 s. 76.

ritoimiston koko materiaali. Huomattava osa yhdistyksistä on organisaatiomuodoltaan yksinkertaisia, eikä niiden säännöissä näin ole toimivaltajakokysymysten kannalta mitään erityisen kiinnostavaa. Yleistäviin päätelmiin ei silti ole tässä aihetta, niin kuin ei rutiinijuttuja koskevassa oikeustutkimuksessa muutenkaan.[21] Yhdistysten säännöissä on tutkimuksen kannalta tärkeitä kohtia yllättävissäkin yhteyksissä. Tutkimusmateriaalissa on kuitenkin painopiste liittokokonaisuuteen kuuluvien järjestöjen säännöissä. Selektiivisesti olen tutkinut kaikilla toimialoilla olevien yhdistysten sääntöjä; täydellisemmän tarkastelun kohteena ovat olleet puolueiden, työmarkkinajärjestöjen sekä urheilujärjestöjen säännöt. Kun liittojen mallisäännöt ovat käytössä jäsenyhdistyksissä, on tällä tavoin voitu tutustua selvästi yli puoleen Suomen rekisteröityjen yhdistysten säännöistä. Tutkimustyön loppuvaiheessa on moni jäljempänä paljon esillä oleva järjestö lopettanut toimintansa tai lopettelemassa sitä uudelleenjärjestelyjen tai konkurssiin asettamisen vuoksi. Niin ikään ovat monet tutkimuksessa tarkastelluista säännöistä tulleet muutetuiksi. Nämä seikat eivät kuitenkaan heikennä tarkastelun dokumenttiarvoa. Samanlaisia tilanteita voi tulla esiin muissa järjestöissä.

Tutkimusta varten olen perehtynyt valikoidusti myös yhdistyksissä noudatettavaan käytäntöön osaksi sääntöjä alemmanasteisten määräysten ja osaksi muulla tavoin tietoon tulleen menettelyn myötä. Toimivaltajaon tutkimisessahan ovat lain säännökset ja sääntöjen määräykset ratkaisevia hallituksen ja sen yläpuolella olevien päätösvallan käyttäjien toimivallan ja sen jakautumisen määräytymisessä. Alemman tason toimivallasta on sen sijaan määrätty usein sääntöjä hierarkkisesti alemmanasteisesti.

5. Vaatimukset tutkijan riippumattomuudesta ja tutkimuksen objektiivisuudesta

Kivivuori on arvostellut meillä oikeustutkimusta sen sivuuttamisesta, miten jotkut henkilöt ovat voineet vaikuttaa tuntuvastikin käsityksiimme voimassa olevasta oikeudesta toimimalla eri vaiheissa merkittävissä rooleissa esimerkiksi lainvalmistelijoina, lainkäyttäjinä (tuomareina) ja tutkijoina.[22] Kritiikki on osaksi liittynyt keskusteluun oikeustieteen tutkimuskohteesta ja siitä, onko tutkimuksen oltava lainsäätäjän käyttäytymisen selittämistä. Ottamatta kantaa väliin vilkkaaseenkin mielipiteiden vaihtoon, voi olla lähtökohtien

[21] Ks. *Saarenpää* OT 1984 s. 308–311.
[22] Ks. esim. *Kivivuori* LM 1970 s. 932–933.

ja argumentoinnin avoimuuden vuoksi perusteltua mainita, millä tavoin olen osallistunut yhdistyslain valmisteluun ja sen tulkintaan.

Olin yksi yhdistyslain uudistamista valmistelleen yhdistyslakikomitean sihteereistä,[23] osallistuin lainuudistuksen tavoitteita ja sisältöä koskeneeseen keskusteluun, olin yksi niistä eduskunnan valiokunnissa kuulluista henkilöistä, joiden ehdotuksista hallituksen esitykseen tehtiin eräitä muutoksia,[24] ja olen kirjoittanut yhdessä toisen kanssa ainoan toistaiseksi laaditun lain selitysteoksen. Tämä ei ole ainutkertaista oikeustutkimuksessa eikä edes yhteisöoikeudellisessa väitöskirjanteossa, mitä osoittaa Pauli Kosken toiminta lainvalmistelijana ja tutkijana 1970-luvun lopulla.

Scheinin luonnehti vuonna 1991 valmistunutta väitöskirjatyötään toimintatutkimukseksi sen perusteella, että hän »oli pyrkinyt testaamaan ihmisoikeustapausten asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä myös käytännön oikeustapausten avulla toimien yhteistyössä oikeuksiaan peräävien yksilöiden ja heidän muodostamiensa järjestöjen kanssa».[25] Vastaväittäjä Hidénin mielestä sisäisten painotusten pitäisi ratketa teeman vaatimusten perusteella eikä kirjoittajan omista osallistumisista tai arvioista siitä, minkä orgaanin käyttäytymiseen voidaan ehkä vaikuttaa.[26] Saraviita piti puolestaan kyseistä määrittelyä jo sinänsä ongelmallisena ja ehkä hivenen liioittelevana sekä palautti mieliin oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävin.[27] Käyty keskustelu antaa aiheen vastaavanlaisten tutkimusmateriaalin valikoitumiseen ja tutkimusstrategian hahmottumiseen liittyvien seikkojen arvioimiseen myös esillä olevan työn kannalta.[28]

Olen konsultoinut runsaan kymmenen vuoden ajan järjestöjä, ja olen tässä yhteydessä myös valmistellut yhdistysten sääntöjä ja sääntömuutoksia. Toi-

---

[23] Yhdistyslakikomitean puheenjohtajan, ministeri *Esko Rekolan* 10.2.1984 päivätyn todistuksen mukaan olen kirjoittanut komiteanmietinnöstä sivut 1–12, 37–67, 80–119 ja 142–335.

[24] Ks. 27.9.1988 päivättyä lausuntoani perustuslakivaliokunnalle ja 11.10.1988 päivättyä lausuntoani (20 sivua) lakivaliokunnalle.

[25] Ks. *Scheinin* 1991 s. 14. Ks. asiasta myös s. 13, 198, 208 ja 337. Termi toimintatutkimus ei vaikuta erityisen käyttökelpoiselta eikä ilmaisuvoimaiselta, mutta Scheininin valitsemaa termiä ei ole tässä yhteydessä ja keskusteluvaiheessa syytä yrittää muuttaa toiseksi.

[26] Ks. *Hidén* LM 1992 s. 278. Ks. myös s. 274–275 ja 279.

[27] Ks. *Saraviita* 1992 s. 5–6.

[28] Ks. Scheininin jälkikäteen esittämää kommenttia asiaan: »Totta kai ihmisoikeustoiminnan ja tutkimuksen yhdistäminen on eettinen ongelma, mutta kyllä tutkija saa olla vahvasti sitoutunut, kunhan se ei ulotu tutkimuksen lopputuloksiin». Ks. *Scheinin* Tieteentekijä 2/1992 s. 5.

minnan aikana on kertynyt runsaasti tässäkin tutkimuksessa hyödynnettävää materiaalia. Vaikka olen ollut yhdistysrekisteriviranomaisen kanssa joskus julkisestikin eri mieltä laintulkinnasta, en pidä tutkimustani toimintatutkimuksena. En ole osallistunut oikeuskäytännön muotoamiseen asianajotehtävissä, eivätkä tutkimuksen kysymyksenasettelut tai keskeiset piirteet rakennu sen varaan, mitä olen havainnut tutkijanroolin ulkopuolella. Siksi en ole maininnut erikseen, missä sääntö- tai muissa asioissa olen konsultoinut järjestöjä.

Tutkijayhteisön ja siihen kuulumattomienkin osaksi jää nytkin sen arvioiminen, onko tutkija onnistunut saamaan etäisyyttä myös aikaisemmin esittämiinsä mielipiteisiin, kirjoittamiinsa teksteihin ja omaan toimintaansa. Sama koskee sitä, onko hän oikeuslähteiden normaalit käyttösäännöt sivuuttaen esittänyt tulkintakannanottojensa pohjaksi vain sellaista, mitä arvelee tai luulee tietävänsä joillain lainkohdilla tai tulkintalauseilla tosiasiallisesti tarkoitetun.[29]

> Olen laatinut Lauri Tarastin kanssa teoksen »Yhdistysoikeus», josta käytän jäljempänä nimitystä yhdistyslakikommentaari. Teoksessa on mainittu, mitkä osat kumpikin on kirjoittanut, ja kerrottu yhteistyöstä lisäksi seuraavaa: »Toistemme tekstejä vertaamalla ja niihin molemminpuolisesti huomautuksia tekemällä olemme pyrkineet yhdenmukaisiin ja yhteisiin tulkintoihin sekä mahdollisuuksien mukaan yhtenäiseen esitystapaan».[30] Ennen lain voimaantuloa ilmestynyt kommentaari jouduttiin valmistelemaan ripeästi. Tulkintakannanotot eivät voi olla niin nyansoituja ja niin seikkaperäisesti perusteltuja, että ne kävisivät sellaisenaan väitöskirjatyön pohjaksi lain oltua sovellettavana ja tutkimuksen kohteena noin neljän vuoden ajan. Kriittinen ote on näin pyrittävä säilyttämään tähänkin teokseen riippumatta siitä, kumman osuudesta on milloinkin kysymys. Joissain tapauksissa olen maininnut erikseen, kumpi tekijöistä on kirjoittanut kommentaarista tarkastellun tai siteeratun osuuden.

[29] Alalla vallitsevista käsityksistä voidaan tässä tyytyä siteeraamaan kahta. *Wilhelmsson* ja *Jääskinen* toteavat teoksensa »Avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt» alkusanoissa osallistuneensa lainvalmisteluun pienyhtiötoimikunnan puheenjohtajana ja sihteerinä mutta pyrkineensä siitä huolimatta löytämään aiheeseen ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmaa. He katsovat ajan kulumisen ja ehdotukseen tulleiden muutosten ehkä jonkin verran helpottaneen tällaisen asenteen omaksumista. *Helminen*, *Lehtola* ja *Virolainen* puolestaan tuovat esitutkintalainsäädännön kommentaarinsa esipuheessa julki sen, miten he voivat lainvalmisteluun osallistuneina valottaa teoksessaan sisäistä näkökulmaa. Tekstistä ilmenee, mitä mieltä tämän tutkimuksen tekijä on aiheesta. Näin erilaiset näkemykset ja tarkastelutavat voisivat antaa aiheen yleisempäänkin keskusteluun juridisen kirjoittelun oikeuslähdeopillisesta pohjasta konkreettisten esimerkkien valossa.

[30] Ks. *Halila – Tarasti* s. V–VI.

B Yhdistyksen käsite ja sillä argumentointi yhdistysoikeudessa

1. Aatteellisen yhdistyksen määrittelyn yleisiä piirteitä

Yhdistysoikeudelle on ollut tunnusomaista askarointi peruskäsitteistön määrittelyn parissa. Kysymys ei ole ollut vain yksittäisistä käsitteistä vaan laajemmin koko oikeudenalalle hahmoa antavasta pohdinnasta. Keskeisellä sijalla on ollut sen selvittäminen, mitä yleensä on ymmärrettävä aatteellisella yhdistyksellä.[31] Tällainen määrittely ei ole menettänyt vieläkään merkitystään.

Yhdistysoikeudelle on ollut ominaista laaja-alaisempi peruskäsitteistöön liittyvä kysymyksenasettelu kuin muussa yhteisöoikeudessa. Konkreettisiakin oikeuskysymyksiä selvitettäessä on ollut esillä, mitkä ovat yhdistykselle asetettavat kansanvaltaisuusvaatimukset, miten yhdistysautonomiaperiaate vaikuttaa yhdistysten organisoimismahdollisuuksiin ja miten yhdenvertaisuusperiaate on otettava huomioon jäsenten oikeuksia ja velvollisuuksia arvioitaessa. Tällöin on pidetty silmällä sitäkin, milloin yhteenliittymää on ylipäätään mahdollista pitää aatteellisena yhdistyksenä.[32]

Suomessa kysymyksenasettelu ei tunnu menettäneen merkitystään, vaikka niin aikaisemmassa kuin nykyisessäkin laissa on määritelty lain soveltamisalueeseen kuuluva yhdistys ja vaikka yleisellä tasolla on arvioitu uudelleen käsitemäärittelyn funktiota ja käsitteistä päättelyä. Yhdistysoikeudellisessa monografiassa on mahdollista olla määrittelemättä tutkimuksen kohteena olevaa yhdistystä. Silti on aiheellista käsitellä tutkimuksen yleisiä tavoitteita varten, miten yhdistys on meillä määritelty ja miksi näin on tehty.

---

[31] Ks. määrittelyn perinteestä Suomessa *Montgomery* 1889 s. 406 ss., *Ekström* s. 422 ss., *Ståhlberg* 1931 s. 158 av 3 ja siellä mainittua kirjallisuutta, *Merikoski* s. 72 ss., OM 1976:11 s. 72 ss., *Toiviainen* 1988 s. 21 ss. ja *Halila – Tarasti* s. 51 ss. Ks. Ruotsin määrittelytraditiosta esim. *Arsell* s. 86–93 ja *Hemström* 1972 s. 3 ss, Tanskan *Meyer* s. 13–20 ja *Hasselbalch* s. 21–26 ja Norjan *Woxholth* s. 27–34. Ks. Saksan oikeudesta *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 2, *Stöber* s. 19, *Sauter – Schweyer* s. 14 ja *Larenz* s. 141–146.

[32] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Merikoski* s. 73–81, *Merikoski – Kurkela* s. 69 ja *Halila – Tarasti* s. 19 ja 51–54 ja 281–283. Se on hallitseva *Toiviaisen* tutkimuksessa Yhdenvertaisuus yhdistyksissä. Ulkomaan oikeudesta ks. esim. *Hasselbalch* s. 28–30, 49–50, 124–125 ja 281–283 ja *Hemström* 1988 s. 38–39 ja 112.

> Yhtiöoikeudessa ei ole kehitelty sanottavasti yhtiöoikeuden yleisiä oppeja yhtiön käsitteestä lähtien. Pohdittavana ei liioin näy olleen kysymys ylipositiivisesta yhtiökäsitteestä.[33] Myöskään yhtiöiden tunnusmerkkien selvittäminen ei ole ollut erityisesti esillä varsinaisen kohdealueensa ulkopuolella.

Yhdistyksen käsitettä on lähestytty Suomessakin perinteisesti yhdistymisvapaudesta käsin. Yhdistymisvapaus on jaettu osa-alueisiin kuten oikeuteen perustaa yhdistyksiä, oikeuteen liittyä yhdistyksiin jäseneksi, oikeuteen olla liittymättä yhdistyksen jäseneksi sekä tietynasteiseen yhdistysautonomiaan, yhdistyksen oikeuteen päättää organisaatiostaan ja oikeuteen tehdä omat päätöksensä.[34] Yhdistymisvapauden erittelyn myötä on pyritty määrittämään ne yhdistykset, jotka ovat yhdistymisvapauden piirissä. Näin määritelty yhdistys vaikuttaa sekä siihen, millaisia säännöksiä yhdistyksistä voidaan antaa tavallisella lailla, että erityisesti yhdistysautonomian osalta mahdollisuuteen kirjoittaa yhdistysten sääntöjä.

Merikosken väitöskirjatutkimus on esimerkki tavasta eritellä yhdistymisvapauden sisältöä ja päätyä sen myötä myös yhdistyksen käsitesisältöön.[35] Samanlaista arviointia joudutaan tekemään sääntöjen viranomaistarkastuksessa yhdistysrekisteritoimistossa. Yhdistymisvapauden kansainvälisoikeudellinen suoja on niin ikään antanut aiheen suojan kohteena olevan yhdistyksen määrittelyyn.

> Yhdistymisvapauden sisältöä ei voida rakentaa pelkästään käsite-erittelyn varaan. Niinpä esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen yhdistymisvapausartikloita ei voida tulkita Hohfeldin tunnettua oikeusasemaerittelyä soveltaen niin, että mahdollisuuteen hakea yhdistyksen jäsenyyttä sisältyisi velvollisuus ottaa jäseneksi kelpoisuusvaatimukset täyttävät hakijat. Tämä velvollisuus määräytyy kussakin maassa kansallisen lainsäädännön tai muiden kriteerien perusteella.[36]

Yhdistyksen käsitettä on tarkasteltu myös oikeuskelpoisuusvaatimuksesta käsin. Oikeuskelpoisuuden saavuttamisessa saatetaan sanoa olevan kysymys

---

[33] Ks. esim. *Nial* s. 35–36, *Taxell* 1946 s. 11 ss., *Huttunen* 1963 s. 5 ss. ja *Hørlyck* s. 11 ss.

[34] Ks. esim. KM 1984:1 s. 37–47, LTK 1987:3 s. 5–10, *Hidén – Saraviita* s. 261 ja *Halila – Tarasti* s. 37–45.

[35] Ks. *Merikoski* s. 72 ss.

[36] Ks. OM 1988:21 s. 210–216 ja *Halila – Tarasti* s. 45–48. Vrt. *Kairinen* 1989 s. 69–71 ja 77, jossa hän katsoo Hohfeldin käsite-erittelyn perusteella, että Suomessa on hyväksyttävä ammattiyhdistysten jäseniksi sääntöjen mukaiset edellytykset täyttävät jäsenyyden hakijat.

tehokkaasta yhdistymisvapauden toteutumisesta. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi Suomessa yhdistymisvapaus kattaa nekin (aatteellisen) yhdistyksen tyypit, jotka eivät ole oikeuskelpoisia.[37] Oikeuskelpoisuus määräytyy kansallisen lainsäädännön tai tradition perusteella.[38] Siitä myös riippuu, tehdäänkö oikeusjärjestyksessä käsitetunnusmerkkienkin osalta ero aatteellisten yhdistysten ja oikeuskelpoisten aatteellisten yhdistysten välillä.

> Oikeuskelpoisen yhdistyksen määrittely on oikeussubjekteja koskevan lainopin klassisia kysymyksiä, johon ei ole tässä tarvetta lähemmin puuttua. Oppihistoriallisesti voidaan viitata Karlgrenin väitöskirjaan »Studier över privaträttens juridiska personer och samfälligheter utan rättspersonlighet». Oikeuskelpoisuutta koskeva käsiteerittely ei ole kuitenkaan menettänyt merkitystään, vaan se on saanut uutta kantavuutta liittosuhteiden tiimoilla. Tässäkin asiassa ratkaisukriteerit ovat eri maissa erilaiset.[39]

Yhdistyksen käsitettä on siis voitu lähestyä myös turvautumatta suoraan oikeuskelpoisuuskriteeriin ja yhdistymisvapauden määrittelyihin. Yhdistyslakeja ei ole kuitenkaan kirjoitettu niin tyhjentävästi ja yhdistyksen käsitettä niin tarkasti määritellen, että oikeuskirjallisuudessa olisi voitu tyytyä lain tunnusmerkkien erittelyyn. Laista kokonaisuudessaan ja sen ulkopuoleltakin on haettu elementtejä, joiden on katsottu liittyvän yhdistyksen käsitteeseen ja vaikuttavan yhdistysoikeudelliseen tulkintaan yhdistyksen ja yhdistystoiminnan luonnetta osoittaen. Pontta on saatu myös eurooppalaiselle kulttuuriperinteelle yhteisestä yhdistysideaalista riippumatta siitä, miten tällaiseen ylipositiiviseen käsitteenmuodostukseen olisi yleisesti suhtauduttava.[40]

Yhdistyksiä ja yhdistystyyppejä ryhmiteltäessä on lainopissa käytetty useita lähestymistapoja. On tehty ero yksityis- ja julkisoikeudellisten, aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten sekä henkilöjäsenyhdistysten ja liittojen välillä. Tällaisessa systematisoinnissa on yläkäsitteenä yhdistys, joka on määritelty oman substanssinsa kautta sekä oikeushenkilöiden sukupuun yhtenä haarana. Yhdistyskäsite, joka sulkee sisäänsä kaikki edellä mainitut tyypit,

---

[37] Ks. oppihistoriallisesti esim. *Merikoski* s. 5 ss., *Arsell* s. 60–64, 80–82 ja 151–166 sekä *Karlgren* s. 163–164. Suomen nykyisen yhdistysoikeuden kannalta ks. esim. KM 1992:3 s. 271 sekä *Halila – Tarasti* s. 77–78 ja 551. Ks. siitä, että tutkimuksessa ei ole tarvittu oikeushenkilökäsitettä, esim. *Taxell* 1946 s. 129 ja *Aro* 1971 s. 55.

[38] Ks. siitä, miten oikeuskelpoisuusvaatimus määräytyy kansallisista lähtökohdista, valaisevaa vertailevaa esitystä *Hemström* 1990 s. 15–19.

[39] Ks. esim. *Hemström* 1972 s. 3 ss., *Symposium* 1987 s. 11–18, *Källström* s. 42–59, *Hemström* 1983 s. 7 ss. Ks. oppihistoriallisesti kiintoisia lähteitä *Toiviainen* 1992 s. 6 alaviitteineen.

[40] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Hemström* 1981 s. 1–12.

rakentuu verrattain yleisten tunnusmerkkien varaan. Ryhmittely alakäsitteisiin on tarpeen lähinnä esitysteknisistä syistä. Vaikka se saattaa avata laintulkintaankin vaikuttavia näkökulmia myös toimivaltajakoa tutkittaessa, on kuitenkin yleisesti ottaen alleviivattava sitä, että kategorioihin jakamisen perusteella voidaan tehdä oikeudellisia päätelmiä vain varoen.[41]

Yhdistysoikeudellisessa toimivaltajakotutkimuksessa tullaan sinänsä toimeen ilman yhdistyskäsitteen tai edes yhdistyslaissa säännellyn yhdistyksen tunnusmerkkien erittelyä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, ettei säätiötutkimuksessakaan ole tarvittu säätiökäsitteen määrittelyä.[42] Tässäkään tutkimuksessa ei yritetä rakentaa kattavaa yhdistyksen määrittelyä. Kun käsitteenmuodostus on vaikuttanut huomattavalla tavalla yhdistysoikeudelliseen ajatteluun ja tapaan asettaa kysymyksiä osaksi harhaanjohtavalla ja epätäsmällisellä tavalla, on ilmeisesti kuitenkin syytä paneutua osaksi metatasolla käsitteenmuodostukseen ja sen vaikutuksiin yhdistysoikeuden sisältöön.[43]

2. Oppi- ja järjestöhistoriallisia taustatekijöitä

Yksityisoikeudellisia aatteellisia yhdistyksiä voidaan luonnehtia aatteiden organisoitumisiksi tai organisoiduiksi aatteiksi.[44] Tämä vastaa yleisemminkin käsitystä siitä, mitä yhdistyksellä on ymmärrettävä, vaikka kysymyksessä on huomattava rajaus yhdistysten sukupuussa. Yhdistyksen ideaalin toteutuminen edellyttää sellaista yhteiskunnallista tilannetta, jossa on elinvoimaisia aatteita ja voimavaroja organisaatioita varten. Yhteiskunnallisten ja valtiollisten olojen on lisäksi oltava sellaisia, että yhdistystoiminta on legitiimiä ja sallittua.

Venäjää lukuun ottamatta lähes kaikissa Euroopan maissa olot kehittyivät 1800-luvulla yleisesti sellaisiksi, että aatteet saattoivat lähteä marssille. Löyhästi organisoitu klubimuotoinen toiminta sai jatkokseen kiinteästi muotoiltuja liittoja, joiden synty oli perustunut laajoja kansalaispiirejä mukaansa temmanneisiin aatteisiin.[45]

---

[41] Suomen oikeuskirjallisuudessa suoritetuista systematisoinneista ks. *Ekström* (s. 390–492) sekä *Kivimäki – Ylöstalo* (s. 163–206). Ks. myös *Halila* 1988 B s. 41 ss.

[42] Ks. esitetyn johdosta *Aron* lähestymistapaa, *Aro* 1971 s. 41 ss.

[43] Ks. asian johdosta *Hemström* TfR 1985 s. 173, jossa on painotettu sitä, että yhdistyksen käsitettä ei tarvitse sinänsä määritellä alan yleisesityksessä mutta että asiaan joudutaan ottamaan kuitenkin kantaa erityiskysymysten yhteydessä.

[44] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 52–53 ja *Hasselbalch* s. 22–23.

[45] Ks. esim. *Stenius* 1987 s. 119 ss. ja *Juva – Juva* IV s. 482.

Amerikan Yhdysvaltojen itsenäisyysjulistus ja Ranskan suuren vallankumouksen esiin tuomat vapausaatteet johtivat vähitellen eri maissa siihen, että yhdistystoiminnan ei katsottu suuntautuvan valtiota vastaan, vaan valtio otti sen suojelukseensa. Yhdistymisvapaus, joka on sittemmin vahvistettu 1900-luvulla useissa kansainvälisoikeudellisissa julistuksissa ja konventioissa, ei ole kuitenkaan toteutunut maailmanlaajuisesti, niin kuin eivät monet muutkaan klassiset perusoikeudet. Yhdistymisvapaus on ollut edellytyksenä nykyaikaiselle yhdistystoiminnalle riippumatta siitä, millä tavoin se on sisältynyt eri maiden valtiosääntöihin. Yhteisenä ja yhdistävänä tekijänä on ollut käsitys toiminnasta, joka perustuu kansalaisten vapaa- ja omaehtoiseen yhteenliittymiseen aatteellisten tarkoitusten yhteiseksi toteuttamiseksi.[46]

Yleisellä tasolla aatteellisen yhdistyksen käsitesisältö on ollut verrattain helppo ymmärtää yhdistystoiminnan murroksesta alkaen. Eri maissa käytössä olleet ilmaisut niin kuin »Verein», »ideell förening», »non-profit association» ja »l'association» ovat likimääräisesti tarkoittaneet samaa. Yhdistystoimintaan liittyneen valtiollisen ja yhteiskunnallisen herkkyyden vuoksi yleiseurooppalainen yhdistyskäsite ei ole kuitenkaan johtanut yhtenäiseen määrittelyyn lainsäädännössä.

1800-luvun eurooppalaisiin siviilioikeuden kodifikaatioihin tulivat säännökset myös aatteellisista yhdistyksistä. Sääntelyn syynä ei niinkään ollut lakiperusteisen suojan antaminen aatteellisten yhdistysten toiminnalle, vaan lakikodifikaatioihin haluttiin oikeussystemaattisista syistä säännökset kaikista oikeusjärjestyksessä hyväksytyistä siviili- ja kauppaoikeudellisista oikeushenkilöistä. Numerus clausus -periaate johti näin osaltaan yhdistysoikeudelliseen sääntelyyn lakikodifikaation omaksuneissa maissa. Toki sääntelylle oli ollut tarvetta muutenkin, ja sitä oli myös luotu yhdistysten sisäistä toimintaa ajatellen.[47]

Kodifioidun siviilioikeuden maissa yhdistyksen käsite on hahmottunut suurin piirtein samalla tavalla. Määrittelyyn ei ole tullut sanottavia muutoksia, sillä laki on pysynyt ennallaan, vaikka yhdistystoiminnan todellisuus on saattanut ajautua lain kehysten ulkopuolelle.[48] Määrittely on liittynyt käsitelainopilliseen traditioon, ja taustalla ovat olleet oikeushenkilön olemusta koskeneet pohdinnat. Tämän myötä on mm. tehty ero yhdistysten (yleistyypin) ja säätiöiden välillä.

---

[46] Ks. esim. *Hemström* 1981 s. 2–8.

[47] Ks. esim. *Halila* DL 1986 s. 366–368 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Ks. ajattelun lähtökohdista myös *Hueck* s. 1 ss., *Kübler* s. 9 ss. ja *Nuolimaa* 1981 s. 68–69 viitteineen.

[48] Ks. esim. *Kübler* s. 422 ss.

Erottelu ei ole vastannut oikeuselämän kehitystä. Yhdistykset, joita hallitaan, ja säätiöt, joita hallinnoidaan, eivät näet ole esiintyneet pelkästään puhdastyyppisinä.[49] Yksityis- ja julkisoikeudellisten yhdistysten eroa kehiteltiin lainopissa samaan aikaan, kun yksityis- ja julkisoikeuden välistä rajanvetoa käytiin oikeustieteessä yleensäkin erilaisten teorioiden pohjalta. Yhdistysoikeudessakaan yksityis- ja julkisoikeudellisten yhteenliittymien eroa ei kyetty perustamaan täysin johdonmukaisten periaatteiden varaan.[50] Oikeushenkilöopissa kehitelty ero yksityis- ja julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden ja tämän myötä yksityis- ja julkisoikeudellisten yhdistysten välille on sitä paitsi voinut johtaa käsitelainopillisiin virhepäätelmiin.

Maissa, joissa siviilioikeutta ei ole kodifioitu, ei yleensä ole ollut siviilioikeudellisia legaalinormeja aatteellisista yhdistyksistä. Esimerkkinä voidaan mainita Skandinavian maat. Niissä yhdistyksen käsite on muotoutunut käytännön kautta. Siihen ei näin ole ollut sanottavia vaikutuksia yhdistymisvapautta koskevilla periaatteilla.[51] Suomi on ollut yhdistysoikeudellisten järjestelmien piirissä sekatyyppinen. Suomen lainsäädännössä on aatteellisista yhdistyksistä siviilioikeudellisia yleisnormeja. Niitä ei kuitenkaan ole säädetty siviilioikeuden kodifioimistarvetta silmällä pitäen vaan yhdistymisvapauden vuoksi. Yhdistyslaki on hallitusmuodossa tarkoitettu laki, jolla on annettu säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä.[52] Siinä on myös sen soveltamisalaan kuuluvan yhdistyksen määritelmä.

Yhdistymisvapaus on ollut Suomessa toisen maailmansodan päättymisen jälkeiseen aikaan asti poliittisesti herkkä alue. Siksi on mm. kysytty, peittävätkö hallitusmuodon yhdistymisvapauden ja yhdistyslain soveltamisala toisensa. Tämä on vaikuttanut niin yhdistymisvapauden kuin yhdistyksen käsitteenkin sisältöön. On jouduttu pohtimaan, koskeeko yhdistymisvapaus sekä aatteellisia että taloudellisia yhdistyksiä, sekä lailla säänneltyjä että lailla sään-

[49] Hallitsemisen ja hallinnoimisen välisen eron vakiintumista ilmentää meillä yhtenäinen oikeuskirjallisuus. Ks. esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 168, *Hoppu* 1989 s. 17. Ks. myös *Haarmannin* luonnehdintaa: »Lyhyesti sanottuna yhteisössä sen jäsenet, osakkaat tms. toimivat yhteisön päämäärien saavuttamiseksi kun sitä vastoin säätiössä ei ole lainkaan jäseniä. Säätiön ytimenä on omaisuusmassa, jota käytetään perustajan määräämään tarkoitukseen.» Ks. *Haarmann* 1993 s. 309. Ks. samansisältöisesti myös esim. *Woxholth* s. 45–46.

[50] Ks. asian tiimoilta *Halila* 1988 B s. 45 ss.

[51] Ks. esim. *Hasselbalch* s. 21–26 ja *Hemström* 1988 s. 11 ss.

[52] Ensimmäistä yhdistyslakia Suomeen säädettäessä ei ollut varmaa, mikä tuli olemaan interregnum–vaiheessa olevassa perustuslaillisessa tilanteessa yhdistymisvapauden sisältö. Hallitusmuoto säädettiin vasta puoli vuotta yhdistyslain jälkeen. Ks. *Merikoski* 1935 s. 29 ss., *Kastari* 1972 s. 209 ss. ja *Viljanen* 1988 s. 187 ss.

telemättömiä yhdistyksiä, rekisteröityjä ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä jne.[53]

Perusoikeuksien tasolla määrittely ei ole ollut samanlaista kuin siviilioikeudessa. Hallitusmuodossa lähtökohtana lienee ollut yleiseurooppalainen yhdistysideaali. Se ei kuitenkaan ole ollut määriteltävissä samalla tavoin juridis-teknisesti kuin esimerkiksi osakeyhtiö. Sekä yksityis- että julkisoikeudellisen yhdistysoikeuden kiinnittyminen saksalaisperäiseen oikeushenkilötraditioon on niin ikään vaikuttanut määrittelyyn.

3. Aatteellinen yhdistys oikeussubjektien »sukupuussa»

Yhdistyksen määrittelyssä on perinteisesti haettu tukea oikeussubjektien sukupuusta. Systematisoinnin ja esitystekniikan kannalta tämä on ollut tarpeellista pyrittäessä karakterisoimaan oikeussubjektien eroja ja paikantamaan kutakin tyyppiä sukupuussa. Määrittelystä on voinut syntyä ongelmia, jos se on tapahtunut kovin kaavamaisin perustein ja jos esitysteknisiä syitä palvelevasta määrittelystä on tehty oikeudellisia päätelmiä.

Oikeussubjektit on vakiintuneesti ryhmitelty yksityisiin henkilöihin, yhteisöihin ja säätiöihin. Tämä näkyy myös YhdL 10 §:ssä, jonka mukaan yhdistyksen jäsenenä voi olla yksityinen henkilö, yhteisö ja säätiö. Yhdistyslaissa ei ole sen sijaan määritelty, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan. Lainopissa on tullut tavaksi luonnehtia yhteisöt luonnollisten henkilöiden muodostamaksi yhteenliittymäksi ja säätiöt määrätarkoitukseen sijoitetuksi omaisuusmassaksi.[54]

Yhteisöjä ja säätiöitä on voitu jakaa alaryhmiin eri tavoin. Erään jaottelun mukaan yhteisöt jakautuvat yhtiöihin, joissa osakkeiden tai yhtiöosuuksien luku on periaatteessa kiinteä, ja yhdistyksiin, joissa jäsenmäärä on vaihtuva. Yhtiöt on edelleen jaettu osakeyhtiöihin ja henkilöyhtiöihin ja yhdistykset aatteellisiin ja taloudellisiin. Niin yhteisöjen kuin säätiöidenkin jakoperusteena on ollut myös yksityis- ja julkisoikeuden väliin piirretty viiva. Yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt on voitu ryhmitellä siviili- ja kauppaoikeudellisiin: edellisiä ovat yksityisoikeudelliset aatteelliset yhdistykset ja säätiöt sekä jälkimmäisiä yhtiöt ja taloudelliset yhdistykset.

---

[53] Ks. esim. LTK 1987:3 s. 7, *Merikoski* 1935 s. 51 ss. ja s. 109–126 ja *Halila – Tarasti* s. 40–41.

[54] Ks. esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 168.

Oikeussubjektien ryhmittelyssä ei ole voitu tukeutua yksinomaisesti tyyppipakkoperiaatteeseen eikä oikeussubjekteja koskevaan lainsäädäntöön. Vallitsevaksi tulleen käsityksen mukaan uudentyyppisiä oikeuskelpoisia subjekteja ei nykyisin voida muodostaa ilman lainsäätäjän toimia, mutta sellaisia on syntynyt aikaisemmin vakiinnuttamisen ja eräiden muiden seikkojen kuin lainsäätäjän toimien perusteella.[55] Lailla sääntelemättömiä aatteellisia yhdistyksiä, joiden oikeuskelpoisuuttakin voitaisiin jollain tavoin perustella, ei kuitenkaan ole. Koska Suomen yhteisö- ja säätiöoikeus ei ole perustunut kodifiointiin ja koska yhdenmukaisia periaatteita ei ole noudatettu viranomaiskäytännössä eikä lainopissa, oikeussubjekteista ja oikeushenkilöistä yleisestikään esitettyjä käsityksiä ei voida sellaisenaan pitää käsitteenmuodostuksen eikä oikeudellisen päättelyn rakennusaineina.[56]

Yhdistysten jakaminen yksityis- ja julkisoikeudellisiin on ongelmallinen tavalla, johon ei voida tässä lähemmin syventyä. Tavallisimmin pulma koskee lakien soveltamista: onko esimerkiksi päätöksen pätemättömyyteen sovellettava yhdistys- vai hallintovalituslakia, soveltuuko hallintomenettelylaki yhdistykseen jne.[57] Suomessa ei ole operoitu yhdistysten julkisoikeudellisilla piirteillä sillä tavoin kuin Skandinavian maissa. Yhdistykset voidaan osaksi esitysteknisin perustein luokitella yksityis- ja julkisoikeudellisiin tai jättää tämän jaottelun ulkopuolelle. Käsitteellisellä tasolla ei ole silti syytä rakentaa osaksi julkisoikeudellisten yhdistysten ryhmää niin, että sellaisella olisi merkitystä yhdistysoikeudellisessa tulkinnassa ja sovellettavien oikeusperiaatteiden valinnassa.[58]

> Yhdistysoikeudellisen toimivaltajaon kannalta on merkitystä puoluerekisteriin merkittyjen puolueiden ja niiden jäsenyhdistysten statuksella. Tutkimuksessa on voitu torjua se käsitys, että rekisteröityihin puolueisiin tulisi asian luonnon tai jonkin muun ylipositiivisen seikan vuoksi soveltaa julkisoikeudellisia säännöksiä.[59] Valtiosääntöoikeuden sisällöstä tietenkin kulloinkin riippuu, joudutaanko puo-

---

[55] Ks. esim. *Halila* DL 1986 s. 368–370 sekä *Ämmälä* 1991 s. 2–5.

[56] Ks. yhdistysten sukupuusta *Halila* 1988 B s. 44 ja *Riitesuo* s. 7–8.

[57] Ks. esim. *Halila* 1988 B s. 48–50 ja 57–59.

[58] Ks. *Halila* 1988 B s. 56–57 ja 71–72 sekä *Hemström* 1986 (Det interna proceduret vid beslutsfattande i privatsrättsliga organisationer med offentliga förvaltningsuppgifter enligt svensk rätt). Ks. myös *Smith* s. 558 ss. ja *Hasselbalch* s. 86–88.

[59] Ks. *Tarasti – Taponen* s. 92–93 ja 578 ss. ja *Halila* LM 1987 s. 1041 ja *Halila* 1988 B s. 52–53. Vrt. *Merikoski – Vilkkonen* s. 50. Ks. myös *Saraviita* LM 1990 s. 238, josta voi saada sen virheellisen käsityksen, että rekisteröidyt puolueet olisivat YhdL 2.2 §:ssä tarkoitettuja yhdistyksiä.

lueita koskeviin toimivaltajakokysymyksiin joiltain osin soveltamaan muita kuin yhdistyslaista suoraan tai välillisesti johtuvia periaatteita.

Aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen sekä yksityisoikeudellisen säätiön välinen rajanveto ei ole aina ollut niin selkeä, kuin se nyttemmin on legaalinormien tasolla. Vuosisadan alussa oli usein sattumanvaraista, mikä toimintamuoto valittiin yhteenliittymälle ja yleensäkin henkisille ja aineellisille pyrkimyksille.[60] Viranomaiskäytäntökin oli horjuva.[61] Nykyisinkin järjestelymahdollisuuksia on enemmän kuin yleensä tullaan ajatelleeksi. Silti on varoitettava tukeutumasta päättelyssä legaalinormien ohitse käsityksiin siitä, mitä aatteellisen yhdistyksen, kaupallisen yrityksen sekä säätiön toiminnalla ja tarkoituksella yleensä ymmärretään.[62] Toimivaltajaonkin kannalta on vältettävä pitämästä suoraviivaisesti tunnusomaisena yhdistyksien toiminnalle hallitsemista ja säätiöiden toiminnalle hallinnoimista.

Samaa tarkoitusta palvelemassa saattaa joskus olla toisiaan täydentäviä oikeussubjektityyppejä. Rekisteröidyllä yhdistyksellä on tukiyhdistys, joka on myös rekisteröity (aatteellinen) yhdistys, vaikka sen tarkoitus on tosiasiallisesti taloudellinen. Yhdistyksellä on tukisäätiö ja säätiöllä kannatusyhdistys, joiden toiminnassa aatteellisuus ja taloudellisuus saattavat olla limittäin ja päällekkäin. Tilanne voi olla samantyyppinen yhtiön ja aatteellisen yhdistyksen osalta. Niinpä golfinpeluu edellyttää tavallisesti sekä hakeutumista yhdistyksen jäseneksi että osakeyhtiön osakkaaksi ryhtymistä. Paikallispankkien keskusorganisaatiossa yhdistyksen ja osakeyhtiön tehtäväjako voi olla jossain määrin sattumanvarainen (Osuuspankkikeskuksessa OKO ja OKL sekä Säästöpankkikeskuksessa SKOP ja Säästöpankkiliitto).[63]

---

[60] Yhdistyksen ja säätiön väliseen suhteeseen kiinnitettiin huomiota säätiölaitoskomitean mietinnössä. Ks. KM 1975:81 s. 41, 93 ja 131. Komiteanmietinnössä esitetyllä tavalla säätiö on tyyppinä lähellä yhdistystä mm. silloin, kun taustayhteisö valitsee säätiön hallinnon (hallituksen) ja kun hallinnolla on laajat toimivaltuudet. Yhdistys taas muistuttaa säätiötä, jos sääntöjen muuttaminen on vaikeaa ja jos se on jäsenistöltään suljettu. Ks. myös *Aro* 1971 s. 109–112 sekä *Hemström* 1988 s. 13–14.

[61] Ks. esim. *Aro* 1971 s. 15.

[62] Yleisen mielikuvan osalta voidaan mainita myös se, että rekisteröimätön yhdistys ja epäitsenäinen säätiö vastaavat oikeuskelpoisuutta vailla olevina funktionaalisesti toisiaan. Kummassakin voidaan hallinto järjestää melko vapaasti, koska yhdistys- tai säätiölaki eivät aseta erityisiä vaatimuksia. Ks. *Aro* 1971 s. 63–66 ja *Halila – Tarasti* s. 560–561. Pohdittavaksi jää silti se, missä määrin sääntelemättömyys merkitsee mahdollisuutta poiketa rekisteröimättömissä yhdistyksissä yhdistyksen ideaalista.

[63] Ks. *Halila* DL 1991 s. 305.

> Yhdistyksen ja säätiön funktioita voidaan karakterisoida Suomen Kulttuurirahaston ja Föreningen Konstsamfundet r.f:n välillä. Kulttuurirahasto on tyypiltään lähempänä kulttuurijärjestöä kuin Konstsamfundet, jossa voi sääntöjen mukaan olla vain kymmenen jäsentä ja jossa tarkoituksen muuttaminen – erityisesti Hufvudstadsbladetin kustantamisesta luopuminen – on vaikeampaa kuin säätiöissä. Kulttuurirahastossa vaikutetaan säätiön kulloisenkin johdon päättämällä tavalla tiede-, taide- ja yleiseen kulttuurielämään, kun taas Konstsamfundetissa on tosiasiallisesti kysymys hallinnoimisesta, omaisuuden käyttämisestä määrätarkoitukseensa.

Aatteellisten yhdistysten, kaupallisten yhteisöjen ja säätiöiden funktioiden päällekkäisyys hämärryttää mielikuvaa »oikeasta» järjestö-, yritys- ja säätiötoiminnasta. Siltä osin kuin kysymys on rekisteriviranomaisen virheeseen perustuvasta rekisteröimisestä tai toiminnan lainvastaisesta muuttamisesta, normatiivisiin päätelmiin ei ole aihetta. Muuten on syytä varoa sitoutumista yleiseen mielikuvaan: lainsäädännössä rajat eivät ole jyrkät, eikä niitä tarkistettu 1980-luvun lopullakaan yhdistys- ja säätiölakeja uudistettaessa. Esitystekniikkaa palvelevan käsitteenmuodostuksen ohitse on siksi tukeuduttava siihen, millä tavoin laissa on pelivaraa organisaation rakenteluun, päätäntävallan käyttämiseen ja tarkoituksen muotoiluun.

4. Näkökohtia yhdistyksen tunnusmerkeistä yhdistyslain valossa

Suomen oikeuskirjallisuudessa yhdistys on totuttu määrittelemään Merikosken tavoin seuraavasti:

> »Yhdistys on useiden henkilöiden muodostama, pysyväksi tarkoitettu jäsenten keskinäisellä sopimuksella yhteisten tarkoitusperien toteuttamista varten perustettu yhteenliittymä».[64]

Yhdistyksen tunnusmerkkejä on määrityksen perusteella neljä seuraavasti:

1) Se on useiden henkilöiden muodostama.
2) Se on tarkoitettu pysyväksi.
3) Se perustuu jäsenten keskinäiseen sopimukseen.
4) Sillä edistetään yhteisiä tarkoituksia.

---

[64] Ks. *Merikoski* 1935 s. 9. Ks. myös esim. *Merikoski – Kurkela* s. 1 ja *Toiviainen* 1982 s. 21.

Haluttaessa päästä aatteellisen yhdistyksen määritelmään on esitettävä lisätunnusmerkki.

5) Sen tarkoitus on aatteellinen.

Merikosken esittämät tunnusmerkit eivät ole menettäneet kantavuuttaan yhdistyslakiuudistuksen myötä. Nykyisen yhdistyslain 1 §:ssä on lain soveltamisalaan kuuluviksi määritelty yhdistykset, jotka on perustettu sellaisen aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten, joka ei ole lain tai hyvien tapojen vastainen, koskee tietenkin vain lain soveltamisalaa, ei itse yhdistyksen tunnusmerkkejä.

Merikosken määrittely on havainnollinen, koska se ilmentää yhdistyksille tunnusomaisia piirteitä. Sellaisia ovat myös hänen yhdistyksen käsitteeseen esittämänsä lisäpiirteet, joista hän erityisesti mainitsi seuraavat:[65]

6) Yhdistyksellä tulee olla sisäinen organisaatio ja säännöt.
7) Yhdistyksen tarkoitus ei saa olla lain ja hyvien tapojen vastainen ja sen tulee olla järjellinen.
8) Yhdistyksellä tulee olla itsemääräämisoikeus.
9) Yhdistyksen käsitteeseen kuuluvat tietynsisältöiset jäsenoikeudet ja -velvollisuudet.

Merikosken lähestymistapa, jota on tässä voitu luonnehtia vain pelkistetysti ja pääkohdittain, on ensisijaisesti tähdännyt työhypoteesien asettamiseen. Tarkoituksena oli kuitenkin yhdistymisvapauden rajojen kartoittaminen ja sen selvittäminen, millainen yhteenliittymä nautti yhdistymisvapauden suojaa. Lainsäädännön muuttuminen ei ole lisätunnusmerkkienkään osalta jäytänyt määrittelyn pohjaa, joskin nyttemmin saatettaisiin määrittelyssä puoltaa tiettyjä vivahde-eroja.

Merikosken tunnusmerkkien valossa havaitaan, miten yhdistyksen käsitteen piiriin saatetaan sisällyttää olennainen osa yhdistysoikeutta. Samalla tavoin on menetelty muissakin maissa, joskin peruskriteereissä on tiettyjä eroja. Oikeudellisten päätelmien perustaminen yleiseurooppalaiseen yhdistyksen ideaaliin ja korkeahkollekin abstraktiotasolle asettuviin tunnusmerkkeihin voi olla perusteltua, kun oikeussääntöjä ei sivuuteta ja kun yhdistysoikeudessa merkityksellisellä tavalla tarkastellaan oikeusperiaatteita ja niiden mahdollisia jännitteitä optimointikäskyjä hakien. Juuri tämän vuoksi on tärkeä selvittää, missä määrin kyseiset yleiset tunnusmerkit ovat sopusoinnussa lain

---

[65] Ks. *Merikoski* 1935 s. 72–135.

säännösten ja muiden relevanteista oikeuslähteistä ilmenevien seikkojen kanssa.

Yhdistyksen tunnusmerkeiksi hahmotellut piirteet ilmenevät selkeimmin, kun on kysymys yhdistyslaissa tarkoitetuista rekisteröidyistä aatteellisista yhdistyksistä. Rekisteröimättömiin yhdistyksiin voidaan yhteisöoikeudellisten periaatteiden asemesta pitkälti soveltaa sopimusvapautta erityisesti organisaation rakentelussa. Muotovaatimukset ovat rekisteröimättömissä yhdistyksissä vähäisemmät kuin rekisteröidyissä.[66]

Yhdistyksen edellä esitetyistä tunnusmerkeistä ensimmäinen koskee yhdistyksen jäsenmäärävaatimusta. Rekisteröidyssä yhdistyksessä on perustamisvaiheessa oltava kolme jäsentä ja rekisteröimättömässäkin tuolloin enemmän kuin yksi jäsen. Sellaista laista johdettavaa tai muutakaan yleistä periaatetta ei sen sijaan ole, että yhdistyksen toiminnan aikana olisi aina oltava vähintään sama määrä jäseniä kuin perustamisvaiheessa vaaditaan.[67]

Toinen yhdistyksen tunnusmerkeistä koski sitä, että yhdistys on tarkoitettu pysyväksi. Tällä tavoin on voitu karakterisoida eroa tilapäisen kokouksen tai yhteishankkeen ja pysyvämpää tarkoitusta varten olevan yhdistyksen välillä. Yhdistyslaissa ei kuitenkaan ole asetettu tarkoituksen pysyvyyttä yhdistyksen tunnusmerkkien joukkoon. Siksi on liioiteltua puhua siitä, että yhdistyksen toiminta yhdistäisi jäsenet pysyvin sitein.[68] Pysyvyystarkoituksella ei voida operoida tehtäessä selkoa jäsenten eroamisoikeudesta, velvoitteiden säilymisestä eroamisen jälkeen tai yhdistyksen purkamisen edellytyk-

---

[66] Ks. *Halila – Tarasti* s. 560–561 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Ks. myös *Norri – Palsala* 1989 s. 211–213 ja 215–216, jossa esitetään vastoin yleistä kantaa, että rekisteröimätönkin yhdistys voisi saada nimiinsä oikeuksia ja olla vastuussa veloistaan. Tämän johdosta saatetaan viitata kriittisiin kommentteihin *Ämmälä* 1991 s. 17–21 ja *Tähti* 1991 s. 56–59 ja 72–73 sekä *Tähti* DL 1992 s. 356–359. Olennaista onkin se, ettei normeja voida johtaa siitä, mitä yhteenliittymässä arvellaan tehtävän. Toiselta puolen ei tule lähteä siitäkään, että vain tietyillä (rekisteröidyillä) yhdistyksillä on oikeuskelpoisuus ja että muut ovat (keskenään samantyyppisiä) oikeuskelpoisuutta täysin vailla olevia yhteenliittymiä. YhdL 59.1 § osoittaa tavallaan sen, että lain rajoissa saatetaan operoida relatiivisen oikeuskelpoisuuden käsitteellä tai että laki voitaisiin ainakin säätää tässä hengessä. Tätä ehkä tarkoittaa *Kurkelakin* (LM 1959 s. 533–535), vaikka hän puhuukin elävässä elämässä vallitsevien olosuhteiden huomioon ottamisesta. Rekisteröimättömän yhdistyksen käsitteestä ei liioin voida tehdä toimivaltajakoa koskevia päätelmiä muun ohella sen vuoksi, että rekisteröimättömän yhdistyksen alaan on saatettu lukea osin epäjohdonmukaisesti hyvinkin monimuotoisia yhteenliittymiä. Ks. jäljempänä s. 65–67 ja 73.

[67] Ks. Suomen oikeudesta *Toiviainen* 1982 s. 22–23, *Halila – Tarasti* s. 548 ja *Riitesuo* s. 7 sekä muualta esim. *Hemström* 1972 s. 86, *Nial* s. 51 ja *Stöber* s. 22.

[68] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 25, vrt. esim. *Merikoski* s. 79–81.

sistä. Yhdistyksen niin kuin säätiönkin tarkoitus voi olla määräaikainen tai muuten tilapäinen.

Kolmas tunnusmerkki koski yhdistyksen perustumista jäsenten sopimukseen. Rekisteröityjen yhdistysten osalta tämä vaatimus on lakiperusteinen. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä varten ei sen sijaan tarvita jäsenten sopimusta, vaan tällainen yhteenliittymä voi perustaa olemassaolonsa pelkkään vakiintuneeseen toimintaan.

Se, että yhdistys perustuisi jäsenten sopimukseen, on lähinnä ajatustottumus ja kielikuva muuten kuin yhdistyksen perustamisvaiheen osalta. Sille ei saada tämän enemmälti tukea laista, ja siksi sen varaan ei voida tehdä oikeudellisia päätelmiä.[69]

Jäsenyyssuhde voi päättyä yhdistyksen puolelta erottamiseen ja jäsenen puolelta eroamiseen. Tällaisissa tilanteissa ei tarvitse eikä ole syytä turvautua sopimuksen rikkomista tai muuttamista koskeviin velvoiteoikeudellisiin analogioihin. Sääntöjä voidaan muuttaa laissa osoitetuin tavoin, eikä edes kysymystä yhdistyksen tarkoituksen muuttamisesta voida ratkaista sopimuskonstruktion avulla. Yhdistyksen sääntöihin sisältyvän välityslausekkeen allekirjoittamista ei liioin voida perustaa sopimuskonstruktioon.

Yhdistyksen tunnusmerkkinä on saatettu pitää sitä, että jäsenistö voi muuttua, vaikkei sääntöjä muuteta. Tämä pitää paikkansa vain sillä varauksella, ettei yhdistyksen säännöistä muuta johdu. Yhdistys voi olla suljettu sääntöjensä perusteella. Sekin on mahdollista, ettei yhdistykseen ole hakeutumassa henkilöitä, jotka yhdistys olisi valmis hyväksymään jäseniksi. Yhdistyksen käsitesisällöstäkin juurensa juontavista yleisistä opeista sekä jäsenyyden pysyvyyttä koskevista periaatteista voidaan sen sijaan päätellä, ettei yhdistyksen jäsenyys ole tietyin määräajoin uusittavissa. Mahdollista ei siten ole se, että yhdistyksen hallitus voisi esimerkiksi vuoden välein päättää, ketkä ovat yhdistyksen jäseniä.[70]

---

[69] Sopimuskonstruktion fiktiivisyyttä korostaa *Toiviainen* 1982 s. 25. Ks. sopimuskonstruktion poistumisesta yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun sääntelyssä *Halila – Tarasti* s. 309–312. Ks. myös *Hasselbalch* s. 31–33 ja 56 ss. Osaksi lain säännösten puuttumisen vuoksi sopimuskonstruktiolla on selitysmallina jalansijaa Skandinavian maissa toisella tavalla kuin Suomessa.

[70] Ainakin golf- ja metsästysyhdistyksissä on oltu kiinnostuneita vuosijäsenjärjestelystä. Jäsenpalveluja on haluttu myöntää sellaisillekin, joita ei ole syystä tai toisesta voitu ottaa jäseniksi tai jotka eivät ole jäseniksi ryhtyneet. Muiden kuin jäsenten kanssa voidaan tehdä määräaikainen sopimus palveluiden käyttämisestä, ja sopijakumppania saatetaan kutsua esim. vuosikorttijäseneksi. Yhdistyksen jäsenyydestä ei tässä silti ole kysymys. Toimivaltajaon kannalta on merkille pantavaa, että jäsenyyssuhde samastetaan jär-

Edellä on jo ollut esillä se yhdistyksen aatteellisuutta koskeva periaate, että vain yhdistyslain soveltamisalaa ajatellen yhdistykset saatetaan jakaa joko aatteellisiin tai taloudellisiin. Yhdistykseen ei siten sisälly sellaista lajitunnusmerkkiä, että se olisi ilman muuta joko aatteellinen tai taloudellinen.

Yhdistyksen organisaatiota ja sääntöjä koskeva vaatimus soveltuu tarkkaan ottaen vain rekisteröityihin yhdistyksiin. Rekisteröimättömissä yhdistyksissäkin on oltava pelisäännöt – kutsuttakoon niitä vaikka yhdistyksen säännöiksi – päätäntävallan käyttämisestä. Varsinaista organisaatiota ei sen sijaan tarvita. Tämä ilmenee nyttemmin myös yhdistyslaista.[71]

Yhdistyksen organisaatiolle on asetettu nykyaikaisessa yhdistysoikeudessa tietynlaiset kiinteyttä koskevat vaatimukset niin meillä kuin muuallakin. Tässä suhteessa yhdistysoikeus on muuttunut merkittävästi runsaan sadan vuoden aikana. Mitä yhdistyksen ideaalista on tässä suhteessa mahdollisesti pääteltävissä ylipositiivisesti, tulee tarkasteltavaksi jäljempänä. Ensisijaisesti on kuitenkin kysymys kussakin maassa vallitsevasta oikeudesta.

Yhdistyksen käsitteeseen liitetyllä tietynasteisella itsemääräämisoikeudella on ulottuvuutta suhteessa lainsäätäjään siinä, miten yhdistyksen säännöt voidaan laatia, ja suhteessa hallintoviranomaisiin siinä, miten yhdistys voi viranomaisten puuttumatta tehdä omat päätöksensä. Itsemääräämisoikeus tulee esiin myös liittosuhteissa liiton ja sen jäsenyhdistysten välillä: yhdistysautonomiaksi kutsuttu itsemääräämisoikeus voi olla uhattuna niin liiton suhteessa jäsenyhdistykseensä kuin jäsenyhdistyksen suhteessa liittoon. Myös jokin kokonaan ulkopuolinen (muu kuin viranomais)taho saattaa rajoittaa itsemääräämisoikeutta.

Itsemääräämisoikeus, henkilöoikeuden tärkeä johtoajatus, on myös yhteisö- ja säätiöoikeudessa ilmenevä periaate, jonka sisältö on kuitenkin eri oikeussubjektien osalta erilainen. Yhdistysoikeudessa sillä on erityistä merkitystä sen vuoksi, että yhdistysautonomia on tärkeä osa yhdistymisvapaut-

---

jestöelämää koskevassa keskustelussa toisinaan asiakassuhteen kanssa. Jäsenyyteen liittyy kuitenkin (yleensä) oikeus osallistua päätöksentekoon toisin kuin sopimussuhteeseen. Mainittakoon myös, että vuonna 1991 yhdistysrekisteriin merkityn Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön sääntöjen mukaan eräiden tarkasti määriteltyjen jäsenyhdistysten on erottava järjestöstä, kun alueellisten yhdistysten toiminnat asianomaisessa läänissä on yhdistetty ja viimeistään vuoden 1995 kuluessa. Järjestely ei ole lainmukainen, koskei jäsentä voida velvoittaa eroamaan ja koska jäsenyys ei voi olla määräaikainen. YhdL 14 §:n 3 kohdan mukaisesti säännöissä olisi kuitenkin mahdollista rakentaa tällaistakin tilannetta silmällä pitäen purkavan ehdon kaltainen, erottamiseen oikeuttava järjestely. Ks. *Halila – Tarasti* s. 189–190.

[71] Ks. *Halila – Tarasti* s. 560.

ta. On ollut ajateltavissa, että kansallisesta oikeusjärjestyksestä riippumatta itsemääräämisoikeudelle olisi asetettavissa jokin vähimmäissisältö: jos se ei täyttyisi, yhteenliittymä ei voisi olla yhdistys. Tässäkin on kuitenkin korostettava käsitesisällön elastisuutta ja oikeusjärjestyksien välillä vallitsevia eroja. Niinpä yhdistysautonomian sisältö on erityisesti liittosuhteissa ymmärretty Suomessa ja Ruotsissa eri tavoin. Suomen yhdistyslakiuudistuksessa saatettiin yhdistysautonomian rajoja piirtää olennaisellakin tavalla uudelleen hallitusmuodon yhdistysvapauteen kajoamatta ja sen estämättä.[72]

> Jäljempänä tarkastellaan itsemääräämisoikeutta (yhdistysautonomiaa) historiallisesti, sääntöjen viranomaistarkastuksen sekä toimivaltajaon kannalta yhtenä yhdistymisvapauden ulottuvuutena. Hieman samalla tavoin tulee esiin yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusperiaate, joka on (oikein käytettynä) relevantti argumentti yhdistysoikeusdogmatiikassa. Kansanvaltaisuusperiaatekin saatetaan pyrkiä sisällyttämään (universaaliin) aatteellisen yhdistyksen määritelmään. Tämän perusteella saatetaan aprikoida, onko tietyssä tapauksessa kyseessä (oikea) yhdistys. Määrittely laajenee näin käsittämään yhdistysoikeuden yleiset opit hyvinkin laajasti. Kansanvaltaisuusperiaatekin on itsemääräämisoikeuden tavoin oikeusjärjestyssidonnainen instituutio. Sitä perusteena käytettäessä saatetaan eri maissa tulla eri tuloksiin. Se, mitä jossain maassa kuten Ruotsissa perustetaan demokratiaideaaliin, voi ratketa muussa maassa kuten Suomessa suoraan lain nojalla ja kenties sisällöltäänkin eri tavoin.

Yhdistyslaissa olevan yhdistyksen käsitteen määrityksessä ilmaisu *yhteisestä* tarkoituksesta antaa mahdollisuuden moniin tulkintoihin ja yhdistysoikeuden yleisiin oppeihin kiinteästi liittyvään käsite-erittelyyn. Yhteisen tarkoituksen saatetaan ensinnäkin katsoa koskevan jäsenmäärävaatimusta; yhdistys ei saisi olla yhden hengen liike. Lisäksi on päätelty, ettei tarkoitus voi olla yhteinen, jos jäsenten kesken ei ole yhdenvertaisuutta. Vielä on saatettu ajatella, että yhteinen tarkoitus asettaa myös vaatimuksia kansanvaltaisuusperiaatteen toteuttamiselle päätäntävallan käyttämisessä.[73]

Yhdistyksen tarkoituksen yhteisyyttä koskevan lakiperusteisen vaatimuksen myötä saatetaan kysyä, onko esim. jäsenoikeuksia porrastettu niin voi-

---

[72] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Toiviainen* 1982 s. 60–61, *Saraviita* LM 1977 s. 808 ja *Halila – Tarasti* s. 33 ja 43. Vrt. esim. *Hasselbalch* s. 217 ss. ja *Hemström* 1985 s. 259 ss.

[73] Ks. *Halila – Tarasti* s. 53–54 ja KM 1984:1 s. 144. Toiviainen on katsonut yhteisyysvaatimuksen merkitsevän myös jäsenyydelle asetettavaa avoimuuden vaatimusta. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 27–28. Tämä kanta ei ole kuitenkaan saanut kannatusta. Ks. myös *Merikoski* 1935 s. 73 ja *Hemström* 1988 s. 13 ja 103–104.

makkaasti, ettei kysymyksessä enää ole yhteisen tarkoituksen toteuttaminen.[74] Yhteisyysvaatimuksenkin sisältö määräytyy positiivisen oikeuden mukaan. Niinpä yhdistysten sääntöjen ja päätösten kohtuullistamisen mahdollisuus on osaltaan vaikuttanut siihen, millä tavoin voidaan argumentoida pelkästään yhdistyksen ideaaliin perustuvalla yhdistyksen tarkoituksella.

C Toimivaltajako tutkimuksessa esiintyvänä käsitteenä

1. Käsitevalinta

Selvitettäessä, ketkä päätösvallan käyttäjät tai mitkä toimielimet voivat tehdä yhteisöä sitovia päätöksiä, käytetään ilmaisuja työnjako, tehtäväjako, päätäntävallan jakautuminen ja toimivaltajako. Kielenkäytössä on ollut epäyhtenäisyyttä. Se on osaltaan johtunut siitä, ettei yhteisösäädöksissä ole omaksuttu mitään edellä mainituista käsitteistä. Sisällöltään toisiaan vastaavista ilmaisuista ei ole havaittu syntyneen ongelmia. Oikeuskirjallisuudessakaan ei ole nähty tarpeelliseksi perustella sananvalintaa.[75] Monografian otsikossa olevan käsitteen valinnan puolesta on silti syytä esittää joitain näkökohtia.

Toimivallalla tarkoitetaan oikeuskielessä kykyä toimia oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla.[76] Yhdistysoikeudessa on lähinnä kysymys yhdistystä sitovasta päätösvallan käyttämisestä. Toimivalta voi tarkoittaa myös muita toimia kuten päätöksentekoon liittyvien ohjeiden tai valtakirjan antamista. Toimivalta jakautuu niiden kesken, joilla on valta tehdä yhdistystä sitovia päätöksiä. Kuten edellä on ilmennyt, tämän tutkimuksen otsikossa ei voida puhua toimivaltajaosta toimielinten kesken, koska päätäntävallan käyttämiseen osallistuvat keskeisimmin muut kuin yhdistyksen toimielimet. Kun toimivalta voi kuulua yhdistyksen ulkopuolisillekin, ei ole syytä käyttää ilmaisua toimivaltajako yhdistyksen päätäntävallan käyttäjien ja toimielinten välillä.

---

[74] Ks. *Halila – Tarasti* s. 281–283 ja *Riitesuo* s. 52.

[75] Koski puhuu hallintoelinten tehtävistä ja työnjaosta (*Koski* 1989 s. 117), *Taxell* (1983 s. 109) ja *Olsson* (1982 s. 76 ss.) yhteisön orgaanien tehtävistä. *Huttunen* (1984 s. 11–12) ja *Roos* (1969 s. 165 ja 309) käyttävät ilmaisuja toimivalta ja toimivaltasuhteet.

[76] Ks. esim. *Makkonen* LM 1964 s. 778 ss.

Vertailtaessa »toimivaltajakoa» käsitteenä »tehtäväjakoon» ja »työnjakoon» on huomattava, että toimivaltajako perustuu useilla oikeudenaloilla niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin vakiintuneeseen toimivallan (kompetenssin) käsitteeseen. Käsitteestä tehtäväjako saattaa syntyä sellainen vaikutelma, että yhteisössä olisi jaettava ennalta määrättyjä tehtäviä mutta ei sen sijaan kompetenssia – kykyä toimia oikeudellisesti velvoittavalla tai sitovalla tavalla. Vilkkonen on arvellut voitavan ehkä sanoa, että toimivallan jaossa eri viranomaisten kesken on kysymys työnjaosta, tehtävienjaosta.[77] Ilmaisu on kuvaava yhdistysoikeudessakin, ja se osoittaa, miten lähellä nämä käsitteet ovat vivahduksineenkin toisiaan.

2. Toimivaltakäsitteen erittelyä

Toimivaltakysymykset tulevat esiin eri oikeudenaloilla kuten yleisessä siviilioikeudessa, yhteisöoikeudessa sekä prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeudessa. Toimivalta määräytyy eri oikeudenaloilla eri tavoin pelkästään säädännäisen oikeuden eroavuuksien vuoksi. Teoreettisen lainopin tasolla tehty käsite-erittely on kuitenkin yleinen. Se on tunnettava millä tahansa oikeudenalalla, joskin sen vaikutus saattaa olla eri oikeudenaloilla erilainen.

> Analyyttisen oikeusteorian käsite-erittelyn mekanismia hyödyntäen Makkonen on osoittanut, miten toimivallan käsitettä käytettäessä on operoitu virheellisesti esineellistävän ajattelutavan pohjalta. Kunnallista toimivaltaa esimerkkinään käyttäen Makkonen on katsonut, että kysymys ei ole toimivallan delegoitumisesta. Toimivalta tarkoittaa oikeustosiseikkojen ja oikeusseuraamusten suhdetta: oikeusjärjestys liittää tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä seuraamuksia.[78]

Yksityisoikeudessa toimivalta tarkoittaa kykyä tehdä sitovia oikeudellisia toimia omassa yksityisautonomisessa piirissä. Julkisoikeudessa toimivalta ulottuu julkisen vallan käyttönä ulkopuolisiin, oikeus- ja hallintoalamaisiin. Toimivallan eroa yksityis- ja julkisoikeudessa voidaan siten luonnehtia niin, että yksityisoikeudessa toimivalta määräytyy yksityisautonomian mukaisissa rajoissa ja julkisoikeudessa julkisen vallan orgaaneille mahdollisten toimintojen mukaisesti.[79]

---

[77] Ks. *Vilkkonen* 1977 s. 313–314.
[78] Ks. *Makkonen* LM 1964 s. 778–784 sekä sen johdosta *Vilkkonen* 1977 s. 313–314.
[79] Ks. kysymyksenasettelusta esim. Kalima s. 223 ss.

Karakterisointia voidaan jatkaa toteamalla toimivaltajaon olevan julkisoikeudessa pääasiallisesti subjektien (viranomaisten) välistä eikä sisäistä toisin kuin yhteisöoikeudessa. Julkisoikeudessa toimivaltaa osoittavat säännökset ovat julkisoikeudellisia ja säännönmukaisesti pakottavia, ja niihin sisältyy myös norminantovaltaa.[80] Yhteisöoikeudessa normit ovat taas vain osaksi pakottavia, ja ne perustuvat osaksi yhtiöjärjestykseen, yhdistyksen sääntöihin tai vastaavaan normilähteeseen eli yhteisön »sisäiseen lakiin».

Hallinto-oikeudessa toimivallan käsitteellä on kysymyksenasettelun ja yleisten oppien kannalta keskeinen merkitys. Metodin kehittymisen myötä hallinto-oikeudellisissa monografioissa, erityisesti väitöskirjoissa, on teeman vähänkin salliessa käsitelty toimivallan käsitettä 1960-luvun lopulta alkaen. Holopainen on eritellyt kunnan, Sinisalo poliisin, Kalima pankkitarkastusviraston, Mäenpää keskusviraston ja Tuori valtion sivuelinorganisaation toimivaltaa. Merkille pantavia ovat olleet myös Vilkkosen ja Konstarin väitöskirjatyöt. Tutkimuksen vaikutus näkyy siinä, että pohdittaviksi ovat tätä kautta tulleet mm. hallinnon käsite, valtion ja oikeuden välinen suhde sekä valtion toimintojen ykseys.[81]

Yksityisoikeuspainotteisessa yhteisöoikeudessa ei ole sijaa sellaiselle oikeudenalan ydinkysymyksiin ulottuvalle toimivaltaerittelylle kuin hallintooikeudessa. Niinpä yhteisöoikeudessa toimivaltaan ei säännönmukaisesti kuulu toimimisvelvollisuutta toisin kuin hallinto-oikeudessa, joten tämän puolen selvittäminen ei kuulu toimivallan eikä toimivaltajaon piiriin.[82] Julkis- ja yksityisoikeudessa määräytyy eri tavoin myös se, missä määrin toimivaltaan liittyy ohjaavia vaikutuksia.[83] Kysymyksiä toimivallan siirrosta ja delegoimisesta voidaan tarkastella yhteisestä ei-esineellistävästä näkökulmasta, mutta normipohjassa on runsaasti lähestymistapaankin vaikuttavia eroja.

Yhdistysoikeudellisten toimivaltajakokysymysten perustan saatetaan ajatella olevan siinä, että yhdistys ei voi luonnollisen henkilön tavoin itse käyttää päätäntävaltaansa ja vastata tahdonmuodostuksestaan. Yhdistyksissä on oltava ainakin kaksikantainen organisaatio; toisena tasona on jäsenistö ja toisena hallitus. Näiden välille syntyy selvittämistä vaativia toimivaltajakoti-

---

[80] Ks. esim. *Mäenpää* 1979 s. 211 ss.

[81] Ks. esim. oikeudellisesta toimivallasta sekä julkisen orgaanin toimivallan eri lajeista (*Holopainen* 1969 s. 64 ss.), orgaanin toimivallasta hallinto-oikeudessa (*Kalima* s. 194 ss.), eksekutiivin yleisen organisaatiovallan valtiosääntöoikeudellisesta perustasta (*Tuori* 1983 s. 456 ss.) ja valtion tehtävistä (mm. *Mäenpää* 1979 s. 133 ss.) olevia esityksiä.

[82] Ks. esim. *Tirkkonen* Rp I s. 108 ja *Tirkkonen* Sp I s. 106.

[83] Ks. esim. *Tuori* 1983 I s. 369 ss.

lanteita. Monitahoisemmassa organisaatiorakenteessa niitä on tietenkin enemmän. Asetelma olisi toinen, jos yhdistyksissä voisi olla yksitasoinen organisaatio niin kuin säätiöissä.[84]

Lainsäätäjä on osoittanut yhdistyslaissa rekisteröidyille yhdistyksille oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden sekä erikseen määrätyille orgaaneille ja muille tahoille kyvyn toimia yhdistystä oikeudellisesti velvoittavalla ja sitovalla tavalla. Tämä on pohjana yhdistysten toimivallan ja toimivaltajaon määräytymiselle. Toimivaltajako voidaan johtaa kussakin yhdistyksessä yleisestä laista (yhdistyslaista) ja yhdistyksen »sisäisestä laista» (yhdistyksen säännöistä). Toimivaltajaon määräytyminen eri tilanteissa (toimivallan pidättäminen, delegoiminen jne.) perustuu näin lakiin ja sääntöihin.

Toimivaltajakokysymysten selvittämiseksi on lain säännösten ja yhdistysten sääntöjen määräysten systematisoinnin ja tulkitsemisen ohella luotava ja kehiteltävä yleisiä oppeja. Erikseen ei kuitenkaan tarvitse pohtia, onko toimivallan käsitteeseen sisäänrakennettuna esitetyn kaltaisia toimivallan siirtymistä koskevia elementtejä.

Päätösvallan käyttäjien ja toimielinten toimivaltajakokysymyksiä yhdistysoikeudessa selvitettäessä ei ole sanottavasti hyötyä oikeustoimilain 2 lukuun perustuvasta oikeustoimiopillisesta erittelystä. Jälkimmäinen koskee valtuutukseen perustuvaa edustamista. Toimivallassa ja sen jakautumisessa on kysymys päätöksen tekemisestä. Silloin kun esillä ei ole yhdistyksen edustusvalta, toimivallan ja kelpoisuuden välisellä suhteella ja kelpoisuutta rajoittavilla toimiohjeilla ei ole merkitystä.

Hallinto-oikeuden keskeisiin kysymyksiin kuuluu se, mitkä asiat voivat olla (viranomaisen) toimivallan kohteena. Yhdistysoikeudessa tällä asialla on vähemmän kantavuutta niin käsite-erittelyn kuin oikeuden sisällönkin kannalta. Yhdistysoikeudessa on suoritettava rajausta yhtäältä valmistelun ja toisaalta toimeenpanon suuntaan. Merkitystä on myös sillä, mikä katsotaan toimivaltaan kuuluvaksi päätöksenteoksi ja mikä sen ulkopuolelle jääväksi (juoksevien) asioiden hoidoksi.

Käsite-erittelyn myötä ei kuitenkaan ole saatavissa vastauksia oikeuskysymyksiin. Samaa on sanottava siitä, että yhdistysoikeudellinen toimivalta ei ole yhtä säännönmukaisesti yksinomaista kuin se on esimerkiksi prosessioikeudessa (tuomioistuinten toimivalta). Tähän seikkaan kytkeytyvät oikeusongelmat eivät kuitenkaan ratkea käsiteanalyysin avulla.

---

[84] Ks. kysymyksenasettelusta *Aro* 1971 s. 185 ss.

2 § Yhdistystoiminta

A Havaintoja Suomen yhdistys-toiminnasta

1. Tietoja ja arvioita yhdistystoiminnan laajuudesta

Vuoden 1990 alusta toteutunutta yhdistyslakiuudistusta valmisteltaessa yhdistyslakikomitea selvitytti Tampereen yliopiston kanssa yhdistystoiminnan laajuutta ja kehittymistä yhdistysrekisteritoimistosta saatavien tietojen valossa. Tämän tuloksena valmistui vuonna 1982 julkaisu »Yhdistystoiminnan levinneisyys Suomessa vuosina 1919–1980».[1] Sen oli määrä palvella sekä lainvalmistelua että yhteiskuntatutkimusta.

Ensimmäisen kerran yhdistysrekisteritoimiston materiaalia laajasti hyödyntäneessä tutkimuksessa ei tullut esiin mitään erityisen yllättävää. Se kuitenkin tarkensi siihenastista kuvaa yhdistystoiminnan laajuudesta ja kohdentumisesta. Vuonna 1989 em. selvityksen tilastotiedot saatettiin julkaisua »Yhdistysoikeus» varten ajan tasalle vuoteen 1987 asti. Samoihin aikoihin ilmestyi osin vastaavalta pohjalta tilastotietoja Suomen Akatemian tutkimusprojektista »Yhdistyslaitos Suomessa 1800-luvulta 1900-luvulle».[2] Käytettävissä olevien selvitysten valossa on mahdollista pohtia, millaisia numeerisia tietoja yhdistystoiminnasta on yleensä käytettävissä ja millaisen pohjan ne antavat yhdistysten organisaatiota koskevalle oikeustutkimukselle.

---

[1] Julkaisu on ilmestynyt oikeusministeriön julkaisusarjassa OM 1982:12. Ks. selvityksen laatimisesta OM 1982:12 s. 3 ja KM 1984:1 s. 13.

[2] Ks. *Halila – Tarasti* s. 22–28 ja *Suomen Kartasto* s. 1–7, johon on koottu ja analysoitu Akatemian projektin tietoja.

Yhdistysrekisterissä oli 1.8.1993 rekisteröityjä yhdistyksiä 97 189. On vaikea arvioida, kuinka moni niistä on tosiasiallisesti toimiva. Toiminnan vähimmäisvaatimukseksi voidaan asettaa sääntömääräisten kokousten pitäminen, mutta tästäkään ei ole käytettävissä tietoja. Vuonna 1991 rekisteristä poistettiin 24 700 yhdistystä, jotka eivät olleet tehneet 30 vuoteen rekisteri-ilmoitusta eivätkä olleet Virallisessa lehdessä julkaistusta kuulutuksesta huolimatta ilmoittaneet toimintansa jatkumisesta. Vuosina 1970–1987 rekisteriin merkittiin 36 507 uutta yhdistystä.[3] Yhdistysrekisterissä olevista yhdistyksistä on siis noin kolmannes perustettu viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana.

Toimialoittain yhdistykset jakautuivat vuonna 1987 seuraavasti: Suluissa vuosina 1980–87 rekisteröityjen yhdistysten jakautuminen.[4]

Puoluepoliittiset yhdistykset	22,6 %	(8,4 %)
Ammatti- ja elinkeinoyhdistykset	27,9 %	(17,9 %)
Sosiaaliala	10,3 %	(12,1 %)
Kulttuuriala	8,4 %	(14,2 %)
Liikunta-, nuoriso- ja harrastustoiminta	22,2 %	(35,6 %)
Uskonnolliset ja muut katsomukselliset	2,0 %	(1,4 %)
Maanpuolustus ja rauhantyö	1,9 %	(1,5 %)
Kansainväliset järjestöt ja ystävyysseurat	1,5 %	(1,9 %)
Muut yhdistykset	3,2 %	(7,0 %)
	100,0 %	(100,0 %)

Toimialakohtaisesti rekisteröidyt yhdistykset on jaoteltu vuotta 1987 koskevassa selvityksessä yhdeksään ryhmään. Vuoden 1980 ja sitä edeltäneiden vuosien selvityksessä oli käytössä myös alaryhmittely, joka syvensi tietoja yhdistysten jakautumisesta. Vuonna 1980 oli kaikista yhdistyksistä esim. palkansaajayhdistyksiä 15,1 %, maatalouteen ja sen sivuelinkeinoihin liittyviä yhdistyksiä 10,1 % sekä liikuntayhdistyksiä 7,9 %.[5]

Vuonna 1987 noin puolet yhdistyksistä oli toimialaltaan joko puoluepoliittisia tai ammatti- ja elinkeinoyhdistyksiä. Näiden määrä 1980-luvulla rekisteröidyistä uusista yhdistyksistä oli sen sijaan vain neljännes. Suurin uusien yhdistysten ryhmä oli puolestaan liikunta-, nuoriso- ja harrastusjärjestöjen ryhmä eli sanalla sanoen vapaa-ajan järjestöt. Tämä osoittanee yhdistystoiminnan painopisteen vähittäistä siirtymistä yhteiskunnallisesta vaikut-

[3] Ks. *Suomen Kartasto* s. 2 ja *Halila – Tarasti* s. 23.
[4] Ks. *Halila – Tarasti* s. 26.
[5] Ks. OM 1982:12 s. 19–36 ja *Suomen Kartasto* s. 3–6.

tamisesta privatisoitumista ilmentävien toimintojen suuntaan. Järjestöryhmät ovat silti yhä suurimmat niillä aloilla, joilla organisoituminen on tapahtunut kiinteisiin tai kiinteähköihin liittoihin. Enin osa yhdistyksistä on liittoihin kuuluvia paikallis- tai muita osastoja, joissa jäseninä ovat yksityiset henkilöt. Liittokytkennöistä ei kuitenkaan ole tilastotietoja.

Pysyvänä yhdistyselämän piirteenä on lainsäädäntömuutosten jälkeenkin se, että käyttövoiman loputtua osa yhdistyksistä lakkaa vähitellen toimimasta purkamispäätöstä yleensä kuitenkaan tekemättä. Taustalla on tavallisesti inhimillisten tekijöiden ohella toiminnan perustana olevien aatteiden ja tarpeiden kehitys: niiden syntyminen, kukoistus, ehtyminen ja kuolema.

Suomessa on rekisteröityjen yhdistysten ohella huomattava joukko rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Sellaisia ovat mm. ne yhdistysrekisteristä vuonna 1991 poistetut yhdistykset, joita ei ole sen jälkeen purettu. Kyseisistä yhdistyksistä enin osa lienee tosin lopettanut toimintansa. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä ovat myös mm. monien oppilaitosten oppilaskunnat, joidenkin liittojen piirijärjestöt sekä liittokokonaisuuksien alatasoilla ammattiosastojen työhuonekunnat ja urheiluseurojen lajikohtaiset jaostot. On vain arvailtavissa, missä määrin Suomessa on sellaista pienimuotoista toimintaa, jonka organisoitumisen saatetaan katsoa ylittävän rekisteröimättömän yhdistyksen kynnyksen. Suomessa on ollut runsaan sadan vuoden ajan tunnusomaista se, että joukkoliikkeet ovat organisoituneet oikeuskelpoisiksi yhdistyksiksi. Nyttemmin on kansalaisliikkeitä ja -toimintoja, jotka eivät enää vanhaan tapaan järjestäydy (minkäänlaisiksi) yhdistyksiksi.[6]

> Yhdistysrekisteriin merkitsemättömiä oikeuskelpoisia aatteellisia yhdistyksiä ovat eräät lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset kuten korkeakoulujen ylioppilaskunnat ja osakunnat. Vaikka ne ovat julkisoikeudellisia, niissä harjoitettavaa toimintaa voidaan luonnehtia järjestötoiminnaksi.

Suomessa ei ole luotettavia tietoja yhdistysten kokonaisjäsenmääristä. Yhdistysten ei ole tarvinnut ilman eri perustetta ilmoittaa jäsenmääriään viranomaisille, eikä kansalaisilta ole tiedusteltu jäsenyyksiä esim. henkikirjoituksen yhteydessä. Erityisesti merkittävät liitot ovat kuitenkin ilmoittaneet jäsenmäärätietojaan. Ne eivät ole vastanneet niitä tietoja, joita on saatu haastatteluissa kansalaisten kuulumisesta järjestöihin. Virheitä saattaa olla molemmissa lähteissä; erityisesti haastattelutiedot voivat olla tilastollisesti vain suuntaa-antavia. Erot johtuvat kenties myös siitä, mitä jäsenyydellä tarkoi-

[6] Ks. *Halila – Tarasti* s. 22, 35 ja 549–550.

tetaan – koskeeko se vain toimivia yhdistyksiä ja edellyttääkö se esim. jäsenmaksuvelvoitteiden hoitamista. Moni ei tiedä tai ei muista kuuluvansa esim. sellaiseen yhdistykseen, johon on liittynyt vain saadakseen järjestön lehden.

Järjestöjen omien ilmoitusten mukaan urheilun neljän keskusjärjestön (SVUL, TUL, CIF ja SPL) seurojen jäsenmäärä on lähes kaksi miljoonaa, aikaisemman neljän palkansaajain keskusjärjestöjen liittojen henkilöjäsenten määrä noin 1 892 000 sekä rekisteröityjen puolueiden henkilöjäsenmäärä lähes 700 000. Joukossa on päällekkäisyyksiä ainakin urheilujärjestöissä; yksityinen henkilö voi kuulua ja käytännössä usein kuuluukin jäsenenä moneen urheiluseuraan.[7] Esitettyjen lukujen valossa tuntuu yllättävältä, että 1980-luvun lopulla on aikuisväestöstä esitetty kuuluvan poliittisiin yhdistyksiin 10 %, urheiluseuroihin 20 % ja ammatillisiin järjestöihin 69 %. Aikuisväestön kuulumisesta järjestöihin yleensä on ilmoitettu saadun kyseisenä aikana seuraavia tietoja: 19–65 ikävuoden välillä olevista suomalaisista 20–25 % ei kuulunut mihinkään järjestöön, noin 36 % kuului vain yhteen järjestöön, noin 20 % kuului kahteen järjestöön, noin 10 % kolmeen järjestöön sekä 13 % useampaan kuin kolmeen järjestöön. Jäsenmäärät ovat tämän selvityksen perusteella vähäisempiä kuin niiden on kenties arveltu olevan. Suomalaisten yhteiskunnallinen aktiivisuus ja omakohtainen osallistuminen osoittautuvat pohjoismaisessa vertailussa muita vähäisemmäksi. Toiselta puolen ei saatujen tietojen mukaan suomalaisten kuuluminen järjestöihin näytä olevan ainakaan olennaisesti vähenemässä.[8]

Yhdistystoiminnan volyymia saatetaan mitata myös toimi- ja luottamushenkilöiden sekä aktiivijäsenien määrillä. Tästäkään ei ole esittää kokonaislukuja vaan ainoastaan järjestökohtaisia tietoja. Sama koskee yhdistysten varallisuutta ja rahaliikennettä (liikevaihtoa). On yhdistyksiä, joilla ei ole lainkaan rahaliikennettä, vaikka niillä on muuten kohtalaisestikin toimintaa. Monilla aatteellisilla yhdistyksillä on toisaalta huomattavakin varallisuus ja liikevaihto. Tämän vuoksi niissä myös tehdään merkittäviä omaisuudenhoito- ja liiketoimintapäätöksiä.

Suomea on ollut tapana kutsua yhdistysten luvatuksi maaksi.[9] Sanonta on ollut käytössä jo silloin, kun rekisteröityjen yhdistysten ja niiden jäsenten määrä oli nykyistä tuntuvasti alhaisempi. Sen pontimena on saattanut olla

---

[7] Ks. yhdistysten jäsenmääristä KM 1979:47 s. 13, *Halila – Tarasti* s. 31.

[8] Ks. *Suomen Kartasto* s. 6–7.

[9] Ks. viimeaikaisiakin käyttöyhteyksiä esim. *Halila – Tarasti* s. 24, *Halila* DL 1991 s. 303–304 ja *Suomen Kartasto* s. 7.

se, että Suomessa on ollut viime vuosisadan lopulta alkaen paljon erimuotoisia yhdistyksiä. Vähitellen yhdistyksiä on perustettu lähes kaikille ajateltavissa oleville toimialoille.[10] Yhdistysten lukumäärä on osaksi johtunut maantieteestä, asutuksen hajaantuneisuudesta sekä poliittisista, kielellisistä ja muista syistä aiheutuvasta järjestöelämän pirstoutuneisuudesta. Suomen yhdistyselämälle on ollut tyypillistä vuoroin ilmenneet hajaantuminen ja pyrkimys voimien kokoamiseen. 1990-luvun alkupuoliskolla järjestöjen yhdistämiset ovat olleet esillä monilla toimialoilla osaksi taloudellisen laman vuoksi ja osaksi muista syistä.[11]

Kansainvälistä vertailupohjaa on käytettävissä vain niukalti arvioitaessa sitä jäsenmäärätietojen valossa hieman horjutettua käsitystä, että Suomi olisi erityisen aktiivisen järjestötoiminnan maa. Esimerkiksi Skandinavian maissa ei ole aatteellisista yhdistyksistä viranomaisen pitämää rekisteriä. Yhdistysten verkko kattaa kuitenkin kaikissa pohjoismaissa samat kohdealueet. Lukumäärävertailussa on otettava huomioon se, että eri maissa yhdistysten piiriin ei lueta yhteenliittymiä samoin perustein. Suomessa toisin kuin monissa muissa maissa aatteellisten yhdistysten lukuun ei lasketa uskonnollisia yhdyskuntia, eräitä taloudellisia yhdistyksiä eikä korkeakoulujen ylioppilaskuntia. Yhdistysten määrässä väestömäärään suhteutettuna Suomi lienee ainakin Euroopassa korkealla sijalla.[12]

2. Yhdistysten tehtävistä, organisaatiosta ja päätöksenteosta

Yhdistyslaissa säänneltyjen yhdistysten tarkoitukseksi on määritelty laissa »jonkin aatteellisen tarkoituksen yhteinen toteuttaminen». Muualla lainsäädännössä kuten puolue- ja työehtosopimuslaeissa on säädetty siitä, millainen yhdistyksien säännöissä määrätyn tarkoituksen on oltava, jotta kysymyksessä olevia lakeja voidaan niihin soveltaa. Missään ei ole sen sijaan rajoitettu yhdistysten mahdollisuutta määrätä säännöissään tarkoitustaan ja toimintamuotojaan.

---

[10] Ks. *Halila* DL 1991 s. 303–304.

[11] Ks. *Halila* DL 1991 s. 306.

[12] Norjasta on verrattain uusia tietoja yhdistystoiminnan laajuudesta (NOU 1988:17) – jopa enemmän kuin Suomesta. Ks. jäsenmäärätiedoista esim. Ruotsin osalta *Hemström* 1988 s. 28–30 sekä Saksan liittotasavallan *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 738–739. Ks. myös *Suomen Kartasto* s. 7.

Yhdistysten tehtävät on voitu määritellä seuraavasti:[13]

- yhteiskunnan poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttaminen
- ryhmäetujen ajaminen
- palvelujen tuottaminen
- vapaa-ajanviettomahdollisuuksien tarjoaminen yhdistystoiminnan puitteissa

Yhdistysten em. yhteiskunnallisista tehtävistä kaksi ensimmäistä ovat tunnusomaisia puoluepoliittisille yhdistyksille ja taloudellisille etujärjestöille sekä kaksi jälkimmäistä mm. sosiaali-, harrastus- ja kulttuurijärjestöille. Tehtäväalueissa on kuitenkin päällekkäisyyksiä, ja painopisteen asettuminen riippuu myös siitä, onko kysymyksessä henkilöjäsenyhdistys vai liitto.

Aikaisemman yhdistyslain mukaan yhdistyksen tarkoitus ei saanut käsittää viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Vaikka tästä ei enää säädetä laissa, yhdistys ei voi ilman lain tukea ottaa itselleen tuomioistuimille tai hallintoviranomaisille kuuluvia julkisen vallan tehtäviä. Yhdistyksille on kuitenkin siirretty tai siirtynyt toimintoja, jotka ovat lähellä julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä. Järjestöjen yhteistyö viranomaisten kanssa voi olla niin läheistä, että järjestöt on mielletty julkisen vallan koneiston osaksi. Toisaalta julkiselle vallalle on siirretty monia sellaisia palvelujen tuottamista koskevia toimintoja, jotka yhdistykset ovat alun alkaen organisoineet ja hoitaneet. Järjestöillä on Suomessa yhä – paljolti julkisen rahoituksen turvin – tehtäviä, jotka ovat monissa muissa maissa julkisyhteisöjen käsissä.

Ammattiin ja elinkeinoihin perustuvia yhdistyksiä kutsuttiin sotien jälkeisiin vuosiin asti painostusjärjestöiksi. Nyttemmin on vakiintunut ilmaisu taloudellinen etujärjestö. Uuden käsitteen omaksuminen ilmentää tehtävien muuttumista. Työehtosopimuspolitiikan laajennuttua tulopolitiikaksi työmarkkinajärjestöt ovat ulottaneet vaikutuksensa palkkapolitiikasta ja muista työsuhteen ehdoista sopimisesta laajalti talouspolitiikkaan ja muuallekin yhteiskuntapolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen. Edustajiensa välityksellä ne ovat osallistuneet hallinnolliseen päätöksentekoon ja tuomiovallankin käyttämiseen. Keskitetty sopimusjärjestelmä ei kuitenkaan ole vastannut täysin siihen kohdistettuja odotuksia, minkä vuoksi on vaadittu päätöksenteon hajauttamista. Liittomuotoisissa yhdistyksissä jännite keskus- ja jäsenjärjestöjen välillä on voinut olla tämänkin vuoksi tuntuva.

---

[13] Ks. OM 1982:12 s. 122 sekä myös OM 1976:11 s. 62–69.

Julkisen vallan tehtävien laajenemisesta ja yleisestä politisoitumiskehityksestä on seurannut myös puolueiden vallan kasvu. Puolueiden on katsottu muuttuneen osaksi yhteiskunnan hallintokoneistoa sen sijaan, että ne olisivat kansalaisten kanava julkiseen hallintoon ja siihen vaikuttamiseen. Vieraantuminen politiikasta ja poliittisten järjestöjen stagnaatio ovat antaneet ajattelemisen aihetta puolueiden järjestöpolitiikasta vastaaville.

Yhdistysten erilainen tarkoitus, yhteiskunnallinen asema ja jäsenistö ovat vaikuttaneet siihen, että päätäntävallan käyttämisessä ovat korostuneet erilaiset asiat. Toiminnan painopiste voi olla joko ulospäin suuntautuvaa tai yhdistyksen sisäistä. Jos tarkoituksena on yhteiskunnan poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttaminen, organisaation keskeisin osa on tavallisesti keskustasolla. Jäsenyhdistysten rooli ymmärretään tällöin ensisijaisesti keskusjärjestöä tukevaksi. Jäsenyhdistysten henkilöjäsenet ovat kiinnostuneita lähinnä siitä, millaisia päätöksiä keskustasolla tehdään. Intressiään ei rivijäsenistö kokene henkilökohtaiseksi sillä tavoin kuin monissa muissa yhdistyksissä. Vähemmän tärkeäksi koetaan jäsenen ja sen yhdistyksen suhde, johon asianomainen kuuluu, ellei kysymys ole paikallisista asioista kuten kunnallispolitiikkaan vaikuttamisesta.

Liittomuotoisissa organisaatioissa toiminnan painopiste ei välttämättä ole ylimmällä tasolla. Niinpä ammattiliitoissa tehtävänä on ryhmäetujen ajaminen. Niissä korostuu henkilöjäsenen kannalta päätösten vaikutus hänen omaan asemaansa. Henkilöjäsenen näkökulmasta on olennaista se, mikä päätöksentekoporras on tällöin avainasemassa – ammattiosasto, ammattiliitto vai keskusjärjestö. Jos järjestön sisällä on erilaisia ammattiryhmiä, vaaleissa saattaa ryhmäintressien vuoksi korostua pyrkimys oman ryhmän mahdollisimman suuren edustuksen saamiseen järjestön johtotehtäviin.

Keskusjärjestön tehtävänä voi olla mm. palvelujen tuottaminen ja jäsenliittojen toiminnan tukeminen. Tällöin toiminnan painopisteen halutaan olevan liitoissa eikä keskusliitossa. Urheilujärjestöissä ja muissa yhdistyksissä, joissa on keskeisellä sijalla palvelujen tuottaminen sekä vapaa-ajanviettomahdollisuuksien tarjoaminen jäsenille, varsinainen päätöksenteko ei ole yleensä toiminnassa olennaista. Enintä osaa jäsenkunnasta ei kiinnosta se, ketkä käyttävät päätäntävaltaa ja millaisia päätöksiä tehdään, jos palvelujen hyödyntämisessä ja toimintaan osallistumisessa ei ole ongelmia. Jos kysymys on muusta kuin harrastuksesta, niin kuin se on urheilujärjestöissä edustusurheilijoilla, saatetaan sen sijaan kilpailusääntöjä ja -sopimuksia sekä kurinpitoa koskevaa päätöksentekoa pitää omakohtaisestikin tärkeänä.

Yhdistyksissä ja liitoissa voi olla sisäisiä jännitteitä sekä vertikaalisella että horisontaalisella tasolla. Mitä herkempi voimatasapaino on, sitä koros-

tuneemmassa asemassa on päätöksentekoprosessi. Konflikteja voi syntyä missä tahansa järjestötyypissä. Niiden syvyys johtuu paljolti siitä, miten merkittäväksi jäsenistö kokee kysymyksessä olevan yhdistyksen. Harrastus on monille kansalaisille ammattia tärkeämpi. Tämä vaikuttaa myös kiinnostukseen järjestötoimintaa kohtaan, varsinkin jos harrastus painottuu kollektiiviseen toimintaan. Sisäiset ristiriidat saattavat juontaa juurensa yhdistyksissä aatteellisten erimielisyyksien ja ryhmäkuntaintressien ohella henkilöristiriidoista tai vaikeuksista sovittaa yhteen varsinaista toimintaa koskevia pyrkimyksiä. Erimielisyyksien ratkaiseminen on päätöksenteon kannalta erilaista sen mukaan, onko kysymys liiton ja sen jäsenyhdistyksen toimintapolitiikkaa koskevista ristiriidoista etujärjestössä vai esim. metsästysseuran jäsenten sopeutumattomuudesta samaan jahtiporukkaan.

Järjestöjen yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisääntyminen on ollut yhtenä syynä järjestötoiminnan keskittymiseen ja yhdistysten koon kasvuun ja päinvastoin – voimien kokoaminen on lisännyt järjestöjen mahtia. Tämä on asettanut järjestöille uusia organisaatiota koskevia vaatimuksia. Keskeisiä kysymyksiä on ollut jäsenistön vaikutusvallan turvaaminen päätöksenteossa sekä sen takaaminen, ettei vieraantuminen johda jäsenkunnan menettämiseen. Johtamismenetelmien ja suunnittelutyön kehitys ovat vaikuttaneet yhdistysten toimintaan samalla kun ryhmätyön merkitys on korostunut.

Olennaista päätöksenteon organisoimisessa on usein se, missä määrin päätäntävaltaa kuuluu toimivalle johdolle ja missä määrin luottamushenkilöille. Luottamushenkilöiden tärkein tehtävä saattaa olla toimivan johdon valitseminen, ja mahdollisuus vaikuttaa toimintaan tämän jälkeen saattaa olla lähinnä vain johdon erottamisessa. Toiminnan ja päätöksenteon luonne riippuu yhdistyksissä myös siitä, onko toiminta rahoitettava jäsenmaksutuloilla ja jäsenistön talkootyöllä vai voidaanko käyttää ulkopuolisia avustuksia sekä maksullisia palveluita. Jos yhdistyksen talous ja toiminta perustuvat jäsenmaksutulojen varaan, jäsenistö äänestää yhdistyksen puolesta tai sitä vastaan harkitessaan, maksaako jäsenmaksunsa vai ei.

Yhdistysten päätäntävallan käytössä on Suomessa ollut osaksi lainsäädännöstä johtuva perinne, jonka mukaisesti jäsenet ovat käyttäneet päätäntävaltaansa kokouksissa. Lainuudistuksessa on tehty mahdolliseksi demokratian syventäminen siirtämällä päätöksenteko kokousmenettelyn asemesta tapahtuvaksi postitse tai erillisissä äänestystilaisuuksissa sekä korvaamalla edustuksellinen demokratia suoralla demokratialla määräämällä päätöksentekijöiksi liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt.

1970-luvulla käydyssä julkisessa keskustelussa esitettiin vaatimuksia ainakin yleisluonteisten säännösten sisällyttämistä lainsäädäntöön puolueiden

ja työmarkkinajärjestöjen sisäisen päätöksenteon kansanvaltaisuudesta.[14] Sittemmin tällaiset vaatimukset ovat vähentyneet, eikä niitä ole otettu lainsäädännössä huomioon. Vasta kuluvan vuosikymmenen ehdittyä pidemmälle voidaan arvioida sitä, missä määrin on ollut perusteltua luottaa järjestöjen omaan tahtoon ja kykyyn huolehtia niille itselleen parhaiten soveltuvien päätöksentekomuotojen ja organisaatiomallien käyttämisestä.

Organisaatiotaan rakentaessaan yhdistykset joutuvat päättämään, millä tasoilla päätöksiä tehdään ja miten monijäsenisiä toimi- ja hallintoelimet ovat. Suppea hallinto johtaa helposti vallan kasautumiseen. Näin voi käydä silloinkin, kun organisaatio on laaja ja siten raskasliikkeinen. Kovin monijäseninen toimielin ei näet voi yleensä olla kollektiivina toimintakykyinen, minkä vuoksi valta keskittyy helposti harvoille johtohenkilöille.[15]

Vallan kasaantumista suurempi ongelma on useissa yhdistyksissä tehokkaan johdon tai jäsenpohjan puuttuminen. Se voi johtaa toiminnan halvaantumiseen. Syy on usein kuitenkin organisaation miehityksessä eikä itse organisaatiossa. Miten demokraattisesti tai oligarkkisesti yhdistystä johdetaan, ei useinkaan johdu yhdistyslaista tai yhdistyksen säännöistä vaan yhdistyksessä kulloinkin vallitsevista olosuhteista.

Vaikka yhdistystoiminta vaikuttaa olevan Suomessa vakaalla pohjalla ja kykenevä etsiytymään uusillekin alueille, historiallisesti tarkastellen järjestötoiminnan ainakin järjestöjen kasvun aika näyttää olevan Suomessa(kin) ohitse. Uusia aatteita ja niihin perustuvia joukkoliikkeitä ei synny sillä tavoin kuin ennen viime vuosisadan vaihdetta ja vähän sen jälkeen. Yhdistysorganisaatioiden suhteellinen merkitys yhteiskunnassa lienee vähenemässä. Yhdistystoimintaankin vaikuttaa se, että kansalaiset ovat mm. median kehittymisen vuoksi aikaisempaa enemmän vastaanottajia ja vähemmän (yhdistyksissä) toimijoita. Kansalaisyhteiskunnan kannalta järjestöjen rooli on myös muuttunut, kun ammattimainen johtaminen on korvannut luottamusmiespainotteista osallistumista.

3. Yhdistystoiminnan sääntelyn perusteita

Yhdistystoiminnan sääntelyn perustana on Suomessa hallitusmuodon 10 §, jossa on vahvistettu kansalaisten yhdistymisvapauden periaate ja jossa

[14] Ks. KM 1974:27 s. 34–39 sekä KM 1975:88 s. 26–30. Erityisen aktiivisesti toimi kansanvaltaisuuden takaamiseksi puoluetoiminnassa Merikoski. Ks. *Merikoski* 1935 s. 170–171.

[15] Vrt. säätiöiden osalta *Aro* 1971 s. 201–203.

on säädetty siitä annettavan säännöksiä lailla. Hallitusmuodossa tarkoitettuna lakina on ollut aluksi tammikuussa 1919 säädetty yhdistyslaki (1/19). Se oli voimassa siihen tehtyine muutoksineen vuoden 1989 loppuun. Vuoden 1990 alusta tuli voimaan em. lain korvannut yhdistyslaki (503/89), jonka valmistelu oli kestänyt runsaan vuosikymmenen.

Lainuudistuksen keskeisiin tarkoituksiin kuului lain saattaminen vastaamaan nykyaikaisen järjestötoiminnan asettamia vaatimuksia.[16] Aikaisempaa lakia pidettiin aukollisena ja tulkinnanvaraisena. Ongelmaksi koettiin se, että laki oli laadittu ensisijaisesti sellaisia yhdistyksiä varten, joissa jäsenenä on vain yksityisiä henkilöitä ja joissa jäsenet käyttävät päätäntävaltaansa yhdistyksen kokouksessa. Erityisesti liittomuotoisten yhdistysten päätäntävallan käyttämistä ja organisaation kehittämistä vaikeutti se, että ääni- ja maksuasteikkojen sekä toimielimen kokoonpanon määräytymisen muutoksiin vaadittiin säännönmukaisesti jokaisen jäsenen suostumus. Sama koski sellaisia vaalitavan muutoksia, joilla jäsenyhdistyksiltä poistettiin mahdollisuus valita omat edustajansa liiton toimielimiin.

Nykyisessä laissa on otettu huomioon yhdistysten erimuotoisuus ja muu erilaisuus lisäämällä sääntelyn väljyyttä ja sallimalla aikaisempaa enemmän vaihtoehtoisuutta. Siinä ei ole pakotettu yhdistyksiä samaan muottiin, vaan yhdistysten on annettu valita itselleen parhaiten soveltuvat päätäntävallan käyttämisen muodot. On lähdetty siitä, että yhdistystoiminnan kulmakiviin kuuluva kansanvaltaisuuden periaate voi tulla toteutetuksi järjestöissä eri tavoin. Sääntely on pakottavaa vain siltä osin, kuin on pyritty varmistamaan kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen päätöksenteossa. Kaikin osin lakia ei ole voitu kirjoittaa niin, että pakottavuuden ja tahdonvaltaisuuden rajat ilmenisivät suoraan lakitekstistä.[17]

Vaikka yhdistyslaissa on hyväksytty erilaisia päätöksentekotapoja ja kansanvaltaisuuden toteuttamismuotoja, niiden keskinäisellä priorisoinnilla, järjestykseen asettamisella, on pyritty vaikuttamaan siihen, mihin suuntaan järjestötoiminta kehittyy. Sellaiset sääntömuutokset on tehty mahdollisimman helpoiksi, joita on haluttu suosia. Tämän pidemmälle ei ole kuitenkaan menty. Yhdistyksen vähemmistölle ei ole annettu laissa mahdollisuutta vaatia päätöksen tekemistä jollain tietyllä tavalla kuten vaalin toimittamista suhteellisena tai päätösten tekemistä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse sen sijaan, että ne tehdään kokouksessa. Säännöissä voidaan tosin määrä-

---

[16] Ks. lainuudistuksen tavoitteista ja muutosten kantavuudesta *Halila – Tarasti* s. 10–12 sekä *Halila* LM 1989 s. 1128–1132.

[17] Ks. *Halila* DL 1986 s. 476–478.

tä tällaisesta disponointimahdollisuudesta, mutta se on käytännössä harvinaista.

Suomessa ei ole poikettu siitä muuallakin omaksutusta periaatteesta, että yhdistyksen päätöksenteossa ei tarvitse luopua vakiintuneista tavoista ja että mitään yhdistystyyppiä ei ole asetettu erityisasemaan sen yhteiskunnallisen merkityksen tai aseman vuoksi. Lain pysyttäminen yleislakina kuului sääntelyn kulmakiviin. Muunlaisesta sääntelytavoitteesta olisi tuskin ollut mahdollista saavuttaa riittävää yhteisymmärrystä.

Laki on pyritty laatimaan siten, että siitä saa vastauksia sellaisiin käytännössä esiintyviin ongelmiin, jotka on lain tasoiselle sääntelylle yleisesti asetettavat rajoitukset ja vaatimukset huomioon ottaen asianmukaista ratkaista laissa. Tämä on merkinnyt sääntelytiheyden harkittua lisäämistä. Yksityiskohtaisen lain arveltiin olevan vaikeasti hallittavissa järjestöelämässä ja aiheuttavan enemmän ongelmia kuin poistavan niitä.

Sääntelytiheys vaihtelee sen mukaan, millaisesta kohdealueesta on kysymys. Toimivaltajaon määräytymisestä on pyritty säätämään melko tarkasti laissa, kun taas kokousmenettely on jätetty pitkälti yhdistysten sääntöjen ja järjestökäytännön varaan.[18] Toimivaltajaon sääntelyyn on monia syitä kuten perinne, jäsenten oikeusturvafunktio, organisaation kiinteyden tarve, yleisyhteisöoikeudellinen käytäntö ja sivullisten tarve tietää, miten päätökset syntyvät.

Yhdistystoiminnalle on Suomessa yleisesti ottaen tunnusomaista halu välttää äkkinäisiä muutoksia päätäntävallan käyttämisen tavoissa. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että nykyinenkin laki nojaa järjestötoiminnan perinteeseen. Täysin kiinteää ja keskitetysti johdettua liittoa ei voida lain mukaan rakentaa. Missään liitossa ei tarvitse tarttua niihin mahdollisuuksiin, joita liittoja varten on laissa tarjolla. Laissa on lähdetty yhä siitä, että jäsenet tai näitä edustavat valtuutetut tekevät päätökset ja että asioita hoitaa yhdistyksen hallitus. Laajennuksena päätöksentekoryhmissä on vain se, että liitoissa voivat päätöksiä tehdä myös siihen välillisesti kuuluvat (yksityiset) henkilöt.

Kriittisesti arvioiden saatetaan sanoa jäädyn puolitiehen pyrittäessä saattamaan laki vastaamaan nykyaikaisen järjestötoiminnan tarpeita. Tuntuu kenties siltä, ettei laissa ole otettu huomioon yhteisöjen johtamismenetelmien ja suunnittelutyön kehittymistä, kun toimivasta johdosta ei ole lainkaan säännöksiä. Lain voidaan ajatella ilmentävän käsitystä staattisesta yhdistystoiminnasta, jossa päätöksentekovalta on pysytetty tiukasti jäsenillä ja näiden va-

[18] Ks. *Halila* DL 1986 s. 368 ss.

litsemilla luottamusmiehillä sen sijaan, että olisi omaksuttu dynaamiseen järjestötoimintaan kuuluva tavoitejohtamisen ideaali ja siitä seuraava paljolti toimivan johdon varaan rakentuva päätöksenteko-organisaatio.

Yhdistyslain sääntelyä saatetaan perustella sillä, ettei missään muussakaan maassa ole luovuttu jäsenistökeskeisestä päätäntävallan käyttämisen sääntelystä. Jäsenistökeskeinen päätöksenteko on selkeästi pohjana tieteisopissa niissä maissa, joissa ei ole yhdistyslakeja. Yhdistystoiminta on päätöksenteon osalta monivivahteisempaa ja monimuotoisempaa kuin yritystoiminta, jossa toimivan johdon rooli on yritystyypistä riippumatta kiistaton. Tilanne on toinen yhdistyksissä, joissa järjestökulttuurierot voivat olla huomattavat: vasta sääntöihin ja sisäiseen käytäntöön perehtymällä saa käsityksen siitä, millä tasolla mitäkin päätöksiä tehdään.

4. Yhdistystoiminta eri tieteenalojen näkökulmasta – vaikutuksia oikeustutkimukseen

Yhdistystoiminnan tutkimisen kannalta ovat merkittävimmät tieteenalat oikeus-, yhteiskunta- ja historiatiede. Niillä kullakin on oma kysymyksenasettelunsa ja metodinsa, mutta tutkittava kohdealue on paljossa yhteinen. Aihe voi tosin vaihdella sen mukaan, tutkitaanko normatiivisesti, empiirisesti tai historiallisesti tiettynä aikana tietyssä oikeus- tai yhteiskuntajärjestyksessä vallinnutta yhdistystoimintaa vai yhdistyselämää yleisenä ilmiönä.

Yhdistystoimintaa voidaan lähestyä monitieteisesti sanan aidossa merkityksessä siten, että samaan projektiin integroidaan eri tieteenalojen tutkijoita. Tällaista ei ole kuitenkaan harjoitettu Suomessa eikä myöskään Skandinavian maissakaan ainakaan niin, että oikeustiede olisi edustettuna. Siksi jäljelle jää naapuritieteenalojen hyödyntäminen, siltä osin kuin se on kussakin tapauksessa tehtävänasettelun kannalta mielekästä.[19]

Varsinaisista yhteiskuntatieteistä yhdistystoimintaan on kohdistettu huomiota erityisesti sosiologiassa ja politologiassa. Sosiaalista käyttäytymistä inhimillisissä yhteisöissä tutkivassa sosiologiassa (ja osin sosiaalipsykologiassa) on tosin paneuduttu järjestötoimintaan vähemmän kuin esimerkiksi yritystoiminnan organisaatioihin ja hallintoyksiköihin. Materiaalia on silti olemassa yhdistysten päätöksenteon ja organisaatioiden tarkastelemiseen oikeustutkimuksessa siten, että siinä hyödynnetään yhteiskuntatieteellisiä määrittelyitä ja tutkimustuloksia.

---

[19] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Aarnio* 1978 s. 22–51.

Toiviaisen tavoin voidaan yhdistysoikeuttakin varten panna merkille se, että organisaatioiden tunnusmerkkeinä on pidetty tavoitteellisuutta, välineellisyyttä, suunnitelmallisuutta, työnjakoon perustuvaa sisäistä valtarakennelmaa ja rakenteen oligarkkisuutta.[20] Edelleen on hyödyllistä tietää, miten on määritelty linjaorganisaatio, funktionaalinen organisaatio sekä linja-esikuntaorganisaatio ja miten niiden on esitetty toimivan.[21] Sama koskee yhdistyselämäänkin kytkeytyvää johtajuutta, demokratiaa ja sidosryhmäajattelua.[22] Tämän mukaisesti saatetaan tutkailla, millaisia (yhdistys)oikeudellisia kiinnekohtia liittyy esimerkiksi sellaisiin johtajuuden tunnusmerkkeihin ja vaatimuksiin kuin päämäärien asettaminen, toimintatapojen määrittäminen, valvonnan järjestäminen ja siitä huolehtiminen, että asetetut tavoitteet saavutetaan käytettävissä olevalla välineistöllä.[23]

Vallan, vastuun ja demokratian välisiä suhteita on tutkittu laajalti ja monista näkökulmista yhteiskuntatutkimuksessa, ja ne ovat olleet esillä järjestöelämästäkin keskusteltaessa. Yhdistysoikeustutkimuksessa voi olla kiinnostavuutta sillä, mitä yhteiskuntatutkimuksessa tarkoitetaan demokratialla yleensä ja järjestödemokratialla erityisesti.[24] Tämän mukaisesti voidaan oikeudellisestikin arvioida esim. sitä demokratian tunnusmerkiksi esitettyä seikkaa, että johdettavien on voitava palauttaa johtajalta valta itselleen.[25] Toimivaltajaon tutkimisessa on niin ikään kenties syytä perehtyä delegoimisen ja johtajuuden välisiin suhteisiin.

Jos yhdistysoikeudellisessa organisaatiotutkimuksessa metodi määritellään totutusta tarkoituksellisen poikkeavasti normatiivis-sosiologiseksi, niin kuin Toiviainen on tehnyt osakeyhtiön toimitusjohtajan asemaa koskevassa väitöskirjatutkimuksessa, on tutkimustehtävän toteuttaminen niveltämisvai-

---

[20] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 15–16 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[21] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 23 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[22] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 24–37 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[23] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 30–31 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[24] Ks. esim. *Rainion* kotimaista klassikkoa »Valta ja vallan käyttö» s. 201 ja 251–253.

[25] Ks. kysymyksenasettelusta *Rainio* s. 203. Hierarkkisesti yhteisöorganisaatioita pyramidiksi kuvattujen kaavioiden vastapainoksi Dahlgren on kuvannut osakeyhtiöorganisaatiota ympyräksi, jonka keskiössä on toimitusjohtaja ja reunalla johto sekä hallitus. Ks. *Dahlgren* 1992 s. 19. Kaavio on yhdistysoikeudellisen toimivaltajaon kannalta kiintoisa, mutta sen varaan ei voida rakentaa oikeudellisia päätelmiä. Ks. myös *Hemström* 1975 s. 87, jossa tämä katsoo, että myös oikeustieteen ulkopuolella harjoitettavalla organisaatiotutkimuksella voi olla vaikutuksia yhdistysoikeustutkimuksessa. Käytännössä tämä ei kuitenkaan tule paljoakaan esiin kyseisessä Hemströmin tutkielmassa.

keuksien vuoksi merkittävä ongelma.[26] Vaikka järjestöjä(kin) voidaan ja tulisikin johtaa, yhdistystoimintaa koskeva lainsäädäntö rakentuu demokratiaprinsiipin sovelluksina kehiteltyjen päätöksentekosääntöjen varaan toisin kuin yhtiöoikeudellinen sääntely. Siinähän tunnustetaan toimitusjohtaja operatiivisena johtajana ja asetetaan hallitukselleKin aktiivisempi rooli kuin yhdistyksissä.

Yhdistysoikeudellisessa sääntelyssä silmällä pidettyä demokratiaperiaatetta saattaa olla hyvinkin hyödyllistä peilata demokratiasta muuten esitettyjä näkökohtia vasten. Tällä tavoin voidaan myös yrittää terävöittää kysymyksenasettelua siitä, mitä järjestödemokratialla voidaan ymmärtää oikeudellisessa kontekstissa ja millainen merkitys sillä kenties on oikeudellisessa argumentoinnissa. Yhteiskuntatieteiden tutkimustulokset vaikuttavat kuitenkin tältä osin siksi kaukaisilta, ettei perinpohjaiseen analyysiin näytä olevan aihetta normatiivisessa (yhdistysoikeus)tutkimuksessa.

Sidosryhmäopeilla voisi olla kantavuutta muutenkin kuin vain ongelmien havainnollistamisessa, jos oikeudellisesti relevantilla tavalla saatettaisiin tehdä ero yhdistyksen edun ja eri ryhmien edun välillä. Tällainen on kuitenkin vierasta yhdistysoikeusdogmatiikalle. Reaalisten argumenttien käyttöä ajatellen saattaa esitetyillä seikoilla sen sijaan olla vaikutusta.

Politologisessa eli valtio-opillisessa tutkimuksessa on selvitetty erityisesti Suomessa taloudellisten etujärjestöjen ja puolueiden tehtävien ja aseman kehittymistä. Laajoissa projekteissa (TanDem, DeTa, ParDem) kartoitettiin

---

[26] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 8–9, jossa tämä on esitellyt tutkimustehtävää, sekä *Routamo* LM 1992 s. 974–975, jossa tämä vastaväittäjänä arvioi sitä. Toiviaisen väitöskirjan alaotsikkona on »Tutkimus vallasta ja sen sääntelystä». Routamo arvelee, ettei valtaa sinänsä voida tutkia oikeusdogmaattisesti. Lausumassa kiinnittyy huomio sanaan sinänsä. Yhdistystoiminnankaan vallankäyttöä ei kenties voida sinänsä tutkia oikeusdogmaattisesti, mutta vallankäytön oikeudellisia reunaehtoja kylläkin, niin kuin olen pyrkinyt tekemään teoksessa »Politiikkaa juridiikan kahleissa». Kyseisen julkaisun alaotsikko kuvaa myös tätä lähestymistapaa. Se on »Yhdistys- ja eduskuntavaalilainsäädäntö politiikan kuvastimessa». Organisaatioteorian hyödyntämisen vaikeudet näkyvät myös siinä, että Routamo piti väitöstilaisuudessa edellä av. 20 kohdalla esiteltyä Toiviaisen organisaation määritelmää triviaalina. Ks. myös LM 1992 s. 974. Määrittelyn käyttökelpoisuuden saatettaneen ajatella rajoittuvan sellaiseen havainnollistamiseen, jota sillä on tätä tutkimusta varten tavoiteltu. Ks. normatiivis-sosiologisen metodin herättämästä keskustelusta myös *Timonen* LM 1993 s. 107–108. Tämän lähestymistavan myötä ei näytä olevan helppo saavuttaa läpimurtoa oikeustutkimuksessa normatiivisen ja empiirisen metodin erilaisuuden vuoksi. Kenties vaivattomampaa on pyrkiä kulkemaan Taxellin jo väitöskirjatutkimuksessaan viitoittamaa tietä ja rakentaa oikeusdogmaattista tutkimusta – yleisesti hyväksytyn oikeuslähdeopin rajoissa – osaltaan yhteisötodellisuuden ja sen myötä reaalisten argumenttien varaan.

1970-luvulla ja seuraavan vuosikymmenen alussa yhteiskunnan vallankäyttöä. Sittemmin ei ole toteutettu yhtä mittavia hankkeita, jotka joutuivat jo aikanaan kriittiseen valoon tavoitteellisuutensa vuoksi. Huomio on kiinnittynyt rajoitetumpiin kohdealueisiin kuten puolueorganisaatioihin ja puolueiden sisäiseen vallankäyttöön. Tällä on oikeustutkimuksen kannalta selvästi enemmän kiinnostavuutta kuin puolueiden yhteiskunnallisen aseman analyysillä. Niin eriteltyyn tutkimukseen on kuitenkin päästy vain harvoin, että selvitettävänä olisi ollut yhdistysten sääntöjen soveltamisesta johtuva problematiikka.[27]

Puolueita ja etujärjestöjä koskevassa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on havaittu, että ulospäin vahvat järjestöt voivat olla sisäisesti heikkoja. Ongelmat ovat osaksi johtuneet järjestöistä itsestään ja kenties niiden organisaatioistakin. Elintason nousu, yhteiskunnallisten vastakohtaisuuksien tasoittuminen ja privatisoituminen ovat heikentäneet yhdistystoiminnan vetovoimaa. Lisääntynyttä vapaa-aikaa ei haluta käyttää samalla tavoin yhdistystoiminnan tyyppiseen kollektiiviseen toimintaan kuin aikaisemmin. Yhdistysten uusiutumiskyvylle on tämän kehityksen myötä tullut mittavia haasteita, joiden selvittämiseksi yhteiskuntatutkimuksessa saatetaan ajatella paneuduttavan myös yhdistysten organisaatioon ja päätöksentekoprosessiin aikaisempaa seikkaperäisemmin.

Historiantutkimuksessa on voitu kohdistaa huomiota sekä yhdistysinstituution että yksittäisten yhdistysten ja yhdistysryhmien historiaan. Oikeustutkimuksen kannalta on kiinnostavinta yksittäisiä yhdistyksiä yleisemmällä tasolla liikkuva historiantutkimus: yhdistysinstituutin synnyn ja kehityksen, joukkojärjestöjen muotoutumisen ja yhdistyslainsäädännön historian selvittäminen.

Suomessa on julkaistu runsaasti yksittäisten yhdistysten historioita ja vielä enemmän historiikkeja. Vakavasti otettava tutkimus on ollut mahdollista erityisesti siksi, että tutkimuksia on voitu tehdä tilaustyönä ja että järjestöhistoria on voitu kapea-alaisuudestaan huolimatta hyväksyä väitöskirjaksi. Järjestöhistorian kulloisestakin tavoitteesta on riippunut, millaiseen viitekehykseen se on kytketty: toisinaan ovat esillä olleet aatehistorialliset ja toisinaan poliittiseen historiaan liittyvät tekijät.

---

[27] Esimerkkinä voidaan mainita *Rantalan* tutkimukset Suomen puolueiden muuttumisesta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Sen sijaan esim. *Siisiäisen* teos »Suomalainen protesti ja yhdistykset» ei anna lukijalleen tietoja järjestöorganisaatioiden kehittymisestä eikä sääntötason kysymyksistä, vaikka sellaista saattaisi odottaakin alaotsikosta »Tutkimuksia yhdistyslaitoksen kehityksen ja protestijaksojen suhteesta suurlakosta 1990-luvulle».

Erityisesti 1980-luvulla on Suomessa tutkittu perinpohjaisesti joukkojärjestöjen syntyä ja muotoutumista. Tutkittava ajanjakso on ollut Suomen itsenäistymistä edeltänyt puolivuosisataiskausi.[28] Täten on tullut täytetyksi tutkimusaukko samalla tavoin kuin hieman aikaisemmin tapahtui taloushistoriassa osakeyhtiöiden läpimurron saatua tutkijansa.[29] Varhaisempaan kauteen ajoittuvaa yhdistysinstituution historiaa ei sen sijaan ole samassa määrin selvitetty enempää meillä kuin muuallakaan.[30]

Historiantutkimuksessa ja oikeustutkimuksessa saavutettuja tuloksia ei ole onnistuttu kombinoimaan ongelmitta. Jossain määrin vaikuttaa siltä, kuin eri tieteenaloilla koulutuksensa saaneet puhuisivat eri kieltä ja näin toistensa ohitse. Historiantutkimuksessa on selvitetty, millaisia yhdistyksiä on ollut ja – oikeudellista ilmaisua käyttäen – mikä on ollut tehokkaasti voimassa oleva normisto. Sivummalle on jäänyt se, millaisia ovat kunakin aikana olleet niin meillä kuin muuallakin yhdistyksiä koskeva käsitteenmuodostus ja johtavat periaatteet lainopissa. Oikeustutkimuksessa ei puolestaan ole riittävästi paneuduttu siihen, millaisia yhdistyksiä on ollut eri aikoina.

Valtio-opillisessa ja historiallisessa tutkimuksessa on toisinaan jäänyt liian vähälle huomiolle se, miten yhdistyksissä on kulloinkin voitu käyttää päätäntävaltaa lain ja yhdistyksen sääntöjen mukaan. Tutkimuksessa ja muussa kirjallisuudessa on tosin mainittu, että palkansaajien keskusjärjestössä SAK:ssa saattoi huomattavaa valtaa käyttää 1950-luvulla pelkkä työvaliokunta ja että vuonna 1969 toteutetun sääntömuutoksen ja eheytymisen jälkeen keskusjärjestön mahdollisuus valvoa liittojen toimia heikkeni olennaisesti.[31] Sen sijaan esim. SKP:n 1980-luvun puolueriitoja yhteiskuntatutkimuksessa selvitettäessä on otettu lukuun vain vähän oikeudellisia näkökohtia.[32] Järjestöhistoriaa koskevan väitöskirjatyön vastaväittäjä on niin ikään voinut kiinnittää huomiota oikeudellisten lähteiden niukkuuteen.[33]

---

[28] Erityisen merkittävänä julkaisuna voidaan mainita *Steniuksen* väitöskirja »Frivilligt, jämlikt, samfällt. Föreningsväsendets utveckling i Finland fram till 1900-talets början med speciell hänsyn till massorganisationsprincipens genombrott».

[29] Ks. *Schybergson*, Aktiebolagsformens genombrott i Finland. Utveckling före 1895 års lag. Osuuskuntaoikeuden historiasta on syytä mainita *Huttusen* osuustoimintalain syntyä ja muutoksia koskeva valtiopäiväasiakirjoihin paljolti perustuva seikkaperäinen »lakihistoria».

[30] Asiaan on kiinnittänyt huomiota jo *Illum* (s. 7 ss.). Vrt. *Aro* 1971 s. 11.

[31] Ks. esim. *Uimonen* s. 283–284.

[32] Ks. yleisesti *Halila* LM 1989 s. 458 ss.

[33] Olen merkinnyt virallisen vastaväittäjän, professori *Yrjö Blomstedtin* huomautuksen muistiin syyskuussa 1981 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa *Markku Mansner* puolusti väitöskirjaansa »Työnantajaklubista keskusliitoksi».

Yhdistysoikeutta koskeva oikeudellinen tutkimus voidaan jakaa lainopilliseen (oikeusdogmaattiseen) ja muuhun oikeustutkimukseen. Jälkimmäiseen kuuluu oikeushistoriallinen ja oikeuspoliittinen tutkimus. Alan historiallinen tutkimus on luonnehdittavissa Suomessa pääasiassa lakihistorialliseksi eli tutkimukseksi, jossa on paneuduttu säädösten muuttumiseen ja siihen, miten normistoa olisi tullut kulloinkin tulkita. Humanistista tiedeintressiä tavoitteleva tutkimus, jossa olisi selvitetty laajemmin oikeudellisten ilmiöiden taustaa ja vaikutuksia, on jäänyt vähemmälle huomiolle. Juridisessa tulkinnassa irtauduttiin viimeistään 1930-luvulla aikaisemman oikeustilan mukanaan tuomasta painolastista. Sen jälkeen ei ole paneuduttu historiallisten aspektien vaikutuksiin positiivisoikeudelliseen yhdistysoikeustutkimukseen.

Positiivisoikeudellinen yhdistysoikeustutkimus on jakautunut Suomessa perinteisesti yksityis- ja julkisoikeuden kesken. Julkisoikeudessa on tutkittu yhdistymisvapautta valtion sisäisenä kysymyksenä valtiosääntöoikeudessa ja ihmisoikeusjuridiikan kannalta kansainvälisessä oikeudessa. Hallinto-oikeuteen voidaan ainakin osaksi lukea kiellettyjä ja luvanvaraisia yhdistyksiä koskeva lainoppi sekä kokonaisuudessaan yhdistysrekisteritoimiston asema ja tehtävät oikeusministeriön organisaatiossa. Yksityisoikeudessa on puolestaan vallinnut samantyyppinen laajasti ymmärrettynä yhteisön sisäisen toiminnan tutkimusta koskeva perinne kuin muuallakin yhteisöoikeudessa.

Yhdistysoikeudessa on jouduttu kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota oikeuskysymyksiin, jotka eivät ole luontevasti liittyneet yksityistai julkisoikeuden piirissä harjoitetun tutkimuksen perinteeseen. Lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä koskevia oikeuskysymyksiä ei ole käynyt ratkaiseminen ensisijaisesti sillä perusteella, onko yhdistyksiä pidetty yksityis- vai julkisoikeudellisina.[34] Vaalilainsäädännössä on julkisoikeudellisin säännöksin järjestetty rekisteröityjen puolueiden asema eduskuntavaalien ehdokasasettelussa puolueiden ja niiden jäsenjärjestöjen päätäntävallan käyttämiseen vaikuttavalla tavalla. Päätäntävallan käyttöä koskeva kysymyksenasettelu ei ole kuitenkaan tämän johdosta muuttunut perusteiltaan.[35]

Henkilörekisterilain säätämisen jälkeen on vuodesta 1987 yhdistyksen jäsenluettelon pitämiseen liittyvää problematiikkaa jouduttu arvioimaan myös tietosuojaoikeuden kannalta.[36] Aatteellisen yhdistyksen nimeen ja liiketoiminnan harjoittamiseen sisältyy aikaisemmin arvioitua enemmän toiminimioi-

---

[34] Ks. *Halila* 1988 B s. 41 ss.
[35] Ks. esim. *Halila* 1991 s. 175–180.
[36] Ks. *Halila* 1988 A.

keutta ja muuta teollisoikeutta koskevia kysymyksenasetteluja ja liittymiä. Kollektiiviseen työoikeuteen ei ole sisällytetty meillä samassa määrin kuin Skandinavian maissa työmarkkinajärjestöjä ja niiden päätäntävallan käyttämistä koskevaa osaa. Lainsäädännön ja sopimustoiminnan kehittymisen myötä Suomessakin on tullut ratkaistaviksi oikeuskysymyksiä, jotka ovat lähtökohdiltaan yhteisöoikeudellisia mutta joiden hallitseminen edellyttää työoikeuden alaan kuuluvaa tietämystä.[37]

Yhdistysoikeudellisessa tutkimuksessa ei voida eristäytyä oikeudenalajaotuksen taakse. Oikeussääntöjen systematisointiin ja tulkintaan keskittyvässä tutkimuksessa on myös suunnattava katseet yhdistysten kenttään kokonaisuudessaan ja otettava siten lukuun myös yhdistysten erimuotoisuus. 1970-luvulla saatettiin ajatella, että poliittisten puolueiden ja taloudellisten etujärjestöjen sisäistä toimintaa koskevia oikeuskysymyksiä ei voitaisi menestyksellisesti tutkia ilman politologista tai sosiologista taustakytkentää.[38] Nyttemmin ei tähän viittaavaa näy esitettävän. Ryhtymättä tässä erittelemään politisoitumisen käänteisilmiöksi koettua oikeudellistumiskehitystä tai sitä, missä oikeus päättyy, on todettava, että oikeustutkimus itsessään tarjoaa riittävästi välineitä myös käytännön kannalta tarpeellisen tiedon tuottamista varten.[39]

---

[37] Ks. esim. *Hasselbalch* 1985 s. 31–41, *Jacobsen* 1972 s. 36 ss. ja *Schmidt* 1979 s. 50 ss. *Sarkon* työoikeuden yleisesityksissä ei ole sellaista jaksoa kuin on em. skandinaavisissa yleisesityksissä. Pääasiassa ulkomaiselle lukijakunnalle suunnatussa *Antti Suvirannan* julkaisussa on sen sijaan esitelty työmarkkinajärjestöjä ja niiden päätöksentekoa myös yhdistyslain säännösten tasolla. Suviranta kiinnitti huomiota myös siihen, miten erityisesti palkansaajajärjestöissä liittosuhteet ovat Suomessa löyhempiä kuin Skandinavian maissa. Ks. *A. Suviranta* 1985 s. 102–104. Toimivaltajaon oikeudellisiin kysymyksiin ei tässä julkaisussa ollut mahdollisuutta paneutua.

[38] Esillä olevassa yhteydessä voidaan viitata *Dahlgrenin* teokseen osakeyhtiön toimitusjohtajasta ja todellisuudesta. Se ei ole organisaatio-teoreettinen vaan perustuu yhtiön organisaatiosta kohdemaassaan tehtyihin havaintoihin. Yhdistysoikeudellisessa organisaatiotutkimuksessa on myös syytä pitää silmällä järjestötodellisuutta, mutta oikeustutkimus ei edellytä sen systemaattista kartoittamista. Ks. lainsäätäjän tarkoituksen ja todellisuuden kohtaamisesta sekä sen havainnoimisesta yhteisötutkimuksessa myös *Halila* DL 1986 s. 384–385.

[39] Ks. yleisesti *Tuori* Oikeus 1984 s. 279–292.

B Yhdistysten rakenteita ja niitä koskevia käsitteitä

1. Käsitteenmuodostuksen reaalisia ja oikeudellisia perusteita

YhdL 10 §:n mukaan yhdistyksen jäsenenä voi olla yksityinen henkilö, yhteisö ja säätiö. Laissa ei ole nimenomaisesti asetettu jäsenelle oikeuskelpoisuusvaatimusta; mm. lain esitöihin perustuvalla tavalla on vakiintuneesti lähdetty siitä, että vain oikeuskelpoiset subjektit voivat olla jäseniä. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenenä eivät voi olla rekisteröimättömät yhdistykset eivätkä epäitsenäiset säätiöt.[40]

Yhdistyksen jäsenrakenne voi olla moniportainen, koska yhdistyksen jäsenenä saattaa olla toisia yhdistyksiä. Erilaisten kombinaatioiden määrä on huomattava: jäsenpohja voi olla sekamuotoinen, mistä tahansa jäsenkelpoisista subjekteista koostuva, ja yhdistys voi olla osaksi kaksi- ja osaksi kolmi- tai useampiportainen. Variaatioiden määrää on omiaan lisäämään se, että järjestökokonaisuudessa voi olla (pää)yhdistykseen sekä suoraan että vain välillisesti kuuluvia jäseniä.[41]

Jäsenpohjaltaan, jäsenmäärältään ja organisaatioltaan erimuotoisista yhdistyksistä on käytetty yhdistysten säännöissä, järjestöoppaissa ja oikeuskirjallisuudessa erilaisia nimityksiä. Yhdistyksestä on saatettu käyttää synonyymiä järjestö ja eri toimialojen yhdistyksistä omia vakiintuneita nimityksiä kuten urheiluseura ja ammattiosasto. Jäsenpohjan perusteella on puhuttu henkilöjäsenyhdistyksistä ja liitoista. Moniportaisia liittoja on kutsuttu keskusliitoiksi. Moniportaisten yhdistysten yhteisnimityksenä on ollut keskusjärjestö.

Sisäisen rakenteensa perusteella liitot on jaettu kiinteisiin ja löyhiin. Liittojen jäsenyhdistyksiä on nimitetty niiden struktuurin mukaan milloin piiri- tai alue- taikka toimialajärjestöiksi. Rekisteröidyn yhdistyksen rekisteröimättömiä osia on kutsuttu eri tavoin: osastoiksi, jaostoiksi ja itsenäisiksi tai epäitsenäisiksi haaraosastoiksi.

Yhdistyksien erilaisilla nimityksillä on oikeudellista merkitystä selkeimmin rekisteröidyn yhdistyksen nimelle asetettavien vaatimusten kannalta.

---

[40] Ks. KM 1984:1 s. 171–173, HE 1988:64 s. 30 ja *Halila – Tarasti* s. 122–123.

[41] Ks. asian tiimoilta esim. KM 1984:1 s. 104 ss., *Valavaara* s. 28–29, *Huuhka* s. 13–15, *Halila – Tarasti* s. 28–36 ja *Hemström* 1988 s. 20–21.

Rekisteriin merkityn yhdistyksen nimi ei saa olla harhaanjohtava. Siksi saatetaan kysyä, millaisesta yhdistyksestä voidaan käyttää esim. keskusliiton tai piirijärjestön nimityksiä.

Yhdistyslaissa ei ole määritelty mitään yhdistystyyppiä liittämällä sellaiseen oikeusvaikutuksia. Laissa operoidaan pelkästään ilmaisulla yhdistys käyttämättä erityisnimitystä sellaisestakaan yhdistyksestä, jota koskevat lain tietyt erityissäännökset. Liittoäänestystä on näet lain mukaan mahdollista käyttää ainoastaan yhdistyksissä, joihin sääntöjen mukaan voi kuulua vain yhdistyksiä tai yhdistyksiä ja yksityisiä henkilöitä. Pelkästään niissä voidaan asettaa ylimääräistä kokousta koolle kutsumaan oikeutettujen määrä säännöissä suuremmaksi kuin kymmenesosa jäsenistöstä.

Edellä mainitusta yhdistystyypistä ei käytetä laissa liiton nimitystä, ei myöskään toisesta yhdistystyypistä, jota koskevat tietyt erityissäännökset, *yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvasta yhdistyksestä*. Sitähän koskevat liittoäänestyssäännökset, hyväksymisen saaminen toiselta yhdistykseltä sääntöjen muutoksille, säännökset yhdistyksen lakkauttamisesta ja varoituksen antamisesta usealle yhdistykselle samanaikaisesti sekä ennakkotarkastuksen pyytämistä muunkin kuin hakijayhdistyksen säännöille.

Nykyisen yhdistyslain mukaan *liittoäänestykseksi* kutsuttua päätöksentekoa käyttävät yhdistyksessä sekä siihen suoraan tai välillisesti kuuluvissa yhdistyksissä jäseninä olevat yksityiset henkilöt.[42] Yhdistystä, jossa päätäntävaltaa voidaan käyttää tällä tavoin, ei sen sijaan ole määritelty liitoksi. Liittoäänestystä käytettiin myös aikaisemmassa laissa, jolloin sen käyttöala oli toinen kuin nykyisin.

Liitto-johdannainen ilmaisu on näin koettu jo pitkään käyttökelpoiseksi kuvaamaan tietyntyyppisissä yhdistyksissä käytettävää päätöksenteon erityislajia. Itse liiton määrittelyä on sen sijaan vältetty. Epäselvyyksiä voisikin syntyä mm. sellaisesta mielleyhtymästä, että liittoäänestystä voitaisiin käyttää liitoissa ja jäsenäänestykseksi kutsuttua YhdL 17.2 §:ssä tarkoitettua äänestystä muissa yhdistyksissä.

2. Henkilöjäsenyhdistyksiä

Yhdistysten perustyyppinä on pidetty yhdistystä, jossa jäseninä on pelkästään luonnollisia eli fyysisiä henkilöitä tai niin kuin laissa sanotaan yksityisiä henkilöitä. Viimeksi mainittua ilmaisua, jota käytettiin jo aikaisem-

[42] Ks. KM 1984:1 s. 212–215 ja *Halila – Tarasti* s. 239–242.

massa yhdistyslaissa, on pyritty viljelemään nykyisessä laissa johdonmukaisesti. Siitä on poikettu vain kerran – mahdollisesti lipsahduksesta.[43]

Yhdistyksiä, joiden jäseninä on pelkästään yksityisiä henkilöitä, on kutsuttu verrattain yleisesti *henkilöjäsenyhdistyksiksi*. Sanaa ei ole laissa, mutta se on ilmaisuvoimaisuutensa vuoksi käyttökelpoinen.[44] EVaaliL 26 b §:ssä on määritelty perusjärjestöksi vaalipiirissä toimiva puolueeseen kuuluva yhdistys, jossa on vain henkilöjäseniä.[45] Tämä on ollut paikallaan eduskuntavaalilaissa, ja ilmaisu on lakiperusteisuutensakin vuoksi oikeudellisessa kielenkäytössä vakiintunut, joskaan ei laajemmalle levinnyt. Puoluetoiminnassa puhutaan puolueiden paikallisosastoista eikä perusjärjestöistä. Tämänkään vuoksi ei tunnu tarkoitustaan vastaavalta yrittää saada korvatuksi henkilöjäsenyhdistyksen käsitettä perusjärjestöllä. Silti on asianmukaista käyttää laissa olevaa erityisnimeä puolueen perusjärjestönä olevasta henkilöjäsenyhdistyksestä.

Yhdistystoiminnassa on vakiintunut eri toimialueiden henkilöjäsenyhdistyksille omia nimityksiään. Sellaisista voidaan mainita ammattiosasto, urheiluseura, lionsklubi ja joukko-osastokilta. Niillä on vakiintuneisuuden vuoksi oikeudellista merkitystä (toimi)nimioikeuden kannalta. Niitä on syytä käyttää myös oikeuskirjallisuudessa. Samaa on sanottava liittomuotoisten yhdistysten vastaavista nimityksistä kuten ammattiliitosta.

Vakiintuneisuuden aste vaikuttaa tässäkin tapauksessa käsitteiden käyttökelpoisuuteen. Niinpä Suomen Lakimiesliittoa saatetaan toimialansa ja organisaationsa puolesta kutsua ammattiliitoksi. Sillä on kuitenkin jäsenyhdistyksiä kuten julkisoikeudellinen Suomen Asianajajaliitto ja tieteelliset yhdistykset Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Suomen Lainopillinen Yhdistys, joita ei ole aihetta kutsua ammattiosastoiksi. Ammattiosasto onkin tavallisesti paikallisyhdistys.[46]

Suomen Lääkäriliitto on henkilöjäsenyhdistys, jonka ympärillä on keskusyhdistyksen tarkoituksia palveleva järjestörypäs, mutta jossa on jäseninä vain yksityisiä henkilöitä. Tilannetta saatetaan valaista seuraavalla kaaviolla:[47]

---

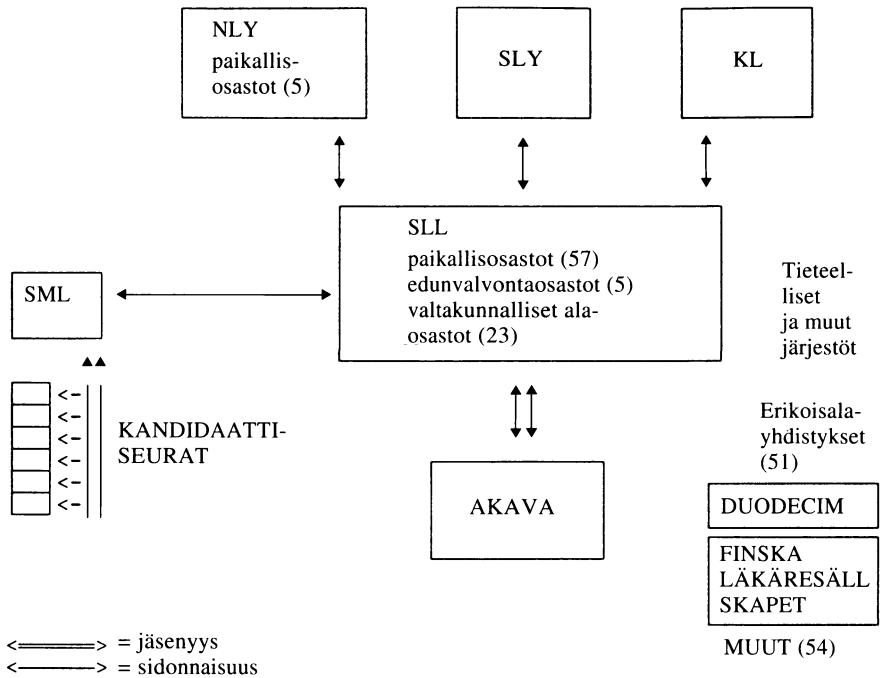
[43] Sanaa luonnollinen henkilö käytetään YhdL 7 §:ssä. Ks. käsitteen valinnasta *Halila – Tarasti* s. 118.

[44] Ks. *Halila – Tarasti* s. 28 ja 239 ja *Saraviita* LM 1977 s. 798.

[45] Ks. *Halila – Tarasti* s. 297.

[46] Ks. *Halila – Tarasti* s. 34.

[47] Ks. kaavion johdosta *Ailus*, Nuori Lääkäri 4/1992 s. 54–55, josta se on muokattu.



Kuvio 1

NLY (Nuorten lääkärien yhdistys), SLY (Sairaalalääkärit) ja KL (Kunnallislääkärit) ovat olleet tosiasiallisesti Suomen Lääkäriliiton (SLL) valtuutettujen vaalin vaaliliittoja rakentavia organisaatioita. Tähän niillä ei ole eikä voikaan olla yksinoikeutta lain eikä yhdistyksen sääntöjen mukaan. Opiskelijajärjestöt, kandidaattiseurat ja niiden keskusjärjestö SML (Suomen Medisiinariliitto) ovat myös vaaliorganisaatioita, koska opiskelijat pääsevät tietyssä opintojen vaiheessa Lääkäriliiton jäseniksi.[48] Käytännössä SML on kuitenkin ollut vaaliyhteistyössä NLY:n kanssa. NLY, SLY, KL ja SML ovat Lääkäriliiton organisaatiossa myös sidosryhmiään edustavia lausunnonantajatahoja.

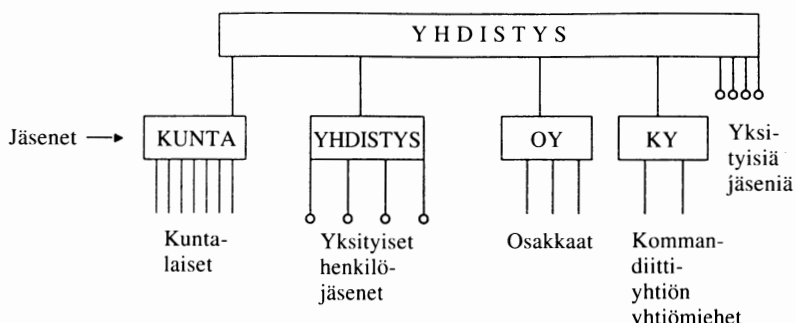
Lääkäriliiton aluepohjalle rakentuvat paikallisosastot, yliopistollisia keskussairaaloita koskevat edunvalvontaosastot sekä spesialiteettiin perustuvat valtakunnalliset alaosastot liittyvät edunvalvontatoimintaan, paikallistason neuvotteluihin sekä liittoon asiantuntijaorganisaationa. Niihin kuuluu vain Lääkäriliiton jäseniä, ja ne saavat Lääkäriliitolta toiminta-avustusta. Niitä saatetaan luonnehtia liiton toimintayksiköiksi tai rekisteröimättömiksi yhdistyk-

[48] Ks. *Kauttu – Kosonen* s. 83–103.

siksi kiinteytensä perusteella. Tieteelliset ja muut järjestöt ovat Lääkäriliiton sidosjärjestön ulkopuolisia yhdistyksiä, joiden kanssa on kuitenkin yhteistoimintaa Lääkäripäivien järjestelyissä. Näiden erikoisalayhdistysten tiedeperusteinen kohdealue voi olla sama kuin Lääkäriliiton valtakunnallisten alaosastojen. Tämä on saattanut johtaa toiminnan limittäisyyteen. Yhdistyslain mukaan kaksi yhdistystä ei voi kuitenkaan pitää yhteiskokouksia, eikä toimintojen koordinointiin ole jäljempänä selviteltävällä tavalla muutenkaan paljon mahdollisuuksia sääntötasolla.

3. Sekatyyppisen jäsenpohjan yhdistykset

Oikeuskirjallisuudessa on käytetty ilmaisua *sekamuotoinen yhdistys* yhdistyksistä, joihin kuuluu muunlaisia jäseniä kuin pelkästään joko yksityisiä henkilöitä tai yhdistyksiä.[49] Tällaista yhdistystä voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla:



Kuvio 2

Sekatyyppinen jäsenpohja voi yhdistyksessä johtua eri syistä. Ellei säännöissä ole muuta määrätty, jäseneksi voidaan hyväksyä YhdL 10 §:ssä osoitetulla tavalla mitä tahansa oikeussubjekteja. Säännöissä saatetaan määrätä tiettyjen jäsentyyppien kiintiöistä. Niiden täyttämisen myötä jäsenpohjasta tulee automaattisesti sekatyyppinen. Toisinaan jäsenpohjan sekatyyppisyys syntyy suunnittelemattomasti esimerkiksi niin, että perustamisvaiheessa on yhdistysjäsenten ohella mukana muita oikeushenkilöitä kuten kuntia ja yhtiöitä sekä yksityisiä henkilöitä. Tästä on aiheutunut toisinaan hankaluuksia päätäntävallan käyttämistä organisoitaessa.

[49] Ks. esim. KM 1984:1 s. 106 ja *Halila – Tarasti* s. 29.

4. Liitot ja liittomuotoiset yhdistykset

4.1. Käsitteiden määrittelyn perusteita

Yhdistysoikeudessa on tarkasteltu omana kokonaisuutenaan jäsenrakenteiltaan *moniportaisia* yhdistyksiä ja kehitetty niitä koskevaa käsitteistöä. Tämä on ollut tarpeen paitsi kyseisten yhdistysten erityisen merkityksen vuoksi myös siksi, että järjestöissä on vakiintunut niihin liittyviä omia käsitteitään. Määrittely ei perustu missään maassa lakiin, vaan kysymys on ensisijaisesti kielenkäytön vakiintuneisuudesta, jossa on tiettyjä maakohtaisia eroja. Ne johtuvat mm. yhdistysautonomian ja yhdistysten itsenäisyyttä koskevien vaatimusten erilaisista kriteereistä.

Suomessa käytetään jäsenrakenteeltaan moniportaisista yhdistyksistä vakiintuneesti liiton nimitystä. Ilmaisuun sisältyy vaikutelma tavanomaista kiinteämmästä jäsenrakenteesta niin kuin yleensäkin *liitto*-johdannaisissa ilmaisuissa. Liiton perustyyppinä on Suomessa pidetty yhdistystä, jossa on vain yhdistysjäseniä ja jossa alimmassa portaassa olevilla jäsenyhdistyksillä on jäseninä vain yksityisiä henkilöitä. Ainakin se laajennus on käsitteeseen hyväksytty, että perusjäsenistönä voi olla muitakin kuin yksityisiä henkilöitä.[50]

Vallitsevan kielenkäytön mukaan liitolla tarkoitetaan yhdistystä, jossa on moniportainen jäsenkunta. Liiton ja sen jäsenyhdistysten välistä suhdetta on kutsuttu *liittosuhteeksi*.[51] Se on näin jäsensuhteen erityisnimitys. Liittosuhteessa voidaan liittoa kutsua *yläyhdistykseksi* ja jäsenyhdistyksiä *alayhdistyksiksi*.[52] Liiton ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten kokonaisuutta on nimitetty liiton järjestörakenteeksi tai lyhyemmin *liittorakenteeksi*.[53] Liiton synonyyminä on käytetty ilmaisua *liittomuotoinen yhdistys*. Se saattaa antaa vaikutelman jossain määrin liittoa väljemmäksi määriteltävissä olevasta yhdistyksestä. Liitoksi kutsuttavassa yhdistyksessä saatetaan käyttää monia liitto-johdannaisia ilmaisuja kuten *liittokokous*, *liittokokousedustaja* ja *liittohallitus*.

---

[50] Jäljempänä jaksossa 4.6 käsitellään yhdistyksiä, joiden nimessä on liitto mutta jotka eivät täytä esillä olevassa yhteydessä hahmoteltavaa liittotunnusmerkistöä.

[51] Ks. *Halila – Tarasti* s. 164.

[52] Ks. esim. *Toiviainen* 1982 s. 40, jossa puhutaan alayhdistyksistä. Toisin kuin Ruotsissa Suomessa ei yleisesti ole ollut käytössä ilmaisua yläyhdistys.

[53] Ks. *Halila – Tarasti* s. 30–32. Asianmukaista on myös puhua järjestökokonaisuudesta tarkoitettaessa liiton ja sen jäsenyhdistysten kokonaisuutta. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 61. Merikoski on puolestaan käyttänyt termiä liittokokonaisuus. *Merikoski* LM 1952 s. 17.

Liitto-termin ruotsinkielinen versio on förbund. Tätä käsitettä ei kuitenkaan käytetä Ruotsin samassa määrin kuin meillä yhdistysoikeudessa. Ruotsissa operoidaan ilmaisulla vertikal föreningsstruktur ja sen yhdistyksistä nimityksillä huvud- och underförening sekä käsitteillä primärförening, sekundärförening, topporganisation ja tertiärorganisation.[54] Kysymyksenasettelu on näistäkin termeistä ilmenevällä tavalla samanlainen kuin Suomessa. Tanskassa käytetään liittorakenteesta puolestaan ilmaisua sammenkædede foreningsstruktur.[55] Omaa vastinetta liitolle ei sielläkään ole. Skandinavian maissa vertikaaliseen yhdistysrakennelmaan luetaan ainakin ensisijaisesti yhdistyksiä ja niihin suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä.

Liittorakenteita koskevan käsitteistön osalta voidaan viitata myös saksalaisiin ilmaisuihin. BGB:ssä ei ole liittoja koskevia käsitteitä, mutta lainopissa käytetään vakiintuneita ilmaisuja kuten Vereinsverband, Spitzenorganisation, Untergliederung ja Hauptverein.[56] Kielenkäytöstä ilmenevällä tavalla käsitteenmuodostuksen pohja on samantyyppinen kuin Suomessa. Olennainen merkitys on sillä, että doktriinissa on tehty ero kahden liittotyypin »Vereinsverbandin» ja »Gesamtvereinin» välillä, kuten jäljempänä havaitaan. Tällä on paljon suurempi merkitys kuin esim. Suomessa kiinteän ja löyhän liiton erottelulla.

4.2. Liittoja koskevien määritysten arviointia

Suomen oikeuskirjallisuudessa on toisinaan pyritty määrittämään liiton käsitettä, toisinaan on taas tyydytty luonnehtimaan esimerkkien valossa tyypillistä liittoa. Yhdistyslakiuudistus ei näytä tuoneen tässä suhteessa muutosta, koska liiton käsite ei perustu lakiin.

Merikoski ja Kurkela määrittelivät vanhan yhdistyslain kommentaariteoksessaan liiton yhdistykseksi, jonka jäseninä voi olla joko rekisteröityjä yhdistyksiä tai yksityisiä henkilöitä ja näiden muodostamia rekisteröityjä yhdistyksiä. He pitivät liittoa yhtenä keskusjärjestön alatyyppinä. Keskusjärjestöä he eivät kuitenkaan määritelleet. Heidän mielestään liiton käsitettä ei voitu laki ja käytäntö huomioon ottaen käyttää niin ahtaassa muodossa kuin he olivat esittäneet. Eri asia oli, että he pitivät omaksumansa käsitteen va-

[54] Ruotsissa kuten muissakin maissa on käytössä myös useita synonyymi-ilmaisuja. Ks. käsitteistöstä esim. *Källström* s. 30 ss., *Hemström* 1983 s. 22–28, *Hemström* 1985 s. 259–260 ja *Hemström* 1988 s. 20–21. Ks. asiasta käydystä keskustelusta myös *Woxholth* s. 512.

[55] Ks. *Hasselbalch* s. 217 ss.

[56] Ks. *Stöber* s. 248–251, *Sauter – Schweyer* s. 219–226, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 671 ss. ja *Kübler* s. 393 ss.

kiintumista käsitteiden selvyyden kannalta erityisen suotavana.[57] Heidän toivomuksensa ei kuitenkaan toteutunut: kielenkäyttö ei ole selkiytynyt.

> Merikosken ja Kurkelan määritelmän mukaan liittona ei voitaisi pitää yhdistystä, jonka jäsenyhdistyksenä on lainsäädäntötoimin järjestetty yhdistys. Niinpä Suomen Lakimiesliitto ei tämän mukaan olisi liitto, koska sen jäsenenä on Suomen Asianajajaliitto. Merikosken vuonna 1951 valmistuneen yhdistyslain muutosehdotuksen mukaan liitto olisi määritelty yhdistykseksi, jossa on jäseninä yhdistyksiä.[58] Määrittely olisi ollut selväpiirteinen mutta samalla kaavamainen. Ongelmia olisi syntynyt siitä, että liittoja olisivat koskeneet osaksi pakottavat lain säännökset.

Toiviainen on todennut liitolla tarkoitettavan yhdistystä, jonka jäsenistö muodostuu rekisteröidyistä yhdistyksistä ja niiden jäseninä olevista fyysisistä henkilöistä. Keskusjärjestön käsitteen piiriin hän on lukenut liittojen lisäksi muut yhdistykset, joiden jäsenistö koostuu ainakin osaksi rekisteröidyistä yhdistyksistä.[59] Liiton käsite on kuitenkin ollut meillä laajempi kuin Toiviaisen määrityksessä. Saraviita on katsonut liiton ja keskusjärjestön käsitteillä voitavan niitä koskevien lainsäännösten puuttumisen vuoksi vain kuvailla nykyaikana tavallisia yhdistystoiminnan muotoja. Hänen artikkelissaan olevasta kaaviosta ilmenee, että hän on katsonut liittoon voivan kuulua jäsenenä yhdistysten ohella yksityisiä henkilöitä.[60]

Saraviidan tavoin on liittoja käsitelty yhdistyslain kommentaariteoksessa. Siinä on tyydytty toteamaan, että moniportaisia yhdistyksiä kutsutaan usein liitoiksi, jotka tavallisesti ovat valtakunnallisia. Teoksen mukaan liitoksi katsotaan yleensä yhdistys, jossa tai johon suoraan tai välillisesti kuuluvissa yhdistyksissä on jäseninä vain yksityisiä henkilöitä.

Kommentaariteoksessa on tulkittu eräitä yhdistyslain säännöksiä niin, että asiayhteyksistä kulloinkin ilmenee, miten käsitettä *liittomuotoinen yhdistys* on käytetty.[61] Silti ei väitetä, että kysymyksessä olevien säännösten myötä saatettaisiin päätellä, mikä on lainsäätäjän mielestä liittomuotoinen yhdistys, mikä ei. Niin kuin jäljempänä havaitaan, lakia ei olekaan valmisteltu niin, että olisi peitepiirroksenkaan tavoin ensiksi hahmoteltu liiton käsite ja sitten rakennettu siihen soveltuvia säännöksiä.

Vaikuttaa tarkoitustaan vastaamattomalta pyrkiä kehittämään liiton määritelmää, koskei sellainen luultavasti ottaisi onnistuakseen järjestötoiminnan

---

[57] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 28.
[58] Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 27.
[59] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 40.
[60] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 799–800.
[61] Ks. *Halila – Tarasti* s. 29 ja 33.

monimuotoisuuden vuoksi. Liitolle voidaan pitää tunnusomaisena jäsenkunnan moniportaisuutta. Liittoja ovat yhdistyksistä koostuvat yhdistykset sekä jotkin muutkin moniportaiset yhdistykset. Rajanveto edellä sekamuotoisiksi määriteltyihin yhdistyksiin ei ole selvä. Jäljempänä asiaa tarkastellaan vielä muutamien yhdistystyyppien esittelyn yhteydessä.

4.3. Kiinteä ja löyhä liitto ja liittosuhde

Suomen oikeuskirjallisuudessa on käytetty vuosikymmeniä kiinteän ja löyhän liiton käsitteitä. 1950-luvulla yhdistyslain osittaisuudistuksia suunniteltaessa kiinteä liitto pyrittiin määrittämään laissa, jotta siihen olisi voitu liittää oikeusvaikutuksia.[62] Sittemmin tällaisesta on luovuttu, mutta kiinteän liiton tunnusmerkeistä on silti vakiintunut alalla pitkälle menevä yhteisymmärrys. Tyypillisinä kiinteän liiton piirteinä on näet pidetty mm. yhdistyslain kommentaariteoksen mukaan[63]

- alemman tason yhdistysten riippuvuussuhdetta ylempään tasoon
- järjestökokonaisuuden yhteistä tarkoitusperää, mikä ilmenee sääntöjen tarkoituspykälän samankaltaisuudesta
- nimen samankaltaisuutta eri järjestötasoilla
- mallisääntöjen soveltamista järjestökokonaisuuden eri yhdistyksiin
- alemman tason yhdistysten säännöissä mainintaa liittoon kuulumisesta
- erilaisten lausuntojen hankkimista ylemmän tason yhdistyksiltä ennen tiettyjen päätösten tekemistä
- mahdollista sääntömuutoksen alistamista liitolle
- liitosta eroamista vaikeuttavia sääntöjä
- yhdistyksen varojen lankeamista liitolle yhdistyksen purkautuessa
- alemman tason yhdistysten henkilöjäsenten ja liiton välistä läheistä suhdetta ainakin käytännön tasolla.

Kiinteän liiton tunnusmerkeissä on kysymys piirteistä, jotka *yleisessä kielenkäytössä* liitetään kiinteään liittoon. Oikeampaa olisi tosin puhua kiinteästä

[62] Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 27. Lakiehdotuksessa Merikoski määritteli kiinteän liiton yhdistysten muodostamaksi yhdistykseksi, joka on tarkoitettu jäsenyhdistyksineen muodostamaan kiinteän ja yhdenmukaisten sääntöjen pohjalta toimivan kokonaisuuden. Ks. lakiehdotuksen 15 a §. Tämän johdosta voidaan todeta, ettei STK jäsenyhdistyksineen olisi muodostanut kiinteää liittoa, koska säännöt eivät ole niissä yhdenmukaiset. Tosiasiallisesti kysymyksessä on kuitenkin hyvin kiinteä liitto.

[63] Ks. *Halila – Tarasti* s. 32. Ks. myös *Merikoski – Kurkela* s. 28–29.

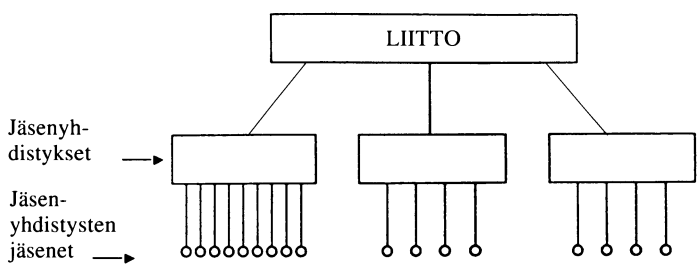
liittosuhteesta. Liiton eri jäsensuhteissa voi olla sekä kiinteitä että löyhiä liittosuhteita. Niinpä esim. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön liittosuhdetta sen jäseninä oleviin ammattiliittoihin voidaan nykyisin kuvailla löyhäksi. Sen sijaan ammattiliittojen ja niiden jäseninä olevien ammattiosastojen liittosuhde on kiinteä. Samassa jäsenyystasossa voi olla sekä löyhiä että kiinteitä liittosuhteita. Tämä on tavallista, kun osa jäsenistä on yhdistyksiä ja osa yksityisiä henkilöitä.

Kiinteän liiton määrittelyssä ei voi olla kysymys siitä, miten monen tunnusmerkin tulisi täyttyä, jotta voitaisiin puhua löyhän liiton asemesta kiinteästä liitosta (liittosuhteesta). Joidenkin tunnusmerkkien perusteella ei voida luonnehtia liittosuhdetta kiinteäksi ja sen jälkeen tehdä oikeudellisia päätelmiä joidenkin muiden kiinteän liiton tyypillisten piirteiden johdosta.

Ryhtymättä arvioimaan kiinteän liiton tunnusmerkkien ilmaisuvoimaisuutta on huomattava tunnusmerkkien olevan liittosuhteita koskeva tutkimuskohde. Ne ovat seikkoja, joista johtuviin oikeuskysymyksiin on kiinnitettävä liittosuhteita tutkittaessa erityistä huomiota. Liittoja ja liittosuhteita voidaan yhdistystoimintaa koskevassa kielenkäytössä kutsua vastaisuudessakin kiinteiksi tai löyhiksi taikka lievemmin kiinteähköiksi ja löyhähköiksi, kunhan huomataan tämän palvelevan lähinnä vain esitysteknisiä tarkoituksia.[64] Jäljempänä käytetään myös ilmaisuja *ylhäältä alaspäin* ja *alhaalta ylöspäin* rakentuva liitto. Ne kuvaavat liittojen syntytapaa, ja ne vähintäänkin havainnollistavat kyseisissä liitoissa omaksuttavissa olevia järjestelyjä.

4.4. Liittoja, joissa on jäseninä yhdistyksiä

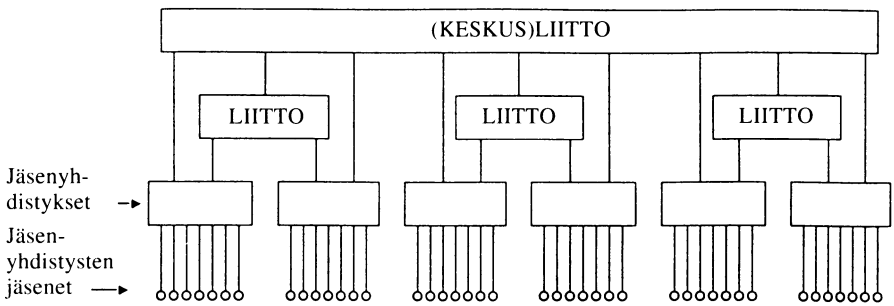
Kolmiportaista liittoa, jossa on jäseninä yhdistyksiä, on voitu kuvata seuraavalla kaaviolla:



Kuvio 3

[64] Ks. kielenkäytöstä esim. *Toiviainen* 1982 s. 164, *Halila – Tarasti* s. 164, *Halila* 1988 A s. 53, 56, 61, 64, 67, 71, 85, 145 ja 157 ja *Saraviita* LM 1977 s. 798–799 ja 808.

Liittorakenne voi olla syvempi kuin kolmiportainen. Liittojen liittoa on ollut tapana kutsua keskusliitoksi.[65] Määrittelyyn ei vaikuta se, kuuluuko keskusliittoon jäseninä suoraan pelkästään liittoja vai myös näiden jäsenyhdistyksiä. Jälkimmäistä tyyppiä on voitu kuvata seuraavalla kaaviolla:



Kuvio 4

Edellä kuvatuissa liitoissa jäsenpohjan alimmalla tasolla on pelkästään yksityisiä henkilöitä. Heitä voidaan kutsua *liiton henkilöjäseniksi*. Tätä ilmaisua saatetaan käyttää niistä, jotka käyttävät päätäntävaltaa YhdL 19 §:ssä tarkoitetussa liittoäänestyksessä.

Liiton ja keskusliiton jäsenyhdistyksiä on kutsuttu milloin piiri- tai aluejärjestöiksi, milloin osastoiksi tai jollain muulla tavalla. Nimitys voi olla mikä tahansa, kunhan rekisteröidyn yhdistyksen nimi ei ole harhaanjohtava. Ilmaisua *järjestö* saatetaan yleisesti ottaen pitää yhdistyksen synonyyminä, joskin sen herättämä vaikutelma ei hyvin sovellu pieniin henkilöjäsenyhdistyksiin.[66]

---

[65] Ks. *Halila – Tarasti* s. 29–30.

[66] Kielenkäytön vakiintumattomuutta osoittaa se, että järjestö on määritelty opaskirjoissa eri tavoin. *Nurminen* (s. 13) määrittelee järjestön aatteelliseksi toimintayksiköksi, eli se on hänen määrittelyssään aatteellisen yhdistyksen ja säätiön yhteisnimitys. Muualla ei säätiötä näy määritellyn järjestöksi. *Valavaara* (s. 28) puolestaan pitää järjestöä yhdistyksenä, jonka jäseninä ovat toiset päämääräyhteisöt. Niillä hän tarkoittaa yhteisöjä ja säätiöitä. Tällaistakaan käsitteistöä ei kohtaa muualla. *Huuhka* (s. 14) luonnehtii järjestön toisen asteen yhdistykseksi. Tällä hän tarkoittaa orgaanista kokonaisuutta, »jollaisen useat yksityiset yhdistykset yhteenliittymällä tai yksityinen yhdistys itsenäisesti toimivine (rekisteröimättömine) alaosastoineen voi muodostaa». Varsinaisessa oikeuskirjallisuudessa ei ole yleensä pyritty määrittämään järjestöä.

Yleisessä kielenkäytössä nimitykset paikallis- ja aluejärjestö antavat vaikutelman liiton jäsenenä olevista yhdistyksistä, joiden toiminta-alue on enintään yhden tai muutaman kunnan alue. Puolueissa kunnan alueella olevien perusjärjestöjen liittoa on puolestaan kutsuttu kunnallis- tai aluejärjestöksi. Yleinen vaikutelma ilmaisusta puolueen piirijärjestössä on se, että järjestön toiminta-alueena on eduskuntavaalien vaalipiiri. Kahdessa vaalipiirissä – Oulun ja Kymen läänien vaalipiireissä – puolueilla saattaa kuitenkin olla kaksi piirijärjestöä. Jos eduskuntavaalilaissa ei olisi määritelty, mitä vaalipiirissä olevalla rekisteröidyn puolueen piirijärjestöllä tarkoitetaan, olisi esimerkiksi puoluetuen jakamisessa piirijärjestöille otettava lähtökohdaksi kyseinen yleinen mielikuva. Kun näin ei ole laissa tehty, piirijärjestöksi on hyväksyttävä myös pelkästään yhdessä kunnassa toimiva puolueen järjestö, jos puolue tekee viranomaiselle tätä koskevan ilmoituksen.[67]

Jäsenyhdistyksistä koostuvien liittojen jäsenyyssuhteet ovat keskenään erilaisia sen mukaan, millaisia tarkoituksia liittorakenteet palvelevat. Liiton ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten kokonaisuutta voidaan kutsua *liittokokonaisuudeksi*. Tässä voidaan ottaa esiin jäsenrakenteittensa puolesta tutkimuksessa muutenkin eri yhteyksissä tarkasteltavaksi tulevat kolme liittokokonaisuutta, rekisteröity puolue, palkansaajien keskusjärjestö sekä urheilun keskusjärjestö niihin suoraan tai välillisesti kuuluvine yhdistyksineen.

Kansallinen Kokoomus[68]

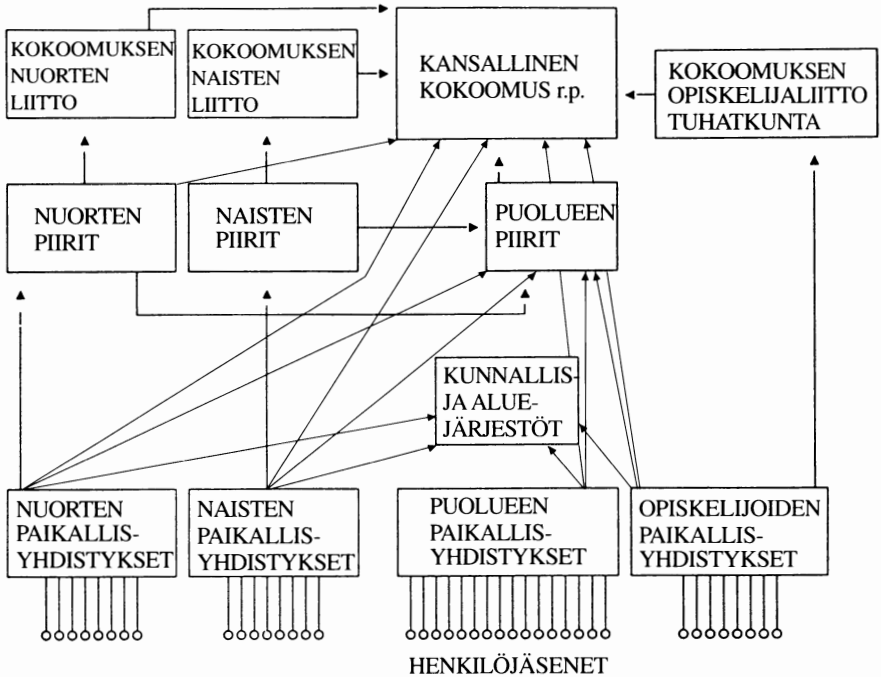
Kokoomuksen ja sen jäsenyhdistysten suhteet ovat kiinteät kuten puolueissa yleensäkin.

Sama henkilö voi kuulua jäsenenä vain yhteen paikallisjärjestöön, mutta paikallisyhdistys voi kuulua sekä puolueeseen, sen piirijärjestöön ja kunnallisjärjestöön että myös puolueen valtakunnalliseen järjestöön tai sen piirijärjestöön.

---

[67] Ks. *Tarasti – Taponen* s. 302. Asia on ollut ajankohtainen Vihreässä Liitossa, jossa ei ole ollut samanlaista piirirakennetta kuin muissa eduskuntapuolueissa. Ks. *Halila* 1991 s. 22–23. Puolueen keskusorganisaatio voidaan purkaa pyrkimättä purkamaan piirijärjestöjä, mistä vain piirijärjestöt itse voisivat päättää. Kun puolue on purettu, piirit jäävät jäljelle, ellei niitäkin pureta, ja ne voivat säilyttää nimensäkin, ellei asiaa vastaan reagoida. Ne eivät sen sijaan voi enää olla EVaaliL 26 d §:ssä tarkoitettuja piirijärjestöjä.

[68] Ks. *Halila – Tarasti* s. 36 ja *Halila* 1991 s. 15–17.



Kuvio 5

Jäsenyyssuhteet eivät ole kaikissa puolueissa samanlaisia. Niinpä eräissä puolueissa varsinaiseen puolueeseen kuuluvat vain piirijärjestöt. Perusjärjestöt ovat siten vain piirijärjestöjen jäsenyhdistyksiä. Puolueen organisaatio on voitu rakentaa niin, etteivät esimerkiksi opiskelija- ja eläkeläisjärjestöt ole puolueen jäsenyhdistyksiä. Niitä saatetaan tällöin kutsua *sivujärjestöiksi*. Kaavion sivuun voitaisiin vielä piirtää puolueen *eduskuntaryhmä* ja kunnanvaltuustojen *valtuustoryhmät*. Nämä oikeudelliselta statukseltaan rekisteröimättömät yhdistykset ovat puolueorganisaatiosta irrallaan, mutta niillä on omilla tasoillaan siihen kiinteitä liittymiä.

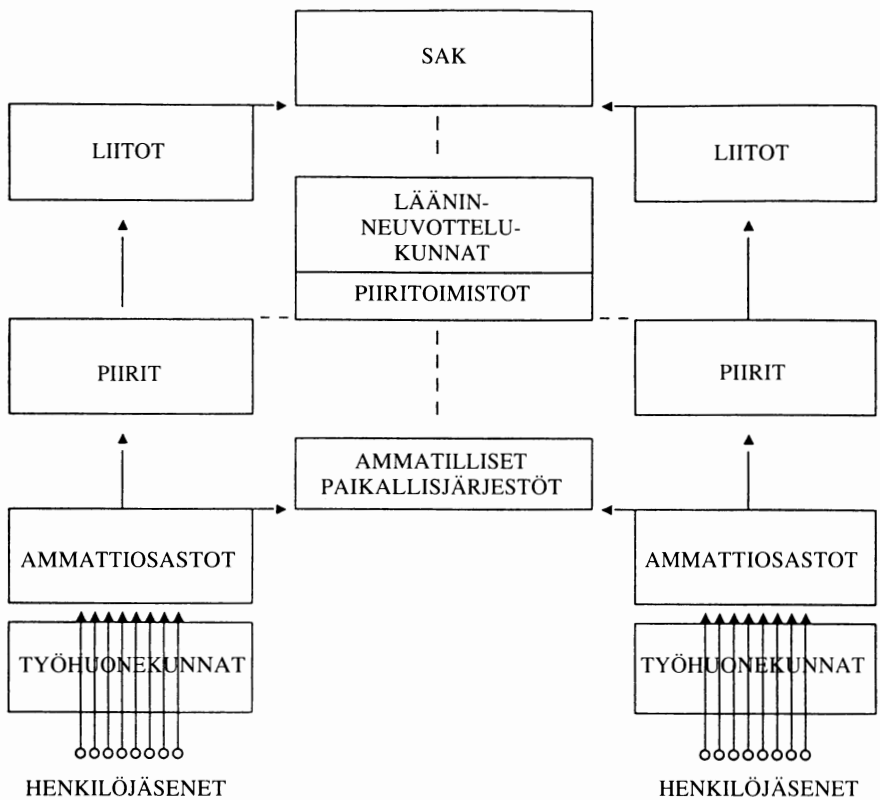
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö[69]

SAK:ssa, joka on liittojen yhdistys eli keskusliitto, on 27 valtakunnallista liittoa, joilla on piirijärjestönsä. Niissä on yhteensä noin 5 000 rekisteröityä lähinnä paikallista ammattiosastoa. Ne puolestaan

[69] Ks. *Halila – Tarasti* s. 34. Seppo Koskinen on pitänyt osoituksena työhuonekunnan määrittelyn ongelmallisuudesta sitä, että tässä esiteltävässä kaaviossa nuolet kulkevat suoraan henkilöjäsenistä ammattiosastoihin. Ks. *S. Koskinen* 1991 s. 96. Vaikeus johtuu

jakaantuvat vielä työpaikkojen mukaan työhuonekuntiin. Jos työpaikalla on ammattiosaston jäseniä alle 30, työhuonekuntia ei aina ole. Työhuonekunnat eivät ole rekisteröityneet.

Ammattiosastot muodostavat lisäksi ammattiliittorajat ylittävät noin 170 ammatillista paikallisjärjestöä, jotka myös ovat rekisteröityjä yhdistyksiä. Sen sijaan SAK:n 11 lääninneuvottelukuntaa ja 8 piiritoimistoa eivät ole erillisiä yhdistyksiä vaan yhteistoiminta- ja palveluyksikköjä.



Kuvio 6

SAK:ssa on kaavion osoittamalla tavalla ammattiliitoissa piirijärjestöjä. Toimihenkilöliitoissa sellaisia ei kuitenkaan ole. Toimihenkilöjärjestöissä on

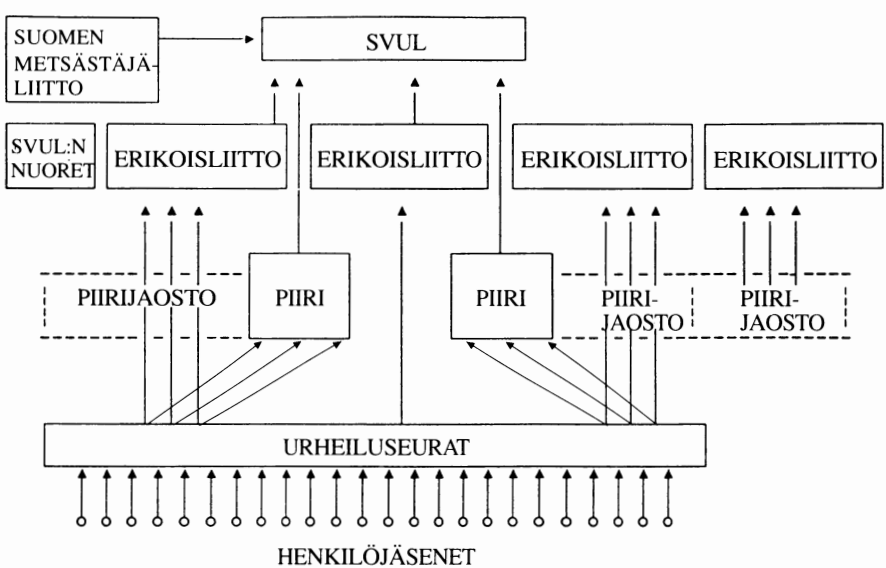
---

osin siitä, etteivät kaikki henkilöjäsenet kuulu työhuonekuntiin, osin työhuonekunnan yhteisöstatuksesta. *Seppo Koskinen* pitää työhuonekuntia rekisteröimättöminä yhdistyksinä. Ks. *S. Koskinen* s. 96–100.

myös keskusjärjestöön kuuluvia jäsenyhdistyksiä, joihin yksityiset henkilöt kuuluvat suoraan. Ammattiosaston asemassa ovat monissa ammattiliitoissa toimialakohtaiset valtakunnalliset jäsenyhdistykset, joihin yksityiset henkilöt kuuluvat jäseninä. Toimihenkilöjärjestöissä on (tai on ollut) keskusjärjestön ja liittojen väliportaassa rekisteröityjä yhdistyksiä (TVK-V, STTK-J) ja pooleja, jotka ovat enemmän vaaliliittoja kuin rekisteröimättömiä yhdistyksiä.

Painopiste SVUL:ssä on erikoisliitoissa. SVUL:ää voidaan enimmäkseen pitää palvelu-, yhteistyö- ja edunvalvontajärjestönä. Liittosuhde ei siten ole erityisen kiinteä. Kukin urheiluseura kuuluu yleensä niin moneen erikoisliittoon kuin seuralla on ohjelmassaan urheilumuotoja. Vastaavasti seura osallistuu yleensä kussakin urheilumuodossa piirijaoston toimintaan. Lajikohtaiset piirijaostot ovat rekisteröimättömiä. Ne ovat asianomaisen piirin valiokuntatyyppisiä toimielimiä, mutta samalla niistä muodostuu lajiliittojen piiriorganisaatio. Tämä ei kuitenkaan vielä estä lajiliittoja rakentamasta »omaa» alueorganisaatiotaan. Kun seurat eivät ole jaostoissa jäseniä, ne eivät voi valita jaostojen toimielimiä.

Suomen Valtakunnan Urheiluliitto[70]



Kuvio 7

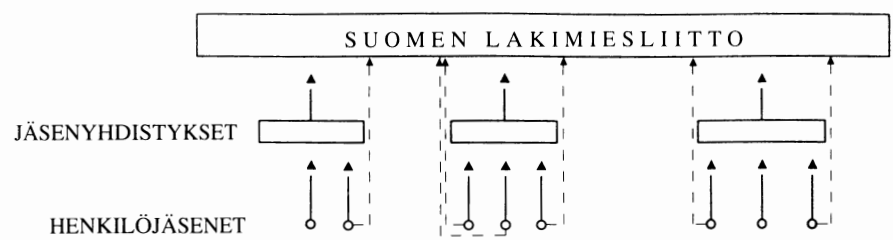
[70] Ks. *Halila – Tarasti* s. 35.

SVUL:n liittokokonaisuudelle on tunnusomaista se, että yksityinen henkilö voi kuulua yhtäaikaisesti useaan seuraan. Osallistuminen lajiliiton kilpailuihin edellyttää jäsenyyttä jossain liittoon kuuluvassa seurassa.

Sekä SAK:n että SVUL:n organisaatioissa on osia, joita voidaan kutsua rekisteröimättömiksi yhdistyksiksi. Sellaisia ovat näet SAK:n ammattiosastojen työhuonekunnat ja SVUL:n urheiluseurojen lajikohtaiset jaostot. Liitossa tai muussa yhdistyksessä olevaa yksikköä, joka on oikeudellisesti rekisteröimätön yhdistys, voidaan kutsua eri nimillä kuten jaostoksi tai osastoksi. On myös puhuttu *itsenäisestä* tai *epäitsenäisestä haaraosastosta*, joita tarkastellaan jäljempänä.[71]

Edellä esitetyille liittokokonaisuuksille on tunnusomaista, että alimmalla hierarkkisella tasolla olevia yksityisiä henkilöitä on voitu pitää liittoon välillisesti kuuluvina. Tällainen ei liittokokonaisuus kuitenkaan aina ole. Esimerkkinä toisenlaisesta organisoitumisesta voidaan mainita Suomen Lakimiesliitto. Sen jäseninä ovat yhdistykset, joissa on pelkästään henkilöjäseniä. Kussakin jäsenyhdistyksessä olevan henkilöjäsenen asiana on ratkaista, haluaako hän kuulua välillisesti keskusjärjestöön tekemällä tätä koskevan ilmoituksen ja maksamalla osansa jäsenyhdistyksen maksuosuudesta keskusjärjestölle.[72]

Suomen Lakimiesliiton kaltaista organisaatiota voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla (yhtenäinen viiva kuvaa suoraa ja katkoviiva välillistä jäsensuhdetta).



Kuvio 8

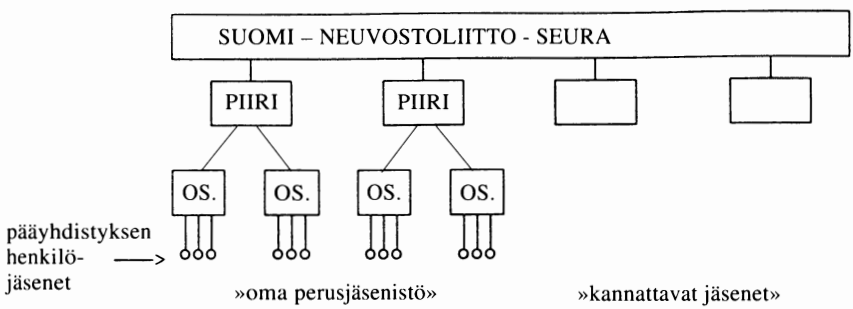
Edellä tarkastelluissa liittokokonaisuuksissa on yhtenäinen jäsenrakenne: liitot ovat kauttaaltaan tasaportaisia. Tällaisia eivät ole liitot, joissa on jäseniä sekä »omia» osastoja että kannattavia jäseniä. Esimerkkinä voidaan

[71] Ks. s. 72–74.

[72] Ks. esim. *Selenius* LMU 1990:1 s. 16–17 sekä *Halila* 1988 B s. 217–219.

mainita nyttemmin nimensä Suomen ja Venäjän kansojen ystävyyden seuraksi muuttanut Suomi-Neuvostoliitto-Seura. Yksityiset henkilöt ovat voineet liittyä sen paikallisosastoihin. Niistä on muodostettu piirejä, jotka puolestaan kuuluvat pääyhdistykseen. Tällä on lisäksi kannattavina jäseninä yhdistyksiä, joilla ei ole äänioikeutta. Kannattavina jäseninä voidaan mainita monet puolueet. Niissäkin on tietenkin jäsenyhdistyksiä ja henkilöjäseniä, mutta niitä ei ole syytä piirtää jäsenyyssuhteita keskusjärjestön kannalta kuvaavaan kaavioon. Kannattavien jäsenten henkilöjäsenillä ei ole henkilöjäsenten oikeuksia eikä velvollisuuksia kysymyksessä olevassa keskusjärjestössä.

Esiteltävän liiton jäsensuhteita koskeva kaavio voidaan piirtää seuraavasti:



Kuvio 9

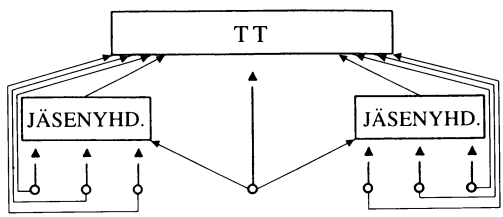
Edellä on tehty selkoa liittojen perustyypistä – yhdistyksestä, jossa on jäseninä vain yhdistyksiä. Erikseen tarkastelluissa yhdistyksissä on tunnusmerkkinä ollut lisäksi se, että liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten jäseninä ovat alimmassa portaassa yksityiset henkilöt. Tämä ei kuitenkaan kuulu liiton vaatimuksiin. Niinpä elinkeinoelämän järjestöissä *perusjäsenistöksi* kutsuttava jäsenistö koostuu tavallisesti yrityksistä. Esimerkkinä voidaan mainita Osuuspankkiliitto. Sen jäseniä ovat alueelliset yhdistykset, joihin paikalliset osuuspankit kuuluvat. Mikään ei kuitenkaan estä kutsumasta Osuuspankkiliittoa organisaatioltaan liittomuotoiseksi, koska varsinaisina jäseninä on vain yhdistyksiä.

4.5. Liitot, joissa on muitakin kuin yhdistysjäseniä

Suomessa on vakiintuneesti kutsuttu liitoksi myös yhdistyksiä, joissa on muitakin kuin yhdistysjäseniä, jos jäsenkentässä ja päätöksenteossa ilmenee

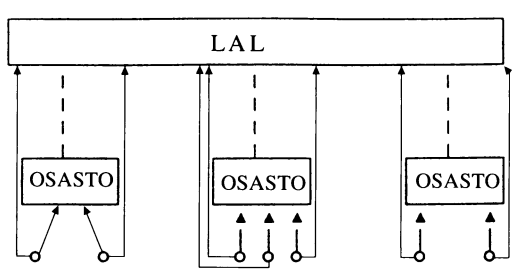
jäsenrakenteen moniportaisuus. Esimerkkinä voidaan mainita vuoteen 1992 asti toiminut Suomen Työnantajain Keskusliitto, jonka nimi on nyttemmin TT (Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto). Järjestön jäsenpohja on laajentunut, kun elinkeinopoliittinen keskusliitto TKL on purettu ja sen liitot ovat hakeutuneet nykyisen TT:n piiriin. TT:n jäseniä ovat niin siihen järjestäytyneet teollisuuden ja sen lähialojen toimialakohtaiset työnantaja- ja elinkeinopoliittiset liitot kuin näiden jäsenyritykset. Yritykset voivat kuulua niihin jäsenliittoihin, joiden toimialoilla ne harjoittavat tuotantotoimintaa.

TT:n jäsensuhteita voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 10

Elinkeinoelämässä on käytössä myös sellainen järjestörakenne, jossa yritykset (tai elinkeinonharjoittajat) kuuluvat suoraan pääyhdistykseen (liittoon) sekä toimiala- tai aluekohtaisiin pääyhdistyksen osastoihin, jotka eivät ole liiton jäseniä. Tällainen yhdistys on mm. Linja-autoliitto. Sen jäseniksi hakeutuvien linja-autoyritysten on kuuluttava sekä liittoon että sen osastoihin, joita kutsutaan säännöissä liiton yhteistyöelimiksi. Liiton säännöissä on rekisteröityinä yhdistyksinä toimivat osastot kytketty niin voimakkaasti liittoon mm. päätöksenteossa, että Linja-autoliittoa saatetaan kutsua liittomuotoiseksi yhdistykseksi. Jäsensuhteita voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla:



Kuvio 11

Vuonna 1943 perustetussa Suomen Teiniliitossa olivat jäseninä koululaiset, yksityiset henkilöt. Koulujen teinikunnat olivat rekisteröimättömiä yhdistyksiä, eivätkä ne olleet Teiniliiton jäseniä. Teiniliitto oli organisaatioltaan henkilöjäsenyhdistys, vaikka liittokokousedustajat valittiin sääntöjen mukaan teinikuntien kokouksissa. Tämä oli silloin ja olisi nykyisinkin lainvastaista.

Elinkeinoelämän alalta hyvä esimerkki erityisistä järjestelyistä on vuoden 1992 loppuun asti toiminut Metsäteollisuuden Keskusliitto. Metsäteollisuusyritykset olivat sen äänioikeutettuja jäseniä. Äänioikeudettomia jäseniä olivat metsäteollisuuden toimialayhdistykset, joissa metsäteollisuusyritykset olivat jäsenenä. Metsäteollisuusyritykset kuuluivat siten sekä Metsäteollisuuden Keskusliittoon että kaikkiin niihin toimialayhdistyksiin, joiden toimialoilla ne harjoittivat tuotantotoimintaa.

Oli jossain määrin makuasia, kutsuttiinko Metsäteollisuuden Keskusliittoa organisatorisesti liitoksi. Keskusliitto, siis liittojen liitto, se ei ainakaan ollut. Äänioikeudettomat jäsenyhdistykset olivat tosiasiallisesti yhteistoimintayksiköitä, joilla ei sääntöjen mukaan ollut asemaa eikä vaikutusta päätöksenteossa. Toiselta puolen saatetaan juuri kuvatun jäsensuhteiden verkon sanoa ilmentävän sellaista tosiasiallista yhteenkuuluvuutta ja yhteistoiminnan astetta, jota voidaan ainakin muussa kuin oikeudellisessa kielenkäytössä luonnehtia liitoksi.

Edellä esitetyt tyyppitilanteet, jotka koskevat vain muutamia niin ajateltavissa olevista kuin tosiasiallisesti toimivista järjestökokonaisuuksista, osoittavat liiton käsitteen ongelmallisuutta. Jäsenpohjaltaan sekamuotoisissa yhdistyksissä on vakiintuneesti liitoiksi katsottuja yhdistyksiä ja yhdistyksiä, joita ei ole syytä nimittää sellaisiksi. Väliin jää alue, jossa määrittelyn tueksi ei ole osoittaa yleisesti hyväksyttyjä ja vakiintuneita kiinnekohtia. Siksi ei ole syytä yrittääkään tarkentaa liiton käsitettä enempää kuin edellä on pyritty tekemään.

4.6. Yhdistyksiä, joita voidaan pitää nimeltään mutta ei organisaatioltaan liittoina

Edellä tarkastelluista yhdistyksistä on osa sellaisia, että niitä ei voida pitää organisaatioltaan liittomuotoisina, vaikka liitto-yhdysosan käyttöä yhdistyksen nimessä on muusta syystä voitu pitää perusteltuna. Liiton tunnusmerkit ovat osoittautuneet erilaisiksi sen mukaan, onko kysymys organisaatiosta ja jäsenpohjasta vai nimelle asetettavista vaatimuksista. Yhdistystä saatetaan sen säännöissä kutsua liitoksi lähinnä silloin, kun yhdistys on valtakunnallinen

tai kun sillä on alallaan edustava jäsenkunta taikka kun kysymys on kohdealueesta, jolla yhdistyksiä kutsutaan yleisesti liitoiksi.

> Toimialakohtaisia edustavia työnantajain ja palkansaajien järjestöjä on yleisesti kutsuttu liitoiksi, vaikka niissä olisi jäseninä vain joko yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä taikka elinkeinonharjoittajia. Jäsenistön yksiportaisuuden vuoksi niitä ei vakiintuneen kielenkäytön mukaan kuitenkaan voida pitää *liittomuotoisina yhdistyksinä*. Tällaisia yhdistyksiä ovat esim. henkilöjäsenyhdistys Suomen Lääkäriliitto ja yritysjäsenistä koostuva Metsäteollisuus ry.[73]

Liittomuotoisina yhdistyksinä ei ole vakiintuneesti pidetty yhdistyksiä, joissa ei ole jäseninä yhdistyksiä. Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisliitto ovat voineet aikanaan käyttää nimessään liittoyhdysosaa edellä osoitettujen kriteerien perusteella: ne olivat valtakunnallisia etujärjestöjä, joihin jäsenkelpoiset subjektit – kaupungit tai kunnat – olivat liittyneet. Kaupungeissa ja kunnissa on jäseninä yksityisiä henkilöitä, kuntalaisia. Kysymyksessä olevat järjestöt eivät kuitenkaan ole täyttäneet liitolle asetettua moniportaisuusvaatimusta: kuntalaiset eivät ole voineet itse hakeutua jäseneksi kuntiin, eikä heitä voida pitää kunnallisen pakkojäsenyytensä myötä yhdistyksiin välillisesti kuuluvina henkilöinä. Kuntalaiset ja kaupunkilaiset eivät siten ole olleet sanan aidossa merkityksessä Kaupunki- ja Kunnallisliiton henkilöjäseniä, niin kuin he eivät ole sellaisia organisaatiorakenteiltaan samantyyppisissä maakunta- ja seutukaavaliitoissakaan.

5. Jäsenyys monialayhdistyksissä

Yhdistys voi koostua useasta toimintayksiköstä. Urheiluseurassa voi olla lajijaostoja, teollisuuden järjestössä työnantaja- ja elinkeinopoliittisia yksiköitä jne. Järjestäytymistä havitteleva tai jäsenenä jo oleva saattaa olla kiinnostunut vain jostain toiminta-alueesta ja kenties maksaa vain sitä koskevan jäsenmaksun. Yhdistyksenkin intressissä on puolestaan kenties sellainen organisoituminen, jossa vain asianomaiseen toimintayksikköön »kuuluvat» voivat osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Tämän myötä kuvailtu jäsenyysasetelma liittyy yhdistysoikeudelliseen toimivaltajakoon ja siihen, miten yhdistys on organisoitavissa.

Yhdistyksen jäsenyyden arvioinnin pohjana on edellä jo tarkasteltu YhdL 10.1 §:ää, jonka mukaan yhdistyksen jäsenenä voi olla yksityinen henkilö, yhteisö ja säätiö. Tähän lainkohtaan perustuvassa yhdistyslainopissa ei ole

[73] Ks. *Halila – Tarasti* s. 493–494.

pidetty mahdollisena sitä, että jäsenyys syntyisi vain osaan yhdistystä. Urheiluseuraan liittyvä yksityinen henkilö on jäsenenä »koko» seurassa, vaikka hän toimisi vain jossain sen jaostossa. Vastaavasti SVUL:n piiriin kuuluva seura on piirijärjestön jäsen eikä jaoston jäsen. Tilanne on sama TUL:ssa. Seura kuuluu suoraan liittoon eikä vain valitsemiinsa jaostoihin. Teollisuuden järjestöön hakeutuvakaan ei voi olla jäsenenä vain joko työnantajapoliittisessa tai elinkeinopoliittisessa yksikössä, jos järjestö on tällä tavoin jakautunut. Jos yhdistysoikeus ei olisi Suomessa sillä tavoin lakiperusteista kuin se on ollut ja jos järjestötarpeet olisivat voineet antaa sijaa doktriinin taipumiseen, tilanne saattaisi olla toinen.[74]

Yhdistysoikeudessamme omaksuttu oppi jäsenstruktuurikysymyksissä merkitsee myös sitä, että päätösvalta yleisesti ottaen kuuluu kaikille jäsenille eikä vain niille, joita asiapäätös tai vaali lähinnä koskee. Esteellisyydestä tai ääniporrastuksesta ei näet voida kirjoittaa sääntöihin sellaisia määräyksiä, joiden mukaan ratkaisuvalta kuuluisi eri asioissa eri tavoin jäsenryhmille. Jäljempänä tulee selvitettäväksi se, onko muita mahdollisuuksia vaikuttaa erilaisten jäsenryhmien intressien toteutumiseen yhdistyksen organisaatiossa.

6. Yhdistyksen haaraosastot

VYhdL 21.3 §:n mukaan voitiin yhdistystä lakkautettaessa lakkauttaa myös sen itsenäiset haaraosastot, kun näitä oli ensiksi kuultu. Lainkohta antoi aiheen selvittää, mitä haaraosastolla oli ymmärrettävä. Yhdistyselämässä ja lainopissa käytettiin sitä paitsi muutenkin haaraosaston käsitettä. Kun laissa tunnettiin käsite itsenäinen haaraosasto, oli syytä tutkia paitsi haaraosaston myös ikään kuin loogisen välttämättömyyden perusteella epäitsenäisen haaraosaston käsitealaa.

Doktriiniin vaikuttavalla tavalla ottivat haaraosastosta käytyyn keskusteluun osaa erityisesti Merikoski ja Kurkela.[75] Itsenäisenä haaraosastona saatettiin pitää ensiksikin yhdistysmuotoista yhteenliittymää, jonka itsemääräämisoikeus oli keskusyhdistykseen nähden rajoitettu. Itsenäisenä haaraosas-

[74] Ks. jäsenyyssuhteista urheilujärjestöissä esim. *Arponen* s. 42–43 ja 84–85. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, ettei Skandinavian maiden doktriinissa näy otetun esiin mahdollisuutta kuulua jäsenenä yhdistykseen vain joidenkin sen toimintojen osalta. Ks. asian johdosta *Hemström* 1972 s. 14–18, *Hasselbalch* s. 80–83 ja *Woxholth* s. 115–118.

[75] Ks. *Merikoski* 1935 s. 216–221, *Kurkela* LM 1950 s. 183–199, *Merikoski* LM 1950 s. 457–461 ja *Merikoski – Kurkela* s. 106–108 sekä niissä viitattua kirjallisuutta, erityisesti *Ståhlberg 1931* s. 179.

tona saatettiin pitää myös keskusjärjestön toimielimeksi tai elimeksi määriteltyä yksikköä, jolla oli oma varallisuus ja oikeus erota keskusjärjestöstä.[76] Kurkelan mielestä vain rekisteröity yhdistys saattoi olla VYhdL 21.3 §:ssä tarkoitettu itsenäinen haaraosasto.[77] Merikosken ilmeisen perustellun kannan mukaan myös rekisteröimätön yhdistys kuten Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen osasto saattoi olla sellainen.[78] Merikoski päätteli toisin kuin Kurkela haaraosaston voivan olla myös yhteenliittymä, joka ei täytä rekisteröimättömänkään yhdistyksen tunnusmerkkejä.[79]

1950-luvun jälkeen pääosin vaimennut keskustelu yhdistyksen haaraosastoista näyttää 1990-luvulla oikeudellisesti vanhentuneelta ja siksi lähinnä oppihistoriallisesti kiinnostavalta. Nykyisessä laissa ei enää käytetä haaraosaston käsitettä. YhdL 43.2 §:ssä puhutaan yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvan yhdistyksen lakkauttamisesta samalla tavoin kuin laissa on muuallakin puhuttu yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvasta yhdistyksestä (YhdL 16, 27.4 ja 55.1 §:t). Vain hallituksen esityksessä on mainittu käsite haaraosasto ja siinäkin ilman normatiivista tarkoitusta. Sillä ei enää operoida lainopissa, vaan päinvastoin on varoitettu siihen turvautumisesta.[80]

Erilaisista haaraosastoista puhuminen saattaakin johtaa käsitteistä päättelemiseen ja vertailuun sellaisten oikeusjärjestysten kanssa, joissa yhdistysten oikeuskelpoisuus syntyy toisella tavalla kuin meillä.[81] Haaraosastojen asemesta voidaan puhua erilaisista liittosuhteista sekä yhdistysten osastoista ja erityyppisistä rekisteröimättömistä yhdistyksistä. Jos yhdistyksen osasto ei täytä rekisteröimättömälle yhdistykselle asetettavia itsenäisyysvaatimuksia, voidaan puhua toimintayksiköstä tai järjestöpoliittisesti haaraosastostakin. Muuten käytettynä haaraosaston käsite saattaa alkaa elää omaa elämäänsä, niin kuin lainopissa toisinaan tapahtuu, eikä se olekaan vain havainnollistava ilmaisu tietyn asian kuvaamiseksi.

---

[76] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 106–107, *Merikoski* 1935 s. 217–220 ja *Kurkela* LM 1950 s. 183 ss.

[77] Ks. *Kurkela* LM 1950 s. 192–197. Ks. myös *Ståhlberg* 1931 s. 197.

[78] Ks. erityisesti *Merikoski* LM 1950 s. 459–460.

[79] Ks. *Merikoski* LM 1950 s. 460–461, vrt. *Kurkela* LM 1950 s. 197.

[80] Ks. HE 1988:64 s. 66, jossa todetaan: »Tarpeellisena ei ole pidetty mainita säännöksessä kuten nykyisin erikseen itsenäistä haaraosastoa, joka käsitekin on varsin tulkinnanvarainen». Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 548: »Oikeuskirjallisuudessa on aikanaan käyty keskustelua itsenäisen ja epäitsenäisen haaraosaston käsitteistä. Kysymyksenasettelu oli jossain määrin tarkoitustaan vastaamaton. Se on menettänyt merkitystään myös lainmuutoksen vuoksi.»

[81] Seikkaperäisessä artikkelissaan Kurkela tukeutui paljolti ruotsalaisen *Arsellin* ja sveitsiläisen *Eggerin* kirjoituksiin. Ks. *Kurkela* LM 1950 s. 187, 189–190, 195 ja 199.

Haaraosaston käsitteellä voidaan kuvata autonomiarajoituksiin tähtääviä järjestelyjä, joita selvitetään jäljempänä. Haaraosaston käsite ei kuitenkaan anna aihetta oikeudelliseen päättelyyn. Aikaisemmassa lainopissa oli omiaan aiheuttamaan ongelmia se, että liittosuhteisiin liittyviä toimivaltakysymyksiä pyrittiin selvittämään myös haaraosastokysymykset sisältävän lakkauttamisen sääntelyn perusteella, vaikka nämä säännökset eivät ulottuneet lakkauttamisen ulkopuolelle.[82]

> Nykyistä ajattelua ilmentää aikaisemman yhdistyslain voimassa ollessa annettu ratkaisu KKO 1987:122. Siinä oli kysymys yhdistyksen hallituksen vastuusta hallituksen alaisuuteen asetettujen jaostojen toiminnassa ilmenneistä laiminlyönneistä. Perusteluissa ei puhuttu mitään itsenäisistä tai epäitsenäisistä haaraosastoista, vaikka yhdistyksen rakenne olisi antanut siihen mahdollisuuden. Jos toisin olisi tehty, olisi voitu juuttua käsitteistä päättelemiseen ja tulla toiseen lopputulokseen kuin päädyttiin.[83]

C Päätösvallan käyttäjät ja toimielimet

Yhteisöoikeudelle on ollut yhteisötyypistä riippumatta tunnusomaista se, että yhteisössä päätäntävaltaa käyttävät tekevät päätöksensä siinä toimielimessä, jossa he voivat lain tai yhteisön sisäisen lain (sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen) mukaan tehdä päätöksiä. Vain poikkeustapauksissa on pätevä päätös voinut syntyä muuten kuin asianmukaisesti koolle kutsutussa ja päätösvaltaisessa toimielimen kokouksessa. Tämä periaate oli vallalla myös vanhassa yhdistyslaissa. Poikkeuksena pääsäännöstä oli VYhdL 12.3 §:ssä säännelty liittoäänestys. Siinä tehty päätös ei ollut minkään toimielimen tekemä.[84]

---

[82] Kurkela on katsonut, osin samoin perustein kuin Merikoski, että »haaraosastoilla on olennaisesti yhdenmukaiset säännöt, jotka keskusyhdistys on hyväksynyt, ja ne ovat keskusyhdistykseen nähden läheisessä riippuvaisuussuhteessa, joka kuitenkin voi voimakkuudeltaan vaihdella. – – –. Itsenäinen haaraosasto on silti oikeutettu päättämään omista asioistaan, eikä se voi luovuttaa päätäntöoikeuttaan yläjärjestölle.» Ks. *Kurkela* LM 1950 s. 197, vrt. *Merikoski* LM 1949 s. 465. Tämän mukaisesti erilaiset tilanteet saatettiin luonnehtia joko itsenäisen tai epäitsenäisen haaraosaston käsitteiden avulla tekemättä oikeudellisia päätelmiä legaalinormien, oikeuskäytännön tai reaalisten argumenttien myötä.

[83] Ks. ratkaisun johdosta *Halila – Tarasti* s. 435–436.

[84] Ks. vanhasta liittoäänestyksestä esim. *Merikoski – Kurkela* s. 65–66 ja *Saraviita* LM 1977 s. 804–806. Kun kysymys on kumottua säännöstä koskevasta tulkinnasta, tässä ei ole aiheellista syventyä lähemmin siihen, voitiinko jäsenyhdistyksittäin toimitettava äänestys toteuttaa muutenkin kuin kokouksissa. Kuten Saraviita on osoittanut, monissa

Yhdistysoikeudessa esitettiin eri mielipiteitä siitä, saattoiko yhdistystä sitova päätös syntyä kokouksessa, jossa kaikki yhdistyksen jäsenet ovat saapuvilla, vaikka kysymyksessä ei ollut sääntöjenmukainen yhdistyksen kokous.[85]

Nykyisessä yhdistyslaissa on monipuolistettu päätöksentekomuotoja ja laajennettu päätöksentekijöiden joukkoa. Päätöksiä voivat tehdä kuten aikaisemminkin jäsenet ja valtuutetut sekä näiden lisäksi liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt yhdistyksessä, jonka jäseninä sääntöjen mukaan on vain yhdistyksiä tai yhdistyksiä ja yksityisiä henkilöitä. Päätöksiä voidaan tehdä paitsi kokouksessa myös erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Lain systematiikka on rakennettu päätöksentekoryhmien ja päätöksentekotapojen erottelun varaan. Tämä on ollut tarpeen senkin vuoksi, että mikä tahansa päätöksentekijöiden ryhmä ei voi tehdä päätöksiä millä tahansa tavalla.[86]

> Laissa puhutaan päätösvallan käyttäjistä. Aikaisemmassa laissa käytettiin ilmaisua yhdistyksen päätäntäoikeuden käyttäminen ja yhdistyslakikomitean mietinnössä päätäntävallan käyttäminen.[87] Yhdistysoikeudellisessa kielenkäytössä tulisi näin puhua päätösvallasta. Virheenä ei silti voida pitää synonyymienkään käyttämistä.

Päätösvaltaa voidaan käyttää yhdistyksissä seuraavasti:

päätösvallan käyttäjät	päätöksentekomuodot	
JÄSENET	– kokous – erilliset äänestystilaisuudet – posti	jäsenäänestys
VALTUUTETUT	– kokous	
LIITTOON SUORAAN TAI VÄLILLISESTI KUULUVAT YKSITYISET HENKILÖT	– erilliset äänestystilaisuudet – posti	liittoäänestys

Kuvio 12

---

yhdistyksissä oli tehty päätöksiä hyvinkin vaihtelevalla tavalla. Varsinaisessa äänestyksessä saattoi olla erilainen vaalitapa kuin ennakkoäänestyksessä jne. Eräille järjestöille on ollut yllätyksenä se, että nykyisessä laissa on säädetty selkeyteen pyrkivällä tavalla eri päätöksentekomuodoista. Ks. *Halila – Tarasti* s. 226 sekä *Halila* 1991 s. 153 ss.

[85] Ks. *Riitesuo* s. 203–206.

[86] Ks. KM 1984:1 s. 104 ss. ja *Halila – Tarasti* s. 216–218.

[87] Ks. VYhdL 12 § ja yhdistyslakikomitean lakiehdotuksen 15 §.

Yhdistyslaissa omaksutun käsitteistön ja systematiikan mukaan tulisi puhua jäsenten kokouksessaan tekemistä päätöksistä eikä yhdistyksen kokouksen päätöksistä, koska kokous ei ole enää toimielin vaan päätöksentekofoorumi. On tuskin luultavaa, että tällainen kielenkäyttö vakiintuu. Siihen ei liene tarvettakaan, koska väärinkäsityksiä ei pääse syntymään. Yhdistyksien säännöissä ei kuitenkaan ole enää syytä puhua kokouksesta yhdistyksen toimielimenä.

Yhdistyslaissa käytetään jäsenten kokouksesta ilmaisua *yhdistyksen kokous*. Sen asemesta voidaan säännöissä tietenkin puhua esim. puolue- tai edustajakokouksesta taikka jäsenten kokouksesta.[88] Laissa tunnetaan päätöksentekijöinä valtuutetut, jotka tekevät päätöksiä vain kokouksessaan. Tämän mukaisesti voidaan puhua *valtuutettujen kokouksesta*, joka on myös laissa käytetty termi. Siitä voidaan tietenkin käyttää muutakin nimeä kuten puoluevaltuusto, puolueneuvosto tai edustajisto.

Kun laissa on tehty ero päätösvallan käyttäjien ja päätöksentekomuotojen välillä, valtuutettujen kokoustakaan ei oikeastaan voitaisi pitää toimielimenä.[89] Kun valtuutetut tekevät päätöksiä vain kokouksessa, kielenkäyttöä koskeva vaatimus voi kuitenkin tuntua saivartelulta. Yhdistyslaissakaan sananvalinta ei ole ollut loppuun asti johdonmukainen. YhdL 27.3 §:ssä puhutaan mm. toimielimen kokoonpanoa koskevasta jäsenelle vakuutettua erityistä etua murtavasta sääntömuutoksesta. Tällä on tarkoitettu myös yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksia.[90] Käsitelainoppi olisi viety mielettömyyksiin, jos väitettäisiin, että ratio legiksestä huolimatta YhdL 27.3 § ei koskisi yhdistyksen ja valtuutettujen kokousta, koska nämä eivät ole toimielimiä.

Liittoäänestykseen osallistuvia yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvia yksityisiä henkilöitä voidaan edellä esitetyin tavoin nimittää päätöksentekoryhmänä *liiton henkilöjäseniksi*.[91] Koska he eivät voi tehdä päätöksiä kokouksessa, eron tekeminen päätöksentekijäin ja päätöksentekomuodon välillä ei tuota tässä tapauksessa vaikeuksia.

Yhdistystoiminnassa on ollut tapana puhua ylimmästä päättävästä toimielimestä, jolla on tarkoitettu yhdistyksen kokousta valtuutettujen kokoukseen

---

[88] Yhdistyslakikommentaarissa on käytetty ilmaisua jäsenten kokouksessaan tekemät päätökset lain käsitettä hieman kiertäen, mihin ei sinänsä ole estettä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 220.

[89] Ks. *Halila – Tarasti* s. 218.

[90] Ks. KM 1984:1 s. 247, HE 1988:64 s. 47 ja *Halila – Tarasti* s. 311–312. Niissä on mainittu esimerkkeinä laissa tarkoitetuista toimielimistä yhdistyksen ja valtuutettujen kokoukset.

[91] Liiton henkilöjäsenten asemesta voidaan puhua myös yksityisistä henkilöjäsenistä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 242.

tai toisinaan hallituksen kokoukseenkin verrattuna. Nykyisen lain aikana tätä ilmaisua ei voida enää pitää asianmukaisena, vaikkei ole syytä uskoa senkään poistuvan yleisestä kielenkäytöstä.[92] Yhdistyksen kokoushan ei ole toimielin vaan päätöksentekomuoto, ja laissa on rinnastettu kolme päätöksentekijöiden ryhmää keskenään. Mitään niistä ei voida sellaisenaan pitää muiden yläpuolella olevana, vaan niiden keskinäiset suhteet määräytyvät yhdistyksen sääntöjen mukaan. Päätös on yhtä sitova syntytavasta riippumatta. Eri asia on, että jollain päätöksentekijöiden ryhmällä voi sääntöjen perusteella olla *yleinen* päätöksenteko-oikeus eli toimivalta tehdä päätös niissä asioissa, jotka eivät kuulu muiden päätettäviin.

Hallitus on yhdistyksessä lakimääräinen *toimielin* samalla tavoin kuin kaupallisissa yhteisöissä.[93] Yhdistyksien toisin kuin yhtiöiden organisaatioon kuuluu usein tavallisimmin luottamushenkilöistä koottuja *valiokuntia*, onpa niistä määrätty säännöissä tai ei. Niitä on sekä henkilöjäsenyhdistyksissä että muissa yhdistystyypeissä. Valmisteleviksi orgaaneiksi tavallisesti kutsuttuja valiokuntia ovat esim. (hallituksen) työvaliokunta, kurinpitovaliokunta, palkkavaliokunta ja talousvaliokunta.[94] Ne ovat yleensä hallituksen alaisia. Käytännössäkin on silti mm. yhdistyksessä suoritettavia valintoja valmisteleva vaalivaliokunta voinut olla päätöksentekijöiden (yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen) valitsema ja siten myös hierarkkisesti niiden alainen.[95] Tällainen asema voi olla valiokunnalla, joka valmistelee yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa käsiteltäviä asioita tai jolle on määrätty tehtäviä, jotka muuten kuuluisivat kyseisille kokouksille.[96]

Järjestöelämässä saatetaan puhua valiokunnistakin yhdistyksen valmistelu- ja jopa päätöksenteko-orgaaneina. Esitysteknisesti tällainen voi olla perusteltua oikeudellisessakin kielenkäytössä, joskin yleensä toimielimenä pidetään yhteisöoikeudessa lakiin perustuvaa orgaania, joka voi käyttää päätösvaltaa. Olennaista tietenkin on, ettei nominaalimääritelmään perustuva kielenkäytön valinta vaikuta asiassa toimivallan määräytymiseen.[97]

---

[92] Ks. ilmaisun ylin päättävä elin problematiikasta yhteisöissä yleisesti esim. *Koski* 1977 s. 250 ja *Hasselbalch* s. 121. Asiaan palataan jäljempänä muutenkin kuin terminologian kannalta selvitettäessä yhdistyksen päätöksentekijöiden ja hallituksen välistä suhdetta.

[93] Ks. ilmaisusta hallitus yhdistyksen toimielimenä esim. HE 1988:64 s. 56.

[94] Ks. *Halila – Tarasti* s. 410–412.

[95] Ks. yleisesti *Halila* 1988 B s. 103–106.

[96] Ks. *Riitesuo* s. 235.

[97] Nykyisessä yhdistyslaissa ei käytetä sanaa toimielin. Lain esitöissä se on sen sijaan ollut esillä siinä muodossa, että yhdistyksen kokous ei ole enää toimielin vaan pää-

Osakeyhtiön toimitusjohtajaa on kutsuttu orgaaniksi, toimielimeksi. Toiviaisen ilmaisua käyttäen osakeyhtiön toimitusjohtaja on toimielin, jonka tehtävänä on »huolehtia yhtiön juoksevasta hallinnosta sen pyramidaalisen hallintorakenteen edellyttämän kontrollijärjestelmän puitteissa periaatteessa itsenäisesti».[98] Osakeyhtiön toimitusjohtajan aseman määrittelyssä on käyty keskustelua orgaaniteorian ja analyyttiseen tutkimusmetodiin perustuvan näkemyksen välillä.[99] Yhdistysoikeudessa tämä on lainsäädäntöpohjan puuttumisen vuoksi merkitystä vailla. Yhdistyksissäkin voi toki olla ja niin kuin usein onkin palkattua henkilökuntaa. Johtavaa toimihenkilöä saatetaan kutsua säännöissä tai muuten tehtäväaseman määrityksen perusteella toimitusjohtajaksi, toiminnanjohtajaksi, pääsihteeriksi tai muulla vastaavalla tavalla. Näillä on keskenään hieman erilainen signaali- ja symboliarvo, millä seikalla ei kuitenkaan ole oikeudellista vaikutusta.

Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema perustuu nykyisin legaalinormeihin ja niiden myötä orgaaniasemaan toisin kuin yhdistyksen johtavan toimihenkilön. Osakeyhtiöissä on tämän vuoksi olennaista, onko toimihenkilö laissa tarkoitettu toimitusjohtaja vai tätä statusta vailla.[100] Yhdistyksissä johtavan niin kuin muunkin toimihenkilön asema perustuu puolestaan yhdistyksen

---

töksentekofoorumi. Ks. KM 1984:1 s. 104. Muuten kielenkäyttö on hieman vakiintumatonta. Niinpä yhdistyksen hallituksesta on käytetty ilmaisua toimeenpaneva hallintoelin. Ks. HE 1988:64 s. 12. Esitöissä ei ole otettu kantaa siihen kielenkäytön kannalta tärkeämpään kysymykseen, saatetaanko mistään hallituksen alapuolella olevasta organisaation osasta käyttää toimielimen nimeä. Vertailun vuoksi voidaan viitata VYhdL 11.4 §:ään, jossa on puhuttu »muusta elimestä», joka ei ole tässä kontekstissa yhdistyksen tai hallituksen kokous. Ks. tästä jäljempänä s. 458–464. Erikoisena voidaan puolestaan pitää sitä, että julkaisussa Aineistoa Yhdistyslainsäädännöstä valittujen toimihenkilöiden kuten toiminnanjohtajan, sihteerin ja rahastonhoitajan on katsottu voivan olla yhdistyksen toimielimiä. Yhdistyksen kokouksen tai hallituksen valitsemat toimikunnat eivät sellaisia olisi, jos niitä ei ole mainittu säännöissä. Ks. OM 1976:11 s. 159–160. Niin kielenkäytön vakiintuneisuutta koskevan tavoitteen kuin yhtiöoikeuteen suuntautuvan vertailun kannalta yhdistysoikeudessa on syytä olla kutsumatta toimihenkilöä toimielimeksi. Miten toimikuntaa tai valiokuntaa kutsutaan, ei taas ole aiheellista kytkeä siihen, onko se mainittu säännöissä.

[98] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 7.

[99] Ks. *Toiviainen* DL 1982 s. 343, *Toiviainen* 1992 s. 5–7, *Bruun – Remes* DL 1983 s. 211–213, *Häyhä* DL 1986 s. 578–582 sekä *Lyytikäinen* DL 1986 s. 269–275 ja DL 1987 s. 167–168.

[100] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 183–186. Jos tyydytään pelkästään määrittelemään »oikea» toimitusjohtaja ja tehdään sen perusteella päätelmiä, määrittely vaikuttaa käsitelainopilliselta. Yhdistysoikeudessa tätä ongelmaa ei ole, kun toimihenkilön asema ja tehtävät

sääntöihin, asemavaltuutukseen tai muuhun yhdistyksen sisäiseen määritykseen. Juuri tämän vuoksi yhdistyksen toiminnanjohtajan, jota ilmaisua jäljempänä paljolti käytetään, aseman määrityksessä ei olla tekemisissä samanlaisen legaalinormeihin perustuvan orgaaniopin kanssa kuin yhtiöoikeudessa. Se, että yhdistyksen toimihenkilöä kutsutaan kenties säännöissäkin toiminnanjohtajaksi, ei sellaisenaan vaikuta toimivaltamääritykseen.

Yhtenäistä toiminnanjohtajan toimivaltaa ei voida kehitellä yhdistysoikeudessa. Tutkimus on kohdistettava siihen, missä rajoissa yhdistyksissä voidaan rakentaa toiminnanjohtajan toimivalta. Vaikka toiminnanjohtajan asema voi olla hyvinkin vahva, hän ei ole yhdistyksessä toimielin, määrätäänpä säännöissä mitä tahansa. Yhdistyksen päätoiminen toiminnanjohtaja ei näin ole orgaani, mutta toimiessaan samanaikaisesti yhdistyksen osaksi tai kokonaan omistaman osakeyhtiön toimitusjohtajana hän on sellainen.

Yhdistysoikeudessa ei ole kiinnitetty kovin paljon huomiota siihen, keitä voidaan pitää yhdistyksen toimihenkilöinä. Vaikka toimihenkilöillä voi olla yhdistyksessä paitsi edustus- myös toimivaltaa, määrittelyllä ei ole merkitystä sikäli, ettei toimivaltajakoa sääntelevissä legaalinormeissa mainita sanaa toimihenkilö niin kuin ei toimitusjohtajaakaan. Vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa YhdL 39 §:ssä toimihenkilö on sen sijaan määritelty subjektiksi, joka voi joutua korvausvelvolliseksi yhdistykselle aiheuttamastaan vahingosta. Vaikkei lähdettäisikään yksioikoisesti siitä, että toimivaltaa voi olla sillä, jota saattaa kohdata vahingonkorvausvelvollisuus, YhdL 37 ja 39 §:ssä tarkoitetun toimihenkilön käsite-erittely voi olla paikalla myös toimivaltajakotutkimusta ajatellen.[101]

---

määräytyvät aina individuaalisesti eikä sen mukaan, miksi tätä nimitetään.

[101] Hallituksen esityksessä yhdistyksen toimihenkilöllä on sanottu tarkoitettavan paitsi yhdistyksen nimenkirjoittajia myös muita, joille on annettu joko sääntömääräyksin tai muuten tiettyjä tehtäviä hoidettaviksi kuten yhdistyksen rahastonhoitajaa tai sihteeriä. Ks. HE 1988:64 s. 61. Yhdistyslakikomitean mietinnössä asia määriteltiin seuraavasti: »Sellaisena voi olla hallitukseen kuulumaton toiminnanjohtaja, asiamies tai muu palkattu toimihenkilö sekä luottamustehtävänä yhdistyksessä sihteerin, taloudenhoitajan tai jotain muuta tehtävää hoitava henkilö. Yhdistyksen muuna kuin hallitukseen kuuluvana toimihenkilönä voi vahingonkorvausvelvolliseksi joutua myös yhdistyksen tilintarkastaja.» Ks. KM 1984:1 s. 262. Kummassakin tapauksessa on pyritty esimerkein havainnollistamaan korvausvelvollisuuden kohteeksi joutuvia toimihenkilöitä. Sellaisia määrittelykriteerejä ei kuitenkaan esitetty, joilla voisi olla vaikutuksia toimivaltajaon kannalta. Huomattakoon kuitenkin, että YhdL 39 §:ssä tarkoitetulla toimihenkilöllä ei yhdistyslakikommentaarin mukaan tarvitse olla yhdistyksessä edustusoikeutta. Ks. *Halila – Tarasti* s. 429. Toimihenkilöllä voikin olla yksinään tai kollektiivin jäsenenä toimivaltaa, vaikkei hänellä ole yhdistyksessä edustusvaltaa. Todettakoon vielä, että työntekijäasema perustuu yhdistyk-

Toisin kuin kenties yhtiöissä on asian laita, toimihenkilöstatusta ei voida sitoa yhdistyksissä siihen, onko asianomaisella (työ)sopimussuhdetta yhteisöön ja saako hän tehtävänsä hoitamisesta taloudellista korvausta. Yhdistyksissähän voi koko organisaatio rakentua luottamusmiesten vapaaehtoistyön varaan.[102] Toimihenkilönä ei sen sijaan saatettane pitää vain satunnaisia tehtäviä hoitavia; tehtävätyypistä riippumatta toimihenkilö on henkilö, joka hoitaa tehtäväänsä suostumuksensa perusteella. Vastuuvapauden myöntämistä koskevat periaatteet johtanevat puolestaan siihen, että toimihenkilö on se, johon vastuuvapaus voi ulottua. Jos valiokunta käyttää yhdistyksessä päätösvaltaa, valiokunnan jäsentä on mahdollista pitää vahingonkorvausuhan alaisena toimivana toimihenkilönä, vaikkei hän olisi yhdistyksen hallituksen jäsen.

Osakeyhtiölain käsitteistö ja yhtiön organisaatiota koskevat oikeudelliset periaatteet rakentuvat paljolti yrityksen johtamista koskevien oppien varaan. OYL 8 luvun otsikossa kutsutaan yhtiön johdoksi yhtiökokousta hierarkkisesti alempia toimielimiä (hallitus, hallintoneuvosto ja toimitusjohtaja) ja yhtiön edustajia.[103] Kirjallisuudessa on hallintoneuvosto luonnehdittu yhtiön valvovaksi johdoksi sekä hallitus ja toimitusjohtaja yhtiön toimivaksi johdoksi.[104] Yhdistyslain perusteella ei vastaaviin määrittelyihin ole mahdollisuuksia. Sellaisia ei käytetä ainakaan vakiintuneesti yhdistystoiminnassa muutenkaan. Aatteellisen ja taloudellisen yhteisön ero tulee näkyviin siinä, että yhdistyslaissa operoidaan vain päätöksenteolla ja yhdistyksen asioiden hoitamisella puhumatta yhdistyksen johtamisesta. Kun yhdistyksiäkin johdetaan, toimivasta johdosta puhumiseen ei sinänsä ole estettä. Tämä saattaa kuitenkin aiheuttaa epätietoisuutta siitä, mitä sillä kulloinkin tarkoitetaan.

Yhdistyksen tosiasiallisessa organisaatiossa voi olla *johtoryhmä*. Se koostuu yleensä palkatun ja luottamusmiesjohdon kombinaatiosta. Johtoryhmän ja johtavan toimihenkilön alapuolella olevan henkilökunnan asemasta ja tehtävistä on mahdollista määrätä säännöissä. Aatteellisten ja kaupallisten yhteisöjen lainsäädäntö- ja funktioeroista johtuu, ettei johtoryhmä voi olla yhdistyksissä samanlainen kuin yhtiöissä ja osuuskunnissa osana operatiivista johtoa.[105] Yhdistyksissä niin kuin kaupallisissa yhteisöissäkin voi olla *päätoiminen hallituksen puheenjohtaja* toimivan johdon osana.

---

sissä suoraan työsopimuslakiin.

[102] Ks. toimihenkilömäärityksistä OYL 15:1:n kannalta esim. *Koski – af Schultén* II s. 363.

[103] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 198–230 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[104] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 231–238.

[105] Ks. *Taxell* 1983 s. 86–90 sekä *Toiviainen* 1992 s. 345–346.

Yhdistyksessä on lain mukaan oltava vähintään yksi tilintarkastaja ja yksi varatilintarkastaja. Tilintarkastajia voidaan kutsua yhdistyksen orgaaniksi. Tilintarkastajat eivät kuitenkaan toimi samalla tavoin kollektiivina kuin yhdistyksen (muut) toimielimet.[106] Tilintarkastajille ei kuulu yhdistyksissä varsinaista päätösvaltaa.[107]

Yhdistyksissä – toisin kuin säätiöissä – päätösvaltaa tai asioiden hoidoksi kutsuttua täytäntöönpanovaltaa ei voida määrätä ulkopuolisille.[108] Tämä merkitsee mm. sitä, ettei liiton hallitus voi meillä toimia jäsenyhdistyksiensä hallituksena. Estettä ei sen sijaan ole sille, että eri yhdistysten toimielimiin valitaan samoja henkilöitä. Menettelystä saatetaan tehdä etukäteen sopimuksiakin. Ne eivät kuitenkaan sido niitä, jotka käyttävät yhdistyksissä päätösvaltaa vaaleissa. Yhdistysten säännöissäkään ei voida sitoutua siihen, että toimielimiin valitaan samat henkilöt kuin ne, jotka tulevat valituiksi jonkun muun yhdistyksen toimielimiin.[109]

Yhdistyksillä saattaa olla yhteisiä toimihenkilöitä. Ei ole edes erityisen harvinaista, että kahdella tai tätä useammalla yhdistyksellä on yhteinen toimisto tai että joku on valittu samanaikaisesti yhtä useamman yhdistyksen toimihenkilöksi. Kunkin yhdistyksen tehtävänä on kuitenkin valita myös omat toimihenkilönsä. Järjestöjen välinen yhteistoiminta voi niin ikään johtaa siihen, että niiden välillä on neuvottelukuntatyyppisiä yhteisiä toimielimiä. Sellainen on ollut STK:n ja TKL:n teollisuuden keskusvaliokunta. Sillä ei kuitenkaan voi olla mahdollisuutta tehdä liittoja sitovia päätöksiä.[110] Jäljempänä selvitettävällä tavalla yhdistyksen päätösvalta voidaan lakiin perustuen sitoa toisen yhdistyksen myötävaikutukseen. Sen sijaan ei ole mahdollista, että molemmat yhdistykset luopuisivat päätösvallastaan yhteisesti asettamansa toimikunnan hyväksi.

Jos yhdistyksen on sen sääntöjen mukaan valittava valiokuntatyyppisiä orgaaneja, sääntöjä rikkomatta ei voida menetellä niin, että toinen yhdistys valitsee kyseiset valiokunnat. Niinpä SVUL:n piireissä ei voida valita yhteisiä lajijaostoja, jos yhteisötoiminnastaan sopivien piirijärjestöjen on sään-

---

[106] Ks. esim. *Koski – af Schultén* II s. 51–52 ja *Halila – Tarasti* s. 422.

[107] Ks. esim. *Koski – af Schultén* II s. 55–57 ja *Halila – Tarasti* s. 423.

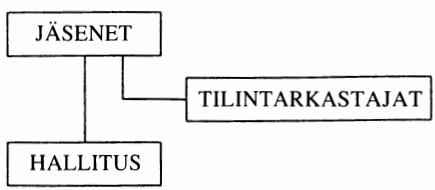
[108] Ks. SäätiöL 9.1 § ja sen johdosta – tosin aikaisemmin voimassa olleen lainkohdan pohjalta – *Aro* 1971 s. 195. Esillä olevassa yhteydessä kiinnitetään huomiota valintavaltaan. Yhdistyslaissa operoidaan sillä, miten päätösvallan käyttäjät valitsevat valtuutetut ja hallituksen ja miten päätösvaltaa käytetään yhdistyksen kokouksessa. Tämä ei anna sijaa säätiölaissa mahdollistetulle järjestelylle.

[109] Ks. käytännön järjestelyistä *Halila* DL 1991 s. 308.

[110] Ks. *Mansner* III s. 151–153.

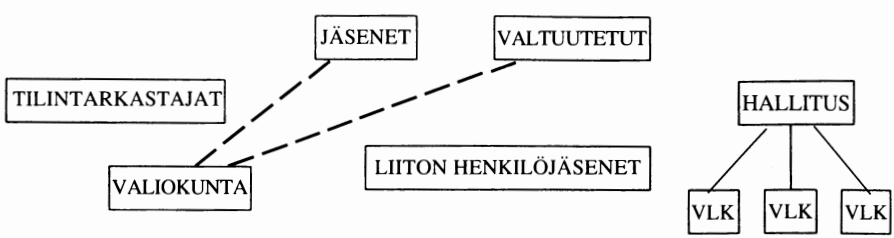
töjensä mukaan valittava omat jaostonsa. Jos sääntöperusteiset kelpoisuusvaatimukset eivät ole esteenä, voidaan sen sijaan sopia siitä, että jaostoihin tulevat samat henkilöt. Vaikka tällä tavoin on voitu tiivistää yhteistyötä, kyseessä eivät ole yhteiset jaostot; jaostoihin valitut toimivat ainakin muodollisesti ottaen kummankin yhdistyksen omana toimielimenä.[111]

Organisaatiomuodoltaan yksinkertaiseksi voidaan kutsua yhdistystä, jossa yhdistyksen kokous on ainoa päätöksentekofoorumi ja jossa ei ole muita valmistelu- ja täytäntöönpano-orgaaneja kuin hallitus. Kaaviona tällaista organisaatiota voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 13

Monimutkaisempaa yhdistyksen organisaatiota voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 14

[111] SVUL:n Pohjois-Suomen piireissä oli tekstissä mainittu asetelma ajankohtainen vuosina 1991–1992.

3 § Menneestä nykyisyyteen

A Yhdistystoiminta oikeudellisena ja historiallisena tutkimus-kohteena

Historiallisten aspektien vaikutus voidaan nähdä ja ymmärtää positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa eri tavoin. Klamin tavoin on mahdollista sanoa, että vain menneisyyden tapahtumia voidaan havainnoida.[1] Tämä historiasidonnaisuutta selvimmin ilmentävä katsantokanta tuo esiin sen, että kaikkien muiden oikeuslähteiden kuin reaalisten argumenttien käytössä oikeudellisessa päättelyssä on kysymys myös historiallisuudesta.

Positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa ei välttämättä tai edes tavallisesti tarvita nimenomaista tai sellaiseksi tiedostettua (oikeus)historiallista näkökulmaa. Usein on olennaista vain se, miten tutkija hallitsee itseymmärryksensä perusteella eri ajoilta olevaa oikeudellista materiaalia ja osaa käyttää sitä oikeudellisessa argumentoinnissa. Tutkimusteema ja sitä varten rakentuva lähestymistapa voivat kuitenkin antaa aiheen historiallisesta aineksesta koostuvien tutkimustulosten tai näkökohtien raportoimiseen omana jaksonaan. Jos se ei edistä (varsinaista) positiivisoikeudellista tutkimusta tai edes liity siihen, sellaisen esittäminen ei ole tarkoituksenmukaista.[2]

Nykyinen yhdistyslaki on ollut voimassa siksi lyhyen ajan, ettei historiallisuudella luulisi olevan tutkimuksessa ainakaan enempää sijaa kuin sillä yleensä on. Saatetaanhan pikemminkin ajatella, ettei yhdistysoikeustutkimuksessa tulisi edetä selkä edellä vaan että päinvastoin pitäisi vähäksi aikaa jäädä odottamaan soveltamiskäytännön syntymistä ja asettumista kohdalleen. La-

---

[1] Ks. *Klami* LM 1970 s. 47.

[2] Ks. *Ylikangas* 1981 s. 52 ss.

kitekstiä ja sen esitöitä niistä ilmenevine periaatteineen voitaisiin sitten peilata sitä vasten. Tähän ei kuitenkaan tarvitse tyytyä, kuten jäljempänä pyritään selvittämään.

> Kohdealueena olevan normiston lyhyehkön soveltamisajan kannalta ovat esillä olevan tutkimuksen kanssa vertailukelpoisia yhteisötutkimuksia Kosken ja Nuolimaan osakeyhtiöoikeudelliset väitöskirjatyöt. Niistä edellisessä on hyödynnetty runsaasti lainvalmisteluasiakirjoja mutta vain niukasti varsinaista historiallista ainesta.[3] Jälkimmäisessä on puolestaan uuden lain esitöitä varhaisempaan aikaan ulottuva lakihistorialliseksi luonnehdittava jakso. Se palvelee informatiivisuutensa ohella pelkästään sitä, miten tutkittavana olevaa pykälänpuolikasta on tulkittava. Kirjoittaja oli lisäksi pyrkinyt hakemaan taustaa ulkomaan oikeuden historiasta.[4] Oppihistoriallisia tai muita laaja-alaisia tavoitteita ei ollut. Aron säätiöoikeudellisessa väitöskirjassa historiallinen ote oli hallitsevampi. Se johtui luultavasti toisaalta tutkittavana olevan säädöksen yli neljän vuosikymmenen iästä ja toisaalta käsitteenmuodostukseenkin vaikuttaneesta alan aikaisemman tutkimuksen niukkuudesta.[5]

---

[3] Ks. *Koski* 1977 s. 47–96.

[4] Ks. *Nuolimaa* 1981 s. 1–10 sekä myös *Havansi* LM 1981 s. 728–730. Havansin käsityksen mukaan komitea-arkisto voi sisältää relevanttia tutkimusmateriaalia, jonka avulla saatetaan jäljittää tutkittavan lainkohdan syntyvaihetta ja ratiota. Tämän hyväksyttävänä pidettävän ajatuksen mukaan komiteanmietintö ei olisi oikeuslähteenä ilman muuta irrallaan taustastaan, vaan myös painamattoman eli mietintöön sisältymättömän aineiston hyödyntäminen olisi mahdollista. Asiakirjoilla voidaan näin valottaa sitä, missä vaiheessa ja millä tavoin johonkin ehdotukseen on päädytty. Tällä tavoin tehdään myös jäljempänä esillä olevassa tutkimuksessa, jos komitea-arkiston avulla tuntuu olevan saatavissa relevanttia tietoa. Laintulkintaan ei sen sijaan saa antaa vaikuttaa sen, mitä muuten kuin arkistolähteiden avulla arvellaan tiedettävän lainvalmistelijan ja -säätäjän tahdosta. Ks. asian tiimoilta *Halila* 1991 s. 153–168. Havansi on myös perustellusti varoittanut niistä ongelmista, joita sisältyy lain ulkomaisten esikuvien historialliseen selvittelyyn. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa niiden sivuutetuksi tulemiseen positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa.

[5] Ks. *Aro* 1971 s. 11–36. Ks. myös tämän johdosta *Ylöstalo* LM 1971 s. 648, jossa tämä katsoo, että myös roomalaisen oikeuden vaikutusta säätiöitä koskevien käsitysten muodostumiselle olisi tullut tarkastella teoksessa. Säätiöoikeudessa roomalaisen oikeuden oppihistoriallinen vaikutus onkin huomionarvoinen, luultavasti suurempi kuin esimerkiksi yhdistysoikeudessa. Siinä sillä on kantavuutta lähinnä vain yhteisön oikeuskelpoisuuden kehittymistä ajatellen, ei muulla tavoin organisaatiokysymysten oppitradition kannalta. Tämän vuoksi esillä olevassa tutkimuksessa ei ole paneuduttu roomalaiseen yhteisöoikeuteen. Ks. kuitenkin esim. *Karlgren* s. 42 ja *Kaser* s. 78–79. Aikanaan on katsottu, että aatteelliset yhdistykset juontavat juurensa Suomenkin oikeutta ajatellen roomalaisesta oikeudesta. Ks. *Willgren* s. 32.

Lainopillisessa tutkimuksessa voitaisiin pitkälti luopua historiasidonnaisesta tarkastelusta, jos lainsäädännön kokonaisuudistus katkaisisi oikeudenalalla kontinuiteetin. Tästä on kysymys yhdistysoikeudessakin. Lainsäätäjän sana ei kuitenkaan tee kirjastoja makulatuuriksi niin helposti kuin voisi luulla. Tämä ilmenee myös yhdistyslain kokonaisuudistuksesta.

Uudessa yhdistyslaissa on kehitelty tuntuvasti päätäntävallan käyttämisen ja toimivaltajaon sääntelyä. Olemassa olleita järjestörakenteita ei ole kuitenkaan voitu sivuuttaa lainvalmistelussa. Tietyt realiteetit ovat vaikuttaneet muutenkin siihen, etteivät säännökset ole niin yksityiskohtaisia, kuin ne olisivat teknisesti saattaneet olla. Vasta ajan myötä nähdään, miten traditiosidonnaisuus vaikuttaa yhdistysoikeuden doktriinissa ja viranomaiskäytännössä. Tämäntyyppisten seikkojen vuoksi tutkimus ei yleisesti ottaen voi olla kokonaan historiatonta loogis-analyyttistä erittelyä.

Historiallisuus saatetaan toteuttaa yhdistysoikeustutkimuksessa eri tavoin. Suomessa on perinteisesti tutkittu yhdistymisvapautta historiasidonnaisesti, nyttemmin lakihistorialliseksi luokiteltavalla tavalla. Niinpä Merikosken väitöskirjassa on tehty selkoa yhdistysoikeudellisen sääntelyn ja viranomaiskäytännön kehittymisestä.[6] Ensisijaisesti tai yksinomaisesti on muutenkin pidetty silmällä yhdistyksen perustamisoikeutta ja siihen liittyvänä kysymystä oikeussuojasta yhdistyksen lakkauttamista vastaan sekä oikeutta liittyä tai olla liittymättä yhdistyksen jäseneksi.[7] Kyseisiä seikkojahan on totuttu pitämään yhdistymisvapauden keskeisinä ainesosina.

Lakihistoriallinen tarkastelu ei ole positiivisoikeudellisessa yhdistysoikeustutkimuksessa välttämätön, ellei siihen liity eriteltyä kysymyksenasettelua. Toimivaltajaon tutkimista ei sääntelyn kehittymisen selvittely näet sellaisenaan palvele. Vanhan normiston »oikean» tulkinnan asemesta on aiheellista perehtyä oppitraditioon ja ajatustottumuksiin. Niillä saattaa olla vaikutusta muuttunuttakin lainsäädäntöä tutkittaessa.[8]

Järjestötoiminnan historia on ollut Suomessa viime aikoina vireän tutkimisen kohteena. Tutkimuksen kohdentamisella oikeudellisesti kiintoisaan

---

[6] Ks. *Merikoski* 1935 s. 12–34. Ks. tämän johdosta *Kastari* 1972 s. 207 av. 1, jossa Kastari kertoo vastaväittäjän (*Tapio Tarjanteen*) esittäneen, että historiikki on väitöskirjassa välttämätön paha. Ks. myös *Tarjanne* LM 1936 s. 279. Olennaista oli tuolloin niin kuin on nykyisinkin se, mitä historiikissa saadaan irti.

[7] Ks. esim. *Ståhlberg* 1931 s. 163–170. Vrt. *Toiviainen* 1982 s. 60–61, KM 1984:1 s. 37–47 ja HE 1988:64 s. 14–16, joissa on mainittu myös yhdistysten itsemääräämisoikeus.

[8] Ks. lakihistoriasta ja sitä koskevasta tutkimusintressistä esim. *Mahkonen* 1980 s. 20–25.

suuntaan on aikaansaatavissa humanistista tiedonintressiä täydentävää tutkimustietoa lähinnä järjestörakenteista ja niiden kehittymisestä. Eri näkökulmista hankitun ja eritellyn historiallisen tiedon kombinoimisella on myös oikeudellista tutkimusta palvelevaa merkitystä. Näin voidaan mm. selvittää yhdistysautonomian kehittymistä erilaisia yhdistystyyppejä ajatellen.[9]

Yhdistysautonomian kehittyminen yhdistymisvapauden osa-alueena painaa toimivaltajaon tutkimiseen paljon näkyvämmin leimansa kuin vastaavat taustanäkökohdat osakeyhtiöoikeudessa. Tämä korostaa historiallisten seikkojen merkitystä tutkimuksessa. Yhtiöoikeudessakin voidaan osoittaa ylemmän tason periaatteita kuten elinkeino- ja sopimusvapaus, jotka vaikuttavat yleisesti – tosin selvästi tiedostamattomalla tasolla – siihen, miten lainsäännökset on voitu kirjoittaa ja yhtiöjärjestykset laatia.[10] Niillä ja niiden kehittymisellä ei ole kuitenkaan samanlaista sijaa kuin yhdistysoikeudessa, kuten esimerkiksi liittomuotoisia yhdistyksiä ja konserneja koskeva vertailu osoittaa.

Liittosuhteita koskevassa sääntelyssä ja sääntöjen laatimisessa on Suomessa tullut viimeisen sadan vuoden ajan panna merkille yhdistysten itsemääräämisen periaate. Ensi kädessä kysymys on kulloisenkin sääntelyn sisällöstä. Vielä enemmän merkitystä on voinut olla sääntelyn joustavuudenkin vuoksi liittosuhteessa oikeusperiaatteen tasolla ilmenevän itsemääräämisoikeuden sisällöllä. Se on historiasidonnainen samalla tavoin kuin kansalaisten perusoikeudet yleensäkin. Konsernien sääntelyssä ei ole tarvinnut ottaa vastaavalla tavalla huomioon emo- ja tytäryhtiön itsemääräämiskysymyksiä eikä niitä koskevassa lainopissa selvittää doktriininmuodostuksen historiasidonnaisuutta.[11]

Määräämisvallan ulottuvuus konserneissa ei ole perusoikeuskysymys. Sääntelyssä on ollut mahdollista lähteä toisella tavoin kuin yhdistysoikeudessa puhtaalta pöydältä, kun kaikki yhtiöjärjestykset on voitu vaatia muutettavaksi. Tämä vaikuttaa myös oikeustutkimukseen. Yhdistysoikeudellisia

---

[9] Ks. *Klami* LM 1976 s. 583–584 ja 589–591.

[10] Ks. *Taxell* 1976 s. 526 ss.

[11] Ks. *Koski* 1977 s. 22–113, jossa selostetaan vailla historiallista kehystä ulkomaan lainsäädäntöä ja kotimaisen lainopin kysymyksenasettelua tavalla, joka on monessa suhteessa samantyyppinen yhdistysoikeudelliseen liittosuhteeseen nähden. Sivun 22 alaviitteessä 3 Koski puhuu konsernijuridiikasta oikeudenalana, jossa näkyy kulttuurin viivästys. Ainakin joitain aikoja sitten olisi liittosuhteista voitu ajatella sanottavan samaa. Liittosuhteiden oikeusongelmat ovat kuitenkin vanhempia kuin konsernikysymysten. Traditiosidonnaisuudenkin vuoksi historiallinen tarkastelu puoltaa niissä paikkaansa ilmeisesti enemmän kuin konsernioikeudessa.

liittosuhteita ei voida tutkia menestyksellisesti sillä tavoin historiattomasti kuin yhtiöoikeudellisessa konsernitutkimuksessa on menetelty.

Yhdistysoikeustutkimuksessa on toimivaltajaossakin kysymys siitä, millaiseksi historiallisen kehityksen tuloksena syntynyt oikeussääntöjen joukko voidaan hahmottaa systematisoinnin ja tulkinnan perusteella. Oikeuskehityksessä ovat legaalinormit, viranomaiskäytäntö, järjestörakenteet ja doktriiniksi luonnehdittavissa oleva auditoriossa hyväksytyksi tullut ajattelu olleet vuorovaikutuksessa keskenään enemmänkin kuin on kenties ajateltu. Niitä ei siksi tule tarkastella toisistaan erillään historiallisessa eikä positiivisoikeudellisessa katsannossa.

Nykyisestä yhdistyslaista ilmenevä »uusi» ajattelu lyö itsensä lävitse kenties vasta pitkän ajan kuluttua. Ainakin siihen asti on voimassa olevan oikeuden sisällön ymmärtämiseksi ja hahmottamiseksi selvitettävä, onko olemassa oppitraditiota, joka yhä pitäisi pintansa huolimatta siitä, mitä laissa on säädetty, ja vaikuttaisi ikään kuin legaalinormien ohitse. Tämä koskee myös sitä, mitä laissa on voitu säätää. Tutkimukselle voidaan yrittää rakentaa todellisuuspohjaa peilaamalla oikeuslähteitä ja oikeudellista argumentointia historiallisia yhteyksiä vasten. Eteenpäin katsottaessa on myös mahdollista arvioida uudelleen alan yleisiä oppeja. Klamin tavoin saatetaan todeta, etteivät historiallinen ja oikeusdogmaattinen tarkastelutapa sulje pois toisiaan: samalla kun osoitetaan historialliset sidonnaisuudet, jotka ovat välttämättömiä aineiston ymmärtämiseksi, voidaan myös kritikoida oikeustapauksen tai tieteellisen mielipiteen relevanssia nykyhetken ratkaisutoiminnan kannalta.[12]

Yhdistysoikeudellista toimivaltajakoa tutkittaessa on positiivisoikeudellistakin merkitystä niillä historiallisilla seikoilla, jotka koskevat oikeussääntöjen, viranomaiskäytännön, järjestörakenteiden ja doktriinin kehittymistä keskinäinen vuorovaikutussuhde mukaan lukien. Tutkimusstrategisista syistä tarkastelu jää tässä pakostakin pintapuoliseksi. Tarkoituksena onkin vain apuvälineiden ja kiinnekohtien hankkiminen jäljempänä seuraavalle positiivisoikeudelliselle erittelylle.

Kun kysymys on historiallisesta tarkastelusta, on syytä esittää muutamia näkökohtia käytetystä käsitteistöstä. Yhdistymisvapauden ja sen eri osa-alueiden käsitesisältökin on muotoutunut ja kehittynyt ja on yhä kehittymässä historiallisena prosessina. Tässäkin tapauksessa on epähistoriallista siirtää nykypäivän käsitteistö sellaiseen aikaan, jolloin sitä ei vielä tunnettu. On näin pidettävä mielessä, mitä yhdistysoikeuden eri instituutioilla on kunakin tarkasteltavana ajanjaksona tarkoitettu.[13]

---

[12] Ks. *Klami* LM 1976 s. 584.

[13] Ks. *Klami* LM 1992 s. 323–325.

Vapausoikeudet on voitu perusoikeuksina systematisoida ja ymmärtää eri tavoin. On puhuttu oikeudellisesta, faktisesta, negatiivisesta, kollektiivisesta ja kvalifioidusta vapaudesta.[14] Lainopissa kiinnitetään huomio normatiivisiin kysymyksiin. Tämän mukaisesti tutkitaan oikeudellista eikä faktista vapautta. Historiantutkimuksessa on puolestaan olennaisinta tosiasiallinen vapaus.[15] Tietyssä historiallisessa tilanteessa on voinut vallita oikeudellinen yhdistymisvapaus, vaikkei kansalaisilla ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia toimia sen edellyttämällä tavalla. Tietynsisältöisestä organisaatiovapaudesta voi puolestaan olla oikeudellisena ilmiönä kysymys vain oikeusjärjestyksen kokonaissisällön pohjalta ja faktisena oikeutena, kun yhteiskunnassa on halua ja mahdollisuuksia sellaisen hyödyntämiseen. Yhdistysoikeuden ja -toiminnan historiaan perehdyttäessä on vaara toisten ohi puhumisesta. Siksi on aiheellista pyrkiä eri näkökulmista hankitun tiedon kombinointiin ja sitä kautta tukijalan hakemiseen nykypäivän yhdistysoikeuteen.[16]

B Organisaatiovapaus Ruotsin vallan aikana

1. Oliko yhdistymisvapaus vanhastaan voimassa? Aika 1700-luvun puoliväliin

Suomen varhaishistorian kuvausta on pitkään sävyttänyt mytologinen aines, josta todellisuuteen pääseminen on ollut tutkijoiden vaativana tehtävänä. Tätä ei ole helpottanut se, että muinaisrunojen avulla on selitetty nykyisten yhteiskunnallisten laitosten taustoja, haettu niille historiallisia juuria. Oikeudenjaon perinne on haluttu johtaa siitä, miten käräjäkivillä olisi muinoin jaettu paikallista oikeutta. Yhdistystoiminnan syntyäkin on saatettu selittää samalla tavoin eli niin, että vapaat kansalaiset olisivat kerääntyneet samojen kivien äärelle toteuttamaan muitakin kuin oikeudenhoitoon kuuluvia yhteisiä hankkeitaan. Toisin kuin yleensä ajateltaneen, historiallisia dokumentteja ei

[14] Ks. *Karapuu* OT 1986 s. 74 ss.

[15] Ks. *Stenius* 1977 s. 78 ja *Stenius* 1987 s. 11–19.

[16] Ks. kysymykseen tulevasta tiedonintressien kombinoimisesta esim. *Mahkonen* 1987 s. 140–151, erityisesti s. 149–151. Huomionarvoisia ovat tässä yhteydessä myös Wikströmin skenaario ja ristivalaisuoppi (ks. *Wikström* 1991 s. 501–509, erit. s. 505–506). Wikströmin tavoin voidaan todeta oikeusinstituutioiden sitovan menneisyyden osaksi voimassaolevaa oikeutta. Esillä olevassa yhteydessä pyritään ristivalaisemaan myös puhtaasti historiallista materiaalia.

ole siitä, että käräjäkivillä olisi kokoonnuttu ratkomaan tällaisia kysymyksiä.[17]

Vaikkei historiallisia juuria olisikaan haettu käräjäkivien ympäriltä, on pitkään ollut vallalla se käsitys, että yhdistymisvapaus olisi ollut Ruotsin valtakunnassa ja Suomessa vanhastaan voimassa.[18] Jotta tämä seikka voitaisiin verifioida, tulisi osoittaa, että vanhastaan on vallinnut yhdistymisvapautta tarkoittavia oikeussääntöjä tai -periaatteita. Jos yhdistymisvapaudella halutaan tarkoittaa tosiasiallista vapautta, olisi näytettävä, että vapaaehtoisuuteen perustuvia aatteellisia yhdistyksiä joko oli olemassa tai että sellaisten perustamiseen ei olisi ollut esteitä. Organisaatiovapauden tueksi pitäisi kyetä esittämään, miten yhdistysten sisäinen toiminta on saatettu järjestää.[19]

Erimielisyyttä ei ole siitä, ettei Ruotsin vallan aikana ole ollut yhdistystoimintaa yleisesti koskevia siviili- ja valtiosääntöoikeudellisia legaalinormeja. Niinpä esim. Mauno Ladonlukon rauhanlaeista ei saa tukea oikeudelle perustaa yhdistyksiä. Kansalaisten yleisten oikeuksien traditio on Suomessa pitkä, eikä Suomessa ole yleisen käsityksen mukaan ollut orjuutta.[20] Vaikka kansalaisten vapaan yhteistoiminnan ja kansanvallan juuret ovat syvällä, yhdistymisvapauden ei voida katsoa olleen olemassa vain sen vuoksi, ettei yhdistystoimintaa ole pysyvästi kielletty ainakaan nimenomaisesti. Eihän oikeusjärjestyksen sisällöstä voida yleensäkään päätellä vailla enempiä kiinnekohtia, että sallittua on se, mikä ei ole kiellettyä. Jonkin seikan sallituksi tai kielletyksi tuleminen vaatii sitä, että kysymyksessä oleva kohdealue on reaalinen. Jos yhteiskunnassa ei tunneta instituutiota *yhdistys*, ei sen piiriin kuuluvia oikeuksia voida sallia eikä kieltää.[21]

Yhdistymisvapauden perustana on ollut kokoontumisvapaus. Sitä koskevat sääntely ja periaatteet eivät tosin edellytä yhdistymisvapauden olemassaoloa, koska kokoontumisvapaus koskee myös yksityisiä kansalaisia. Yhdistymisvapautta ei sen sijaan voi olla ilman kokoontumisvapautta. Siksi on merkil-

---

[17] Ks. *Blomstedt* 1986 s. 12. Ks. myös *Martti Linna* (toim.) Muinaisrunot ja todellisuus, erityisesti *Siikala* s. 11–19.

[18] Ks. esim. *Lilius* LM 1905 s. 203, *Ståhlberg* JFT 1912 s. 367, *Willgren* s. 33, *Ståhlberg* 1931 s. 158 ja *Hernberg* s. 103. Ks. myös *Huuhka* s. 26 (yhdistymisvapaus tunnustettu siitä alkaen, kun laki ollut olemassa), *Loimu* s. 26 (Ruotsin vallan aikana maassamme oli periaatteessa yhdistymisvapaus) ja *Paananen* s. 2–3 (seuroja perustettu keskiajalla ja yhdistymisvapaus on Ruotsin vallan ajalta). Esitetyt maininnat osoittavat, etteivät järjestöoppaiden tiedot ole tutkimustiedon tasolla.

[19] Ks. *Stenius* 1987 s. 11–19.

[20] Ks. esim. *Voionmaa* s. 467. Ks. kuitenkin myös *Neovius* s. 121, jossa esitellyssä vuodelta 1310 olevassa dokumentissa on viittauksia orjuuteen.

[21] Ks. *Stenius* 1977 s. 78.

le pantavaa, ettei kokoontumisvapauttakaan ollut silloin, kun yhdistymisvapauden on katsottu olleen yleisenä periaatteena voimassa. Rikoskaaressa näet säädettiin:

> »Jos joku, kuulukoonpa mihin säätyyn, virkaan, tahi arvoon, rohkenee (...) lähettää ulos arpakapuloita, kirjallisia tai suullisia käskyjä yhteisen kansan kokoontumiseksi, (...) menettäköön hän armahtamatta (...) oikean kätensä ja sitten mestattakoon ja teilattakoon.»

Rikoskaaren sääntelyn rationa oli se, että yhteenliittyminen oli aatteellisia tarkoituksia varten kielletty julkisyhteisöjen piirin ulkopuolella. Yhteiskuntahistoriallisesti asia on saatettu ilmaista valtion ja kirkon haluttomuudeksi luopua maailmankatsomuksellisesta tai ideologisesta monopolista.[22]

Suomessa on ollut Ruotsin vallan aikana yhteenliittymiä, joita on saatettu pitää yhdistyksinä. Jos ne olisivat nykyisten yksityisoikeudellisten aatteellisten yhdistysten edelläkävijöitä tai muuten oman aikansa vastineita niille, voitaisiin pohtia sitä, onko organisoimisvapaus tosiasiallisesti hyväksytty silloin, kun edellä mainittu rikoskaaren kohta ei ole ollut sovellettavaa oikeutta. Eri yhteenliittymien tarkastelu osoittaa, ettei yhdistymisvapauteen saada tälläkään tavoin perustetta.

Keskiajalla toimineet erämiesten järjestöt eivät olleet tyypiltään eivätkä organisaatioltaan aatteellisia yhdistyksiä. Sama koskee lahkolaitosta, useiden talojen lyöttäytymistä yhteen yhteisen omistuksen kuten myllyjen ja kirkkoveneiden hoitamista varten. Siinä ja talkootoiminnassa ei ollut sellaista organisoitumista, jota yhdistyksiltä on vaadittu. Tarkoitukseltaan näitä on mahdollista luonnehtia ko-operatiivisiksi taloudellisiksi yhteenliittymiksi. Siksi niissä voidaan nähdä organisaation löyhyydestä huolimatta nykyisen osuuskuntalaitoksen esikuva.[23]

Suomeen juurtui 1500-luvulla mannereurooppalaisen tyypin mukainen ammattikuntalaitos. Ammattikuntien tarkoituksen saatetaan kenties sanoa olleen samantapainen kuin nykyisten taloudellisten etujärjestöjen. Todellisesta etujärjestötoiminnasta niissä ei kuitenkaan ollut kysymys. Yhteenliittyminen ei sitä paitsi ollut vapaaehtoista. Ammattikunnat eivät näin ilmentäneet yhdistymisvapautta, vaan ne kuvastivat yhdistyspakkoa, yhdistymisvapauden negaatiota.[24] Säätyvaltiopäivien ryhmät eivät puolestaan olleet sillä

---

[22] Ks. *Stenius* 1977 s. 78–79.

[23] Ks. *Voionmaa* s. 467–468.

[24] Ks. *Merikoski* 1935 s. 12–14. Vrt. *Toiviainen* 1982 s. 21, jossa ammattikuntia on pidetty nykyisten yhdistysten edeltäjinä. *Norri* ja *Palsala* ovat oikeassa siinä, että yhdistysten toimintamuodot ja niiden kirjaaminen sääntöihin juontavat juurensa ammattikun-

tavoin organisoituja, että niitä olisi voitu pitää yhdistyksinä. Nekään eivät sitä paitsi olleet vapaaehtoisia yhteenliittymiä.[25]

Ammattikuntalaitoksen syntyaikoihin yksityis- ja julkisoikeuden raja ei ollut piirtynyt sillä tavoin kuin nykyisin. Tämä huomioon ottaen on muistutettava myös siitä, että ammattikuntalaitosta saatetaan luonnehtia lähinnä julkisoikeudelliseksi instituutioksi. Aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen erot ovat puolestaan tulleet selvästi näkyviin vasta viimeksi kuluneen sadan vuoden aikana.

> Yhdistystoiminnan historia liittyy 1100-luvun Keski-Euroopan kaupunkihistoriaan. Pakkojäsenyyteen perustuvalla ammattikuntalaitoksella oli kaupunkikulttuurissa merkittävä sijansa. Yhteiskunta järjestäytyi pitkälti ammattikuntien ympärille. Vaikka ammattikuntalaitos yhteiskunnallisena instituutiona rapistui, idut jäivät elämään. Tämän pohjalta kehkeytyi ja kehittyi aatteellisen yhdistyksen idea pakkojäsenyysmallista poikkeavaksi. Se levisi Keski-Euroopasta Pohjoismaihin.[26]

Suomen oikeusjärjestyksessä tai yhteiskuntatodellisuudessa ei vielä 1700-luvun puoliväliin mennessä ollut yhdistymisvapautta, ei liioin nykyisten yhdistysoikeudellisten aatteellisten yhdistysten esikuviksi käyviä yhteenliittymiä. Tämän vuoksi yhdistysten sisäistä toimintavapautta koskevia periaatteita ei voida osaksikaan perustaa tuohon aikaan, »vanhastaan voimassa olleisiin periaatteisiin», toisin kuin sortovuosina oltiin taipuvia ajattelemaan.[27]

2. Yhdistysautonomia kustavilaisen ajan yhdistyksissä?

Nykyisten yksityisoikeudellisten aatteellisten yhdistysten edeltäjinä voidaan pitää kustavilaisen ajan yhdistyksiä. Valistusaatteen ilmapiirissä Suomeen syntyi Ruotsin mallin mukaisesti yhdistyksiä talous- ja sivistystoimien piirissä. Yhdistyksille olivat tyypillisiä ylevät, selvästi aatteellisina pidettävät päämäärät. Keskeisellä sijalla saattoi silti olla ajanvietteen tarjoaminen jäsenille. Yksityisoikeudellisen ja aatteellisen luonteen tunnusmerkit alkoi-

---

nista. (*Norri – Palsala* 1989 s. 14). Tällä seikalla ei kuitenkaan ole oikeudellista merkitystä.

[25] Ks. *Merikoski* 1935 s. 14. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että nykyiset eduskuntaryhmät eivät perustu yhdistymispakkoon.

[26] Ks. *Alapuro – Stenius* s. 20–23.

[27] Ks. *Stenius* 1987 s. 18 av. 20.

vat olla näkyvissä samaan tapaan kuin valistuksen ajan yhteenliittymissä Manner-Euroopassa.[28]

Kustavilaisen ajan yhdistyksien perustyyppeinä on totuttu pitämään klubeja ja salaseuroja. Osa niistä oli luonteeltaan keskustelukerhoja, ja niillä saattoi olla kiinteähkö suhde hallitusvaltaan. Aikakauden yhdistykset on voitu jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluivat ylimpien säätykerrosten piirissä toimineet yhdistykset kuten Suomen Talousseura. Ne saattoivat olla viranomaisten suoranaisesti johtamia. Toisena olivat oppineiden johtamat Aurora-seuran tyyppiset yhdistykset ja kolmantena harrastusseurat (esim. Turun Soitannollinen Seura ja säätyläisten lukuseurat). Salaseuratyyppisiä olivat mm. vapaamuurarilоosit.[29]

Kustavilaisen ajan yhdistykset olivat ensimmäisiä yhdistyksiä, joiden osalta saatetaan ajatella puhuttavan organisaatiovapaudesta. Siten voidaan kysyä, millaisia olivat yhdistysten organisaatiot ja niihin soveltuvat oikeusperiaatteet.

Kustavilaisen ajan perustuslaeissa ei säännelty yhdistymisvapautta. Hallitsijan ja viranomaisten suhtautuminen niihin johtui paljolti henkilökohtaisista mieltymyksistä ja sattumanvaraisista tekijöistä. Kustaa III suosi salaseuroja mutta ei kuitenkaan antanut niitä koskevia säännöksiä. Hänen kuolemansa jälkeen vuonna 1793 annetulla kuulutuksella salaseurat kuitenkin kiellettiin. Vuonna 1803 hänen seuraajansa Kustaa IV Adolf velvoitti valtakunnassa toimivat seurat vapaamuurarilooseja lukuun ottamatta antamaan sääntönsä tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi.[30]

Lainsäädäntötoimet osoittavat, ettei yhdistymisvapautta perusoikeutena tunnettu eikä tunnustettu. Sääntöjen viranomaistarkastus ei tähdännyt yhdistysten oikeuskelpoisuuskriteerien tutkimiseen. Siihen ei tuolloin ollut lainopissa kiistattomia välineitäkään. Säännöistä tutkittiin yhdistysten tarkoitus, ei sen sijaan organisaatiota koskevia kohtia. Mikään organisaatio ei ollut sen paremmin kielletty kuin sallittukaan.

Kustavilaisen ajan yhdistysorganisaatiot olivat löyhähköjä, eikä sääntöjä noudatettu systemaattisesti, vaikka sellaiset olisivat yhdistyksessä olleetkin. Toiminta saattoi olla lyhytaikaista, eikä jatkuvuutta taannut organisaatio vaan enemmänkin jäsenistö. Sekin oli vaihtuvampaa kuin myöhemmän ajan järjestöissä. Käytännössä ei ilmeisesti ollut tullut esiin sitä kysymystä, voisiko yhdistyksen jäsenenä olla muitakin subjekteja kuin yksityisiä hen-

---

[28] Ks. esim. *Juva – Juva* III s. 494–501 ja *A. Halila* 1986 s. 275.

[29] Ks. *Stenius* 1987 s. 23.

[30] Ks. esim. *Merikoski* 1935 s. 14 ja OM 1976:11 s. 22.

kilöitä. Tämänkään vuoksi eivät organisoitumisen ongelmat voineet olla monitahoisia.[31]

Kun keskustelukerhon tyyppisissä yhdistyksissä kokoukset olivat keskeinen toimintamuoto, tarpeelliseksi katsottavat päätöksetkin oli luontevinta tehdä kokouksissa. Organisaation tarve oli yhdistyksissä vähäinen, kun päätöksien tekeminen ei ollut yhdistyksissä etusijalla.

Kustavilaisella ajalla henkilöjäsenyhdistysten perusorganisaatio oli pääpiirteissään hahmottunut sellaiseksi kuin se on nykyisinkin. Organisaatioon kuuluivat jäsenet ja johtokunta sekä eräissä tapauksissa myös tilintarkastajat. Osa johtokunnan jäsenistä oli toisinaan yhdistyksen virkailijoita. Yhdistyksellä saattoi myös olla valvoja tai suojelija, joka ei kuulunut johtokuntaan. Eräissä tapauksissa jäsenistö oli jaettu eri ryhmiin. Organisoituminen näkyy perustuneen tarkoituksenmukaisuussyihin, koska oikeuskelpoisuuteen tai mihinkään muuhunkaan oikeudelliseen seikkaan ei tarvinnut kiinnittää huomiota.

> Turun lukuseurassa oli hoitokunta, jossa oli puheenjohtajan apuna tarpeen mukaan muita jäseniä. Turun lukuyhdistyksessä oli 12-jäsenisessä johtokunnassa puheenjohtaja, kirjastonhoitaja ja rahastonhoitaja. Yhdistyksessä oli myös tilintarkastajat.[32] Aurora-seuran johtokunnassa tehtävät oli jaettu jäsenten kesken. Salaiset tarkastajat valitsivat yhdistykseen jäsenet, jotka jaettiin useihin luokkiin.[33] Nykyisinhän tällainen jäsenten valitsemistapa ei ole mahdollinen. Jäsenet valitsivat tavallisesti yhdistyksen toimielimet.

Ruotsin valtakunnassa yhdistyselämä ja -oikeus eivät vuoteen 1809 päättyneellä kaudella poikenneet olennaisesti mannereurooppalaisesta. Vaikka yhteisöoikeuden – joskaan ei yhdistysoikeuden – juuria on voitu kehittyneissä oikeusjärjestyksissä jäljittää roomalaiseen oikeuteen asti, ennen Ranskan suurta vallankumousta ei ollut kehittynyt organisaatioltaan kiinteitä joukkojärjestöjä, joiden olemassaolon oikeus olisi johdettu yhdistymisvapaudesta perusoikeutena.[34]

Ranskan suuri vallankumous ei välittömästi edistänyt yhdistymisvapautta omassa maassaan, mutta vähitellen yhdistymisvapauden idea siihen kuuluvine yhdistysautonomiakäsitteineen levisi eurooppalaisiin maihin. Ruotsin valtakunnassa kehitys ei aluksi kulkenut vallankumouksessa viitoitetun kansansuvereniteettiopin ja vapausoikeuksien suuntaan; vuonna 1789 kuningas

[31] Ks. *Alapuro – Stenius* s. 21–23.
[32] Ks. *Karjalainen* s. 13–15.
[33] Ks. *Pohjolan Pirhonen* 2 s. 638 ss.
[34] Ks. *Karapuu* OT 1986 s. 105.

päinvastoin lisäsi itsevaltiuden astetta. Siksi yhdistymisvapaudelle ei ollut Suomen irtauduttua Ruotsista hallitsijaa sitovaa sisältöä.

Oikeustieteen tutkijoista Matthias Calonius määritteli siviilioikeuden luennoissa yhteisön »määrätyn johdon alaiseksi yhteisen edun vuoksi yhtyneiden ihmisten liittymäksi». Hän katsoi yhteisöjen voivan olla oikeuskelpoisia mutta ei esittänyt oikeuskelpoisuudelle kriteerejä. Kauppayhtiöiden, oppineiden seurojen ja vapaamuurarien yhteenliittymien ja muiden yhteisöllishenkilöiden hän katsoi syntyvän yksityisten henkilöiden sopimuksesta. Yhteisöjen piiristä Calonius ei erikseen määrittänyt aatteellista yhdistystä vaan sisällytti ne muiden joukossa yhteisöjen piiriin.

Calonius ei tunnustanut subjektiivista yhdistymisvapautta vaan katsoi valtion tarkoituksesta riippuvan, onko yhteisö sallittava vai ei. Viranomaistoiminnot saivat näin tukea ajan tieteisopista. Hallintoviranomaisten oli Caloniuksen mukaan pidettävä silmällä, ettei yhteisön varjolla tapahdu mitään valtion edun vastaista.

Sopusoinnussa kustavilaisen ajan yhdistysten toiminnan kanssa oli Caloniuksen opeissa myös se, että yhdistyksellä tuli hänen mukaansa olla organisaatio. Muita vaatimuksia organisaatiolle hän ei kuitenkaan esittänyt kuin jäsenten yhdenvertaisuuden periaatteen. Kun oikeuskelpoisuudelle ei ollut muullakaan tavoin asetettu tunnusmerkkejä, oli organisaatio ilmeisesti rakennettavissa miten tahansa ilman, että se olisi vaikuttanut oikeuskelpoisuuteen.[35]

C Organisaatiovapaus Venäjän vallan aikana

1. Oma-aloitteisen sääntöjen tarkastuttamisen kausi 1809–1848

Vuosina 1808–1809 käydyn Suomen sodan jälkeen Suomi liitettiin Venäjään. Niin kuin sanonta kuului, Aleksanteri I korotti Porvoon valtiopäivillä Suomen kansakuntien joukkoon myöntämällä autonomian ja vakuuttamalla pysyttävänsä voimassa Ruotsin vallan aikaiset perustuslait, vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan.

Porvoon valtiopäivien valtio-oikeudellinen vaikutus osoittautui merkittäväksi myös yhdistysoikeudessa, kun alaa koskevia lainsäännöksiä ei annettu koko vuosisadan aikana. Toisin kuin kaupallisten yhteisöjen osalta ta-

[35] Ks. *Calonius* s. 213 ja sen johdosta *Klami* 1982 s. 93.

pahtui, lainsäädäntöyhteyttä ei enää koskaan syntynyt entisen emämaan Ruotsin ja Suomen välillä. Perustava merkitys oli yhdistysoikeudessakin sillä, millaiseksi vuoden 1809 oikeustila katsottiin ja millä tavoin sitä pidettiin mahdollisena muuttaa. Vaikka Suomessa ei ole itsenäisyyden aikana sovellettu yhdistystoimintaa koskevia autonomian aikaisia säädöksiä, oikeusajattelun jatkuvuus ja tietyt tottumukset antavat aiheen kyseisen ajanjakson tarkasteluun.[36]

Yhdistystoimintaa koskeva oikeustila lienee koettu jossain määrin epäselväksi Suomen muuttuneessa valtiollisessa tilanteessa. Suomessa oli yhdistyksiä, joiden oikeuskelpoisuudesta ja toimintamahdollisuuksista ei ollut varmaa tietoa. Venäjällä ei suvaittu vapaaehtoista yhdistystoimintaa. Suomessa oli tarvetta yhdistystoiminnan kehittämiseen, mutta joukkojärjestöjen aika ei ollut vielä tullut. Ajankohtaista ei siksi ollut sekään, millä tavoin organisaatioita olisi voitu ryhtyä kehittämään.[37]

Valtio-oikeudessa ja historiantutkimuksessa on keskusteltu Porvoon valtiopäivien merkityksestä Suomen oikeuselämään ja valtio-oikeudelliseen asemaan. Aleksanteri I oli ilmaissut, että hänen tarkoituksenaan oli säilyttää ja pitää voimassa maan uskonto, lait ja valtiomuoto sekä kaikkien säätyjen yhteisesti ja jokaisen kansalaisen erikseen nauttimat oikeudet ja erikoisedut. Nyttemmin on katsottu, että kyseisessä valtioteossa olisi vahvistettu tuolloin voimassa olevat pysyvät lait ja niihin sisältyvät yleiset periaatteet. Tämä olisi tarkoittanut mm. vuoden 1734 lakia, ei sen sijaan samalla tavoin kustavilaisia perustuslakeja, koska luontaisoikeudellisen perustuslakikäsityksen mukaan hallitsija kykeni kumoamaan tavallista lakia perustavampaa laatua olevia perustuslakeja toisin kuin muita lakeja. Sittemmin Suomessa ruotsalai-

---

[36] Ks. esim. *Klami* JFT 1982 s. 264. Yhdistysoikeuden kehittymistä ei voida tarkastella menestyksellisesti pelkästään dogmaattisin perustein, vaikka yhdyttäisiinkin Klingen näkemykseen siitä, ettemme ole tulleet ajatelleeksi Suomen yhdistyselämän kehittyneen 1800-luvulla suuressa määrin Ruotsista tulleiden herätteiden varassa. Ks. *Klinge* 1982 A s. 55.

[37] Ks. *Troyat* s. 47, jossa mainitaan keisari Paavalin poistaneen sanastosta sanat kansalainen, klubi ja seura. Autonominen Suomi jäi jonkinlaiseksi välimaastoksi vanhoillaan pysyvän Venäjän ja kehittyvän Länsi-Euroopan välille. 1800-luvun alkupuolella yhdistymisvapaus ei ollut vakiinnuttanut asemaansa Länsi-Euroopan maissakaan valtiosäännöissä. Mikä tahansa yhdistys ei saanut toimia rajoittamattomasti. Vuosisadan puolivälissä jouduttiin eri maissa ratkaisemaan se, onko mahdollisuutta perustaa yhdistystä ilman valtion suostumusta tai lupaa. Tästä seuraavana kysymyksenä oli se, miten julkisoikeudellisesti tunnustettu yhdistys voi saavuttaa yksityisoikeudellisesti oikeuskelpoisen yhteisön statuksen. Ks. *Coing* s. 137–144. Suomessa kysymyksenasettelu oli sama, mutta kehitys ei tempautunut yleiseurooppalaiseen uomaan.

sen ja saksalaisen vaikutuksen myötä omaksutun konstitutionaalisen käsityksen kautta kehittyi oppi Suomen valtiosta, perustuslakien pysyvyydestä sekä siitä, että Suomi on Venäjän kanssa reaaliunionissa oleva valtio.[38]

Autonomian ajan alkuvuosikymmeninä J.J. Nordström oli ensimmäinen tutkija, joka otti Caloniuksen jälkeen tarkasteltavakseen yhdistysjuridiikkaan vaikuttavia asioita. Tuolloin ei vielä voitu puhua yhdistysoikeudesta oikeudenalana eikä yhdistystoimintaa koskevien oikeusnormien kokonaisuudesta nykyaikaisessa merkityksessä. Vasta 1800-luvun alkuvuosikymmeninä yhdistyksen käsite alkoi vakiintua yleisessä kielenkäytössä tarkoittamaan sivistyksellisiä ja muita aatteellisia pyrkimyksiä varten organisoituja yhteenliittymiä erotukseksi muista yhteisöistä. Nordström pyrki osoittamaan, että Suomi muuttui vuosina 1808–1809 Ruotsin maakunnasta ensin Venäjään inkorporoiduksi maakunnaksi ja lopulta sen kanssa reaaliunionissa olevaksi perustuslailliseksi valtioksi. Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia käsitellessään Nordström totesi, ettei monien oikeuksien tueksi voinut vedota lainsäännöksiin. Kun legaalinormeja ei ollut, oikeusjärjestyksen yleisen rakenteen vuoksi voitiin hakea johtoa historiallisen kehityksen kautta syntyneestä lakiin kirjaamattomasta oikeudesta. Tätä vanhastaan voimassa olleeksi arvioitua oikeutta oli Nordströmin mukaan mahdollista täydentää valtio-oikeudellisen teorianmuodostuksen pohjalta.

Määrittämänsä lähtökohdan mukaisesti Nordström saattoi todeta, että koska yleisiä kansalaisoikeuksia ei tarvinnut mainita perustuslaissa, voitiin valtio-oikeuden tasolla lukea yleiseksi kansalaisoikeudeksi mm. oikeus yhdistyä luvallisten tarkoitusten toteuttamiseksi. Yhdistymisvapauden sisältöön ei Nordströmin konseptiossa kuulunut sisäistä organisaatiovapautta. Oikeusjärjestyksen sisällöstä Nordström sai kiinnekohtia vuoden 1734 lain kauppakaaren 15. luvusta, jota silloisen käsityksen mukaan katsottiin voitavan (analogisesti) soveltaa myös aatteellisiin yhdistyksiin, sekä vuodelta 1826 olevasta salaisten yhdistysten kieltoa koskevasta säädöksestä.[39]

Nordströmin ajattelua saatetaan kritisoida kehämäisyydestä. Konstitutionaalisen teorian mukaan määriteltiin yleiset kansalaisoikeudet. Ellei niille saatu (normi)tukea kotimaisesta lainsäädännöstä, kansalaisoikeuksien olemassaolon tueksi turvauduttiin konstitutionaaliseen teoriaan. Kannanmäärittely perustui enemmän eurooppalaiseen valtioteoriaan kuin kotimaiseen lainsäädäntöön tai yhteiskuntatodellisuuteen.[40] Samalla tavoin kuin myöhemminkin

---

[38] Ks. *Jyränki* 1973 s. 28, *Jussila* 1987 s. 315 ja *Jyränki* LM 1989 s. 941–943.
[39] Ks. *Nordström* s. 205–210.
[40] Ks. *Viljanen* 1988 s. 50 ja 54.

on toimittu, sallituksi katsottiin se, mitä ei ollut kielletty. Salaisia yhdistyksiä koskevasta kiellosta tehtiin se päätelmä, että yhdistymisvapaus olisi muuten ollut olemassa.

Autonomian ajan alussa Suomessa ei toimittu niin kuin yhdistymisvapaus olisi ollut voimassa. Tarkoitukseltaan ja organisaatioltaan uudentyyppisiä tai muutenkaan uusia yhdistyksiä ei juuri perustettu. Aikaisemmin perustetut yhdistykset jatkoivat sen sijaan toimintaansa. Vuonna 1803 oli perustettu Suomen Talousseuran ensimmäinen paikallinen seura Ilmajoelle. Sittemmin niitä perustettiin lisää.[41] Ne eivät kuitenkaan olleet tuolloin pääyhdistyksen jäsenyhdistyksiä vaan itsenäisiä yhteenliittymiä

Autonomian ajan alussa ei tiedetty, miten hallitusvalta olisi reagoinut pyrkimyksiin perustaa eri elämänalueille laajamittaisesti yhdistyksiä ja vaatisiko yhdistysten perustaminen viranomaismyötävaikutusta. Salaiset seurat olivat kuitenkin kiellettyjä. Vuonna 1826 uudistettiin Ruotsin vallan ajalta ollut kielto. Tästä ei vielä voitu päätellä, että venäläinen hallitusvalta olisi pitänyt muuntyyppistä yhdistystoimintaa sallittuna, niin kuin kotimaisessa lainopissa saatettiin ajatella.[42]

Tilanne ratkesi niin, että Suomessa toimintaansa aloittavat yhdistykset ryhtyivät hankkimaan oma-aloitteisesti viranomaisvahvistuksen säännöilleen. Näin syntyi vuodesta 1830 toimilupajärjestelmä, vaikkei sille ollut perustetta oikeusjärjestyksessä. Yliopiston rehtori saattoi vahvistaa yliopiston piirissä toimivan yhdistyksen säännöt. Huomattava osa silloisista yhdistyksistä olikin sivistysjärjestöjä – joukossa mm. vuonna 1831 perustettu Suomalaisen Kirjallisuuden Seura (SKS) – joiden säännöt voitiin jättää yliopiston rehtorin vahvistettavaksi. Muiden yhdistysten säännöt vahvisti kenraalikuvernööri tai senaatti.[43]

Historiantutkimuksessa syntynyttä oikeustilaa on selitetty niin, ettei yhdistymisvapaus ollut voimassa tuolloin, niin kuin sitä ei ollut aikaisemminkaan.[44] Sääntöjen vahvistamiseen ei kuulunut 1800-luvun alkupuolellakaan organisaation erityistä tarkastelua eikä oikeuskelpoisuuden tunnusmerkkien

---

[41] Ks. *Numminen* 1958 s. 60.

[42] Ks. esim. *Merikoski* 1935 s. 16 ja *Halila – Tarasti* s. 4.

[43] Ks. *Klinge* 1982 B s. 278–279. Yhdistymisvapauden kannalta on huomionarvoista, että rehtori antoi luvan ylioppilaiden tukiyhdistyksen toiminnalle. Tämähän oli vastapaino ylioppilastiedekunnille, yliopisto-organisaatioon suoraan kuuluvalle yhteenliittymälle. Ks. *Klinge* 1967 s. 125 ss.

[44] Toiselta puolen *Tuori* 1983 I s. 150–151 ja 178 ss. on katsonut, ettei hallitus ollut sidottu säätyihin, kun yhdistymisvapaus tuli ajankohtaiseksi. Se saattoi menetellä, miten asiassa halusi. Tuori katsoo kansalaisten aseman yhteiskunnassa määräytyneen lähinnä

selvittelyä. Toimilupajärjestelmään liittyi sääntöjen vahvistaminen sen vuoksi, että näin saatiin pohja yhdistyksen tarkoituksen arvioimiselle.

Toimilupakäytännön erikoisuuksiin kuului yliopiston rehtorin oikeus antaa tietyille yhdistyksille toimilupa. Niinpä SKS toimi epävirallisesti ministerivaltiosihteeri Rehbinderin jätettyä sen säännöt vahvistamatta. Virallinen toiminta saattoi kuitenkin alkaa vasta yliopiston rehtorin vahvistettua säännöt.[45] Yhdistysten toimintaa ei pidetty mahdollisena ilman viranomaismyötävaikutusta, sääntöjen vahvistamista. Nordströmin käsitys oikeuden sisällöstä ei siten perustunut tehokkaasti voimassa olevaan normistoon. Tästä voidaan sanoa alkaneen tieteisopin ja viranomaiskäytännön eriytymisen, joka on vaikuttanut ja vaikuttaa yhä yhdistysoikeustutkimukseen.

> 1800-luvun alkuvuosikymmeninä ei Suomessa tunnustettu sellaista perusoikeuksien hierarkkisesti muuta oikeudellista normistoa korkeampaa statusta, kuin myöhemmin on tehty, ja jollaisen varaan Nordströminkin ajattelun saatetaan katsoa perustuneen. Viranomaisten suhtautuminen yhdistysten toimintaan heijasteli yleistä suhtautumista suomalaisten henkisiin pyrintöihin: tukiessaan suomalaiskansallista liikettä Suomen suuriruhtinas arveli loitontavansa maata Ruotsista ja skandinavismista. SKS kokosi henkisen eliitin vastapainoksi virkamiesvallalle, mutta se myös asettui esivallan suojelukseen ja hallituksen tahdon soveltajaksi kutsumalla korkeimmat valtion virkamiehet kunniajäsenikseen.[46]

Organisaatioltaan 1800-luvun alkupuoliskon yhdistykset eivät olennaisesti poikenneet aikaisemmista. Yhdistykset eivät olleet joukkoliikkeitä; kontakteja maaseudulle hoidettiin asiamiesten välityksellä. Johtokunnan ohella SKS:ssä oli jäsenistön valitsema kolmijäseninen talousvaliokunta. Tällöin ja myöhemminkin saattoi kunniaesimiehenä tai suojelijana olla tieteellisessä yhdistyksessä maan hallitsija tai joku muu korkeassa asemassa oleva henkilö.[47]

---

säädyn ja privilegioiden perusteella, millä seikalla oli tietenkin vaikutusta siihen, oliko (kansalais)oikeutta perustaa yhdistyksiä ja liittyä niihin.

[45] Ks. *Klinge* 1982 B s. 279.

[46] Ks. *Klinge* 1982 B s. 275 ja 297–298. Tieteellisten järjestöjen perustamisessa ilmeni toisinaan vaikeuksia vielä 1860-luvulla, kun viranomainen ei pitänyt vapaasta kansalaistoiminnasta. Ks. Juridiska Föreningenin perustamisongelmista *Grotenfelt* JFT 1912 s. 503–507. Toimintarajoitusta merkitsi se, että alaosastoja sai tulla vain hovioikeuskaupunkeihin.

[47] Jäljempänä 9 §:ssä tarkastellaan meillä tutkimuksessa vähän esillä ollutta valvojainstituutiota, jonka juuret ovat 1800-luvulla. Tuolloin saattoi valvojalla olla valtiokeskeisessä yhteiskunnassa viranomaistenkin vaatimuksesta vankempi asema kuin yhdistysoikeudellisen sääntelyn vuoksi on nykyisin mahdollista.

2. Joukkojärjestöjen aika

2.1. Piirteitä »lakihistoriasta»

Vuonna 1849 annetulla kuulutuksella Suomessa saatettiin voimaan lupajärjestelmä: täällä toimimaan tarkoitettuja yhdistyksiä sai perustaa vain hallituksen luvalla. Järjestelmä koski kaikkia yhdistyksiä kuten tieteellisiä, kirjallisia ja myös taloudellisia yhdistyksiä, ei sen sijaan esim. kauppayhtiöitä. Lainsäädännössä pyrittiin näin määrittämään yhdistyksen käsitettä. Aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen raja ei ollut kuitenkaan vielä selkiytynyt lainsäädännössä niin kuin ei käytännön yhdistystoiminnassakaan.

Yhdistykselle annettiin toimilupa sääntöjen vahvistamisella. Vuosina 1849–1883 luvan myönsi suuriruhtinas ja vuosina 1883–1887 senaatin talousosasto. Vuonna 1887 annetulla asetuksella kuvernöörille annettiin oikeus myöntää lupa sellaisten yhdistysten perustamiseen, jotka oli tarkoitettu toimimaan vain asianomaisessa läänissä, sekä oikeus vahvistaa niiden säännöt ja suostua jo vahvistettujen sääntöjen muuttamiseen. Vuonna 1892 annetussa senaatin ohjesäännössä senaatin talousosaston edellytettiin ratkaisevan laajakantoiset yhdistyksiä koskevat asiat yksissä neuvoin kenraalikuvernöörin kanssa. Joissakin tapauksissa senaatin vahvistamia sääntöjä julkaistiin virallisessa lehdessä tai asetuskokoelmassa.[48]

Kotimaiselle hallitukselle ja sittemmin kuvernööreille annettu oikeus myöntää yhdistyksille toimilupa liittyi samanaikaiseen joukkojärjestöjen syntyyn. Toimiluvan myöntäminen riippui yhä ensisijaisesti yhdistyksen tarkoituksesta. Organisaatioiden kehittymisen myötä ryhdyttiin kiinnittämään huomiota myös organisaatiota koskeviin sääntöjen määräyksiin.[49] Viranomaiskäytäntö vaikutti 1880-luvulla näin olennaisella tavalla siihen, miten joukkojärjestöt saattoivat organisoitua. Kun käytettiin tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja kun ratkaisuvaltaa oli delegoitu, käytäntö ei voinut pysyä yhtenäisenä.[50]

---

[48] Ks. *Merikoski* 1935 s. 17–18. Ks. erityisesti vuoden 1883 delegointiasetuksen hallintohistoriallisista taustoista ja vaikutuksista yhdistystoimintaan *Tyynilä* s. 240–241 ja *Stenius 1987* s. 294–318.

[49] Ks. esim. *Halila – Sirmeikkö* s. 9–11.

[50] *Stenius* 1987 s. 81 esittää, että silloinkin kun hallitsija oli toimilupajärjestelmän aikana toimiluvan myöntävä viranomainen, saatettiin harmittomille yhdistyksille ilmoittaa, ettei niiden sääntöihin tarvittu hallitsijan vahvistusta. Tämäkin osoittaa, ettei yhdistysten sääntöjen sisältö voinut ilmentää viranomaisen käsitystä siitä, miten yhdistys oli vallitsevien oikeuskäsitysten mukaan mahdollista organisoida.

Venäläisen hallitusvallan otteen tiukentuminen autonomisessa Suomessa ilmeni 1890-luvun lopulla yhdistystoiminnan kiristyneenä kontrollina. Vuonna 1899 yhdistysten perustaminen pysähtyi, kun hallitsija oli päättänyt kenraalikuvernöörin esityksestä, että uusien yhdistysten perustaminen estettäisiin toistaiseksi yleisesti ja tehtäisiin poikkeustapauksissa riippuvaksi keisarin harkinnasta. Kenraalikuvernöörille annettiin vuonna 1903 asetuksella oikeus kolmen vuoden ajan hajottaa yhdistyksiä ja niiden haaraosastoja.[51]

Valtiollisten olojen keventyminen vuosina 1905–1906 ilmeni Suomen perustuslaillisen aseman väliaikaisena palauttamisena. Vuoden 1905 marraskuussa annetussa manifestissa luvattiin toteuttaa mm. tietyt kansalaisvapaudet.[52] Kansalaisten yleiset oikeudet, yhdistymisvapaus niihin mukaan luettuna, oli tarkoitus vahvistaa hallitusmuodossa. Leo Mechelin valmistelikin luonnoksen sellaiseksi. Se sisälsi länsimaiseen valtiosääntötraditioon ja lainsäädäntöesikuviin perustuvan perusoikeusluvun. Yhdistymisvapaus ja muut vapausoikeudet oli määrä vahvistaa perustuslain tasoisina. Tarkemmat säännökset olisi pysytetty yleisen lainsäädännön piirissä. Tämä olisi merkinnyt yhdistystoiminnan sääntelyn hierarkkisen tason korottumista.[53]

Mechelinin ehdotus ei toteutunut. Senaatti oli kuitenkin antanut lainvalmistelukunnalle tehtäväksi esityksien laatimisen marraskuun manifestin toisessa kohdassa tarkoitetuiksi perustuslainsäännöksiksi, jotka turvaisivat mm. yhdistymisvapauden. Helmikuussa 1906 valmistui lainvalmistelukunnan ehdotus »julistuskirjaksi koskeva eräitä Suomen kansalaisille kuuluvia yleisiä oikeuksia». Sen perusteella annettiin hallituksen esitys, joka tuli sanonnallisia muutoksia lukuun ottamatta hyväksytyksi sellaisenaan valtiopäivillä. Keisarin 20.8.1906 vahvistama laki, jota on kutsuttu kansalaisvapausperustuslaiksi, kuului yhdistymisvapautta koskevalta osaltaan:

> »Suomen kansalaisilla on oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Säännöksiä siitä, mitä näiden oikeuksien käyttämisessä on noudatettava, annetaan yleisen lain säätämisestä olevassa järjestyksessä.»

Kansalaisvapausperustuslain säätämisen myötä lainsäädännössä oli tullut toteutetuksi yhdistymisvapauden perussisältö eli se, mitä lainopissa oli yritetty osoittaa olevan muutenkin voimassa. Oikeustodellisuudessa tämä

---

[51] Ks. esim. *Ståhlberg* JFT 1912 s. 369 ja *Merikoski* 1935 s. 21–24.

[52] Ks. *Merikoski* 1935 s. 24–25.

[53] Ks. *Rein* s. 190 ja sen johdosta *Viljanen* 1988 s. 108.

merkitsi toimilupajärjestelmän kumoutumista. Lakiehdotuksen perusteluissa tuotiin esiin Ruotsin ja Suomen pitkä kansalaisvapaustraditio ja katsottiin, ettei valtion toimivalta yksityiseen kansalaiseen nähden ulotu pitemmälle kuin laki sallii. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kansalaisten vaatimus saada nauttia hyväkseen persoonallista loukkaamattomuutta ja positiivista toimintavapautta ei riippunut siitä, että »kansalaisella olisi erityisiä oikeuksia, joiden nojalla häntä ei saa laittomasti vangita taikka että hän saa perustaa yhdistyksiä ym. vaan perustuu se yksityiselle persoonana kuuluvan vapauspiirin olemassaoloon».[54]

Kuvailtu vapauspiiri perustettiin siihen, että yhdistymisvapaus olisi ollut vanhastaan voimassa, vaikkei sitä ollutkaan lainsäädännössä mainittu. Ajattelu juonsi juurensa yhtäältä saksalaisesta konstitutionaalisesta valtioteoriasta ja toisaalta sortovuosina lopullisesti muotoutuneesta historiakäsityksestä. Perusteluilla oli mahdollisuus osoittaa, miksi oli syytä säätää, niin kuin ehdotettiin. Sen sijaan ei voitu taannehtivasti vaikuttaa siihen, millainen oikeustila oli ollut. Perustelut ilmensivät aikansa oikeuskäsityksiä mutteivät sitä, mitä nyttemmin pidetään ennen vuotta 1906 olleen oikeuden sisältönä. Tällä seikalla on merkitystä siksi, ettei kansalaisvapausperustuslaissa asetettu tavoite antaa yhdistymisvapauden käyttämisestä säännöksiä lailla toteutunut.[55]

Yhdistymisvapauden sisältöhän oli jäänyt kansalaisvapausperustuslain mukaan avoimeksi muun kuin toimilupajärjestelmän kiellon osalta. Sen perusteella ei voitu sanoa oikeastaan mitään yhdistysten organisaatiovapaudesta, yhdistysautonomiasta. Lainsäädännöstä ei liioin saatu tukea yhdistysten oikeuskelpoisuudelle asetettavissa oleville vaatimuksille. Joukkojärjestöjen synnyttyä merkitystä olisi ollut erityisesti sillä, mitä liiton alayhdistyksen oikeuskelpoisuudelta olisi vaadittu ja miten liitot olisi yleensäkin voitu organisoida legaalinormien valossa.

Yhdistyslain säätämisen tarvetta osoittaa mm. säätyvaltiopäivien perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Robert Hermansonin epäily siitä, saatettiinko kansalaisvapausperustuslakia lainkaan vahvistaa ennen erityislakien kuten yhdistyslain vahvistetuksi tulemista.[56] Yhdistyslakia ei kuitenkaan onnistuttu saamaan aikaan ennen Suomen itsenäistymistä.[57] Kansalaisvapausperustuslaista huolimatta viranomaiset ryhtyivät vaatimaan yhdistyksiltä sään-

[54] Ks. LVK 1906:2 s. 13.

[55] Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotukseen sisältyivät myös yhdistymisvapautta koskevat säännösehdotukset. Ks. siitä *Viljanen* 1988 s. 118 ss. ja KM 1992:3 s. 55.

[56] Ks. PerVM 1906:2 s. 2.

[57] Ks. Senaatin ptk. 9.5.1906 s. 182, LaVM 1906:4 s. 13–15, *Merikoski* 1935 s. 26 ss. ja *Kastari* 1972 s. 209–210.

töjen vahvistamista. Autonomista lainsäädäntövaltaa kavensi taas vuonna 1910 annettu laki niiden Suomea koskevien lakien ja asetusten säätämisen järjestyksestä, joilla on yleisvaltakunnallinen merkitys. Yleisvaltakunnallisiksi määrättiin mm. yhdistyksiä ja liittoja koskevat säännökset, niin kuin ilmaisu kuului.[58]

Autonomisen Suomen viimeisen kymmenvuotiskauden aikana Suomessa jouduttiin kysymään, mikä on yhdistystoiminnan oikeudellinen perusta. Teorian muodostus oli arvioinnissa Suomen oikeuksien puolustamiseksi keskeisellä sijalla, vaikkei lainsäädäntöön eikä viranomaistoimiin aina kyetty vaikuttamaan. Jännite tehokkaasti voimassa olevan ja normatiivisesti perustellun oikeuden välillä näkyi epätietoisuudessa siitä, saattoiko yhdistysoikeudella olla muukin kuin hallitusvallan sille osoittama sisältö.[59]

2.2. Yksityis- ja julkisoikeuden doktriinin kehittyminen

Kysymys yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamisesta oli autonomian ajan viimeisinä vuosikymmeninä keskeisellä sijalla yhdistysoikeudellisessa teorianmuodostuksessa. Yksityis- ja julkisoikeudessa asiaa lähestyttiin eri tavoin. Yhtäältä oli kysymys yksityis- ja julkisoikeuden kehittymisestä omiin suuntiinsa tieteenaloina ja toisaalta tarpeesta selittää yhdistymisvapauden olemassaoloa hallitusvaltaan päin, mikä vaikutti kannanmääritykseen julkisoikeudessa. Toimiluvan myöntämisen ei katsottu liittyvän oikeuskelpoisuuteen, vaan sen pääteltiin järjestyvän omien ehtojensa mukaisesti. Yksityis- ja julkisoikeuden eriytyminen ja niissä näkyvä erilainen tiedonintressi vaikuttivat siihen, että yhdistysoikeus alkoi saada Suomessa toisin kuin Skandinavian maissa kahdet kasvot. Tämä traditio vaikuttaa yhdistysoikeudessa vieläkin.[60]

Autonomian ajan oppitraditiossa ei ollut kovin paljon sijaa erilaisia järjestörakenteita koskevalle pohdinnalle. Se, millaisia sääntöjä oli hyväksytty toimilupajärjestelmän piirissä, ei ilmeisesti kiinnostanut tutkimusta. Luultavasti ei edes ajateltu, olisiko kysymys muustakin kuin tosiasiallisesti sovelletusta normistosta. Vaikkei toimilupajärjestelmän olisi katsottu liittyvän yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttamiseen, olisi silti voitu pohtia, oliko kysymys tavanomaisesta oikeudesta, kun yhdistyksissä voitiin noudattaa vain

---

[58] Ks. *Merikoski* 1935 s. 25, OM 1976:11 s. 26–27 ja *Scheinin* 1983 s. 162.

[59] Ks. *Viljanen* 1988 s. 164.

[60] Vrt. sitä, miten yksityis- ja julkisoikeudellinen kysymyksenasettelu kietoutuivat toisiinsa 1800-luvun jälkipuoliskolla Manner-Euroopan maissa – enemmän kuin nykyisin – *Coing* s. 140–144.

viranomaisen hyväksymiä sääntöjä. Esitetyistä syistä tieteisopin kehittymisellä ei ole toimivaltajaon tutkimisen kannalta samanlaista merkitystä kuin yhdistymisvapauden ydinkysymyksen, yhdistysten perustamisoikeuden, kannalta.[61]

J.Ph. Palmén sisällytti yhdistymisoikeuden kansanvapauteen samalla tavoin, kuin hän luki sen piiriin yhdenvertaisuuden oikeuksien suhteen, oikeuden vastarintaan sortoa vastaan sekä valitusoikeuden. Tällaisten oikeuksien hän mielsi olevan olemassa teoreettisella tasolla yleisen valtio-oikeuden piirissä ja Suomea kehittyneimmissä oikeusjärjestyksissä positiivisessakin oikeudessa. Suomessa hän ei sen sijaan katsonut olevan yhdistymisvapautta.[62] Palménin tutkimusten julkaisemisen aikaan Suomessa oli omaksuttu yhdistysten toimilupajärjestelmä. Saksalaiseen käsitelainoppiin perustuvassa siviilioikeuden järjestelmässään Palmén ei ollut ottanut selvittääkseen yhdistysten toimintaan liittyviä kysymyksiä. Yhdistysten perustamisoikeutta hän ei lukenut yksilöiden oikeuksiin.

Robert Montgomery on meillä ensimmäinen tutkija, joka on tarkastellut yhdistysten organisaatioita osana oikeussubjektien systematiikkaa. Hän perehtyi myös muita ennen sääntötarkastuksen viranomaiskäytäntöön. Hän ei pitänyt erityisesti silmällä organisaatiota koskevien sääntömääräysten sallittavuutta. Sen sijaan hän tarkasteli sitä, miten yhdistyksen tarkoitus saatettiin määrätä, keitä voitiin ottaa jäseniksi, saiko yhdistys harjoittaa julkaisutoimintaa ja millaisia ehtoja kokoontumiselle oli asetettu.[63]

Montgomeryn kiinnostuksen kohteena oli hänen siviilioikeuden järjestelmässään yhdistysten oikeuskelpoisuus. Hän teki käsitetasolla eron aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen välillä.[64] Reaalimaailmassahan ero ei vielä ollut selkeä. Aikaisemmille tutkijoille asetelma ei ollut yhtä kategorinen. Yhdistymisvapauden käsitealaan saattoi näet olla faktisesti edullista lukea

---

[61] Kysymyksenasettelun suuntaamisen ongelma on sama kuin Keijo Korhosen ja Osmo Jussilan autonomian ajan valtiosääntöä koskevissa väitöskirjoissa: selvitetäänkö »oikeaa» lain sisältöä tietyssä historiallisessa tilanteessa vai enemmän historiallista tilannetta kuten aikalaiskäsityksiä siitä. Kummallakin lähestymistavalla on ilmeisesti oikeutuksensa. Vielä enemmän kuin valtiosääntöhistoriassa on tässä tutkimuksessa sijaa rakenne- tai valtapoliittisten seikkojen asemesta tai ohella juridisilla argumenteilla. Kysymys on sen ajatussuunnan osoittamisesta, jossa on ollut vaikutusta oikeudellisella doktriinilla mutta johon historiallinen tilanne on painanut leimansa. Ks. asian johdosta *Klami* Politiikka 1982 s. 195–207, erityisesti s. 197–198, *Klami* JFT 1982 s. 264 ja *Klami* 1984 s. 12–13.

[62] Ks. *Palmén* s. 26 sekä sen johdosta *Björne* 1986 s. 111 ja *Viljanen* 1988 s. 59

[63] Ks. *Montgomery* 1889 s. 412–414.

[64] Ks. *Montgomery* 1870 s. 80.

kauppayhtiötkin, joiden toimintaa kukaan ei saattanut pitää luvanvaraisena. Montgomerykin totesi, ettei juridinen kielenkäyttö ollut yhteisötermin osalta eriytynyttä tai vakiintunutta eikä edes yhteenliittymien säännöistä saanut riittävästi kiinnekohtia niiden oikeudellisen luonteen tai vastuukysymysten ratkaisemiseksi.[65]

Yksityisoikeuden tutkijana Montgomery ei käynyt pohtimaan sitä, oliko yhdistymisvapaus ollut Suomessa vanhastaan voimassa ja miten toimilupajärjestelmään tuli suhtautua. Lainsäädännössä edellytettiin, että ilman valtiovallan lupaa yhdistyksiä ei voinut olla eikä sellaisia voinut perustaa. Vaikka toimilupa olisi saatu, oikeusjärjestyksestä ja yhdistyksen valitsemasta organisaatiosta riippui, voitiinko yhdistystä Montgomeryn mielestä pitää oikeussubjektina. Hänen mukaansa vuoden 1849 kuulutus oli ollut järjestyssäädöksen kaltainen; sen perusteella eivät Suomen yksityisoikeuden normit voineet muuttua.

Montgomery oli ensimmäisenä suomalaisena tutkijana käynyt lävitse suuren määrän yhdistysten sääntöjä – suhteellisesti ottaen kenties enemmän kuin kukaan myöhempi tutkija. Silti oli tavallaan johdonmukaista, ettei hän ilmeisesti pitänyt organisaatiota koskevia sääntömääräyksiä muuna kuin tosiasiallisesti sovelletun normiston heijastumana. Hän ei liioin pohtinut sitä, olisiko viranomaiskäytännön ja sitä kautta yhdistysten toiminnan myötä syntynyt lainsäädännön puuttuessa tavanomaista oikeutta esimerkiksi toimivaltajakoon.

> Montgomery on mainittava myös ensimmäisenä tutkijana, joka on käsitellyt verrattain yksityiskohtaisesti yhdistyksen sisäiseen toimintaan liittyviä oikeuskysymyksiä kuten yhdistyksen kotipaikkaa, hallitusta ja purkautumista. Toimivaltajakokysymykset eivät sen sijaan olleet esillä hänen teoksessaan. Järjestöorganisaatiot olivat tuolloin jo siksi kehittyneitä, että tutkimuskohde olisi sinänsä ollut olemassa.

Julkisoikeuden tutkijat Leo Mechelin, Robert Hermanson ja K.J. Ståhlberg käsittelivät kaikki tuotannossaan yhdistymisvapauskysymystä. He olivat sekä johtavia poliitikkoja että tutkijoita, mikä on saattanut vaikuttaa sortovuosina esitettyihin kannanottoihin. He pitivät silmällä yhdistymisvapaudessa yhdistyksen perustamisoikeutta. Esillä ei ollut yhdistysautonomiaa, eivätkä he käsitelleet yksityis- ja julkisoikeuden välistä vuorovaikutusta yhdistysoikeudessa.

Mechelin kehitteli ajatusta perusoikeuksien muita oikeuksia hierarkkisesta ylempitasoisuudesta. Mechelinin konseptiossa vapausoikeussäännökset sitoi-

---

[65] Ks. *Montgomery* 1889 s. 408.

vat sekä lainsäätäjää että hallintoviranomaisia. Hän katsoi yhdistymisvapauden olleen »niin yhteen liitetty yhteiskuntajärjestykseemme, ettei perustuslakien vaitiolosta voi vetää sitä johtopäätöstä, ettei Suomen kansalaisilla olisi yhdistymisvapautta, sillä perustuslaki ei luettele kaikkia hallitsijankaan käyttämiä oikeuksia». Liberaalin valtioteorian mukaisesti Mechelin esitti, ettei vapausoikeuksia voinut rajoittaa loukkaamatta itse valtiosääntöä.[66]

Hermanson rakensi julkisoikeuden teoriaa saksalaisen käsitejärjestelmän varaan. Se perustui yhtäältä valtion ja yhteiskunnan sekä toisaalta yksityisja julkisoikeuden erottelun varaan. Hermansonin metodi sisälsi yksityisoikeudellisen käsitelainopin omaksumisen julkisoikeuteen ja merkitsi positivistisen metodin läpimurtoa Suomen julkisoikeudessa.[67]

Hermansonin mielestä Suomessa oli kustavilaisten perustuslakien pohjalta kansalaisten yleisiä oikeuksia. Kysymyksessä eivät siten olisi olleet vain teoriatasolla rakennetut oikeudet. Tämän oppinsa Hermanson katsoi koskevan myös yhdistymisvapautta, joskin hän myönsi, että hallitsijalla oli oikeus antaa politiamääräyksiä. Sellaisia olivat hänen mukaansa vuosien 1826 ja 1848 säädökset.[68]

Hermansonkin lähti siitä, että toimiluvan myöntäminen oli vain edellytys yhdistyksen olemassaololle mutta että se ei synnyttänyt yhdistyksen oikeuskelpoisuutta.[69] Hermansoniakin kiinnostivat näin yhdistysten perustamisoikeus sekä yleisellä tasolla oikeuskelpoisuuden edellytykset. Hänkään ei ollut ottanut selvittääkseen yhdistysten organisaatiokysymyksiä, yhdistysautonomian tai liittomuotoisten yhdistysten oikeuskelpoisuuden taikka muiden tämäntyyppisten seikkojen kannalta.

Hermansonin jälkeen julkisoikeuden tutkijat asettuivat – Ståhlberg etunenässä – sille kannalle, että yhdistymisvapaus olisi ollut Suomessa vanhastaan voimassa.[70] Tätä mieltä oli Suomen itsenäistyttyäkin mm. Merikoski.[71] Autonomian aikana ryhdyttiin myös katsomaan, että vapausoikeudet, yhdistymisvapaus niiden joukossa, olisivat subjektiivisia julkisia oikeuksia, joihin kansalaiset olisivat voineet vedota suoraan. Vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslain nojalla saatettiin puolestaan katsoa lainsäädännössä toteutuneen sen, minkä olisi pitänyt tulla jo aikaisemmin säädetyksi. Se, että tämän jälkeen ryhdyttiin soveltamaan toimilupajärjestelmää, oli luontevaa se-

[66] *Viljanen* 1988 s. 67.
[67] Ks. *Mäenpää* 1979 s. 52 ja *Holopainen* LM 1984 s. 1021.
[68] Ks. *Hermanson* s. 165.
[69] Ks. *Hermanson* s. 185.
[70] Ks. *Ståhlberg* JFT 1912 s. 368. Ks. myös *Erich* s. 217.
[71] Ks. *Merikoski* 1935 s. 15.

littää lakiin perustumattomaksi tilaksi ja myöhemmässä katsannossa interregnum-vaiheeksi.[72]

Autonomian ajan yhdistymisvapauskäsityksiä on myöhemmin kritisoitu. Niinpä Kastari on todennut, ettei yhdistymisvapautta voinut olla vanhastaan voimassa ainakaan erityisesti rajautuneena, omalaatuisena juridisena oikeutenaan. Se oli hänen mukaansa pikemminkin vain eräs puoli ihmisten yleisestä toimintavapaudesta, jonkinlaisesta heidän yksityisautonomiastaan.[73] Vasta tämän vuosisadan alussa on muutenkin annettu perusoikeussäännöksiksi katsottavia legaalinormeja ja yleensäkin vakiinnutettu niitä koskevia periaatteita.[74]

Historiantutkimuksessa on puolestaan katsottu, ettei tosiasiallista yhdistymisvapautta ollut olemassa silloinkaan, kun sen väitettiin olevan oikeudellisesti olemassa. Historioitsijoiden ja lakimiestutkijoiden näkökulmaero on tullut esiin myös yhdistyksen käsitteen mieltämisessä. Historioitsijat saattoivat lukea yhteisöllisen inhimillisen toiminnan verrattain laajalti yhdistyksen käsitealaan ja yhdistystoiminnan piiriin riippumatta sen tarkoituksesta ja organisoitumisesta. Lakimiehet puolestaan pyrkivät määrittelemään yhdistyksen oikeudellisesti, mutta tämäkään ei tapahtunut nykypäivän vaatimuksia ja käsityksiä vastaavalla tavalla.[75]

Autonomian aikana paljon tutkittua yhdistysten oikeuskelpoisuutta ei lähestytty yhdistysten organisaatioiden eikä yhdistysautonomian kannalta. Myöskään yksityisoikeudellisessa tutkimuksessa ei ollut perehdytty toimivaltajakokysymyksiin. Myöhempää tutkimusta ja tutkimustraditiota ajatellen on merkille pantavaa yksityis- ja julkisoikeuden eriytyminen sekä tutkimuksen pysyminen tietyllä tavalla irrallaan järjestöelämän ja viranomaiskäytännön kehittymisestä.

2.3. Joukkojärjestöt ja niiden organisaatioiden oikeuskysymykset

2.3.1. Joukkojärjestöjen syntyminen historiallisena ilmiönä

Suomen yhdistyksiä voitiin luonnehtia 1800-luvun puoliväliin asti niin jäsenistöltään kuin organisoitumiseltaankin nykypäivän mittapuun mukaan

---

[72] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 161–162 ja 170–171.

[73] Ks. *Kastari 1972* s. 208.

[74] Ks. *Hidén – Saraviita* s. 253–254. Ks. myös *Karapuu* OT 1986 s. 112–113.

[75] Yleisellä tasolla historiantutkimuksen kohde näkyy siinä, että puhutaan joukkoliikkeistä eikä yhdistyksistä. Ks. erityisesti *Stenius 1987* s. 11–29.

klubeiksi ja kerhoiksi. Tämän jälkeen yhdistystoiminnan kuva muuttui tuntuvasti. Eri aloille syntyi joukkojärjestöjä ja aatteiden organisoituminen levisi maaseudullekin. Toiminnan johtamisen ja koordinoimisen tarve antoivat aiheen erilaisiin ratkaisuihin. Toimivaltajaon kannalta oli olennaista keskusjärjestöjen syntyminen. Organisaatiot monipuolistuivat muutenkin. Mitä suuremmasta järjestöstä oli kysymys, sitä vaikeampaa sen asioita oli hoitaa jäsenten kokouksessa tehtävin päätöksin ja suppean luottamusmiesjohdon avulla.

> Kansallinen herätys antoi pontta puhtaasti kotimaiselle yhdistystoiminnalle, mutta monessa tapauksessa oli kysymys myös ulkomaisten aatteiden tuomisesta ja juurruttamisesta Suomeen.[76] Samanaikaisesti tapahtui ulkomaisten tai kansainvälisten järjestöjen sääntöjen omaksumista.[77] Aatteiden organisoitumista ja leviämistä helpotti liikenneyhteyksien, erityisesti rautatieverkon, kehittyminen. Vaikutuksensa oli myös elinkeinorakenteen muuttumisella, väestökeskusten kasvulla ja vapaa-ajan lisääntymisellä. Niin venäläinen kuin kotimainenkin hallitusvalta suhtautui yleensä verrattain sallivasti yhdistystoimintaan 1800-luvun jälkipuoliskolla. Osaltaan oli kysymys valtion irtautumisesta yhteiskunnasta.[78] Haluamatta väheksyä valtiollisten olojen ja taloudellisten reunaehtojen merkitystä on myös todettava, että ilman elinvoimaisia aatteita ja intomielisiä toteuttajia joukkojärjestöjen organisoituminen ei olisi ottanut onnistuakseen.[79]

Joukkojärjestöjen kehittymisessä oli tärkein se ajanjakso, jolloin yhdistysten toimiluvan myöntäminen oli kotimaisen hallituksen ja lopulta kuvernöörienkin käsissä. 1880-lukua voitiinkin luonnehtia yhdistysten aikakaudeksi.[80] Se, millaisia sääntöjä toimilupajärjestelmää sovellettaessa tuolloin hyväksyttiin yhdistyksille, vaikuttaa yhä käsityksiimme siitä, miten yhdistykset voidaan organisoida. Monien joukkojärjestöjen organisaatio on sitä paitsi säilynyt pääpiirteissään muuttumattomana miltei sadan vuoden ajan.

Organisaatioiden muotoutumiselle oli erityisen merkittävää se, että kotimainen toimilupaviranomainen antoi yhdistyksille oikeuden vahvistaa alayhdistystensä säännöt. Viranomaistahollakin joukkoliike miellettiin yhdeksi kokonaisuudeksi riippumatta siitä, oliko (pää)yhdistyksellä oikeuskelpoisiksi

---

[76] Ks. esim. *Juva – Juva* IV s. 488 ss. ja *Alapuro – Stenius* s. 30 ss.

[77] Ks. esim. *Halila* 1991 s. 10.

[78] Ks. *Tuori* 1990 s. 269. *Stenius* 1977 s. 96 on ehkä hieman kärjistäen ilmaissut asian niin, että julkinen valta (kruunu ja alttari) luopui ykseyden ideologiasta ja salli aatteiden organisoitumisen.

[79] Ks. *Rommi – Pohls* s. 91.

[80] Ks. esim. *Juva – Juva* IV s. 488 ss.

ymmärrettyjä alayhdistyksiä vai epäitsenäisiä haaraosastoja, niin kuin tuolloin sanottiin. Tällä viranomaisratkaisulla ei ollut selvästi havaittuja yhteyksiä silloiseen lainoppiin, mutta se heijastui aikansa yhdistysoikeudellisiin käsityksiin.[81]

Yhdistysten organisoitumiseen vaikuttivat toimilupajärjestelmää sovellettaessa yhdistysten omat tarpeet sekä viranomaisen noudattama käytäntö. Jälkimmäiseen seikkaan heijastui osaltaan ajan tieteisoppi, tosin kenties vähemmän kuin saattaisi olettaa. Joukkoliikkeiden organisoituminen tapahtui yhtä kaikki monin tavoin, niin kuin perehtymisestä muutamien keskeisten joukkoliikkeiden organisoitumiseen ilmenee.

2.3.2. Suomalaisuusliike ja Kansanvalistusseura

Suomalaisuusliike oli 1800-luvulla sivistyneistöä ja talonpoikia piiriinsä keräävä joukkoliike. Se ei kuitenkaan organisoitunut yhdeksi suureksi joukkojärjestöksi, aatteelliseksi yhdistykseksi. Fennomaanisia yhdistyksiä olivat tosin Suomen Ystävien Liitto ja muutamissa suurissa kaupungeissa toimineet suomalaiset seurat. Ne olivat kuitenkin pieniä henkilöjäsenyhdistyksiä, eikä suomalaisuusliike olennaisella tavalla kanavoitunut niiden kautta. Suomalaisuusliike vaikutti kuitenkin ratkaisevasti monien joukkojärjestöjen syntymiseen ja kehitykseen.[82]

Vuonna 1874 perustettu Kansanvalistusseura oli ensimmäinen fennomaaninen joukkojärjestö. Sen toiminnalle oli tunnusomaista asiamiesorganisoituminen.[83] Seuralla oli jo ensimmäisenä toimintavuonna lähes 350 paikkakunnalla asiamies. Seuralle perustettiin nopeasti myös haaraosastoiksi kutsuttuja paikallisosastoja.[84]

---

[81] Ks. esim. *A. Halila* 1958 s. 41 ja *Stenius* 1987 s. 311–318. Huomionarvoinen on myös se Steniuksen arvio, jonka mukaan vanhat säännöt menivät helpommin lävitse kuin uudet. *Stenius* 1987 s. 314 av. 70. Vertailun vuoksi voidaan mainita, ettei monissa muissakaan maissa keskusjärjestöjä syntynyt paljon aikaisemmin. Niinpä Saksassa vaikutti pitkään 1800-luvulla keskusjärjestöjen perustamisen kielto. Vasta vuosisadan lopulla kehkeytyivät kiinteät liitot. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 674–675. Organisaatiot muotoutuivat osin kansallisista erityispiirteistä johtuvalla tavalla mutta myös samanaikaisia järjestötarpeita ilmentävästi.

[82] Ks. *Stenius* 1981 s. 7 ja *Rommi – Pohls* s. 89–91.

[83] Ks. asiamiesorganisaation merkityksestä järjestöjen kenttätoiminnassa *Stenius* 1987 s. 317–318.

[84] Ks. *Stenius* 1987 s. 279–281.

2.3.3. *Vapaapalokunnat*

Vapaapalokuntaliikettä on pidetty ensimmäisenä joukkojärjestöksi organisoituneena joukkoliikkeenä Suomessa. Ensimmäinen vapaapalokuntayhdistys oli perustettu Turkuun vuonna 1831 ja toinen vasta vuonna 1862 Helsinkiin. Tämän jälkeen toiminta levisi nopeammin.[85]

Vapaapalokuntatoiminnan myötä laajahkot kansalaispiirit oppivat yhdistystoiminnan ja kokousmenettelyn perusteet. Vähitellen vakiintui se käsitys, että tämän tyyppinen kansalaistoiminta luontuu yleensäkin parhaiten hoidettavaksi yhdistysmuotoisena. Samalla tavoin kuin monilla muillakin 1800-luvun jälkipuoliskon joukkojärjestöillä vapaapalokunnilla oli paljon toimintaa, joka ei liittynyt niiden varsinaiseen tarkoitukseen, kuten musiikki-, teatteri-, kirjasto- ja urheilutoimintaa. Näin omaksuttiin laajalti näkemys, jonka mukaan aatteellisen yhdistyksen tulee olla luonteeltaan yleinen ja yleishyödyllinenkin.[86]

Vapaapalokuntatoimintaan ei liittynyt keskusorganisaatiota, paikallisyhdistyksistä koostuvaa liittoa. Tämä johtui ainakin osaksi toiminnan paikallishakuisesta yleisluonteesta. Se oli omiaan pitämään yllä käsitystä sellaisesta yhdistysten itsehallintoperiaatteesta, johon ei kuulu ylhäältä tulevaa ohjailua.[87] Kaikissa järjestöissä ei kuitenkaan toimittu tällä tavoin.

2.3.4. *Raittiusjärjestöt ja nuorisoseurat*

Raittiusjärjestöjen toiminta kehittyi Suomessa Elias Lönnrotin vuonna 1834 perustamasta kohtuutta suosivasta yhdistyksestä 1880-luvulla raittiustoiminnan joukkoliikkeeksi. Vuonna 1860 perustettuun Kohtuuden Ystävien nimi muutettiin vuonna 1882 Raittiuden Ystäviksi, jonka piiriin fennomaanipohjainen raittiustoiminta keskittyi. Tästä yhdistyksestä tuli raittiustyön valtakunnallinen katto-organisaatio.

---

[85] Ks. *Stenius* 1987 s. 234 ss.

[86] Ks. *Stenius* 1987 s. 261 ss. ja *Alapuro – Stenius* s. 33.

[87] Vapaapalokuntien päätöksenteossa pidettiin silmällä järjestödemokratian vaatimuksia, kun taas kentän toiminta oli johtajavaltaista. Ks. *Stenius* 1987 s. 267. Ruotsista saadun esikuvan mukaisesti organisaatio oli kvasisotilaallinen. Johtojärjestelmää voidaan verrata myöhempiin partio- ja suojeluskuntajärjestöihin. Venäläinen hallitusvalta suhtautui poliittisista syistä torjuvasti puolisotilaalliseenkin organisoitumiseen, jollaista ilmeni myös urheilujärjestöissä. Sittemmin on legaalinormeissa (VYhdL 4.3 § ja YhdL 3 §) asetettu selvät rajat sotilaalliselle tai siihen rinnastettavalle organisoitumiselle.

Kiertokirjein sekä lehdistön ja asiamiesten avulla rakennettiin paikallisyhdistysten verrattain kattava verkko. Jo vuonna 1886 raittiusliikkeeseen kuului 121 seuraa ja 9801 jäsentä. Organisoituminen tapahtui ylhäältä alaspäin. Liittosuhde ei kuitenkaan ollut kiinteä: paikallisyhdistykset olivat itsenäisiä, ja ne saattoivat toimia raittiuden puolesta omalla tavallaan.[88]

Raittiusjärjestöt ovat valaiseva esimerkki järjestökokonaisuudesta, johon rakentui jo 1880-luvulla piiriorganisaatio. Virikkeet tulivat sekä alhaalta että ylhäältä. Erikoista päätäntävallan käytön kannalta oli se, että Raittiuden Ystävien Liiton vuosikokouksessa vuonna 1888 tehdyn päätöksen mukaan kolmasosa hallituksen jäsenistä saattoi delegoida asiakysymyksen piiritoimikuntien ratkaistavaksi. Aluksi piirien kanta määräytyi puheenjohtajien (aritmeettisesti lasketun) yhteisen mielipiteen mukaisesti. Sittemmin kunkin piirin kanta alistetussa asiassa ratkesi jäsenjärjestöjen edustajien mielipiteiden mukaisesti. Järjestelystä ei ollut määrätty säännöissä, niin kuin toimivaltajaosta olisi yleensä pitänyt tuolloinkin määrätä. Yläyhdistyksen kanta saattoi määräytyä jäsenyhdistyksissä ikään kuin jäsenäänestyksenä, mutta jäsenjärjestöjen osallistuminen äänestykseen oli oikeudellisesti arvioiden epäyhtenäistä. Kaiken kaikkiaan raittiusjärjestöissä tehtiin päätöksiä tavalla, jota ei vuodesta 1919 lähtien ole voitu pitää meillä lainmukaisena.

Nuorisoseuraliike syntyi Suomessa 1880-luvulla. Etelä-Pohjanmaalla kehkeytynyt joukkoliike organisoitui alhaalta ylöspäin. Vuonna 1881 perustettiin ensimmäinen paikallinen ja seuraavana vuonna ensimmäinen maakunnallinen nuorisoseura. Vuoteen 1905 mennessä seuroja oli yli 500. Niissä oli jäseniä 40 000. Eri keinoin yritettiin saada aikaan katto-organisaatiota. Alhaalta ylöspäin rakentuvan toiminnan ongelmat ja poliittiset syyt johtivat kahden keskusjärjestön syntymiseen. Vaikka järjestöt onnistuttiin sittemmin yhdistämään, painopiste jäi selvästi paikallistasolle ja liittosuhde löyhäksi.[89]

Nuorisojärjestöille oli tunnusomaista epäyhtenäinen järjestäytyminen piiri- ja keskustasolla. Kuten Aimo Halila on huomauttanut, liberaalin näkemyksen mukaisesti organisoitumiseen ei haluttu käyttää pakkoa. Järjestöelämä jäi näin paikoin hajanaiseksi ja kehittymättömäksi.[90] Aimo Halilan mukaan yleinen periaate oli se, ettei paikallisseuraa saanut velvoittaa liittymään kes-

---

[88] Ks. *Numminen* 1961 s. 115–117 ja *Juva – Juva* IV s. 497.

[89] Ks. *A. Halila* 1958 s. 69 ss. ja *Stenius* 1987 s. 301–302 ja 315–317. Nuorisoseuroista levisi käyttökelpoiseksi havaittu toimipiirijärjestelmä suojeluskuntiin, jotka jakautuivat piireihin ja edelleen alueisiin. Ks. *A. Halila* 1958 s. 86. Jos Suomeen ei olisi kehittynyt selväpiirteisiä oikeuskelpoisuuden kriteerejä, toimipiirijärjestelmä olisi voinut yleistyä.

[90] Ks. *A. Halila* 1958 s. 79.

kusjärjestöön.[91] Yhdistysoikeuden kehittymättömyyden vuoksi perustana eivät olleet ainakaan ensisijaisesti oikeudelliset seikat, yhdistysautonomiasta juurensa juontavat tekijät. Yhdistysautonomia perustui kuitenkin oikeusinstituutiona viime kädessä myös ajan yleiseen liberaaliseen ajatteluun.

2.3.5. Työväenjärjestöt, ammattijärjestöt ja osuustoimintaliike

Työväen järjestäytyminen ei satakunta vuotta sitten kohdannut valtiovallan erityistä vastustusta. Järjestöjen organisointi saattoi tapahtua liikkeen omin ehdoin. Työväenjärjestöjä ei koettu sillä tavoin valtiovallan uhkatekijäksi, että olisi suhtauduttu torjuvasti keskitettyynkään organisoitumiseen.[92] Työväenliike jakautui ammatilliseen, poliittiseen ja osuustoiminnalliseen haaraan. Ne kaikki tulivat ennen pitkää organisoiduiksi kolmitasoisesti liitto-, piiri- ja perusjärjestötasoille. Ammattiliitto- ja osuustoimintaa oli muuallakin kuin työväenliikkeen piirissä.[93]

Palkansaajajärjestöjä alkoi syntyä 1890-luvun alussa. Valtakunnallisia ammattiliittoja perustettiin sen sijaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 1899. Organisoituminen ei siten tapahtunut ylhäältä alaspäin.[94] Osuustoiminta koettiin aluksi funktioltaan samanlaiseksi kuin aatteellinen toiminta. Lainsäädännönkin kehittymisen myötä se eriytyi omaksi kohdealueekseen.

> 1800-luvun loppupuolella aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen ero selkiytyi niin, että osuuskunnat ja osuuskuntien aatteelliset yhdistykset ymmärrettiin toisistaan eroaviksi yksiköiksi. Vuoden 1901 osuustoimintalain ja vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslain säätäminen vahvistivat tätä säädöstasolla.[95] Aatteellinen yhdistys Pellervo-Seura oli funktionaalisesti liittojen liitto. Se sai toimiluvan, vaikka kenraalikuvernööri Bobrikov oli muistiossaan vastustanut tällaista keskusliittoa. Organisaatiorakenteidenkin osalta toimilupapolitiikka oli sattumanvaraista: tietyntyyppinen organisaatio saatettiin jossain tapauksessa hyväksyä, jossain muussa ei.[96]

Jo wrightiläisen työväenliikkeen aikana pidettiin työväenyhdistysten edustajain kokouksia. Ensimmäisessä niistä perustettiin vuonna 1893 työväenyh-

---

[91] Ks. *A. Halila* 1958 s. 65–79.
[92] Ks. esim. *Soikkanen* 1975 s. 72.
[93] Ks. esim. *Soikkanen* 1975 s. 75–77.
[94] Ks. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 168 ss. ja *Stenius* 1987 s. 327 ss.
[95] Ks. *Ekström* s. 426.
[96] Ks. *Paavolainen* II s. 67–68 (erityisesti s. 68 av. 200) sekä *Stenius* 1987 s. 325–327.

distysten yhteiselin. Myöhemmin perustettiin keskusjärjestö. Suomessa on sittemminkin organisoitu toisiaan lähellä olevien yhdistysten yhteistoimintaa neuvottelukuntatyyppisesti, ylimmän tason keskusjärjestöä perustamatta. Mainitun organisoitumisen kautta ei ole yritettykään tehdä yksittäisiä järjestöjä sitovia päätöksiä.[97]

Ammattiliittojen keskusjärjestöä perustettaessa saatiin organisaatiomalli Ruotsin LO:sta.[98] Ruotsalaisia kokemuksia hyödynnettiin organisoitumisessa muutenkin. Yhdistysoikeuden erojen ei näin koettu estävän tällaista mallinvalintaa. Keskusliiton toimielimiksi tulivat ennen pitkää edustajakokous (yhdistyksen kokous), valtuusto (valtuutettujen kokous) ja toimikunta (hallitus).[99] Asiakirjoista ei ilmene, että tällainen organisointi olisi koettu oikeudellisesti ongelmalliseksi, vaikka lainopissa ei ollutkaan operoitu jäsenten kokouksen valitsemalla valtuustolla päätöksentekoelimenä.

Sosialidemokraattiseen puolueeseen saattoi kuulua ammattiosastoja.[100] Ammattiosastojen jäsenistä tuli tällöin automaattisesti puolueen henkilöjäseniä. Sellainenkin järjestely voitiin hyväksyä, ettei tällaista jäsenyyssuhdetta katsottu silti olevan olemassa.[101] Sittemmin ammatti- ja puolueosastojen organisaatiot eriytettiin, eikä Suomeen päässyt syntymään sellaista jäsenyyskytkentää kuin Ruotsissa. Tämä on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, ettei doktriinissa kehitettyjä yhdistysautonomiakäsityksiä ole meillä torjuttu järjestöelämässä sillä tavoin kuin Ruotsissa.[102]

Viranomaiskäytännön epäyhtenäisyys toimilupa-asioissa näkyi myös ammatillisia järjestöjä organisoitaessa. 1800-luvun loppuvuosina sallittiin eräissä tapauksissa ammattiliiton vahvistaa alayhdistystensä säännöt, joissain toisissa tapauksissa taas ei.[103] Ammattiosastoja ja -liittoja organisoitiin sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin kenties osaksi tämänkin seikan vuoksi. Liittosuhteessa saattoi olla kiinteyttä osoittavia piirteitä niin kuin se, että lak-

---

[97] Ks. esim. *Soikkanen* 1975 s. 28, *Ala-Kapee – Valkonen* s. 86 ja 103–104 ja *Stenius* 1987 s. 297–298.

[98] Ks. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 77–78, 189 ja 241 sekä *Reuna* s. 231 ja 235–236.

[99] Ks. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 45 ja 508.

[100] Ks. esim. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 123 ja 157–158. Sellaistakin pidettiin mahdollisena, että puoluehallinto nimesi edustajia ammattijärjestöjen toimielimiin. Eräissä Länsi-Euroopan maissa on ollut käytössä päinvastaisia järjestelyjä: ammatillisilla järjestöillä on ollut oikeus saada edustajiaan puolueen organisaatioon. Poliittiset syyt vaikuttivat Suomessa ensisijaisesti siihen, ettei kuvailtuja järjestökytkentöjä ole sittemmin ollut käytössä. Vaikutuksensa on ollut tietenkin silläkin, etteivät ne ole olleet lainmukaisia.

[101] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 75.

[102] Ks. yhdistysautonomian kehittymisestä Suomessa ja Ruotsissa s. 140–142.

[103] Ks. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 112.

koon tarvittiin joissain tapauksissa keskusjärjestön lupa. Yläyhdistyksissä seurattiin tarkasti alayhdistysten sääntöjen kirjoittamista silloin, kun niitä ei ollut lupa vahvistaa. Sääntöjensä mukaan SAJ:lla oli mahdollisuus antaa jäsenliittojensa järjestäytymiseen vain suosituksia, ohjeita ja neuvoja. Tältä osin liittosuhde ei siten ollut kiinteä ennen yhdistyslain säätämistä.[104]

2.3.6. Työnantajajärjestöt

Työnantajienkin yhteistoiminnan syntyä ja kehittymistä voidaan luonnehtia löyhän organisaation kiinteytymisprosessiksi. Yhdistysten perustamisen pontimina ja perustana olivat ulkomaiset esikuvat, pyrkimys vastapainon saamiseen palkansaajien organisoitumiselle sekä tuotantotoiminnan kehittymisen aiheuttama sisäinen järjestäytymisen tarve.[105] Työnantajien kattojärjestö perustettiin kentältä tulleiden toiveiden johdosta. Organisoituminen ei näin tässäkään tapauksessa tapahtunut ylhäältä alaspäin. Alun alkaen haluttiin muodostaa voimakas (keskus)järjestö, mutta sille ei ensiksi annettu muodollista päätösvaltaa jäsenjärjestötasolle. Vasta myöhemmin siirryttiin sääntötasollakin työnantajaklubista keskusliittoon.

Suomen Työnantajain Keskusliiton syntyvaiheet ovat yhdistysoikeudellisestikin kiintoisat. Ehdotus järjestön säännöiksi jäi vuonna 1904 vahvistamatta. Syyn on arveltu olleen sama kuin muissakin tapauksissa: torjuva suhtautuminen suomalaista yhdistystoimintaa kohtaan.

Vuonna 1907 järjestön säännöt hyväksyttiin sellaisenaan.[106] Vasta myöhemmin sääntöjä muutettiin niin, että keskusliiton hallitus saattoi antaa yleisiä määräyksiä kaikille jäsenilleen, niin yrityksille kuin toimialaliitoillekin. Tämä johtui sisäisestä järjestötarpeesta. Perustana ei ollut se, että järjestely olisi hyväksytty doktriinissa tai viranomaistoiminnoissa.

> STK:n sääntöjen mukaan liittojen toimeenpanemasta työsulusta saattoi päättää keskusliitto. Järjestely pysytettiin myöhemminkin. Päätösvalta kuului työsulusta päätettäessä keskusliiton hallitukselle muissa kuin periaatteellisissa kysymyksissä. Ne ratkaisi valtuusto. Sen päätöksistä oli puolestaan mahdollisuus tuolloin vedota valittamalla (ei siis alistamalla) liittokokoukselle.[107] Vuodesta 1917 oli säännöissä vuoteen 1991 pysynyt määräys siitä, että keskusliiton toimitusjohtaja kuuluu hallitukseen itseoikeutettuna.[108]

---

[104] Ks. *Ala-Kapee – Valkonen* s. 168–171, 181, 239 ja 255.
[105] Ks. *Mansner* I s. 33–34.
[106] Ks. *Mansner* I s. 41–43.
[107] Ks. *Mansner* I s. 163–165 ja 170–171.
[108] Ks. *Mansner* I s. 171.

STK – yksi ensimmäisistä selvästi kiinteistä liitoista – syntyi oikeudellisesti arvioiden vaivihkaa. Toimilupaviranomainen ei pohtinut liittosuhdetta koskevia oikeuskysymyksiä, eikä lainopissakaan ollut liittosuhteen kiinteytymisen aikoihin tarkasteltu ylä- ja alayhdistysten välisiä suhteita. Kysymys ei siten ollut siitä, että joillakin toimialoilla vaikuttaville yhdistyksille olisi sallittu sellaista, mitä ei hyväksytty joillekin muille. Muistutettakoon kuitenkin, että jo 1880-luvulla ja sitä seuraavalla vuosikymmenellä toimilupa oli annettu sellaisille yhdistyksille, joilla oli sääntöjensä mukaan oikeus vahvistaa alayhdistystensä säännöt.

2.3.7. Puolueet

Vuoden 1906 eduskuntauudistus on vaikuttanut ratkaisevasti Suomen puolueiden organisoitumiseen. Siihen asti oli esim. suomettarelainen puolue ollut fennomaanisen liikkeen tavoin löyhä yhteenliittymä.[109] Puolueella ei ollut sääntöjä eikä toimielimiä, ja sen politiikka saattoi määräytyä keskustelupiireissä kuten ns. Uuden Suomettaren ryhmässä. Eduskuntavaaliuudistus pakotti puolueet muuttumaan klubeista kaaderijärjestöiksi ja vaaliorganisaatioiksi. Muutos koski ensi vaiheessa kentän toimintaa. Keskustason johtojärjestelyt eivät vielä olleet samalla tavoin ajankohtaisia.[110]

Saksassa puoluemuodostus oli valtiopäivävaalien ja -ryhmittymisen vuoksi rakentunut kaaderityyppisesti. Erityisesti sosialidemokraattinen puolue oli hyvin järjestäytynyt joukkopuolue. Siitä sai Suomen veljespuolue esikuvan paitsi ohjelmalleen myös organisaatiolleen. Malli ei näin tullut Ruotsista toisin kuin ammatilliselle liikkeelle.[111]

Joukkopuolueet organisoituivat niin, että eri tasoille muodostuivat perus-, piiri- ja keskustason järjestöt. Samalla tavoin kuin jo 1880-luvun kehittyneissä järjestöorganisaatioissa tavoitteena oli keskitetty järjestely, mihin puolueiden toiminta vaaliorganisaatioina antoi erityisen aiheen. Jo tuolloin olivat käytössä mallisäännöt alajärjestöjä varten. Venäläinen hallitusvalta ei näy puuttuneen mainittavammin puolueiden organisoitumiseen niin kuin ei ammattijärjestöjenkään rakentumiseen.[112] Poliittisissakin yhdistyksissä keskustaso oli saattanut vuoteen 1898 vahvistaa alayhdistysten sääntöjä. Viran-

---

[109] Ks. *Rommi – Pohls* s. 100–103.

[110] Ks. esim. *Paasikivi* s. 185–189, *Salokorpi* s. 58–65 ja 74–77 ja *Hakalehto* s. 56–61.

[111] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 64 ss. ja 184 ss.

[112] Ks. *Halila* Politiikka 1987 s. 201–203 ja *Halila* 1991 s. 10–11.

omaiskäytäntö ei kuitenkaan ollut asiassa yhtenäinen; puolueiden järjestösuhteiden kirjavuus toiminnan alkuvaiheessa oli johtunut siitäkin, ettei kaikille järjestötasoille ollut saatu viranomaisen toimilupaa.[113]

Suomalaisen puolueen organisaation rakensi puolueen sihteeri K. N. Rantakari, joka entisenä sosialidemokraattina haki mallin vanhasta puolueestaan. Organisaatioeroja tuli ennen pitkää lähinnä vain järjestöjen jäsenyyssuhteisiin: Suomettarelaisen puolueen työtä jatkaneessa Kokoomuksessa perusjärjestöt kuuluvat suoraan varsinaiseen puolueeseen, kun taas SDP:ssä henkilöjäsenyhdistykset kuuluvat puolueeseen vain piirien kautta. Tähän eroon ei näytä olleen poliittisia syitä.[114] Maalaisliitossa organisaatio laajeni kannatuksen kehittymisen myötä; puolueen toiminnalle tyypilliset massakokoukset johtuivat perusjärjestöjen kuulumisesta suoraan puolueeseen ja maaseutupainotteisen jäsenistön jakautumisesta lukuisiin yhdistyksiin.[115]

> Jos eduskuntavaalilaissa olisi omaksuttu englantilaistyyppisesti yhden hengen vaalipiirit, niin kuin vaalilakikomiteassa välillä näytti, puolueorganisoituminen olisi tapahtunut kenties lähinnä vain vaalipiirien pohjalle. Vuodesta 1906 asti on nykytyyppiselle puoluerakenteelle kolmine tai neljine tasoineen antanut sysäyksen vaalilaki eikä yhdistysoikeudellinen sääntely.[116]

Puolueiden päätöksenteon perustana oli edustuksellinen demokratia. Erityisesti porvarillisissa puolueissa todellinen päätösvalta saattoi yhä olla erilaisilla voimaryhmillä kuten Suomettarelaisessa puolueessa puolueen puheenjohtajalla ja sihteerillä, eduskuntaryhmän johdolla, yliopistopiireillä ja Uuden Suomettaren ryhmällä. Puolueen politiikkaa viitoitettiin yhteisneuvotteluissa.[117] Vähitellen ryhdyttiin tekemään (muodollisia) päätöksiä SDP:ssä kehitellyn mallin mukaisesti: ylinnä olivat puoluekokous ja valtuusto (puolueneuvosto) ja niiden alapuolella toimeenpaneva orgaani, hallitus (puoluetoimikunta). Toimivaltajakosuhteet eivät poikenneet olennaisesti nykyisestä.[118]

---

[113] Ks. esim. *Soikkanen 1975* s. 72. Kun uusia yhdistyksiä ei voitu organisoida, perustettiin alaosastoja jo olemassa oleviin yhdistyksiin.

[114] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 75 ss., *Salokorpi* s. 58–62 ja *Halila* LM 1989 s. 450–452.

[115] Ks. *Hakalehto* s. 243–245. Maalaisliitossa oli jonkin aikaa piirejä, jotka eivät olleet oikeudellisesti yhdistyksiä ja joilla ei ollut sääntöjä. Perusjärjestöissä valittiin kuitenkin piirijohtokunta hoitamaan (vaali)piiritason toimintaa. Sittemmin on tällaisesta luovuttu.

[116] Ks. *Paasikivi* s. 159–168.

[117] Ks. *Salokorpi* s. 36 ss.

[118] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 258–268.

Jo kuluvan vuosisadan ensimmäisellä kymmenluvulla puolue-elinten kokoonpanon määräytymistä varten oli käytössä liittosuhteen kiinteyttä ilmentäviä kiintiöintejä, joita saatetaan tosin nykypäivän näkökulmasta luonnehtia kelpoisuusehdoiksi. Jäsenjärjestöillä ei ollut suoria mandaatteja keskustasolla.[119] SDP:ssä tuli vuoden 1906 sääntöjen mukaan toimittaa puolueäänestys, jos 2/5 kunnallisjärjestöistä sitä vaati. Lainopissa ei pohdittu sitä, oliko edustuksellinen demokratia todellakin mahdollista korvata tällä tavoin perusjäsenistön suoralla vaikuttamisella.[120]

Jo mainittujen SDP:n vuoden 1906 sääntöjen mukaan äänivaltaisia puoluekokousedustajia olivat kunnallisjärjestöjen valitsemat henkilöt. Edustuksellisen demokratian periaatteesta oli poikettu siinä, että puolueosastot eivät saaneet nimetä (valita) puoluekokousedustajia, eivät myöskään piirit toisin kuin aikaisemmin. Eri vaihtoehdoista oli käyty laajaa keskustelua, ei kuitenkaan oikeudelliseen argumentaatioon perustuvalla tavalla.[121] Soikkasen ilmaisua käyttäen jäsenmäärältään maailman suhteellisesti vahvimmassa puolueessa[122] päätösvaltaa käyttävän orgaanin valita oli silloisen kehittymättömän yhdistysoikeuden vuoksi oikeudellisesti epävarmalla pohjalla.

> Toimivaltajakokysymysten oikeudellisella arvioinnilla oli Suomen puolueissa muutakin kuin akateemista merkitystä. SDP:ssä keskusteltiin ja lähes sananmukaisesti taitettiin peistä kesästä 1917 kapinan syttymiseen siitä, miten liikkeessä oli tehtävissä päätös vallan haltuunottamisesta. Kysymys oli marxilaisittain vahvasti teoreettis-ideologinen. Käytännönläheisempää oli se, miten oli mahdollista päättää punakaartien perustamisesta ja keiden alaisia ne olivat. Punakaartit eivät olleet yhdistyksiä, mutta niillä saattoi olla alajaostona urheiluseuroja niin kuin muissakin työväenjärjestöissä.[123] SDP:ssä kiisteltiin siitäkin, saatettiinko kiristyvässä tilanteessa valita puolue-elimiin (radikaalia suuntausta edustavia) lisäjäseniä ja millaista eduskuntaryhmän myötävaikutusta keskeisissä päätöksentekotilanteissa mahdollisesti tarvittiin.[124] Näistä on viimeksi mainittu asia yhä ongelmallinen ja ajankohtainen puoluetoiminnassa.

---

[119] Ks. kuitenkin *Soikkanen* 1975 s. 44, jossa mainitulla tavalla sosialidemokraattisessa puolueessa oli aluksi hallituskiintiö puolueen kotipaikan Turun kaupungin paikallisyhdistyksellä.

[120] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 103 ss. Samanlaiset määräykset olivat tuolloin Ruotsin sosialidemokraattisen puolueen säännöissä. Ks. *Sjöstrand* s. 33–34.

[121] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 404.

[122] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 113.

[123] Ks. *Hentilä* 1982 s. 50–55.

[124] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 250–252 ja *Rinta-Tassi* s. 121–137.

2.3.8. Urheilujärjestöt

Urheiluliike organisoitui 1800-luvun jälkipuoliskolla niin Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa yhdistysmuotoisesti.[125] Sellaisena se on pysynyt-kin amatööriurheilun piirissä ja Suomessa pitkälti myös ammattiurheilun alueella. Joukkoliikkeenä urheilujärjestötoiminta on kattanut Suomessa muun-kin liikunnan kuin kilpaurheilun.

Urheilun järjestötoiminta virisi Suomessa kahta väylää myöten. 1850-luvulta alkaen perustettiin purjehdus-, ammunta-, metsästys- ja voimisteluseuroja. Ne olivat rakenteeltaan henkilöjäsenyhdistyksiä, kuten ne ovat nykyisin-kin. Laajamittaiseen urheilujärjestöjen perustamiseen ryhdyttiin myöhemmin 1800-luvulla. Alun alkaen urheilutoiminnan painopiste oli muissa kuin ur-heilun erikoisjärjestöissä – raittiusyhdistyksissä sekä nuorisoseurojen, vapaa-palokuntien ja työväenyhdistysten urheilujaostoissa. Sittemmin on jaosto ollut varsinaisissa urheilujärjestöissäkin käytetty organisoitumisen muoto niin seu-ra- kuin piiritasollakin.[126]

Urheilujärjestöissä syntyi tarve luoda katto-organisaatioita, kun seuroja oli perustettu runsain määrin. Organisoituminen tapahtui näin alhaalta ylös-päin, joskin ideointi oli viime kädessä keskitettyä. Ongelmana oli se, että venäläinen hallitusvalta suhtautui torjuvasti sellaiseen keskitettyyn organi-soimiseen, jonka takana arveltiin olevan harjaannuttaminen sotilaalliseen toi-mintaan tai tavoitteena puhdas sotilasorganisaatio.[127] 1900-luvun yhdistys-lainsäädännössä kuvailtu torjuva asenne on tullut nimenomaisesti ilmaistuksi. Venäjän vallan aikana toimilupaa ei aina saatu urheiluseuralle vaaralliseksi koetun tarkoituksen vuoksi. Erityisiä vaikeuksia oli laji- ja piiriliittojen toi-miluvan saamisessa sekä valtakunnallisen keskusjärjestön perustamisessa. Tilanne oli samantyyppinen partioliikkeessäkin. Aluksi oli perustettu paikal-lisosastoja (lippukuntia), ja tämän jälkeen oli 1910-luvulla hankaluuksia val-takunnallisen järjestön perustamisessa.[128]

---

[125] Ks. *Halila – Sirmeikkö* s. 11 ss. ja *Linnakangas* s. 29–30.

[126] Ks. *Stenius* 1987 s. 231–234.

[127] Ks. *Halila – Sirmeikkö* s. 47–52.

[128] Ks. *Vesikansa* s. 2–4. Partioliikekin organisoitui Suomessa alhaalta ylöspäin, eli kansainvälisen esikuvan mukainen toiminta virisi samanaikaisesti eri puolilla maata, ennen kuin perustettiin keskusjärjestö. Partiojärjestöt lakkautettiin sortovuosina, kun niitä pidettiin sotilaallisina, eikä niillä ollut viranomaisen mielestä sääntöjä eikä toimilupaa. Ks. myös *Reuna* s. 224, josta ilmenee, että ammattiyhdistysliikkeessä rautatiehenkilöstö yh-distyi ensimmäisenä asemapaikoittaisista alayhdistyksistä liitoiksi mallinaan armeija. Siitä rautatielaitos oli rekrytoinut virkakuntaansa niin meillä kuin muuallakin.

Urheilujärjestöissä saatettiin hälventää – osaksi ei aivan aiheettomia – epäilyjä määräämällä valtakunnallisten lajiliittojen kotipaikaksi jokin muu paikka kuin maan pääkaupunki. Tämä saattoi antaa sen vaikutelman, ettei urheilujärjestöjä johdeta keskitetysti. Urheilujärjestöjen ylhäältä käsin tapahtuvaa johtamista kavennettiin toiselta puolen sillä, ettei liitto voinut enää vahvistaa jäsenyhdistyksiensä sääntöjä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan tässä ei ollut kysymys yhdistyksen oikeuskelpoisuusvaatimusten kiristämisestä vaan viranomaisen puhtaasta kontrollitoimesta.[129]

SVUL:n sääntöjä ei hyväksytty vuonna 1902, koska kysymyksessä oli valtakunnallinen keskusorganisaatio.[130] SVUL:n piirit voitiin sen sijaan rekisteröidä, koska piirit olivat vain alueorganisaatioita. Sääntöjensä mukaisesti SVUL jakautui vuodesta 1906 piireihin, mutta jäseninä olivat silti seurat. Piirikunnilla oli omat johtokunnat, ja piirikunnat valitsivat edustajat SVUL:n vuosikokoukseen, vaikkeivät ne olleet oikeuskelpoisina pidettäviä yhteisöjä eivätkä SVUL:n jäseniäkään.[131] Tällainen organisoituminen ei olisi ollut yhdistyslain mukaan mahdollista.

SVUL:n piirijärjestelmä siihen kytkeytyvine lajijaostoineen juontaa esitetyin tavoin juurensa mukautumisesta viranomaisen vaatimuksiin vuosisadan alussa. Historiallista perua on sekin, että SVUL:n tultua perustetuksi lajijaostoja organisoitiin vasta pitkähkön ajan kuluessa oikeuskelpoisiksi yhdistyksiksi. Muutamat keskeisetkin alat kuten yleisurheilu pysyivät pitkään SVUL:n jaostoina samaan tapaan kuin autonomian aikana oli tuntunut välttämättömältä.[132]

> SVUL:ssa oli pitkään toimielimenä kongressi, johon kuului lajiliittojen johtokuntien jäseniä. Sittemmin tämä toimielin, jolla ei sanottu juuri olleen päätösvaltaa, lopetettiin. Toimielinten päätösvallasta voitiin määrätä SVUL:n yhteisössä verrattain vapaasti säännöissä. Päähuomio kiinnittyi viranomaistoiminnoissa järjestön tarkoitukseen ja organisaation keskittyneisyyteen.[133]

---

[129] Ks. esim. Hiihtoliiton perustamisen ongelmia *Halila – Sirmeikkö* s. 178–185.
[130] Ks. *Arponen* s. 190.
[131] Ks. *Halila – Sirmeikkö* s. 71–75.
[132] Ks. *Hentilä* 1987 s. 218–219.
[133] Ks. *Arponen* s. 190–191.

2.4. Järjestöorganisaatiot ja Suomessa sovellettu oikeus ennen yhdistyslakia

Suomessa on arveltu varsin yleisesti, että vasta vuoden 1919 yhdistyslain jälkeen olisi syntynyt laajoja liittokokonaisuuksia ja vasta tämän myötä tarvetta niitä koskevaan sääntelyyn.[134] Näin ei kuitenkaan ole asianlaita. Kuluvan vuosisadan ensimmäisellä kymmenluvulla oli kaikilla merkittävillä yhdistystoiminnan kohdealueilla rakennettu tai rakentumassa kolmiportainen organisaatio. Monissa tapauksissa se vielä täydentyi Suomen itsenäistymiseen mennessä.

Organisaatioiden kirjo oli vuosisadan alussa suurempi kuin se on sittemmin ollut yhdistyslain voimassaolon aikana. Tämä johtui paljolti siitä, ettei toimilupaviranomaisella ollut lainsäädäntöön eikä mihinkään muuhunkaan seikkaan perustuvaa kiinnekohtaa sääntöjen hyväksymistä varten. Välillä saatettiin hyväksyä sääntöjä, joissa yläyhdistykselle oli annettu oikeus vahvistaa alayhdistysten säännöt. Tällainen ei ollut mahdollista ainakaan vuodesta 1919 lukien yhdistyslain tultua voimaan. Toiselta puolen yhdistyksiltä kiellettiin toisinaan toimiluvassa ja sittemmin myös säännöissä haaraosastojen perustaminen. Näinkään ei ole myöhemmin voitu menetellä.

Yhdistyksien organisaatioissa oli vuosisadan alussa sellaisia toimielimiä kuin on ollut yhdistyslainkin aikana. Tehtävänkuvat ja toimivaltajako olivat kuitenkin selkiytymättömät ja osin päällekkäisetkin samalla tavoin, kuin ne saattoivat tuolloin olla muissakin yhteisöissä. Lähtökohta oli kyllä selkeä: päätösvaltaa käyttivät jäsenet, ja toimeenpanovalta kuului hallitukselle. Aina ei sen sijaan ollut selvää, millaisesta toimielimestä oli yhdistyksessä kysymys ja voitiinko jäsenten päätösvaltaa siirtää valtuutetuille. Jokaisessa toimiluvan saaneessa yhdistyksessä ei ollut edes hallitusta.[135] Organisaatiot saattoivat muutenkin olla kirjavampia kuin ne ovat nykyisin; päätöksiä tehtiin valtuustoissa ja erityyppisissä jäsenäänestyksissä, vaikkei näiden menette-

---

[134] Ks. esim. *Saraviita* LM 1990 s. 237: »Lähes välittömästi Suomen itsenäistyttyä säädettiin uuden suvereenin valtion poliittisen ja muun yhteiskunnallisen järjestäytyneen toiminnan kannalta keskeinen Yhdistyslaki (4.1.1919/1). Tuon ajan yhdistykset – puolueet mukaan lukien – olivat nykyajan järjestöihin verrattuina pieniä ja järjestörakenteeltaan yksinkertaisia. – Toiminta oli yleensä paikallista; koko valtion kattavat järjestöt olivat harvinaisia.» Ks. samansuuntaisesti myös *Saraviita* LM 1977 s. 798 ja *Merikoski* LM 1952 s. 12.

[135] Ks. *Ketonen* s. 53–55, jossa ovat Suomalaisen Tiedeakatemian alkuperäiset säännöt.

lytapojen pätevyydestä ollut takeita.[136] Voi vaikuttaa oudolta, että näin monimutkaisista organisaatioista huolimatta voitiin vuonna 1919 säätää ensisijaisesti henkilöjäsenyhdistysten tarpeita palveleva yhdistyslaki.

Yhdistysten organisaatiokysymyksiin ei saanut vuosisadan alun lainopin pohjalta varmoja vastauksia. Oikeustilaa arvioitaessa oli olennaista se, mikä merkitys lainopissa olisi voitu antaa sääntöjä hyväksyttäessä syntyneelle sisällöltään epäyhtenäiselle käytännölle, jota saatetaan luonnehtia tehokkaasti voimassa olleeksi oikeudeksi. Voimassa olevan oikeuden muotoutumisen kannalta on myös huomattava, että toimivaltajaosta määrättiin tuolloin ilmeisesti enemmänkin kuin nykyisin sääntöjä alemmanasteisin määräyksin. Ei ollut viranomaista, joka olisi systemaattisesti kontrolloinut tietyistä asioista määräämistä säännöissä.

Liberaalia ajattelutapaa ilmensi se, että liitoilla saattoi olla sääntöjen mukaan oikeus vahvistaa alayhdistysten säännöt. Saihan yhdistys vapaasti määrätä organisaatiostaan myös liittosuhteessa. Yhdistysautonomian näkökulmasta asia ei voinut olla näin yksiselitteinen ja ongelmaton. Historiantutkimuksessa tilannetta on arvioitu muuten kuin normatiivisesti sen mukaan, miten sallivasti tai torjuvasti hallintoviranomainen on suhtautunut eri tarkoitusperiä ajaviin yhdistyksiin.[137] Oikeustutkimuksen tiedonintressi ei rajoitu tähän kysymyksenasetteluun.

Suomessa oli valtiollisen itsenäisyyden koittaessa laaja ja monimuotoinen järjestöjen verkko. Yhdistysten sääntöjen sisältö vaikutti käsityksiin siitä, miten yhdistyksen organisaatio oli rakennettavissa oikeudelliseltakin kannalta. Vaikka asiaa ei tuolloin kenties tiedostettukaan, ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin rakentuneet liitot olivat kiinteydeltään erilaisia. Siihen, mitä liitoissa pidettiin mahdollisena, vaikutti se, millaista liittotyyppiä kulloinkin ajateltiin.

---

[136] Organisaatioiden eriytyminen ei ollut suomalainen erikoisuus. Ks. kehityksestä Ruotsissa *Sjöstrand* s. 33–34. Ruotsissa tuli liittojen oikeuskelpoisuuskysymys pohdittavaksi aikaisemmin kuin meillä. Ks. *Romberg* s. 25–26.

[137] Asetelma ei ole ainutkertainen historiantutkimuksen ja juridiikan välillä. Niinpä esim. kiinteistöoikeuden käsitteistön kehittely ja oikeushistorian tutkimustulokset ovat jääneet tällä kohdealueella osin vieraiksi talous- ja sosiaalihistoriassa. Ks. *Korpijaakko* s. 64.

D Toimivaltajakoa koskevia piirteitä vuoden 1919 yhdistyslain aikana

1. Vuoden 1919 yhdistyslain toimivaltajakonormisto ja siihen vaikuttaneet tekijät

1.1. Yhdistyslain säätämiseen johtanut kehitys

1.1.1. Lainsäädäntöprosessin keskeiset vaiheet

Kansalaisvapausperustuslain vahvistamisen jälkeen Suomessa ryhdyttiin valmistelemaan lakia, joka sisältäisi säännökset tuossa säädöksessä vakuutetusta oikeudesta perustaa yhdistyksiä sellaisten tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole lain tai hyvin tapojen vastaisia. Kansalaisvapausperustuslaki koski vain yhdistysten perustamisoikeutta, ei muita yhdistymisvapauden ulottuvuuksia kuten yhdistysautonomiaa. Se mahdollisti sekä suppean että laajan lakiehdotuksen.

Länsieurooppalaiseen traditioon liittyvällä tavalla Suomessa oli kehitelty yhdistysten yksityis- ja julkisoikeuden statusta koskevaa lainoppia. Yhdistysten sisäistä toimintaa koskevat seikat olivat sen sijaan jääneet vähälle huomiolle. Lakiehdotusta varten oli kuitenkin saatavissa esikuvia vuoden 1895 osakeyhtiölaista, vuoden 1901 osuustoimintalaista sekä muiden maiden yhdistyslainsäädännöstä ja säädösehdotuksista. Niitä ei kuitenkaan voitu ajatella käytettävän sellaisenaan, mikäli pyrkimykseksi olisi otettu sellaisen yksityiskohtaisen lain kirjoittaminen, joka olisi sopeutettu olemassa oleviin joukkojärjestöjen organisaatioihin.

Suomeen ryhdyttiin valmistelemaan (ensimmäistä) yhdistyslakia marraskuun manifestin antamisen (4.11.1905) jälkeen mutta ennen seuraavan vuoden kevättä. Tehtävän saaneeseen ministerivaliokuntaan kuuluivat mm. Leo Mechelin, A. Nybergh, K.J. Ståhlberg ja R.A. Wrede. Tiettävästi asia on ollut Ståhlbergin erityisesti valmisteltavana.[138] Käytettävissä olevista lähteistä ei sen sijaan ilmene, mitkä seikat ovat loppujen lopuksi vaikuttaneet lakiehdotuksen valmisteluun. Tietyt lähtökohdat on kirjoitettu lakiehdotuksen pe-

[138] Ks. *Blomstedt* 1969 s. 211. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen tutkimusavustaja *Merja Lindroos* perehtyi vuonna 1981 Valtionarkistossa olevaan Ståhlbergin kokoelmaan. Siitä ei löytynyt lainuudistusta koskevia tietoja, jotka olisivat olleet toimivaltajaon kannalta uusia ja kiintoisia.

rusteluihin, mutta tuolloin ei ollut tapana avoimesti perustella tehtyjä valintoja.

Yhdistyslakiehdotus on valmisteltu nopeasti; senaatin ehdotus voitiin antaa keisarille jo 9.5.1906. Esitys valtiopäiville annettiin 20.7.1906, ja laki hyväksyttiin eräin muutoksin valtiopäivillä 8.9.1906. Keisari ei kuitenkaan vahvistanut sitä. Senaatti sai tehtäväkseen valmistella uuden lakiehdotuksen, mutta vuoden 1908 valtiopäivillä hyväksyttyä lakiehdotustakaan ei vahvistettu. Vuonna 1911 eduskunta hyväksyi lakialoitteen pohjalta yhdistyslain, mutta keisari jätti senkin vahvistamatta.[139]

Venäjän maaliskuun vallankumouksen jälkeen yhdistyslain säätäminen tuli uudelleen ajankohtaiseksi. Lakiehdotusta (N:o 15) ei ehditty käsitellä eduskunnassa loppuun, joten vuoden 1917 toisille valtiopäiville annettiin uusi esitys (N:o 31). Se hyväksyttiin vuoden 1918 valtiopäivillä eli tynkäeduskunnassa 20.12.1918. Valtionhoitaja Mannerheim vahvisti lain 4.1.1919.[140]

1.1.2. Lainuudistusprosessin yleistä arviointia

Vuoden 1919 yhdistyslain runkona oli vuonna 1906 valtiopäiville annettu esitys. Tiukasta aikataulusta huolimatta tämä lakiehdotus oli verrattain yksityiskohtainen. Säännöskertymältään kovin paljon laajempia yhdistyslakeja ei näet ollut tuolloin(kaan) useita. Suomen laissa pyrittiin näin muuhunkin kuin yhdistysten perustamisoikeutta koskevien välttämättömien legaalinormien saamiseen oikeusjärjestykseen. Oli omaksuttu laajin vaihtoehto – sellaisen lain säätäminen, joka sisältää yhdistysten statusta ja yhdistymisvapautta koskevien säännösten lisäksi yhdistysten sisäisen toiminnan keskeiset pelisäännöt.

Varmaa tietoa ei ole siitä, miksi ratkaisuun päädyttiin. Lakiehdotuksen perusteluihin liitetyn ulkomaan oikeuden katsauksenkin vuoksi voitaneen kuitenkin päätellä, että oli helpompaa käyttää tukena olemassa olevia malleja kuin ryhtyä rakentamaan lakia kokonaan kotimaiselle pohjalle suomalaiseen järjestötodellisuuteen tukeutuvalla tavalla. Ulkomaisina esikuvina olivat Saksan myöhäisroomalaisoikeudelliseen perinteeseen palautuvat BGB:n yhdistyksiä koskeneet verraten uudet pykälät, vuodelta 1903 ollut Ruotsin lakiehdotus yhdistyslaiksi sekä Itävallan yhdistysoikeutta koskeneet legaalinormit.[141]

---

[139] Ks. esim. OM 1976:11 s. 27.

[140] Ks. *Merikoski* 1935 s. 29.

[141] Hallituksen esityksen liitteinä oli ulkomaan oikeuden katsaus, joka sisälsi mm. selostuksen Ruotsin ja Saksan oikeudesta. Ruotsin lakiehdotuksessa oli 51 pykälää. Senaa-

Vaikka yhdistyslakiehdotuksessa oli omaksuttu laaja pohjavaihtoehto, siinä oli keskeisellä sijalla yhdistysten oikeuskelpoisuuden sääntely. Toimilupajärjestelmä katsottiin ehkä voitavan torjua parhaiten ottamalla käyttöön samantyyppinen normatiivijärjestelmä kuin oli osakeyhtiö- ja osuustoimintalaeissa.[142] Ruotsin yhdistyslakiehdotuksessa ei ollut tällaista yksinomaisesti oikeuskelpoisuutta tuottavaa järjestelyä. Sen sijaan BGB:n oikeuskelpoisuutta koskevat pykälät olivat paljolti esikuvina yhdistyslain rekisteröintijärjestelmälle, joskaan sääntötarkastuksen sisältö ei ollut samanlainen.

Vuoden 1906 valtiopäivillä yhdistyslakiehdotus käsiteltiin nopeasti. Siitä huolimatta ehdotukseen tehtiin runsaasti muutoksia. Osa niistä koski yhdistysten sisäisen toiminnan sääntelyä, ei kuitenkaan olennaisissa kohdissa. Hallitsijan ja valtiopäivien erimielisyydet johtivat siihen, ettei lakia vahvistettu. Erimielisyyksien kohteita oli kolme: kuka antaa luvan yhdistykselle, joka on aseellisesti varustautunut; voiko yhdistyksellä, joka olennaisesti tavoittelee poliittisia päämääriä, olla maan hallitukselle tai muille viranomaisille kuuluvia oikeuksia; voiko alaikäinen päästä poliittisen yhdistyksen jäseneksi?[143]

Hankauskohdat eivät vaikuta erityisen merkittäviltä, mutta niissä oli kuitenkin kysymys yhdistymisvapauden perusteista. Kaksi ensiksi mainittua kohtaa tuli säännellyksi yhdistyslaissa, eikä oikeustila vieläkään poikkea olennaisesti siitä, mitä hallitsija tavoitteli. Rekisteröidyillä yhdistyksillä ei saa olla yksinomaan viranomaisille kuuluvia oikeuksia, ja ampumayhdistysten osalta on pysytetty toimilupajärjestelmä.

Valtiopäiväkäsittelyssä ei vuonna 1906 eikä sen jälkeenkään kiinnitetty huomiota lain rakenteeseen eikä yleensäkään keskeisiin periaatteisiin. Ei ole sinänsä ihmeteltävää, että näin tapahtui vuonna 1906. Saatettiinhan tuolloin pitää pääasiana sitä, että yhdistymisvapauden suojaksi saadaan laintasoisia, kansalaisvapausperustuslaissa ennakoituja säännöksiä. Sen sijaan olisi voinut odottaa, että vuonna 1917 olisi keskusteltu lain perusteistakin niin kuin siitä, miten laki palvelee erimuotoisten yhdistysten tarpeita. Lain tarkoituksena olisi luullut olevan muutakin kuin sen estäminen, etteivät yhdistykset enää joudu viranomaisten mielivallan kohteeksi. Tämä oli kuitenkin keskei-

---

tin ehdotuksen 33 pykälästä 25 oli enemmän tai vähemmän omaksuttu tuosta ehdotuksesta. Ks. lain esikuvista myös *Merikoski* LM 1935 s. 206.

[142] Ks. esim. LaVM 1908:4 s. 4–5. Kaupparekisterin tarkoitus oli toinen kuin yhdistysrekisterin – informaation antaminen tietyistä seikoista. Ks. *Kauppi* s. 59 ss.

[143] Ks. LaVM 1906:4 s. 13–14.

sesti esillä vuoden 1918 valtiopäivillä.[144] Pyrkimyksenä oli silloisessa oikeusajattelussa ilmenneen oikeusvaltioideaalin toteuttaminen yhdistyslainsäädännössä. Rekisteröintiin ja sääntöjen viranomaistarkastukseen perustuvan oikeuskelpoisuuden syntymisen funktiona ei ollut yhdistysten kontrolloiminen vaan kontrollin eliminoiminen.[145]

Vaikka yhdistyslakiehdotus jouduttiin valmistelemaan ja valtiopäivillä eri vaiheissa käsittelemään nopeasti ja sekavissa oloissa, vaikuttaa liioitellulta esittää, ettei lakia (mahdollisesti esitöineen) saatettaisi arvioida lainsäätäjän autenttisen tahdon ilmentymänä.[146] Eihän lain legitiimisyyttä asetettu sen säätämisen jälkeenkään kysymyksenalaiseksi. Laki ei tosin tullut vastaamaan järjestöjen sisäisiä tarpeita sillä tavoin, kuin organisaatioiden monimuotoisuuden vuoksi olisi ollut syytä edellyttää. Tämä johtui kuitenkin ilmeisesti siitä, ettei lain vaikutuksiin ja merkitykseen ollut paneuduttu. Ei tunnu luultavalta, että laki olisi tullut toisenlaisissa oloissa aivan erilaiseksi.

Yhdistyksen sisäisen toiminnan sääntely muuttui yksityiskohdissaan lakiehdotuksen käsittelyn eri vaiheissa. Näinkin poliittisesti herkässä asiassa on huomiota herättävää, että vuoden 1917 valtiopäivillä lain sisällöstä tehtiin sopimus eduskuntaryhmien välillä. Siihen vedottiin täysistuntokäsittelyssä vielä seuraavana vuonna.[147] Kun lakiehdotukseen ei enää tehty muutoksia vuoden 1918 valtiopäivillä, on torjuttava sellainen käsitys, että valtionhoitaja Mannerheimin vuonna 1919 vahvistama yhdistyslaki olisi ollut tynkäeduskunnan ja valkoisen Suomen diktaatti.

> Vuonna 1917 eduskuntakäsittelyssä olivat valinkauhassa mm. yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun sääntely, ylimääräisen yhdistyksen kokouksen koollekutsumisen tapa, toimintansa lopettaneen yhdistyksen varojen käyttäminen ja kokousten koollekutsumista koskevat sääntömääräykset.[148] Poliittisten ryhmien edut ovat tuskin voineet olla näissä asioissa toisilleen vastakkaiset. Sellaisista periaatteellisista kysymyksistä kuin liittomuotoisten yhdistysten sääntelyn puuttumisesta ei eduskunnassa keskusteltu.

---

[144] Ks. edustaja *Niukkasen* puheenvuoroa v. 1918 vp ptk. s. 273.

[145] Ks. HE 1917:15 s. 1–2.

[146] Vrt. *Jyränki* 1988 s. 1, jossa on arvioitu sitä, onko vuoden 1919 yhdistyslaki autenttinen tulkinta meidän nykyisestä perustuslaistamme. Tämä jäljempänä tarkasteltavaksi tuleva asia on eri tason ongelma kuin tekstissä mainittu kysymys.

[147] Ks. edustaja *Huttusen* puheenvuoroa v. 1918 vp. ptk. s. 310–311.

[148] Ks. LaVM 1917:12 s. 7.

1.2. Toimivaltajakosäännöksistä vuoden 1919 yhdistyslaissa

1.2.1. Yhdistyksen kokous yhdistyksen organisaatiossa

Vuoden 1919 yhdistyslain mukaan rekisteröidyillä yhdistyksillä tuli olla sellaiset toimielimet, joita lainopissa oli jo entuudestaan vaadittu oikeuskelpoisilta yhdistyksiltä. Ne olivat yhdistyksen kokous ja hallitus. VYhdL 12 §:n mukaan yhdistyksen päätösoikeutta käyttivät yhdistyksen kokouksessa läsnä olevat yhdistyksen jäsenet. Vuoden 1906 hallituksen esityksessä puhuttiin yhdistyksen päätösoikeuden asemesta yhdistyksen jäsenten päätösoikeudesta yhdistyksen asioissa. Näin haluttiin ilmaista se, että yhdistyksen päätökset ovat (aina) jäsenten päätöksiä ja että jäsenet käyttävät päätöksenteko-oikeuttaan kokouksessa. Ensiksi mainittu seikka oli lopullisessa tekstissä lausuttu implisiittisemmin ja häivytetty taustalle. Tekstimuutoksella ei kuitenkaan ilmoitettu viestitettävän ajattelutapa- tai muuta muutosta.[149]

On vaikea välttyä siltä vaikutelmalta, että päätäntävallan käyttäminen ja yhdistyksen asioiden hoito oli tarkoitettu organisoitavaksi pelkästään laissa osoitettuja toimielimiä käyttämällä. Mistäänhän ei näet ilmennyt, että yhdistyksen kokous ja hallitus olisivat olleet vain pakollisia toimielimiä ja että päätäntävaltaa ja yhdistyksen asioiden hoitoa olisi voinut kuulua sääntöperusteisesti muillekin toimielimille. Lainvalmisteluasiakirjoissa oli useissa kohdin mainittu »hallinto-orgaaneihin nähden soveltuvin kohdin noudatetun osakeyhtiöistä annetun lain ja osuustoimintalain vastaavia säännöksiä».[150] Näissä laeissa organisaatiosta oli säädetty sillä tavalla pakottavasti, ettei päätäntävaltaa voitu uskoa muille kuin laissa säädetyille orgaaneille.

Jos yhdistyslaissa olisi haluttu antaa mahdollisuus toisenlaiselle järjestelylle, asian olisi pitänyt käydä selvästi ilmi. VYhdL 12 §:ään myöhemmin tehtyjen täydennysten ei esitetty merkitsevän jo vuonna 1919 ennakoitavissa kenties ollutta toimivaltajaon radikaalia uudelleen arviointia. Mikään ei tuntunut viittaavan muuhun kuin siihen, että päätöksiä voitiin vuoden 1919 lain mukaan tehdä vain yhdistyksen kokouksessa.

Monien yhdistysten organisaatioon kuului yhdistyslain tullessa voimaan valtuutettujen kokous. Se oli koettu usein välttämättömäksi: liitto- tai muuta vastaavaa kokousta ei haluttu pitää vuosittain, eikä hallitukselle pidetty mahdollisena antaa ennen yhdistyslain säätämistäkään päätettäväksi mitä tahansa asioita kuten vastuuvapauden myöntämistä sille itselleen. Yhdistys-

---

[149] Ks. ilmaisuista virallisasiakirjoissa esim. HE 1908:13 s. 6 ja LaVM 1918:2 s. 4.
[150] Ks. esim. HE 1917:15 s. 2 ja LaVM 1917:12 s. 4–5.

laista tai sen esitöistä ei ilmennyt, ettei valtuutettujen kokousta olisi enää tarvittu yhdistyksissä järjestöpoliittisista syistä. Mikäli yhdistystoiminnassa oli määrä pysyttäytyä vastasäädetyn lain pohjalla, valtuutettuja ei kuitenkaan voitu liittää mitenkään yhdistyksen organisaatioon.[151] Päätöksiähän voitiin tehdä vain yhdistyksen kokouksessa. Valtuutetut eivät olleet yhdistyksissä jäsenten valitsemia edus- tai asiamiehiä, joista oli säännöksiä VYhdL 13.2 §:ssä. Yhdistyslain perusteella ei tuntunut mahdolliselta hyväksyä valtuutettuja koskevia eikä monia muitakaan toimilupajärjestelmän aikana vakiintuneita järjestelyjä. Ongelmana oli, miten meneteltäisiin, kun tämä huomattaisiin. Taipuisiko (tai muuttuisiko) laki vai järjestöorganisaatio?

Yhdistyslakia säädettäessä ei yhdistysoikeuden doktriinin kannalta tärkeä yhdistysautonomia ollut juuri lainkaan esillä. Lainvalmisteluasiakirjoissa oli tosin maininta, joka saatettiin tulkita tai ymmärtää yhdistysautonomiaa koskevaksi kannanotoksi. Tehtäessä selkoa yhdistyksen jäsenyydelle asetettavissa olevista ehdoista lakivaliokunnan mietinnössä näet lausuttiin hieman koukeroisesti seuraavaa:

> »Mutta vaikkei ottaisikaan lukuun näitä syitä, olisi ehdotettu rajoitus sittenkin sopimaton, sillä ennen kaikkea olisi kysymys siitä, mitä henkilöitä yhdistys tahtoo jäsenikseen, katsottava jokaisen yhdistyksen omaksi asiaksi ja sen tähden jätettävä sen itsensä ratkaistavaksi.»[152]

Siteerattu kohta vaikuttikin säädöstekstin muotoutumiseen. Se ei siksi ole laintulkinnassa kokonaan vailla merkitystä, vaikka se oli asiayhteydessään jossain määrin irrallinen. Kysymys oli ainakin ensisijaisesti lainsäätäjän asettamista rajoista. Käytäntö saattoi kuitenkin kulkeutua esitetyn kannanmäärityksen tukemana siihen suuntaan, että yhdistysten sallittiin tekevän ulkopuolisten puuttumatta omat päätöksensä – jäseneksiottamisessa tietyissä rajoissa välittämättä siitä, mitä säännöissä on määrätty.[153] Tältä osin lainsäätäjä ei kuitenkaan ollut asettanut kovin tietoisesti rajoja oikeuskehitykselle.

1.2.2. Liittosuhdetta koskevat oikeuskysymykset

VYhdL 3 §:n mukaan yhdistyksen jäsenenä saattoi olla yksityinen henkilö, yhteisö ja säätiö. Tämän perusteella yhdistykset oli mahdollista organisoida liittomuotoisiksikin. Liiton toimivaltasuhteista ylä- ja alayhdistyk-

---

[151] Ks. *Merikoski* LM 1935 s. 208.

[152] Ks. LaVM 1908:4 s. 9.

[153] Ks. asiasta sittemmin käydystä keskustelusta esim. *Toiviainen* 1982 s. 67–71 ja *Halila – Tarasti* s. 158.

sen välillä ei laissa kuitenkaan ollut säännöksiä. Esitöissäkään ei ollut erikseen operoitu yhdistysautonomian periaatteella. Laki oli kuitenkin kirjoitettu niin, että se oli omiaan tukemaan muotoutumassa olevaa liittosuhdetta koskevaa suomalaista yhdistysautonomiakäsitystä eli sitä, että jokainen oikeuskelpoinen yhdistys tekee itse omat päätöksensä. Eihän pakottavassa sääntelyssä mikään puhunut päinvastaisen mahdollisuuden puolesta.

Lain esitöissäkään ei käsitelty liittomuotoisten yhdistysten päätöksentekoon kuuluvia kysymyksiä. Syynä tähän ei voinut olla se, etteivät ne olisi jo tuolloin olleet ajankohtaisia. Vaikka yhdistysautonomiatulkinnoissa saatettiin tukeutua kirjoitettuun lakiin – VYhdL 12 §:ään – oikeustila pääsi rakentumaan ikään kuin varkain: asian kantavuuteen ei ollut kiinnitetty paljonkaan huomiota eikä näin ollen tarkasteltu kaikkia niukkaan sääntelyyn liittyviä vaikutuksia.

Yhdistyslakia ei käynyt tulkitseminen niin, että yhdistykset olisivat voineet vahvistaa viranomaismyötävaikutuksetta alayhdistyksiensä säännöt. Oikeuskelpoisuusvaatimuksen vuoksi saatettiin menetellä vain niin, että alaosastot jätettiin rekisteröimättömiksi. Tällä tavoin sitten toimittiinkin Suomen järjestöelämässä jo 1800-luvulla syntynyttä käytäntöä jatkaen. Toisin kuin aikaisempina vuosikymmeninä ei voinut olla puhettakaan niin kiinteästä liittosuhteesta kuin yläyhdistyksen vahvistamista alayhdistyksen säännöistä.

Liiton mahdollisuudet vaikuttaa oikeudellisesti pätevin keinoin alayhdistysten toimintaan olivat vähitellen kehittyvien oikeuskäsitysten perusteella rajoitetut – joka tapauksessa vähäisemmät kuin yhdistyslain säätämistä edeltäneen oikeustilan aikana. VYhdL 12 §:n perusteella saatettiin puoltaa sellaistakin käsitystä, ettei yhdistyksen päätöksentekoa voitaisi säännöissä ollenkaan sitoa yläyhdistyksen myötävaikutukseen.[154]

Ennen yhdistyslain säätämistä oli niin yhdistysten säännöissä kuin muullakin tavoin rakentuneessa käytännössä liittojen päätöksenteko saatettu sitoa muutenkin kuin edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti jäsenyhdistysten myötävaikutukseen ja päinvastoin – jäsenyhdistysten päätöksenteko liiton myötävaikutukseen. Yhdistyslain mukaan jäsenten ohella tai asemesta päätöksentekijöinä eivät voineet olla jäsenyhdistysten jäsenet, mikäli lakia luettiin niin kuin se oli kirjoitettu.[155] Liitoissa ei voitu yleensäkään tehdä päätöksiä jäsenäänestyksin muuten kuin edustuksellisen demokratian

---

[154] Ks. esim. *Merikoski* 1935 s. 77–78, jossa esitetty jätti jäljempänä havaittavalla tavalla sijaa tulkinnalle. Huomionarvoista on, että muissa kuin tieteellisissä esityksissä VYhdL 12 §:n katsottiin selvemmin estävän liiton myötävaikutuksen päätöksentekoon. Ks. esim. *Naukkarinen* s. 48.

[155] Ks. *Merikoski* LM 1935 s. 209.

periaatetta sitomattomine mandaatteineen soveltaen, toisin kuin joissain järjestöissä oli kenties arveltu voitavan menetellä.

1.2.3. Hallitus yhdistyksen organisaatiossa

VYhdL 18 §:n mukaan yhdistyksen hallituksen tuli lain, yhdistyksen sääntöjen sekä yhdistyksen kokouksen antamien ohjeiden mukaan huolellisesti hoitaa yhdistyksen asioita. Hallitus oli näin yhdistyksen toimeenpaneva orgaani samalla tavoin, kuin se oli kaupallisissakin yhteisöissä niitä koskevien lakien mukaan. Lain esitöissä ei kuitenkaan eritelty sitä, mitä yhdistyksen asioiden hoito tarkoitti.[156]

Päätöksenteon pätemättömyyden sääntelyn mukaan vain yhdistyksen kokouksessa olisi voitu tehdä moitittavissa olevia yhdistyksen päätöksiä.[157] Tämän perusteella »yhdistyksen asioiden hoito» olisi määräytynyt varsin suppeaksi kohdealueeksi, mikäli siis olisi katsottu, ettei hallitus voi osaksikaan osallistua varsinaiseen päätöksentekoon. Käytännössä olisi tapahtunut olennaistakin taaksepäinmenoa, koska hallitus oli ollut monissa yhdistyksissä merkittävä toimielin. Palkatulla johdolla saattoi sitä paitsi jo tuolloin olla tärkeä sija yhdistysten organisaatiossa. Siitä ei kuitenkaan ollut säännöksiä laissa eikä mainintoja esitöissä.

Yhdistyksen kokouksen ja hallituksen toimivaltasuhteet eivät tulleet esiin yhdistyslaissa eivätkä sen esitöissä päätäntävallan pidättämisen ja päätöksenteon delegoimisen osalta. Kohdealue jäi näin melko avoimeksi kehittymään yleisten oppien varaan.[158] Esitöissä ei mainittu sellaisesta mahdollisuudesta, että järjestökäytäntö voisi vaikuttaa yhdistyksen kokouksen ja hallituksen väliseen toimivaltajakoon.[159] Mikäli asiaa olisi erityisesti pohdittu, olisi ainakin kysymyksenasettelua luultavasti pidetty realistisena. Oikeustilan kehittymisessä oli ennakoitavissa jännitteen syntymistä yhtäältä doktriinissa sisältönsä saavien yleisluonteisten ilmaisujen »päätösvalta» ja »asioiden hoito» tulkinnan sekä toisaalta järjestökäytännön välillä.

---

[156] Ks. esim. LaVM 1917:12 s. 4.

[157] Ks. esim. LaVM 1906:4 s. 39–40.

[158] Lain esitöissä puhuttiin yhdistyksen kokouksen ja hallituksen toimivaltasuhteista eräiden päätöksentekotilanteiden osalta, mutta kysymys oli vain kokouskutsuvaatimuksen noudattamisen merkityksestä. Ks. HE 1908:13 s. 6 ja LaVM 1918:2 s. 4.

[159] Lain esitöissä ei arvioitu järjestökäytännön merkitystä oikeutta luovana tekijänä. Valmisteluvaiheessa saatettiin tosin yksittäistapauksessa ottaa kantaa siihen, onko ehdotus järjestökäytännön mukainen. Ks. LaVM 1908: 4 s. 10.

1.2.4. Siirtymäsäännökset ja toimivaltajako

VYhdL 35 §:n mukaan toimiluvan aikaisemmin saaneet yhdistykset piti ilmoittaa yhdistysrekisteriviranomaiselle rekisteröitäviksi vuoden kuluttua (yhdistys)lain voimaantulosta. Niin kuin Huttusen seikkaperäisestä tarkastelusta ilmenee, tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että ilmoituksen laiminlyöminen olisi vaikuttanut ennen lain voimaantuloa syntyneen ja toimiluvan saaneen yhdistyksen oikeuskelpoisuuteen.[160] Lain esitöihin perustuva käsitys tuli sittemmin vahvistetuksi myös tuomioistuinratkaisun myötä (ks. KHO 1948 II 383).[161] Yhdistyksillä oli näin mahdollisuus lykätä pitkäksikin ajaksi lain voimaantulon vaikutuksia omiin sääntöihinsä.

Mitään »saavutettua oikeutta» – niin kuin silloin oli tapana sanoa – ei sen sijaan ollut siinä, että yhdistysrekisteriin yhdistystä merkittäessä yhdistys olisi saattanut säilyttää aikaisemmin säännöissään olleita rakenteitaan tai yksittäisiä määräyksiä. Viranomaistarkastuksen siirtyminen uudelle pohjalle näkyi myös siinä, ettei mihinkään aikaisempiin käytäntöihin ryhdytty vetoamaan puolin eikä toisin. Epäjatkuvuus oli täydellinen myös siltä kannalta, ettei ilmeisesti ollut tullut edes mieleen esittää harvalukuisten yhdistysten jääneen lain kehysten ulkopuolelle niin, että tämä olisi jotenkin vaikuttanut yhdistysoikeuden sisältöön.

1.3. Syitä omaksuttuun sääntelyyn

Toimivaltajakoa koskevat säännökset eivät kaikesta päätellen ole olleet etualalla yhdistyslakia säädettäessä. Yhdistyksen sisäisten asioiden järjestelyn tarve tuotiin tosin valmisteluasiakirjoissa esiin. Olennaisimpana pidettiin kuitenkin yhdistysten oikeuskelpoisuuden kiistatonta järjestämistä lainsäädännössä. Aikalaiskäsitykset on ilmaistu hyvin esimerkiksi vuonna 1908 annetussa hallituksen esityksessä:

> »Kun myönnytysjärjestelmä nyttemmin on lakkautettu, on tarpeen erikoismääräyksiä, jotka toiselta puolen järjestävät yhdistyksen ja kolmannen henkilön oikeussuhteet sekä yhdistyksen sisäiset olot, toiselta puolen taas estävät yhdistymisvapautta väärinkäyttämästä.»[162]

---

[160] Ks. *Huttunen* DL 1977 s. 227–233 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[161] Ks. ratkaisun johdosta esim. *Merikoski – Kurkela* s. 136, *Kurkela* LM 1959 s. 526 ja *Kivimäki – Ylöstalo* s. 190.

[162] Ks. HE 1908:13 s. 2.

Siteeratussa lausumassa on kiintoisa viittaus yhdistymisvapauden väärinkäyttämiseen. Ehdotuksen kokonaisuus huomioon ottaen sillä lienee tarkoitettu julkisoikeudellisia säännösehdotuksia, ei sen sijaan esim. sitä, että liittosuhteissa voitaisiin rajoittaa yhdistysten autonomiaa, jos yhdistyslakia ei olisi. Yhdistysautonomiahan ei ollut muutenkaan esillä esitöissä. Yhdistysautonomian väärinkäyttämisellä ei liene tässä ajateltu sitäkään, miten yhdistyksen säännöissä saatetaan rajoittaa jäsenten oikeuksia tai määrätä päätäntävallan käyttämisestä hyväksyttävien periaatteiden vastaisesti.

Yhdistyksen organisaatiota koskevat säännösehdotukset ilmoitettiin otetun tuoreista yhteisöoikeudellisista säädöksistä. Tämä mainittiin lainvalmisteluasiakirjoissa useissa kohdin. Tyypillinen oli seuraava ilmaisu:

> »Yhdistyksen hallinto-orgaaneihin nähden on asetusehdotuksessa soveltuvissa kohdin yleensä noudatettu osakeyhtiöistä annetun lain ja osuustoimintalain vastaavia säännöksiä.»[163]

Viittauksella muihin yhteisösäädöksiin on kenties haluttu hälventää epäilyjä säännösehdotuksia kohtaan niin kotimaassa kuin ulkomaillakin (Venäjällä). Ehdotuksessa ei mainittu, miltä osin kyseisiä säädöksiä oli käytetty lakiehdotusta valmisteltaessa. Helppoa se ei olisi ollutkaan. Lain esikuvina olivat näet suuremmassa määrin vuodelta 1903 ollut Ruotsin yhdistyslakiehdotus sekä Saksan BGB. Niihin viittaaminen olisi voinut herättää sen vaikutelman, että Suomeen haluttiin omaksua länsimainen liberaali yhdistystoiminnan päätöksentekojärjestelmä.

Saksasta ja Ruotsista saatiin esikuva lain yleisrakenteeksi: normatiivijärjestelmään perustuva sääntöjen viranomaistarkastus ja sen tuoma yhdistyksen oikeuskelpoisuus sekä verrattain yksinkertainen organisaatiorakenne. Nämä periaatteet soveltuivat hyvin Suomen yhdistyslain pohjaksi. Perusteluissa voitiin viitata siihen, että kaupallisia yhteisöjä koskevassa lainsäädännössä oli omaksuttu samat periaatteet.[164] Siksi ei ollut luultavaa, että venäläinen hallitusvalta torjuisi näitä periaatteita, niin kuin se ei tehnytkään. Eri asia on, että joukkojärjestöjen organisaatiot olivat meillä kasvaneet ulos näin ahtaista kehyksistä.

Ruotsin lakiehdotuksesta otettiin Suomen lakiehdotuksen (VYhdL) 13 §:ään tulleet päätöksentekosäännöt. Ruotsin lakiehdotuksessa kyseiset asiat olivat 8 ja 9 §:ssä. Siinä ei ollut sellaisenaan ilmaistu VYhdL:n keskeisen 12 §:n ydinsisältöä jäsenten päätöksenteko-oikeudesta; Ruotsin ehdotuksen 8 §:n voidaan tosin sanoa sisältävän välillisesti tämän periaatteen. Yhdistyksen

[163] Ks. esim. eduskuntaesitys 1911:4 s. 5.

[164] Ks. eduskuntaesitys 1911:4 s. 5–6 ja HE 1917:15 s. 3.

hallitusta koskevat säännösehdotukset olivat puolestaan Ruotsin ehdotuksessa yksityiskohtaisemmat kuin Suomen laki sittemmin oli.[165]

Yhdistyksen kokouksen ja hallituksen toimivaltasuhteet olivat BGB:ssä samanlaiset kuin sittemmin Suomen laissa. BGB:n 26 § koski hallitusta, 32 § yhdistyksen kokousta ja 30 § yhdistyksen erityisiä edustajia, joista saatettiin määrätä yhdistyksen säännöissä. BGB:n 25 ja 40 §:t mahdollistivat sen, että yhdistyksen organisaatioon tuli Saksassa muitakin toimielimiä kuin yhdistyksen kokous ja hallitus. Suomen lakiin ei tullut tällaista joustavuutta.[166]

Ruotsin lakiehdotuksen perusteluissa käsiteltiin myös keskusjärjestöjen ongelmia. Vielä näkyvämmin ne olivat esillä Arsellin vuoden 1919 ehdotuksessa.[167] Vuoden 1903 säädösehdotuksessa konkreettiset liittosuhdekysymykset eivät päässeet näkyviin. Perusteluissa tyydyttiin pohtimaan, millä tavoin keskusjärjestöt oli voitu organisoida erittelemättä järjestelyjen pätevyyttä. BGB:ssäkään ei ollut nimenomaisesti otettu huomioon liittosuhteita. Kun BGB oli tarkoitettu kehyslaiksi, sen joustavuutta saatettiin käyttää hyväksi myös liittoja ja niiden organisaatiotarpeita varten.[168]

Suomen eduskunnassa ei edes vuosien 1917 ja 1918 valtiopäivillä kiinnitetty huomiota siihen, miten huonosti kaikkien merkittävienkin yhdistysten säännöt olivat sopeutettavissa syntymässä olevan lain säännöksiin ja miten vähän laista oli saatavissa vastauksia toimivaltajakokysymyksiin. Viime vaiheessa tosin jo toivottiin, ettei vanhojen yhdistysten tarvitsisikaan sopeuttaa sääntöjään (uuden) lain mukaisiksi tai että siirtymäkautta pidennettäisiin. Tähän saattoi kansanedustaja Haataja sinänsä perustellusti huomauttaa, että järjestelmä tulee epäloogiseksi, jos sallittaisiin erilaisia systeemejä.[169]

> Lainsäädäntöhankkeet kariutuivat Ruotsissa muun ohessa siihen, ettei monimuotoisiksi kehittyneitä järjestöjä enää katsottu voitavan asettaa mihinkään lainsäätäjän luomaan muottiin. Monet keskusjärjestöt eivät ilmeisesti olisi hyväksyneetkään Suomessa lainsäädännön myötä omaksuttua yhdistysautonomiakäsitystä.[170]

---

[165] Ks. 1903 Förslag s. 60–61, jossa on keskitytty kokousmenettelykysymyksiin. Toimivaltajakokysymykset eivät tulleet pykäläkohtaisissa perusteluissa esille. Hallituksen tehtäviä koskevan lakiehdotuksen 14 §:n perusteluissa ei liioin käsitelty toimivaltajakoa.

[166] Ks. esim. *Erman* s. 39–41, *Soergel – Siebert* s. 207–211 ja 249, *Stöber* s. 125–128 ja *Sauter – Schweyer* s. 212–216.

[167] Ks. 1903 Förslag s. 51–52 ja *Arsell* s. 70–72 sekä 220 ss.

[168] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 69–71.

[169] Ks. eduskunnan pöytäkirjat v. 1918 vp. s. 273–274. Ks. keskustelusta laajemmin mts. 274–278. Toimivaltajakoon suoranaisesti liittyviin tilanteisiin ei keskustelussa puututtu.

[170] Ks. esim. *Hemström* 1972 s. 2–3.

Suomen lakia ei säädetty vuonna 1919 ensisijaisesti organisaatiomuodoltaan yksinkertaisia yhdistyksiä varten siksi, ettei muunlaisia yhdistyksiä olisi ollut. Suuret järjestöt eivät vain olleet heränneet ajamaan sellaista lakia, jossa olisi nimenomaisesti otettu lukuun niiden organisaatiotarpeet. Järjestöt olivat tuskin sillä tavoin kaukaa viisaita, että ne eivät ryhtyneet edes vuonna 1917 vaatimaan monimuotoisempaa lakia, kun tämä olisi voinut tuossa vaiheessa ja kenties lopullisestikin estää siviilioikeudellisen lain säätämisen. Lähempänä on se ajatus, että lainuudistuksessa keskityttiin periaatekysymyksiin.

> Vuosina 1906–1919 jäi sivuun sen selvittäminen, millaisia vaikutuksia lailla on olemassa oleviin yhdistyksiin kuten niihin, joissa kansanedustajat itse toimivat. Asetelma oli monen poliittisen vaikuttajan osalta samanlainen vuoden 1989 lakia säädettäessä. Ensimmäistä yhdistyslakia säädettäessä ei oikeustutkimuksessa ollut perehdytty kovin paljon yhdistysten sääntöihin ja niistä aiheutuviin oikeuskysymyksiin, eikä lakia valmisteltaessakaan ollut pidetty kovin paljon silmällä järjestötodellisuutta. Näissä suhteissa tilanne oli erilainen 70 vuotta myöhemmin. Lain legitiimisyys kummassakin tapauksessa kehkeytyi silti korkeaksi.

2. Toimivaltajako-opin kehittymistä ohjanneita tekijöitä vuoden 1919 yhdistyslain voimassaoloaikana

2.1. Hallitusmuodon säätäminen ja vaikutus

Heinäkuun 17. päivänä 1919 säädetyn hallitusmuodon 10.1 §:n mukaan Suomen kansalaisella on oikeus perustaa yhdistyksiä sellaisia tarkoituksia varten, jotka eivät ole lain tai hyvien tapojen vastaisia. HM 10.2 §:n mukaan mm. yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan säännöksiä lailla. HM:n merkitys jäi toimivaltajakosääntöjen ja doktriinin kehittymisen kannalta aluksi lähinnä periaatteelliseksi, kun siinä tarkoitetut legaalinormit oli jo annettu puoli vuotta ennen sen säätämistä.[171]

Yhdistyslain säätämisen jälkeen tuli HM 10 § vaikuttamaan keskeisesti yhdistymisvapauden määräytymiseen. Toimivaltajaon kannalta oli olennaista,

---

[171] Perusoikeudet eivät nousseet hallitusmuotoa vuosina 1917–1919 valmisteltaessa missään vaiheessa valtiosääntökeskustelujen keskeiseksi aiheeksi. Ks. esim. *Hidén* OT 1971 s. 14–15 ja KM 1992:3 s. 55. Yhdistyslakiakaan valmisteltaessa ei yhdistysautonomian ja yhdistyslain välinen suhde (jännite) ollut esillä.

millainen sisältö annettiin yhdistysautonomialle HM 10 §:ään perustuvan yhdistymisvapauden osana. Se ei kuitenkaan näkynyt olleen erityisen merkittävä kysymys, koska lainopissa operoitiin yhdistyslain säännöksillä. Syynä on voinut olla ainakin osaksi se, ettei yhdistysautonomiaa tutkittaessa voitu tukeutua suoraan hallitusmuodon sanamuotoon eikä ollenkaan sen esitöihin eikä soveltamiskäytäntöön.[172] HM 10 §:ään perustettavissa olevan yhdistysten itsemääräämisoikeuden vaikutus ei ollut liioin esillä yhdistyslakiin muutoksia tehtäessä.

2.2. Sääntötarkastuksen alkaminen ja VYhdL 12 §:n täydentäminen

Yhdistyslain tultua voimaan Suomessa alkoi sellainen yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastus, jonka perustana oli normatiivijärjestelmä ja jonka vaatimukset oli osoitettu laissa.[173] Yhdistysten säännöt pyrittiin muuttamaan lain vaatimuksia vastaaviksi tai rekisteriviranomaisen vaatimusten mukaisiksi, miten asia halutaankin ilmaista.

> Suomalaisen Tiedeakatemian historiateoksen mukaan tämän yhdistyksen organisaatioon jouduttiin lisäämään hallitus yhdistyslain tultua voimaan.[174] SDP:ssä taas havaittiin välttämättömäksi piirien ja osastojen rekisteröiminen.[175] Tällaisten hajahuomioiden ohitse ei kirjallisuudesta käy ilmi, millaisia vaatimuksia yhdistyksille yleisesti ottaen esitettiin sääntöjen osalta. Asiaa voisi tutkia vertaamalla yhdistysten sääntöjä ajalta ennen ja jälkeen vuoden 1919. Säännöt on tosin voitu muuttaa yhdistysten omien tarpeiden eikä viranomaisen vaatimuksen vuoksi.

Jos sääntöjen viranomaistarkastuksessa olisi otettu ohjenuoraksi lain esitöissä esitetyt pyrkimykset, kasuistispainotteinen sääntely olisi sallinut var-

---

[172] Merikoski tarkasteli väitöskirjassaan yhdistysautonomiaa VYhdL 12.1 §:n valossa. Tämän lainkohdan mukaan Merikoski katsoi yhdistyksillä olevan oikeus tehdä itse omat päätöksensä ja siten aina myös oikeus erota keskusjärjestöstä. Ks. *Merikoski* 1935 s. 77–78. Muita ulottuvuuksia ei yhdistysautonomialle Merikosken väitöskirjassa esitetty. Vaikka yhdistysautonomian sisältö ymmärrettiin oikeustutkimuksessa näinkin kapeaksi ja vaikka oikeusideologisellakaan tasolla ei ollut pitkään aikaan pohdittu yhdistysten itsemääräämisoikeutta liitoissa, hallitusmuodossa vahvistetun yhdistymisvapauden sisältö vaikutti tosiasiallisesti päätäntävallan käyttämisen rajojen asettumiseen.

[173] Ks. HE 1922:17 s. 1–2 ja LaVM 1922:1 s. 1–2, joissa oli esillä sääntötarkastuksen siirtäminen sosiaaliministeriöltä oikeusministeriöön.

[174] Ks. *Ketonen* s. 102.

[175] Ks. *Soikkanen* 1975 s. 370.

sin vapaan sääntöjen kirjoittamisen. Lain mukaisena olisi voitu pitää sitä, mitä laissa ei ollut kielletty. Tähän suuntaan viitoitti tietä Merikoskikin lectio precursoriassaan vuonna 1935 yhdistysten sisäistä toimintaa koskevien sääntömääräysten osalta.[176]

Esitetyistä tavoitteista ja legaalinormeista huolimatta sääntötarkastuksessa alkoivat olla etualalla yhdistysten valvontatarpeet. Tähän saattoi vaikuttaa suuriruhtinasajan perintö ja virkavaltaisuus sen mukana: viranomainen katsoi voivansa vaatia säännöiltä määräsanaisuutta eli itse luomiensa mallien noudattamista samaan tapaan kuin kaupparekisteriviranomainen oli tehnyt.[177] Ennen itsenäisyyden aikaa epäluulo yhdistystoimintaa kohtaan oli suuntautunut konspiratiiviseksi (salaliittolaiseksi) epäiltyyn tarkoitukseen ja kiinteään organisaatioon. Sisällissodan jälkeen epäluulot yhdistystoimintaa ja erityisesti poliittisten yhdistysten tarkoitusta kohtaan eivät päässeet hälvenemään. Aihetta ei olisi kuitenkaan luullut olevan yhdistysten sisäistä toimintaa koskevien sääntömääräysten kontrolloimiseen ohi lain vaatimusten.

Ilman eri tutkimusta on vaikea sanoa, missä määrin yhdistysrekisteriviranomaisen laintulkinta poikkesi muusta tuolloin noudatetusta laintulkinnasta ja miten laintulkinnassa oli paneuduttu normatiiviperiaatteen vaatimuksiin. Yhdistysten itsemääräämisoikeus ei saanut sääntötarkastuksessa osakseen sille kuuluvaa huomiota. Erityistä kummeksuntaa ei aluksi herättänyt ehkä sekään, että viranomainen perusteli vaatimuksiaan (vain) omalla käytännöllään.[178] Siihenkään ei kiinnitetty huomiota, että oikeuskirjallisuudessa oli saatettu esittää viranomaisnäkemyksestä poikkeavia tulkintasuosituksia. Niin yhdistys- kuin yhtiöoikeudessakin doktriini ja viranomaiskäytäntö alkoivat elää omaa, toisistaan riippumatonta elämäänsä.

Kun valituksia viranomaisratkaisuista tehtiin melko vähän ja kun niiden määrä vuosikymmenien mittaan vain aleni, viranomainen ehkä uskotteli tulkintalinjan olevan nurinasta huolimatta kohdallaan.[179] Samantyyppinen käsitys saattoi myös olla asiaan perehtymättömillä ulkopuolisilla. Sekin ken-

---

[176] Ks. *Merikoski* LM 1935 s. 210 ja sen johdosta *Halila* 1988 A s. 171 av. 15.

[177] Ks. esim. *Caselius* DL 1956 s. 344–357, *Halila – Tarasti* s. 490–491 ja *Saraviita* LM 1990 s. 239.

[178] Ks. OM 1976:11 s. 179 ja jäljempänä s. 176 ss.

[179] Kriittisiä kommentteja on esitetty monissa yhteyksissä. Tässä voidaan tyytyä referoimaan yhtä. Teuvo Aura toteaa muistelmissaan osallistuneensa Suomen Lakimiesliiton sääntöjen valmistelemiseen. Sääntöjä ei tahdottu saada lävitse, vaan niitä varten jouduttiin laatimaan useita versioita, ennen kuin viranomainen ne hyväksyi. Näin tapahtui siitä huolimatta, että sääntöjä oli valmistelemassa alan johtava asiantuntija, professori Merikoski. Ks. *Aura* s. 60.

ties vaikutti asiaan, ettei sääntöjen tarkastustoimintaa ollut otettu kriittisesti tarkasteltavaksi oikeustutkimuksessa.

> Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuihin ovat vaikuttaneet henkilökunnan vaihtuvuus ja tarkastuksen massaluonne. On pyritty noudattamaan syntynyttä käytäntöä sen perusteita kyseenalaistamatta, mutta ratkaisutoiminta ei silti ole ollut selkeän yhtenäinen. Sellaisia sääntöjä on hylätty, joissa ei huomaa lainvastaisia kohtia, ja toisinaan hyväksytty kenties muutenkin kuin erehdyksestä sääntöjä, jotka eivät esim. tämän tutkimuksen valossa näytä lainmukaisilta. Yhteiskunnallisesti vaikutusvaltaisten järjestöjen on saattanut olla helpompi saada tietynsisältöisiä sääntöjä hyväksytyiksi kuin tavallisten henkilöjäsenyhdistysten, jotka eivät ole käyttäneet keskusjärjestön mallisääntöjä.[180]

Rekisteriviranomaisen on ollut alusta alkaen vaikea määrittää kantaansa yhdistyksen organisaatiolle asetettavissa oleviin vaatimuksiin. Erityisen pulmalliselta on täytynyt näyttäytyä VYhdL 12 §:n, kun muistetaan, miten moninaisia määräyksiä yhdistysten säännöissä oli ennen vuotta 1919. Ongelma ratkaistiin niin, että vuonna 1923 annetulla lailla (76/23) tähän pykälään lisättiin toinen momentti, jossa mahdollistettiin yhdistyksen kokouksen päätösvallan siirtäminen osaksi tai kokonaan yhdistyksen vuosikokouksen valitsemille valtuutetuille.

Lainmuutos oli ratkaisevan tärkeä rekisteriviranomaisen käytännön, toimivaltajakoa koskevien periaatteiden sekä yhdistyslain legitiimisyyden kannalta. Jos lainmuutosta ei olisi tehty, lain soveltaminen viranomaisen ratkaisutoiminnassa olisi voinut luisua tärkeässä kohdassa lain kehysten ulkopuo-

---

[180] Asian johdosta voidaan viitata kahteen esimerkkiin, joissa on kysymys myös toimivaltajaosta. Maan hallitus antoi 10.4.1919 eli yhdistyslain tultua voimaan toimiluvan Suomen Suojeluskuntain Liitto -nimiselle yhdistykselle, joka oli toimintaansa aktivistiaikojen konspiratiivisuudelle rakentava yhteenliittymä ja varjo-organisaatio. Se oli myös kilpaileva yhdistys lainsäädäntöön perustuvalle suojeluskuntajärjestölle. Keskusjärjestön ja jäsenjärjestöjen välisessä liittosuhteessa noudatettiin sääntöjen mukaan sotilaallista sisäistä järjestystä. Liiton merkitseminen yhdistysrekisteriin herätti laajaa poliittista huomiota. Ks. *Ahti* s. 63–70. Syksyllä 1944 merkittiin yhdistysrekisteriin SKP, jonka sääntöjen toimivaltajakoa koskevat hierarkkiset määräykset olivat oikeudellisesti ongelmallisia. Sääntöjen hyväksymiseen on saattanut vaikuttaa Liittoutuneiden Valvontakomission saapuminen maahan sekä se, että esikuvana olivat paljossa NKP:n säännöt. Ks. *Halila* LM 1989 s. 452–453. Ks. SKP:n rekisteröimisestä ja viranomaisten kanssa harjoitetusta yhteistoiminnasta *Haataja* s. 57, 59–61, 66 ja 72–73. Haataja ei ole dokumentoinut viranomaiselle syntyneitä hankaluuksia. Puolueessa pyrittiinkin noudattamaan sisäministeri *Hillilän* neuvoja. *Pentti Kurkela* on kuitenkin maininnut haastattelussaan 1.6.1992 asiassa kohtaamistaan hankaluuksista 1940-luvulla.

lelle. Yhdistyslaki olisi saattanut muutenkin jäädä raamilaiksi, jonka ohitse käytäntö olisi kulkeutunut.[181]

Lainmuutosta perusteltiin sillä, että lain soveltaminen oli käytännössä aiheuttanut epätietoisuutta. Muutamat säännökset olivat osoittautuneet tarpeettomiksi, toiset taas sellaisiksi, että »yhdistysten itsehallinto-oikeutta oli aiheettomasti rajoitettu». Tällaisten säännösten noudattaminen ei ollut perustelujen mukaan »ainoastaan omiaan suuresti vaikeuttamaan lain vaatimusten täyttämistä yhdistysten toimihenkilöiden puolelta vaan myös lisäämään sosiaalihallituksen työtaakkaa lain noudattamisen valvonnassa ja siten epäsuorasti kohottamaan rekisteröimiskustannuksia». Esillä oli näin viranomaisnäkökulma toisin kuin yhdistyslakia säädettäessä, joskin myös yhdistysten tarpeet mainittiin.[182]

Uuden momentin lisäämistä perusteltiin sillä, että silloisen lain mukaan voitiin yhdistyksiltä *tulkita* puuttuvan oikeus luovuttaa päätösvalta asioissaan erityisille valtuutetuille. Asia olisi tullut avoimemmin argumentoiden esiin, jos olisi kerrottu, että yhdistyksissä oli jo pitkään valtuustoja mutta että VYhdL 12 §:n perusteella sellaisten valitsemista ei voitu pitää lainmukaisena.

Vuonna 1923 tehdyn lainmuutoksen jälkeenkään päätöksentekosäännökset eivät vastanneet yhdistysten tarpeita. Perusjäsenistöllähän eli liiton henkilöjäsenillä ei ollut mahdollisuutta osallistua suoraan päätöksentekoon toisin kuin ennen yhdistyslain säätämistä oli eräissä järjestöissä ollut. Vuonna 1934 annetulla lailla (aluksi 231/34 ja oikaistuna 380/34) VYhdL 12 §:ään lisättiin liittoäänestystä koskeva momentti. Säädösmuutoksen valmistellut lainvalmistelukunta esitti perusteluinaan seuraavan:

---

[181] Ks. *Merikoski* LM 1935 s. 208–209 ja *Halila* 1988 B s. 28. Tässä niinkuin muutamissa muissakin tutkimuksen kohdissa operoidaan mahdollisen historialla tavalla, jota kenties pidetään sekä epähistoriallisena että epätieteellisenä. Historiatieteessä on kuitenkin pidetty mahdollisena »kontrafaktuaalisen kysymyksenasettelun pohjalta lähtevää historiallista rekonstruointia». Ks. esim. *Ahti* s. 33 ja laajemminkin Ahdin kysymyksenasettelua s. 9–34. Esillä olevassa tutkimuksessa tyydytään vain hajahuomioihin mm. siltä osin, kuin se on tarpeen oikeusvertailevan aineiston taustojen selvittämiseksi.

[182] Ks. HE 1922:17 s. 2 ja LaVM 1922:1 s. 4. Lakiehdotuksen perusteluissa ei viitattu ulkomaisiin esikuviin. Sellaisena olisi kuitenkin voitu mainita Arsellin Ruotsissa vuonna 1919 valmiiksi saaman lakiehdotuksen 7.1 §. Se kuului: »I den mån ideell förening själv råder över sina stadgar, skola frågor om antagande eller ändring av desamma avgöras genom föreningsbeslut (föreningssammanträde, ombudsmöte o.s.v.)». Ks. *Arsell* s. 220–223. Ruotsissakin oltiin sillä kannalla, että mahdollisesti laadittavassa laissa tulisi sallia päätöksenteko muualla kuin jäsenten kokouksessa.

»Sen johdosta, että eräät suuret yhdistykset, joissa on jäseninä yhdistyksiä, eli n.s. liitot useasti sääntöjensä mukaan eivät pidä liittokokouksia edes joka vuosi, mutta niille kuitenkin saattaa olla tarpeen tällaisten kokousten väliaikoinakin saada jäsentensä mielipide selville esiintyvistä kysymyksistä, on yhdistyslain 12 §:ään 3 momenttina otettu lisäys, joka tekee mahdolliseksi äänestyksen toimittamisen jäseniä liittokokoukseen kutsumatta. Tämän lisäyksen johdosta on ollut tarpeen muuttaa myös 15 §:n säännöksiä, jotka koskevat m.m. yhdistyksen päätöksen moittimista.»[183]

VYhdL 12 §:ään vuonna 1934 tehty lisäys vaikutti samantyyppisesti lain kantavuuteen kuin yksitoista vuotta aikaisemmin tehty muutos. Lakiehdotuksen perusteluissa oli ensi kerran virallisasiakirjassa käytetty liiton käsitettä. Tästä saattoi syntyä se (virhe)käsitys, että saman tien olisi esitetty liiton määritelmä. Vaikka lainmuutosta oli perusteltu selkeämmin kuin edellisellä kerralla, taaskaan ei ollut pureuduttu toimivaltajakokysymysten ongelmiin.[184]

Lainmuutosta valmisteltaessa ei näy harkitun, millä tavoin jäsenyhdistyksissä toimitetaan liittoäänestys. Perusteluissahan oli vain mainittu, ettei *liiton* kokouksia enää tarvitsisi pitää. Avoimeksi jäi se, oltiinko liittoäänestyksessä sidottuja laissa muualla vaadittuun kokousmuotoon vai voitiinko äänestykset toimittaa toisinkin. Viranomais- ja järjestökäytäntö lähtivät omille teilleen tavalla, joka oli omiaan aiheuttamaan epävarmuutta järjestelyjen pätevyydestä.[185]

2.3. Oikeuskehityksen myöhempiä vaiheita

2.3.1. Järjestöorganisaatioiden kehittyminen

Yhdistysten organisaatiot kehittyivät (vanhan) yhdistyslain voimassa ollessa sellaisiksi, kuin niitä on kuvattu edellä. Järjestörakenteet ovat täydentyneet ja monipuolistuneet, mutta perusrunko on silti pysynyt usein miltei ennallaan vuosisadan alusta. Yhdistyslain voimassaolon loppuvaiheissakaan ei ollut kovin paljon sellaisia toimivaltajaosta johtuvia ongelmia, joita ei olisi voinut esiintyä jo 1920-luvulla.

Vuoden 1969 kansanedustajain vaalilakiin tuli säännöksiä rekisteröityjen puolueiden ehdokasasettelusta. Rekisteröidyillä puolueilla

---

[183] Ks. LVK 1930:25 (*F. Grönvall – Vilho Ebeling*) s. 2 ja samansisältöisesti HE 1931:6 s. 2.

[184] Toimivaltajaon osalta voidaan viitata myös VYhdL 11.4 §:ään, joka koski jäsenten erottamista. Ks. siitä jäljempänä s. 458–464.

[185] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806 sekä jäljempänä s. 669.

edellytettiin olevan vaalipiireissä organisaatio ja perusjärjestöjä, joihin yksityiset henkilöt kuuluvat. Laissa ei asetettu puolueorganisaatioille vaatimuksia, joita nämä eivät olisi täyttäneet jo vuosikymmeniä. Uutta olivat pakollinen jäsenäänestys sekä toimivaltajaon sääntely puolueen keskusorganisaation (puoluehallituksen) ja piiritason välillä.[186]

Myös vuonna 1946 säädetyssä työehtosopimuslaissa oli säännöksiä liittomuotoisista yhdistyksistä. Tämä laki ei kuitenkaan koskenut yhdistysten päätöksentekoa eikä näin tuonut muutoksia järjestöorganisaatioihin.

2.3.2. Järjestökäytäntö ja lain rajat

VYhdL 12 §:ään tehtyjen muutosten jälkeen olisi yhdistysoikeudessa saattanut olla mahdollista niiden railojen umpeutuminen, jotka olivat ennen itsenäisyyden aikaa ja vähän myöhemminkin erottamassa tieteisoppia, viranomaiskäytäntöä ja järjestötodellisuutta. Lain muuttamisella olikin huomattava vaikutus. Järjestökäytäntö ei murtautunut lain kehysten ulkopuolelle sillä tavoin kuin muuten olisi tapahtunut. Kokonaan ei lain pohjalla kuitenkaan onnistuttu pysyttäytymään. Tähän ei pitkään aikaan kiinnitetty järjestöelämässä huomiota siinä määrin kuin ilmeisesti olisi ollut aiheellista. Juuri siksi yhdistyslain legitiimisyys pääsi nousemaan tavallaan liiankin korkealle. Laista uskottiin saatavan ohjeita sellaisiinkin tilanteisiin, joita se ei koskenut, ja sitä luultiin noudatettavan silloinkin, kun näin ei tehty.[187] Tilannetta voidaan tarkastella esimerkkien valossa.

VYhdL 13.2 §:ssä oli määritelty päätöksentekoon vaadittava enemmistö mielipiteeksi, jonka hyväksi useimmat äänet on annettu. Eroa ei näin ollut tehty vaalien ja asiakysymysten välillä, mutta järjestöissä käytäntö eriytyi tämän vedenjakajan perusteella. Edellisissä vaadittiin suhteellista ja jälkimmäisissä ehdotonta enemmistöä. Merkitystä ei yleensä ollut edes sillä, mitä asiasta oli mahdollisesti määrätty säännöissä.[188]

Mitä kauemmin yhdistyslaki oli ollut voimassa, sitä enemmän pyrittiin tekemään VYhdL 12 §:n kohdealueeseen kuuluvia ratkaisuja muutenkin kuin kokoustilanteessa. Osa järjestelyistä oli lainmukaisia, osa ei. Asianmukaista oli se, että yhdistyksen kokous typistyi vaalitilaisuudeksi, jossa äänestettiin etukäteen täytetyillä vaalikuorilla. Estettä ei liioin ollut neuvoa-antavan postiäänestyksen toimittamiselle ennen varsinaista yhdistyksen kokousta. Lain-

[186] Ks. *Tarasti – Taponen* s. 280 ss. ja *Halila* 1991 s. 20–24.

[187] Ks. esim. *Halila* DL 1986 s. 389–392 ja *Halila – Tarasti* s. 14.

[188] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1150–1153 ja *Riitesuo* s. 361 ss.

mukaista ei sen sijaan ollut se, että päätöksiä ei aina tehty lainkaan kokoustilanteessa. Tällaisesta määrättiin usein sääntöjä alemmanasteisessa vaalijärjestyksessä.[189]

Yhdistyksissä oli yhdistyslain tultua voimaan ja VYhdL 12 §:n osalta muutetuksi ilmeistä tarvetta monimuotoisempiin organisaatioihin kuin laissa tunnuttiin sallittavan. Taustalla oli tässäkin se, että organisaatiot olivat entuudestaan monivivahteisempia, kuin niiden on jälkeenpäin uskottu olleen. Hallituksen alapuolelle pyrittiin antamaan merkittävääkin ratkaisuvaltaa valiokunnille mm. Lääkäriliiton spesialiteettilautakunnassa, ja hallituksen yläpuolelle haviteltiin hallintoneuvoston tyyppistä orgaania – tätäkin mm. Lääkäriliitossa.[190] Tämä johtui osin siitä, ettei yhdistyslakiin perustuvaa organisaatiorakennetta ollut täysin sisäistetty. Tilanne oli jossain määrin sellainen, kuin yhdistyksessä olisi ollut kaksi hallitusta. Joissain tapauksissa yritystoiminnassa mukana olleet pyrkivät rakentamaan osakeyhtiöistä tuttua organisaatiota myös yhdistyksiin kiinnittämättä huomiota näiden yhteisöjen välisiin eroihin.[191] Vasta vähitellen organisaatiot muotoutuivat sellaisiksi, että ne mahtuivat kohtuullisessa määrin joskaan eivät täydellisesti vallitsevan yhdistyslain tulkinnan rajoihin.

Hallintoneuvosto- ja valiokuntatyyppisiin toimielimiin ei kiinnitetty doktriinissa oikeastaan lainkaan huomiota. Tutkimatta jäi näin myös se, olisivatko ne voineet olla sopeutettavissa hieman arvoitukselliseksi jääneen, jäljempänä tarkasteltavan VYhdL 11.4 §:n kehyksiin.[192] Järjestelyt olivat toteutettavissa osin siksi, että ne perustuivat paitsi yhdistysten sääntöihin myös sääntöjä alemmanasteisiin ja siten yhdistysrekisteriviranomaisen tarkastuksen ulkopuolelle jääneisiin dokumentteihin. Kaiken kaikkiaan kysymys oli pehmeämmästä sopeutumisesta yhdistystoiminnan lakiperusteiseen sääntelyyn, kuin on osattu panna merkille. Tässäkään ei päässyt syntymään konflikteja, kun organisaatiomuutokset kehittyivät omalla painollaan ja kun ei ollut huomattu, mitä laki oikeastaan vaatii.

Järjestökäytännön kannalta on muistiin merkitsemisen arvoista myös se, että 1980-luvun jälkipuoliskolla riitti kasinotalouden huumassa yhdistysten

---

[189] Ks. jäljempänä s. 741.

[190] Ks. *Kauttu – Kosonen* s. 56–58.

[191] Ks. *Polvinen* s. 182–183, josta ilmenee, miten kokoomuspuolueessa haviteltiin Paasikiven tultua peräsimeen yritystoiminnalle tunnusomaista organisaatiota. Myös toimielimiä koskevassa käsitteistössä oli tuolloin vakiintumattomuutta ja hapuilevuutta. Polvinen mainitsee kokoomuksessa valitellun sitä, ettei puolueessa ollut hallitusta, kun siinä oli vain työvaliokunta.

[192] Ks. s. 458–464.

taloudenpidossa hallitustasoinen päätös hyvin yleisesti miltei missä tahansa sellaisessa asiassa, johon ei lain mukaan tarvittu nimenomaisesti ylempitasoista ratkaisua. Tähän vaikutti silloinen toimintaympäristö. Luotonantajat arvioivat löystyneen rahapolitiikan aikana asemansa vakiinnuttaneita järjestöjä luottokelpoisuuden osalta instituutio- eikä yrityskriteerein. Jäsenet, valtuutetut ja liiton henkilöjäsenet eivät halunneet puuttua talousasioihin tai edes saada niistä tietoa, kun riskejä pidettiin olemattomina. Sittemmin järjestökäytäntö on muuttunut; toimivaltajakoon ja vahingonkorvausvastuuseen on kiinnitetty vakavaa huomiota järjestöjen kokemien tappioiden myötä niin järjestöjen sisällä kuin sidosryhmissäkin.[193] Oikeudellinen doktriini ei ole tällä välin sinänsä tarkentunut. Oikeudellista merkitystä on kuitenkin tässäkin sillä, millainen paino annetaan järjestöissä eri vaiheissa vallinneelle käytännölle ja kulttuurille.

Esitetyistä olettamuksista huolimatta Suomen ja Ruotsin väliset erot kasvoivat Suomen itsenäistymisen jälkeen. Tämä tapahtui osin vaivihkaa ja huomaamattomasti, kun tilannetta ei arvioitu oikeustutkimuksessa ja kun siihen ei liittynyt erityistä dramatiikkaa. Merkittävänä rajapyykkinä oli kuitenkin vuosi 1919. Silloin Suomessa hyväksyttiin ensin yhdistyslaki ja sittemmin hallitusmuoto. Ruotsissa sen sijaan valmistui Arsellin ehdotus yhdistyslakiuudistukseksi. Siinä oli aikaisempaa enemmän otettu huomioon yhdistysten erimuotoisuus ja sääntelyä kaipaavat liittosuhteen ongelmat.[194]

Osaksi ehdotuksesta itsestään ilmenevistä syistä lainuudistus kariutui Ruotsissa tuolloin ja samalla tavoin on käynyt myöhemminkin. Järjestöjä ei olisi saatu helposti mahdutetuksi mihinkään lainsäätäjän valamaan muottiin. Vaikka tässä olisi juridis-teknisesti onnistuttukin, suuret järjestöt eivät olisi mitään lakia hevin hyväksyneet. Ne katsoivat itsemääräämisoikeuteensa eli yhdistysautonomiaan kuuluvan, ettei yhdistysten sisäiseen toimintaan puututa lainsäädäntötoimin eikä oikeastaan edes tuomioistuinratkaisuissa, mut-

[193] Esimerkkeinä voidaan tyytyä mainitsemaan TVK ja sen jäsenliitot. 1980-luvulla talousasiat olivat niiden liittokokouksissa ja valtuustoissa pitkälti rutiiniasioita. TVK:n konkurssin jälkeen on liitoissa teetetty vuosina 1992 ja 1993 lukuisia selvityksiä luottoratkaisujen sitovuudesta ja vastuuvapauden epäämisestä. Vastuuvapaus on monessa tapauksessa joko jätetty myöntämättä tai se on saatu aikaan äänestyksen jälkeen.

[194] Ks. *Arsell* s. 70–80. Vielä vuonna 1918 Suomen yhdistysoikeudessa viitattiin oikeuskelpoisuuden ja siihen liittyvän liittosuhdeproblematiikan osalta Ruotsin oikeuteen niin, että Suomen ja Ruotsin oikeuden pääteltiin olevan (Suomen) sortokauden jälkeen taas samoilla germaanisilla linjoilla. Ks. *Mannio* LM 1918 s. 59 av. 1 ja s. 60. Ks. erojen syntymisen syistä erityisesti siihen, miksi yhdistysoikeus on Suomessa legalistisempaa kuin Skandinavian maissa, *Tarasti – Halila* TfR 1983 s. 279.

ta eivät ne halunneet antaa juridisiksi henkilöiksi katsotuille jäsenyhdistyksilleenkään itsemääräämisoikeutta.[195]

Suomen yhdistysoikeudessa ei legalistisen perusasenteen vuoksi ryhdytty asettamaan kyseenalaiseksi laissa olevia sääntöjä eikä niistä johdettavia periaatteita. Tieteisopissa ryhdyttiin näin operoimaan jäsenoikeuksien systematisoinnilla, yhdenvertaisuusperiaatteella sekä sellaisella itsemääräämisoikeuskäsityksellä, jonka mukaisesti oikeuskelpoinen yhdistys tekee itse laissa osoitetuissa rajoissa omat päätöksensä. Tähän liittyi myös yhdistyksen haaraosastoista käyty keskustelu.[196] Vaikka yhdistysoikeus saattoi jälkeenpäin tarkasteltuna vaikuttaa sekä julkisoikeuspainotteiselta että kasuistiselta, tiettyjä lakiperusteisia seikkoja pidettiin itsestäänselvyyksinä. Niitä ei horjutettu esim. sen vuoksi, että järjestöissä olisi ollut tarvetta joustavampiin järjestelyihin. Ruotsissa sen sijaan taivuttiin mm. liittosuhteiden osalta justifioimaan sitä, mitä järjestöissä tapahtuu. Vasta vuosikymmenten kuluttua järjestökäytäntöön ryhdyttiin suhtautumaan Ruotsin tuomioistuimissa tältä osin kriittisesti.[197]

Suomessa yhdistykset ovat saaneet itse valita jäsenensä ja jäsenillä on ollut oikeus erota yhdistyksestä enintään vuoden irtisanomisajan kuluttua sekä viedä erottamisasia tuomioistuimen tutkittavaksi. Ruotsissa jäsenyyttä havittelevalla on voinut olla olennaisen intressin vuoksi jäseneksipääsyoikeus yhdistykseen, eroamisoikeutta on voitu rajoittaa säännöissä olennaisesti eikä erottamisen riitauttamista koskevaa kannetta ole aina otettu tutkittavaksi tuomioistuimissa. Jäsenyyden syntyminen on Suomessa toisin kuin Ruotsissa vaatinut jäseneksi tulevan yksilöidyn tahdonilmaisun.[198]

Erilaiset yhdistysautonomiakäsitykset ovat vaikuttaneet siihen, millaista yhteisöä on saatettu pitää Suomessa ja Ruotsissa oikeuskelpoisena. Liittosuhteen yläyhdistystä kuvaamaan on Ruotsissa kehitelty käsitteet *huvudorganisation* ja *överorganisation*. Näistä edellinen tarkoittaa sellaista yläyhdistystä, liittoa, jollainen myös Suomessa voi olla liittokokonaisuuden osana. Sellaisen jäsenyhdistykset ovat Suomenkin mittapuun mukaan oikeuskelpoisia, eli ne tekevät itse päätöksensä samoissa rajoissa kuin yhdistyksien tulee Suomen lain mukaan menetellä. Överorganisation puolestaan kuvaa liittosuhteen yläyhdistystä, joka voi esim. määrätä jäsenyhdistyksensä hallitus-

[195] Ks. *Hemström* 1972 s. 2–3.

[196] Ks. edellä s. 72–74.

[197] Ks. NJA 1982 s. 853–863, jossa on kysymys yhdistyksen säännöissä olevan välityslausekkeen pätevyydestä, ja sen johdosta esim. *Sigeman* s. 590.

[198] Ks. esim. *Hemström* 1988 s. 103–105 ja 113–116 sekä Tanskan ja Norjan osalta jäljempänä s. 241 ja 251.

ten jäsenet ja kumota jäsenyhdistyksissä tehtyjä päätöksiä. Suomessa 1950-luvulla käydyn keskustelun terminologian mukaisesti överorganisation kuvaa sellaista (pää)yhdistystä, johon kuuluu epäitsenäisiä haaraosastoja. Erona Suomen ja Ruotsin oikeuden välillä on ollut se, että epäitsenäiset haaraosastot eivät ole olleet Suomessa oikeuskelpoisia, kun taas överorganisation-kokonaisuuteen kuuluvat »jäsenyhdistykset» eli paljolti Suomen haaraosaston tyyppiset yhteenliittymät ovat täyttäneet Ruotsissa oikeuskelpoiselle yhdistykselle asetetut vaatimukset.[199]

Yhdistyksen päätöksenteko-organisaatiota koskevat säännöt ja periaatteet pyrittiin johtamaan Suomessa omaksutun opin mukaisesti normaalein laintulkintamenetelmin ensisijaisesti VYhdL 12 §:stä.[200] Liittomuotoisten yhdistysten päätöksenteon ongelmat tulivat kirjallisuudessa esiin pääasiallisesti vasta sotien jälkeisenä aikana. Asia ajankohtaistui, kun lainvalmisteluehdotuksissa oli jouduttu pohtimaan liittomuotoisten yhdistysten sääntelykysymyksiä.

Merikosken ja Kurkelan valmistelemissa lakiehdotuksissa pyrittiin määrittämään kiinteä liitto ja kytkemään liittosuhteisiin yleensäkin tiettyjä oikeusvaikutuksia.[201] Vuonna 1976 mietintönsä jättänyt oikeusministeriön työryhmä tuntui kiinnittävän kovin vähän huomiota liittomuotoisten yhdistysten ongelmiin ja toimivaltajakokysymyksiin.[202] Saraviidan mietinnön julkaisemisen jälkeen kirjoittamasta de lege ferenda -painotteisesta artikkelista käy

---

[199] Ks. *Källström* s. 30 ss., *Källström* 1987 s. 12–14 ja *Hemström* 1985 s. 259 ss. Ks. myös oppihistoriallisesti *Arsell* s. 70 ss. ja *Sjöstrand* s. 16 ss.

[200] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 66–67 ja *Toiviainen* 1982 s. 92–93.

[201] Merikosken vuonna 1951 valmistuneessa ehdotuksessa käsiteltiin paljonkin liittojen oikeuskysymyksiä. Huomattava osa ehdotuksista ei kuitenkaan koskenut varsinaisia toimivaltajakokysymyksiä, ja osa liittoihin vaikutuksensa ulottamaan tarkoitetuista ehdotuksista olisi koskenut myös muita yhdistyksiä. Toisin kuin 1980-luvulla, tärkeänä pidettiin tiettyjen toiminta- ja muiden sääntömuutosten hankaloittamista. Toimivaltajaon kannalta ajankohtaisiksi kysymyksiksi havaittiin Merikosken ja Kurkelan valmistelutyössä liiton oikeus erottaa jäsenyhdistyksiensä henkilöjäseniä sekä (kiinteän) liiton mahdollisuus moittia jäsenyhdistyksiensä päätöksiä eräissä tapauksissa. Vain jälkimmäisestä seikasta laadittiin säännösehdotukset (Merikosken ehdotuksen 15 a ja 15 b § ja lainvalmistelukunnan ehdotuksen 15 a §). Ehdotuksissa ei katsottu olevan kysymys vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta lakiin niin kuin ei lakiehdotuksissa muiltakaan osin. Tässä mainitut asiat eivät olleet erityisesti esillä 1980-luvun säädösvalmistelussa, vaikka toimivaltajakoseikat niin asiakysymyksissä kuin vaaleissa olivat muuten laajalti pohdittavina. Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 465–467 sekä LM 1952 s. 12–17 ja LVK 1958:6 s. 2–7. Merikoski oli myöhemminkin sitä mieltä, että juuri liittojen tarpeiden vuoksi yhdistyslaki kaipasi uudistamista. Ks. *Merikoski – Vilkkonen* s. 37.

[202] Ks. OM 1976:11 s. 3, 137–142 ja 150–152.

kuitenkin päätteleminen, että liittojen oikeuskysymykset olivat askarruttaneet ainakin Saraviitaa, työryhmän puheenjohtajaa. Toisin kuin liittosuhteista aikaisemmin kirjoittaneet Saraviita asetti ainakin kysymyksenalaiseksi siihenastisen lainopin ja viranomaiskäytännön liittomuotoisten yhdistysten toimivaltajakokysymyksissä.[203]

> Saraviidan ajatukset eivät ole menettäneet merkitystään lainmuutoksien jälkeenkään. Ne ovat oppihistoriallisestikin yhä huomionarvoisia. Niiden mukaisesti yhdistysoikeuden katsottiin 1970-luvun jälkipuoliskolla vieraantuneen oikeustodellisuudesta ja järjestöelämän tarpeista. Tuolloin oli yhä vallalla se käsitys, että ensiksi doktriinissa ja sitten myös laissa tulisi hyväksyä siihenastista kiinteämpi liittosuhde autonomiakäsitystä tarkistamalla. 1980-luvulla suunta oli jo kääntynyt. Järjestöelämän keskittymistä ei haluttu tukea ainakaan yhtä ohjelmallisesti ja selkeästi kuin aikaisemmin tehtiin tai olisi luultavasti tehty, jos lainuudistus olisi toteutunut. Vasta jälkeenpäin saatetaan havaita, että 1950-luvulla hyväksyttiin sellaista, joka on sittemmin herättänyt vastaväitteitä.

2.3.3. Lisänäkökohtia yhdistysrekisteriviranomaisen ratkaisukäytännöstä

Oikeusministeriön yhdistysrekisteritoimistossa kohdattiin vanhan yhdistyslain voimassaolon viimeisinä vuosikymmeninä jännite lain niukkojen säännösten tarjoamien vähäisten variaatioiden ja järjestöjen moninaisten tarpeiden välillä. Enemmänkin kuin ongelmallisen sisäisen käytännön ohella turvauduttiin laintulkinnassa Merikosken ja Kurkelan auktoriteettiin varsinkin kommentaariteoksessa »Yhdistyslainsäädäntö selityksineen» esitettyjen kannanmääritysten osalta. Vuonna 1982 ilmestynyt »Yhdistys- ja säätiörekisteriopas» ei liioin ollut edes epävirallinen viranomaiskäsikirja, vaikka sen kirjoittaja oli toiminut yhdistysrekisteritoimistossa. Viranomainen ei pitänyt kaikkea siinä esitettyä käytäntönsä mukaisena.[204]

> *Pentti Kurkela*, joka oli yhdistysrekisteritoimistossa vuosina 1947–1952 apulaistoimistopäällikkönä ja vuosina 1952–1956 toimistopäällikkönä, toimi sittemmin oikeusministeriössä lainvalmistelutehtävissä ja valmisteli mm. yhdistyslakiuudistusta. Samaan aikaan Kurkela kirjoitti artikkeleita yhdistysoikeudesta ja laati uuden painoksen Merikosken yhdistyslakikommentaarista. Tämä antaa aiheen ainakin kahteen päätelmään: Kurkela oli sääntötarkastaja, joka oli viimeistään

[203] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 798 ss.

[204] Kalevi Sadeluodon antama tieto.

> 1950-luvulla perehtynyt hyvin yhdistysoikeudelliseen kirjallisuuteen, ja tutkija, joka kommentaarin uutta painosta laatiessaan hallitsi viranomaiskäytännön. Kurkela ei kuitenkaan tutkijana perustanut kannanottojaan viranomaiskäytäntöön enempää kuin Merikoski oli tehnyt, vaikka rekisterin ratkaisuja on kommentaarin toisessa painoksessa enemmän kuin ensimmäisessä. Vuosina 1935–1955 olikin kertynyt kiintoisaa materiaalia kommentaarissa esiteltäväksi. Vaikka hän ei suoranaisesti perustanut kannanottojaan viranomaiskäytäntöön, hän ei myöskään kritisoinut tehtyjä ratkaisuja.[205]

Toisen maailmansodan jälkeen hyväksyttiin yhdistysten sääntöihin aikaisempaa kiinteämpiä liittosuhdetta koskevia määräyksiä. Erityisen merkittävä oli Rakennustyöläisten liiton sääntömuutosta koskeva rekisteröintipäätös, jonka KHO vahvisti päätöksellään 23.9.1953 T 4106. Sen ydinsisällön mukaan alayhdistyksen säännöt eivät saaneet olla ristiriidassa liiton sääntöjen kanssa. Pitkälle vietynä tämä olisi saattanut mahdollistaa sen, että liiton säännöissä vahvistetaan kaikki olennaiset liittorakenteeseen kuuluvien yhdistysten asiat. Niin ikään suhtauduttiin aika ajoin entistä liberaalimmin hallituksen mahdollisuuteen delegoida ratkaisuvaltaansa. Kuten jäljempänä havaitaan, kummassakin tapauksessa saatettiin hyväksyä myös sellaista, mitä ei oppaissa tai kommentaareissa pidetty omaksutun linjan mukaisena.

Laintulkintaan vaikutti keskeisissä asioissa kaksi huomionarvoista näkökohtaa. Yhtäältä arveltiin itsemääräämisoikeuden voivan toteutua joissain rajoissa liittokokonaisuuden piirissä eikä vain yksittäisissä yhdistyksissä. Toisaalta väljää laintulkintaa pidettiin mahdollisena siksi, että laki oli laadittu (lähinnä) henkilöjäsenyhdistyksiä varten. Kumpikin lähtökohta oli kyllä ymmärrettävä mutta samalla ongelmallinen. Lähestyvän lainuudistuksen kannalta oli merkittävää, että pian 70-vuotiaan lain säännöksiä saatettiin ajatella tulkittavan joissain tapauksissa vapaammin kuin uuden lain samansisältöisiä säännöksiä. Uutta lakia ei käynyt hevin tulkitseminen sanamuotonsa ja esitöiden vastaisesti, kun taas erityisesti väljäsisältöisten säännösten tulkinta oli vuosikymmenien mittaan voinut irtautua sanamuodosta ja alkuperäisestä tarkoituksesta.

---

[205] Ks. Merikosken tavasta käyttää yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja *O. Suviranta* OT 1986 s. 443–446. Kurkelan osalta voidaan viitata myös hänen haastattelulausuntoonsa tekijälle 2.6.1992. Ks. siitä, miten lakikommentaarin ensimmäisessä painoksessa on hyödynnetty viranomaisratkaisuja, *Merikoski* 1935 B s. 70.

E Vuoden 1989 yhdistyslaki – jatkuvuus- ja epäjatkuvuuskohtia

1. Nykyisen yhdistyslain säätäminen ja relevantti tausta-aineisto

Toisen maailmansodan jälkeen Suomessa on valmistunut huomionarvoisia toteutumatta jääneitä ehdotuksia yhdistyslain osittaiseksi uudistamiseksi.[206] Ainoastaan vuonna 1963 annettu hallituksen esitys on johtanut lain muuttumiseen, tässä tapauksessa eräiden teknisten, lähinnä yhdistysten rekisteröimiseen vaikuttaneiden lain kohtien tarkistamiseen.[207] Vaikka Merikosken ja Kurkelan laatimat ehdotukset raukesivat tyhjiin, ne ovat yhä merkittäviä aikansa ajattelua ja oikeuskäsityksiä ilmentäviä historiallisia lähteitä, niin kuin edellä on käynyt ilmi.

Vuosina 1975–1976 toimineen oikeusministeriön työryhmän mietintö »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä» oli tarkoitettu lainuudistuksen mahdollisen jatkovalmistelun pohjaksi.[208] Vuonna 1978 asetettiinkin laajapohjainen yhdistyslakikomitea. Se sai kuitenkin tehtäväkseen lain kokonaisuudistuksen valmistelemisen tukeutumatta aikaisempiin ehdotuksiin. Tämän mukaisesti komitea toimikin; komiteanmietinnön (KM 1984:1) pohjalta voitiin aikanaan päätyä lain kokonaisuudistukseen. Uudistuksen saaman sisällön vuoksi varhemmin valmistuneita ehdotuksia ei voida lukea osaksikaan nykyisen yhdistyslain esitöihin, eikä niihin näin tarvitse turvautua nykyisten legaalinormien historiallista taustaa jäljitettäessä. Ne voivat silti olla huomionarvoisia yhdistysoikeuden lähteitä sisältönsä vuoksi.[209]

Nykyisen yhdistyslain säätämisen yleisiä vaiheita on selvitetty siksi seikkaperäisesti, että tässä voidaan tyytyä kertaamaan pääkohtia:[210]

– Komiteanmietinnön valmistuttua käynnistettiin laaja lausuntokierros. Lausuntoyhteenvedosta (OM 1985:1) ilmenevällä tavalla uudistusta pidettiin tarpeellisena ja kiireellisenä. Vaikka komment-

---

[206] Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 11–34, LVK 1958:6 ja OM 1976:11 sekä niiden johdosta KM 1984:1 s. 50–55 ja *Halila* LM 1989 s. 1124.

[207] Ks. lainmuutoksesta HE 1988:64 ja LaVM 1963:6.

[208] Ks. toimenpide-ehdotuksista ja niiden kariutumisesta OM 1976:11 s. 1–3, KM 1984:1 s. 54–55 ja 89 sekä *Halila* LM 1989 s. 1125–1126.

[209] Ks. KM 1984:1 s. 89–90 ja *Halila* LM 1989 s. 1127–1128.

[210] Ks. *Halila – Tarasti* s. 8–9 ja *Halila* LM 1989 s. 1127 ss.

teja esitettiin lukuisista yksityiskohdista, lausunnot eivät johtaneet valmistelun jatkovaiheissa linjausten muuttamiseen.
- Oikeusministeriön virkamiestyöryhmä (Gustav Bygglin, Rauno Vanhanen ja Kalevi Sadeluoto) sai runsaan vuoden työskentelyn jälkeen maaliskuussa 1987 valmiiksi ehdotuksen hallituksen esitykseksi (uudeksi) yhdistyslaiksi. Tämä rakentui olennaisissa kohdissa joskaan ei kaikissa yksityiskohdissa komiteanmietinnön varaan.
- Laintarkastuskunta (Göran Portin, Reino Ketola ja Timo Silenti) teki marraskuussa 1987 valmistuneessa lausunnossa runsaasti lähinnä teknisiä säännösmuutosehdotuksia. Pääosa niistä otettiin huomioon valmisteltaessa oikeusministeriössä hallituksen esitystä.
- Ehdotus hallituksen esitykseksi oli esillä hallituksen iltakoulussa huhtikuussa 1988. Siihen tehtiin yksi muutos. HE annettiin eduskunnalle 27.5.1988. Eduskunnassa siihen tehtiin muutoksia, jotka perustuivat perustuslaki- ja lakivaliokunnan mietintöihin. Nämä mietinnöt sisältävät merkittäviä oikeustilaan vaikuttavia kannanottoja myös HE:n perusteluihin.
- Eduskunta hyväksyi lain 7.3.1989 lakivaliokunnan ehdottamassa muodossa. Tasavallan presidentti vahvisti lain (503/89) 26.5.1989. Tuolloin annettiin myös yhdistysrekisteriasetus (506/89). Ennen 1.1.1990 tapahtunutta lain voimaantuloa ulkomaalaisia koskevia säännöksiä oli muutettu 29.12.1989 annetulla lailla (1331/89).

2. Toimivaltajakokysymykset lainuudistusprosessissa

Yhdistyslakikomiteassa oli puhutuin asiakysymys suhteellista vaalitapaa koskeva sääntely. Se ei edes sivua toimivaltajakoa, vaikka se koskeekin päätösvallan käyttämistä. Toimivaltajako ei aiheuttanut lainvalmistelun aikana erityisiä kiistoja. Yhdistyslakikomitean mietinnön innovatiivisimpaan osaan kuului silti päätösvallan käyttämisen tasojen sääntely.[211]

---

[211] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1129–1130. Sekin kanta on esitetty, että liittojen asema olisi ollut komiteatyössä etualalla. Ks. *Sevón* JFT 1982 s. 480. Lopputuloksen kannalta liittojen asema oli toki tärkeä, mutta komiteatyössä oli ongelmallisinta vaalitapojen sääntely kaikkien yhdistystyyppien osalta. Muuten kiinnitettiin paljon huomiota yhdistysten erimuotoisuuteen sääntelytavoitteiden kannalta. Esillä olevassa yhteydessä saatetaan kiinnittää huomiota siihen, että yhdistyslakikomiteassa oli puolue-, työmarkkina- ja urheiluorganisaatioista vain keskusjärjestötason edustusta niin kuin komiteoissa yleensäkin. Tähän sisältyi se vaara, että ehdotuksissa olisi otettu yksipuolisesti huomioon vain yläyhdistysten intressejä. Uhka ei toteutunut ainakaan keskeisimmissä kysymyksissä, mutta komiteatyöskentelyssä oli epäilemättä esillä enemmän keskusjärjestö- kuin jäsenjärjestönäkökulma.

Periaatteellisesti uutta oli se, että päätösvaltaa voisivat käyttää muutkin kuin jäsenet ja valtuutetut, kun päätöksentekijöiden joukkoon esitettiin liiton henkilöjäseniä. Vastaavaa ei ole mahdollistettu muissa keskeisissä yhteisösäädöksissä. Toimivaltajaosta ei sen sijaan ollut kyse toisessa merkittävässä uudistuksessa, postitse tai erillisissä äänestystilaisuuksissa tapahtuvan päätöksenteon sallimisessa.[212]

Lainuudistuksen tarkoituksena oli poistaa päätösvallan käyttämistä rajoittavia esteitä. Pyrittiin osoittamaan selkeästi, millä tavoin mikin päätöksentekijäin ryhmä voi tehdä päätökset eri asioissa. Yhtäältä haluttiin lisätä yhdistysten valinnanmahdollisuuksia ja toisaalta poistaa VYhdL 12 §:n tulkintaongelmat.[213] Jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojan heikentäminen sekä helpoksi tehty siirtyminen kokousmenettelystä jäsen- tai liittoäänestykseen liittyivät samaan kokonaisuuteen toimivaltajakoon sinänsä kuulumattomina asioina.[214]

Liittosuhteen sääntelyn kannalta oli merkittävää se, että (uuden) lain mukaan yhdistyksen sääntömuutokseen voidaan vaatia sellaisen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys kuuluu suoraan tai välillisesti.[215] Toimivaltajakoa koski myös valtuutettujen kiintiöinnin sääntely, johon tehtiin komiteanmietintövaiheen jälkeen soveltamisalatarkistus.[216]

Yhdistyslakikomiteassa tehtiin ratkaisut paljossa periaatteelliselta pohjalta ja järjestöelämän yleisiä tarpeita silmällä pitäen. Päätösvallan käyttämistä ja vaalitapoja koskevissa asioissa pidettiin komitean kokoonpano huomioon ottaen melko vähän silmällä ehdotusten vaikutuksia komiteassa edustettuina olevien järjestöjen toimintaan. Vielä vähemmän puolueet ja taloudelliset etujärjestöt osasivat valvoa tältä osin etuaan komiteanmietinnön valmistumisen ja hallituksen esityksen antamisen välisenä aikana.

> SKDL:ää komiteassa edustanut jäsen havaitsi yhteisymmärryksen jo synnyttyä, että puolue joutuisi muuttamaan sääntöjään liittokokousedustajien vaalin osalta, mikäli se mieli säilyttää enemmistövaalitavan. Tämä olisi ollut silloisessa poliittisessa tilanteessa erityisen hankalaa. Asia ratkaistiin komiteassa siirtymäsäännösten avulla; ei näet haluttu purkaa sitä periaateratkaisuksi ymmärrettyä päätöstä, jonka

---

[212] Ks. KM 1984:1 s. 104, HE 1988:64 s. 11 ja *Halila* LM 1989 s. 1131–1132.

[213] Ks. KM 1984:1 s. 104 ja HE 1988:64 s. 10–11. Vrt. OM 1976:11 s. 150–151 ja *Saraviita* LM 1977 s. 804–806.

[214] Ks. KM 1984:1 s. 108–111 ja HE 1988:64 s. 11–13 sekä *Halila* LM 1989 s. 1130–1132 ja 1134 av. 23.

[215] Ks. YhdLE 20.3 § ja KM 1984:1 s. 227–228.

[216] Ks. YhdLE 16 §, KM 1984:1 s. 207–212 ja *Halila* LM 1989 s. 1144.

mukaan jäsen- ja liittoäänestyksissä vaali on pääsääntöisesti suhteellinen vaali toisin kuin kokousvaaleissa.[217]

SDP:n sääntöuudistuskaavailussa pidettiin vuonna 1990 selvänä sitä, että puoluekokousedustajien vaalissa ennakko- ja varsinaisen äänestyksen vaalitavat voivat olla keskenään erilaisia, niin kuin ne olivat olleet VYhdL 12.3 §:ään perustuvissa säännöissä sinänsä kyseenalaisella tavalla aikaisemmin. Tämä oli kuitenkin virhearvio.[218] Mm. Suomen Keskustan sääntöuudistuksessa koettiin vuonna 1990 yllätykseksi se, että tietty määrä puolueen jäsenyhdistyksiä (piirejä) ei (enää) voi vaatia koolle ylimääräistä puoluekokousta.[219]

Yhdistyksissä ei ollut yleisesti havahduttu siihen, että niiden säännöissä oli runsaastikin aikaisemman yhdistyslain vastaisia kohtia. Lakia uudistettaessa ei siksi kiinnitetty asianmukaista huomiota YhdL 64 §:ään. Kyseisen lainkohdan mukaan (uuden) lain vastaisten sääntöjen määräysten asemesta sovelletaan YhdL:n säännöksiä.[220] Jos esim. edellä esitetyt tilanteet olisi pantu merkille lainuudistusprosessin aikana, yhdistyslain uudistaminen ei kenties olisi ollut yhtä helppoa toteuttaa kuin se oli, ja laki olisi saattanut saada joiltain osin toisenlaisen sisällön.

Toimivaltajakoa koskevien sääntöjen uudistamisessa oltiin yhdistyslakikomiteassa verrattain konservatiivisia lukuun ottamatta edellä selviteltyjä sinänsä toki hyvinkin merkittäviä muutoksia. Lainuudistuksen jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä ei poikettu omaksutusta peruslinjasta. Tämän mukaisesti lakiin ei kirjoitettu kiinteitä liittoja koskevia (pakottavia) säännöksiä, eikä siinä siten määritelty tätä niin kuin ei mitään muutakaan liittotyyppiä.[221] Keskeisenä syynä oli se, että yhdistysten haluttiin voivan päättää kaikissa tilanteissa omasta organisaatiostaan.[222] Hallituksen ja päätösvallan

---

[217] Ks. YhdLE 51.3 § ja KM 1984:1 s. 311–312, vrt. YhdL 68 § ja HE 1988:64 s. 81. Vaalitapaa koskevat ratkaisut tehtiin komitean kokouksessa 20/1983 18.10.1983. Ks. asian johdosta jäljempänä s. 669–670.

[218] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806, *Halila – Tarasti* s. 226, *Halila – Riitesuo* s. 17 ja *Halila* 1991 s. 153–168.

[219] Puolue muutti sääntöluonnostekstin mm. mainitulta osaltaan, ennen kuin se vietiin ehdotuksena puoluekokoukseen. SDP:n muutettuihin sääntöihin kyseinen määräys oli onnistuttu saamaan vuonna 1990. Ks. siitä sekä ratio legiksestä *Halila* 1991 s. 115–116.

[220] Ks. *Halila – Tarasti* s. 572–573.

[221] Ks. KM 1984:1 s. 99–104, *Halila* Kanava 1984 s. 474–475 ja *Halila – Tarasti* s. 10.

[222] Ks. KM 1984:1 s. 100–101 ja 103 sekä HE 1984:1 s. 15. Jäljempänä tarkemmin pohdittavaksi tulevalla tavalla on huomionarvoista se, miten ensin komiteanmietinnössä ja sitten hallituksen esityksessä perusteltiin yhdistysten päätäntävallan vain niukasti pakottavaa sääntelyä yhdistysautonomialla. Osakeyhtiölakia uudistettaessa ei vastaavaa perustelua esitetty.

käyttäjien välistä suhdetta ei liioin tarkistettu muuta kuin eräissä yksityiskohdissa.[223]

Yhdistyksen johtavalle toimihenkilölle ei annettu sellaista orgaaniasemaa kuin osakeyhtiön toimitusjohtajalle osakeyhtiölain mukaan. Vaikka vaihtoehtoisuutta yleisesti ottaen tuntuvasti lisättiinkin, hallituksen ja (muun) toimivan johdon asemasta ei otettu lakiin sellaisia säännöksiä, joissa olisi sallittu omaksutusta ratkaisusta poikkeaminen. Muista yhdistyksen edustajista kuin hallituksesta ja nimenkirjoittajista ei uuteenkaan lakiin tullut säännöksiä.[224]

Pitäytyminen yhdistysoikeuden perinteisessä sääntelytavassa näkyi myös siinä, ettei osakeyhtiö- ja osuuskuntalakeja omaksuttu sanottavassa määrin (uuden) yhdistyslain esikuviksi. Toimivaltajaon niin kuin monen muunkin kohdealueen sääntelytiheys on yhdistyslaissa harvempi kuin em. kaupallisia yhteisöjä koskevissa säädöksissä.[225] Tietyt asiat haluttiin jättää käytännön varaan ja siten osaksi muotoutumaan sen tarpeiden mukaisesti. Laintulkintaa on kuitenkin vaikea perustaa siihen, johtuuko säännösten puuttuminen jostain asiasta sen jättämisestä käytännön varaan vai siitä, ettei kohdealueella ole katsottu voitavan hyväksyä minkäänlaisia järjestelyjä. Toimivaltajaon osalta voidaan mainita esimerkkinä säännösten puuttuminen toimivallasta hallitustason alapuolella. Toimivaltajaon osalta pyrittiin sääntelyssä yleisesti ottaen pitäytymään pääkohdissa ja seikoissa, joissa oikeustilan muuttaminen käy päinsä vain lakitasoisesti.[226]

Osakeyhtiölain on sanottu palvelevan ensisijaisesti muuta kuin pienimuotoista yritystoimintaa; yhtiöhallintoa koskevat säännöksetkin on katsottu kirjoitetun tätä tarkoitusta silmällä pitäen.[227] Yhdistyslain organisaationormeja ei ole kohdistettu mitään yhdistystyyppiä varten. Enää ei voida sanoa, että säännökset olisi laadittu ajatellen ensisijaisesti yhdistyksiä, joissa organisaatio on yksinkertainen ja jäseninä pääasiassa yksityisiä henkilöitä.[228] Vaihtoehtoisuuden lisäämisellä on pyritty palvelemaan erilaisten järjestöjen tarpeita.[229] Kun yhdistyslaki on sanan aidossa merkityksessä yleislaki, ainakaan enää ei ole käyttöä sille argumentille, että yhdistysoikeutta voidaan rakentaa ja kehittää säännöksistä piittaamatta, kun laki on laadittu pelkästään henkilöjäsenyhdistyksiä varten.

---

[223] Ks. KM 1984:1 s. 255–256. Vrt. HE 1988:64 s. 57.
[224] Ks. KM 1984:1 s. 257. Vrt. HE 1988:64 s. 57.
[225] Ks. KM 1984:1 s. 102 ja *Halila* DL 1986 s. 386–387.
[226] Ks. *Halila* DL 1986 s. 361–364 ja 386–393.
[227] Ks. esim. HE 1977:27 s. 54–55 ja *Halila* DL 1986 s. 382.
[228] Ks. esim. *Halila* Kanava 1984 s. 477–478 ja *Halila* DL 1986 s. 384–385.
[229] KM 1984:1 s. 99 ja 103, *Halila* DL 1986 s. 376–377 sekä *Halila – Tarasti* s. 11.

3. Jatkuvuutta ja katkoja toimivaltajakosääntelyssä

Yhdistyslakiuudistuksen mukanaan tuomista muutoksista merkittävimpiä oli päätösvallan käyttäjien ja päätöksentekotapojen erottaminen toisistaan. Kysymyksessä on uusi ajattelutapa, joka lyönee itsensä lävitse järjestöelämässä vain hitaasti.[230] Uutta on liittosuhteiden sääntelyssä liiton henkilöjäsenille eli muille kuin yhdistyksen jäsenille tai näiden edustajille (valtuutetuille) varattu mahdollisuus osallistua yhdistyksen päätöksentekoon (YhdL 19 §). Merkittävä uutuus on myös ylä- ja alayhdistysten toimivaltajakosuhteiden sääntely.

Lakiin ei tullut olennaista muutosta päätösvallan käyttäjien ja yhdistyksen hallituksen väliseen toimivaltajakoon.[231] Aikaisempaan tapaan on muiden yhdistyksen edustajien kuin hallituksen ja nimenkirjoittajien asema kokonaan sääntelemättä. Sisältöön vaikuttavia muutoksia ei ole haviteltu päätösvallan käyttämisen dynaamiseksi luonnehdittavaan osaan – päätösvallan pidättämiseen, delegoimiseen eikä ohjeiden antamiseen.[232] Yhdistyslain esitöissä on painotettu milloin muutosta, milloin muuttumattomuutta.[233] Tällaisessa asiassa on viime kädessä kysymys lainvalmistelijan, lainsäätäjän tai laajemminkin aikalaisten käsityksistä. Pelkille vaikutelmille ei voida antaa perustavaa merkitystä laintulkinnassa, ovatpa ne miten aitoja tahansa.

Käsitykset jatkuvuudesta ja epäjatkuvuudesta vaikuttavat kuitenkin olennaisella tavalla siihen, miten oikeus kehittyy lain kokonaisuudistuksen tultua toteutetuksi. Ääritapauksessa on saatettu epärealistisestikin pyrkiä siihen, että koko aikaisempaa oikeustilaa koskeva muisti, samoin kulttuuri, olisi tullut nollatuksi. Toiselta puolen on voitu menetellä, niin kuin mitään ei olisi tapahtunut. Näkökulmaeroa karakterisoidaan jäljempänä oikeudellisen erittelyn osana asianomaisissa yhteyksissään. Sitä ennen saatetaan muutaman esi-

---

[230] Yhdistysten säännöissä on yhä yleisin määräys, jonka mukaan yhdistyksen toimielimiä ovat päätösvaltaa käyttävä yhdistyksen kokous ja yhdistyksen asioita hoitava hallitus. Asianmukainen ilmaisu olisi se, että yhdistyksen päätösvaltaa käyttävät jäsenet kokouksessa ja että yhdistyksen asioita hoitava toimielin on hallitus. Kysymys ei ole vain sananvalinnasta vaan ajattelutapaeroista.

[231] Ks. erityisesti YhdL 23 §, vrt. VYhdL 14 § sekä KM 1984:1 s. 255–256 ja HE 1988:64 s. 56–57.

[232] VYhdL 18.1 §:n mukaan hallituksen tuli hoitaa yhdistyksen asioita mm. yhdistyksen kokouksen »antamain ohjeiden» mukaan. YhdL 35 §:ssä ilmaisu on korvattu sanoilla »yhdistyksen päätösten mukaan». Ks. tästä s. 384–387.

[233] Lain esitöissä ei ole kerätty erikseen kohtia, joissa olisi painotettu joko muutoksia tai muuttumattomuutta, vaan asiat tulevat esiin limittäin. Ks. yleisperusteluista KM 1984:1 s. 99 ss. ja HE 1988:64 s. 7 ss. Ks. myös *Halila* DL 1986 s. 386 ss.

merkin valossa tarkastella sitä, missä rajoissa oikeustila on voinut alkaa kehittyä.[234]

Vanhassa yhdistyslaissa ei ollut säännöksiä yhdistyksen päätöksenteon sitomisesta liiton myötävaikutukseen eikä liittosuhteesta liittoäänestystä koskevaa VYhdL 12.3 §:ää lukuun ottamatta toimivaltajaon kannalta muutenkaan. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännössä oli kuitenkin hyväksytty järjestelyjä, joilla liiton jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeutta oli kavennettu. Osin hapuilevan alkuvaiheen jälkeen rekisteriviranomaisen linjassa saatettiin nähdä tiettyä yhtenäisyyttä, eikä järjestelyjä ollut torjuttu oikeuskirjallisuudessa, siltä osin kuin ne olivat olleet esillä. Kiinnekohtien puuttumisen vuoksi oikeustila oli silti epäselvä.[235]

> YhdL 27.4 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että yhdistyksen sääntöjen muuttamiseen vaaditaan myös sen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys suoraan tai välillisesti kuuluu, mikäli yhdistys sääntöjensä mukaan kuuluu toiseen yhdistykseen. Liittosuhdetta koskee myös YhdL 55.1 §, jonka mukaan yhdistyksen sääntöjen ennakkotarkastusta voi pyytää myös liitto siihen suoraan tai välillisesti kuuluvan tai kuulumaan tulevan yhdistyksen osalta.

Lähinnä YhdL 27.4 §:ssä mutta osin myös YhdL 55.1 §:ssä on ratkaistu käytännössä tärkeä ja epätietoisuutta herättänyt kysymys, miten yhdistyksen sääntömuutos voidaan sitoa liiton myötävaikutukseen. Aikaisempaan lainsäädäntötilaan verrattuna näyttää otetun merkittävä askel liiton kiinteyttä mahdollistavaan suuntaan.[236] Tältä ainakin saattaa tuntua vanhaa ja uutta lakia vertailtaessa, ja sitä voidaan myös ajatella tarkoitetun, kun liittosuhdesääntelyä on pidetty yhtenä lainuudistuksen keskeisistä ainesosista.

Selkeältä tuntuvasta lainsäätäjän tavoitteenasettelusta huolimatta edellä selostettujen liittosuhdetta sääntelevien lainkohtien johdosta on tehtävä laajentavia päätelmiä vain varoen. Lakiin on sittenkin kirjattu ainoastaan se rekisteriviranomaisen verrattain pitkään noudattama käytäntö, jonka pätevyyttä

---

[234] Ks. metodisesti vertailukohtana *Urpon* tutkimusta »Säädöksen tulkinnasta muuttuneissa oloissa» OT 1981 s. 223–315, jossa on kysymys puutavarayhtiöiden kiinteistönhankinnan rajoituksista. Ks. erityisesti s. 244–250 ja 308–313 lähteineen. Yhdistyslain tutkimuksessa on oikeastaan kyse käänteisilmiöstä – siitä, onko uusi säädös muuttanut aikaisempaa soveltamisympäristöä.

[235] Ks. esim. *Saraviita* LM 1977 s. 808–811, *Merikoski – Kurkela* s. 27–31 ja KM 1984:1 s. 227.

[236] Ks. YhdL 20.3 §, KM 1984:1 s. 227–228 ja HE 1988:64 s. 47–48. Niin komiteanmietintö kuin hallituksen esityskin on kirjoitettu tarkasti vain kysymyksessä olevaa ehdotuksen kohtaa selvittävällä tavalla. Esitöistä ei siten saada suoranaista tukea laajentavan tai supistavan tulkinnan puolesta.

ei aikaisemmankaan lain aikana erityisesti epäilty. Monia muita liittosuhteen kysymyksiä ei sen sijaan ole otettu säänneltäviksi, toisin kuin Merikosken ja Kurkelan valmistelemissa ehdotuksissa kaavailtiin.[237] Yhdistysrekisteritoimistossa oli hyväksytty pitemmällekin meneviä liiton kiinteyttä osoittavia järjestelyjä kuin liiton suostumuksen vaatiminen jäsenyhdistyksen sääntömuutokselle.[238] Jos Saraviidan liittosuhteesta esittämät näkökohdat olisi hyväksytty, vielä kiinteämpi liitto olisi voinut olla sopeutettavissa aikaisemman lain vanhentuneilta tuntuneiden säännösten kehyksiin. Lainuudistuksen jälkeen asetelma on kuitenkin muuttunut. Yhdistyslakiuudistuksessa ei tapahtunut itsemääräämisoikeuden radikaalia uudelleenarviointia.[239]

Lainsäätäjän tarkoitus ei näytä esitettyjen hajahuomioiden valossa kiistattomalta, varsinkaan kun se ei ole dokumentoitavissa edes komitean pöytäkirjoista. Siksi jää pelkän vakuuttelun varaan se, että ainakin osa yhdistyslakikomitean työhön osallistuneista saattoi taustamuistion, viranomaiskäytännön ja kirjallisuuden tuntemuksen perusteella pitää kyseenalaisena, päädyttiinkö sittenkään liittosuhteen kiinteyttämistä aikaisempaa enemmän mahdollistavaan sääntelyyn. Moni ei kenties tullut asiaa pohtineeksi ainakaan komiteatyön päätösvaiheessa.[240] Voidaan ajatella, että liittosuhteen kiinteyttämiseen tähtääviä pyrkimyksiä pyrittiin hillitsemään tai että itsemääräämis-

---

[237] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 465–467 ja LM 1952 s. 12–17 sekä LVK 1958:6 s. 2–7. Ks. myös edellä s. 142.

[238] Tätä osoittaa se, että esim. eräiden ammattiliittojen säännöissä hyväksyttiin määräys, jonka mukaan jäsenyhdistyksellä ei ole oikeutta määrätä jäsenmaksua omille jäsenilleen, samoin kuin työnantajain keskusliiton säännöissä ollut määräys, jonka mukaan keskusliitto tekee jäsenliittoja koskevan sitovan päätöksen näitä koskevasta työsulusta.

[239] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 808–811.

[240] Yhdistyslakikomitealle oli valmisteltu muistioita erimuotoisista yhdistyksistä, joista ilmeni eräiden tärkeiden liittojen organisaatio. (Ks. erityisesti 24.8.1980 / *Jarmo Korhonen*, Erimuotoiset yhdistykset II). Selvityksistä ilmeni, miten erilaisia ja pitkällekin meneviä liittosuhdemääräyksiä oli yhdistysten säännöissä. Yhtenä sellaisena oli liiton suostumuksen saaminen jäsenyhdistyksen sääntömuutokseen. 17.9.1981 pidetyssä komitean kokouksessa (11/1981) tapahtui ensimmäinen alustava kannanmääritys. Sen mukaan laissa oli tunnustettava liittojen olemassaolo. Samalla todettiin, ettei kiinteää liittoa määritellä käsitteenä ja että tutkitaan asia asialta – niin kuin ilmaisu kuului – millaisia säännöksiä liitoista on syytä ottaa lakiin. Tärkeänä pidettiin sääntömuutosten helpottamista liitoissa.

Komitean ensimmäinen yhtenäinen lakiluonnos valmistui 18.8.1982. Siinä ehdotettiin sen sallimista, että yhdistyksen sääntömuutokselle olisi sääntöjen mukaan saatava liiton suostumus. (Ehdotuksen 18.2 §). Liittoäänestyksen ohella se oli ainoa liittosuhdetta koskeva ehdotus. Tältä osin luonnos hyväksyttiin alustavasti komitean kokouksessa 12/1982 (28.10.1982). Myöhemmin ei komiteassa tullut enää keskusteltavaksi, pitäisikö laissa tai edes sen perusteluissa mainita jotain muuta liittosuhteen sisällöstä. Mistään kannanmää-

oikeuden uudenlaisesta periaatetason hahmottamisesta huolimatta mentiin jopa taaksepäin, kun vertailukohdaksi otetaan aikaisempi tehokkaasti voimassa ollut normisto.

Muut kuin nimenomaisesti säännellyt kysymykset jätettiin tarkoituksellisesti avoimiksi. Vastausta vaille jäi se, mitä tämä merkitsi oikeuden kehittymisen kannalta. Nämä näkökohdat ovat muiden seikkojen ohella esillä arvioitaessa konkreettisissa tilanteissa sitä, missä määrin liittosuhdetta koskevia lain säännöksiä on pidettävä kasuistisina ja missä määrin yleisiä periaatteita ilmentävinä ja onko niitä tulkittava laajentavasti vai supistavasti.

Liittosuhteen sääntelyä voidaan verrata vaaleja koskevan kiintiöinnin sääntelyyn. Aikaisemmassa laissa siitä ei ollut lainkaan säännöksiä. Yhdistysrekisteritoimiston käytännössä oli kuitenkin hyväksytty niin valtuutettujen kuin hallituksenkin valintaa koskevia kiintiöintejä. Ratkaisukäytäntöä ja sen perusteita ei ollut ainakaan kokonaan kiistetty. Kysymys oli ilmeisesti muustakin kuin vain tehokkaasti voimassa olleesta normistosta.[241]

Nykyisen yhdistyslain 18.2 §:ssä on säännelty valtuutettujen valintaa koskevaa kiintiöintiä tavalla, jossa on voitu todeta mennyn pitemmälle aikaisempaan oikeustilaan verrattuna.[242] Hallituksen valinnasta ei sen sijaan ole laissa kiintiöintisäännöksiä. Tämä antaa aiheen moniin pohdintoihin. Onko tarkoituksena ollut, että vain valtuutettujen vaalissa voidaan harjoittaa kiintiöintiä vai onko aikaisempi oikeustila – mikä se sitten on ollutkin – haluttu jättää ennalleen vai onko oikeustila jätetty käytännön varaan? Näihin kysymyksiin saadaan vain osaksi tyydyttäviä vastauksia lainvalmistelijoiden tahdonmuodostuksesta.[243] Merkityksellisempää saattaa olla se, kuinka vahvaksi traditiosidonnaisuus muuten osoittautuu.

---

rityksestä ei siten käy päätteleminen, oliko lopullisen lain 27.4 § jonkin komitean hyväksymän yleisen periaatteen ilmaisu. Kysymyksessä oli vain ainoa asiakohta, josta haluttiin säännökset lakiin.

[241] Ks. esim. *Naukkarinen* s. 30–31, *Merikoski – Kurkela* s. 46 ja KM 1984:1 s. 209.

[242] Ks. *Halila – Tarasti* s. 229–233.

[243] Hallituksen valitsemista koskeva komitealle valmisteltu perusselvitys sisältyi muistioon 11.12.1980 / *Ritva Kapanen*, Yhdistyksen hallituksesta I. (s. 3–10). Siinä tuotiin esiin rekisteröityjen yhdistysten säännöissä olevia määräyksiä ja esitettiin harkittavaksi, tulisiko laissa osoittaa rajoja valintavapautta kaventaville kelpoisuus- ym. määräyksille. 11.12.1980 pidetyssä kokouksessa (15/1980) todettiin: »Tärkein muistion herättämistä kysymyksistä lienee se, voidaanko hallituksen paikat määritellä etukäteen jaettavaksi esim. alueittain, yhdistyksittäin tms. tavalla siirtää vaali tehtäväksi muualla kuin yhdistyksen kokouksessa». Olennainen kysymyksenasettelu oli näin tiedostettu. Mitään asiaa koskevaa pykäläehdotusta ei kuitenkaan sittemmin valmisteltu eikä asiasta keskusteltu. Asia jäi komiteassa auki: komitea ei vastannut itse asettamaansa kysymykseen.

Lainsäätäjän pyrkimysten kannalta on kiintoisaa myös hallitustason alapuolella olevien asema yhdistyksessä. Kaikki lain valmisteluprosessissa mukana olleet eivät kenties olleet havainneet, miten alas ratkaisuvaltaa oli viety yhdistyksissä sääntöjenkin määräyksissä. Lain on ilmaistu heijastavan nykyaikaisen järjestötoiminnan vaatimuksia. Siksi voi tuntua oudolta, ettei laissa ole sallittu – joskaan ei kenties suoranaisesti kiellettykään – niin pitkälle meneviä sääntömääräyksiä ja järjestelyjä, kuin yhdistyksissä oli käytännön tarpeiden vuoksi otettu käyttöön. Tässäkin tapauksessa saatetaan pohtia, onko kysymyksessä sellaisen kehityksen katkaiseminen, joka on säädösvalmistelijoiden mielestä päässyt etenemään valtoimenaan, tai jopa taaksepäin meneminen, vai onko sääntelystä pidättäytymisellä vain haluttu jättää kenttä avoimeksi järjestöelämän dynamiikalle.[244]

Yhdistyslain kokonaisuudistus on toimivaltajako-opin kannalta keskeinen historiallinen vedenjakaja myös sääntöjen viranomaistarkastuksen näkökulmasta. Niin historiallisten kuin puhtaasti dogmaattistenkin seikkojen osalta voidaan selvittää, mihin ratkaisutoiminta on voitu perustaa ennen lainuudistusta ja sen jälkeen ja millainen merkitys viranomaiskäytännölle saatetaan antaa oikeustilan osoittajana. Sama koskee osittain yhdistysten sisäistä käytäntöä.

Rekisteriviranomaisen sääntötarkastuksen muuttumiseen kohdistettiin lainuudistuksessa paljon toiveita. Odotukset olivat sikäli katteettomia, että tarkastettavia kohtia ei oikeastaan karsittu, toisin kuin ilmeisen laajalti oli tuudittauduttu uskomaan. Eri yhteyksissä näet pääteltiin, että säännöistä tarkastettaisiin vain YhdL 8 §:ssä mainitut asiat.[245] Lain selkiyttämisen oli sen sijaan syytä uskoa helpottavan sääntötarkastusta ja vaikuttavan myös sen sisältöön. Olennaista oli, että niin säädöstekstissä kuin sen esitöissä pyrittiin jäljempänä eriteltävällä tavalla tarkastusasenteen muuttamiseen. Lainuudis-

---

[244] Ks. KM 1984:1 s. 257 ja HE 1988:64 s. 57, joissa tosin korostettiin, että yhdistyksissä on usein joko sääntöihin perustuvalla tavalla tai muuten hallituksen ulkopuolisia toimihenkilöitä, joilla saattaa olla hyvinkin keskeisiä tehtäviä yhdistyksen asioiden hoidossa. Kysymys on tietenkin siitä, mitä yhdistyksen asioiden hoidolla ymmärretään. Elinkeinopoliittisten yhdistysten säännöissä oli voitu määrätä mm. siitä, että toimitusjohtaja ottaa palvelukseen yhdistyksen toimihenkilöt ja työntekijät. Tämä voi kuulua yhdistyksen asioiden hoitamiseen, mutta yhdistyslain tekstin perusteella voisi ajatella lainsäätäjän tarkoittaneen tällaisen asian jäävän hallituksen päätettäväksi.

[245] Ks. esim. OM 1985:1 s. 42 ja *Halila* LM 1989 s. 1159–1160. Järjestöissä elänyt käsitys tuli esiin useasti 1980-luvulla yhdistyslakiuudistuksesta järjestetyillä kursseilla. Se näkyy myös Norrin ja Palsalan teoksesta. Siinä on mainittu luettelo kohdista, joihin viranomaistarkastus rajoittuisi. Ks. *Norri – Palsala* s. 30.

tuksen korostettiin olevan sellainen epäjatkuvuuskohta, jossa piti tapahtua merkittävä viranomaistoiminnon muutos, vaikka siihen olisi saatettu ryhtyä aikaisemminkin.

Sääntötarkastuksen muuttumista koskevia todellisuuspohjaisia odotuksia ja niiden täyttymistä kuvaa yhdistyslakikomitean pääsihteerin käsitys toukokuulta 1992, kun laki oli ollut voimassa runsaat kaksi vuotta. Tarasti kirjoitti:[246]

> »Yhdistyslain uudistaminen olisi tarjonnut tilaisuuden nopeuttaa ja keventää yhdistysrekisterin suorittamaa tarkastustoimintaa, mutta se olisi vaatinut joko oikeusministeriön tai sen yhdistysrekisteritoimiston aktiivista toimintaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Näin ei kuitenkaan menetelty ja pienistä kevennyksistä huolimatta rekisteröintimenettely on jatkunut entisenkaltaisena. Uuden lain mahdollistamia uusia tulkintoja ei siten juurikaan ole suoritettu.»

Jäljempänä arvioidaan tarpeen mukaan asianomaisissa yhteyksissään rekisterikäytäntöä ja sen muuttumista niin sen normatiivisten vaikutusten kuin tehokkaasti voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Oikeusministeriön 26.5.1992 järjestämässä kuulemistilaisuudessa ilmeni, että sääntötarkastuksesta oltiin laajalti samalla kannalla kuin Tarasti on muistiossaan ollut.[247] Tällä seikalla ei ole tosin merkitystä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa. Todellisuus sinänsä eikä vain käsitys siitä on kuitenkin epäjatkuvuuden ja jatkuvuuden peilautumisen kannalta tutkimuksessa merkittävää.

Edellä on mainittu muutama esimerkki tilanteista, joita puolueissa ei ollut havaittu ennen lainuudistusprosessin ratkaisevaa vaihetta eikä ennen lain voimaantuloakaan. Ne ovat aiheuttaneet ongelmia rekisteriviranomaiselle. Ne osoittavat, että järjestötodellisuuden ja lainopin välillä on pitkään valmistellun kokonaisuudistuksen toteuduttuakin jännitteitä, joita on otettava huomioon oikeustutkimuksessa.

Käytännön ongelmatilanteet ovat olleet osin ennakoitavissa, osin eivät. Etukäteen oli tiedossa, että kaikkia järjestöjä ei tyydytä hallitusvaalia koskeva toimivaltajaon sääntely. Laissahan ei sallittu hallituksen jäsenten valitsemista jäsen- tai liittoäänestyksessä, eikä lakiin otettu hallitusvaalin osalta samanlaisia säännöksiä kiintiöinnistä kuin valtuutettujen vaalin sääntelyssä

---

[246] Ks. *Tarastin* 21.5.1992 päivättyä muistiota »Kommentit muistioon 'Yhdistysrekisterimenettelyn yksinkertaistamisen selvittäminen'».

[247] Kuulemistilaisuuteen oli kutsuttu tärkeimpien puolueiden, työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä eräitä asiantuntijoita.

meneteltiin. Jäljempänä paneudutaan myös ennakoitavissa olleisiin lain kiertämisyrityksiin. Ne eivät näet ole jääneet järjestöhistoriaan.

> Lainuudistusta valmisteltaessa ei tultu ajatelleeksi esim. sitä, että yhdistykseen valittaisiin valtuusto, joka toimisi tosiasiallisesti hallituksen tavoin ja jonka valitsema lakimääräinen hallitus olisi kuin hallituksen työvaliokunta. Tämä on ongelmallista sekä toimivaltajaon että vastuun kannalta. Se osoittaa samalla toimivaltajako- ja vastuukysymysten kytkeytymistä toisiinsa.

4 § Tutkimuksen suuntaamisen peruspilareita

A Yhdistysoikeuden monet kasvot

1. Oikeusalajaon merkityksestä yhdistysoikeudessa

On sanottu, että oikeusjärjestyksen hallitseminen edellyttää oikeussäännösten systematisointia eri oikeudenaloiksi.[1] Systeemit voidaan rakentaa eri tavoin ja eri perustein kuten lainsäädännön tai oikeuskulttuurin keskeisten piirteiden varaan. Joidenkin oikeudenalojen kuten rikosoikeuden olemassaolon oikeus, rajat ja sisäinen yhtenäisyys tuntuvat selviltä. Joidenkin toisten kuten asianajajaoikeuden ja informaatio-oikeuden osalta on ehkä perustelluinta puhua oikeudenalueesta, joka yhdistää mielekkääksi koetun näkökulman perusteella muuten hyvinkin hajanaista materiaalia. Oikeudenalajaotuksista merkittävin on perinteisesti ollut oikeusjärjestyksen jako yksityis- ja julkisoikeuteen. Selvästi jompaankumpaan pääalueeseen kuuluvan oikeudenalan kasvot ja status vaikuttavat selkeämmiltä kuin niiden, jotka luetaan osaksi kumpaankin ryhmään.

Yhdistysoikeus kuuluu meillä sikäli paikkansa vakiinnuttaneisiin oikeudenaloihin, ettei kiistaa juurikaan ole siitä, mitä oikeudellista ainesta sen piiriin luetaan. Yhdistysoikeuden paikantamisessa oikeusjärjestyksen sisällä on sen sijaan annettu erilaisia vastauksia sen mukaan, onko tarkastelu tapahtunut legaali- tai muiden oikeusnormien tasolla vai oikeustutkimusta, oikeustieteen opetusta tai jotain muuta vastaavaa tarkoitusta silmällä pitäen. Tämän mukaisesti yhdistysoikeus on toisinaan luettu yksityis- ja toisinaan jul-

---

[1] Ks. esim. *Aurejärvi* 1987 s. 1. Vrt. systematisoinnista yleensä oikeustieteessä esim. *Aarnio* 1978 s. 74 ss.

kisoikeuteen sekä joskus kumpaankin oikeusjärjestyksen päähaaraan. Yhdistysoikeudella on näin yksityis- ja julkisoikeudelliset kasvonsa.

Jos jaottelulla ei olisi muuta kuin se merkitys, miten systematisointi auttaa tarkoituksenmukaisimmin oikeusjärjestyksen hahmottamista, yhdistysoikeuden paikantamisessa olisi kysymys kenties vain makuasiasta. Näin yksinkertainen ei asia kuitenkaan näy olevan. Yksityis- ja julkisoikeudelliset erityispiirteet ovat vaikuttaneet yhdistysoikeudelliseen ajatteluun ja yhdistysoikeuden kehittymiseen oikeudenalana, kuten edellä on käynyt ilmi. Oikeusjärjestyksen jakautuminen yksityis- ja julkisoikeuteen ei ole menettänyt merkitystään, toisin kuin vielä 1960-luvulla saatettiin ajatella tapahtuvan.[2] Tosin oikeusjärjestyksessä ei ole materiaalisia säännöksiä, joista yleisesti ottaen saisi kiinnekohtia tätä kahtiajakoa tai jaottelun perusteita varten. Niitä ei ole muutenkaan helppoa osoittaa; eritteleminen on kuitenkin osoittautunut hedelmälliseksi oikeusjärjestyksen dynaamisuutta arvioitaessa. Yksityis- ja julkisoikeuden eron voidaan sanoa säilyvän, mutta se on siirtynyt aikaisempaa eritellympiin yhteyksiin.[3]

Oikeusjärjestystä lähestyttäessä ei merkitystä pitäisi olla sillä, millaisia oikeudenalaluokitukseen tai muuhun seikkaan perustuvia nimilappuja on tarkasteltavilla ilmiöillä. Silti on muutenkin kuin ajatustottumuksena olettama, jonka mukaan yksityisoikeuteen liittyy toimintavapaus ja julkisoikeuteen toimintarajoitus. Tämä ei vaikuta vain yhdistysoikeuden hahmottumiseen vaan myös siihen, millaisena oikeustila esitetään.[4]

Yksityis- ja julkisoikeuden eroa koskevaa keskustelua hallitsi pitkälle 1980-luvulle käsitys yksityisoikeuden julkisoikeudellistumisesta. Sittemmin on herätty huomaamaan vastakkainenkin ilmiö ja ryhdytty analysoimaan sitä.

---

[2] Ks. silloisesta keskustelusta erityisesti *Holopainen* LM 1965 s. 896 ss. ja *Muukkonen – Rytkölä* LM 1966 s. 91–94. Vrt. *Holopainen* LM 1984 s. 1026–1029. Ks. myös oikeussystemaattisten päättelyjen varmuudesta 1960-luvun näkemystä *Holopainen* LM 1965 s. 918. Päätelmien teosta ja metodista käydystä keskustelusta 1960-luvulta ks. *Holopainen* LM 1965 s. 911 ja LM 1966 s. 696–699 sekä *Rytkölä* LM 1965 s. 176–180 ja LM 1966 s. 93–94. Vrt. sittemmin *Holopainen* LM 1984 s. 1026. Yhdistysoikeudessa esitetty kysymys ei ole ollut erityisen polttava yksityis- ja julkisoikeudellisen tradition erillisyyden vuoksi. Tämä ei ole ollut yksinomaan eduksi, kuten jäljempänä havaitaan.

[3] Ks. esim. *Mäenpää* 1989 A s. 5–13 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Mäenpää* 1989 B s. 7 ja 16–19.

[4] Esitetyt näkökohdat ovat tulleet esiin MOF (medelbar offentlig förvaltning) -projektin julkisoikeudellisia yhteisöjä koskevissa julkaisuissa sekä kautta linjan Suomen Asianajajaliittoa yhdistyksenä koskevassa tutkimuksessa, jonka kysymyksenasettelusta ks. tältä osin *Halila* 1988 B s. 55–59. Ks. oikeuden jaon yksityis- ja julkisoikeuteen tosiasiallista merkitystä korostavasti *Sipponen* s. 321.

Julkisoikeuden yksityisoikeudellistuminen on tullut konkreettisesti esiin mm. aluerakentamisen yhteydessä tehtyjen hallintosopimusten ja sosiaalioikeuden siviilikanteiden tiimoilla. Yksityis- ja julkisoikeuden uudentyyppinen limittyminen näkyy yhdistysoikeudessa mm. sen kehityksen myötä, miten kansalaisten perusoikeudet ovat nousseet esille uusissa yhteyksissä. Toimivaltajaon määräytymisen osalta keskeisellä sijalla on yhdistysautonomia, jota voidaan eritellä sekä yksityis- että julkisoikeudellisesta näkökulmasta.[5]

Yhdistysoikeudessa on hahmoteltavissa oikeudenalatasoisesti kaksi erilaista tarkastelukulmaa, joiden perusta on yksityis- ja julkisoikeuden erillisyyttä koskevassa ajatustottumuksessa. Toisen mukaan yhdistysoikeus on siviilioikeudelliselle käsitteenmuodostukselle ja oikeussubjektiopille rakentuva »autonominen» yksityisoikeudellinen oikeudenala. Vastakkaisen näkemyksen mukaan yhdistysoikeus on julkisoikeudellinen oikeudenala, osa sisäasiain hallintoa, niin kuin vuosisatamme alussa katsottiin, tai kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvan yhdistysvapauden ilmentymä ja heijastuma, niin kuin asia ahtaasti julkisoikeuden – erityisesti valtiosääntöoikeuden – kannalta nykyisin yleisimmin ymmärrettäneen.[6]

2. Mitä yhdistysoikeuteen luetaan?

Yhdistysoikeuden piiriin on Suomessa vakiintuneesti luettu aatteellisia yhdistyksiä koskevien oikeussääntöjen systematisointi ja tulkinta. Yhdistysoikeuteen ei näin ole kuulunut taloudellisia yhdistyksiä. Yhdistysoikeuteen on nyttemmin sisällytetty ne asiat, jotka on otettu säänneltäviksi yhdistys-

[5] Mäenpää on kehitellyt oppia klassisesta sääntelydiskurssista ja hyvinvointivaltion sääntelymallista. Tällä tavoin hän on osoittanut, miten yksityis- ja julkisoikeuden näkökulmilla on uutta oikeudellista merkitystä mm. sopimus-, perhe- ja esineoikeudessa. Taustalla voidaan nähdä mm. *Teubnerin* ajattelua. Yhdistysoikeudessa ei tällä kehitelmällä näytä olevan samanlaista merkitystä. *Mäenpään* analyysi osoittaa kuitenkin yhdistysoikeuttakin silmällä pitäen uusien lähestymistapojen tutkimusta hedelmöittävän vaikutuksen. Ks. *Mäenpää* 1989 A s. 8–16.

[6] Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on olennaista se, miten yhdistymisvapauden ja yhdistyslain välinen suhde ymmärretään. Perusoikeuskomitean mietinnössä asiasta on lausuttu seuraavaa: »Hallitusmuodon 10 §:n perusoikeussäännöstä täydentävä uusi yhdistyslaki saatiin pitkällisen valmisteluprosessin jälkeen säädetyksi keväällä 1989». Ks. KM 1992:3 s. 264. Niin historiallisen kuin jäljempänä olevan muun tarkastelun pohjalta voidaan havaita, ettei kannanmääritys ole sattumanvarainen. Se kuvaa ajattelua, jonka mukaan perusoikeussääntely asettaa raamit ja perusteet sitä pelkästään täydentävälle siviilioikeudelliselle sääntelylle. Siviilioikeudessa on puolestaan hyvinkin yleinen se ajatus, että HM 10 § antaa pelkästään takeet vapaalle siviilioikeudelliselle sääntelylle samaan tapaan

laissa. Säännöstasolla yhdistysoikeuteen kuuluu vakiintuneesti myös HM 10 §. Yhdistysoikeus käsittää näin oikeudenalamäärityksenäkin kahdet kasvot eli yhdistyslain sekä taustasäädöksen kattamat yksityis- ja julkisoikeudelliset kohdealueet.[7] Hallitusmuotoon kuuluvat asiat ovat kuitenkin olleet eri tavoin näkyvissä kulloinkin vallinneessa yhdistysoikeuskonseptiossa.

> Arvostellessaan yhdistyslain kommentaariksi ja yhdistysoikeuden yleisesitykseksi tarkoitettua julkaisua »Yhdistysoikeus» Saraviita esitti, että yhdistysoikeuteen kuuluisi yhdistymisvapauden erittely kansanvaltaisen yhteiskunnan toiminnan perusperiaatteena sekä yhdistystoiminnan merkitys valtiokokonaisuudelle ja jäsenten edunvalvonnalle samoin kuin yhdistysten taloudellinen toiminta ja varallisuus. Hänen käsityksensä mukaan ilmaisu yhdistysoikeus saattaa johtaa päättelemään esityksen kattavan myös erillislainsäädännöllä perustettavat yhdistykset.[8]
>
> Saraviidan esittämät näkökohdat osoittavat julkisoikeuden tutkijan näkevän yhdistysoikeuden pitkälti yhteiskunta- eikä yksinomaan oikeusjärjestyksestä käsin. Siviilioikeuden lähtökohdista voidaan puolestaan sisällyttää yhdistysoikeuteen laajastikin laissa sääntelemättä jätettyjä kokousmenettelykysymyksiä. Lainsäädäntötoimin järjestettyjen yhdistysten tutkiminen liittyy välillisen valtionhallinnon problematiikkaan niin, ettei sitä ole luettu meillä eikä esimerkiksi Skandinavian maissa yhdistysoikeudelliseksi, vaikka lähestymistavassa onkin ollut esillä samanlaisia piirteitä kuin muita yhdistyksiä koskevassa tutkimuksessa.[9]

Siviilioikeuspainotteisessa tutkimuksessa yhdistysoikeuteen on luettu mm. yhdistysten oikeuskelpoisuutta ja oikeudellista toimintakykyä, jäsenyyttä ja

---

kuin elinkeinovapaus yhtiöoikeudelliselle sääntelylle. Tällä tavoin hahmottuneeksi voitaneen tulkita mm. Kivimäen ja Ylöstalon oppikirjan teksti, jossa ei ole mainittu HM 10 §:ää. Ks. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 163–174 ja 188–196.

[7] Ilmaisu yhdistysoikeus on niin vakiintunut, ettei oikeustutkimuksessa ole käyty sitä nimenomaisesti määrittelemään. Se, mitä sillä ymmärretään, käy kuitenkin ilmi esittämisyhteydestä. Ks. esim. *Toiviainen* 1982 s. 40–42, *Halila – Tarasti* s. 13–19 ja *Riitesuo* s. 16–18. Se, että yhdistysoikeus-käsite ei kata taloudellisia yhdistyksiä, on toisinaan sanottu suoraankin. Ks. esim. *Hasselbalch* s. 19–24 ja *Halila* 1988 B s. 18–19. *Hemströmin* teos »Organisationernas rättsliga ställning» koskee alaotsikkonsa mukaisesti sekä taloudellisia että aatteellisia yhdistyksiä. Se, että teosta ei ole otsikoitu yhdistysoikeudeksi, osoittaa *Hemströminkin* ymmärtävän yhdistysoikeudella vain aatteellisia yhdistyksiä koskevaa lainoppia.

[8] Ks. *Saraviita* LM 1990 s. 238.

[9] Ks. MOF -projektia. Sen yhteydessä harjoitettua tutkimusta ei ole luettu yhdistysoikeudelliseksi. Ks. kyseisestä projektista ja siihen liittyvistä määrittelyistä *Rosas* 1982 s. 191–204.

sisäistä toimintaa koskevia seikkoja. Yhdistystoimintaan liittyvien oikeuskysymysten ala on lavenemassa ja saamassa uutta merkitystä. Esimerkkeinä »uusista» kohdealueista voidaan mainita tietosuoja- ja kurinpitokysymykset. Ne ovat joko selvästi siviilioikeudellisia tai sellaisia, joihin liittyy muita kuten rikos- ja prosessioikeudellisia piirteitä. Niihin sisältyy myös toimivaltajakoongelmia.

Oikeusjärjestyksen kansallinen sisältö ja erilaiset traditiot ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, millaisia seikkoja on luettu yhdistysoikeuteen erityisesti yleisesityksissä. Saksassa on julkaisuissa voinut olla mukana yhdistysten verotus.[10] Skandinavian maissa on ilmeisesti enemmän kuin muualla tarkasteltu yhdistysten sisäistä toimintaa hallinto-oikeudelliseltakin kannalta.[11] Suomessa on puolestaan tunnusomaista perusoikeusnäkökulman liittäminen yhdistysten sisäiseen toimintaan ja muutenkin yhdistysoikeuden piiriin.

On lähinnä makuasia ja tarkoituksenmukaisuuskysymys, missä määrin pidetään kiinni yhtenäisestä yhdistysoikeuskonseptiosta ja kuinka laajaksi se käsitetään. Ongelmia syntyy kuitenkin, jos hahmotustapa ja tutkimustulosten esittäminen puhumattakaan tutkimustulosten sisällöstä ovat erilaisia sen mukaan, pidetäänkö tutkimusta yhdistysoikeudellisena vai johonkin muuhun oikeudenalaan kuuluvana eli minkä tradition ja doktriinin vaikutusalueella se tapahtuu. Samaan tutkimuskokonaisuuteen tai oikeudenalaan ei ole mielekästä liittää kaikkia ajateltavissa olevia näkökulmia yhdistysoikeudessa niin kuin ei esimerkiksi tietosuojaoikeudessakaan.[12] Mikäli hajauttaminen viedään kovin pitkälle, uhkaa toisaalta oikeudenalan murentuminen ja pirstoutuminen eikä erityiskysymysten tutkimisessa saateta tukeutua riittävästi alan yleisiin oppeihin.

---

[10] Ks. esim. *Reichert – Dannecker – Kühr*, jakso C (julkinen yhdistysoikeus) ja jakso D (yhdistysten verotus) sekä *Stöber*, jakso XXV (yhdistysten verotus).

[11] Ks. esim. *Woxholth*, luku VIII sekä symposiumraportti »Offentligrättslig perspektiv på organisationernas verksamhet».

[12] Tietosuojaan ja oikeusinformatiikkaan liittyvien oikeuskysymysten kytkeminen oikeudenalasystematiikkaan on toistaiseksi vakiintumaton. Tarkastelu on aivan erilainen sen mukaan, onko kysymys esimerkiksi tietokoneohjelmien tekijänoikeussuojasta, persoonallisuuden oikeussuojasta henkilörekisterilain mukaan, atk:sta verohallinnossa, yhdistyksen jäsenluettelon pitämisestä tai tietokonerikoksista. Siksi ei tunnu perustellulta puhua yhdestä oikeudenalasta. Vastaavasti ei yhdistysoikeudessakaan ole pyrittävä kaikenkattavaan absorbointiin. Oppihistoriallisesti voidaan luokittaa 1970-luvulle sellainen ongelmakeskeinen tarkastelu, joka saattoi tosin parantaa systemaattisuuden tajua mutta joka merkitsi vanhojen oikeudenalarajojen rikkomista. Ks. esim. *Aarnio* 1975 s. 42. Tämä ei ulottunut aikanaan yhdistysoikeuden tarkasteluun.

3. Siviilioikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio

Yhdistysoikeuden paikantumiseen yksityisoikeuden kentässä on vaikuttanut meillä olennaisella tavalla eron tekeminen siviili- ja kauppaoikeuden välillä. Esikuvana on ollut Saksan oikeus.[13] Koska Suomessa ei ole ns. kodifioitua siviili- ja kauppaoikeutta, systematisoinnissa on ollut vakiintumattomuutta.[14] Kun erottelun perusta ei ole lainsäädännössä, eron tekeminen siviilioikeuden ja kauppaoikeuden (kaupallisen siviilioikeuden) välillä perustuu enemmän perinteeseen ja ajatustottumukseen kuin oikeussystemaattisiin tekijöihin ja oikeusjärjestyksen kehitykseen. Yhdistysoikeudenkin paikantuminen ja siitä juurensa juontavat tekijät aiheutuvat osaltaan tällaisista seikoista.

> Siviili- ja kauppaoikeuden erottelu on toteutettu Suomessa tiede- ja opetusalaperusteisesti vuonna 1922, kun lainopillisessa tiedekunnassa määriteltiin lahjoitusvirkana saadun kauppaoikeuden professorin viran opetusalaa.[15] Tuolloin niin kuin myöhemminkin opetettavan aineksen ryhmittelyyn siviili- ja kauppaoikeuden kesken ovat vaikuttaneet virkoihin nimitettyjen henkilöiden tieteellisen kiinnostuksen kohteet.[16] Vuodesta 1955 alkaen on teoksessa Suomen laki I ollut omina osastoinaan siviili- ja kauppaoikeus pitkälti BGB:n ja HGB:n systematiikkaan perustuvalla tavalla.

Siviilioikeus on ollut tapana jakaa tiedeperusteisesti kolmeen päälohkoon: henkilöoikeuteen, varallisuusoikeuteen sekä perhe- ja perintöoikeuteen. Tämä ryhmittely on omaksuttu siviilioikeuden oppikirjoissa, ja Suomen laki -teoksen systematiikassakin se on havaittavissa.[17] Yhdistysoikeus on ollut helppo

---

[13] Ks. vaikutusteistä esim. *Klami* 1977 s. 167–168, *Cederberg* s. 18 ss. ja *Strömholm* TfR 1974 s. 227–231.

[14] Yleisesitysten systematiikassa ei ole aina operoitu siviili- ja kauppaoikeuden erottelulla. Niinpä Wreden alun perin laatimassa teoksessa »Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys» on käytetty jakoa yksityisoikeuden yleiseen ja erityiseen osaan. Tässä systematisoinnissa ei henkilö- ja yhteisöoikeus tullut luetuksi kumpaankaan ryhmään vaan oikeussubjektit esiteltiin hieman erikoisella tavalla jaksossa »Oikeudet ja oikeussuhteet». Yksityis- ja julkisoikeudellisia subjekteja ja yhdistyksiä esiteltiin siinä samanlaisesti. Ks. *Wrede* 1968 s. 47–48.

[15] Ks. *Klinge* 1990 s. 359.

[16] Esimerkkinä voidaan mainita irtaimen kauppa. Sitä on toisinaan opiskeltu kauppaoikeudessa, mutta yleensä pelkästään siviilioikeudessa yhtenä (velvoiteoikeudellisena) sopimustyyppinä.

[17] Ks. *Hakulinen* 1965 s. 1. Vrt. esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 18, jossa käytetään ryhmittelyä persoonallisuusoikeuksiin, varallisuusoikeuteen, perhe- ja perintöoikeuteen sekä immateriaalioikeuteen.

sijoittaa siinä osaksi henkilöoikeutta. Henkilöoikeus on näet jaettu yksityisiä henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskeviin osiin. Oikeushenkilöopista on siviilioikeuteen luettu yleisten oppien lisäksi varsinaiset siviilioikeudelliset oikeushenkilöt, aatteelliset yhdistykset ja yksityisoikeudelliset säätiöt. Ryhmittely siviilioikeuden ja kaupallisen siviilioikeuden välillä on ollut sikäli selkeä, että siviilioikeudellisia ovat ne oikeushenkilöt, joiden tarkoituksena ei ole voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen. Kaupalliset yhteisöt on ollut liiketoimintasubjekteina luontevaa lukea kauppaoikeuteen.[18]

Kun Suomen siviilioikeudessa on oikeushenkilöitä koskevilla yleisillä opeilla ollut mm. jo Montgomeryn esityksistä ja Ekströmin oppikirjasta ilmenevällä tavalla keskeinen sijansa, yhdistysoikeus on ikään kuin kasvanut yleisestä oikeushenkilöopista.[19] Näkökulma on ollut samanlainen sittemmin Kivimäen ja Ylöstalon siviilioikeuden yleisen osan oppikirjassa ja myöhemmin ilmestyneissä siviilioikeuden yleisesityksissä.[20] Ontologispainotteisilla yleisillä opeilla oli traditionaalisesti merkittävä sijansa edelleen vielä silloin, kun Suomessa oli säädetty yhdistyslaki.[21] Yhteisenä piirteenä on ollut tähän asti se, että oikeushenkilön oikeuskelpoisuutta ja oikeudellista toimintakykyä selviteltäessä ei viitata yhdistysten osalta hallitusmuodossa säädettyyn yhdistymisvapauteen vaan siviilioikeudellisiin seikkoihin. Näkökulma on näin ollut vastakkainen julkisoikeudelliselle tarkastelutavalle.

Henkilöoikeuden perusteista käsin on voitu operoida niin opetuksessa kuin tutkimuksessakin mm. yhteisökäsitteellä, yhteisön syntymisellä, oikeuskelpoisuudella, oikeudellisella toimintakyvyllä, lakkauttamisella, siviilioikeudellisella vastuunalaisuudella ja muilla yleisyhteisöoikeudellisilla seikoilla. Ontologisesta oikeushenkilöopista luopuminen ei vie pohjaa pois kootulta tarkastelulta, jos sellainen tapahtuu metodisesti kestävällä tavalla henkilöoi-

---

[18] Ks. esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 168–173.

[19] Ks. *Montgomery* 1889 s. 370–455 ja *Ekström* s. 390–447.

[20] *Kivimäen* ja *Ylöstalon* oppikirjassa aatteellisia yhdistyksiä koskeva jakso on sivuilla 188–194. Se liittyy saumattomasti sitä ennen esitettyihin oikeushenkilöopin yleisiin kysymyksiin. Näin on voitu paneutua teoreettisiin seikkoihin laajemmalti kuin aatteellisia yhdistyksiä koskevassa jaksossa. Se on ollut pakko typistää pääosin lakitekstiä toistavaksi. Samanlainen systematisointi on suppeammissa *Rautialan* ja *Hopun* perusoppikirjoissa.

[21] *Ekströmin* teos ilmestyi vuoden 1919 yhdistyslain säätämisen jälkeen. Lakia ei kuitenkaan ollut ehditty ottaa siinä huomioon eikä yleensäkään ennakoida tai noteerata yhdistysten sisäistä toimintaa koskevaa kotimaista käytäntöä. Yhdistysoikeuden sisältö määräytyi teoksessa paljolti sen mukaan, mitä korporaatioista oli yleisesti vallalla juridiikassa.

keuden yleisistä opeista käsin. Korostetusti yleisten oppien tasolla liikuttaessa jäävät yhteisöjen keskinäiset erot kuitenkin helposti sivuun.

Eron tekeminen siviili- ja kauppaoikeudellisten yhteisöjen välillä on ollut toisinaan keinotekoinen. Tämän vuoksi on ollut omalla tavallaan perusteltua poistaa tämä raja ja puhua pelkästä yhteisöoikeudesta.[22] Yhteisötyyppikohtainen tarkastelu vie pohjaa pois oikeushenkilöopin yhteisiltä kysymyksiltä. Jos yhteisöoikeutta tarkastellaan taloudellisen toiminnan näkökulmasta, yhdistysoikeus jää helposti sivuun ja muille alisteiseen asemaan. Mm. yhdistysautonomian ja yleensäkin yhdistymisvapauden vaikutus yhdistysoikeuden sisältöön ei tule riittävästi huomatuksi.

4. Julkisoikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio

Julkisoikeuspainotteisella yhdistysoikeuskonseptiolla on Suomessa kaksi perinnettä. Kumpikin niistä poikkeaa lähtökohdissaan selvästi yksityisoikeudessa esitetystä. *Valtiosääntöoikeudellisen* näkökulman pohjana on ollut HM 10 §. Sen yhteys yhdistyslakiin on saatettu kokea niin läheiseksi, että yhdistyslaki oikeastaan vain sisältää kulloisenkin käsityksen yhdistymisvapauden sisällöstä.[23] Asia on voitu ilmaista niinkin, että tarkemmat säännökset yhdistymisvapaudesta sisältyvät yhdistyslakiin.[24] Itsestään selvyytenä on näyttäytynyt se, että yhdistysoikeuden perusta on hallitusmuodossa ja että yhdistysoikeus ikään kuin kasvaa HM 10 §:stä.[25]

---

[22] Teoksessa »Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1–2» on luovuttu eri oikeusinstituutioiden jakamisesta joko siviili– tai kauppaoikeudellisiin. Yhdistyksiin liittyviä kysymyksiä selvitetään jaksoissa »oikeuskelpoisuus ja oikeudellinen toimintakyky» ja »yhteisöt ja säätiöt». Ks. *Timonen* (toim.) s. 73–76 ja s. 309–316.

[23] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Manninen* LM 1990 s. 406–408.

[24] Ks. *Hidén – Saraviita* s. 261. Vrt. KM 1992:3 s. 264, jossa yhdistyslakia pidetään hallitusmuotoa täydentävänä lakina.

[25] Ks. esim. *Saraviita* LM 1990 s. 237: »Uusi laki ei mitenkään mullistanut yhdistystoiminnan pääperiaatteita. Tämä johtuu jo siitä, että yhdistymisvapaus on vahvistettu hallitusmuodossa, eikä tavoitteena ollut kaventaa tätä pääperiaatetta.» Saraviidan lausumaa voidaan arvioida sen mukaan, mitä katsotaan yhdistystoiminnan pääperiaatteiksi. Jos sellaisiksi luokitellaan HM 10 §:n yhdistymisvapauden ulottuvuuksiksi lainopissa määritellyt asiat, Saraviidan käsitystä saatetaan pitää perusteltuna. Sen sijaan esimerkiksi yhdistyslakikomitean työssä mukana olleista moni luultavasti piti yhdistystoiminnan keskeisinä periaatteina mm. sitä, tekevätkö päätöksiä jäsenet, valtuutetut, hallituksen jäsenet vai liiton henkilöjäsenet, onko päätökset tehtävä kokouksessa, miten yhdistys saavuttaa oikeuskelpoisuuden, sekä yhdistyksissä noudatettavia vaalitapoja.

Toisen historiallisen päälinjan lähtökohta on ollut *hallinto-oikeudellinen*. Sen mukaan yhdistysoikeus on ollut osa sisäasiain hallintoa. Kaikkia aatteellisia yhdistyksiä on tarkasteltu viranomaisnäkökulmasta käsin, ei vain esimerkiksi lainsäädäntötoimin järjestettyjä, joita on totuttu pitämään julkisoikeudellisina. Tämä hallinto-oikeudellinen näkemys on aikanaan tullut selvimmin esiin Ståhlbergin tärkeässä yleisesityksessä ja oppikirjassa »Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto». Siinä on tullut käsitellyksi yhdistysoikeus myös siviilioikeudellisilta osiltaan.[26] Kysymys ei ole ollut näin vain siitä, mitkä ovat viranomaisten oikeudet yhdistystoimintaan nähden ja keitä yhdistymisvapaus koskee. Ståhlbergin näkemys on yhteydessä hänen hallinto-organisaatiota yleisesti koskeviin käsityksiinsä. Niiden taustalla on saksalainen konseptio hallinto-oikeudesta weberiläisine byrokratianäkemyksineen.[27]

Ainoa Suomessa julkaistu yhdistysoikeudellinen väitöskirja on Merikosken teos »Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta». Siitä ei ainakaan suoraan ilmene, miksi se on luokiteltu hallinto- eikä valtiosääntöoikeudelliseksi tai ylimalkaan minkään oikeudenalan piiriin.[28] Vaikutuksen-

---

[26] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 158–179. Ståhlbergia vähemmän merkittävä hallinto-oikeuden doktriinin kehittäjä mutta silti huomionarvoinen vaikuttaja Willgren sisällytti myös yksityisoikeudellisiksi luokittelemansa yhdistykset omana jaksonaan hallinto-oikeuden yleisten oppien teokseensa. Hän käsitteli jaksossa hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet yhdistyksiä ajan tavan mukaan voimakkaasti historiasidonnaisesti. Käsittelyn perustaksi Willgren mainitsi sen, että muillakin kuin julkisoikeudellisilla yhdistyksillä on tietty intressi hallinto-oikeuden kannalta. Tekstistä ilmeni, että tällaisena oli mm. yhdistysrekisteritoimiston suorittama yhdistysten valvonta. Ståhlbergin tavoin Willgren selosti myös puhtaasti yhdistysten sisäiseen toimintaan kuuluvia lain säännöksiä kuitenkin siksi pääpiirteittäisesti, ettei hänen käsityksistään käy tämän perusteella tekeminen päätelmiä. Ks. *Willgren* s. 31–37.

[27] Ks. esim. *Kulla* Oikeus 1978 s. 145–146, *Mäenpää* 1979 s. 49 ss. ja 159 ss., *Mäenpää* 1981 s. 17–20 ja *Tuori* 1983 I s. 111–118 ja 180 ss.

[28] Merikoski määritteli tutkimustavoitteekseen sen selvittämisen, kenelle yhdistymisvapaus kuuluu, miten se on suojattu ja minkälaisten yhteenliittymien perustamisen se turvaa. Ks. *Merikoski* 1935 s. 11. Vastaväittäjä Tarjanne kaipasi Merikoskelta enemmän hallinto-oikeuden peruskysymysten käsittelyä. Yhdistymisvapaus ja yhdistystoiminnan valvonta muodostivat Tarjanteen mukaan yhden poliisitoiminnan osan, ja siksi olisi toimilupajärjestelmään tullut vastaväittäjän mielestä syventyä enemmän kuin Merikoski teki. Tarjanteen kommentteja vastaan ei ole huomauttamista; merkittävää on se, että hänen mielestään tutkimusta ei olisi pitänyt rajoittaa hallinto-oikeudelliseksi, kun yhdistyslainsäädännössä on paljon yksityis-, prosessi- ja valtiosääntöoikeudellista ainesta. Ks. *Tarjanne* LM 1936 s. 277–281. Erittäin seikkaperäisessä lausunnossaan Tarjanne ei kuitenkaan puuttunut niihin teoksen yksityisoikeudellisiin osiin, joissa sivuttiin mm. toimivaltajakoa liitoissa. Tämäkin osoittaa, miten tutkijat ovat eri aikoina paneutuneet ensisijaisesti itseään lähinnä oleviin yhdistysoikeuden kysymyksiin.

sa saattoi olla sillä, että Merikoski painotti tutkimuksessaan tuolloin ajankohtaista asiaa, valtion itsesuojelua yhdistystoiminnan varalta, toisin kuin esim. Ståhlberg. Tietyllä tavalla tämä näkemys on vaikuttanut myös sen pohtimiseen, miten yhdistyksen sisäinen organisointi voi käydä päinsä erityisesti liittosuhteissa.[29] Kymmenkunta vuotta myöhemmin julkaisemassaan kaksiniteisessä Suomen julkisoikeuden oppikirjassa Merikoski jo luokitti yhdistysoikeuden valtiosääntöoikeuteen eikä lyhyesti käsittelemäänsä jaksoon Sisäasiain hallinto.

Yhdistysoikeus on hahmotettu 1940-luvulta alkaen julkisoikeuden systematiikassa ensisijaisesti muulla tavoin kuin sisäasiainhallinnon osana. Viranomaisnäkökulma ei silti ole kokonaan hävinnyt valvontafunktio huomioon ottaen.[30] Käytännön hallintotoiminnassa on kuitenkin viime aikoihin asti saatettu pitää valtion itsesuojelun tarvetta ja velvollisuutta valvoa yhdistystoimintaa sellaisina välttämättömyyksinä, ettei viranomaisen toimien lakiperusteisuutta ja suhdetta perusoikeustasoiseen yhdistymisvapauteen ole tultu ajatelleeksi. Tässä ei ole kysymys (vain) nuoren Merikosken tien kulkemisesta vaan viranomaisen puutteellisesta taidosta hallita oikeusjärjestystä.[31]

Osaksi tutkijoiden suuntautumisenkin perusteella työnjako on julkisoikeudessa vakiintumassa sellaiseksi, että valtiosääntöoikeudelliseksi voidaan luonnehtia perusoikeus- ja osin ihmisoikeusnäkökulmasta tapahtuva yhdis-

---

[29] Ks. *Merikoski* 1935 s. 184–188. Vrt. *Ståhlberg* 1931 s. 177 ja *Tarjanne* LM 1936 s. 299. Merikosken tutkimukseen sisältyy siviilioikeudellisia osia, jotka liittyvät yhdistysautonomian sisältöön. Ks. *Merikoski* 1935 s. 76–77. Asetetun tutkimustavoitteen vuoksi yhdistysautonomian käsittely jäi teoksessa ohueksi. Sen avulla olisi näet voinut syventää tutkimusta paljonkin pyrittäessä selvittämään, minkälaisten yhteenliittymien perustamisen yhdistysvapaus turvaa.

[30] Dokumentointina voidaan mainita, ettei yhdistystoimintaa ole käsitelty muuten kuin yksittäisinä esimerkkeinä nykyisissä hallinto-oikeuden yleisten oppien yliopisto-oppikirjoissa *Uotilan*, *Laakson*, *Pohjolaisen* ja *Vuorisen* kirjassa »Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin» ja *Mäenpään* teoksessa »Hallinto-oikeus». Jälkimmäisessä todetaan yhdistyksen rekisteröimisen kuuluvan oikeuksia perustavien hallintotoimien joukkoon (s. 125) ja yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia tarkasteltaessa mainitaan myös yhdistymisvapaus (s. 181). Yhdistysoikeutta ei näin sisällytetä oikeudenalana hallinto-oikeuteen eikä yhdistysten valvontaa lueta yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja näin erillistarkastelua vaativaksi kohdealueeksi. Erityisesti sääntöjen viranomaistarkastukseen kuuluu silti piirteitä, joita ei voida lähestyä vain siviilioikeudelliselta kannalta, niin kuin jäljempänä havaitaan. Tämä kohdealue on jäänyt siviili- ja hallinto-oikeudellisen tutkimuksen väliseen katveeseen.

[31] Ks. *Halila* 1988 A s. 168–181 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Kysymys on mm. viranomaisen oikeudesta saada tietoja yhdistyksen perustajista ja jäsenluettelosta sekä pääsystä yhdistyksen kokouksiin.

tystoiminnan tarkastelu.[32] Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa kiinnostus on kohdistunut pääosin siihen, miten aatteelliset yhdistykset ovat osa välillistä valtionhallintoa.[33] Perusoikeusnäkökulman vahvistuminen julkisoikeuspainotteisessa yhdistysoikeudessa näkyy siinä, että yhdistysten valvontaa arvioidaan aikaisempaa enemmän perusoikeuksien kannalta.[34] Toki raja on häilyvä mm. siinä, tarkastellaanko ns. työnantajavirkamiesten yhdistymisvapautta hallinto- vai valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä. Tällaistakaan asiaa ei voitane silti lähestyä ilman yksityisoikeuspainotteisen yhdistysoikeuden tukea.

Julkisoikeuden näkökulma yhdistysoikeuteen tulee esiin julkaisussa Suomen lainopillinen kirjallisuus (Bibliographia iuridica fennica). Aatteellisia yhdistyksiä koskeva oikeuskirjallisuus on sisällytetty siinä valtiosääntöoikeuteen ja lähemmin jaksoon »Kansalaisten yleiset oikeudet ja yksilön asema valtiossa».[35] Jo 1940-luvun lopulla tehdyssä systematisointiratkaisussa näkyy Ståhlbergin ja Merikosken ajattelu. Vaikutuksensa oli ehkä silläkin, että Merikoski oli julkaisun ensimmäisen osan toimituskunnan puheenjohtaja.

Bibliografian systematiikka on voinut osaltaan vaikuttaa käsityksiin yhdistysoikeudesta oikeudenalana. Hahmotustapa on ollut Suomessa erilainen kuin esim. Skandinavian maissa, ja se on sisällöltään harhaanjohtava. Mm. yhdistyksen kokousmenettelyä tai sen edustamista koskevia oikeuskysymyksiä on turha yrittää luokitella valtiosääntöoikeudellisiksi edes perusoikeuden hei-

---

[32] Valtiosääntöoikeuden yleisesityksissä on jo kuluvan vuosisadan alkupuolella luettu yhdistymisvapaus systemaattisesti kansalaisten perusoikeuksien joukkoon tai jaksoon kansa ja kansalaiset, niin kuin Erichin teoksessa on tehty. Ks. *Erich* s. 248–249. Kun yleisesityksissä on tyydytty pääpiirteiden esittelyyn, on vaikea tehdä päätelmiä tutkijoiden käsityksistä yhdistysoikeudesta oikeusjärjestyksen osana. Siksi jää vain arvailtavaksi, onko muukin kuin tilanpuute johtanut siihen, ettei Erich mainitse yhdistystoiminnan valvontaa käsitellessään sisäasiain hallintoa, johon hän luki kaiken muun hallinnon kuin ulkoasiain hallinnon ja sotilashallinnon. Ks. *Erich* s. 308–309.

[33] Ks. edellä alaviitteessä n:o 4 mainittua MOF-projektia. Suomen Asianajajaliittoa koskeva tutkimus on luokiteltu yhdistysoikeudelliseksi tekemättä eroa sen suhteen, missä määrin se on yksityis- tai julkisoikeudellinen. Ks. *Halila* 1988 B s. 17–19. Yhdistysoikeustutkimus on nyttemmin kohdistamassa huomiotaan aikaisempaa enemmän erimuotoisiin yhdistyksiin. Esimerkiksi MOF-projektiin verrattuna yhdistysoikeuden painopiste on yhdistysten sisäisessä toiminnassa.

[34] Ks. esim. PerVL 1988:6 s. 3 ja *Halila* 1988 A s. 41–42, 94–96 ja 169–177.

[35] Vuodesta 1988 alkaen yhdistysoikeudellista kirjallisuutta on sisällytetty myös jaksoon »Siviilioikeus. Yleistä». Tähän on voinut vaikuttaa asiasta käyty keskustelu. Ks. *Halila* LM 1987 s. 124.

jastumana. Vertailun vuoksi on pantavissa merkille, että muiden perusoikeuksien kuin yhdistymisvapauden materiaaliset osat kuuluvat (yleensä) selvemmin julkisoikeuteen kuin yhdistymisvapaudesta juurensa juontava yhdistysoikeus.

Yhdistysoikeuden julkisoikeudellisten piirteiden merkitystä Suomen yhdistysoikeudessa voidaan peilata skandinaavista oikeutta vasten. Skandinavian maissa yhdistymisvapauden mainitseminen valtiosäännössä ei ole ollut sellainen itsestäänselvyys oikeustaistelun kautta tapahtuneen yhdistymisvapauden vakiintumisen jälkeen kuin meillä. Yhdistymisvapaus on vapaaehtoisen yhdistystoiminnan viriämisen myötä tullut näissä maissa ikään kuin luonnostaan oikeusjärjestyksen osaksi. Yhdistymisvapaus ei ole vaikuttanut lain säätämisjärjestykseen, ei edellyttänyt siviilinormien sisällyttämistä lainsäädäntöön eikä yleensäkään kouriintuntuvasti heijastunut siviilioikeuteen. Osaksi tästä syystä mutta myös siviilioikeudellisen yhdistysoikeuden sisällön vuoksi yhdistysautonomia on Skandinavian maissa toisentyyppinen kuin meillä.[36]

Skandinavian maissa on kehitetty oppia yhdistysten jakamisesta demokraattisiin ja sellaisiin, joissa demokratiaa ei vaadita. Omaksi kategoriakseen on pyritty luokittelemaan puolijulkisoikeudelliset yhdistykset. Doktriininmuodostuksessa on ollut esillä se, missä määrin viimeksi mainittuihin yhdistyksiin voitaisiin soveltaa hallinto-oikeudellisia periaatteita.[37] Yhdistysoikeuden julkisoikeudelliseen puoleen ei ole Suomessa kuulunut tällaista teorianmuodostusta. Tähän on vaikuttanut ehkä keskeisimmin se, että yhdistysten sisäinen toiminta perustuu olennaisimmin siviilioikeudelliseksi ymmärrettyyn

---

[36] Ks. esim. *Woxholth* s. 22–24, *Danelius* s. 227–228 ja *Hasselbalch* s. 37–40. Skandinavian maissa yhdistymisvapauden käytännössä merkittävimmäksi kohdealueeksi ovat nousseet positiivinen ja negatiivinen yhdistymisvapaus. Niissäkään siviililainoppi ei perustu käytännössä lainkaan valtiosääntönormeihin vaan kansainvälisoikeudellisesti velvoittaviin sopimuksiin sekä (siviili)tuomioistuinten ratkaisuihin tukeutuvaan doktriiniin.

[37] Ks. asian tiimoilta esim. julkaisua »Offentligrättslig perspektiv på organisationernas verksamhet» sekä *Hemström* 1988 s. 38–39, *Hasselbalch* s. 30 ja *Woxholth* s. 87 ja 399 ss. Erityisen merkittävänä skandinaavisten oppien sovelluksena voidaan pitää vuodelta 1979 olevaa Eivind Smithin väitöskirjaa Norjan kalastushallinnon yhteisöistä. Erityispiirteittensä vuoksi sitä ei voi juurikaan hyödyntää suomalaisessa toimivaltajakotutkimuksessa. Huomionarvoinen on kuitenkin vertailu yksityis- ja julkisoikeudellisen kysymyksenasettelun välillä. Smith on Skandinavian maiden kannalta kiintoisasti pyrkinyt hakemaan kiinnekohtia julkisoikeudesta, kun yksityisoikeudellisista yhdistyksistä ei ole lainsäädäntöä ja kun niitä koskeva dogmatiikkakaan ei ole ollut riittävän kehittynyttä. Ks. *Smith* s. 555–564, erityisesti s. 561. Nyttemmin on tutkimuksen laajentumisen ja syventymisen myötä vm. argumentti menettänyt tehoaan.

yhdistyslain sääntelyyn. Yhdistysten asettamiseen keskenään eri asemaan ei ole nähty lakiin perustuvaa syytä.[38]

Merikosken vaikutus yhdistysoikeuden kuvan muodostumiseen on ollut Suomessa huomattava; hänen kirjoittamansa vuoden 1919 yhdistyslain kommentaari vaikutti yli puolen vuosisadan ajan käsityksiin koko yhdistysoikeudesta. Merikoski oli julkisoikeuden tutkija, mutta hän joutui käsittelemään teoksessaan myös siviilioikeudellisia yhdistyslain osia. Hänen ja toisen painoksen laatineen Pentti Kurkelan teos osoittaa syvällisempää paneutumista siviilioikeusdogmatiikkaan kuin teoksen kummankin laitoksen suppeasta sivumäärästä voisi päätellä.

Ongelmana on se, että Merikosken ja Kurkelan teoksessa on päädytty tarkastelemaan monia siviilioikeudellisia kysymyksiä joko käsitelainopillisesti tai julkisoikeuteen paremmin soveltuvasti sallittu/kielletty -akselilta. Tämä on johtanut liian suoraviivaisiin päätelmiin. Oikeustila ei esimerkiksi toimivaltajakokysymyksissä voi olla avoin siksi, ettei jotain ratkaisua ole laissa nimenomaisesti kielletty. Toiselta puolen teoksessa on lähinnä yhdistysten valvontafunktion vuoksi eräitä lakiin perustumattomia vaatimuksia kuten se, että hallituksen jäsenistä tulisi ainakin yhden asua yhdistyksen kotipaikalla[39], ja se, että viranomaisilla on aina oikeus »tarkastaa yhdistyksen jäsenluettelo».[40]

Päätelmät ovat voineet johtua siitä, että legaalinormeja on tulkittu liiaksi joko yhdistymisvapauden tai yhdistysten valvontafunktion heijastumiksi. Tällaisia eivät yhdistysten sisäistä toimintaa koskevat legaalinormit ole kuitenkaan yleisesti ottaen olleet. Ainakaan tulkintaan ja sen yksityiskohtiin ei tällaisen funktion tulisi vaikuttaa. Normit ovat olleet ja ovat yhä paljossa samantyyppisiä kuin esimerkiksi osakeyhtiölain vastaavat säännökset.[41]

---

[38] Ks. *Halila* 1988 B s. 56 ja 71–72. Suomen ja Skandinavian maiden välisessä vertailussa on huomattava, että Skandinavian maissa yhdistymisvapaus ei ole ollut sillä tavoin uhattuna kuin Suomessa sortovuosina eivätkä sisäiset olot ole olleet sillä tavoin rikkinäisiä ja vaikuttaneet yhdistysten toimintaedellytyksiin kuin Suomessa eri vaiheissa 1900-luvun alkupuoliskolla. Yhdistymisvapauden ja yhdistystoiminnan välistä doktriiniin ulottuvaa jännitettä ei näin ole ollut. Ks. tätä koskevista vertailevista havainnoista esim. *Hasselbalch* s. 17–18.

[39] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 43 av. 8. Siitä ilmenee, että kysymyksessä oli Kurkelan mielipide.

[40] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 35, *Merikoski* 1935 s. 186–187 ja *Halila* 1988 A s. 170–172.

[41] Esimerkkinä toimivaltajakoon vaikuttavista kannanotoista voidaan mainita se, että *Merikosken* ja *Kurkelan* mukaan liittoäänestyksessä olisi VYhdL 12 §:n 3 momentin mukaan voitu ratkaista vain joitain erityisiä kysymyksiä mutta sillä ei olisi voitu syrjäyttää

Merikosken näkökulmaa kuvaa se, millä tavoin hän päätti lectionsa väitöstilaisuudessaan:[42]

> »Mitä taas tulee yhdistyslainsäädännön yksityisoikeudellisiin säännöksiin on edellä niiden syntyvaiheista puhuttaessa todettu lainsäätäjän niihin nähden rajoittuneen pääasiassa vain käytännön luomien muotojen vahvistamiseen. Samoin on osoitettu, että käytännössä on sallittu poikettavan niinkin tärkeistä kuin yhdistyksen päätäntöoikeuden käyttämistä koskevista säännöksistä. Kaikki tämä viittaa siihen, että lainkäyttäjän ei pidä olla kovin ankara soveltaessaan yhdistyslain yksityisoikeudellisia säännöksiä. Sellaisissa kysymyksissä, joissa lain ehdoton säännös ei selvästi toisin määrää, on yhdistyksen sallittava vapaasti järjestää sisäiset olonsa ja suhteensa jäseniinsä.»

Merikosken perusnäkemykseen on voinut vaikuttaa se, että hänen väitöskirjansa ilmestymisajankohtana oli jouduttu niin lainsäädännössä kuin (oikeus)politiikassa ja oikeustutkimuksessakin legitimoimaan yhdistymisvapauden rajoittamista demokratian itsepuolustuksella. Niinpä liberaalisen oikeusvaltiokäsityksen kannattajaksi tunnustautunut Merikoski lähti ikään kuin siitä, että rajoitusten vastapainoksi on lainkäyttäjän tulkittava liberaalisti yhdistyslain sisäistä toimintaa koskevia säännöksiä.[43] Julkisoikeuden näkökulmasta tämä on voinut tuntua perustellulta. Käsitys on kuitenkin ollut omiaan hämärryttämään sitä, että yhdistysten sisäistä toimintaa koskeva oikeustila ei ensisijaisesti määräydy yhdistymisvapaudesta käsin. Yhdistyslain säännösten, yhdistyksen omien sääntöjen määräysten sekä vakiintuneen jär-

---

yhdistyksen varsinaisia päättäviä elimiä. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 65–66. Tämä kanta ei perustunut yhdistyslakiin eikä muutenkaan muuhun kuin tekijöiden käsitykseen yhdistyslain tarkoituksesta ja yhdistystoiminnan luonteesta.

[42] Ks. *Merikoski* LM 1935 s. 210. Vrt. *Halila* 1988 A s. 171 av. 15.

[43] Edistyspuoluelaiset oikeusoppineet olivat 1930-luvun alun kiristyneen sääntelyn toteuttamisessa ja tulkinnassa keskeisissä rooleissa: Ståhlberg oli laillisuusideologi, julkisoikeuden auktoriteetti ja perustuslakivaliokunnan jäsen, Kivimäki vaikutusvaltainen poliitikko ja Kivimäen (kompromissi)linjan rakentaja sekä Merikoski väitöskirjantekijä. Heistä sivilisti Kivimäki ei kirjoittanut muuta yhdistysoikeusdogmatiikkaa kuin alaa koskevan osan siviilioikeuden yleisen osan oppikirjaan. Yhtenäistä kyseisten liberaalipoliitikkojen doctorum opiniota ei ehkä ole mahdollista hahmottaa yhdistysoikeusdogmatiikkaan. Hieman avoimeksi jää se kysymys, tarkoittiko Merikoski em. sitaatissa yhdistysrekisteriviranomaisen mahdollisuutta puuttua yhdistysten sääntöihin vai oikeustilan määräytymistä muutenkin. Jos lainkäyttäjä-sana tarkoittaa tässä yhteydessä muutakin kuin rekisteriviranomaista, kannanotto on (tuolloiselle) julkisoikeudelliselle tarkastelutavalle sikäli tyypillinen, että yhdistysoikeuden katsotaan määräytyvän ensisijaisesti ylemmältä tasolta HM 10 §:n perusteella ja sen hengessä. Ks. asian johdosta *Kastari* 1972 s. 215–219, *Kivimäki* s. 59–61 ja *Kemppinen* 1990 s. 83.

jestökäytännön perusteella tapahtuva oikeudellinen argumentointi jättää tahdonvaltaiseksi jätetyllä kohdealueella melko vähän tilaa sallittu/kielletty -dikotomialle.[44]

> Yhdistysoikeuden julkisoikeuspainotteiseen kuvaan on saattanut vaikuttaa osaltaan se, että useat yhdistysoikeuden tutkijat ja lainvalmisteluun osallistuneet henkilöt ovat tulleet julkisoikeuden piiristä. Ståhlbergin ja Merikosken ohella voidaan mainita vuonna 1976 mietintönsä jättäneen oikeusministeriön työryhmän puheenjohtaja Saraviita ja jäsen Tuori. Saraviita on kirjoittanut mm. yhdistysautonomiasta ja Tuori hahmottanut yhdistymisvapauteenkin ulottuvaa perusoikeuskonseptiota. Yhdistyslakikomitean pääsihteeri Tarasti oli puolestaan tehtäväänsä tullessaan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön lainsäädäntöneuvos. Skandinavian maiden yhdistysoikeuden asiantuntijayhteisössä ei ole ollut näin vahvoja henkilöyhteyksiä julkisoikeuteen.

5. Yhdistysoikeuden piirteitä eräillä kohdealueilla

5.1. Yhdistyksen statusta koskevia näkökohtia

Yksityis- ja julkisoikeuden erottelun varaan on yhdistysoikeudessa perinteisesti rakennettu yhdistysten jakaminen yksityis- ja julkisoikeudellisiin. Tässä niin kuin muissakin tapauksissa oikeusjärjestyksessä pitäisi olla erottelua koskevia kiinnekohtia. Välttämätöntä ei ole, että jokainen yhdistys olisi voitava luokitella joko yksityis- tai julkisoikeudelliseksi. Jotta kysymyksenasettelulla olisi mielekkyyttä, tulisi sillä, miten yhdistykset on luokiteltu, olla jotain oikeudellista tai muuta merkitystä.

Suomen Asianajajaliittoa koskevassa tutkimuksessa on tullut esiin se, että yhdistykset voidaan jakaa ainakin esitysteknisiä tarkoituksia silmällä pitäen mm. yksityis- ja julkisoikeudellisiin. Tiettyä havainnollistavuutta on esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton luokittelemisessa julkisoikeudelliseksi ja rekisteröityjen puolueiden perusjärjestöjen yksityisoikeudellisiksi yhdistyksiksi. Toiselta puolen ovat virhepäätelmät lähellä, jos luokittelut perustuvat yhdis-

---

[44] Esimerkkinä voidaan mainita jäsenen maksuvelvollisuus. *Merikosken* ja *Kurkelan* teoksesta saa sen vaikutelman, ettei maksusta päättämiselle olisi mitään rajoja, ei esimerkiksi jäsenelle vakuutetusta erityisestä edusta tai maksun näännyttävyydestä johtuvia esteitä. Sekään ei tullut esiin, että eroamis- tai ylimääräisellä maksulla voisi olla jokin säännöissä määrättävä katto. Ks. mt. s. 45 ja 84. Vrt. *Halila – Tarasti* s. 97–101.

tyksen statuksen määrittelyyn. Tämä ei koske vain oikeussuojakeinojen valintaa, vaikka se on käytännössä tärkein kohdealue.[45]

5.2. Yhdistys- vai työoikeutta?

Työoikeus on kehittynyt niin meillä kuin mm. Skandinavian maissa toisen maailmansodan jälkeisenä aikana omaksi oikeudenalakseen. Tämä on antanut impulsseja »oman» työoikeudellisen metodin muotoutumiselle; samaan suuntaan on vaikuttanut alan lainsäädäntö ja yleisten oppien rakentelu. Kysymys on ollut mm. siitä, missä määrin alan sopimussuhteita pidetään »velvoiteoikeudellisina» ja missä määrin »henkilöllisinä». Silloin kun työoikeus miellettiin osaksi velvoiteoikeutta, tutkimuksessa ei kenties samalla tavalla kuin myöhemmin haettu nimenomaisia työoikeudellisia normeja – legaalinormeja tai sopimusmääräyksiä. Tuolloin operoitiin nykyistä enemmän yleisillä velvoiteoikeudellisilla periaatteilla.[46]

Työoikeus on ollut oikeudenalana absorboiva, sisäänsä vetävä. Työmarkkinajärjestöjen toimintaa ei ole kuitenkaan luettu meillä sen piiriin. Tilanne on tässä suhteessa ollut hieman toinen kuin Skandinavian maissa. »Omaa» työoikeuden doktriinia työmarkkinajärjestöjen toimivaltajakokysymyksistäkään ei ole näin kehkeytynyt. Kuten jäljempänä tulee esiin, Skandinavian maissa on toisin kuin meillä perustettu (yleisen) yhdistysoikeuden lainoppia siihen, mitä työmarkkinajärjestöjen säännöissä on määrätty.

Osallistumisjärjestelmät on sen sijaan sinänsä luontevalla tavalla luokiteltu Suomessakin osaksi kollektiivista työoikeutta. Siksi on kiintoisaa havaita, kehittyykö henkilöstörahastolain soveltamisessa mahdollisesti toimivaltajaonkin osalta omatyyppistä työoikeudellista tulkintaa. Perusteltua syytä erilaisiin tulkintoihin yhdistys- ja henkilöstörahastolain osalta ei tunnu olevan siltä osin kuin legaalinormit ovat niissä sanamuodoltaan samanlaiset. Henkilöstörahastolain esitöissä on sitä paitsi viitattu yhdistyslakiin ja sen tulkintaan.[47] Oikeustila ei ole tyydyttävä, jos tällaisia säännöksiä tulkitaan eri

---

[45] Ks. *Halila* 1988 B s. 41–81 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 20–21 ja 67–68. Kysymys on ollut käytännössäkin ajankohtainen säätiömuotoisten organisaatioiden kuten koulutus- ja erorahaston (koulutus- ja erorahastolaki 537/90) määrityksessä. Lainsäädäntötoimin järjestetyissä organisaatioissa on toisinaan kuten alun alkaen tässäkin tapauksessa jätetty oikeussuojatie määrittelemättä. Tilanne on nyttemmin korjattu lainsäädännössä (1650/31.12.1992).

[46] Ks. esim. *Kairinen* 1988 s. 22–24, *S. Koskinen* 1989 s. 46 ss. ja *Kemppinen* 1990 s. 93–95.

[47] Ks. HE 1989:41 s. 27–28. Säännöksiä laadittaessa on mahdollisimman paljon käytetty hyväksi (uutta) yhdistyslakia. Samoin on mainittu, että yksittäisissä tulkintatilan-

säädösten osalta eri tavoin. Lain ration tai oikeusaukkoon soveltuvien periaatteiden ei tulisi saada erilaista sisältöä vain sen perusteella, että tarkastelu tapahtuu eri oikeudenaloilla ja että organisoimistarpeet saattavat olla erilaisia eri yhteisötyypeissä.[48]

5.3. Yhdistysoikeus eri tuomioistuimissa

Yhdistysoikeuden erityispiirteisiin kuuluu se, ettei oikeussuojajärjestelmä ole saumattomasti yksilinjainen eikä selkeä. Tiettyjä säännöksiä voidaan joutua soveltamaan sekä yleisissä että hallintotuomioistuimissa. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä YhdL 32–33 §:ssä säädetyin tavoin päätöksen pätemättömyyttä koskevia asioita ja YhdL 56.2 §:ään perustuvia kanteita yhdistystä koskevan yhdistysrekisterimerkinnän kumoamisesta. Näissä tapauksissa yhdistys on prosessissa vastaajana. YhdL 56.1 §:ssä esitetyin tavoin yhdistys (tai muu HValL 4.1 §:ssä tarkoitettu taho) voi valittaa KHO:een yhdistysrekisteritoimiston päätöksestä.

Yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu YhdL 56.2 §:n mukaisissa tapauksissa hallintoyksikön (yhdistysrekisteritoimiston) jo ratkaiseman yleensä tyypiltään siviilioikeudellisen asian tutkiminen. Yhdistysrekisteritoimisto on tehnyt rekisterimerkintää koskevan hallintopäätöksen hakijayhdistyksen esittämien asiakirjojen perusteella. Yhdistyksessä tehdyn päätöksen lain- tai sääntöjenmukaisuudesta eri mieltä olevien jäsenten kanta tulee yhdistysrekisteritoimiston tietoon vain satunnaisesti lähinnä silloin, kun hallituksen

---

teissa sovelletaan yhdistyslain mukaisia tulkintoja. Kuten jäljempänä havaitaan, henkilöstörahastolakia koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin omaksuttu toisenlaisia tulkintoja kuin hallituksen esitykseen perustuvalla tavalla on tehty yhdistyslain osalta.

[48] Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että asumisoikeusjärjestelmä kaavailtiin vuoden 1990 alussa toteutettavaksi olemassa olevia yhteisömuotoja hyväksi käyttäen. Asumisoikeusyhdistyksiin ajateltiin näin kenties voitavan soveltaa yhdistyslakia yhteisöjen taloudellisesta tarkoituksesta huolimatta. Tämä olisi johtanut lain venyttämiseen sen kehysten ulkopuolelle suorana »tulkintana» eikä samansisältöisinä pykälinä toisen säädöksen myötä. Suunnitelmasta on kuitenkin luovuttu. Oikeusministeriön asettama työryhmä on 24.6.1992 päivätyssä ehdotuksessaan esittänyt lain säätämistä asumisoikeusyhdistyksistä. Ehdotuksen perusteluissa ei viitata erikseen yhdistyslakiin eikä sen soveltamiskäytäntöön, vaikka lakiehdotuksessa on yksittäisiä kohtia yhdistyslaista. Pääosin se kuitenkin rakentuu kaupallisia yhteisöjä koskevien esikuvien varaan. Laintarkastuskunta piti tarkoituksenmukaisena, että tässä laissa tarkoitettujen yhteisöjen sisäistä toimintaa koskevat säännökset olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset yhdistyslain säännösten kanssa. Ks. LTK 1990:4 s. 35. Kannanmääritys oli perusteltu siksi, että muutoin voisi syntyä yhdistyslain mukaista järjestöihmisille tuttua sisäistä käytäntöä »oman» lain säännösten ohitse. Ks. asiaa koskevista yksityiskohdista esim. LTK 1990:4 s. 41.

puheenjohtajan vakuutus yhdistyksessä tehdyistä päätöksistä on riitautettu YhdL 62.2 §:ssä esitetyin tavoin. Viranomainen ei näet saa informaatiota kokouspöytäkirjoista, koska niitä ei toisin kuin aikaisemmin liitetä hakemusasiakirjoihin. Yleisessä tuomioistuimessa menettely on suullis-pöytäkirjallista, ja siinä noudatetaan kontradiktorista periaatetta. Tässä menettelyssä asianosaiset esittävät suoraan tuomioistuimelle käsityksensä yhdistyksen päätöksen lain- ja sääntöjenmukaisuudesta.

Paitsi yhdistyksen sääntöjen lainmukaisuus myös niiden pätevyys voi muutenkin tulla tutkittavaksi yleisessä tuomioistuimessa yhdistysoikeudellisen riita-asian yhteydessä. Käsittely on tällöinkin toisenlaista, kuin se on ollut yhdistysrekisteritoimistossa hakemusasiaa ratkaistaessa. Säännöt saatetaan sitä paitsi havaita joiltain osin pätemättömiksi, vaikkeivat ne ole minkään lainkohdan vastaisia.[49]

KHO:n käsiteltäväksi saatettavista YhdL 56.1 §:n mukaisista asioista vain pieni osa voi koskea pelkästään julkisoikeudellisia kysymyksiä. Sellaisena voidaan mainita YhdL 3–4 §:n kiellettyjä ja luvanvaraisia yhdistyksiä koskevien säännösten soveltuminen yhdistykseen ja sen sääntöihin. Enin osa hallintovalituksista koskee yhdistyslain siviilioikeudellisten säännösten tulkintaa. Sellaisia ovat myös lääninhallituksen päätöksistä tehtävät valitukset, jotka koskevat YhdL 20.3 §:n soveltamista eli yhdistyksen kokouksen koolle kutsumista.[50]

Julkis- ja yksityisoikeudellisten legaalinormien limittäisyys on johtanut siihen, että samojenkin oikeuskysymysten käsittely saattaa jakautua erilaisten tuomioistuinlinjojen kesken. Yhdistysoikeuden kahtiajako ei kuitenkaan ole tullut vielä näkyviin käytännössä. Yhdistyksen sääntöjen lainmukaisuutta ja pätevyyttä ei ole pyritty riitauttamaan yleisissä tuomioistuimissa, eikä muutenkaan ole syntynyt erilaista soveltamiskäytäntöä KHO:n ja yleisten tuomioistuinten välillä. Tradition eriytymisen mahdollisuus on silti olemassa.

KHO:ssa ei nähtäne ainakaan yhdistyksen sääntöjen lainmukaisuusharkintaa korostetusti osaksi sisäasiain hallintoa, vaikka rekisteriviranomainen on katsonut valtion itsesuojelusta huolehtimisen kuuluvan tehtäviinsä.[51] Poissuljettua ei sen sijaan ole, että KHO:ssa omaksuttaisiin »perusoikeusmyön-

[49] Ks. *Halila* LM 1987 s. 246–249 ja *Halila – Tarasti* s. 15–16.

[50] Yhdistyslain säännöksiä silmäilevälle voi syntyä se vaikutelma, että yhdistyksen kokouksen saaminen koolle lääninhallituksen kautta ilmentäisi yhdistysten erityistä valvontaa ja korostaisi yhdistysoikeuden julkisoikeudellisia piirteitä. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys, vaan samanlainen järjestely on omaksuttu mm. osakeyhtiöoikeudessa (OYL 9:8.2).

[51] Ks. Puola-Solidaarisuus r.y:stä *Halila* 1988 A s. 21–22.

teinen» laintulkinta yhdistysrekisteritoimiston päätöksistä tehtyjä hallintovalituksia tutkittaessa. Tällöin valittaisiin rajatapauksissa yhdistykselle myönteinen tulkintavaihtoehto. Päinvastaisena mahdollisuutena olisi se, että rekisteritoimiston päätöksentekoa pidettäisiin sellaisena massahallinnon osana, johon voitaisiin sisältönsä ja vakiintuneen käytäntönsä osalta puuttua vain erityisen painavista syistä. Jälkimmäinen mahdollisuus ei näyttäisi perustellulta, koska yhdistysten sääntötarkastus edellyttää erillisharkintaa sääntöjen monimuotoisuuden vuoksi ja koska valitusviranomainen joutuu ratkaisemaan kunkin valitusasian nimenomaan siinä esitettyjen valitusperusteiden pohjalta. Tämä näkökulma korostuu siksi, että KHO:ssa toisin kuin KKO:ssa ei sovelleta (näissä asioissa) valituslupajärjestelmää. KHO:ssa ei näin ole mahdollisuutta valita ratkaistavaksi tapauksia, joiden osalta halutaan ennakkopäätöksin vaikuttaa massahallintotoimintaan.

Yleisissä tuomioistuimissa siviilioikeudellisten säännösten soveltaminen saatetaan kokea joko tekniseksi ei-juridiseksi kysymykseksi tai järjestöpolitiikan sävyttämäksi ja tämän vuoksi normaalijuridiikasta poikkeavaksi tuomioistuintoiminnaksi.[52] Yhdistysoikeudellisten asioiden luonne ei kuitenkaan poikkea tyypiltään yhtiöoikeudellisista edellä mainittujen seikkojen vuoksi. Yhtiöoikeudessa on toiselta puolen piirteitä, jotka poikkeavat yhdistysoikeudellisista. Siksi on tuomioistuimissa varottava soveltamasta yhtiöoikeudellista ajattelua yhdistyksiä koskeviin juttuihin.

Tapahtuisipa tuomioistuinlinjausten eriytyminen miten tahansa, se ei olisi suotavaa yhdistysoikeuden kehityksen kannalta. Merkkejä tällaisesta ei ainakaan toistaiseksi ole ollut nähtävissä. Syynä on osaksi se, että hallintolainkäytössä on ratkaistu vain vähän yhdistysoikeudellisia valitusasioita.

5.4. Yhdistysoikeus lakimieskoulutuksessa

Oppiainesystematiikka on johtanut oikeustieteellisissä tiedekunnissa siihen, ettei yhdistysoikeutta ole opetettu eikä tentitty kootusti missään tutkintoaineessa oikeustieteen kandidaatin tutkinnossa ja sitä edeltäneessä tutkinnossa. Julkisoikeudellisia kysymyksiä on käsitelty aluksi sekä hallinto- että valtiosääntöoikeudessa ja nyttemmin lähes yksinomaan valtiosääntöoikeudessa, jossa niitä tarkastellaan osana kansalaisvapauksien perustuslainturvaa. Siviilioikeudellinen aineisto on kuulunut aluksi tutkintoaineeseen (jakamaton) siviilioikeus, myöhemmin tenttikokonaisuuksiin siviilioikeuden yleinen osa, yksityisoikeuden perusteet tai yritystoiminta.

Kun eri aineisiin jakautunutta opetusta tai oppimateriaalia ei ole synkronoitu keskenään, yhdistysoikeudesta syntynyt kuva on saattanut jäädä sitä

[52] Ks. kysymyksenasettelusta *Halila* LM 1989 s. 461–464.

soveltaville lakimiehille epämääräiseksi; erilaisia yksityis- ja julkisoikeudellisia piirteitä ei ehkä ole hahmotettu yhtenäisen kokonaisuuden osaksi, mikä on voinut vaikuttaa siihen tapaan, jolla yhdistystoimintaa koskevia oikeuskysymyksiä on ratkaistu. Tässäkin tapauksessa on vaikutuksensa ollut kulloisellakin oppimateriaalilla. Kurssikirjana pitkään käytetyssä Kivimäen ja Ylöstalon siviilioikeuden oppikirjassa yhdistysoikeus kasvaa oikeushenkilöopista käsin. Oppimateriaalin laajuus on ollut yhdistysoikeudessa olennaisesti suppeampi kuin muussa yhteisöoikeudessa. Kaupallisia yhteisöjä koskevaa juridiikkaa on 1980-luvun loppuun asti opiskeltu kauppaoikeuden tenttiä varten, ja se on suoritettu myöhemmin kuin siviilioikeuteen kuulunut yhdistys- ja säätiöoikeus. Yhdistysoikeuden yleisyhteisöoikeudellisten piirteiden ja liittymien havaitseminen on siksi voinut tuottaa hankaluuksia.[53] Julkisoikeuspainotteiseen käsitykseen yhdistysoikeudesta on saattanut vaikuttaa se, että yhdistymisvapaudesta on ollut tutkintovaatimuksissa pitkään selvästi laajempi esitys kuin siviilioikeudellisesta yhdistysoikeudesta. Sinänsä ymmärrettävistä syistä siinä ei ole ollut sijaa yhdistymisvapauden siviilioikeudellisille heijastumille.[54]

B Yhdistysten säännöt tutkimuskohteena

1. Sääntöjen viranomaistarkastus yhdistysoikeuden preventiivisessä oikeussuojajärjestelmässä

1.1. Normatiiviperiaatteen sisällöstä sääntöjen viranomaistarkastuksessa

Yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastus on kuulunut vuodesta 1919 olennaisena osana Suomen yhdistysoikeuden järjestelmään. Yhdistykset saavuttavat oikeuskelpoisuutensa hallintoviranomaisen, vuodesta 1922 oikeusministeriön yhdistysrekisteritoimiston, tutkittua niiden säännöt ja havaittua,

---

[53] Ks. yhdistysoikeutta koskevista tutkintovaatimuksista esim. *Annikki Vanamo* (toim.), Oikeustieteellisen tiedekunnan opinto-opas 1976–1977 (Helsingin yliopisto) s. 58 ja 79. Todettakoon, että oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomiteassa hahmoteltiin sellaista opetettavan aineksen uussystematisointia, jossa taloudellisiin suhteisiin liittymättömälle henkilö- ja persoonallisuusoikeudelle yhdistysoikeus mukaan lukien ei olisi jäänyt lainkaan sijaa. Ks. KM 1973:30 s. 170–173, 176 ja 187 sekä sen johdosta esim. *Halila* LM 1980 s. 443–452 ja *Helin* 1985 s. 85–86. Muun ohella tämä osoittaa, miten siviilioikeudelliset oikeushenkilöt jäävät helposti oppiainesystematiikassa ja muutenkin unohduksiin tai varallisuus- ja yhtiöoikeuden puserruksiin.

[54] Vrt. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 188–196 ja *Kastari* 1972 s. 206–227.

ettei ole laissa mainittua estettä rekisteröimiselle. Tällöin on rekisteröiminen toimitettava lain mukaan viivytyksettä. Menettely on sama silloin, kun kysymys on yhdistyksen päättämien sääntömuutosten voimaantulemisesta.[55] Sääntöjen viranomaistarkastus kuuluu yhdistysoikeuden preventiiviseen oikeussuojajärjestelmään: yhdistykset eivät voi ottaa käyttöön eivätkä noudattaa sääntöjä, joita rekisteriviranomainen on pitänyt lain vastaisina.[56]

VYhdL 27.1 §:n mukaan yhdistyksen säännöt tuli merkitä rekisteriin, mikäli ne olivat *lain mukaiset*. YhdL 49.1 §:n perusteella rekisteröiminen on toimitettava, jos sille ei ole *lakiin perustuvaa estettä*. Niin aikaisemman kuin nykyisenkin lain rekisteröimisjärjestelmää on vakiintuneesti kuvattu sanalla *normatiivijärjestelmä*. Sen perusajatuksen mukaan rekisteröiminen on toimitettava, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät, niin kuin asia on ilmaistu YhdL 49.3 §:ssä.

Normatiiviperiaate on laajalti käytössä yhteisöoikeudessa. Sitä sovelletaan mm. kaupparekisteriin merkittävien osakeyhtiöiden yhtiöjärjestysten ja osuuskuntien sääntöjen tarkastamiseen. Normatiiviperiaatteelle on annettu oikeuskirjallisuudessa sama sisältö riippumatta siitä, onko asiaa tarkasteltu yksityisoikeuden (yhteisöoikeuden) vai julkisoikeuden (valtiosääntö- tai hallinto-oikeuden) näkökulmasta. Eroa ei ole ollut liioin siinä, mikä yhteisötyyppi on kulloinkin ollut esillä. Oikeudenalaerot eivät ole tässä tapauksessa vaikuttaneet tulkintakannanottoihin, vaikka kannanmäärityksessä on ollut esillä yleensä vain joko yksityis- tai julkisoikeudellinen näkökulma. Yhteisöoikeudessa on pidetty silmällä erityisesti normatiiviperiaatteen vaikutuksia sääntöjen ja yhtiöjärjestysten tasolla, valtiosääntöoikeudessa konsessio- ja normatiivijärjestelmän periaatteellisia eroja sekä niiden ilmenemistä yhdistyslainsäädännössä ja hallinto-oikeudessa viranomaisen harkintavaltaa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan karakterisoinnin kannalta.[57]

---

[55] Ks. sääntötarkastuksen perusteista *Halila – Tarasti* s. 85–86 ja 488–491.

[56] Ilmaisu preventiivinen oikeussuoja on saatu Aron väitöskirjasta. Ks. *Aro* 1971 s. 139–140. Aro on puolestaan omaksunut sisäistä ja ulkoista preventiota sekä korrektiota koskevan jaottelun Merikosken hallinto-oikeudellisista tutkimuksista, erityisesti vuodelta 1968 olevasta teoksesta »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä». Kysymyksessä olevat käsitteet ovat hallinto-oikeudessa vakiintuneita. Ks. esim. *Mäenpää* 1991 s. 334 ss. Ks. myös *Merikoski* 1935 s. 166, jossa yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastusta on luonnehdittu vapaaehtoiseksi oikeudenhoidoksi. Tällaisilla luokitteluilla voi olla vain esitystekninen merkitys.

[57] Ks. normatiiviperiaatteesta yleishallinto-oikeudessa esim. *Mäenpää* 1985 s. 144, yhdistysoikeudessa vanhan yhdistyslain ajalta esim. *Ståhlberg* 1931 s. 150–151, *Merikoski* 1935 s. 166–167, *Merikoski – Kurkela* s. 122 ja *Toiviainen* 1982 s. 46 sekä yleissiviilioikeudessa esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 175–176. Vrt. normatiiviperiaatteesta kau-

Oikeuskirjallisuuden valossa voisi tuntua perustellulta tyytyä arvioimaan normatiiviperiaatetta yleisellä yhteisöoikeudellisella tasolla. Tämä ei kuitenkaan vaikuta riittävältä. Normatiiviperiaatteen taakse on hakeuduttava selvittämällä, mitä yhdistyslaissa on tarkkaan ottaen säädetty, mitä lain esitöiden valossa on pääteltävissä ja millainen on viranomaisen harkintavalta eri tilanteissa.

Yhdistyslain kokonaisuudistuksen yhteydessä pyrittiin kirkastamaan normatiiviperiaatetta. Perusteluissa(kin) korostettiin, ettei sääntöjen tai niiden muutosten rekisteröimättä jättäminen saa perustua (vain) viranomaisen omaan käytäntöön tai sellaisiin periaatteisiin, joita ei ole kirjattu lakiin.[58] Lain valmisteluvaiheessa ei ryhdytty erittelemään normatiiviperiaatetta eikä pureutumaan hienosyisiin muutosvivahteisiin. Pyrkimyksenä näet oli tarkastusasenteeseen vaikuttaminen ja sääntelyn selkiyttäminen, ei uuden sisällön antaminen normatiiviperiaatteelle tai johonkin muuhun kuin (perinteiseen) normatiiviperiaatteeseen perustuvan viranomaistarkastuksen kehittäminen.[59]

> Syynä sääntötarkastusta koskevaan säädöstekstimuutokseen ja perustelujen muotoiluun olivat ne seikat, joista on tehty selkoa edellä historiallisessa katsauksessa, ennen kaikkea tarkastustoiminnan epäyhtenäisyys ja korjausten vaatiminen sääntöihin ilman laista johdettavaa perustetta.[60] Viranomaisnäkemystä kuvaavat yhdistysrekisteritoimiston toimistopäällikön sanat vuodelta 1985 eli vuosi yhdis-

---

pallisissa yhteisöissä esim. *Kauppi* s. 48, *Huttunen* 1965 s. 46 ss., *Nial* s. 48, *Olsson* s. 35–37, Hakulinen – *Rapola* s. 106 sekä säätiöissä *Aro* 1971 s. 85.

[58] Ks. esim. KM 1984:1 s. 116: »Sääntelyllä pyritään samoin siihen, että rekisteröintikäytäntöä saadaan yhtenäistetyksi, ja siihen, että sääntöjen tarkastus kohdistuu yksinomaan laissa osoitettuihin laillisuuskysymyksiin eikä enää sääntöjen johdonmukaisuuteen ja tyylikysymyksiin niin kuin nykyisin». Tekstissä pyrittiin esittämään selvästi komitean tarkoitus tavoittelematta oikeudelliseen ilmaisuun kuuluvaa täsmällisyyttä. Tästä kielii muotoilu »laissa osoitetut laillisuuskysymykset». Ks. lähes samasanaisesti HE 1988:64 s. 13 sekä normatiiviperiaatteen osalta myös KM 1984:1 s. 283 ja HE 1988:64 s. 70. Ilmaisu »laissa osoitetut laillisuuskysymykset» kuvastaa sitä pyrkimystä, ettei säännöistä tutkita, täyttävätkö määräykset tavanomaisen oikeuden tai lakiin kirjaamatta jääneiden yleisten oppien vaatimukset, vaikkei tätä ole lain esitöissä nimenomaisesti todettukaan. Ks. tarkastuksen perusteista aikaisempaan käytäntöön nähden myös *Halila – Tarasti* s. 501 av. 30. Suomen oikeuskirjallisuudessa ei liene esitetty niin suppeaa oikeuslähdeoppia, jonka mukaan kirjoitettu laki olisi ainoa oikeuslähde voimassa olevan oikeuden sisältöä yleisesti määriteltäessä. Ks. esim. *Pöyhönen* 1988 s. 46. Tätä seikkaa ei näy peilatun normatiiviperiaatetta vasten oikeuskirjallisuudessa.

[59] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1159–1160 sekä sitä väärinkäsitystä, että uuden lain myötä olisi *siirrytty* tarkastamaan vain tiettyjä erikseen lueteltavissa olevia seikkoja säännöistä *Norri – Palsala* 1989 s. 36.

[60] Ks. taustatekijöiden vaikutuksista esim. KM 1984:1 s. 97.

tyslakikomitean työn päättymisen jälkeen: »On katsottu, että laillisuusharkinta on edellyttänyt toiminnallistenkin tekijöiden huomioon ottamista lain puitteissa».[61]

Siteerattu lausuma on ymmärrettävissä monella tavalla. Toimistopäällikkö kenties arveli, että sääntötarkastukseen sovelletaan ainakin jossain määrin tarkoituksenmukaisuus- eikä vain oikeusharkintaa. Tätä asiaa arvioidaan jäljempänä. Sekin tulkinta on mahdollinen, että viranomainen on katsonut voivansa esittää joko oman käytäntönsä perusteella tai muuten sääntötarkastuksessa näkökohtia, jotka kokemusten mukaan koituvat yhdistysten ja niiden jäsenistön parhaaksi. Jos kysymys on hallinnon palveluperiaatteesta, sekaannus on tapahtunut siinä, mitä voidaan neuvoa ja mitä vaatia.

Yhdistysrekisterin toimistopäällikön lausuma on sopusoinnussa sen kanssa, miten viranomainen tarkasti yhdistysten sääntöjä 1980-luvun loppupuoliskolla. Yhdistyslakikomitean ravistelu ei riittänyt muuttamaan tarkastusasennetta. Tämä tekee ymmärrettäväksi sen, että yhdistyslakikomitean mietinnössä ja sittemmin lakia koskevassa hallituksen esityksessä keskityttiin tarkastusasenteeseen. Vaikka tarkastustoiminta olisi voinut siirtyä haluttuun uomaan ilman lainuudistustakin, se osoittautui välttämättömäksi sille, että jotain voisi tapahtua.[62]

Sääntöjen viranomaistarkastuksen ydin vaikuttaa YhdL 49.1 §:n 4 kohdan ja lain esitöiden valossa ongelmattomalta: tutkittaessa rekisteröimisen edellytyksiä voidaan tukeutua vain yhdistyslakiin (tai johonkin muuhun lakiin) kirjattuihin legaalinormeihin.[63] Saatetaan kysyä, onko eroa siinä, tuleeko sääntöjen olla lain mukaiset verrattuna siihen, onko sääntöjen rekisteröimiseen lakiin perustuvaa estettä. Ennen säädettiin siitä, millä edellytyksillä säännöt on hyväksyttävä, ja nyttemmin siitä, millainen este aiheuttaa hakemuksen hylkäämisen.[64] Vuoden 1919 yhdistyslakia säädettäessä on hyvinkin voitu ajatella, että lain mukaisuus tarkoittaa oikeudellista pätevyyttä. Tätä ei kuitenkaan ole esitetty säädöstekstissä eikä sen esitöissä eikä sittemmin lainopissakaan.

---

[61] Ks. *Sadeluoto* s. 8. Vrt. tämän johdosta *Taxell* 1983 s. 135, jossa todetaan, ettei kaupparekisteriviranomainen voi tutkia yhtiöjärjestyksen toimivuutta.

[62] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1159–1160 ja *Halila – Tarasti* s. 491–492.

[63] Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole tullut esille kovin hyvin sitä, mitä normatiiviperiaate merkitsee yleisellä tasolla. Niinpä *Huttunen* on selvittänyt sitä, onko rekisteri-ilmoitus evättävä vain, jos lainvastaisuus on ilmeinen. Hän on päätynyt mm. siihen, ettei ilmoitusta ole hylättävä, jos sääntöjä yhtä hyvin voidaan pitää lainmukaisina kuin lainvastaisinakin. Ks. *Huttunen* 1965 s. 65–66. Tämä ei kuitenkaan vielä anna vastausta siihen kysymykseen, merkitseekö lainmukaisuus samalla voimassa olevan oikeuden mukaisuutta.

[64] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1159.

Kysymystä lain mukaisuudesta ja lakiin perustuvasta esteestä voidaan tarkastella YhdL 49.1 §:n valossa myös normihierarkkisuuden kannalta. Hallinto-oikeudessa lain käsitettä on tarkasteltu usein HM 92.1 §:ään sisältyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen yhteydessä. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei laki tarkoita tässä yhteydessä suppean määrittelyn mukaista eduskuntalakia vaan oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan.[65] Laki on tuolloin käsitetty laajassa mielessä oikeusjärjestykseen kuuluviksi oikeusnormeiksi eli sen piiriin ovat kuuluneet myös eduskuntalakia (muodollista lakia) alemmalla hierarkkisella tasolla (asetuksella, valtioneuvoston päätöksellä jne.) annetut säädökset. Yhdistysoikeudessa lailla on ymmärretty suppean merkityksen mukaista eduskuntalakia. Lain esitöissä on puhuttu laista siten, että sillä on tarkoitettu yhdistyslakia.[66] Yhdistysten sisäisestä toiminnasta ei ole ajateltu annettavan säännöksiä eduskuntalakia alemmanasteisesti. Sama on koskenut muutakin yhteisöoikeudellista sääntelyä. Normiperustan johdosta saatetaan kysyä, merkitseekö HM 10.2 §:n lakiviittaus kuitenkin sitä, ettei yhdistysten toiminnasta voitaisi antaa säännöksiä eduskuntalakia alemmanasteisesti niin kuin vapausoikeuksien käyttämisestä ei yleensä ole annettu. Tarkkaan ottaen HM 10.2 §:ssä puhutaan säännösten antamisesta lailla yhdistymisvapauden *käyttämisestä* eikä yhdistymisvapaudesta[67]

Kysymys YhdL 49.1 §:n 4 kohdassa tarkoitetusta lakikäsitteestä ratkeaa YhdL 57 §:n myötä. Tässä lainkohdassa on säädetty siitä, että tarvittaessa annetaan asetuksella säännöksiä yhdistysrekisteristä, siihen tehtävistä merkinnöistä ja ilmoitusten käsittelystä sekä ennakkotarkastuksesta. Tämä on merkinnyt sitä, että asetuksella on mahdollista antaa säännöksiä vain viranomaista itseään koskevista asioista, ei yhdistyksen säännöille asetettavista vaatimuksista.[68] Näin oli vanhankin lain aikana järjestetty lain ja asetuksen välinen taso. Yhdistyksen säännöille ei näin voida asettaa viranomaistarkastuksessa delegoituun lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia esim. niin, että oikeusministeriössä tehtäisiin asiaa koskeva (ministeriön) päätös pysyväisohjeiden muodossa.[69]

Ei doktriinissa eikä lainkäytössä ole tehty eroa sen suhteen, puhutaanko laissa lain mukaisuudesta vai lakiin perustuvasta esteestä. OYL 2:10:n mukaan osakeyhtiön rekisteröimistä koskeva hakemus on hylättävä, jos

---

[65] Ks. esim. *Sipponen* s. 248 ja 666, *Sinisalo* LM 1968 s. 21 ss. ja *Laakso* s. 77.

[66] Ks. KM 1984:1 s. 283 ja HE 1988:64 s. 70.

[67] Ks. jäljempänä s. 245 ss.

[68] Ks. *Laakso* s. 5 ja *Mäenpää* 1991 s. 129, jossa on mainittu, että delegointiin valtuuttavan lain säännöksen on oltava nimenomainen ja yksilöity.

[69] Ks. *Mäenpää* 1991 s. 131 sekä YhdL 57 §:n johdosta *Halila – Tarasti* s. 545–546.

»yhtiön yhtiöjärjestystä ei ole laadittu tämän lain (osakeyhtiölain) säännösten mukaisesti».[70] Ilmaisu on tässä tapauksessa lähes samanlainen kuin YhdL 49.1 §:ssä. Osakeyhtiölaki ei silti ollut kyseiseltäkään osalta esikuvana yhdistyslain uudistamisessa. Sitä ei ollut liioin OKL 12.2 §, jonka mukaan rekisteröiminen on toimitettava, jos »osuuskunnan säännöt on laadittu tämän lain säännösten mukaisesti». Tässäkään tapauksessa ei operoida sääntöjen oikeusjärjestyksen mukaisuudella.[71]

Keskeisten yhteisösäädösten vertailu osoittaa, että normatiiviperiaate tarkoittaa kyseisen (ao. yhteisösäädöksen) ja tarvittaessa muunkin lain mukaisuutta. Hakemuslainkäytössä voisikin tulla hankaluuksia, jos viranomaisen tulisi olla perillä myös siitä, täyttävätkö säännöt esim. järjestökäytäntöön perustuvat oikeudellisen pätevyyden vaatimukset. Yhdistysoikeudessa voidaan päätelmän tueksi viitata jo vanhan lain osalta siihen, että sääntötarkastuksen funktiona oli rekisteröitävän yhteenliittymän oikeuskelpoisuuden edellytysten selvittäminen, ei sääntöjen oikeudellisen pätevyyden tutkiminen.

> Osakeyhtiöoikeudessa on esitetty eri käsityksiä siitä, mitä päätöksen nulliteettia koskevassa OYL 9:17.3:ssa tarkoitetaan sanonnalla »lain mukaan». Lähinnä Havansi on puoltanut sitä, että väljempi ilmaisu eli »laki» toisin kuin »tämä laki» eli OYL tarkoittaisi »kaikkea lakia siis koko voimassa olevaa oikeutta». Syventymättä asiaan lopullisesti, niin kuin hän itse sanoo, Havansi ei ole kuitenkaan esittänyt sitä, että ilmaisu »lain mukaan» merkitsisi myös missä tahansa muissa säädös- tai tekstiyhteydessä oikeusjärjestyksen mukaisuutta tai koko voimassa olevaa oikeutta. Asetelma on samantyyppinen yhdistysoikeudessakin, koska päätöksen pätemättömyyttä koskevassa YhdL 32.1 §:ssä on käytetty ilmaisua »lain mukaan». Erittelemättä tältäkään

---

[70] Ks. OYL 2:10:n johdosta esim. HE 1977:27 s. 73–74, *Kyläkallio* 1987 s. 83–84 ja *Koski – af Schultén* I s. 73-74. Kovin seikkaperäisesti ei ole yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa käyty selvittämään, mitä normatiiviperiaatteen myötä voidaan yleisesti ottaen vaatia yhtiöjärjestyksiltä. Vrt. verrattain vähän osviittoja antavaa Ruotsin kirjallisuutta esim. *Kedner - Roos* II s. 390-391. Kaupparekisteriviranomaisen tarkastusasenne on tuottanut yhtiöille samanlaisia ongelmia kuin yhdistysrekisteriviranomaisen tarkastustoiminta yhdistyksille. Ks. esim. *Caselius* DL 1956 s. 344 ss. Osakeyhtiölakiuudistuksessa ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota viranomaistarkastukseen sillä tavoin kuin järjestöammattilaisvetoisessa yhdistyslakikomiteassa. Yhdistyslakia uudistettaessa ei otettu normatiiviperiaatteen muotoilun malliksi OYL 2:10:tä. Lain esitöissä ei viitata siihen, että kyseiset lainkohdat muistuttavat kuitenkin toisiaan. Tämä huomattiinkin vasta jälkikäteen.

[71] Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 106. Siinä korostetaan, miten osuuskunnan sääntöjen rekisteröimisen epääminen voidaan perustaa vain lakiin. Toiselta puolen ei ole todettu, mitä tämä myös merkitsee eli sitä, ettei tarkastuksen läpäisseiden sääntöjen tarvitse olla oikeudellisesti päteviä.

osin säädöksen sisältöä on huomattava, että pätemättömyyden sääntelyssä lain rikkominen tai lain vastaisuus merkitsee eri asiaa kuin sääntötarkastuksessa lain mukaisuus tai lakiin perustuva este.[72] Tuomioistuimen tehtävänä on tutkia YhdL 32.1 §:ssä ja OYL 9:17.3:ssa säännellyissä tilanteissa, onko yhteisön päätös pätevä. Yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen tutkimisessa puolestaan selvitetään, täyttyvätkö laissa oikeuskelpoisuudelle asetetut vaatimukset.

Yhdistyslakia ei ole edes yritetty laatia aukottomaksi eikä muutenkaan kirjoittaa materiaalisilta osiltaan erityisesti sääntötarkastuksen tarpeita silmällä pitäen.[73] Rekisteriin merkittyjen yhdistysten säännöissä voi näin olla ja onkin kohtia, joita ei voida pitää oikeudellisesti pätevinä, vaikka viranomainen on suoriutunut tarkastustehtävästä asianmukaisesti. Tämä koskee asioita, joihin ei ole otettu kantaa lainsäädännössä mutta joista voidaan määrätä säännöissä.[74] Jos voimassa olevan oikeuden sisältöä koskevan argumentoinnin perustana ei ole legaalinormien tulkinta vaan aukkotilanteen vuoksi esim. KKO:n ratkaisu, rekisteriviranomaisen on lähdettävä siitä, että sääntöjen lainmukaisuus on tullut tutkituksi. YhdL 49 §:ssä mainittua estettä rekisteröimiselle ei ole. Sääntöjen on silti oltava sillä tavoin laaditut, että niitä voidaan soveltaa ja noudattaa.[75] Sääntöjen oikeudellista pätevyyttä koskeva asia voi kuitenkin tulla esille jäljempänä tarkasteltavalla tavalla yleisessä tuomioistuimessa.

---

[72] Ks. *Havansi* 1981 s. 229–230 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Esillä olevassa yhteydessä ei Havansin tarkastelemalla materiaalisella kysymyksellä ole merkitystä. Ks. kuitenkin sen osalta eriävästä kannasta *Huttunen* 1984 s. 348–352.

[73] Ks. *Halila – Tarasti* s. 501.

[74] Sääntötarkastuksenkin kannalta voi olla ongelmallista, millaisista asioista on mahdollisuus määrätä yhdistyksen säännöissä. Sääntödisponoinnin perustana on yksityisautonomia, mutta säännöillä ei saa täyttää sellaista (yhdistyslaissa olevaa) aukkoa, josta määräämiseen vaadittaisiin HM 2 §:n perusteella tai siitä johdettavalla tavalla lainsäädäntötoimia. Tämän mukaisesti on olemassa jokin lakiin perustuva este rankoista kurinpitoseuraamuksista määräämiselle yhdistysten säännöissä, vaikka hyväksytäänkin se sinänsä oikea kanta, ettei jäsenen erottamisen sääntely ole sulkenut pois (muita) kurinpitotoimia sääntödisponoinnissa. Luonteeltaan tavanomaisista toimintavelvoitteista on mahdollista määrätä HM:n sitä estämättä yhdistysten säännöissä, eikä viranomaisella ole niiden osalta yhdistyslaissa kohtaa, johon vaatimukset saatettaisiin perustaa. Ks. sääntödisponointia koskevasta yksityisautonomiasta esim. *Säcker* s. 13–14 ja kurinpitotoimista määräämisen rajoista esim. *Halila – Tarasti* s. 192–193.

[75] Ks. *Halila – Tarasti* s. 500–501. Vrt. aikaisemman lain aikaista kannanottoa OM 1976:11 s. 197. Siinä on esitetty, että tarkastustyössä ovat apuna toimistosihteerin merkinnät ja että siinä nojaudutaan yhdistyslakiin, muihin säädöksiin, tavanomaiseen oikeuteen, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin sekä yhdistysrekisteritoimistossa vakiintuneeseen käytäntöön. Kun mietinnön laatineessa työryhmäs-

1.2. Legaalinormien sisällön vaikutus sääntötarkastukseen

Yhteisöoikeudellinen niin kuin muukin sääntely voi olla tarkkarajaista tai väljäsisältöistä. Onpa (yhdistys)lain sisältö mikä tahansa, rekisteriviranomaisen on hallintoviranomaista koskevan ratkaisupakon vuoksi tehtävä hallintopäätös yhdistyksen hakemuksessa tarkoitetusta asiasta. Harkinnassa on otettava huomioon, onko lakiin perustuvaa estettä sääntöjä koskevan rekisteri-ilmoituksen hyväksymiselle.

Yleisesti ottaen toimivaltajakoa koskeva sääntely on yhdistyslaissa tarkkarajaista. Se on myös kattavampaa kuin esimerkiksi kokousmenettelyn sääntely. Aukkoja ei ole ainakaan tietoisesti pyritty jättämään siihen, mistä asioista eri ryhmät voivat tehdä päätöksiä.[76] On silti kohdealueita, joilla järjestöelämän tarpeisiin ei hevin saada ratkaisua laista. Tällaisena saatetaan mainita kiintiöiden ja kelpoisuusvaatimusten määrääminen hallitusvaalia varten. Lainsäätäjä ei ole halunnut antaa tarkkarajaisia säännöksiä kysymyksestä, jossa yhdistysten tarpeet ovat erilaisia ja jossa on sijaa niin yhdistyslaista kuin muualtakin johdettaville yleisille periaatteille. Aivan väärin ei ole sanoa, että asia on jätetty käytännön varaan.[77] Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että rekisteriviranomaiselle olisi jätetty valta rakentaa asiassa oma käytäntönsä ja ryhtyä sen jälkeen tukeutumaan siihen. Ratkaisu on perustettava lakiin. Selvitettäessä, milloin on kyseesä YhdL 49.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu lakiin perustuva este, on tutkittava, mitä vaatimuksia lain esitöiden valossa on asetettava legaalinormien tulkinnalle ja mitä säännöksen tulkintaa koskevat tuomioistuinratkaisut kenties vaikuttavat.[78]

Selvästi lakiin perustuvasta tulkinnasta on yhdistysrekisteritoimistonkin ratkaisuissa kysymys määritettäessä, mikä on YhdL 16 §:ssä tarkoitettua päätösvaltaa ja mikä YhdL 35 §:n mukaista yhdistyksen asioiden hoitamista. Kysymys ei silti ole vain näiden sanojen arvottamisesta, vaan normatiiviperiaatteeseen luontuvan tulkinta-aineiston, kuten aikaisempaankin lakiin perustuvan tuomioistuinkäytännön hyödyntämisestä. Vaikka lakia ei ole säädetty siten, että sääntötarkastus olisi vaivatonta, moderni ja aikaisem-

sä oli mukana yhdistysrekisteritoimiston toimistopäällikkönä tuolloin toiminut henkilö (*Heikki Vasenius*), lausuman voidaan arvella heijastelleen ainakin laatimisajankohtansa viranomaiskäsitystä ja -menettelyä. Viranomaisen ei sen mukaan tullut tutkia vain sääntöjen lain mukaisuutta vaan myös pätevyyttä viime kädessä oman käytäntönsäkin perusteella. Juuri tämä viranomaisnäkemys antaa aiheen normatiiviperiaatteen erittelylle yhdistysoikeudellisessa tutkimuksessa.

[76] Ks. *Halila* DL 1986 s. 388–392.

[77] Ks. alustavasti *Halila – Tarasti* s. 384–387 ja 392–394.

[78] Ks. myös jäljempänä s. 194.

paa tarkkarajaisempi sääntely auttaa sellaisenaan sääntötarkastuksen suorittamista.[79]

OYL 9:16:ssa on yleislauseke osakkeenomistajalle tai muulle tuotetusta epäoikeutetusta edusta. Yhdistyslaissa ei ole tämäntyyppistä yleislauseketta. Syynä ei kuitenkaan ole se, että sääntöjen viranomaistarkastus ei olisi normatiiviperiaatteen vuoksi mahdollista, jos laissa olisi yleislausekkeita. Osakeyhtiöiden yhtiöjärjestysten lainmukaisuuden tutkiminen on käynyt päinsä yleislausekkeista huolimatta.[80] Lakiin olisi näin voitu ottaa mm. sääntöjen kansanvaltaisuutta koskeva yleislauseke. Myös väljäsisältöiset säännökset mahdollistavat normatiiviperiaatteen mukaisen sääntötarkastuksen. Kohta kohdalta saatetaan selvittää sitäkin, millainen sija legaalinormien tulkinnassa on järjestötoiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksella.[81]

1.3. Oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita tarkastustoiminnan kannalta

Oikeusjärjestystä on jäsennetty mm. jakamalla normit yhtäältä sääntöihin ja toisaalta periaatteisiin. Säännöistä on esitetty voivan olla poikkeuksia, mutta tämä ei muuta säännön kaikki tai ei mitään -luonnetta. Periaate puolestaan ei määrää täydellisesti tapauksen ratkaisua, vaikka se siihen soveltuukin, vaan ainoastaan antaa perusteita tiettyyn suuntaan tehtävälle ratkaisulle. Periaatteiden kollisiossa ilmenee periaatteiden luonne optimointikäskyinä. Painoarvojen mukaan joudutaan selvittämään, missä määrin ne kenties joutuvat väistymään toistensa tieltä.[82]

---

[79] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1159 ja *Halila – Tarasti* s. 501.

[80] Kirjallisuudessa on tarkasteltu OYL 9:16:n tulkintaa lainkäyttäjän näkökulmasta ja kiinnitetty huomiota mm. reaalisten argumenttien käyttämiseen sekä oikeussystemaattisiin tekijöihin oikeudellisessa päättelyssä. Ks. esim. *Mäkinen* s. 187–188, 194–195 ja 239–240. Saatetaan kysyä, onko reaalisten argumenttien käyttö tosiasiallisesti jo kaukana lakiin perustuvasta tulkinnasta. Normatiiviperiaatteen mukaista on silti tukeutua tietyn lainkohdan ympärille rakentuneeseen doktriiniin, jossa on sijansa myös reaalisilla argumenteilla. Eri asia on, että yleislausekkeisiin liittyy myös normatiiviperiaatteen kannalta oikeusvarmuutta heikentäviä juonteita. Kirjallisuudessa ei näy tulleen esiin sitä, miten OYL 9:16:ää on tulkittu kaupparekisterissä.

[81] Yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastuksessa on otettava huomioon, ettei yhdistyksen tarkoitus saa olla hyvien tapojen vastainen. Tätä koskevassa laintulkinnassa on sijaa arvostuksille. Kysymys on kuitenkin vain yhdistyksen tarkoituksesta, ei muista sääntömääräyksistä. Asialla ei näin liene vaikutusta toimivaltajakoon. Ks. *Halila – Tarasti* s. 54–56.

[82] Sääntöjen ja periaatteiden luokittelusta on kirjoitettu Suomessa(kin) tavattoman paljon niin yleisellä tasolla kuin eri oikeudenalojenkin piirissä. Yhteisöoikeudessa asia ei

Oikeudellisten periaatteiden ja sääntöjen erottelua voidaan pyrkiä hyödyntämään yhdistysoikeudessa eri tavoin, ensiksikin yleisessä juridisessa tulkinnassa, toiseksi erityispiirteitä sisältävän sääntöjen viranomaistarkastuksen kannalta ja kolmanneksi yhdistysautonomiaa eriteltäessä. Voidaan silti kysyä, missä määrin tämä on tarpeellista, kun yhdistysoikeustutkimuskin on ollut milloin sääntö- ja milloin periaatehakuista ja kun sääntöjen ja periaatteiden jännite on ollut ilmassa, vaikkei siihen ole osattu nimenomaisesti viitata. Välttämätöntä tämä ei kenties olekaan, mutta kysymyksenasetteluja saatetaan kuitenkin selventää argumentointia hyödyntävästi.[83]

Periaatteiden paikantamisen ongelmana on yhdistysoikeudessakin se, mitkä ovat periaatteita Alexyn ja Dworkinin osoittamassa merkityksessä ja mitkä muunlaisia periaatteita. Kuten mm. Pöyhönen on tähdentänyt, oikeusperiaatteen ilmauksena on usein oikeussääntö, joka on periaatetta suppeampi.[84] Periaate voi sitä paitsi muuttua säännöksi sen soveltamiskäytännön kiinteytymisen myötä.[85] On myös periaatteita, joita saatetaan luonnehtia pelkästään lainsäädäntöpoliittisiksi, minkä vuoksi niillä voidaan ainoastaan selittää normiston syntyä. Kansanvaltaisuutta saatetaan yhdistysoikeudessa pitää osin tällaisena, osin suoraan vaikuttavana periaatteena eli optimointikäskyn luonteisesti vaikuttavana periaatteena.[86]

---

kuitenkaan ole ollut oikeastaan esillä. Tätä tutkimusta varten voidaan tyytyä viittaamaan siviilioikeuden kannalta yleensäkin käyttökelpoiseen ja kiintoisaan esitykseen *Pöyhönen* 1988 s. 13–79, erityisesti s. 20–23, jossa on arvioitu seikkaperäisesti Alexyn ja Dworkinin oppeja. Ks. myös keskustelunavauksesta siviilioikeuteen *Aarnio* 1987 s. 9–13. Alexyn ja Dworkinin opit rakentuvat yleisen oikeudellisen tason tarkastelun varaan. Niissä ei näin ole voitu ottaa huomioon niitä erityispiirteitä, joita aiheutuu esim. yhdistysten säntöjen viranomaistarkastuksen tyyppisessä toiminnassa.

[83] Ks. yhdistysoikeudellisen näkökulman esille tuomisesta *Halila – Tarasti* s. 19. Pöyhönen on tehnyt selkoa siitä, miten siviilioikeuden tutkimuksessa on ollut vallalla sekä sääntö- että periaatehakuista suuntausta. Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 58–63. Tämä on yleensä tapahtunut tutkimuskohteen ehdoin sekä tutkijan omaksuman metodin myötä osin koulukuntaisuuden perusteella, osin tutkijan itseymmärryksen kautta. Ks. oppihistoriallisesti myös Helinin väitöskirjatyötä 1950-luvun osalta, *Helin* 1988 s. 290–314, 337–351, 378–396 ja 411–422. Ks. niin ikään *Pöyhönen* 1988 s. 27 av. 50, jossa tämä toteaa Taxellin esityksen teoksessa »Avtal och rättsskydd» perustuvan periaatteiden sääntelemän alueen tarkasteluun niin, että tarkastelun muotoina ovat punnintalaki ja prima facie -etusijat ilman, että näitä termejä käytettäisiin. Ks. edelleen siitä, miten säännöillä ja periaatteilla operoimiseen on saatettu suhtautua jollain oikeudenalalla (esineoikeus) varauksellisesti, *Koulu* 1992 s. 8.

[84] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 16.

[85] Ks. *Konstari* 1979 s. 8.

[86] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 16–17 ja siellä viitattua kirjallisuutta erityisesti sen osalta, onko työntekijän suojeluperiaate vain lainsäädäntöpoliittinen tavoite vai työoikeuden ylei-

Yhdistymisvapauden ulottuvuuksista saatetaan puhua oikeudellisessakin kielenkäytössä periaatteina ja siten käyttää esim. ilmaisua negatiivisen yhdistymisvapauden periaate. Saatetaan kysyä, onko negatiivinen yhdistymisvapaus toteutettu Suomen oikeusjärjestyksessä oikeudellisena sääntönä tai periaatteena taikka kenties ideaalina. Negatiivinen yhdistymisvapaus on yksi HM 10 §:ään perustuvan yhdistymisvapauden ulottuvuuksista; perusoikeustasolla se ilmenee oikeudellisena sääntönä, joka tulee esiin siviililain tasolla YhdL 12–13 §:ssä ja josta on arveltu olevan julkisoikeudellisia yhdistyksiä koskevia poikkeuksia. Niinkin on ajateltu, ettei negatiivinen yhdistymisvapaus koskisi lainkaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Kuten jäljempänä tulee lähemmin arvioitavaksi, negatiivinen yhdistymisvapaus saattaa vaikuttaa myös siihen, mitä voidaan määrätä yhdistyksen säännöissä, eli sääntöjen viranomaistarkastukseenkin.[87] Tällöin voi kysymys olla siitä, missä määrin (tämä) vapausoikeus on mahdollisesti ristiriidassa oikeudellisten periaatteiden kanssa ja onko olemassa oikeudellisia sääntöjä, jotka koskisivat tätä kohdealuetta.[88]

Yhdenvertaisuudesta on säädetty YhdL 33.2 §:ssä. Sen mukaan sisällöltään tai päätöksentekotavaltaan olennaisesti jäsenen yhdenvertaisuutta loukkaava päätös on mitätön, jollei YhdL 27.3 §:stä muuta johdu. Tämä ilmaisee säännön esim. kokousmenettelyä silmällä pitäen. Jäsenten yhdenvertaisuus vaikuttaa sääntönä siihen, onko jäsen kutsuttava kokouksiin, onko hänellä oikeus käyttää puheenvuoroja jne. Periaatteet osoittavat sen sijaan sen, milloin laissa mainittu olennaisuuskynnys ylittyy. Ero yhtiöoikeuteen on tässä huomionarvoinen. Yhtiöissä operoidaan joustavalla normilla, epäoikeutetulla edulla, eikä osakkaiden yhdenvertaisuuden loukkaaminen johda välttämättä pätemättömyyteen, jos arvellaan, että osakkaiden enemmistö olisi pitänyt rivinsä koossa. Yhdistyksissä jäsenten yhdenvertaisuutta kunnioitetaan enemmän ja päätöksen pätevyyden edellytyksiä saatetaan arvioida hieman samaan tapaan kuin hallinto-oikeudessa hallintomenettelylakia sovellettaessa. Yhdistyksen päätös voi näin tulla kumotuksi, jos asianomaisella ei ole esim. kut-

---

nen, työoikeuden normiston käytössä ja tulkinnassa näkyvä näkökohta. Tämäntyyppistä asiaa ei voitane lähestyä pelkästään normierittelyn myötä vaan osana kyseisen oikeudenalan yleisiä oppeja ja sovellettavan säädöksen tai tarkasteltavan instituution erittelyn myötä. Siksi saatetaan työntekijän suojeluperiaatteen vaikutuksesta olla konkreettisissa oikeuskysymyksissä erimielisiä.

[87] Ks. jäljempänä s. 307, jossa on kysymys jäsenen maksuvelvollisuudesta jäsenyyden päättyessä.

[88] Ks. KM 1984:1 s. 46–47, KM 1992:3 s. 271–273, PerVL 1988:6 s. 1 sekä *Halila – Tarasti* s. 42–43 ja 159–161 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Todettakoon, ettei negatiivista yhdistymisvapautta voida johtaa kielellisesti HM 10 §:stä eikä sen esitöistä.

suvirheen vuoksi ollut mahdollisuutta osallistua sen tekemiseen eli häntä ei ole kutsuttu kokoukseen eikä hän ole osallistunut siihen. Sen, jonka oikeutta on loukattu, ei tarvitse osoittaa todennäköisiä syitä siihen, miten hän olisi kyennyt vaikuttamaan päätöksen sisältöön.[89]

Yhdenvertaisuus voi ilmetä yhdistyksissä myös periaatteena, jolloin sitä saatetaan joutua peilaamaan muita periaatteita vasten. Niinpä esim. urheiluseurassa voi olla kysymys rivijäsenten ja edustusurheilijoiden välisestä yhdenvertaisuudesta mm. tilojen ja valmennuspalvelujen käytön osalta. Tarvitsematta turvautua ongelmalliseen konstruktioon yhteisön edusta saatetaan yhdistyksen tarkoituksenkin perusteella päätellä, ettei kaikkia jäseniä tarvitse asettaa tällaisissa yhdistyksissä toiminnallisella alueella keskenään täysin samaan asemaan.[90]

Yhdistysrekisteriviranomainen voi tutkia yhdistyksen säännöistä jäsenten yhdenvertaisuuden osalta vain sen, onko niissä YhdL 33.2 §:n sisältämän oikeussäännön vastaisia kohtia. Jäsenten yhdenvertaisuuden periaate saattaa tulla esiin rekisteriviranomaisen toiminnassa: tämä oikeudellinen periaate voi vaikuttaa sellaisten kielellisesti avointen lainkohtien tulkintaan, joita viranomainen arvioi. Oikeusperiaate vaikuttaa näin säännön tulkinnassa. Sen sijaan toimivalta ei ulotu siihen, millaisissa tilanteissa yhdenvertaisuus kenties muuten vaikuttaa oikeusperiaatteen tasolla, ellei sääntömääräys sellaisenaan ole aiheuttanut yhdenvertaisuuden olennaista loukatuksi tulemista. Toisin kuin yleisessä tuomioistuimessa esillä olevassa prosessissa tapahtuisi, rekisteriviranomainen voi sitä paitsi perustaa kantansa vain itse sääntöasiakirjasta ilmeneviin seikkoihin.[91]

[89] Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 356–357 ja 375–378, *Riitesuo* s. 19–21 ja 184 sekä *Huttunen* 1984 s. 406–414. *Toiviainen* on käyttänyt tutkimuksessaan ilmaisua yhdenvertaisuusnormi ja pohtinut, millainen toleranssiraja sisältyi VYhdL 15.1 §:n yhdenvertaisuuden sääntelyyn. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 179–180. Tekstissä esille tulleita, erityisesti nykyisen lain ajankohtaiseksi tekemiä seikkoja hän ei ole tarkastellut.

[90] Ks. *Halila – Tarasti* s. 355–356, jossa on arvioitu jäsenten yhdenvertaisuutta koskevia säännöksiä joustavina normeina. Jäsenten yhdenvertaisuus toiminnallisissa asioissa ei ole tullut merkittävällä tavalla esiin lainkäytössä eikä kirjallisuudessa. Ks. kuitenkin viittauksenomaisesti *Toiviainen* 1982 s. 140–141. Toiviainen on väitöskirjassaan operoinut yhtiön edulla esittämällä, että yhtiöintressi voi olla oikeusnormi. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 167–175. Vastaväittäjä *Routamo* ei huomautuksistaan päätellen ollut aivan tyytyväinen tähän päätelmään. Yhtiöintressi voi olla monissa tapauksissa oikeuspoliittisena perustana jollekin oikeussäännölle tai -periaatteelle, mutta jos se konstruoidaan itsenäiseksi normiksi, se saattaa alkaa elää niiden ohitse omaa elämäänsä. Kysymys yhtiöintressistä normina ei vastaa näkemystä normista oikeustosiseikaston, soveltaja-adressaattia koskevan toimintavaatimuksen ja seuraamuksen koostumuksena. Yhteisöintressin ongelmiin palataan jäljempänä tutkimuksen 8 §:ssä.

[91] Ks. *Halila – Tarasti* s. 499.

Yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastuksessa on otettava huomioon laissa asetetuissa rajoissa yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusideaali, vaikka yleislausekkeen tyyppistä kansanvaltaisuusvaatimusta ei ole kirjoitettu yhdistyslakiin. Itsenäistä merkitystä kansanvaltaisuusperiaatteella ei tämän vuoksi ole viranomaistarkastuksessa. Se tulee esiin välillisesti sikäli kuin se on sisäänrakennettuna yhdistyslain säännöksiin.

PuolueL 2.1 §:n 3 kohdan mukaan rekisteröidyn puolueen sääntöjen on sitä vastoin taattava kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen puolueen päätöksenteossa ja toiminnassa. Yleisesti ottaen on katsottu, ettei tämän lainkohdan perusteella voida asettaa oikeastaan muita kuin yhdistyslaistakin johtuvia vaatimuksia. Juuri tämä ilmentää käsitystä yhdistyslain sisään rakennetusta demokratiaperiaatteesta. Puoluetoimintaa koskevaa kannanottoa saatetaankin perustella sillä, ettei Suomen tieteisopissa ole asetettu järjestöjä muutenkaan eri asemaan kansanvaltaisuusvaatimuksen osalta.[92]

> Puoluelakiin kirjattu kansanvaltaisuusvaatimus on oikeusperiaate siinäkin mielessä, että sen voidaan ajatella toteutuvan rekisteröidyn puolueen säännöissä optimointikäskyn tavoin enemmän tai vähemmän. Lain standardi on itse asiassa viritetty aika korkealle: sääntöjen on *taattava* kansanvaltaisuusperiaatteiden noudattaminen puolueen toiminnassa yleensäkin. Puoluelain esitöissä on kuitenkin suhtauduttu pidättyvästi siihen, että kansanvaltaisuusperiaatteella olisi vaikutuksia sääntöjen viranomaistarkastuksessa. Yhdistyslaissa on sitä paitsi ollut lainsäädäntötavoitteena erilaisten kansanvaltaisuusnäkemysten hyväksyminen tiettyyn rajaan asti. Vasta yksityiskohtiin ulottuvan tarkastelun myötä saatetaan tehdä päätelmiä puoluelain kansanvaltaisuusvaatimuksen vaikutuksista rekisteröityjen puolueiden sääntöihin.[93]

---

[92] Ks. *Halila* LM 1987 s. 1041–1042, *Halila* 1991 s. 21–22 ja *Tarasti – Taponen* s. 283–284. Saksan perustuslain mukaan puolueiden sisäisen järjestyksen on vastattava demokraattisia periaatteita. Tätä vaatimusta on arvioitu laajalti kirjallisuudessa mm. puolue- ja valtiollisen demokratian erojen kannalta. Ks. esim. *Müller* s. 95 ss. Tarkastelu ulottuu koko poliittisen järjestelmän perusteisiin toisin kuin meillä. Tarkkoja vaatimuksia ei kuitenkaan ole esim. puolueen parlamenttiryhmän ja edustuksellisten puolue-elinten toimivaltasuhteisiin. Toimielimissä voi myös olla asemansa perusteella itseoikeutettuja henkilöitä.

[93] Ks. KM 1984:1 s. 103 sekä HE 1988:64 s. 10–11 ja 15. Niissä korostetaan yhtäältä mahdollisuutta omaksua rekisteröidyissä yhdistyksissä erilaisia kansanvaltaisuusideaaleja ja toisaalta yhdistysautonomiaa sääntelyn rakennusaineena. Puoluerekisterissä ei ole asetettu toistaiseksi (lisä)vaatimuksia rekisteröityjen puolueiden säännöille kansanvaltaisuutta koskevan PuolueL 2.1 §:n 3 kohdan perusteella. Ks. *Tarasti – Taponen* s. 283–284. Ongelmaton ei asetelma kuitenkaan ole; säädösvalmistelussa ei ole voitu kiinnittää huomiota sellaisiin kansanvaltaisuusvaatimuksiin, jotka ovat tulleet esille julkisessa

Kun kansanvaltaisuus on yhdistyslaissa vain säännösten taustalla, jää sen soveltamiselle toimivaltajaon osalta vähän käyttöalaa sääntöjen viranomaistarkastuksessa. Niinpä esimerkiksi edustuksellisen ja suoran demokratian rajat on asetettu yhdistyslaissa tavalla, joka ei anna yhdistysrekisteriviranomaiselle (lisä)harkintavaltaa kansanvaltaisuusnäkökohtien perusteella. Viranomainen ei näin voi ryhtyä ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, onko vallan painopiste määrätty asianmukaisesti kansanvaltaisuus- tai muita ideaaleja ajatellen, jos on pysytty lain rajoissa. Tutkiminen rajoittuu näin siihen, mitä on päätösvallan käyttäminen ja mitä yhdistyksen asioiden hoitaminen.[94] Materiaalisten säännösten vaikutusten arvioinnissa on sen sijaan enemmänkin sijaa sen tutkimiselle, mikä legaalinormien ja kansanvaltaisuusideaalistakin koostuvien yleisten oppien kudelmassa on lakiin perustuva este.[95]

Kansanvaltaisuusperiaate tulee esiin oikeudellisena periaatteena toimivaltajaon yksityiskohdissa, jolloin on haettava eri tavoin kiinnekohtia sen käyttämiseen oikeudellisessa argumentoinnissa. Tällaisia voivat olla ainakin vakiintunut järjestökäytäntö, joka ilmentää demokratiakäsityksiä, reaaliset argumentit ja kansanvaltaisuusperiaatteen rinnastuminen muihin legaalinormeihin ja oikeudellisiin periaatteisiin.

> Esimerkkinä voidaan selvittää yhdistyksen säännöille kansanvaltaisuusperiaatteen johdosta esitettäviä vaatimuksia, kun kysymys on YhdL 30 §:ssä tarkoitetusta äänestys- ja vaalijärjestyksestä. Äänestys- ja vaalijärjestykseen on otettava tarvittavat äänestystä ja vaalia koskevat yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjä täydentävät määräykset.[96] Kansanvaltaisuusperiaate on yksi niistä asiaan vai-

---

keskustelussa vasta myöhemmin. Kuten jäljempänä tutkimuksen 5 §:ssä tulee pohdittavaksi, ne ovat ongelmallisia myös yhdistysten itsemääräämisoikeuden kannalta.

[94] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Hemström* 1975 A s. 10:4 ja 10:10–11.

[95] Kansanvaltaisuusperiaate on mainittu mm. yhdistyslakikomitean toimeksiannossa (KM 1984:1 s. II). Yhdistystoiminnan ja yhdistysoikeudellisen sääntelyn on voitu sanoa rakentuvan kokonaisuudessaan kansanvaltaisuusperiaatteen varaan. Ks. esim. *Tarasti – Taponen* s. 284 ja HE 1988:64 s. 1. Kuitenkin on nykyisen yhdistyslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä huomautettu, että kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista yhdistystoiminnassa voidaan pitää tavoiteltavana, vaikkei lainsäädännössä tällaista vaatimusta yhdistyksille asetetakaan. Ks. HE 1988:64 s. 8. Tämänkin johdosta on syytä alleviivata sitä, että kansanvaltaisuusperiaatteen arvioiminen tapahtuu eri tasolla sääntöjen viranomaistarkastuksessa kuin yhdistysoikeuden sisältöä muuten hahmotettaessa. Ks. Saksan yhdistysoikeudessa käydystä keskustelusta esim. *Säcker* s. 13–14, jossa tämä katsoo, että yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusperiaate rakentuu sekä lainsäännösten että laajemmin yksityisoikeudellisten normien varaan.

[96] Ks. lähemmin s. 325–331 ja 664–669.

kuttavista seikoista, joiden perusteella on arvioitava mm. ehdokasasettelukynnystä sekä vaalipiirirajoja koskevia oikeuskysymyksiä. Sellaisena saatetaan esittää toimivaltajakokysymys eli se, vaaditaanko asiasta määräämiseen sääntöjen tai äänestys- ja vaalijärjestyksen taso vai riittääkö alemmanasteinen päätös. Kansanvaltaisuusperiaate on näin osa toimivaltajaon määräytymistä, vaikkei tästä ole mainittu laissa. Yhdistysrekisteriviranomainen voi esittää vaatimuksia asioiden määrätyksi tulemisesta sääntötasolla eli äänestys- ja vaalijärjestystä hierarkkisesti ylemmällä tasolla, jos vaatimus saatetaan perustaa ilmaisuun lain ja sääntöjen täydentävyydestä. Sillä on oltava näin myös substanssisisältöä.

Jäljempänä paneudutaan lyhyesti siihen, voidaanko OikTL 36 §:n oikeustoimen sovittelua koskevia säännöksiä soveltaa (myös) toimivaltajakoa koskeviin yhdistysten (sisäisiin) disponointeihin. OikTL 36 §:ää ei ole pidetty kirjallisuudessa tunnusmerkistö- tai oikeusvaikutusnäkökulmasta enemmän tai vähemmän sovellettavissa olevana lainkohtana. Siten on päätelty, että kyseessä on sovittelusääntö eikä -periaate.[97] Vakiintuneesti ja perustellusti on katsottu, ettei rekisteriviranomainen voi tutkia yhteisön sääntöjä soviteltavuuden kannalta.[98] Vaikka sovittelu onkin lakiin perustuvaa, tämä on asianmukaista, koska sovitteluun ei ryhdytä muissakaan tapauksissa viran puolesta. Se edellyttää vaatimuksen tekemistä ja kaksiasianosaissuhteessa asiaan vaikuttavien näkökohtien esitetyksi tulemista. Siihen ei ole mahdollisuuksia yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastuksen kaltaisessa hakemuslainkäytössä.

Tiivistetysti voitaneen esittää, että oikeusnormi, jonka yhdistysrekisteriviranomainen muodostaa sääntötarkastustaan varten, saattaa perustua vain lakiin. Aivan helppoa ei ole kuitenkaan aina sanoa, milloin oikeusnormi perustuu lakiin ja milloin induktiolla saavutettu, yksittäisten normien perustalta yleistetty oikeusperiaate on siitä riippumaton.[99]

1.4. Sääntötarkastus oikeusharkintaisena hallintotoimintana

Yhdistysrekisteriviranomainen tekee hallintotoimena päätöksen siitä, onko yhdistyksen sääntöjen merkitsemiseen yhdistysrekisteriin lakiin perustuvaa estettä. Hallinnollisessa päätöksenteossa käytetään nykyterminologian mu-

---

[97] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 28 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[98] Ks. *Halila – Tarasti* s. 92. Vrt. *Wilhelmsson* 1984 s. 31 ss.

[99] Ks. *Konstari* 1979 s. 9 ss. ja *Makkonen* 1981 s. 178 ss. Ks. myös oikeusnormista ja oikeusnormilauseesta esim. *Aarnio* 1978 s. 62–67.

kaan yhtäältä oikeus- ja toisaalta tarkoituksenmukaisuusharkintaa.[100] Normatiiviperiaatteen mukainen sääntötarkastus ja sen perusteella tehtävä hallintopäätös on luettu oikeusharkintaan perustuvaksi hallintotoiminnaksi.[101] Yhdistyslain muuttuminen siten, että lain mukaisuuden asemesta operoidaan lakiin perustuvalla esteellä, ei ole vaikuttanut siihen, millaiseksi hallintotoiminta on luonnehdittava. Tilanne ei muuttuisi, vaikka sääntötarkastuksessa tutkittaisiin, ovatko säännöt oikeusjärjestyksen mukaiset eli oikeudellisesti pätevät.

Oikeusharkinnan on hallintotoiminnan doktriinissa katsottu perinteisesti merkitsevän sitä, että ratkaisu on perustettavissa lakiin. Myös joustavien normien tulkinta kuuluu oikeusharkinnan piiriin toisin kuin tarkoituksenmukaisuusarvioinnit.[102] Hallinto-oikeusdogmatiikassa on aikanaan katsottu, että oikeus- toisin kuin tarkoituksenmukaisuusharkinnassa olisi olemassa vain yksi ainoa oikea ratkaisu.[103] Normatiiviperiaatetta yhteisöoikeudelliseen lainsäädäntöön satakunta vuotta sitten kaavailtaessa ja sisällytettäessä on hyvinkin saatettu ajatella sen kulkevan käsi kädessä yhden ainoan oikean ratkaisun opin kanssa. Tähän suoranaisesti viittaavaa ei tosin ole yhdistyslain esitöissä, mutta saksalaisen hallinto-oikeuden tuolloisen yleisen merkityksen vuoksi näin saatetaan päätellä.[104]

---

[100] Ks. esim. *Konstari* 1979 s. 77, *Mäenpää* 1985 s. 146 ss. ja *Mäenpää* 1991 s. 268–276.

[101] Ks. *Mäenpää* 1985 s. 89–91. Ks. myös terminologisesti eri tavoin mutta asiallisesti samaan tulokseen johtavalla tavalla *Merikoski* 1958 s. 195: »Tässä on aivan epäilyksettömästi kysymys sidotusta eikä vapaasta harkinnasta. Rekisteriviranomainen ei voi tarkoituksenmukaisuusperusteilla hylätä rekisteröimishakemusta. Epäävästä päätöksestä tehty valitus voi olla vain oikeusvalitus.» Tekstiyhteydestä ei täysin ilmene, tarkoittaako sitaatti »normaalia» sääntötarkastusta vai sitä tilannetta, jossa tuli silloisen lain mukaan hankkia tuomioistuimen lausunto lakkautetun yhdistyksen toiminnan jatkamisesta uudessa yhdistyksessä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta itse asiaan.

[102] Ks. esim. *Merikoski* 1968 s. 58, *Konstari* 1979 s. 81–82 ja *Mäenpää* 1985 s. 150.

[103] Ks. erityisesti *Merikoski* 1958 s. 43–44, *Merikoski* 1968 s. 59 ja oppihistoriallisesti *Konstari* 1979 s. 1–10 ja 44 ss.

[104] Ks. *Schmidt* s. 60–61, jonka mukaan normatiivijärjestelmä liittyy tältä osin Saksan oikeudessa hallinto-oikeuden ja sen oikeussuojajärjestelmän kehittymiseen 1800-luvulla. Olennaista oli konsessiojärjestelmän sulkeutuminen pois. Ks. myös asiaan liittyvällä tavalla käsitelainopillisesta traditiosta ja sen omaksumisesta ensin Saksassa ja sittemmin Suomessa esim. *Björne* s. 74 ss. ja 112–119. Vrt. *Zitting* LM 1983 s. 543 ss. Käsitelainoppi on oppihistoriallisesti liittynyt siviilikakirjan syntyvaiheeseen ja ajatukseen oikeuden suljetusta systeemistä. Siksi on saatettu ajatella, että käsitelainopin myötä voidaan normatiivijärjestelmää sovellettaessa ottaa huomioon myös yleiset oikeusperiaatteet ja että sääntötarkastuksessa tulee muutenkin tutkituksi, ovatko säännöt voimassa olevan oikeuden mukaiset. Onko näin myös tapahtunut, ei kuitenkaan ilmene lähdekirjallisuudesta.

Nyttemmin on vallitsevana pidettävä sitä käsitystä, ettei oikeusharkintaakaan käytettäessä voida puoltaa yhden ainoan ratkaisun ideaalia ja periaatetta vahvimmassa muodossaan. Aihe näyttää silti yhä puhuttavan tutkijoita.[105] Yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastustakaan ei näin voida rakentaa kyseisen opin varaan.[106] Sovellettavan normiston väljäsisältöisyyden asteesta riippuu, missä lainsoveltamistilanteissa on sijaa yhdelle ja missä tätä useammalle perustellulle tulkintavaihtoehdolle.[107]

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on mahdollista täyttää aukko oikeusperiaatteiden avulla.[108] Tämä ei estä harkinnan luokittelemista oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Yhdistysten sääntötarkastuksessa on kuitenkin huomattava, ettei lain aukkojen täyttäminen oikeusperiaatteilla ole sallittua tutkittaessa, onko lakiin perustuvaa syytä sääntöilmoituksen hylkäämiseen. Käytännössä voi tosin olla toisinaan vaikea tehdä eroa siinä, onko kyse lakiin perustuvasta tulkinnasta vai oikeusaukon täyttämisestä oikeusperiaatteilla.

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuissa niin kuin hallintopäätöksissä yleensäkin on oltava merkittävä sija ennakoitavuudella ja hallintoalamaisten yhdenvertaisella kohtelulla.[109] Tätä on korostettu myös yhdistyslain esitöissä. Viranomainen tai hakijayhdistys ei silti voi tehokkaasti vedota siihen, että jokin yhdistys on saanut aikaisemmin tietynsisältöiset säännöt rekisteröidyksi. Merkitystä ei ole sillä, onko kysymys nykyisen vai aikaisemman lain soveltamiskäytännöstä. Impulssin vakiintuneen käytännön tarkistamiseen ei tar-

---

[105] Ks. hallintotoiminnan kannalta esim. *Vilkkonen* LM 1972 s. 377–382, *Konstari* 1979 s. 82–89 sekä yleisesti *Makkonen* 1981 s. 245–249. Vrt. *Rentto* LM 1991 s. 1254 ss.

[106] Harkinnan luokittelu oikeusharkinnaksi ei kerro kaikkea siitä, millaista harkinta saattaa tosiasiallisesti olla eri tilanteissa. Siksi on paikallaan toistaa 1970-luvulla paljon siteerattu Aarnion lausuma: »Aivan samoin kuin spektrin värit vaihtuvat ilman tarkkoja rajoja, tapahtuu myös liukumista asteikon toisesta ääripäästä 'puhtaasta' oikeudellisesta ratkaisusta mitä selväpiirteisimpään poliittiseen ratkaisuun». Ks. *Aarnio* 1975 s. 92. Ks. myöhemmästä keskustelusta *Mäenpää* 1985 s. 179 ss. ja *Vilkkonen* LM 1987 s. 471–472, joka käsittelee asiaa myös tarkoitussidonnaisuuden kannalta. Yhdistysten sääntötarkastuksessa ei ole sijaa sellaiselle tarkoitussidonnaisuudelle varsinkaan toimivaltajaon osalta, jonka on katsottu voivan joissain tapauksissa kuulua oikeusharkintaankin.

[107] Ks. esim. *Sipponen* LM 1965 s. 197–212, *Sipponen* s. 278 ss. ja *Makkonen* 1981 s. 116 ss.

[108] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 30–31 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[109] Ks. hallinto-oikeudellisten keskeisten periaatteiden vaikutuksista sääntötarkastukseen esim. *Mäenpää* 1991 s. 156–160.

vitse tulla edes rekisteritoimiston ulkopuolelta kuten KHO:n ratkaisusta. Tällä seikalla on merkitystä rekisteritoimiston ratkaisujen oikeuslähdeopillistakin arvoa punnittaessa.[110]

1.5. Staattinen ja dynaaminen oikeus normatiiviperiaatetta sovellettaessa

Yhdistysoikeus on oikeudenalana dynaaminen siinä missä oikeusjärjestys nykyisin yleensäkin on. Periaate saattaa muuttua säännöksi, mikäli sen soveltaja alkaa sitä sellaisena käyttää.[111] Lain rajojen rikkomattomuutta sekä lain esitöissä esitettyjen kannanottojen sisältöä koetellaan järjestöelämässä ja lainkäytössä. Eniten sijaa muutokselle on muualla kuin legaalinormien sääntelemällä alueella. Järjestötarpeet eivät ole sellaisenaan erityisen huomionarvoinen argumentti muuttaa tulkintaa siitä, millaiseksi se on lain voimaan tullessa voitu (perustellusti) osoittaa.[112] Oikeustutkimuksen kehittyminen sekä yleisten yhdistysoikeuden periaatteiden muotoutuminen antanevat sen sijaan yhdessä tuomioistuinratkaisujen kanssa enemmän sijaa oikeuden dynamiikalle.

Yhdistysrekisteritoimiston laintulkinnassa on otettava huomioon yhdistysoikeuden kehittyminen ja muuttuminen oikeudenalana. Nykyisessä laissa on otettu lukuun erimuotoisten yhdistysten organisoitumistarpeet paremmin kuin aikaisemmassa. Yhdistysrekisteritoimistolla ei siten ole mahdollisuutta liittomuotoisten eikä muidenkaan yhdistysten osalta vaikuttaa aktiivisesti oikeustilaan. Vanhan lain aikana rekisteriviranomaisella oli tällaisia pyrkimyksiä, ja niitä pidettiin kenties hyväksyttävinä, kun lain säännökset vaikuttivat vanhentuneilta ja kun kirjallisuudessa ja tuomioistuinkäytännössä ei tunnuttu oltavan ajan tasalla. Tuolloinkin olisi silti tullut pitäytyä siinä, mikä on legaalinormien valossa perusteltua.

Tarkastustyötä tehdessään ensi asteen hallintoviranomaisella ei ole mahdollista tukeutua niin laajaan oikeuslähdeoppiin kuin mihin tuomioistuimen myös täytyy perustaa ratkaisunsa.[113] Erityisen vähän on normatiiviperiaatetta sovellettaessa sijaa contra legem -tyyppiselle argumentoinnille, joskaan esim. reaaliset argumentit eivät ole poissuljettuja lakiin perustuvan juridisen tulkinnan eli laintulkinnan osana. Asetelma on sikäli erikoinen, että

---

[110] Ks. KM 1984:1 s. 116 ja *Halila – Tarasti* s. 17.
[111] Ks. esim. *Konstari* 1979 s. 8.
[112] Ks. *Halila – Tarasti* s. 14–15 ja *Halila* 1991 s. 154–157 ja 167.
[113] Ks. *Halila* 1991 s. 43.

reaalisilla argumenteilla on yleensä itsenäinen oikeuslähdeopillinen arvo.[114] Yhdistysrekisteriviranomaisen on seurattava tuomioistuinten ratkaisutoimintaa ja analysoitava sen vaikutuksia rekisteröimisen edellytysten tutkimiseen. Sääntötarkastuksen pohjaksi on asetettava ne ennakkoluonteiset tuomioistuinratkaisut, joissa on kysymys yhdistyslain säännösten tulkinnasta. Hallintoviranomainen ei tosin ole niihin sidottu sen enempää kuin tuomioistuimetkaan.

Timonen on tutkimuksessaan kiinnittänyt huomiota tutkijan ja tuomarin oikeuslähdeopin eroihin.[115] Hänen ajatteluaan hyväksi käyttäen saatetaan asettaa erityisryhmäkseen normatiiviperiaatteeseen sidotun

[114] Sääntötarkastukseen niin kuin yhdistyslain tulkintaan yleensäkin liittyy myös kysymys lain esitöiden merkityksestä. Ks. nykyisistä pohjoismaisista käsityksistä säädösten esitöiden velvoittavuudesta esim. *Aarnio* 1982 s. 102, *Lödberg* JFT 1986 s. 228–244 ja *Peczenik* s. 160–171, joista ilmenee, että esitöiden oikeuslähdeopillinen arvo noteerataan korkeaksi ja että esitöiden käytöstä on saatettu kehitellä tiettyjä periaatteita. Ks. myös *Kivivuori* JFT 1990 s. 227 ss. Kivivuoren lähtökohtana on se, että oikeuslähteiden jako velvoittavuuden osalta ei perustu lakiin. Ero käytännön lainsoveltamistilanteissa ei silti ole välttämättä suuri oppisuuntien edustajien välillä. Esitöiden hyödynnettävyys on myös oikeuskulttuurisidonnainen ilmiö. Ks. siitä esim. *Klami* 1993 s. 20–21. Sitä ei ole oikeuslähdeopissa eritelty, onko esitöiden hyödynnettävyydessä erityispiirteitä, kun ollaan sidottuja normatiiviperiaatteeseen. Yhdistyslain tulkinnassa on esitöillä se erityinen merkitys, että lakivaliokunnassa ja perustuslakivaliokunnassa tehtiin useita huomautuksia hallituksen esityksen perusteluihin. Ks. *Halila – Tarasti* s. 14–15. Eduskunta ei ole tässäkään tapauksessa hyväksynyt tai vahvistanut esitöitä, mutta niiden kontrolli on ollut tavanomaista suurempi. Ks. myös *Wilhelmsson – Jääskinen* s. 22, jossa esitetyt näkökohdat soveltuvat hyvin vielä nykytilanteessa yhdistysoikeudenkin tulkintaan, kun otetaan huomioon se, mitä hallituksen esityksen perusteluista on mm. perustuslaki- ja lakivaliokunnan mietinnöissä saatettu esittää. Yhdistyksen sääntöjen viranomaistarkastuksen kannalta kiinnittyy huomio perustuslakivaliokunnan seuraavaan kannanmääritykseen: »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». Ks. PerVL 1988:6 s. 3. Tämän jäljempänä tutkimuksen 5 §:ssä lähemmin tarkasteltavaksi tulevan lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen johdosta on alleviivattava sitä, että sääntöjen viranomaistarkastuksessa on mahdollista asettaa lain esitöihin perustuvia vaatimuksia yhdistysten säännöille vain HM 10.2 §:n ja YhdL 49.1 §:n säännökset huomioon ottaen. Sellaisiin lain esitöissä oleviin seikkoihin ei käy esittäminen vaatimuksia, jotka eivät ilmenisi myös säädöstekstistä. Muuten ei ole kirjallisuudessa ollut esillä sitä, että HM 10.2 § vaikuttaisi esitöiden hyödyntämiseen yhdistyslain tulkinnassa normaalista oikeuslähdeopista poikkeavasti. Ks. esim. siitä, miten valtiosääntötutkija Saraviita on yhdistyslakikommentaaria (Halila – Tarasti) arvioidessaan katsonut kirjoittajien olevan tavattoman uskollisia säädöstekstille ja valmisteluasiakirjoille esittämättä tältä osin kritiikkiä, *Saraviita* LM 1990 s. 239.

[115] Ks. *Timonen* LM 1989 s. 666 ss. sekä sen johdosta lähinnä käytännön toiminnan kannalta *Aarnio* 1992 s. 9.

hallintoviranomaisen oikeuslähdeoppi. Jäljempänä paneudutaan siihen, onko vaatimuksilla perusoikeuksien mukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta merkitystä yhdistysrekisteriviranomaisen toiminnassa ja muussa laintulkinnassa. Tämä liittyy toimivaltajaonkin kannalta merkitykselliseen yhdistysautonomian hahmottumiseen.[116]

1.6. Sääntötarkastuksen sitovasta vaikutuksesta

Yhdistysrekisteritoimiston tekemä ratkaisu yhdistyksen sääntöjen lainmukaisuudesta voi tulla arvioitavaksi paitsi hallintovalituksen myötä KHO:ssa myös yhdistysoikeudellisen riita-asian yhteydessä yleisessä tuomioistuimessa tai kiistatilanteessa yhdistyksen omassa piirissä. Hallintotoimen sitovasta vaikutuksesta muussa prosessissa tai lainsoveltamistilanteessa olevien (oikeusvoima)oppien perusteella asiaa on mahdollista tarkastella hallinto-oikeuden ja yhteisöoikeudenkin kannalta.

Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa on oltu yksimielisiä siitä, ettei yhdistysrekisteritoimiston ratkaisu sido yhteisöoikeudellisia riita-asioita käsitteleviä yleisiä tuomioistuimia. Tätä ei kuitenkaan ole perustettu nimenomaisesti hallinto-oikeudelliseen oikeusvoimadoktriiniin. Yhteisöoikeudellisestikin voidaan omaksutun kannan tueksi vedota itse sääntötarkastuksesta johtuviin syihin.[117] Sääntöjen viranomaistarkastus ei tapahdu kaksiasianosaissuhteen pohjalta toisin kuin riita-asiain oikeudenkäynti. Yhdistysrekisteritoimistossa voidaan tutkia vain yhdistyksen oikeuskelpoisuuden edellytysten täyttymistä; pelkästään sääntöasiakirjasta ilmenevistä seikoista on selvitettävä, onko lakiin perustuvaa estettä hakemuksen hyväksymiselle. Yleinen tuomioistuin voi puolestaan tutkia sääntöjen pätevyyttä laajemmin.

> Yleisissä tuomioistuimissa ei ole ollut tapana pyrkiä riitauttamaan yhdistysten sääntöjen pätevyyttä. Tuomioistuimet ovat itsekin taipuvia muotoilemaan päätöksensä niin, että yhdistysrekisteriin merkityt yhdistysten säännöt olisivat ilman muuta päteviä. Esimerkkinä voidaan mainita Rovaniemen HO:n ratkaisu 278/79, joka koski Välijoen Riistamiehet -nimisen yhdistyksen kokouspäätösten moittimista. Tuomiossaan HO *havaitsi*, että yhdistyksen sääntöjen mukaan kutsu kokouksiin tuli antaa tiettynä aikana ennen kokousta *pylväsilmoituksella* ja että kysymyksessä olevaan kokoukseen kutsu oli tapahtunut mainitulla tavalla *eli siis laillisesti*. Tuomiossa ei näin otettu aina-

[116] Ks. s. 304–308.

[117] Ks. esim. *Havansi* 1981 s. 254–256 siellä olevine viitteineen, *Kyläkallio* 1987 s. 84 ja *Halila – Tarasti* s. 86.

kaan suoraan kantaa siihen riidanalaiseen ja osaksi ennakkotapauksen puuttumisen vuoksi keskustelua herättäneeseen kysymykseen, voidaanko kokouskutsuksi määrätä säännöissä pylväsilmoitus.[118] Ratkaisu saatetaan ymmärtää myös niin, että HO hyväksyi pylväsilmoituksen, kun sääntöjen lainmukaisuutta ei riitautettu.

Yleisessä tuomioistuimessa voi tulla esiin vaatimus sääntöjen sovittelusta tai prosessissa saatetaan vedota sääntöjen pätevyyden osalta muuhun kuin lakiin perustuvaan seikkaan. Vakiintuneellakaan viranomaiskäytännöllä ei ole sellaista tosiasiallista ennakkoluonteista sitovuutta kuin tuomioistuinten ratkaisulla on tai saattaa olla.[119] Tämänkään vuoksi yleinen tuomioistuin ei voi panna sääntöjen pätevyyden riitauttamista koskevassa prosessissa ratkaisun perustaksi rekisteritoimiston päätöstä kyseisessä tapauksessa tai edes vakiintunutta käytäntöä, vaan päätös on ensi sijassa rakennettava aineellisiin syihin. KHO:n ratkaisujen painoarvo on yleisissä tuomioistuimissa tietenkin toinen kuin hallintoviranomaisena toimivan yhdistysrekisteritoimiston päätösten.

Mikäli KHO:n ratkaisukäytäntö olisi sääntöjen lainmukaisuuskysymyksissä yhdistysoikeuden yksityis- ja julkisoikeudellisten piirteiden vuoksi tai muusta syystä erilainen kuin siviilituomioistuimissa pidettäisiin asianmukaisena, KHO:n ratkaisujen sitova vaikutus muussa prosessissa olisi kiintoisasti valinkauhassa.[120] Tällaista tilannetta ei kuitenkaan ole syntynyt. KHO:nkaan ratkaisuilla ei ole sitovaa oikeusvoimavaikutusta yleisissä tuomioistuimissa, joskin ennakkopäätösarvo olisi myös siviiliprosessia ajatellen varsin huomattava.

Esimerkkinä voidaan mainita KHO:n ratkaisu 1986 I 2, joka koski yhdistyksen säännöissä olevaa ääniasteikon porrastusta. KHO piti sitä VYhdL 15.1 §:ssä tarkoitettuna yhdistyksen jäsenelle vakuutettuna erityisenä etuna. Subjektiivinen oikeusvoimavaikutus koskee sääntöjen rekisteröimisasioissa kysymyksessä olevaa yhdistystä. Jos säännöt olisivat olleet liiton mallisäännöt, oikeusvoimavaikutus ei olisi voinut olla ainakaan tosiasiallisesti ulottumatta kaikkiin mallisääntöjen mukaisiin tuleviin rekisteröimistilanteisiin. Ennakkopäätösarvoa KHO:n kyseisellä ratkaisulla voidaan lainmuutoksen jälkeenkin arvella olevan samanlaisissa tapauksissa niin yhdistysten rekisteröimisasioissa kuin yleisten tuomioistuinten ratkaisutoiminnassakin.[121]

---

[118] Ks. kokousilmoitukselle asetettavista vaatimuksista *Halila – Tarasti* s. 108 ja *Riitesuo* s. 170–171.

[119] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 17.

[120] Ks. hallintopäätösten oikeusvoimavaikutuksista siviiliprosessissa *Hallberg* 1986 s. 187 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[121] Ks. ratkaisun johdosta *Halila* LM 1987 s. 244–245 ja *Halila – Tarasti* s. 310.

Oikeusvoimakysymystä voidaan tarkastella hallinto-oikeudelliselta kannalta työsuhteeseen perustuvaa eläke-etua koskevan säätiöoikeuspohjaisen riita-asian myötä.

> Ekonomi Alpo Aunolan ja Outokumpu Oy:n välisestä riita-asiasta antamassaan ratkaisussa Helsingin RO katsoi Aunolan eläke-etujen sisältöä muutetun STM:n tekemän eläkesäätiön sääntömuutoksen vahvistamispäätöksellä. RO piti ratkaisua »sidottua oikeusharkintaa toteuttaen tehtynä hallintopäätöksenä, joka on lainvoimainen ja sisältönsä puolesta konstitutiivinen». RO:n mukaan päätös ulottaa sitovan vaikutuksensa eläkesäätiön ja työnantajan välisen oikeussuhteen lisäksi sekä oikeussuhteeseen eläkesäätiön ja eläke-edun saajan välillä että oikeussuhteeseen eläke-edun saajan ja työnantajan välillä. Tämän mukaisesti RO katsoi, että eläkeoikeuden perusteet oli laillisesti tutkittu eikä niiden uudelleen tutkiminen voinut kuulua RO:n toimivaltaan.[122]

RO:n päätöksestä voi saada sen vaikutelman, että yleisillä oikeusvoimaopin periaatteilla olisi operoitu kenties käsitelainopillisestikin. Lainvoimaan liittyisi aina ratkaisun sitova vaikutus muussa prosessissa.[123] Asetelma ei kuitenkaan poikkea perusteiltaan siitä, millainen subjektiivinen oikeusvoimavaikutus olisi vastaavassa yhdistysoikeudellisessa tilanteessa. Tässäkään tapauksessa valvontaviranomaisella ei ollut toimivaltaa ottaa oikeudellisesti sitovalla tavalla kantaa niihin eläkesäätiölain ulkopuolisiin oikeusperusteisiin, joiden mukaan työnantajan ja työntekijän välinen oikeussuhde määräytyy.[124] Hallintoratkaisun oikeusvoimavaikutus siviiliprosessissa ei määräydy niin, että lainvoimainen ratkaisu sitoisi ilman muuta oikeuskysymyksiä muusta näkökulmasta tutkittaessa.

> RO:n päätöksessä kiinnittyy huomio myös terminologiaan, ilmaisuun »sidottua oikeusharkintaa toteuttaen tehdystä hallintopäätöksestä». Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa erityisesti Merikoski on kirjoittaessaan »sidotusta» ja »vapaasta» harkinnasta hallintopäätöksiä tehtäessä asettanut kyseiset käsitteet vastakkain samassa merkitysyhteydessä kuin myöhemmät tutkijat käyttävät termejä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta.[125] Ilmaisu »sidottu oikeusharkinta» ei ole nyttemmin vakiintuneen käsitteistön mukainen.

---

[122] Jutussa on annettu 30.9.1992 Helsingin HO:n ratkaisu (N:o 3462), jossa pysytettiin RO:n päätös. KKO on antanut jutussa valitusluvan 5.5.1993.

[123] Vrt. esim. *Merikoski* 1968 s. 80–84 ja 459–461.

[124] Ks. *Tuori* 1991 s. 8.

[125] Ks. *Merikoski* 1958 ja 1968. Vrt. jo Ståhlberg 1928.

Kysymys rekisteriin merkittyjen yhdistyksen sääntöjen lainmukaisuudesta ja pätevyydestä voi tulla esiin myös yhdistyksen sisällä ilman, että asia tulisi tuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöksen pätemättömyyden sääntelyn tulkintana on nykyisenkin yhdistyslain mukaan se, että lainvastainen yhdistyksen päätös on pätemätön, vaikka päätös olisi tehty noudattaen (sisällöltään virheellisiä) rekisteriin merkittyjä yhdistyksen sääntöjä. Se, jolla on oikeus ratkaista menettelyn lainmukaisuuskysymykset (kokoustilanteessa puheenjohtajana toimiva henkilö), voi näin soveltaa sääntöjen asemesta yhdistyslakia. Näin hänen tulee tehdäkin, mikäli mielii menetellä moitteettomasti.[126]

Jos ennen yhdistyslain voimaantuloa rekisteröidyn yhdistyksen sääntöihin on sisältynyt (uuden) lain vastaisia määräyksiä, niiden sijasta on YhdL 64 §:n mukaan noudattava (uuden) lain säännöksiä, ellei erikseen ole muuta säädetty. Jos säännöissä on lainvastaisia kohtia, noudatetaan näin lain pääsääntöä eikä esimerkiksi sääntöjen laatijan kannalta lähimpänä olevaa lainmukaista vaihtoehtoa.[127]

> Asiaa saatetaan valaista esimerkillä. Jos säännöissä on määrätty, ettei yhdistyksen jäsentä voida erottaa, määräystä ei käy soveltaminen lainvastaisena. Sen asemesta noudatetaan lain pääsääntöä eli erottaminen on mahdollista, ja päätöksentekoon sovelletaan YhdL 27.1 §:n 1 kohdan mukaista enemmistöä, ellei yhdistyksessä noudateta systemaattisesti jotain muuta enemmistöä. Pelkästään kysymyksessä olevan sääntömääräyksen perusteella ei näin voida omaksua sellaista ratkaisua, että erottamiseen vaadittaisiin yksimielinen päätös, vaikka tämä kenties olisikin lähimpänä lainvastaisten sääntöjen henkeä.

Lainvastaisten sääntöjen asemesta tulee sovellettavaksi lain pääsääntö silloinkin, kun kyse ei ole ennen nykyisen lain voimaantuloa hyväksytyistä yhdistyksen säännöistä. Vaikka YhdL 64 § on siirtymäsäännös, sen käyttöala on laajempi, ja lainkohta ilmentää siinä täsmennetyksi tullutta yleistä yhteisöoikeudellista periaatetta.[128] Siitä poikkeaminen muissa sovellustilanteissa ei vastaisi lainsäätäjän tarkoitusta. Sääntely ei ulotu vain lain muuttamisesta johtuviin tilanteisiin, vaan se soveltuu myös rekisteritoimiston laintulkinnan riitauttamista koskeviin juttuihin.

---

[126] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 572–573 ja *Riitesuo* s. 130–132.

[127] Ks. KM 1984:1 s. 100–101 ja HE 1988:64 s. 80–81.

[128] Ks. *Halila – Tarasti* s. 572. Lainkohta on aiheuttanut yllätyksiä järjestöelämässä. Ilmeisesti on arveltu, että se olisi sanamuodostaan huolimatta vain siirtymäsäännös.

2. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisutoiminnan merkitys yhdistysoikeudessa

2.1. Toimivaltajaon kannalta huomionarvoiset ratkaisut

Oikeusministeriön yhdistysrekisteritoimistossa tehdään vuosittain tuhansia yhdistysten sääntöjä koskevia hallintopäätöksiä, joten ratkaisukäytäntö on massiivinen. Joukossa on tietenkin paljon keskusjärjestöjen mallisääntöihin perustuvia sääntöjä, jotka poikkeavat toisistaan vain nimen ja kotipaikan osalta. Rekisteri-ilmoitusten joukossa on silti hyvin erilaisia toimivaltajakoakin koskevia konstruktioita, joita yhdistykset ovat pitäneet paitsi tarkoituksenmukaisina myös laillisina, koska ovat päätöksensä perusteella ne viranomaistarkastukseen esittäneet.[129]

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisujen määrä tuntuu erityisen korkealta verrattuna sellaisiin tuomioistuinratkaisuihin, jotka koskevat toimivaltajakoa. Sellaisia tehdään yleisissä tuomioistuimissa vuosikymmentä kohden vain muutama hovioikeustasolle yltävä.[130] KHO:ssa ei ole 1980-luvulla ja kuluvalla vuosikymmenellä ratkaistu yhtään toimivaltajakoa koskevaa asiaa.

Yhdistysrekisteritoimistossa hylätään hyvin harvoin sääntöjä tai niiden muutoksia koskevia rekisteri-ilmoituksia. Hylkääviä ratkaisuja on syntynyt kuluvalla ja viime vuosikymmenellä lähinnä vain aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen rajanvedosta.[131] Varhaisemmalta ajalta niitä on enemmän, ja ne ovat sinänsä yhä huomionarvoisia oikeustutkimuksessa sillä varauksella, että lain muuttuminen ja oikeuskäsitysten kehittyminen on voinut vähentää niiden painoarvoa. Sääntöjä koskevat rekisteriviranomaisen korjausvaatimukset ja -kehotukset ovat toimivaltajakotutkimukselle merkittävää aineistoa, mutta sen saatavuus on tutkimuksessa käytännön ongelma. Tästä aineistosta ilmenee viranomaisen kulloinkin noudattama käytäntö toisinaan selvemminkin kuin hyväksytyistä säännöistä, koska informaatiota saa siitäkin, mitä ei ole hyväksytty. Viranomaisen sisäiset tarkastusohjeet olisivat niin

---

[129] Ks. OM 1982:13 s. 12–16 ja *Halila – Tarasti* s. 22–23.

[130] Aikaisemmin hylkäämispäätöksiä oli enemmän, ja niihin voitiin viitata oikeustutkimuksessa, koska ne saattoivat koskea toimivaltajaonkin kannalta kiintoisia kysymyksiä. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 19 av. 9, 45 av. 12–13, 46 av. 14, 47, 54 av. 3, 66 av. 5 ja 94 av. 1.

[131] Ks. kyseisten ratkaisujen sisällöstä *Halila – Tarasti* s. 66 av. 13.

ikään tutkimuksen kannalta kiinnostavia, mutta ne on tutkimuksessa sivuutettava senkin vuoksi, etteivät ne ole julkisia.[132]

> Yhdistysrekisteriin merkityt säännöt ovat yhdistyksissä lakia alemman tason tehokkaasti voimassa oleva normisto, koska vain niitä voidaan käyttää. Yhdistyksissä ei aina tosin osata tai huomata noudattaa omia sääntöjä. Toimivaltajaon osalta ei kuitenkaan ole helposti osoitettavissa säännöistä poikkeavia käytäntöjä toisin kuin eräissä kokousmenettelykysymyksissä.[133]

2.2. Viranomaiskäytännön hyödyntämisestä oikeustutkimuksessa

Oikeustutkimuksessa on keskusteltu vilkkaasti ennakkopäätösten merkityksestä eri oikeudenaloilla. Huomiota on kiinnitetty myös muun kuin perinteisen oikeusdogmatiikan tiedontarpeisiin; ennakkopäätöksiä on arvioitu empiriaan ja rutiineihin painottuneen sekä ongelmakeskeisen lainopin kannalta.[134] Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisut eivät ole ennakkopäätöksiä. Ennakkopäätösarvoa ei näet ole ratkaisuilla, joihin edes ratkaisun antaja itse ei voi myöhemmin perustaa päätöksiään. Siksi ennakkopäätöksistä esitetyillä näkökohdilla ei ole suoranaista merkitystä yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja oikeuslähdeopillisesti arvioitaessa.

Yhdistysrekisteritoimiston massiivisen viranomaiskäytännön tyyppistä ratkaisuaineistoa on käytetty Rissasen kilpailua ja tavaramerkkiä sekä Mikkolan työttömyysturvan ehtoja koskevissa väitöskirjoissa. Rissanen on todennut käsittelytapansa noudattavan perinteisen juridisen tutkimuksen linjaa. Hän on perustanut tutkimuksen todellisuuspohjan viranomaiskäytäntöön ja rekistereihin.[135] Mikkola on puolestaan kartoittanut työvoimaviranomaisten toimenpiteitä ja täydentänyt käytännön kokemukseen perustuvaa tietoa viranomaiskäytännön myötä. Mikkola pyrki uudistamaan metodia empiiriseen

---

[132] Yhdistysrekisteritoimistossa on ollut sisäisessä käytössä 1980-luvulla sääntötarkastusta koskeva YTOS-asiakirja, jota on pyritty kehittelemään lainuudistuksen toteuduttua. Rekisteritoimistossa on valmisteltu myös yhdistysten mallisääntöjä. Ks. niiden johdosta osin kriittisesti *Halila – Riitesuo* LM 1989 s. 962–963.

[133] Ks. *Riitesuo* s. 17 ja 361–362.

[134] Ks. tutkimuksen suuntaamisen kannalta merkittävää kannanmääritystä hallintooikeudessa *Vilkkonen* 1973 s. 232–240, empiirisen oikeustieteen tarpeista esim. *Mikkola* s. 8–36 sekä rutiineista kiinnostuneen lainopin tarpeista *Saarenpää* OT 1984 s. 275–276 ja 308–309. Ks. myös *O. Suviranta* OT 1986 s. 461–462 ja 473–475.

[135] Ks. *Rissanen* s. 2–6, jossa tämä toteaa, ettei hän anna normatiivista vaikutusta rekisteristä saaduille tiedoille.

suuntaan mutta ei tehnyt oikeuslähdeopillisesti radikaalia uudelleenarviointia.[136]

Rissasen ja Mikkolan tutkimukset osoittavat, että muussa(kin) kuin yhteisöoikeudessa on voitu menestyksellisesti hyödyntää viranomaiskäytäntöä tai viranomaisrekisteriä. Kuten edellä on käynyt ilmi, kaupallisia yhteisöjä ja säätiöitä tutkittaessa on joskus tehty erillisiä viranomaiskäytännön kartoituksia sen selvittämiseksi, mitä tapahtuu todella. Tämä on kuitenkin ollut poikkeuksellista. Tavallista on ollut, ettei viranomaiskäytäntöä ole edes mainittu. »Normaalijuridiikka» huomioon ottaen onkin yllättävää, että oikeudellinen tulkintakannanotto on saatettu perustaa kaupparekisterikäytäntöön.

Suomalaisista yhdistysoikeuden tutkijoista Merikoski on käyttänyt ensimmäisenä hyödykseen yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja. Merikoskelle yhdistysrekisteritoimiston käytäntö oli lähinnä ongelmien lähde. Hän ei antanut rekisteriviranomaisen ratkaisuille auktoriteettiarvoa eikä asettanut niitä kannanottojensa perustaksi silloinkaan, kun oli viranomaisen kanssa samalla kannalla. KHO:n ratkaisuillekaan Merikoski ei tosin antanut sellaista ennakkopäätösarvoa kuin hallinto-oikeudessa on viime aikoina ollut tavallista.[137]

Merikoski ja Kurkela ovat yhdistyslain selitysteoksessaan viitanneet yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuihin enemmän kuin samana aikana oli tapana viitata osakeyhtiöoikeudessa kaupparekisterin käytäntöön. He eivät kuitenkaan kartoittaneet rekisterikäytäntöä systemaattisesti. Heidän teksteihinsä perehtyvä saa sen käsityksen, että referoituja ratkaisuja on pidetty yksittäistapauksellisina ja että niihin on viitattu esimerkinomaisesti. Tekijät eivät näy käsitelleen sellaisia ratkaisuja tai sellaista käytäntöä, jota he eivät olisi hyväksyneet. Tässä mielessä ratkaisuihin viittaamista saatetaan kärjistetysti luonnehtia »viranomaispositivistiseksi». Merikosken ja Kurkelan yhdistyslain selitysteoksessa lienee viranomaiskäytäntö silti luonnehdittavissa enemmän tutkimuskohteeksi kuin -lähteeksi.[138]

Toiviainen on nykyisistä tutkijoista hyödyntänyt muita vähemmän yhdistysrekisteritoimiston materiaalia kenties tutkimuskohteensa ja tutkimustalou-

---

[136] Ks. *Mikkola* s. 23–30.

[137] Ks. Merikosken väitöskirjaa tekstissä esitetyssä mielessä tutkineen *O. Suvirannan* havaintoja OT 1986 s. 443–445. Merikosken ja Konstarin tutkimustapaa vertailtuaan Suviranta luonnehtii Konstarin tutkimustapaa ennakkopäätösten osalta ei-spekulatiiviseksi ja Merikosken spekulatiiviseksi. Ks. *O. Suviranta* OT 1986 s. 447–448. Vertailu on osuva, mutta on huomattava, ettei sillä voida tarkoittaa yhdistysrekisteritoimiston ratkaisujen hyödyntämistä, joka ei Konstarin tutkimuksessa tullut lainkaan esiin.

[138] Ks. alaviitettä 130 sekä edellä s. 143–144.

dellisten syiden vuoksi. Hän on viitannut jäsenten yhdenvertaisuutta koskevassa tutkimuksessa KHO:n ratkaisuihin mutta ei viranomaiskäytäntöön.[139] Saraviita on kritisoinut eräitä rekisteritoimiston ratkaisuja ja lähtenyt siitä, että tutkimuksessa voidaan ja on joissain tapauksissa syytäkin käsitellä rekisteritoimiston päätöksiä. Hän ei kuitenkaan ole tutkinut yhdistysten sisäistä toimintaa niin yksityiskohtaisesti, että olisi ottanut selvittääkseen rekisterikäytäntöä systemaattisesti.[140] Verrattain laajaan rekisteritoimiston ratkaisukäytäntöön, sellaisena kuin se ilmenee yhdistysten säännöissä, on tukeuduttu nykyisen lain kommentaarissa sekä Riitesuon kokousmenettelytutkimuksessa. Niissä on myös otettu kantaa viranomaiskäytännön lainmukaisuuteen yksittäisissä tilanteissa.

> Yhtiöoikeudessa on käytetty kaupparekisterikäytäntöä oikeuslähdeopillisesti samantyyppisesti kuin yhdistysoikeudessa yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja. Toisinaan on kuitenkin voinut jäädä ainakin joillekin lukijoille epäselväksi, missä tarkoituksessa viranomaiskäytäntöön on viitattu. Niinpä Kyläkallio on osakeyhtiökäsikirjassaan ensin tuntunut päätyneen esim. säädöstekstin ja sen esitöiden perusteella tietyissä oikeuskysymyksissä jollekin kannalle, mutta sen jälkeen hän on kertonut, millaisia tästä poikkeavia määräyksiä on hyväksytty kaupparekisterissä. Esimerkkeinä kohdealueista voidaan mainita mahdollisuus valita eri tilanteissa osakeyhtiön toimitusjohtaja sekä se, kuinka monta varatoimitusjohtajaa yhtiössä voi olla. Toiviainen onkin katsonut Kyläkallion omaksuneen tällaisessa tapauksessa viranomaisen kannan.[141] Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Kyläkallio on vain lukijaa palvellakseen tehnyt käsikirjassa selkoa myös tehokkaasti voimassa olevasta oikeudesta. Onpa miten tahansa, epätietoisuus tutkijain tarkoituksista korostaa esillä olevan oikeuslähdeopillisen kysymyksen tarkastelun tarvetta.

---

[139] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 60 av. 4 ja 121 av. 3. Toiviainen ei ole ilmaissut kantaansa rekisteritoimiston käytännön oikeuslähdeopilliseen merkitykseen. Tutkimus itsessään puhuu sen kannan puolesta, ettei tutkijan tarvitsisi mainita rekisterikäytännön olevan hänen suosittamastaan tulkinnasta poikkeava. Vrt. *Halila* DL 1983 s. 82. Kenties tutkimustaloudellisten syiden vuoksi Toiviainen ei ollut lisensiaattitutkimuksessaan liioin ottanut perehtyäkseen kohdealuettaan koskevaan järjestökäytäntöön, jolla olisi ollut tiettyä merkitystä erityisesti kokousmenettelykysymysten osalta.

[140] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806 ss. sekä LM 1990 s. 239. Saraviita on kiinnittänyt huomiota paitsi rekisteritoimiston erittäin pedanttina pitämäänsä tulkintasäännöstöön myös siihen, että korjausvaatimuksissa on usein kysymys seikoista, jotka koskevat muotoilun onnistuneisuutta ja määräysten tarkoituksenmukaisuutta.

[141] Ks. *Kyläkallio* 1987 s. 372–373 ja *Toiviainen* 1992 s. 539–540.

2.3. Viranomaiskäytännön oikeuslähdeopillista arviointia

Oikeuslähteet on jaettu Suomessa yhtäältä velvoittavuuden mukaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin sekä toisaalta perusteluja koskevan luonteen mukaan auktoritatiivisiin ja substantiaalisiin. Tässä kentässä on oma sijansa lailla, maantavalla, lainvalmistelutöillä, tuomioistuinratkaisuilla, oikeustieteellä, yleisillä oikeusperiaatteilla, moraalilla ja reaalisilla argumenteilla, ei sen sijaan viranomaiskäytännöllä.[142] Viranomaiskäytännöllä ei ole katsottu olevan normatiivisia vaikutuksia: siitä, miten asiat ovat, ei voida päätellä, miten niiden tulisi olla.

Esitetystä huolimatta viranomaiskäytännöllä saatetaan yhdistysoikeudessa ajatella olevan normatiivisia vaikutuksia yhtäältä massiivisuuden ja toisaalta yleisen noudatetuksi tulemisen ja laajan hyväksyttävyyden vuoksi. Ehkä voidaan kysyä, eikö ole kamppailua tutkainta vastaan kieltää sen merkitys voimassa olevan oikeuden sisällön muotoutumisessa. Oikeustieteessä ei viranomaiskäytäntöön ole toistaiseksi suhtauduttu edellä kuvaillusta oikeuslähdeopin käsityksistä ainakaan olennaisesti poikkeavasti. Oikeuslähdeopin laventuminen ja muuttuminen saattaa kuitenkin antaa aiheen pohtia, suhtaudutaanko viranomaiskäytäntöön varsinkin muiden kiinnekohtien puuttumisen vuoksi jatkossa »realistisemmin». Tähän saattaisi vaikuttaa järjestöelämässä laajalti omaksuttu käsitys sääntötarkastuksen oikeusvaikutuksista.[143]

> Järjestöoppaissa on tavallisesti pidetty viranomaiskäytäntöä auktoritatiivisena oikeuslähteenä tulkintakannanottoja rakenneltaessa. Tällaisia julkaisuja varten ei viranomaiskäytäntöä ole tosin kartoitettu saati sitten analysoitu systemaattisesti. Kun oppaissa ei ole tapana dokumentoida kannanottoja, vain viranomaiskäytännöstä perillä oleva havaitsee, mihin teksti perustuu. Menettely on säilynyt nykyiseenkin lakiin perustuvissa oppaissa.[144] Naukkarisen yhdistysrekisterioppaassa viranomaiskäytännöllä on substantiaalinen vaikutus: esitys

---

[142] Ks. *Aarnio* 1982 s. 97 ja *Peczenik* s. 144–147, joissa esitetyt näkökohdat ovat olleet meillä vallitsevia. Ks. niiden johdosta *Timonen* 1987 s. 130–134. Vrt. Kivivuoren kritiikkiä *Kivivuori* JFT 1990 s. 231 ss. Käydyllä keskustelulla ei näytä olevan merkitystä yhdistysrekisteritoimiston päätösten normatiivisia vaikutuksia tutkittaessa.

[143] Esitetyt syyt ovat vaikuttaneet siihen, ettei yhdistysrekisteriviranomaisen ratkaisukäytännön oikeuslähdeopillisiin kysymyksiin ole paneuduttu seikkaperäisesti. Ks. kuitenkin *Halila – Tarasti* s. 16–17, *Riitesuo* s. 17 ja *Halila* 1991 s. 156–157.

[144] Ks. aikaisempaan lakiin perustuvista järjestöoppaista esim. *Loimu* s. 46–62. Siinä on perustettu tulkintakannanotto mm. yhdistyksen kokouksen koollekutsumisen ja hallituksen toimikauden osalta pelkästään rekisteriviranomaisen käytäntöön. Nämä käsitykset eivät ole muuttuneet teoksen nykyiseen lakiin perustuvassa laitoksessa. Vielä enem-

> muistuttaa normaalijuridista argumentointia, mutta tekijä asettuu kerran toisensa jälkeen kannalle, jota hän pitää rekisteritoimiston käytäntönä.[145]

Yhdistysrekisteritoimiston sääntötarkastus on ensi asteen hallintotoimintaa. Rekisteri-ilmoitusta eli hakemusta ei perustella, vaan viranomaiselle jätetään pelkkä ilmoitus säännöistä tai sääntömuutoksista. Yhdistyksellä ei ole asiassa vastapuolta edes silloin, kun päätösvaltaa käyttävien vähemmistö ei ole pitänyt sääntöjä lainmukaisina.[146] Kuvailluissa suhteissa ratkaisutoiminta on monipuolisempaa esim. KVL:ssa (kuluttajavalituslautakunnassa) puhumattakaan tuomioistuimista. Mahdollisia vasta-argumentteja ei tule käsittelyssä esiin, eikä korjausvaatimuksia perustella toisin kuin hyvin harvoin tehtäviä hylkääviä ratkaisuja.

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuilla ei yleisesti ottaen voida edellyttää olevan sellaista aineellista sisältöä, perustelujen vakuuttavuudesta johtuvaa vaikutusta, johon voisi liittyä tuomioistuinratkaisuihin parhaimmillaan kuuluvaa ennakkoluonteisuutta.[147] Perustelujen hyväksyttävyyden merkitys ei ole ollut oikeuslähdeopissa vähenemässä vaan lisääntymässä. Perustelujen puuttuminen vie siksi rekisterikäytännöltä sitä auktoritatiivisuuteen perustuvaa vaikutusta, joka sillä olisi kenties menneinä vuosikymmeninä voitu ajatella olevan.

---

män perustuvat Paanasen vuodelta 1989 olevan oppaan kannat rekisterikäytäntöön ja sikäli vielä erikoisella tavalla, että nykyistä lakia on tulkittu sen mukaan, miten viranomainen on soveltanut aikaisempaa lakia. Ks. *Paananen* s. 8–11.

[145] Ks. *Naukkarinen* s. 22–56 ja sen johdosta *Halila – Tarasti* s. 97, 99, 103, 107, 109 ja 156.

[146] Vähemmistön oikeuksiin vaikuttaa nykyisin se, ettei rekisteriviranomaiselle toimiteta kokouspöytäkirjoja, joista voisi näkyä viranomaisellekin sääntömuutosten lainmukaisuutta koskeva eriävä mielipide tai äänestysasetelma. Tässä tulee tavallaan esiin kaksiasianosaissuhteen puuttuminen, kun hakemusta ei voida perustella eikä vastustaa juridisin seikoin. Eri asia on, että yhdistyksen päätöksen lainmukaisuutta epäilevällä lienee silti mahdollisuus ilmoittaa käsityksensä suoraan rekisteriviranomaiselle, jonka ei kuitenkaan tarvitse tehdä ilmoituksesta eri päätöstä. Ainakin vanhan lain aikana yhdistykseltä pyydettiin tällaisessa tilanteessa vastine. Tämä on perusteltua nykyisenkin lain aikana, mikäli viranomaiselle tehty ilmoitus on sisältänyt painavia argumentteja. Lähtökohtana lienee yhä se, että rekisteri-ilmoitusta pidetään tosiasioihin pohjautuvana, ellei toisin ole osoitettu. Ks. *Kauppi* s. 204 ss. ja *Huttunen* 1965 s. 46–53.

[147] Ennakkopäätös on nykyisin tapana luonnehtia ratkaisuksi, jolla on tosiasiallisesti oikeuskäytäntöä ohjaava vaikutus. Ks. esim. *Timonen* 1987 s. 97. Ennakkopäätökselle perusteltavuuden osalta ja muuten asetettavista vaatimuksista ks. *Timonen* 1987 s. 95–101.

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuilla ei ole sellaista perustelujen puuttumista kompensoivaa luotettavuutta, joka antaisi aiheen normatiivisiin vaikutuksiin. Tämä on ollut tarkasteltavana jo edellä, ja se tulee nähtäville myös jäljempänä toimivaltajakoa koskevia sääntömääräyksiä tutkittaessa. Kysymys ei ole vain määrällisesti suuren ratkaisutoiminnan vuoksi sinänsä ymmärrettävistä yksittäisistä »virheistä» tai tulkinnoista, joista voidaan olla erimielisiä. Myös sovellettuun linjaukseen ja tarkastusasenteeseen on voitu kohdistaa kritiikkiä.[148]

Tuomioistuinten ratkaisuissa ei ole Suomessa viitattu yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuihin tai käytäntöön. Tämä johtunee paitsi tuomioistuinratkaisujen laatimistavasta myös siitä, ettei esille ole juuri tullut tilanteita, joissa rekisteritoimiston kantojen pitävyyttä olisi päästy tai jouduttu testaamaan yleisissä tuomioistuimissa. Ratkaistessaan yhdistysrekisteritoimiston päätöksistä tehtyjä hallintovalituksia KHO:n ei ole tullut ottaa kantaa rekisteritoimiston ratkaisujen oikeuslähdeopilliseen arvoon sinänsä vaan kysymyksessä olevaan asiaan liittyvään oikeuskysymykseen. Ainakaan KKO:n tai hovioikeuksien päätöksissä ei ole esitetty oikeustilan määräytyvän yhdistysrekisteritoimiston käytännön perusteella.[149] Näin ei ole myöskään toimittu tosiasiallisesti, joten yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuilla ei ole korkeata ennustearvoa lainkäyttötoiminnassa tai oikeustutkimuksessa.[150]

Koska tutkijan ja tuomarin oikeuslähdearsenaali on voimassa olevan oikeuden sisältöä tutkittaessa laajempi kuin yhdistysrekisteriviranomaisen, on aina selvitettävä erikseen, minkä seikkojen varaan yhdistysrekisteritoimiston sisällöltään perusteltukin hallintopäätös on rakentunut. Kun ratkaisutilanteet jaotellaan Makkosen tavoin isomorfia- ja tulkintatilanteisiin sekä sääntelemättömiin tilanteisiin, rekisteriviranomaisen ratkaisuilla on merkitystä oikeustilan määräytymisessä tiukasti ottaen vain (lain) tulkintatilanteiden kannalta. Isomorfiatilanne on tosin juridisen päättelyn kannalta ongelmaton vain, jos tilanteen paikantaminen ei ole hankalaa.[151] Oikeusaukko- eli sään-

---

[148] Ks. *Merikoski* 1935 s. 122 ja 160–161, *Merikoski – Kurkela* s. 29 ja *Halila – Tarasti* s. 97–99, 103, 107–109, 165 ja 490–491.

[149] Tätä tutkimusta varten läpikäydyissä runsaassa sadassa hovioikeusratkaisussa ei ole yhtään sellaista, jossa olisi viitattu yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntöön perustuvaan oikeustilaan. Näin ei ole tehty siinäkään ratkaisussa, jossa HO hyväksyi rekisteritoimiston käytännön kokouskutsuasiassa. Ks. Rovaniemen HO 30.1.1980 n:o 278 ja sen johdosta *Riitesuo* s. 170–171.

[150] Ks. *Timonen* 1987 s. 82–87 ja 138.

[151] Makkosen luonnehdinnan mukaan isomorfiatilanteesta on kysymys silloin, kun sovellettava oikeusnormi on ilman muuta ratkaisijalle heti tiedossa; annettujen tosiseikko-

telemättömät tilanteet jäävät puolestaan normatiiviperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle, vaikka viranomainen mitä ilmeisimmin pyrkii »soveltamaan lakia» myös niihin. Todettakoon myös, ettei yhdistysrekisteritoimiston luoma käytäntö ole OK 1:11:ssa mainittu maantapa, jolla olisi vahva oikeuslähdeopillinen arvo. Yhdistysrekisteritoimiston käytännön perustanhan tulisi YhdL 49 §:n mukaan olla kirjoitetussa laissa eikä legaalinormeja korvaavassa maantavassa.[152]

Esitetyn perusteella vahvistuu se käsitys, ettei yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntö voi massiivisuudellakaan murtaa vakiintuneita oikeuslähdeopillisia käsityksiä. Tehokkaasti voimassa oleva normisto, jota viranomaisen hyväksymät säännöt sinänsä edustavat, ei näin ole sitä, miksi voimassa olevaa oikeutta on totuttu juridiikassa luonnehtimaan. Rekisteritoimiston ratkaisut eivät ole velvoittavia oikeuslähteitä, eikä niillä näin ole itsenäistä merkitystä juridisessa argumentoinnissa. Perustelujen puuttumisen vuoksi niillä ei ole myöskään substantiaalista arvoa. Niitä ei näin voida rinnastaa esim. välitystuomioihin tai KVL:n (täysistunto)ratkaisuihin.[153]

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja ei kuitenkaan tule sivuuttaa oikeustutkimuksessa. Niihin viittaaminen ja niiden erittely on usein tarpeellistakin, ei vain tietyn kannan puolesta argumentoitaessa vaan myös jotakin sellaista tulkintavaihtoehtoa dementoitaessa, jota ei rekisteritoimiston linjauksen vuoksi saateta pitää irrelevanttina. Rekisteritoimiston ratkaisuihin viittaaminen on oikeuslähdeopillisesti sallittua. Jos tavoitteeksi asetetaan yhdistysoikeustutkimuksen aikaisempaa parempi kohtaaminen oikeustodellisuuden – myös tehokkaasti voimassa olevan normiston – kanssa, yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuja tulisi eritellä enemmänkin kuin yleensä on tehty. Tällöin on kuitenkin pidettävä mielessä, mihin seikkoihin viranomainen on voinut perustaa ratkaisunsa.

---

jen ja oikeusnormilauseessa kuvattujen tosiseikkojen välillä vallitsee kuvasuhde. Ks. *Makkonen* 1981 s. 96.

[152] Ks. *Makkonen* 1981 s. 95–164 sekä sen vaikutuksista ennakkopäätösten tutkimisessa *O. Suviranta* OT 1986 s. 437–441 ja *Timonen* 1987 s. 92–95. Ongelmana on se, että yhdistysrekisteritoimistossa on pyritty ratkaisemaan myös aukkotilanteita, kun säädöstekstin ilmaisujen »lainmukaiset» ja »lakiin perustuva este» sisältöä ei ole eritelty.

[153] Vrt. *Timonen* LM 1990 s. 705 ss.

3. Toimivaltajakoa koskevien sääntömääräysten sovittelemisesta

Yleiset tuomioistuimet voivat OikTL 36 §:n perusteella sovitella yhdistysten sääntöjen määräyksiä ja yksittäisiä yhdistysten päätöksiä. Kysymyksessä ei ole lainkohdan analoginen vaan suora soveltaminen. Estettä ei sinänsä ole myöskään toimivaltajakoa koskevien sääntömääräysten sovittelemiselle. Sovittelua ei sulje tässäkään tapauksessa pois se, että säännöt ovat lainmukaiset ja pätevällä tavalla syntyneet.[154] Yhdistysautonomia ei liioin estä sovitteluinstituution käyttämistä yhdistysoikeudessa. Eihän sopimusvapauskaan poista sovittelun mahdollisuutta varallisuusoikeudessa.[155]

OikTL 36 §:n mukaan sovittelussa huomioon otettavia seikkoja ovat oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Vaikka nämä ovat myös yhdistysten sääntöjen sovittelun perusteita, niistä ei tunnu olevan kovin paljon apua sovittelukriteerien hahmottamiseen yhdistysoikeutta varten. Nehän on kirjoitettu lakiin sen ensisijaista kohdealuetta, varallisuusoikeudellisen oikeustoimen sovittelua silmällä pitäen. Siinäkään ei ole vain pyritty etsimään sellaisia yksittäistapauksia, joihin säädösteksti hyvin soveltuisi.[156] Rationaalisuuden tavoittelu on edellyttänyt sovitteluinstituution systematisointia, sen tekemistä osaksi asianomaisen oikeudenalan järjestelmää.[157] Tähän on perustunut Pöyhösen tutkimuksessa sopimusmallien kehittely sekä painoarvojen määrittäminen sovittelukriteereille, jollaisina hän pitää kohtuusperiaatetta, sopimusvapautta, vaihdannan intressiä ja heikomman hyvittämistä.[158]

---

[154] Ks. HE 1981:247 s. 10 ja *Halila – Tarasti* s. 91–92 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Pöyhönen* 1988 s. 47 av. 107. Pöyhönen on kiinnittänyt asianmukaisesti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on meillä selostettu virheellisesti Ruotsin komiteanmietintöä (HE 1981:247 s. 7, vrt. SOU 1974:83 s. 122–123). Ruotsin mietinnössä todetaan sovittelun voivan koskea yhdistysoikeudellisia suhteita kuten yhdistysten sääntöjä; Suomen hallituksen esityksen mukaan OikTL 36 §:ää sovellettaisiin yhdistyslainsäädäntöön. Pöyhösen huomautusta on syytä täydentää siten, että Suomessa toisin kuin Ruotsissa sovittelukriteereitä rakenneltaessa on otettava huomioon yhdistyslain säännökset.

[155] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 88 ss. Yhdistyksen säännöt eivät kuitenkaan ole samanlainen sopimus kuin varallisuusoikeudelliset sopimukset, koska niitä voidaan muuttaa yksipuolisesti. Ks. siitä, miten Hemström pitää käsitystä yhdistyksen ja jäsenen välisestä sopimussuhteesta fiktiona, *Hemström* 1972 s. 228.

[156] Ks. esim. *Wilhelmsson* 1985 s. 79 ss.

[157] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 5.

[158] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 199 ss.

Sovitteluinstituution tutkiminen edellyttäisi yhdistysoikeudessa koko yhdistysoikeuteen kohdistuvaa erittelyä, jollaista on tehty laajalti sopimusoikeudellisessa tutkimuksessa. Muun oikeudenalan tutkimustulokset tai oikeuskäytännön analyysi eivät näet ole sellaisinaan sovellettavissa yhdistysoikeuteen, jossa ei ole esimerkiksi sijaa vaihdannan intressille ja jossa kysymys heikomman hyvittämisestä tulee esiin aivan erilaisissa yhteyksissä kuin sopimusoikeudessa. Esillä olevassa yhteydessä ei ole mahdollisuuksia yksityiskohtaiseen analyysiin, eikä sellainen vaikuta toimivaltajakoa koskevien sääntömääräysten sovittelua ajatellen tarpeelliseltakaan. Joihinkin seikkoihin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota.

Yhdistyksen sääntöjen sovittelussa on otettava huomioon se, missä määrin kohtuusajattelu ylipäätään ilmenee asianomaisella oikeudenalalla. Varsinainen sovittelu on eri asia kuin yhdistysoikeuden yleisiin oppeihin rakentuneen kohtuullisuusperiaatteen tuleminen esiin teorianmuodostuksessa ja juridisessa tulkinnassa. Sovitteluakin ajatellen on kuitenkin tutkittava, onko olemassa asiaan vaikuttavaa yhtenäistä yhdistysoikeudellista kohtuusoppia.

Kohtuullistamisen tärkeimpänä kriteerinä saatetaan pitää yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusideaalia. Sovittelu voi koskea myös lainmukaisia sääntöjä. Mikä ei ole lainsoveltajan mielestä kansanvaltaista, ei silti voi tulla muitta mutkitta kohtuullistettavaksi sääntömääräyksenä. Yhdistysoikeudessa voidaan soveltuvin osin noudattaa Pöyhösen esittämää käsitystä, jonka mukaan sopimusten sovittelu ei ole keino absoluuttisen kohtuuden kantoihin perustuvan yhteiskuntapolitiikan toteuttamiseen, vaan vertailu rajoittuu sopimustyypin sisäiseksi vertailuksi tietyn relatiivisen tason suhteen.[159]

Kansanvaltaisuusideaali kulkee yhdistysoikeudessa tavallaan käsi kädessä yhdistysautonomian periaatteen kanssa. Hieman liioitellen voitaneen näet todeta, ettei autonomiankaan nimissä voida hyväksyä sitä, mikä ei ole kansanvaltaista, eikä kansanvaltaisuuden rajoja ole rikottu, jos järjestelyä voidaan pitää autonomian suojaamana. Avaimena tällaisen kehänomaisen päättelyn murtamiseen on se, että niin autonomian kuin kansanvaltaisuudenkaan osalta ei voida poiketa hallitusmuodon eikä yhdistyslain säännöksistä, niiden tulkinnasta eikä niihin perustuvasta doktriinista.

Vain sellaiset sääntömääräykset voivat tulla soviteltaviksi, jotka ovat sisällöltään lainmukaisia ja päteviä.[160] Tämä rajaa olennaisesti yhdistyksen sääntöjen kohtuullistamisen alaa Suomen yhdistysoikeudessa Skandinavian maihin verrattuna. Ruotsin lainkäytössä ja doktriinissa on yhdistyksen sääntöjen ja

[159] Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 265.

[160] Ks. asiaan liittyvistä rajankäyntiongelmista *Pöyhönen* 1988 s. 3–5 ja 79 ss.

muiden päätösten kohtuullistaminen perustunut paljolti vuoden 1974 komiteanmietinnössä hahmoteltuihin suuntaviivoihin ja konkreettisiin soveltamisesimerkkeihin.[161] Suomen OikTL 36 §:n esitöissä ei tältä osin ole viitattu Ruotsin lainvalmistelutöihin, eikä niissä ole muutenkaan eritelty tilanteita, joissa sovittelu voisi tulla kysymykseen. Yhdistyslain kokonaisuudistuksen myötä »tyyppikohtuuttomuuden» rakentelu olisi muutenkin tullut vanhentuneeksi.

Monet Ruotsissa mainitut esimerkit ovat Suomessa lainvastaisia, eikä niiden tulisi läpäistä yhdistysrekisteritoimiston seulaa. Vaikka toisin olisi käynytkin, ne jouduttaisiin katsomaan tuomioistuimissa pätemättömiksi eikä siis sovittelun kohteeksi.[162] Siltä osin, kuin yhdistyslaki ja yleiset yhdistysoikeudelliset periaatteet eivät aseta kohtuullistamisen edellytyksiä Suomessa eri asemaan kuin Ruotsissa, voidaan Ruotsissa kehitettyä typologiaa hyödyntää Suomenkin oikeudessa. Siksi on huomionarvoista se, ettei toimivaltajakoa koskevia sääntömääräyksiä ole Ruotsissa luettu kohtuullistamisen piiriin.

Yhdistyksen sääntöjä voidaan verrata vakiosopimuksiin siinä mielessä, että jäseneksi liittyvällä ei yleensä ole mahdollisuutta vaikuttaa sääntöjen sisältöön.[163] Tilanne on toinen lähinnä jonkin merkittävän tahon, tavallisesti yhdistyksen, jäseneksi liittymisen edellytyksistä neuvoteltaessa. Yksittäisen jäsenen kannalta sääntöjä voidaan sopimusoikeudellista analogiaa käyttäen yleensä pitää yksipuolisesti laadittuina vakioehtoina. Erityisesti taloudellisissa etujärjestöissä jäsenedellytykset täyttävällä ei liioin ole tosiasiallisia mahdollisuuksia jäädä järjestön ulkopuolelle tai perustaa uutta yhdistystä. Sääntöjen kohtuullistamista ajatellen järjestön ulkopuolelle jäämisen mahdollisuus on yhtä fiktiivinen kuin kuluttajan mahdollisuus olla tekemättä monopoliasemassa olevan elinkeinonharjoittajan kanssa sopimusta tämän tarjoamin vakioehdoin.

Esitettyä taustaa vasten voisi ajatella, että yhdistyksen säännöt saattaisivat tulla helpostikin soviteltaviksi tai että sovittelussa voitaisiin ottaa poh-

---

[161] Ks. SOU 1974:83 s. 122–123, johon yhä viitataan jatkuvasti Skandinavian maiden oikeuskirjallisuudessa.

[162] Ks. »tyyppikohtuuttomista» yhdistyksen sääntöjen määräyksistä Skandinavian maiden oikeuskirjallisuudessa erityisesti *Hemström* 1972 s. 100 ja 134, *Hemström* 1988 s. 36, 119 ja 147–148, *Woxholth* s. 84–85, *Nial* s. 63 ja 169 sekä *Hasselbalch* s. 107. Tyyppikohtuuttomina ehtoina on mainittu em. kirjallisuudessa mm. jäsenten eroamisoikeutta ja irtisanomisaikaa koskevat määräykset. Suomessa niitä koskevat määräykset tulevat arvioiduiksi yhdistyslain (13 §:n) perusteella.

[163] Ks. yhdistyksen sääntöjen rinnastumisesta vakiosopimuksiin *Hemström* 1988 s. 35–36 ja *Woxholth* s. 61–64.

jaksi tahdonvaltainen sääntely samalla tavoin kuin varallisuusoikeudellisten sopimusten sovittelusta kehitetyssä lainopissa on esitetty. Wilhelmssonhan on katsonut, että tahdonvaltaiset säännökset olisivat jonkinlainen vähimmäistaso. Niistä poikkeamiset heikomman osapuolen vahingoksi vaatisivat erityisiä perusteluja, jotta kohtuullistaminen olisi torjuttavissa.[164]

Yhdistysoikeudessa teorianmuodostuksessa ei ole operoitu samalla tavoin kuin sopimusoikeudessa sillä, että yhdistys (oikeastaan jäsenten enemmistö) on vahvempi ja (yksittäinen) jäsen heikompi osapuoli. Asetelma ei olekaan rinnastusta ajatellen samanlainen yhdistys- ja varallisuusoikeudessa, mutta jäsenen ja yhdistyksen voimatasapaino (tai sen puuttuminen) on otettu huomioon monissa yhdistyslain säännöksissä. Oikeudenalaerot näkyvät siinäkin, ettei yhdistyksen säännöissä tapahtuva lain pääsäännöstä poikkeaminen yleensä merkitse mitään huononnusta kenenkään osalta. Yhdistyslakia ei näet ole kirjoitettu tahdonvaltaisten säännösten osalta miksikään vähimmäistasoksi.

Kohtuullistamiseenkin vaikuttaa jäsenten ja jäsenryhmien välillä toisinaan esiintyvä epäsuhta. Lakia ei ole laadittu sillä tavoin pakottavaksi ja aukottomaksi, että lain vaatimukset täyttävät yhdistyksen säännöt olisivat ilman muuta jäsenten ja jäsenryhmien oikeuksia ja velvollisuuksia ajatellen kohtuulliset ja tasapuoliset. Lainsäädännössä on päätösvallan sääntelyssä voitu operoida myös liiton ja sen henkilöjäsenten välisellä relaatiolla. Siksi ei näytä olevan estettä sääntöjen kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arvioimiseen liiton henkilöjäsenten eli liittoon vain välillisesti kuuluvien näkökulmasta. Monessa tapauksessa kohtuullisuutta onkin syytä selvittää liiton henkilöjäsenten eikä vain jäsenyhdistysten kannalta. Varovaisuuteen sovittelussa antaa aiheen se, ettei yhteisöoikeudessa ole kaksiasianosaissuhdetta ja siihen perustuvaa jännitettä toisin kuin sopimusoikeudessa.

Tyypillisiä Suomessa soviteltaviksi mahdollisesti tulevia yhdistysten sääntömääräyksiä voivat olla ääni-, edustusvalta- ja jäsenmaksuasteikot. Vaikka asiasta ei ole nimenomaisesti mainittukaan laissa eikä sen esitöissä, kohtuullistaminen on lainsäädäntöön rakennettu varaventtiili juuri näitä sääntömääräyksiä ajatellen. Sitä tarvitaan siksi, että muuten saatetaan määräenemmistöin päättää millaisista asteikoista tahansa. Porrastus ei sinänsä merkitse kohtuullisuus- ja tasapuolisuusideaalista luopumista. Laki mahdollistaa erilaiset demokratiakonseptiot, ja porrastus voi olla liiton henkilöjäsenten kannalta

---

[164] Ks. *Wilhelmsson* 1985 s. 90–91. Ks. myös OM 1974:12 s. 173, jossa jo ehdotettiin kuluttajansuojalain mukaisen sovittelun mittapuuksi mm. tahdonvaltaista lainsäädäntöä.

kohtuullisempi ja tasapuolisempi kuin tasa-asteikko.[165] Myös kokouskutsun aikaa ja tapaa koskevien määräyksien sovitteleminen voi tulla kysymykseen. Laissahan ei ole asetettu näille muita kuin jäsenten yhdenvertaisuudesta johtuvia sisältövaatimuksia.

Erityisesti toimivaltajakoa koskevien yhdistysten sääntöjen määräysten ja muiden päätösten sovittelussa selkeä lähtökohta on laissa yhdistyksille itselleen jätetty mahdollisuus valita niille parhaiten soveltuva järjestödemokratian toteutustapa.[166] Tämä on sopusoinnussa jäljempänä tarkasteltavan yhdistysautonomian kanssa. Toimivaltajaon sääntely on siten pakottavaa, ettei sovittelulle jää sijaa lainsäädännön »aukkojen» vuoksi sillä tavoin kuin monien varallisuusoikeudellisten sopimusten osalta. Laissahan ei näytä sallitun esim. itsetäydentävää hallitusta, päätösvallan kuulumista muille kuin jäsenille, valtuutetuille tai liiton henkilöjäsenille taikka merkittävän päätösvallan uskomista toimivalle johdolle.

Yhdistyksiä ei ole asetettu yhdistyslaissa keskenään eri asemaan kansanvaltaisuusstandardin osalta. Niinpä yhdistykset voivat lain osoittamissa rajoissa valita suoran ja edustuksellisen demokratian välillä. Kohtuullistamista ei näin voida perustella sillä, että jossain yhdistyksessä tai yhdistystyypissä jompikumpi näistä päätöksentekotavoista olisi toista demokraattisempi. Soviteltavuutta ei sitä paitsi voida arvioida minkään toimielimen tai päätösvaltaa käyttävän henkilöryhmän kannalta. Subjekteina ovat jäsenet tai liiton henkilöjäsenet. Soviteltavuudenkin kannalta tärkeissä liittosuhteissa saattaa kuitenkin olla aihetta tehdä ero ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin organisoitujen liittojen välillä. Punnittaessa soviteltavuutta autonomian ja kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on myös huomattava, että päätöksenteko-

---

[165] Ks. *Halila – Tarasti* s. 92 ja *Riitesuo* s. 52. Vrt. SOU 1974:83 s. 122–123. Äänioikeutta ja edustusvaltaa koskevien asteikkojen sovitteleminen näyttää helposti puuttumiselta yhdistysten itsemääräämisoikeuteen. Yleisten yhdistysoikeudellisten periaatteidenkin myötä on kuitenkin saatettu päätyä samanlaiseen tulokseen esim. degressiivisen ääniasteikon osalta. Tuomioistuimissa tulisi luultavasti jälkimmäiseen perusteeseen tukeutuva kanne hyväksytyksi helpommin kuin edelliseen.

[166] Sopimusten kohtuullistamista koskevassa keskustelussa on selvitelty eri näkökulmista sopimuksen ja demokratian välistä suhdetta. Keskusteluun ovat osallistuneet mm. *Taxell*, *J. Tolonen*, *Wilhelmsson* ja *Pöyhönen*. Esillä ovat olleet niin individualistinen kuin yhteisöllinenkin demokratiatulkinta. Ks. asian tiimoilta kokoavasti *Pöyhönen* 1988 s. 232 ss. Yhdistysoikeudessa tällaisella 'mallinrakentelulla' luulisi olevan enemmänkin käyttöalaa kuin sopimusoikeudessa, koska demokratiakäsitys voi olla välittömämmin sovittelukriteerinä. Esillä olevassa yhteydessä tällaiseen tarkasteluun ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia. Ks. kuitenkin demokratiasta ja yhdistysautonomiasta jäljempänä tutkimuksen viidennessä luvussa esitettäviä näkökohtia.

organisaatiota rakenneltaessa voidaan kansanvaltaisuusideaalin ohella ottaa lukuun muitakin seikkoja, mm. tehokkuusvaatimus.

Vaikka toimivaltajakoa koskevia yhdistysten sääntömääräyksiä ja päätöksiä on soviteltava OikTL 36 §:n perusteella vain varoen, ei pidä tyytyä siihen, että kohtuullistamismahdollisuus olisi joidenkin yleisluonteisten seikkojen vuoksi käytännöllisesti katsoen poissuljettu.[167] Siksi kohtuullistamiseen palataan jäljempänä muutamien yksittäistapausten osalta. Sovittelukriteerinä tulee ensisijaisesti kysymykseen yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusvaatimus. Käytännön merkitystä voinee olla lähinnä yksittäistapauksellisella eikä tyyppikohtuuttomuudella. Niin kauan kuin yhdistysten sääntöjen sovittelusta ei ole tuomioistuimen ennakkopäätöksiä, on teorianmuodostuksessa yhä aihetta varovaisuuteen.

C Muun yhteisöoikeuden hyödynnettävyydestä yhdistysoikeudellisessa toimivaltajako-tutkimuksessa

1. Impulsseja ja analogioita

Monet syyt puoltavat sitä, että yhdistysoikeustutkimuksessa hyödynnetään muuta yhteisöoikeutta, johon tässä tapauksessa voidaan lukea myös säätiöoikeus. Toimivaltajakotutkimus ei yleisesti ottaen ole poikkeusasemassa, joskin on tietenkin otettava huomioon sen erityispiirteet. Impulsseja, vastakohtia ja analogioita haettaessa on kuitenkin oltava selvillä siitä, millaisen vertailupohjan kukin yhteisötyyppi tarjoaa säädösten, alan käytännön, tutkimuksen ja muiden oikeudellisesti relevanttien seikkojen osalta. Tämä saattaa vaatia erillistä selvitystä ja ainakin antaa aiheen tiettyyn varovaisuuteen päätelmien teossa. Yhdistysoikeudessakin voidaan lisäksi hyödyntää yleisyhteisöoikeudellisia, yhteisötyypistä riippumattomia periaatteita.[168]

---

[167] Ks. *Savolainen* LM 1985 s. 1056–1057.

[168] Yhteisöoikeudessa on painotettu hieman eri tavoin yleisyhteisöoikeudellisia seikkoja. Tutkijat, jotka kiinnittävät erityistä huomiota legaalinormeihin, säädösten esitöihin ja asianomaista yhteisötyyppiä koskevaan oikeuskäytäntöön ja dogmatiikkaan, eivät kenties samassa määrin tuo esiin yleisyhteisöoikeudellisia seikkoja kuin ne, jotka ovat perustaneet kannanmäärityksiään enemmän reaalisiin argumentteihin ja yleisille opeille. Suomessa voidaan jälkimmäiseen ryhmään lukea ainakin *Taxell*, joka on laatinut esim. hallituksen

Nykyisen yhdistyslain valmistelu aloitettiin yhdistyslakikomiteassa samaan aikaan, kun uusi osakeyhtiölaki säädettiin. Vähän ennen yhdistyslakia koskevan hallituksen esityksen antamista oli puolestaan uudistettu olennaisella tavalla säätiölakia. Toimivaltajakosäännöstön modernisoimisella oli huomattava sija niin osakeyhtiö- kuin säätiölakiuudistuksessakin. Tämän vuoksi voisi luulla, että erityisesti näillä hankkeilla olisi ollut vaikutusta myös yhdistyslain uudistamiseen juuri toimivaltajaon osalta.

Yhdistyslakia valmisteltaessa otettiin kuitenkin tietoisesti etäisyyttä muuhun yhteisöoikeuteen. Tämä on lausuttu julki lain esitöiden yleisperusteluissa, ja se näkyy säädösteksteistäkin.[169] Yhdistyslakiuudistuksen valmistelun alkaminen heti uuden osakeyhtiölain säätämisen jälkeen oli sattuma. Oikeusministeriössä ei ollut 1980-luvun lopulla sellaista yhteisöoikeuden uudistamisen kokonaissuunnitelmaa, joka olisi erityisesti vaikuttanut yhdistyslakiuudistuksen sisältöön.[170]

Yhdistyslakikomiteassa katsottiin, ettei liiketoimintaa varten luotu sääntely yleisesti ottaen sovellu järjestötoimintaan. Tämä ei johtunut siitä, että aatteellisissa yhdistyksissä ei olisi huomattu tehtävän päätöksiä myös samantyyppisistä kysymyksistä kuin kaupallisissa yhteisöissä. Yhdistyksissäkin joudutaan näet päättämään sijoitusomaisuuden käyttämisestä, vakuuksien antamisesta omasta tai vieraasta velasta, yhdistyksen liiketoiminnan harjoittamisesta ja muista tällaisista asioista. Yhdistyksissä toimitettavat vaalit eivät liioin yleisesti ottaen poikkea kaupallisten yhteisöjen vaaleista. Vaikka vaihtoehtoisuutta lisättiinkin, laissa haluttiin painottaa päätöksenteon jäsenistökeskei-

---

jäsenen vahingonkorvausvastuuta koskevan esitelmänsä vuoden 1981 pohjoismaiseen lakimieskokoukseen kokonaan yleisyhteisöoikeudelliselle pohjalle. Oma esitystapansa on tarkastella samassa tutkimuksessa erikseen eri yhteisötyyppejä (ja säätiöitä). Tällä tavoin on menetellyt *Nial* meilläkin laajassa käytössä olleessa oppikirjassaan »Svensk associationsrätt i huvuddrag». Tässä(kin) tulevat esiin yhteisöjen sisäiset yhteydet ja kiinnekohdat yhteisöoikeuden yleisten oppien rakenteluun, kuten Aro on huomauttanut. Ks. *Aro* DL 1976 s. 39–40. Oma tyyppinsä rakentaa tutkimusta on vertailla kahta yhteisötyyppiä tai käsitellä niitä rinnakkain, niin kuin *Hemström* on tehnyt aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten osalta. Tämä on antanut aihetta keskusteluun näkökulman tarkoituksenmukaisuudesta. Ks. *Halila* LM 1981 s. 827–830.

[169] Ks. »mallinvalinnasta» KM 1984:1 s. 100–101. Hallituksen esityksessä lain uudistamista perusteltiin sillä, että yhdistystoiminnan sääntely oli jäänyt jälkeen siitä, mitä muiden yhteisömuotojen kohdalla oli tapahtunut. Ks. HE 1988:64 s. 7. Lisäksi mainittiin (ibidem), että muun yhteisöoikeuden kehityksen huomioon otetuksi tuleminen edellyttää aikaisempaa täsmällisempien säännösten ottamista lakiin. Näin tapahtuikin. Kysymys oli kuitenkin monissa kohdin vain säädösteknisistä seikoista.

[170] Ks. *Halila* DL 1986 s. 362 av. 9.

syyttä sen asemesta, että olisi linjaavana ratkaisuna lisätty toimivan johdon valtuuksia osakeyhtiöoikeuden uudistamista mukaillen.[171]

Sääntelytavoitteiden erojen vuoksi säädöstasoisia analogioita osakeyhtiölakiin on syytä välttää. Tiettyä merkitystä voi kuitenkin olla lakisystemaattisilla seikoilla. Todettakoon myös, ettei osuuskuntalakiakaan pidetty silmällä yhdistyslain päätäntävallan käyttöä koskevia säännöksiä valmisteltaessa, vaikka osuuskunnat ovat aatteellisten yhdistysten tavoin henkilöjäsenyhteisöjä. Osuuskunnissahan on lainuudistuksen toteuduttuakin erilaisia toimielimiä kuin yhdistyksissä. Suhteellisen vaalin sääntely voidaan mainita esimerkkinä siitä, miten vähän yhdistyslakiin nähden paljon yksityiskohtaisempaa osuuskuntalakia hyödynnettiin lainuudistuksen valmistelussa. Osuuskuntalaki oli yhdistyslakikomitean toiminnan aikana ainoa yhteisösäädös, jossa oli säännöksiä suhteellisesta vaalista. Ne eivät kuitenkaan olleet oikeastaan ollenkaan esillä komitean tässä työn kannalta keskeisessä asiassa.[172]

Henkilöstörahastolaissa on päätäntävallan käyttämisestä yhdistyslaista suoraan kopioituja säännöksiä, joiden soveltamisen osalta esitöissä on viitattu suoraan yhdistyslakiin ja yhdistysoikeudessa sovellettaviin periaatteisiin.[173] Tämä asiain tila voisi antaa aihetta molemminpuoliseen vuorovaikutussuhteeseen niin normatiiviperiaatetta viranomaiskäytännössä sovellettaessa kuin oikeustutkimuksessakin. Käytännössä olisi henkilöstörahastoa koskevassa hallituksen esityksessä ilmaistua ajatusta noudattaen luontevinta, että yhdistysoikeus toimisi tiennäyttäjänä. Yhdistyslakia sovellettaessa ja tutkittaessa syntyvää linjausta olisi syytä noudattaa, mikäli sitä ei voitaisi perustellusti pitää virheellisenä.

Osuuskunta- ja osakeyhtiölainsäädännössä sääntelytiheys on toimivaltajaon osalta suurempi kuin yhdistyslaissa. Tämä johtuu siitä, että yhdistyslaissa pyrittiin niukkaan sääntelyyn. Valittu ratkaisu ei sinänsä sulje pois muista säädöksistä hyödynnettävää analogiaa. Toimivaltajaonkaan sääntely ei ole yhdistyslaissa tyhjentävää. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut, että mahdollisiin aukkopaikkoihin tai väljähkön sääntelyn aiheuttamiin tulkintatilanteisiin sovellettaisiin muiden säädösten mahdollistamia ja niihin liittyviä erityisjärjestelyjä. Yhdistyslain sääntelytavoite puhuu tällaista vastaan. Oikeustilan hahmottamiseksi ja vastausten saamiseksi on enemmän kiinnekohtia yhdistyskäytännössä kuin säädöksissä, joita ei ole pidetty silmällä yh-

[171] Ks. KM 1984:1 s. 257 ja HE 1988:64 s. 57.

[172] Käsittelyn pohjana olivat komiteassa Lauri Tarastin 2.5.1980 ja 15.5.1980 päivätyt, yhteensä 76-sivuiset muistiot. Niissä ei mainittu lainkaan OKL:n »pakkosuhteellista» vaalia, eikä se tullut esiin komitean keskusteluissakaan. Ks. myös jäljempänä s. 676–677.

[173] Ks. HE 1989:41 s. 27–28.

distyslakia valmisteltaessa ja joissa käsiteltävät tilanteet saattavat olla vieraita yhdistystoiminnalle.

Yleisyhteisöoikeudellisilla periaatteilla on jalansijaa aatteellisia yhdistyksiäkin ajatellen säädännäisen oikeuden ulkopuolella. Yhdistysoikeuden liittäminen lähemmäs muuta yhteisöoikeutta tapahtuu luontevasti juuri laissa sääntelemättä jääneiden yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden myötä. Toimivaltajaon dynaaminen puoli, johon kuuluvat mm. kysymykset päätäntävallan pidättämisestä ja delegoimisesta sekä pätemättömyysoppi kaipaavat yhdistysoikeudessa juuri tällaista valaistusta, jotta nähtäisiin, ettei olla tekemisissä pelkästään teknisten seikkojen kanssa. Esimerkiksi ohjeidenanto-oikeudessa on kuitenkin huomattava »uuden» lainsäädännön mukanaan tuomat yhteisötyyppikohtaiset vivahteet.[174]

Yhdistyksissä noudatettavan käytännön osalta on vaikutusteitä haettaessa tehtävä ero kohdealueiden välillä. Kuten Riitesuo on osoittanut, yhdistysten kokousmenettely on saanut vaikutteita kunnallislakiin perustuvasta kokouskäytännöstä. Tähän on ollut useita syitä kuten se, että kunnat ovat aatteellisten yhdistysten tavoin henkilöjäsenyhteisöjä, kunnallislain yhdistyslakia yksityiskohtaisempi sääntely kokousmenettelyasioissa erityisesti aikana ennen vuotta 1990 sekä henkilöyhteys kokousmenettelyä kehittäneiden kunnallis- ja järjestömiesten välillä.[175] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että osuuskuntaoikeuden vaikutus yhdistysten kokousmenettelyyn on ollut vähäisempi kuin kunnallisoikeuden. Sen sijaan jäsenyyttä koskevissa kysymyksissä on lainopissa tehty vertailuja osuuskuntien ja aatteellisten yhdistysten välillä, vaikka eräissä keskeisissä seikoissa on ollut selviä eroja näiden oikeudenalojen kesken.[176]

Toimivaltajakokysymysten osalta ei ole selvästi osoitettavissa yhdistysoikeuden kannalta tärkeintä vertailuyhteisöä. Yhdistyslakiuudistuksen myötä tapahtui oikeastaan enemmän muusta yhteisöoikeudesta irtautumista kuin siihen lähentymistä. Säännöstasolla osuuskuntaoikeus on lähempänä yhdistysoikeutta kuin osakeyhtiöoikeus, mutta osakeyhtiöoikeustutkimuksen laajuus antanee enemmän mahdollisuuksia yhtiöoikeutta koskevien tieteellisten impulssien hyödyntämiseen.

---

[174] YhdL 35 §:ssä puhutaan siitä, miten hallituksen on hoidettava yhdistyksen asioita yhdistyksen päätösten mukaan, OKL 78 §:ssä vastaavasti asioiden hoitamisesta osuuskunnan kokouksen ohjeiden mukaan sekä OYL 8:6:ssa yhtiön hallinnosta ja siitä huolehtimisesta, että toiminta on järjestetty asianmukaisesti. VYhdL 18 §:ssä käytettiin samanlaista ilmaisua kuin OKL 78 §:ssä nykyisinkin.

[175] Ks. *Riitesuo* s. 17 ja 512–515 (teoksessa käytettyjen kunnallisoikeudellisten ratkaisujen luettelo).

[176] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 61 ss. ja *Halila* 1988 A s. 72 ss.

2. Erityisesti osakeyhtiöoikeuden hyödynnettävyydestä

Toimivaltajaon sääntely on osakeyhtiölaissa yleisesti ottaen tarkkarajaisempaa kuin yhdistyslaissa. Tämä koskee kuitenkin lähinnä toimielinten tehtäväkuvia, ei samassa määrin esimerkiksi pätemättömyysvaikutusten sääntelyä.

OYL:ssa on voitu ottaa lukuun yhtiöiden erilaisuus osakepääomaa mittarina käyttäen. Yhdistysoikeudessa vastaavanlaista kriteeriä on hankala määrittää ja ottaa käyttöön. Järjestöelämän tarpeita ajatellen olisi näet epärealistista esittää edes harkittavaksi, että yhdistysten jäsenmäärä vaikuttaisi jotenkin organisaatioon. Ensinnäkin olisi vaikea määrittää, milloin jäsenmäärään laskettaisiin varsinaisten jäsenten ohella (liiton) henkilöjäsenet. Olennaisinta kuitenkin on, ettei ole tarvetta määrätä esimerkiksi valtuustoa tietyntyyppisiin yhdistyksiin joko kielletyksi tai pakolliseksi sillä tavoin kuin osakeyhtiölaissa on voitu menetellä hallintoneuvoston osalta.

Osakeyhtiön hallintoneuvosto näyttää olevan funktioltaan lähellä yhdistyksen valtuustoa. Kysymyksessä on kuitenkin osaksi näköharha. Valtuutetut ovat yhdistyksessä tasavertaisia päätöksentekijöitä muiden päätöksentekoryhmien kanssa. Osakeyhtiön hallintoneuvosto on taas ensi sijassa kontrolloiva, yhtiön etua valvova toimielin, jolle määrättävissä olevat muut tehtävät on laissa lueteltu erikseen.[177]

Liiketaloudellisten seikkojen sekä johtamista koskevien periaatteiden aikaisempaa selvempi huomioon ottaminen osakeyhtiölaissa on toimivaltajaon

[177] Yhdistyksen valtuutettujen ja osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenten asema voi näyttää samanlaiselta kokousrytmin osalta sen perusteella, että kummassakin tapauksessa koetaan oltavan sidosryhmien edustajia ja vastuusta vapaita. Aivan näin ei kuitenkaan ole asian laita. Valtuutetut ovat aina jäsenten tai liiton henkilöjäsenten valitsemia ja siten näiden edustajia, kun taas osakeyhtiön hallintoneuvostoon voidaan valita jäseniä muuallakin kuin yhtiökokouksessa ja siten edustamaan muita kuin osakkeenomistajien intressejä. Valtuutetulla voi olla vahingonkorvausvastuu vain poikkeustapauksissa (*Halila – Tarasti* s. 430), kun taas hallintoneuvoston jäsenillä on normaali tuottamusvastuu (OYL 15:1; ks. esim. *Kyläkallio* 1987 s. 406). Toimivaltajaon vertailussa on olennaista se, että valtuutettujen päätösvaltaan voidaan määrätä mitä tahansa yhdistyksen päätösvaltaan kuuluvia asioita. Mitään tehtäviä ei ipso jure kuulu valtuutetuille. Osakeyhtiön hallintoneuvoston tehtävät määräytyvät aivan toisin. Tietyt tehtävät kuuluvat aina hallintoneuvostolle, jos sellainen on yhtiössä, eräät muut, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä ja tietyt tehtävät vain, jos näin on yhtiöjärjestyksessä määrätty. Yhtiökokoukselta ei siten voida siirtää hallintoneuvostolle mitä tahansa asioita. Aikaisemman osakeyhtiölain aikana tehtävänjaosta voitiin määrätä vapaammin. Kun yhdistys- ja osakeyhtiöoikeus ovat tältä osin loitontuneet toisistaan, vertailujen tekeminen on aikaisempaa hyödyttömämpää. Ks. esim. *Kyläkallio* 1987 s. 403–405 ja *Toiviainen* 1992 s. 231–235.

osalta eriyttänyt osakeyhtiöoikeutta yhdistysoikeudesta. Niinpä omistajuuden (yhtiökokous) ja johtamisen (hallitus) raja on entistä selvempi. Osakeyhtiöissä hallitus on toisin kuin yhdistyksissä ns. yleistoimivaltainen toimielin.[178]

Yhdistyslaissa puhutaan päätösten tekemisestä ja asioiden hoitamisesta, ja tuodaan yhdistystyypistä ja yhdistyksen koosta riippumattomasti esiin jäsenistökeskeisyyden ja kansanvaltaisuuden periaatteet. Yhtiöoikeudessa ei kysymyksellä juoksevien asioiden hoidon, toimeenpanon ja päätöksenteon eroista ole ehkä sellaista merkitystä kuin yhdistysoikeudessa.[179] Yhtiöissä ei liioin ole ongelmana se, kuka voi antaa lausumia tai muuten päättää aatteellisista kysymyksistä.

Yhdistysoikeudessakin voidaan puhua strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta mutta ei sillä tavoin lain säännöksiin kummassakin tapauksessa perustuvalla tavalla kuin osakeyhtiöoikeudessa.[180] Vaikka yhdistyksissä joudutaan tekemään paljon samantyyppisiä liiketoimintapäätöksiä kuin osakeyhtiöissä, osakeyhtiöille tunnusomaiset voitonjakoa ja osakepääomadisponointia koskevat päätökset jäävät kokonaan yhdistysoikeuden ulkopuolelle. Niistä välillisestikään johtuvat lainopilliset kysymykset eivät näin tule yhdistysoikeudessa esiin. Yhdistys- ja osakeyhtiöoikeuden merkittävä ero on jäsenten ja osakkaiden näkökulmasta siinä, että vain yhdistyksissä sovelletaan kautta linjan yhdenvertaisuusperiaatetta ja että vain osakeyhtiöissä on epäoikeutettua etua koskevia säännöksiä.[181]

Osakeyhtiöissä voidaan erottaa päätöksenteon struktuureina konsernin, emoyhtiön ja tytäryhtiön sekä tulosyksikön tasot sekä hallituksen ja toimi-

---

[178] Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 288, *Toiviainen* 1988 s. 218–220, *Toiviainen* 1992 s. 236–238 ja LTK 1990:2 s. 18. Vrt. nimenomaisesti toisin esim. KM 1984:1 s. 255.

[179] Ks. hallituksen lakisääteisen yleistehtävän arvioinnista esim. *Kyläkallio* 1985 s. 356–358, *Taxell* 1983 s. 69, *Toiviainen* 1988 s. 231 ja *Koski – af Schultén* I s. 318–331 ja *Kedner – Roos* I s. 201–202. Yhtiöoikeudellisessakin kirjallisuudessa puhutaan juoksevasta hallinnosta kuten yhdistysoikeudellisessa. Lähemmin ei kuitenkaan ole analysoitu, mitä sen käsitealaan kuuluu, vaan hallituksen tehtävänkuva on voitu pitkälti rakentaa lakiperusteisesti ja selkeästi rajautuvien liiketoimintapäätösten selvittelyllä. Vrt. *Merikoski – Kurkela* s. 96–97, KM 1984:1 s. 255–256 ja HE 1988:64 s. 56–57.

[180] Ks. strategisen ja operatiivisen johtamisen huomioon ottamisesta yhtiöoikeudellisessa oikeustutkimuksessa esim. *Dahlgren – Moberg* s. 47 ss. ja *Toiviainen* 1992 s. 317–318 ja 335–336 sekä siellä mainittua kirjallisuutta.

[181] Ks. *Halila* LM 1989 s. 474–476, *Toiviainen* 1982 s. 76 ja *Halila – Tarasti* s. 377–378. Ks. myös *Woxholth* s. 68, josta ilmenee, ettei oikeustila ole selkiytynyt Skandinavian maissa. Lainsäädäntökiinnekohta saadaan vain OYL:n yleislausekkeesta. Riittävästi ei ole huomattu, ettei sitä voida sellaisenaan soveltaa aatteellisiin yhdistyksiin.

tusjohtajan sekä toisinaan myös johtoryhmän orgaanit tai päätöksentekoryhmät. Verrattaessa tätä yhdistysten organisaatioon on ensinnäkin todettava, että yhdistyksissä johtava toimihenkilö ei voi olla toimielin. Tämä vaikuttaa paitsi asianomaisen työoikeudelliseen asemaan myös toimivaltaan. Yhdistyksissä on kuitenkin yleistynyt sellainen järjestely, jonka mukaan toiminnanjohtaja tai päätoiminen (hallituksen) puheenjohtaja vastaa pitkälti asioiden hoidosta. Siksi ei toimitusjohtajan asemaa yhtiöissä koskevaa tutkimusta voida sivuuttaa vain sen perusteella, että yhdistyksessä toimihenkilö ei voi olla orgaani, eikä myöskään asiaa koskevien legaalinormien puuttumisen vuoksi. Yhdistyksen johtoryhmän asema ja tarkoitus ei ole sama kuin johtoryhmän osakeyhtiöissä, mutta vertailu on silti paikallaan samalla tavalla kuin johtavan toimihenkilön osalta.[182]

Yhdistyksessä ei voi olla sellaista toiminnan jakamista tulosyksiköihin kuin yhtiöissä. Yhdistyskin voi kuitenkin toimia pitkälti jaostoittain. Tämä ei kuitenkaan yleisesti ottaen merkitse mahdollisuutta »aatteellisten» päätösten tekemiseen jaostotasolla sillä tavoin kuin liiketoiminnasta voidaan päättää tulosyksiköissä. Yhdistyksen itsensä osoittamissa rajoissa jaostot saatetaan kuitenkin organisoida menoyksiköiksi. Ero yhdistyksen ja yhtiön välillä on tässäkin huomattava, mutta se ei silti tee molemminpuolista vertailua hedelmättömäksi.

Liittosuhdetta yhdistyksissä ja konsernia osakeyhtiöissä voidaan vertailla keskenään yhteisöoikeustutkimuksessa eri näkökulmista. Näin on tehtykin yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa mutta ei osakeyhtiötutkimuksessa. Tämä osoittaa yleensäkin vaikutussuhteiden suuntaa. Konserneissa emoyhtiön vaikutus ulottuu käytännössä tavallisesti osake-enemmistön omistamisen perusteella ketjussa alas asti (OYL 1:2.1). OYL 1:2.2:n mukaan konsernin konstituoivana tekijänä voi olla myös »muutoin osakkeiden omistuksen tai sopimuksen perusteella määräämisvalta toisessa osakeyhtiössä ja huomattava osuus sen toiminnan tuloksesta».[183] Liitoissa ei yhdistysautonomian vuoksi ole mahdollista konstruoida säännöissäkään yläyhdistykselle vastaavaa vaikutusvaltaa ja sen mukanaan tuomaa kiinteyttä sisältävää järjestelyä.

Liitoilla ei ole omia ääniä jäsenyhdistyksissään – omistuksesta tietysti puhumattakaan, eikä liitto voi yleisesti ottaen pätevästi pidättää itselleen päätöksenteko-oikeutta jäsenyhdistyksissään. Liiton määräämisvalta jäsenyhdistyksiin voi olla tosiasiallisesti hyvinkin tuntuva, mutta perustana ei ole so-

---

[182] Ks. yleisesti *Toiviainen* 1992 s. 149–150.

[183] Ks. esim. *Koski* 1977 s. 64–96, *Koski* 1980 s. 31–51 ja *Toiviainen* 1992 s. 104–106 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

pimusta, ellei sellaisena pidetä jäsenyhdistyksen sääntöjä, joissa yhdistyksen päätöksenteko on (osin) sidottu liiton myötävaikutukseen. Kyseessä on tavallaan osin sopimus kolmannen hyväksi (varsinaisina sopijapuolina yhdistys ja sen jäsenet) ja osin sopimuksen kaltainen tilanne (jäsenyhdistys on hyväksytty liiton jäseneksi sillä edellytyksellä, että yhdistys sitoutuu säännöissään alistamaan sääntömuutoksensa liiton hyväksyttäväksi). Liiton vaikutus jäsenyhdistyksiin on suuri myös, jos jäsenmaksut kulkevat liiton kautta, etenkin jos jäsenyhdistyksellä ei ole sääntöjen mukaan oikeutta määrätä omaa jäsenmaksua.

Toisin kuin konserneissa liitoille on tunnusomaista vaikutussuhteen ulottuminen sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös. Konsernisääntely koskee pakottavalla tavalla vastuuta ja erityisvelvoitteita, kun taas liittosuhteiden sääntelyssä niin kuin liittosuhteissa yleensäkin on keskeisintä toimivaltajaon järjestäminen. Liittojen ja konserneiden vertailu palvelee lähinnä havainnollistavuuden tarpeita. Konkreettisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen tai yleisten oppien rakenteluun vertailusta ei voine olla juuri apua.[184]

Pääomayhteisöissä sivullisen kuten pantinhaltijan asema tulee esiin toisella tavalla kuin aatteellisissa yhdistyksissä. Toimivaltajakoonkin voidaan vaikuttaa osakeyhtiöissä osakassopimuksin esim. sen suhteen, muutetaanko yhtiöjärjestystä toimivaltajaon osalta vai ei. Yhdistyksissä jäsenten välisille sopimuksille ei voida rakentaa samanlaista pitävyyttä kuin osakassopimuksille yhtiöissä, mutta lyhyen tai pidemmän aikavälin äänestyssopimukset ovat verrattain tavallisia. Toimivaltajakotutkimukseen niillä ei ole suoranaista vaikutusta. Tutkimuskohteeseen kuuluu sen sijaan kysymys mahdollisuudesta määrätä toimivaltajaosta esimerkiksi vaalien osalta yhdistyksen säännöissä tai muuten pätevällä tavalla.[185]

Sivullisintresenttien asema tulee toimivaltajakoakin ajatellen esiin niin yhtiöissä kuin yhdistyksissäkin. Työoikeudellisessa lainsäädännössä kehitelty

---

[184] Ks. esim. *Kyläkallio* 1987 s. 29–36, *Halila* 1988 A s. 62–63, *Hemström* 1985 s. 276–277 ja *Woxholth* s. 510.

[185] Ks. äänestyssopimuksista yhdistyksen kokousta varten *Riitesuo* s. 78–79 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Nuolimaa toisin kuin Riitesuo on sillä kannalla, että äänestyssopimuksilla voisi olla oikeusvaikutuksia yhdistyksen kokouksessa. Hän kysyy, miksi sopimusta ei tulisi ottaa huomioon ainakin silloin, jos kaikki kokouksessa äänioikeutetut ovat sopijapuolia ja joku heistä äänestää sopimuksen vastaisesti. Ks. *Nuolimaa* LM 1990 s. 1112. Kirjoittajat puhuvat ehkä toistensa ohi. Toki kokouksessa voidaan vedota äänestyssopimukseen ja sen sivuuttamisesta johtuvaan sopimussanktioon, mutta sopimuksella ei ole yhdistyksessä vaikutuksia, ellei kaikkien jäsenten tekemä sopimus itsessään ole jäsenten kokouksen päätös.

myötämääräämisoikeus vaikuttaa siihen, missä järjestyksessä asioita on käsiteltävä. Yhdistyksiä tämä sääntely ei koske. Niin yhdistyksissä kuin yhtiöissäkin on nykyisin ajankohtainen se kysymys, missä määrin sivulliset voivat myötävaikuttaa päätöksiin ja valintoihin. OYL:ssa on asiasta säännöksiä, joista ei saa tukea yhdistysoikeutta varten. Yhdistyksissä järjestelyjen funktio on toinen kuin yhtiöissä – kysymys on jäsenistökeskeisyyden, kansanvaltaisuusperiaatteen ja liiton tarpeiden huomioon ottamisesta – mutta vertailu syntyneiden ongelmien ja ratkaisumahdollisuuksien välillä voi olla hedelmällinen eri yhteisöjen välillä.[186]

Asunto-osakeyhtiöissä on monia »tavallisista» osakeyhtiöistä poikkeavia piirteitä kuten hallintoneuvoston puuttuminen sekä erilainen yleistoimivallan jakautuminen yhtiökokouksen ja hallituksen kesken. Päätettäväksi tulevat asiat ovat niin ikään osaksi erilaisia. Erityispiirteitä aiheuttavat myös perustajaurakoimisesta ja -rakennuttamisesta johtuvat seikat. Niiden merkitys ei kuitenkaan olennaisimmin ilmene toimivaltajaossa.

Asunto-osakeyhtiöitä koskevan lainopin osalta on yhdistysoikeuden kannalta kiinnostavuutta lähinnä sillä, millaisiin ratkaisuihin on tarvittu yhtiökokouksen päätös ja mihin on riittänyt hallituksen päätös. Hyödynnettävä kohdealue on tosin verrattain suppea, ja siinäkin on otettava lukuun erilainen yhteisötarkoitus ja siitä johtuva sääntely.[187]

---

[186] Ns. taloudellista demokratiaa kuten yhteistoimintalaissa tarkoitettua menettelyä sekä mahdollisuutta perustaa henkilöstörahastoja ei ole ulotettu aatteellisiin yhdistyksiin. Tätä on perusteltu sillä, että aatteellinen yhdistys ei saa harjoittaa taloudellista toimintaa muuten kuin rajoitetusti. Ks. HE 1989:41 s. 14 ja *Bygglin – Nordström – Savonen* s. 31. Tämä seikka ei sinänsä estäisi ulottamasta lakia myös yhdistyksiin, koska yhdistysten liiketoiminta voi olla varsin huomattavaa ja koska yhdistyksillä saattaa olla suuri henkilökunta. Soveltamisalarajoitus onkin ilmeisesti johtunut tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Henkilöstön kiintiöity edustus yhdistyksen hallintoelimissä voi toteutua vain kelpoisuusehdoista disponoimalla. Säännöissä on näet mahdollista määrätä, että esimerkiksi yhden hallituksen jäsenen on kuuluttava yhdistyksen henkilökuntaan. Yhdistyksessä päätösvaltaa käyttävät suorittavat kuitenkin valinnan, minkä vuoksi asiassa ei synny toimivaltajakoongelmia.

[187] Toimivaltajakokysymyksiin kiinnitettiin huomiota laintarkastuskunnan lausunnossa asunto-osakeyhtiölakiehdotuksesta. Ks. LTK 1990:2 s. 18–19. Hallituksen ja isännöitsijän toimivalta suhteessa yhtiökokouksen toimivaltaan on järjestetty lakiehdotuksessa joustavalla normilla jossain määrin samaan tapaan kuin osakeyhtiölaissa. Ks. AsOYLE 54 § ja OYL 8:6.1 sekä HE 1990:216 s. 47. Ks. soveltamistilanteista eri asioista ratkaisua tehtäessä *Norri – Palsala* 1991 s. 138–139, *Arjasmaa – Kuhanen* s. 234–240 ja *Kaila* s. 153–155. Toiviainen on kriittinen todetessaan, että AsOYL 54.2 § tekee käytännössä hallituksen valvontafunktiota lukuun ottamatta tarkoituksettomaksi sellaisessa asuntoyhtiössä, jossa on isännöitsijä; yhtiökokouksen päätös on välttämätön tärkeissä yhtiön hallin-

3. Erityisesti taloudellisia yhdistyksiä koskevan oikeuden hyödynnettävyydestä

Osuuskunnissa päätöksentekotasoja on enemmän kuin yhtiöissä eli enimmillään viisi: osuuskuntakokous, edustajisto, hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Organisaatio voi näin olla selvästi monipolvisempi kuin aatteellisissa yhdistyksissä, mutta jos kaikki portaat eivät ole käytössä, erot eivät tietenkään ole suuria. Osuuskuntaoikeuden hyödynnettävyydestä yhdistysoikeudessa voidaan pääosin viitata edellä esiin tulleeseen. Vaalikysymykset ovat tyyppinsä puolesta lähempänä toisiaan kuin asiaratkaisut, joissa sääntely on erilaista ja joissa yhteisöjen erilainen tarkoitus on myös otettava lukuun.[188]

Liittojen suhdetta keskus- ja jäsenosuuskuntien muodostamaan kokonaisuuteen voidaan luonnehtia läheisemmäksi kuin liittojen ja konsernien välistä suhdetta. Ennen muuta kysymys on siitä, että hierarkkisessa suhteessa olevien osuuskuntien välillä operoidaan jäsenyydellä. Tämä tuo yhtäläisiä piirteitä erityisesti vaaleja koskeviin toimivaltajakokysymyksiin liittoihin verrattuna. Kun sääntelyssä ei ole ollut mitään keskinäistä yhteyttä – yhdistyslaissa toimivaltajako perustuu liitoissa ilmeneviä vaalejakin ajatellen uniikeiksi koettuihin järjestelyihin – jää hyödynnettävyys tältäkin osin silti vähäiseksi.[189]

Lailla sääntelemättömät taloudelliset yhdistykset ovat Suomessa yhteisöjä, joiden oikeuskelpoisuus perustuu kaupparekisterimerkintään, vakiintuneisuuteen ja osaksi perusoikeussuojaan. Näitä yhdistyksiä on luonnehdittu niin, että niiden tarkoitus on voiton tuottaminen jäsenille eikä siis ko-operatiivinen. Jäsenten vastuu sitoumuksista ei perustu lisämaksuvelvollisuuteen vaan on tavalla tai toisella välitön. Henkilöjäsenten äänivallan käyttäminen on voitu järjestää niissä toisin kuin osuuskunnissa. Toimivaltajakoakin aja-

---

toon kuuluvissa asioissa, muilta osilta asioista huolehtii isännöitsijä. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 237. Tämän johdosta voidaan todeta, että sääntelytavoite ei ole AsOYL:ssa ollut samanlainen kuin yhdistyslaissa. Yhdistyslakia ei ole käytetty esikuvana AsOYL:ssa, vaikka yhdistysten ja asuntoyhtiöiden hallinnossa on yhteisiä maallikkopainotteisia piirteitä. Ks. *Halila* DL 1986 s. 380–385.

[188] Ks. jäljempänä s. 676 ss.

[189] Ks. toimivaltajaon yleisistä perusteista osuuskunnissa esim. *Hakulinen – Rapola* s. 179–181 ja 219–222, josta ilmenee oikeudellisen päättelyn muistuttavan jäsenistön vaikutuksen vuoksi yhdistysoikeudellista argumentointia. Vrt. Ruotsin oikeudesta *Mallmén* s. 158–159, jossa korostetaan samanaikaisesti jäsenorganisaation ja liikeyrityksen piirteitä.

tellen on kuitenkin olennaista, että kysymyksessä ei ole yhtenäinen yhdistystyyppi. Kunkin yhdistyksen osalta on erikseen selvitettävä, miten sääntöjä voidaan soveltaa ja tulkita ja missä määrin saadaan tukea yhtäältä alan käytännöstä ja toisaalta muita yhteisöjä kuten osuuskuntia tai avoimia yhtiöitä koskevista periaatteista.[190] Tämän erilaisuuden vuoksi lailla sääntelemättömiä taloudellisia yhdistyksiä koskeva lainoppi jää käytännöllisesti katsoen hyödyntämättä aatteellisia yhdistyksiä koskevassa toimivaltajakotutkimuksessa.

4. Erityisesti säätiöoikeuden hyödynnettävyydestä

Toimivaltajakoon asti ulottuvaa eroa yhdistysten ja säätiöiden välillä kuvataan sanomalla, että säätiöitä hallinnoidaan, kun taas yhdistyksiä hallitaan. Säätiötoiminnassa on kysymys omaisuuden käyttämisestä määrätarkoitukseensa. Kun jäsenten tai omistajien intresenttitaho puuttuu säätiöistä kokonaan, organisaatio voidaan rakentaa yksitasoiseksi.[191] Yhdistyksille tunnusomaisia toimivaltajakotilanteita voi tosin syntyä säätiöissäkin sen myötä, että organisaatio voi olla kaksi- tai kolmiportainenkin. Säätiölakia uudistettaessa on myös tähän seikkaan kiinnitetty huomiota.[192]

Säätiöissä ei hallitus voi jakaa vastuutaan säätiön asioiden lakisääteisenä hoitajana. Tämä aiheuttaa delegoimiseen ja päätösvallan pidättämiseen sellaisia lisäpiirteitä, joita ei aivan samalla tavalla voi tulla esiin yhteisöissä. Näin syntyy kiintoisa vertailupohja, mutta se estää säätiölainopin suoran soveltamisen yhdistyksiin. Edelleen on huomattava, että oikeussuojamekanismi on säätiöissä kokonaan toinen kuin yhdistyksissä ja ylipäätäänkin yhteisöissä. Pätemättömyysvaikutuksissa säätiöiden ja yhdistyksien välillä ei ole kovinkaan paljon yhteistä toimivaltajakokysymyksissäkään.

5. Päätelmiä

Edellä esitetty antaa aiheen siihen kokoavaan päätelmään, että muuta yhteisöoikeutta yhdistysoikeustutkimuksessa hyödynnettäessä on otettava lu-

---

[190] Ks. *Halila – Tarasti* s. 59–60. Lailla sääntelemättömien yhdistysten ongelmana on usein se, ettei vakiintunutta alan käytäntöä ole ja että säännöistä ei saada vastauksia kaikkiin tarvittaviin toimivaltaa ja vastuuta koskeviin kysymyksiin.

[191] Ks. *Aro* 1971 s. 182–189.

[192] Ks. HE 1985:89 s. 8 ja 18 sekä *Vanhanen* 22–23.

kuun ainakin yhtäältä erisisältöinen sääntely ja toisaalta erilaiset periaatteet kuten yhdistysautonomian ja kansanvaltaisuusperiaatteen vaikutukset. Muista yhteisöistä saatavia impulsseja sekä yleisyhteisöoikeudellisia periaatteita olisi ilmeisesti mahdollista käyttää tutkimuksessa enemmän kuin tähän asti on tehty. Siitä huolimatta on pidettävä mielessä yhdistysoikeuden erityispiirteet, jotka tulevat mm. sääntöjä alemmanasteisissa normeissa esiin enemmän kuin tutkimuksessa on osattu panna merkille.

D Ulkomaan yhdistysoikeudesta ja sen hyödynnettävyydestä

1. Yhdistysoikeuden järjestelmät ja valinnan perusteita vertailumaita etsittäessä

Yhdistysoikeutta voidaan tarkastella ulkomaan oikeuden hyödynnettävyyttä ajatellen sen ryhmittelyn perusteella, joka ilmenee vuodelta 1981 olevasta Euroopan Neuvoston raportista. Siinä on jaettu maat kolmeen ryhmään seuraavasti:[193]

- maat, joissa on sekä julkis- että yksityisoikeudellisia säännöksiä sisältävä yhdistyslaki
- maat, joissa on julkisoikeudellisia säännöksiä sisältävä yhdistyslaki
- maat, joissa ei ole yleisiä säännöksiä yhdistysten toiminnasta.

Yhdistysten sisäisen toiminnan sääntelyn ja sääntelemättömyyden perusteella voidaan kehitellä seuraava ryhmittely:

a. Säännöksiä sisäisestä toiminnasta
   a.1. Kodifioidun siviilioikeuden osana yhdistystoimintaa koskevia siviilioikeudellisia säännöksiä
   a.2. Yhdistystoimintaa koskee erillinen lakinsa
b. Ei yleissäännöksiä sisäisestä toiminnasta
   b.1. Säännösten puuttuminen johtuu oikeuskulttuurista (common law -järjestelmä)
   b.2. Yhdistystoiminta käytännön varassa muista kuin oikeuskulttuurista johtuvista syistä.

[193] Ks. Council of Europe -report s. 1 ss.

Suomen kannalta kiintoisia maita esitettyyn typologiaan jaettaessa voidaan havaita, että ryhmään a.1. kuuluvat mm. Saksa (BGB) ja Sveitsi (ZGB), ryhmään a.2. mm. Suomi ja eräät Amerikan Yhdysvaltojen osavaltiot, ryhmään b.1. mm. Englanti ja ryhmään b.2. mm. Skandinavian maat.

Suomen kaltaista erilliseen yhdistyslakiin perustuvaa yhdistysoikeutta ei ole Suomen oikeuskulttuurille läheisissä maissa. Yhteiskunnallisena ilmiönä yhdistystoiminta on kuitenkin Skandinavian maissa ja saksalaisessa oikeuspiirissä paljolti samanlaista kuin Suomessa. Nämä maathan ovat yleensä meillä siviilioikeudellisen tutkimuksen vertailumaita senkin vuoksi, että käsitteistöä, systematiikkaa ja sääntelyä on omaksuttu niiden piiristä enemmän kuin muualta. Siksikin niihin voidaan kohdistaa päähuomio myös yhdistysoikeudessa.

Yhdistysoikeudessa ulkomaan aineiston hyödynnettävyys on vähäisempi kuin esimerkiksi varallisuusoikeudessa, jossa käsitteistön, yleisten oppien ja myös säädännäisen oikeuden samankaltaisuuden vuoksi erot voivat olla hyvin vähäisiä. Kansainvälisessä vertailussa Suomen yhdistyslainsäädäntö on harvinainen. Oikeudenalan sisältöön ovat vaikuttaneet erityisesti sellaiset historialliset ja yhdistymisvapauden määräytymistä koskevat tekijät, jotka antavat aiheen suhtautua ulkomaisen oikeuden hyödyntämismahdollisuuteen varovaisesti. Pelkästään oikeuskirjallisuuden varassa ulkomaan oikeuteen perehdyttäessä ja siitä apua Suomen oikeuden tutkimiselle haettaessa saattaa jäädä noteeraamatta sellaista reaali- ja muuta tietoa kuten yhdistysten sääntöjä ja järjestökäytäntöä, joka vasta antaisi riittävän perspektiivin vertailujen tekemiseen.[194]

Vaikka Saksan BGB ja Ruotsin vuoden 1903 yhdistyslakiehdotus olivat pitkälti esikuvina Suomen vuoden 1919 yhdistyslain siviilioikeudellisille säännöksille, soveltamisyhteyttä ei tämän jälkeen kuitenkaan syntynyt Suomen

[194] Kirjallisuudessa on oikeastaan otettu aika vähän kantaa siihen, missä määrin yhdistyksien säännöt ja järjestökäytäntö ovat vaikuttaneet tutkimukseen. Asia on ollut esillä vain yleisellä tasolla, ei sen sijaan niin, että olisi kerrottu, miten käytäntöä on hyödynnetty tutkimuksessa ja millainen painoarvo sille on annettu oikeuslähteenä. Ks. *Hasselbalch* s. 26–27 ja *Hemström* 1988 s. 35–36. Hemströmin vuodelta 1972 olevassa väitöskirjassa sekä jossain määrin Woxholthin vuodelta 1990 olevassa yleisesityksessä on tuotu esiin yhdistysten sääntöjä ja käytäntöjä tutkimustuloksiinkin vaikuttavalla tavalla. Ks. erityisesti *Hemström* 1972 s. 21–23. Tämä osoittaa, ettei ruohonjuuritason oikeudesta voi vieraan maan osalta tehdä päätelmiä käytäntöä tuntematta. Saksan oikeudessa on järjestökäytäntö tullut esiin ja testatuksi laajassa tuomioistuinkäytännössä, ja tätä kautta se on myös vaikuttanut tutkimukseen.

ja Keski-Euroopan maiden välille.[195] Kuten mm. enemmistökäsitteen erittely BGB:n ja sen soveltamiskäytännön valossa on osoittanut, yksityiskohtaisellakin saksalaisen yhdistysoikeuden analyysillä saattaa kuitenkin olla merkitystä Suomen oikeutta tutkittaessa, jos yhdistysoikeudessa on näiden maiden välillä riittävästi yhteistä normatiivista pohjaa.[196]

2. Skandinavian maiden yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä toimivaltajakotutkimuksessa

Skandinavian maiden yhdistysoikeuden vaikutustie Suomen oikeuteen ei ole perustunut lainsäädäntöön eikä muuhunkaan oikeuden suoraan soveltamiseen kuten ulkomaan oikeuden omaksumiseen tuomioistuinten ratkaisuissa. Suomen ja Skandinavian maiden yhdistystoiminnan läheisyys on kuitenkin ollut suurempi kuin Suomen ja Keski-Euroopan maiden välinen yhteys puhtaasti käytännön tasolla mm. pohjoismaisten veljesjärjestöjen ja yhteispohjoismaisten järjestöjen toiminnan myötä.[197] Yleistä yhtenäistä käytäntöä ei ole kuitenkaan syntynyt sillä tavoin, että se voitaisiin ilman muuta asettaa oikeudellisten päätelmien pohjaksi. Huomattava vaikutus on sen sijaan sellaisilla yleisillä yhteisöoikeudellisilla periaatteilla, joilla on yhteispohjoismainen perustansa.

Eri syyt ovat Skandinavian maissa johtaneet siihen, ettei yhdistysten sisäistä toimintaa varten ole ollut olemassa yleistä lainsäädäntöä. Norjassa ja Tanskassa ei ole koskaan vakavassa mielessä haviteltu yhdistyslainsäädän-

---

[195] Soveltamisyhteyden syntymättä jääminen Ruotsin kanssa johtui osaksi siitä, että Ruotsissa vaikutti taloudellisista yhdistyksistä säädetty laki aatteellisia yhdistyksiä koskevaan lainoppiin enemmän kuin Suomessa osuustoimintalaki. Suomessahan yhdistyslaki tuli keskeiseksi aatteellisia yhdistyksiä koskevaksi normilähteeksi. Ks. Ruotsin kehityksestä esim. *Hemström* 1972 s. 23. Suomessa kiinnitettiin maailmansotien välisenä aikana siksi vähän huomiota yhdistysten sisäistä toimintaa koskevaan lainoppiin, ettei soveltamisyhteyttä Saksaankaan syntynyt. Maailmansotien jälkeisinä vuosikymmeninä oli yhteys saksalaiseen lainoppiin Suomessa yleensäkin vähentynyt, eikä soveltamisyhteyttä enää ryhdytty hakemaan tuomioistuimissa. Yhteyden luominen olisi ollut ja on yhä oikeustutkimuksen tehtävänä. Eniten sitä on harjoitettu *Riitesuon* kokousmenettelytutkimuksessa.

[196] Ks. *Riitesuo* s. 361–362.

[197] Tässä yhteydessä voidaan mainita pohjoismaisten yhdistysoikeustutkijoiden symposium, joka on järjestetty vuosina 1982 (Uppsala), 1984 (Oslo), 1987 (Helsinki) ja 1991 (Århus). Symposiumeissa on muun ohessa tutkailtu yhteispohjoismaisen yhdistysoikeusdoktriinin mahdollisuuksia.

töä. Ruotsissa oli kulumassa olevan vuosisadan kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana useita yrityksiä tällaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi osana yhteisöoikeuden yleisen sääntelyn kokonaistavoitetta. Yhdistysten itsensä vastustus on ollut merkittävimpänä syynä siihen, ettei lainsäädäntöä ole onnistuttu saamaan aikaan ja ettei ainakaan yleistä lakia ole pitkähköön aikaan edes tavoiteltu.[198]

Ruotsin lainvalmistelutyöt erityisesti vuodelta 1919 ovat suomalaisittain katsottuna perinpohjaiset. Ne eivät ole osoittaneet sääntelemättömäksi jääneen yhdistysoikeuden suuntaa sillä tavoin, että niillä voisi (enää) olla olennaista merkitystä Suomen oikeuden tutkimista ajatellen. Ainakin oppihistoriallisesti ne on silti syytä ottaa huomioon erityisesti liittosuhteen ja yhdistysautonomian kannalta.[199]

Organisaatioiden monimuotoisuuden on Ruotsissa arveltu olevan esteenä yhdistyslain säätämiselle, vaikka lainsäädäntöhankkeen perusteista olisi muuten riittävä yhteisymmärrys. Vertailukohta Suomen vuoden 1919 yhdistyslain säätämiseen on tältä osin osuva: jos organisaatiomuodot ovat suuresti eriytyneet, yhdistyksiä on hankala asettaa lailla yhtenäiseen muottiin. Kun yhdistysten organisaatiot ovat hyvinkin monimuotoisia, on olemisen ja pitämisen välinen suhde yhdistysoikeudessa vielä pulmallisempi kuin Suomessa. Tätä ongelmaa on oikeustutkimuksessa pyritty ratkaisemaan perehtymällä yhdistysten sääntöihin ja käytäntöön – ei ehkä sittenkään niin laajalti kuin järjestelmän vuoksi tuntuisi tarpeelliselta. Niin ikään on asennoiduttu kriittisesti yleiseen ja yhdistyskohtaiseen praksikseen, joskin tässäkin voisi ainakin yleisten oppien rakentelua silmällä pitäen olla paikallaan irtautua enemmän tutkimusaineistoon perustuvasta ajattelusta kuin on tapahtunut.[200]

---

[198] Ks. esim. *Hemström* 1972 s. 2–3, *Hemström* 1988 s. 34–35 ja *Halila* LM 1989 s. 1122. Vrt. *Woxholth* s. 58, jossa on pohdittu Suomen yhdistyslain hyödynnettävyyttä Norjan yhdistysoikeudessa. Woxholthin työssä ei ole kuitenkaan käytetty Suomen lakia ja sitä koskevaa materiaalia; tekijän ilmoituksen mukaan syynä oli se, ettei teosta laadittaessa ollut uutta lakia koskevaa materiaalia helposti saatavilla.

[199] Ks. *Arsell* s. 70–76, jossa huomio kiinnittyy siihen, että yhdistysautonomiaa tarkasteltiin ennen kaikkea liittosuhteiden kannalta. Ruotsin yhdistysoikeus ei sittemmin asettunut luultavasti järjestöjen tarpeiden ja niiden lainopissa saaman hyväksymisen vuoksi vuosisadan kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana hahmotelluille linjoille.

[200] Merkittävänä syynä on ollut se, että oikeustutkimuksessa ei ole asetettu yhdistysten sääntöjä radikaalilla tavalla kysymyksenalaiseksi, jos linjausta ei voida rakentaa tuomioistuinten ratkaisujen varaan. Tähän seikkaan ei näy kiinnitetyn huomiota Skandinavian maissa yhdistysoikeudellisista periaatteista keskusteltaessa. Tutkimuksessa on eritelty sääntöjen soveltamista, ei niinkään sitä, mistä seikoista säännöissä on määrättävä ja saa yleensä määrätä. Ks. asian johdosta esim. *Hemström* 1985 s. 25–26, jossa tämä lähtee siitä, että lainsäätäjä on vaikenemisellaan hyväksynyt säännöissä omaksutut konstruktiot.

Skandinavian maiden yhdistysoikeuden erityispiirteenä voidaan mainita se, että tutkijoista on huomattava osa tuntenut kiinnostusta työoikeuteen. Asia voidaan nähdä myös päinvastaisesta näkökulmasta: työoikeuden alaa on laajennettu yhdistysoikeuteen. Työoikeuden ja yhdistysoikeuden rajoilla kulkeneista tutkijoista voidaan mainita Tanskasta *Hasselbalch*, joka on varsinaisesti työoikeuden tutkija mutta samalla Tanskan johtava yhdistysoikeustutkija, Ruotsista *Hemström*, joka on tutkinut ammattijärjestöjen oikeutta edustaa työpaikan työntekijöitä, sekä Norjasta *Evju*, työtuomioistuimen nykyinen puheenjohtaja. Sääntöjen perusteella yhdistyksillä on usein siksi vapaat kädet toimia, että käytännössä tärkeässä työtuomioistuinprosessissa on tullut esiin, miten vaatimuksia päätöksenteolle oikeastaan voidaan asettaa. Työtuomioistuimen ratkaisuja on siksikin käytetty melko runsaasti yhdistysoikeuden tutkimuksen lähteenä koko yhdistysoikeuden alaa varten. Meillä käyttökelpoisia ratkaisuja on vain vähän. Ks. kuitenkin esim. työtuomioistuimen ratkaisua 65/1980, joka koski työnantajan mahdollisuutta reagoida palkansaajajärjestön päätöksenteon virheeseen.

Erityisesti yhdistysautonomian kannalta toimivaltajakoon suhtautumisessa on merkittävä ajatteluero yhtäältä Suomen ja toisaalta Skandinavian maiden välillä. Suomessa pidetään luontevana, että yhdistystoiminnan kaltaisen yhteiskunnallisesti tärkeän toiminnan yleisten reunaehtojen sekä perusoikeuden käytön rajojen osoittaminen kuuluu lainsäätäjälle. Skandinavian maissa puolestaan oudoksutaan tällaista vapaan kansalaistoiminnan pakkosääntelyä, eikä nähdä tuomarivaltion piirteitä siinä, että tuomioistuimet paljossa vahvistavat yhdistyksissä noudatettavat periaatteet ilman lainsäädännön tukea.[201]

Skandinavian maiden yhdistysoikeus poikkeaa eri maiden osalta toisistaan verrattain vähän. Systemaattista yhteyttä maiden välillä ei kuitenkaan ole esimerkiksi sillä tavoin, että tuomioistuimissa viitattaisiin toisten maiden käytäntöön tai että se muutenkaan ilmenisi niistä. Kussakin maassa on tiettyjä erityispiirteitä, jotka eivät kuitenkaan aiheuta perustavia eroja. Kysymys oikeuden sisällöstä kytkeytyy osaksi siihen, millaisena se näyttäytyy tutkimuksen, praksiksen ja muiden vastaavien seikkojen valossa. Tämänkään vuoksi vertailua ei tarvitse eikä ole ehkä syytäkään tehdä vain valtiokohtaisesti.[202]

---

[201] Ks. *Halila* DL 1986 s. 372–374 ja *Halila* LM 1989 s. 1122. Asia on ollut esillä pohjoismaisten yhdistysoikeustutkijoiden symposiumeissa.

[202] Käytännössä vertailu voidaan nykyisin paljolti rajoittaa *Hemströmin*, *Hasselbalchin* ja *Woxholthin* väliseksi, koska kukin näistä on laatinut oman maansa yhdistysoikeuden yleisesityksen. Jäljempänä tulee eri kohdissa esiin se, missä määrin kysymys on tekijän omaksi kannanotoksi luonnehdittavasta päätelmästä, missä määrin asianomaisen maan yhdistysoikeutta ilmentävästä seikasta. Ks. kysymyksenasettelusta *Hemström* TfR 1985

Skandinavian maiden keskinäinen yhteys näkyy siinä, missä määrin yhdistysoikeuden tutkimuksessa hyödynnetään muiden maiden lainoppia. Yleisesti ottaen muun Skandinavian maan oikeutta sovellettaessa ei oikeastaan lainkaan tuoda esiin sitä, että kysymyksessä ei ole »oman» maan lainoppi. Eri asia on, että tutkimuksessa käytetään selvästi eniten asianomaisen maan aineistoa.

Saksalaisen oikeuspiirin lainoppia on käytetty yhdistysoikeuden tutkimuksessa Skandinavian maissa melko vähän. Tämä on johtanut siihen, ettei tutkimuksessa ole kiinnitetty huomiota eräisiin sellaisiin näkökohtiin esimerkiksi yhdistysautonomiasta ja kokousmenettelystä, jotka ovat tulleet esiin Suomen yhdistysoikeustutkimuksessa. Skandinavian maissa on lähtökohtana ollut selvästi oma tuomioistuin- ja yhdistyskäytäntö eikä systemaattiselle saksalaiselle lainopille ole jäänyt sanottavasti sijaa.[203]

Skandinavian maiden yhdistyslainopissa johtavat periaatteet eivät rakennu sillä tavoin yhdistymisvapauden ja yhdistysautonomian varaan kuin Suomessa. Yhdistymisvapauden osa-alueeksi ei yleensä edes luokitella yhdistysautonomiaa. Yhdistyksen oikeussubjektiuskin määräytyy lähinnä yhdistyksen käsitteen ja tietyissä rajoissa yleisten yhdistysoikeudellisten periaatteiden myötä. Tällainen määrittely heijastuu myös siihen, millaisia liittosuhteita pidetään mahdollisina.[204]

---

s. 171–172. Hemströmin mielestä Hasselbalchin Tanskan oikeudesta esittämä pitää yleensä paikkansa myös Ruotsin oikeudessa, mutta mainitsee muutamia tästä poikkeavia esimerkkejä. Lukija ei tule kirja-arvostelusta kohta kohdalta vakuuttuneeksi siitä, katsooko Hemström Ruotsin ja Tanskan oikeuden eroavan toisistaan vai onko hän Hasselbalchin kanssa eri mieltä.

[203] Asiasta voidaan mainita yksi esimerkki. *Hemström* käsittelee väitöskirjassaan viidellätoista eri sivulla vuodelta 1970 olevaa Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisua, jossa oli kysymys yhdistyksen hallituksen oikeudesta erottaa yhdistyksestä hallituksen jäsen. Ks. NJA 1970 s. 394 ja *Hemström* 1972 s. 21, 30, 33, 39, 57, 127, 134, 167, 206, 211, 216, 219–220, 230 ja 242. Tuomioistuimessa ei ollut tullut esiin lainkaan sitä olennaisimmalta tuntuvaa ja Saksan oikeudessa käsitellyksi tullutta kysymystä, onko hallituksella tällaisessa tapauksessa oikeutta erottaa yhdistyksestä omaa jäsentään, kun se samalla merkitsi erottamista hallituksesta. Saksassa asiaan on suhtauduttu kielteisesti. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 376. Vrt. *Woxholth* s. 289. Hemströmkään ei ottanut tätä asiaa pohdittavakseen, vaikka se olisi ollut ulkomaisen kirjallisuuden valossa paikallaan. Tässä mielessä Hemströmin kysymyksenasettelua voidaan leimata tuomioistuinpositivistiseksi.

Todettakoon, että Hasselbalchin yleisesityksessä ei ole yhtään saksankielistä lähdettä. Woxholthilla niitä sen sijaan on jonkin verran, ennen kaikkea mukana ovat tunnetuimmat yleisesitykset, mutta hänkään ei juuri viittaa niihin olennaisissa yhteyksissä eikä hyödynnä niissä olevia ideoita.

[204] Ks. alustavasti *Woxholth* s. 27–34, *Hasselbalch* s. 19–24 ja *Hemström* 1972 s. 3–14.

Osaksi samantyyppisellä tavalla kuin Suomessa on Skandinavian maissa selvitelty sitä, miten kiinteä liittosuhde voi olla, jotta voidaan puhua alayhdistyksestä oikeussubjektina. Lähtökohtien erilaisuuden vuoksi päätelmät eivät voi olla samanlaisia. Suomen oikeuden mukaan ei esim. liitto voisi valita jäsenyhdistystensä hallituksen jäseniä.[205] Ne kriteerit, joiden valossa liittosuhdetta on muun ohella käytännössä esiintyneiden tilanteiden pohjalta tarkasteltu Skandinavian maissa, ovat kuitenkin huomionarvoisia myös Suomen oikeuden kannalta.

Niin Suomessa kuin Skandinavian maissakin joudutaan selvittämään sitä, missä rajoissa yhdistysten päätösvallasta on määrättävä säännöissä. Kun Skandinavian maissa ei ole yhdistysten sisäisestä toiminnasta legaalinormeja, kysymys yhdistyksen säännöissä määrättävistä asioista on niin toimivaltajaon kuin muidenkin seikkojen osalta laaja-alaisempi, enemmän yhdistysoikeuden yleisiin perusteisiin tukeutuva kuin Suomessa. Selvyyttä ei ole esim. siitä, milloin on määrättävä säännöissä tietystä yhdistyksen sisäisestä asiasta, jotta voitaisiin poiketa yleisestä periaatteesta tai käytännöstä. Esimerkkinä voidaan mainita määräenemmistövaatimukset päätöksenteossa.[206]

Jossain määrin on horjuvuutta siinäkin, vaatiiko jokin toimivaltajakoratkaisu sääntömääräystä, riittääkö muuntyyppinen yhdistyksen päätös vai voidaanko sellainen perustaa yksinomaan yleisiin yhdistysoikeudellisiin periaatteisiin. Legaalinormien puuttumisen vuoksi periaatteet ovat tässäkin asiassa toisenlaiset kuin Suomen oikeudessa. Kysymyksenasettelu on tosin yhteinen siltä osin, minkä tasoiset toimivaltajakodisponoinnit voivat yleensä edellyttää sääntömääräyksiä.[207]

Skandinavian maiden yhdistysoikeusdoktriinissa on operoitu kansanvaltaisuusperiaatteella toisella tavoin kuin Suomessa, jossa se on lakiperusteisempaa. Kaikkien Skandinavian maiden doktriinin mukaan ammattimaisesti johdetuissa yhdistyksissä on annettava kansanvaltaisuusperiaatteelle enemmän sijaa kuin harrastusjärjestöissä. Tämä ilmenee mm. jäsenyyden saavuttamisessa ja menettämisessä sekä kokousmenettelykysymyksissä, sen sijaan vähemmän organisaatio- ja toimivaltajakokysymyksissä, joskin se heijastuu tällekin alueella.[208] Kansanvaltaisiksikaan luokiteltuihin yhdistyksiin ei esimerkiksi liittosuhdetta ja siten toimivaltajakoa ajatellen sovelleta kaikkia sel-

---

[205] Ks. *Hemström* 1975 s. 94–95, vrt. *Riitesuo* s. 5–6. Ks. myös *Woxholth* s. 517.

[206] Ks. *Hemström* 1988 s. 58–59 ja siellä mainittua kirjallisuutta, *Hasselbalch* s. 108–109 ja 119, jossa tyydytään viittaamaan sääntömääräyksiin, ja *Woxholth* s. 250–251.

[207] Ks. esim. *Woxholth* s. 70–72 ja 195 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[208] Ks. esim. *Woxholth* s. 87–88, 225–226 ja 399 ss., *Hasselbalch* s. 22–23, 30, 72–73 ja 79 ja *Hemström* 1988 s. 38–39.

laisia periaatteita, jotka koskevat Suomessa lakiperusteisesti mitä tahansa yhdistyksiä.

Erona on myös se, että Skandinavian maissa sovelletaan ammattimaisesti johdettaviin yhdistyksiin tiettyjä hallinto-oikeudellisia periaatteita.[209] Suomessahan niitä sovelletaan yksityisoikeudellisiin yhdistyksiin vain hyvin rajallisesti: mm. kokousmenettelykysymyksiin voidaan saada tukea kunnallisoikeudesta. Varsinaisesta julkisoikeudellisesta analogiasta kuten vallanalaisuussuhteen ilmenemisestä ei tässäkään ole kysymys. Toiselta puolen on todettava, että Skandinavian maissa ei ole ollut sijaa sellaiselle käsitykselle yhdistysten valvonnan tarpeesta myös sisäistä toimintaa ajatellen, jollainen on ollut vallalla varhaisemmassa Suomen yhdistysoikeudessa.

Yhdistyksen hallitukseen liittyviä eräitä oikeuskysymyksiä voidaan tässä tarkastella esimerkinomaisesti sen osoittamiseksi, millaisia eroja yhdistysoikeudessa voi olla, vaikka toiminta on yhteiskunnallisena ilmiönä tältäkin osin hyvin samantyyppistä yhtäältä Suomessa ja toisaalta Skandinavian maissa. Sellaiset seikat, jotka ovat Suomessa joko lakiperusteisesti tai vakiintuneen käytännön vuoksi itsestäänselvyyksiä, voivat olla Skandinavian maissa joko sisällöltään päinvastaisia tai epäselviä.

Suomessa yhdistyksen organisaation on oltava (vähintään) kaksitasoinen. Yhdistyksen hallituksen on oltava yhtenä tasona. Skandinavian maissa on ainakin Woxholth esittänyt, että organisaatio voisi olla yksitasoinenkin eli että hallitusta ei ilman muuta tarvittaisi lainkaan.[210] Useat tutkijat – mm. Hasselbalch ja Woxholth – ovat katsoneet, että hallitus voidaan aina erottaa yhdistyksen kokouksessa tarvitsematta mainita asiasta etukäteen kokouskutsussa.[211] Suomessa on käytäntö ollut toinen jo silloin, kun asia oli lakitasoisesti pelkän yleislausekkeen varassa.

Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että hallituksen jäsenen ei tarvitse olla yhdistyksen jäsen. Jos muuta halutaan, siitä on määrättävä säännöissä.[212] Ainakin Norjassa ja Tanskassa sääntö on päinvastainen.[213] Suomessa ei ole ollut mahdollista, että hallituksen jäsenenä olisi oikeushenkilö; nyttemmin

---

[209] Ks. yleisesti symposiumraporttia vuoden 1984 pohjoismaisten yhdistysoikeustutkijoiden symposiumista (symposiumraport 1984), *Woxholth* 399–433 ja *Hasselbalch* s. 29–30.

[210] Ks. *Woxholth* s. 260. Kanta merkitsisi sitä, että yhdistyksen organisaatio voisi olla samanlainen kuin säätiön.

[211] Ks. *Hasselbalch* s. 118 ja 124 sekä *Woxholth* s. 246. Ruotsissa ei kokouskutsua koskevia vaatimuksia näy eritellyn eri asiakysymysten osalta. Ks. *Hemström* 1988 s. 59 sekä *Arsell* s. 227.

[212] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 94–95 ja *Halila – Tarasti* s. 386 ja samoin Saksan oikeudessa, esim. *Sauter – Schweyer* s. 178.

[213] Ks. *Woxholth* s. 265 ja *Hasselbalch* s. 129.

tämä johtuu suoraan laistakin (YhdL 35 §).[214] Skandinavian maissa tätä ei ole pidetty saksalaisen esikuvan mukaisesti mahdottomana.[215] Suomessa on niin ikään säädetty laissa, että hallituksessa on oltava puheenjohtaja (YhdL 35 §). Skandinavian maissa tätä ei pidetä välttämättömänä.[216] Suomessa on vakiintunut se käsitys, että edustuksellisissa elimissä kuten valtuutettujen kokouksessa ja hallituksessa jäsen ei voi edustautua valtakirjalla.[217] Skandinavian maissa katsotaan tämänkin käyvän päinsä.[218]

Toimivaltajaon perusteet ovat siinä suhteessa samanlaiset Suomessa ja Skandinavian maissa, että päätösvallan käyttäjien ja hallituksen tehtäväpiiriin luettavat asiat ovat samantapaisia ja myös niiden määräytymisperusteet pitkälti yhteneviä. Tämä antaa mahdollisuuden vertailevien päätelmien tekemiseen. Yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen toimivaltajaon osalta on Skandinavian maissa ollut taipumusta päätellä, että yhdistyksen kokous olisi hierarkkisesti ylemmällä tasolla valtuutettujen kokoukseen nähden.[219] Suomessahan asia on lakiperusteisesti toinen (YhdL 16 §). Tämä ero voi vaikuttaa muullakin tavoin yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen toimivaltajaon arviointiin yhtäältä Skandinavian maiden ja toisaalta Suomen lainopissa.

Suomessa on pidetty vanhan yhdistyslain säätämisestä alkaen lakiperusteisesti ja muutenkin kiinni siitä, että päätäntävalta kuuluu yhdistyksen jäsenille, ei niille, jotka eivät ole yhdistykseen välillisessäkään jäsenyyssuhteessa. Ainakin Norjassa organisaation on voitu ajatella tulevan rakennetuksi toisinkin.[220] Riippumatta siitä, millaisiin tuloksiin yksittäistapauksissa on päädytty, tämä ajattelutapaero vaikuttaa yleisen toimivaltajako-opin hahmottumiseen.

---

[214] Ks. *Halila – Tarasti* s. 388.

[215] Ks. esim. *Woxholth* s. 266 ja *Sauter – Schweyer* s. 178–179.

[216] Ks. *Woxholth* s. 284.

[217] Ks. yhtiöoikeudellisesta kirjallisuudesta esim. *Toiviainen* 1988 s. 181 sekä siellä mainittua kirjallisuutta ja *Nial* s. 181. Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa asiaa on pidetty meillä siksi itsestään selvänä, että kanta tulee esiin vain välillisesti. Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 401–402. Vrt. kuitenkin *Toiviainen* 1982 s. 87, jossa katsotaan, että valtuutettujen kokouksessa voitaisiin käyttää valtakirjaa, jos siitä on säännöissä määrätty.

[218] Ks. *Hasselbalch* s. 133 ja *Woxholth* s. 272. Ero yhtiöoikeuteen voi johtua siitä, että sallittuna pidetään sitä, mitä ei ole kielletty. Kuten tunnettua meillä yhdistysoikeuden perusteet eivät ole näin yksiviivaiset, vaan huomattava merkitys on yleisellä käytännöllä. Pääsääntö on enemmän yleisen käytännön mukainen kuin se, että mikä tahansa on ilman muuta (erityisittä sääntömääräyksittä) mahdollista.

[219] Ks. *Woxholth* s. 200–201.

[220] Ks. *Woxholth* s. 517.

3. Saksalaisen yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä toimivaltajakotutkimuksessa

Saksalaista oikeuspiiriä voidaan käsitellä Suomen oikeuden näkökulmasta yhtenäisenä kokonaisuutena jossain määrin samalla tavoin kuin skandinaavistakin oikeutta. Saksassa yhdistysten sisäisen toiminnan sääntely perustuu BGB:hen ja Sveitsissä ZGB:hen eli kummassakin tapauksessa satakunta vuotta vanhaan kodifioituun siviilioikeuteen. Erityistarvetta yhdistysten toiminnan sääntelyyn ei näissä maissa näy olleen. Siviililakikirjojen merkitystä yhdistysoikeuden pohjana kaventaa se, että yhdistysoikeudelliset säännökset on laadittu organisaatiotyypiltään yksinkertaisia yhdistyksiä ajatellen.[221] Saksassa on kehittynyt yhdistysoikeudessakin seikkaperäinen ja tarkka lainoppi; lain niukkuutta ei ole koettu erityisenä ongelmana, kun tuomioistuinkäytännössä ja doktriinissa on voitu kehittää yhdistysoikeutta sääntelemättömillä alueilla. Suomen yhdistysoikeuden traditio on ollut legalistisempaa kuin keskieurooppalaisen. Oman selvityksensä arvoista on se, mitä legalismi on merkinnyt Saksan ja Suomen yhdistysoikeudessa.

Saksassa vallitsevaa yhdistysoikeusdoktriinia niin kuin kodifioituun siviilioikeuteen perustuvaa lainoppia yleensäkin on totuttu pitämään meillä ontologissävytteisenä ja käsitelainoppipohjaisena. Tällaisena se heijastui Suomeenkin vuosisadan alussa. Saksan yhdistysoikeutta ei kuitenkaan ole syytä sivuuttaa metodin puhtautta koskevan sellaisen vaatimuksen vuoksi, jolle ei ole samanlaista perustaa kuin aikaisemmin. Saksassa käyty keskustelu yhdistysten sisäisen toiminnan oikeudellisista perusteista on näet ollut sotien jälkeisenä aikana laaja-alaista ja Suomenkin kannalta merkittävää. Tätä osoittavat mm. teemat Negative Koalitionsfreiheit, Autonomie, Vereinstrafe ja Aufnahmezwang. Yhdistysten kurinpitoon liittyvissä oikeuskysymyksissä Saksan lainoppi on ainakin Euroopassa pisimmälle kehittynyttä.[222]

Vaikka Saksan lainopissa omaksutut käsitykset eivät sellaisenaan sovellu Suomen oikeuteen, on saksalaisen tutkimuksen seuraaminen Suomea ajatellen hyödyllistä. Erityistä merkitystä on sillä, että Saksan oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa useihin sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ole tulleet

---

[221] Ks. BGB:n yhdistyssäännösten taustasta ja merkityksestä nykyisen yhdistystoiminnan sääntelytarpeen kannalta kriittisesti *Kübler* s. 422.

[222] Ks. doktriininmuodostuksesta esim. *Kübler* s. 426–437, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 127 ss., *Biedenkopf* JZ 1961 s. 346–354.

tarkasteltaviksi Suomen lainopissa mutta joita kuitenkin tulee eteen järjestökäytännössä.[223]

Ei ole yllättävää, että Saksan oikeus on formaalisempaa kuin Suomen oikeus ja että esimerkiksi kokousmenettelyä koskeva lainoppi on osin kurinalaisempaa ja yksittäiselle jäsenelle enemmän oikeuksia antavaa kuin Suomessa. Tämä johtaa tietenkin varovaisuuteen vertailevien päätelmien teossa Suomen oikeutta ajatellen. Suomessa ei silti ole syytä tuudittautua siihen, että meillä on voitu hyväksyä yhdistyksissä hyvin väljäsisältöisiäkin järjestelyjä. Ne eivät näet ilman muuta ole päteviä voimassa olevan lain ja yleisten yhdistysoikeudellisten periaatteiden kannalta.[224]

Säädännäisen oikeuden vuoksi toimielinten tehtäväkuvat ja toimivaltajakosäännöt ovat Saksassa tarkkarajaisemmat kuin Skandinavian maissa. Saksan lainopissa on seikkaperäisemmin kuin Suomessa tehty selkoa yhdistyksen kokouksen ja hallituksen toimivaltajaosta, mikä antaa mahdollisuuden vertailujen tekemiseen.[225] Päätöksenteon rajoja piirrettäessä huomiota on kiinnitetty toisella tavalla kuin meillä yksimielisyysvaatimukseen ja jäsenten yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä autonomian osalta jäsenyyskysymyksiin niin jäsenyyden syntymisen, päättymisen kuin kurinpidonkin osalta. Samassa määrin kuin meillä ei esillä ole ollut yhdistysautonomian vaikutusta liittojen oikeuskysymyksiin. Eri asia on, että päätöksenteon itsenäisyydestä oikeuskelpoisissa yhdistyksissä on kyllä pidetty kiinni.

Vaikka Saksan lainopissa on tehty selkoa liittokokonaisuuksista sekä yleisellä tasolla että järjestöryhmäkohtaisesti, Suomen nykyisen yhdistyslain tulkintaan ei siitä saada kovin paljon osviittaa. Jäljempänä tulee esille se, mi-

---

[223] Merkittävänä syynä voidaan pitää sitä, että Saksan oikeuskäytännössä on jouduttu ottamaan kantaa erittäin moniin yhdistysten sisäistä toimintaa koskeviin oikeuskysymyksiin. Yhdistysoikeuden yleisesityksissä ja erikoistutkimuksissa on seurattu tarkoin sitä, millaisiksi oikeudelliset normit ovat praksiksen myötä kampautuneet.

[224] Ks. esim. kokouskutsua koskevista vaatimuksista *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 533, *Sauter – Schweyer* s. 116–119 ja *Stöber* s. 145–147. Vrt. niiden johdosta *Riitesuo* s. 168–172.

[225] Yleisesityksistä on yksityiskohtaisin toimivaltajakoa koskeva osa *Reichertin*, *Danneckerin* ja *Kührin* teoksessa. Saksan lainopissa ei kuitenkaan ole sellaista toimivaltajakoa koskevaa monografiaa, johon suomalainen tutkimus voitaisiin tukea. Vertailun vuoksi voidaan mainita, miten *Huttunen* on osakeyhtiön yhtiökokousta koskevan tutkimuksensa esipuheen ensimmäisessä kappaleessa viitannut *Zöllnerin* teoksesta saamaansa apuun. Ks. sen johdosta *Nuolimaa* DL 1985 s. 241. Nuolimaan kommentti meillä tuntemattoman kölniläisen teoksen käyttämisestä ja runsaista saksalaisista lähteistä muutenkin voidaan yleistää yhdistysoikeuteen ainakin niin, ettei paljon tietoa sisältävien saksalaisten lähteiden pidä antaa viedä tutkijaansa mukanaan.

ten Saksan oikeus eroaa liittosuhteissa olennaisesti Suomen oikeudesta käsitteiden »Vereinsverband» ja »Gesamtverein» myötä.

Toimivaltajaon perusteena on Saksassa BGB:n mukaan se, että yhdistyksellä on oltava kaksi orgaania, yhdistyksen kokous ja hallitus. Ehkä enemmän kuin Suomen lainopissa korostetaan yhdistyksen kokouksen lopullista päätäntävaltaa kaikissa yhdistyksen päätäntävaltaan keskeisesti kuuluvissa asioissa. Tämän perusteella Saksassa katsotaan kokouksella olevan oikeus antaa alemmille orgaaneille ohjeita ja saada pyytämiään selvityksiä myös toimikauden aikana vireillä olevista taloudellisista hankkeista. Silti ei voitane tehdä sellaista päätelmää, että ylempi toimielin voisi ottaa päätettäväkseen säännöissä alemmalle määrättyjä tehtäviä.[226]

Yhdistyksen hallituksen asemaa yhdistystä ulospäin edustavana orgaanina korostetaan Saksan lainopissa sikäli enemmän kuin Suomessa, että hallituksen rooli varsinaisessa päätöksenteossa jätetään sivummalle kuin meillä. Tosiasiallisesti hallitukselle on kuitenkin voitu hyväksyä myös varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvia tehtäviä.[227] BGB 30 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan asettaa »Besondere Vertreter», toimielin, jolla on myös yhdistyksen edustusoikeus. Ennen nykyisen yhdistyslain säätämistä olisi Suomessa saatettu kysyä, onko tällä lainkohdalla yhteyttä VYhdL 11.4 ja 17.2 §:iin.[228] Nyttemmin ei tällaista lakiperusteista vertailua ole mahdollista tehdä. Sen sijaan voidaan pohtia yhdistyksen mahdollisuutta organisoitua osastoiksi ja osastojen oikeutta päätöksentekoon yhdistyksen nimissä BGB 30 §:nkin soveltamiskäytännön valossa.[229]

Edellä on eri tavoin viitattu siihen, että yhteys Suomen ja Saksan yhdistysoikeuden välillä on yhdistyslain säätämisen jälkeen lähes katkennut, mikä vaikuttaa Saksan yhdistysoikeuden hyödynnettävyyteen legaalitasolla. Toiselta puolen voidaan alleviivata sitä, että kysymyksenasettelua rakennetta-

---

[226] Ks. esim. *Larenz* s. 138–139 ja *Sauter – Schweyer* s. 102.

[227] Ks. yleisesitysten systematiikasta esim. *Kübler* s. 105 ss., *Sauter – Schweyer* s. 158 ss. ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 271 ss.

[228] Keskustelua on voitu käydä siitä, koskiko VYhdL 17.2 § vain edustamista vai myös muuta hallintotoimintaa, niin kuin VOYL 34.2 § nimenomaisestikin koski. Saksan lainoppiin ei kotimaisessa keskustelussa kuitenkaan viitattu, eikä meillä ollut esillä sitäkään, koskeeko VYhdL 17.2 § toimivaltajakoa sanan varsinaisessa merkityksessä. Ks. jäljempänä s. 458–464.

[229] Suoraa vastausta ei esitettyyn kysymykseen tunnu saatavan BGB 30 §:ää koskevasta oikeuskirjallisuudesta, jossa tarkastellaan lähinnä edustajan ja toimielimen edustusoikeutta. Ks. esim. *Soergell – Siebert* s. 222–225, *Stöber* s. 129–133 ja *Sauter – Schweyer* s. 214–215.

essa Saksan oikeus on ulkomaan oikeuden osalta yhä avainasemassa. On myös mainittava, että samantyyppiseltä vaikuttava instituutio voi olla yksityiskohdissaan hyvinkin erilainen.[230] Esimerkkinä toimivaltajaon osalta voidaan tuoda esiin sääntöjen viranomaistarkastus. Tarkastuksen perusteet ovat normatiivipohjaisuuden yhteisyydestä huolimatta erilaisia Suomessa ja Saksassa. Saksassa sääntöjä ei tutkita kokonaisuudessaan ja lain asettamat vaatimukset säännöissä määrättävistä asioista ovat myös erilaisia kuin Suomessa. Saksassa toisin kuin Suomessa monet merkittävätkään yhdistykset kuten esim. puolueet ja lukuisat muut joukkojärjestöt eivät ole rekisteröityjä. Tämänkin vuoksi sääntötarkastuksen kantavuus on oikeustutkimusta ajatellen erilainen Saksassa ja Suomessa.[231]

4. Muiden maiden yhdistysoikeuden hyödynnettävyydestä

Saksalaisen ja skandinaavisen oikeuspiirin ulkopuolisen oikeusalueen vaikutus Suomen yhdistysoikeuteen on ollut vähäistä, käytännössä lähes olematonta. Tämä voi vaikuttaa oudolta siksi, että monessa läntisen oikeuskulttuurin maassa kuten Englannissa, Ranskassa ja Amerikan Yhdysvalloissa on vakiintuneita yhdistysoikeutta koskevia periaatteita ja legaalinormejakin. Näissä maissa yhdistystoiminnan yhteiskunnallinen merkityskin on ollut huomattava, joskaan ei samantyyppinen kuin Suomessa.[232]

Harvoin tullaan ajatelleeksi, että erityisesti Amerikan Yhdysvalloissa yhdistystoiminnan kohdealue on aika tavalla toisenlainen kuin Suomessa. Tämä ei johdu siitä, että raja aatteellisen ja taloudellisen yhdistyksen välillä olisi ratkaisevasti erilainen kuin Suomessa, eikä muustakaan juridisesta sei-

---

[230] Muuta kuin toimielintä koskevana esimerkkinä voidaan mainita, että Saksassa ei riitä rekisteröimättömään yhdistykseen kaksi jäsentä, koska Saksassa toisin kuin Suomessa puheenjohtajan ääni ei ratkaise. Siksi tarvitaan kolmas henkilö, jotta saadaan syntymään ratkaisu. Tämä osoittaa, ettei analogia ole mahdollinen, ja ilman taustojen tuntemista voi vertailu johtaa väärille jäljille. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 556 ja 564–565.

[231] Ks. sääntötarkastuksen perusteista esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 107–108 ja rekisteröimättä jääneistä yhdistyksistä mt. s. 555–556 ja erityisesti puolueiden osalta *Seifert* s. 11. Puolueet on kuitenkin merkitty omaan rekisteriinsä. Ks. myös sääntötarkastuksen historiallisista juurista ennen Saksan yhdistymistä, *Coing* s. 143.

[232] Yhä vielä voidaan korostaa sitä, että vuoden 1906 hallituksen esityksessä yhdistyslaiksi oli laaja ulkomaan oikeuden katsaus, joka koski myös »harvinaisia» maita. Yhtä seikkaperäistä ulkomaan oikeuden katsausta ei Suomessa ole sen koommin laadittukaan yhdistysoikeudessa. Ks. kuitenkin KM 1984:1 s. 56–84.

kasta vaan yhteiskunnallisista syistä. Amerikassa ei ole sellaista kiinteää ja pitkälle organisoitua puoluerakennetta kuin Suomessa, ja ero puolueen jäsenten ja kannattajien välillä on puoluetoimintaa ajatellen toinen kuin Euroopassa. Ammattiliitoilla ei ole sellaista kattojärjestöä kuin yleensä on Euroopan maissa, jonka olemassaolo heijastuisi toimivaltajakokysymyksiin. Järjestöyhteistoiminnan kannalta voidaan panna merkille sekin, että Amerikassa ammatillisella liikkeellä ei ole liittymiä poliittiseen työväenliikkeeseen ja että sen pohja on siitä aiheutuvine oikeudellisine kysymyksineen syndikalistisempi kuin meillä.[233]

Amerikassa urheilu on ollut selkeästi liiketoimintapohjalla eikä sillä tavoin yhdistystoimintaa kuin Suomessa ainakin tähän asti. Toiselta puolen uskonnollinen elämä on enemmän yhdistyspohjaista kuin erityissääntelyn ja erilaisten kirkollisten olojen vuoksi Suomessa. Merkittäviä amerikkalaisia yhdistyksiä ovat klubit ja hyväntekeväisyysjärjestöt, jotka saattavat olla maailmanlaajuisia ja siten ulottaa vaikutuksensa Suomeenkin. Eräiden tällaisten suomalaisten yhdistysten sääntöjen erikoisuudet ja samalla lainvastaisuudet voidaan jäljittää kansainvälisestä mallista. Sellaisessa on saatettu määrätä toimivaltajaosta vapaammin kuin Suomessa on mahdollista.[234] Kansainvälistyvässä maailmassa tämä on huomionarvoinen vaikutustie yhdistysoikeuteen, joskin kysymys on vain järjestökohtaisesta käytännöstä, ei niinkään oikeuskäsitysten muotoutumisesta.

Yhdysvalloissa ei ole liittovaltiotason legaalinormeja yhdistysten sisäisestä toiminnasta. Perustuslaki ja sen tulkinta vaikuttavat yhdistymisvapauteen mutta eivät yhdistysautonomiaan samalla tavoin kuin Suomessa siviilinormien sisältöön asti. Useissa osavaltioissa on yhdistysten sisäistä toimintaa säänteleviä lakeja, joilla on pelkästään niiden sisältöä ja soveltamiskäytän-

---

[233] Ks. ammattiyhdistysten oikeusasemasta kollektiivisen työoikeuden kentässä esim. *Hemström* 1981 A s. 77–87. Hemströmin tutkimus perustuu osaksi Amerikan oikeudesta saatuihin impulsseihin. Paljon enempää ei Suomenkaan oikeutta ajatellen liene saavutettavissa. Työoikeudessa toisin kuin yhdistysoikeudessa maailmanlaajuinen komparatiivisuus on mm. ILO:n vaikutuksesta varsin pitkällä myös työmarkkinajärjestöjen statuksen selvittelyssä.

[234] Rotaryliike voidaan mainita esimerkkinä maailmanlaajuisesta yhdistystyypistä, jolla on mallisäännöt valtiokohtaista organisoitumista varten. Mallisäännöistä on sinänsä taitavalla tavalla sisällytetty sääntöjä alemmanasteisiin määräyksiin ne kohdat, jotka ovat Suomen yhdistyslain vastaisia ja jotka eivät liioin ole sopusoinnussa Suomessa rekisteröityjen rotaryjärjestöjen sääntöjen kanssa. Lainvastaisuus on koskenut valtuustoedustusta. Rekisteritoimistossa on ollut vaikea huomata sitä niin sääntöjen kuin sitä alemmanasteisten määräysten pätevyyteen vaikuttavaa seikkaa, että jäsenyhdistykset eivät ole Suomessa rekisteröityjä. Ks. *Riitesuo* s. 47.

töä koskevan vähäisen tietomme vuoksi lähinnä vain kuriositeettiarvoa Suomen oikeutta ajatellen.[235]

Englannissa yhdistyskulttuuri ei ole sillä tavoin erilaista Suomeen verrattuna kuin Yhdysvalloissa, mutta common law -järjestelmälle tyypillisellä tavalla yhdistysoikeus perustuu tapaoikeuteen.[236] Yhdistystoiminnan erityisalueista kuten ammattiliittojen päätöksenteon perusteista on Englannissa lainsäädäntöä. Sillä ei kuitenkaan ole vaikutusta Suomen yhdistysoikeuteen niin kuin ei ole tapaoikeudellakaan, kun yhteys suomalaiseen järjestötodellisuuteen ja oikeustutkimukseen on ollut aivan toinen kuin Skandinavian maiden lakiin perustumattomalla oikeudella. Yleisen kokouskulttuurin juuria haettaessa Englannin kokouskäytännöllä alkaen parlamentin kokousmenettelystä on ollut vaikutuksia Suomeenkin, mutta vain marginaalista merkitystä nykyisiä oikeuskysymyksiä ajatellen.[237] Toimivaltajakoon ei ole tällaistakaan vaikutustietä.[238]

---

[235] Esillä olevassa yhteydessä on syytä mainita *Hemströmin* vertaileva katsaus »The law governing non-profit-organizations other than foundations», joka saattaa antaa mahdollisuuksia laajempaan komparatismiin yhdistysoikeudessa. Ks. toimivaltajaon tiimoilta *Hemström* 1990 s. 25–29. Siinä on käytetty Amerikan Yhdysvaltojen oikeuden osalta tyyppitapauksena New Yorkin osavaltion lainsäädäntöä. Tutkittaessa yhdistysoikeudellista toimivaltajakoa Suomen oikeuden kannalta vaivattomasti saatavissa olevilla tiedoilla Amerikan oikeudesta ei ole kovin paljon muuta kuin kuriositeettiarvoa. Jotta kysymys voisi olla enemmästä, tarvittaisiin seikkaperäistä vertailevaa tutkimusta.

[236] Hemström ei ole nähnyt estettä anglo-amerikkalaisen yhdistysoikeuden hyödyntämiselle Ruotsin yhdistysoikeudessa, kun Ruotsinkin yhdistysoikeus on tavallaan common law -oikeutta. Ks. *Hemström* 1972 s. 24. Vertailu on osuva varsinkin Hemströmin väitöskirja-aiheen kannalta. Jäsenen erottamista koskenut yhdistystutkimus perustui paljolti tuomioistuinratkaisujen varaan. Käytännössä Hemströmilläkin on ollut kyse vertailukohteista ja komparatiivisuudesta laajemminkin – myös osaksi Yhdysvalloissa tehdyssä tutkimuksessa »Fackföreningarna och de anställda». Suomen yhdistysoikeus ei ole common law -oikeutta siinä missä skandinaavinen.

[237] *Riitesuo* on käyttänyt kokousmenettelytutkimuksessaan englantilaisia lähteitä ja tehnyt selkoa englantilaisesta kokouskäytännöstä. Ks. esim. *Riitesuo* s. 264–265 ja 267–269. Riitesuo ei ole perustanut yhtään tulkintakannanottoaan englantilaisen lainopin varaan, vaan kyseessä on sinänsä hyvin perustellulla tavalla ollut vain vertailevien havaintojen tekeminen.

[238] Englannin kahden suurimman puolueen, konservatiivien ja labourin päätöksenteko voidaan mainita esimerkkinä siitä, miten paljon yhdistyksen organisoimisen perusteet voivat poiketa Suomen ja Englannin välillä. Labourin puoluekokoukseen valitsevat äänivaltaisia edustajia muutkin kuin sen jäsenyhdistykset, nimittäin ammattiliitot. Kuten edellä on mainittu, tällaista ei ole Suomessa ollut vuosisatamme ensimmäisen kymmenluvun jälkeen. Konservatiivipuolueessa voidaan puolestaan puoluejohtaja valita parlamenttiryhmässä eli muualla kuin yhdistyksen omaan organisaatioon kuuluvassa toimielimessä.

Ranskassa ja eräissä muissa saksalaisen oikeuspiirin ulkopuolisissa Manner-Euroopan maissa on yhdistysten sisäistä toimintaa koskevia legaalinormeja. Ensisijaisesti sen vuoksi, ettei tällaistenkaan maiden vaikutus ole nähtävissä Suomen yhdistysoikeudessa, ei huomion kiinnittäminen niihin tunnu tutkimustaloudellisesti tarkoituksenmukaiselta. Tilanne epäilemättä muuttuisi, jos eurooppalaisella yhdentymisellä olisi tuntuvaa vaikutusta niinkin kansallisen ja poliittisesti herkän oikeudenalan kuin yhdistysoikeuden piirissä. Toistaiseksi sellaista ei ole näköpiirissä, joskin tutkimuksessa on havaittu pyrkimystä yhteistyön tiivistämiseen ja kehittämiseen.[239] Se saattaa vaikuttaa ajan mittaan myös kansalliseen oikeuteen.

[239] Toukokuussa 1990 järjestettiin Provencessa Ranskassa maailmanlaajuinen symposium, jossa yhdistysoikeus oli esillä oikeusvertailun kannalta. Hemströmin tilaisuutta varten laatima raportti kuuluu tämän tutkimuksen lähteisiin.

II LUKU

TOIMIVALTAJAON MÄÄRÄYTYMIS-PERUSTEITA

5 § Yhdistysautonomian vaikutuksia

A Yhdistysautonomia oikeusinstituutiona

1. Yhdistysautonomian ilmenemistasoista

Tutkimuksen esikysymyksiä edellä selvitettäessä on käynyt ilmi, että yhdistysautonomia on vaikuttanut ja vaikuttaa yhä niin meillä kuin muuallakin merkittävästi yhdistysoikeuden sisältöön ja erityisesti toimivaltajakoon. Tämä antaa aiheen syventyä yhdistysautonomian vaikutuksiin toimivaltajaon määräytymisessä Suomessa voimassa olevan oikeuden kannalta. Tehtävä ei ole aivan yksinkertainen; sen suorittaminen edellyttää paneutumista moniin yhdistysoikeuden, yhdistysoikeuden tulkinnan ja yhdistystoiminnan sääntelyn peruskysymyksiin.

Yhdistysautonomian periaate kuuluu tietynlaisena itsestäänselvyytenä kaikkien kansalaisvapauksia kunnioittavien maiden yhdistysoikeuteen. Tämä merkitsee ainakin jonkinasteista yhdistystoiminnan omaehtoisuuden tunnus-

tamista. Yhdistysautonomiaan on sisällytetty ja voidaan sisällyttää erilaisia elementtejä sen mukaan, millaisten seikkojen varaan yhdistysoikeus rakentuu. Tilanne on näin samantyyppinen kuin muiden itsemääräämistä koskevien oikeudellisten instituutioiden kuten kunnallisen itsehallinnon osalta.[1]

Yhdistysautonomia eli yhdistysten itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää vapausoikeuden tavoin ehdottomana tai tietynasteisena yhdistyksen omana toimintapiirinä.[2] Tämän mukaisesti saatetaan puhua pidättäytymisvelvoitteesta, joka koskee julkista valtaa sen eri ilmenemismuodoissa.[3] Viranomaisten osalta tämä voi merkitä velvollisuutta olla puuttumatta yhdistysten päätöksentekoon ja toimintaan muutenkaan. Jos yhdistysautonomia on koettu ehdottomana oikeutena, sen on äärimmäisenä kannanottona saatettu katsoa aiheuttavan sen, ettei yhdistysten sisäisestä toiminnasta voitaisi antaa lainkaan legaalinormeja.[4] Hieman lievempää kantaa suhteessa lainsäätäjään merkitsisi se, ettei sääntely voisi olla muuta kuin tahdonvaltaista ainakaan ydinkohdissaan. Jos yhdistysautonomiaa pidetään vain rajoitettuna oikeutena, on johdonmukaista, että sen katsotaan vaikuttavan vain siihen, millaisia säännöksiä saatetaan antaa yhdistysten sisäisestä toiminnasta.

Oikeuspoliittisena argumenttina on eri yhteyksissä voitu vedota yhdistysautonomiaan mitä tahansa epätoivottuina pidettyjä lainsäädäntötoimia vastaan. Yhdistysautonomian on vihdoin suhteessa tuomioistuimiin saatettu ajatella merkitsevän joko sitä, etteivät tuomioistuimet voisi lainkaan tutkia yhdistysten sisäistä toimintaa koskevia juttuja, tai sitä, että yhdistyksillä on ai-

---

[1] Ks. esim. *Holopainen* 1969 s. 31–34 ja 298–307, *Mäenpää* 1981 s. 14–33 ja *Niemivuo* s. 27–28 ja 37–39. Kunnalliselle itsehallinnolle ja yhdistysautonomialle on yhteistä se, ettei sisältö määräydy autonomian abstraktiosta käsin vaan sen mukaan, miten asia on oikeusjärjestyksessä määrätty. Tämä edellyttää molemmissa tapauksissa normaalia oikeussäännösten tulkintaa perinpohjaisempaa paneutumista oikeudenalan doktrinäärisiin perusteisiin.

[2] Merikoski ei väitöskirjassaan puhunut autonomiasta vaan pelkästään itsemääräämisoikeudesta. Ks. *Merikoski* 1935 s. 76. Yhdistysautonomia -termin käyttämistä on vältellyt myös *Toiviainen*, joka pitää tätä käsitettä monimielisenä ja epäselvyyksiä aiheuttavana. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 60 av. 1. Kokonaan pannassa tämä käsite ei hänellä silti ole. Yhdistysautonomia on käsitteenä epäilemättä laaja-alainen muttei silti ongelmallisempi kuin itsemääräämisoikeuskaan kansainvälisen vakiintuneisuutensakin vuoksi. Ks. vapausoikeuksista nykyaikaisessa perusoikeusjuridiikassa esim. *Saraviita* 1993 s. 370–372 ja KM 1992:3 s. 51.

[3] Ks. pidättäytymisvelvoitteesta esim. *Hidén* OT 1971 s. 17 ss. ja *Karapuu* OT 1986 s. 74 ss.

[4] Ks. KM 1984:1 s. 40.

nakin jonkinasteinen vapauspiiri, jonka alueella tapahtuva päätöksenteko ja arviointi eivät voisi joutua tuomioistuimissa tutkittavaksi.[5]

Edellä hahmotellut näkökohdat julkisen vallan pidättäytymisvelvoitteista ovat vaikuttaneet merkittävästi Ruotsin yhdistysoikeuteen. Ruotsissa ei ole lakia yhdistysten sisäisestä toiminnasta, eivätkä viranomaiset voi puuttua yhdistysten sisäiseen toimintaan (muuten kuin rajoitetusti). Tuomioistuimet eivät ole lähes näihin päiviin asti pitäneet mahdollisena tutkia yhdistysten sisäistä toimintaa muuten kuin rajoitetusti ja yhdistyksissä syntynyttä tahtotilaa sisäisestä menettelystä kunnioittaen. Kysymys ei ole ollut kuitenkaan sellaisesta yhdistymisvapauskonseptiosta kansalaisten perusoikeuksien osana, johon perusoikeusdoktriini yleisesti ottaen tukeutuu Suomessa, vaan joko oikeuspoliittisten seikkojen ja siviilioikeuden oppien myötä syntyneestä oikeustilasta.

Yhdistysautonomian ulottuvuuksia voidaan tarkastella muutenkin kuin vain niiden suhteena julkiseen valtaan. Itsemääräämisoikeus voi tarkoittaa integriteettiä myös muihin yhdistyksiin tai tahoihin nähden. Yhdistysautonomian sisällön kannalta on nykyaikaisessa yhdistystoiminnassa erityisen olennaista se, voiko itsemääräämisoikeus toteutua vain oikeuskelpoisen yhdistyksen piirissä vai myös liittokokonaisuudessa.

2. Yhdistysautonomia perusoikeutena Suomen oikeudessa?

2.1. Yhdistymisvapauden systematisoinnin perusteita

Yhdistysoikeus rakentuu valtiosääntöoikeuteen kuuluvilta osiltaan HM 10 §:ssä säännellyn yhdistymisvapauden varaan. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan Suomen kansalaisilla on oikeus perustaa yhdistyksiä sellaisten

[5] Ks. pohjoismaisista käsityksistä valaisevasti Pohjoismaisessa lakimieskokouksessa vuonna 1987 käytyä keskustelua aiheesta »Föreningen och dess medlemmar, särskild på arbetsmarknaden». Ks. *Hemström* 1987 s. 228–233 ja Förhandlingarna vid Det 31 nordiska juristmötet, Del II s. 392–396 sekä niiden johdosta *Halila* LM 1989 s. 464. Ks. myös *Meyer* s. 170 ss., *Hemström* 1972 s. 176 ss., *Hemström* 1987 s. 141–143, *Hemström* 1988 s. 182 ss., *Bladini* s. 172–174 ja 179–180 ja *Hasselbalch* s. 227 ss. Vrt. KM 1984:1 s. 40. Suomen oikeuden kannalta Bladinin väitöskirjassa esiin tulevat käsitykset vaikuttavat hämmentäviltä: vielä 1990-luvulla ollaan Ruotsissa sitä mieltä, ettei yhdistyksen tarvitsisi noudattaa sääntöjään. Ks. myös siitä, miten yhdistymisvapaus rajoittaa lainsäätäjän mahdollisuuksia antaa säännöksiä yhdistysten sisäisestä toiminnasta, esim. *Germer* s. 65. Kysymyksenasettelu on Skandinavian maissa yhdistysten organisoimisen kannalta melko teoreettinen yhdistyslakien puuttumisen vuoksi.

tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole lain tai hyvien tapojen vastaisia. Lainkohdan 2 momentin mukaan yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan säännöksiä lailla.

Eri käsityksiä saatetaan esittää siitä, minkä vuoksi HM 10 §:ssä on mainittu vain yhdistysten perustamisoikeus yhdistymisvapauden ulottuvuutena. Voidaan ajatella, että tarkoituksena oli antaa samalla tavoin kuin aikaisemmin kansalaisvapausperustuslaissa säännöksiä vain yhdistysten perustamisoikeudesta. Voidaan myös kysyä, jätettiinkö muut kohdealueet kenties niiden ongelmallisuuden vuoksi systematisoimatta ja laissa mainitsematta pyrkimättä silti rajaamaan niitä perusoikeuksien ulkopuolelle. HM II luvussa on yleensäkin säännelty perusoikeuksia niukkasanaisesti.[6]

HM 10 §:n sanamuodosta huolimatta ei erimielisyyttä ole ollut siitä, että yhdistymisvapauteen kuuluu muitakin elementtejä kuin yhdistysten perustamisoikeus. Ongelmia on kuitenkin syntynyt siitä, missä määrin esim. juuri yhdistysautonomia voidaan sisällyttää perusoikeuksiin ja miten yhdistymisvapaus on yleensäkin systematisoitavissa. Toimivaltajakotutkimuksessa asialla on se merkitys, että yhdistysautonomian osalta on otettava huomioon perusoikeusnäkökulma ja sitä koskeva doktriini.

Yhdistymisvapauden sisältöä selviteltäessä on paneuduttava HM 10 §:n juridis-teknisen analyysin ohella tämän lainkohdan syntyvaiheisiin sekä käsitysten muotoutumiseen sen voimassaolon aikana. Yhdistymisvapautta niin kuin muitakin perusoikeuksia tutkittaessa on merkittävä sija ylimpien tuomioistuinten ja lainvalvontaviranomaisten ratkaisuilla sekä perustuslakivaliokunnan kannanmäärityksillä.[7] Tutkimuksen kannalta suuntaa-antavia ratkaisuja näyttää kuitenkin olevan yhdistysautonomiasta perin vähän. KHO:n yhdistysten sääntöjen lainmukaisuutta koskevia, pääasiassa jo vanhoja ratkaisuja ei ole muotoiltu eikä perusteltu sillä tavoin, että niillä olisi tavoiteltu merkityssisällön antamista yhdistysautonomialle perusoikeutena. Toimi-

---

[6] Ks. *Viljanen* 1988 s. 217 ja KM 1992:3 s. 262.

[7] Ks. KM 1992:3 s. 46–61 ja 114–122 sekä *Halila* 1988 A s. 169 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta. Yhdistysautonomiankin määräytymisessä ovat perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisut painoarvoltaan selvästi suurempia viranomaisen kannanmäärityksiin nähden. Ks. ristiriitatilanteista *Hidén* 1989 s. 134–136. Hidén kiinnittää huomiota siihen ongelmatilanteeseen, että viranomainen – oikeuskanslerikin – hyväksyy lakia alemmantasoisen normin myötä sellaista, josta perustuslakivaliokunta ei salli säädettävän lailla. Yhdistysautonomian osalta asetelma on voinut olla sellainen, että yhdistysrekisteriviranomainen ei hyväksy sääntödisponointia, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sekä lain että perustuslain mukaisena. Ks. tältä osin alaikäisistä yhdistyksen jäseninä PerVL 1988:6 s. 2 ja *Riitesuo* s. 45–47.

valtajakotilanteita ei ole tullut esiin itsemääräämisoikeutta valaisevalla tavalla juuri muissa kuin vuodelta 1953 olevassa päätöksessä T 4106, jota rakennettaessa näkökulma on avautunut yhdistyksen velvollisuudesta noudattaa liiton sääntöjä.

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuista saatetaan jäljittää viranomaisen yhdistysautonomianäkemystä hyvinkin laajan ja myös uuden materiaalin valossa. Kun ratkaisuissa ei ole perusteluja, jää arvailun varaan, missä määrin rekisteriviranomainen on mahdollisesti perustanut tulkintalinjansa (suoraan) HM 10 §:ään. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että toimivaltajakokysymyksissä olisi vedottu yhdistyslain säännösten ohitse HM 10 §:ään. Sen perusteella, mitä edellä on esitetty yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastuksesta ja ratkaisujen oikeuslähdeopillisesta arvosta, yhdistysautonomian selvittämiseen ei ole saatavissa paljoakaan tukea rekisteriviranomaisen käytännöstä.

Yhdistymisvapauttakaan tutkittaessa ei ole sellaista asian luontoa, jonka mukaan jokin oikeusinstituutio ilman muuta on tai ei ole meillä perusoikeus, vaikka se olisi sitä jossain muussa maassa.[8] Oikeussuojatarpeet ilmenevät ja ne myös koetaan eri aikoina eri tavoin. Siksi on varottava sulkemasta mitään relevanttia yhdistystoiminnan aluetta ehdottomasti yhdistymisvapauden piiristä. Tätä ehkä tarkoitti perustuslakivaliokuntakin korostaessaan vuonna 1988 yhdistyslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa yhdistymisvapauden laaja-alaisuutta.[9]

Valtiosääntöoikeudellisella perustutkimukseksella on merkitystä yhdistymisvapauden määräytymisessä erityisesti, jos muita kiinnekohtia on niukalti.[10] Yhdistymisvapautta varten on rakennettava osa- ja kohdealueita, jotta vapausoikeudella olisi reaalinen sisältö. Yhdistymisvapaudelle on mahdollista hakea ulottuvuutta myös yksityisten välisiin suhteisiin.[11]

Yhdistymisvapauden piiriin on luettu varsin vakiintuneesti yhdistysten turva lakkauttamista vastaan. Tätä saatetaan perustella sillä, että HM 10.1 §:ssä nimenomaisesti mainittua yhdistysten perustamisoikeutta voitaisiin hor-

---

[8] Ks. *Hidén* OT 1971 s. 6–11.

[9] Ks. PerVL 1988:6 s. 1.

[10] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Toiviainen* 1982 s. 58. Toiviaisen mukaan kansalaisten on voitava liittyä jäseneksi myös jo perustettuihin yhdistyksiin; muuten positiivinen yhdistymisvapaus jäisi perusoikeutena ontoksi. Tämän mukaisesti yhdistymisvapaus perusoikeutena saa runkoonsa oksia. Tietty oikeus on nostettava perusoikeustasolle, jotta yhdistymisvapaus olisi ehyt kokonaisuus eivätkä siihen suoraan HM 10 §:stä johdettavat elementit murenisi.

[11] Ks. *Hidén* OT 1971 s. 25–30 ja KM 1992:3 s. 129–132.

juttaa vakavasti, jos lailla – asetuksesta puhumattakaan – olisi mahdollista sallia yhdistyksen lakkauttaminen kevyin perustein ja ehkäpä hallinnollista menettelyä käyttäen. Sisällyttämällä yhdistymisvapauteen tietynasteinen suoja lakkauttamista vastaan annetaan suojaa suoraan yhdistyksille eikä vain kansalaisille yhdistysten jäseninä ja samalla tunnustetaan se, että perusoikeus voi sisältää periaatteen, jota toteutetaan enemmän tai vähemmän. Silti voidaan yhä puoltaa sitä perinteistä käsitystä, että lakkauttamisenkin osalta suojataan suoraan kansalaisten yhdistymisvapautta.[12]

Yhdistymisvapauteen on vakiintuneesti sisällytetty jäsenyyttä koskevia elementtejä. Tämä juontaa juurensa HM II luvun otsikosta ilmenevästä kansalaisvapausnäkökulmasta; koko yhdistymisvapaus lähtee yksilön oikeudesta. HM 10.1 §:stä johtuu suoraan, että yhdistykseen on voitava liittyä jäseneksi sitä perustettaessa. Yhdistyksen perustajana ei näet ole mahdollista toimia tulematta samalla jäseneksi.[13] Yhdistymisvapaudella ei olisi reaalista sisältöä, jos jäseneksi ei voisi liittyä jo olemassa oleviin yhdistyksiin. Vapausoikeusideologiaan on sopinut myös jäsenenä olemisen kääntöpuoli – oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin. Tämä oikeus ei toteudu täysimääräisesti, ellei yhdistykseen liittymisen perustana ole jäsenen oma tahdonilmaisu ja ellei yhdistyksestä voi myös erota. On näin loogista, että myös yhdistyksestä eroaminen luetaan yhdistymisvapauteen.[14] Yhdistymisvapauskonseption dynaa-

---

[12] Ks. asiasta nykyisen yhdistyslain valossa KM 1984:1 s. 42, HE 1988:64 s. 16 ja *Halila – Tarasti* s. 45. Kysymys on myös siitä, onko yhdistyksellä itsellään eikä vain sen jäsenillä perusoikeussuojaa. Ks. esim. *Hidén* OT 1971 s. 49–54. Tässä saatetaan puoltaa myönteistä kantaa, joskaan aivan ongelmattomasta asiasta ei ole kysymys. Ks. tekstiä tukevasti *Kastari* 1972 s. 225 ja *Saraviita* LM 1990 s. 240. Kysymyksenasettelu on tässä hieman samantyyppinen kuin siinä, onko yhteisöillä (kuten yhdistyksillä) suoraan eikä vain osakkaiden tai jäsenten oikeuksien turvin omaisuuden perustuslainsuoja.

[13] Ks. *Halila – Tarasti* s. 82.

[14] Ks. nykyisen lain kannalta KM 1984:1 s. 45, HE 1988:64 s. 15 ja 43 sekä *Halila – Tarasti* s. 43. Ks. lisäksi *Toiviainen* 1982 s. 59–60, jossa yhdistyksestä eroamista arvioidaan negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta. Lain esitöissä ei ole käytetty tätä kiertotietä. Siviilioikeudellisista näkökohdista ks. esim. *Halila* 1988 A s. 80 ss. Ks. myös *Merikoski* 1935 s. 70–71, jossa eroamisoikeutta on vertailtu irtisanomisoikeuteen tekemättä kuitenkaan selkoa siitä, miksi tämä oikeus on perusoikeustasoinen. Vertaus sopimusvapauteen ja siten myös sopimusten irtisanomiseen valaisee kyllä tilannetta perusoikeustasoisestikin. Ks. myös KM 1984:1 s. 45 ja *Hemström* 1988 s. 117–118. Todettakoon, että myös eroamisen vaikeuttamista saatetaan arvioida negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta. Eräässä järjestössä on eronneiden jäsenten maksettava jäseneksi uudelleen liittyessään jäsenmaksut siltä välikaudelta, jolloin he eivät ole olleet jäsenenä. Tämä johtaa siihen, ettei sellainen jäsen eroa helpolla, joka pitää mahdollisena uudelleenliittymistä. Negatiivinen yhdistymisvapaus ei vaikuta tässä tapauksessa oikeudellisen säännön

misuutta osoittaa, että siihen on nyttemmin liitetty myös ulkomaalaisten mahdollisuus kuulua jäsenenä yhdistyksiin sekä ihmisoikeusnäkökulma.[15]

2.2. Yhdistysautonomian ulottuvuuksia perusoikeusjärjestelmän valossa

Yhdistysautonomiaa ei ole sisällytetty yhdistymisvapauden piiriin yhtä vakiintuneesti ja eritellysti kuin em. yhdistymisvapauden ulottuvuuksia. Sitä ei ole joko mainittu lainkaan yhdistymisvapauteen kuuluvana oikeutena tai sen sisältö on jäänyt täsmentämättä.[16] Todetaan enintään, että yhdistymisvapauteen kuuluu tietynsisältöinen yhdistysautonomia. Erimielisyyttä ei kaiketi ole siitä, että yhdistymisvapaus jäisi perusoikeutena ontoksi, jos yhdistykset eivät voisi mitenkään määrätä toimintatavoistaan ja tehdä itsenäisesti päätöksiä. Kaikki eivät kuitenkaan ole päätyneet siihen, että itsemääräämisoikeus olisi osa perusoikeuksia. Asiaa ei tosin ole välttämättä ilmaistu nimenomaisesti; vaikka yhdistysautonomiaa ei ole mainittu yhdistymisvapauden ulottuvuuksien joukossa, ei ole sanottu aina sitäkään, että esitetty luettelo olisi tyhjentävä ja siten yhdistysautonomian poissulkeva. Jos yhdistymisvapautta tarkastellaan vain kansalaisten kannalta eli yhdistysten perustamisen ja jäsenyyden näkökulmasta, yhdistysautonomia jää vaille huomiota. Yhdistymisvapaus tulee kuitenkin tällöin oikeudellisena instituutiona puutteellisesti kartoitetuksi.

Esitettyä saatetaan dokumentoida perustuslakivaliokunnassa vuonna 1988 yhdistyslakiehdotuksen johdosta kuultujen asiantuntijoiden mielipiteiden kirjolla. Vain neljä kymmenestä kuullusta otti jollain tavoin eritelläkseen HM 10 §:ään perustuvan yhdistymisvapauden ulottuvuuksia. Valiokuntasihteerin asiantuntijoiden kuulemisesta laatiman muistion mukaan Jyränki luki yhdistymisvapauteen muun ohessa oikeuden toimia yhdistyksissä ja yhdistysten oman toimintaoikeuden. Saman asiakirjan mukaan Saraviita käsitteli yhdis-

---

tavoin. Merkitystä sillä on kuitenkin siinä, saatetaanko tällaista sääntömääräystä sovitella OikTL 36 §:n perusteella. Perusoikeustasoisena rinnastuksena voidaan vielä mainita se, että myös uskonnollisista yhdyskunnista on mahdollista erota. Ks. esim. KM 1992:3 s. 287.

[15] Ks. *Scheinin* 1991 s. 294–295.

[16] Ks. yhdistyslain esitöistä KM 1984:1 s. 40–42 ja HE 1988:64 s. 15–16, joissa puhutaan tietynsisältöisestä itsemääräämisoikeudesta. Sen sijaan ei esim. julkaisussa Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä (oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö) eikä lainvarkastuskunnan lausunnossa esitysehdotuksesta yhdistyslaiksi ole mainittu yhdistysautonomiaa yhdistymisvapauden ulottuvuuksien joukossa.

tymisvapautta pelkästään yhdistysten perustamisen ja jäsenyyden kannalta. Hidénin yhdistymisvapauskäsitykseksi on puolestaan merkitty oikeus perustaa yhdistyksiä, oikeus kuulua yhdistyksiin, oikeus toimia eri muodoin yhdistyksissä ja oikeus olla osallistumatta toimintaan sekä viranomaisten puuttumattomuus eli tietty yhdistysautonomia.[17]

Valiokuntasihteerin muistion perusteella saattoi ajatella, että Jyränki oli valmis hyväksymään yhdistyksille itselleen kuuluvan itsemääräämisoikeuden, joskin ilmaisu toimintaoikeus ei ole alan kielenkäytössä aivan vakiintunut. Jyrängin suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitetusta tekstistä ei ilmene lähemmin, mitä hän tarkoitti toimintaoikeudella, eli merkitseekö se viranomaisten velvollisuutta olla puuttumatta yhdistysten konkreettiseen toimintaan kuten kokousten ja tilaisuuksien järjestämiseen vai (myös) oikeutta määrätä organisaatiostaan. Myöskään Saraviidan vastaavasta tekstistä ei saa lisävalaistusta asiaan. Hän ei käsitellyt suullisessa lausumassaan yhdistysautonomiaan suoranaisesti kuuluvia asioita mutta ei esittänyt näin sitäkään, ettei yhdistymisvapauden ulottuvuutena voisi olla yhdistysten itsemääräämisoikeutta.

---

[17] Ks. *Hidén* 1988 s. 1–2, *Jyränki* 1988 s. 1 ja *Saraviita* 1988 s. 2 (*Vuorinen* 1988 s. 1–2). Perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden käsityksiin on tässä ja jäljempänä viitattu niin, että ensiksi on mainittu asianomaisen henkilön muistio tai suullisesta lausumasta puhtaaksikirjoitettu teksti ja sitten valiokuntasihteerin laatima tiivistelmä asiantuntijoiden kuulemisesta, jos kannanmääritys on mainittu myös siinä. Tämä johtuu siitä, että valiokuntasihteerin muistio on julkinen asiakirja, kun taas Hidénin, Jyrängin ja Saraviidan muistiot eivät sellaisia tuolloin vielä olleet. Olen saanut heiltä luvan tekstien käyttöön tässä tutkimuksessa. Asiantuntijoina kuultujen henkilöiden alkuperäistekstien käyttäminen on erityisesti tässä tapauksessa tarpeellista. Tutkijat ovat esittäneet aiheesta valiokunnassa tarkempia käsityksiä kuin kirjallisuudessa julkaistuissa teksteissään. Näin voidaan kurkistaa primääriaineiston avulla valiokunnan kannanmäärityksiin vaikuttaviin tekijöihin. Jos käytettävissä olisi vain valiokuntasihteerin muistio, jouduttaisiin turvautumaan toisen käden lähteeseen, mitä ei pidetä missään tieteellisessä toiminnassa suotavana.

Kuten yllä olevasta korpustekstistä ilmenee, primääriaineisto on tässä tutkimuksessa tarpeellinen, kun sekundääriaineistosta ei saa tutkimuksen kannalta riittävän täsmällistä kuvaa asiantuntijoiden käsityksistä. Päätelmissä on kuitenkin syytä varovaisuuteen. Asiantuntijoilla on mahdollisuus perehtyä hallituksen esitykseen vain muutaman päivän ajan, eikä sanottavaa valmistella yhtä huolellisesti kuin oikeuskirjallisuudessa esitettäviä tekstejä. Toiselta puolen valiokunnassa tarjoutuu tilaisuus hedelmälliseen vuoropuheluun, kun asiantuntijat ovat samanaikaisesti kuultavina. Asiaan liittyvien oikeuslähdeopillisten ja julkisuusongelmien osalta voidaan tyytyä viittaamaan *Länsinevan* artikkeliin »Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli». Arvioin korpustekstissä valiokunnalle esitettyjä lausumia ensisijaisesti asianomaisten tutkijakannanottoina ja vain varoen esitöitä tukevina lausumina.

Hidénin valiokuntasihteerin muistioon kirjatusta lausumasta saa sen käsityksen, ettei hänen hahmotuksensa kenties juuri poikkeaisi Jyrängin esittämästä. Viranomaisten puuttumattomuus eli tietty yhdistysautonomia saatetaan ymmärtää Jyrängin luonnehtimaksi toimintaoikeudeksi. Oikeus toimia yhdistyksissä ja oikeus olla osallistumatta toimintaan koskisivat puolestaan jäsenten oikeuksia eivätkä näin yhdistyksille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta. Suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitetussa tekstissä tulee kuitenkin esiin nyansoidumpi yhdistysautonomiakäsitys.

> Hidénin mukaan kysymys ei ole vain siitä, että kansalaiset saavat osallistua tai olla osallistumatta johonkin toimintaan. Lähtökohtana on se, että kansalaiset itse valitsevat, missä muodossa ja minkälaisin tavoittein, keiden kanssa ja missä laajuudessa toimintaa harjoitetaan. Vaikka HM 10 §:n sanamuodossa ei olekaan lausuttu yhdistyksessä toimimisen kuulumisesta kansalaisten omaan järjestely- ja muotoamisvaltaan, Hidén katsoo voitavan päätellä, että HM 10 § takaa kansalaisille tietyn yhdistysautonomian. Rajoituksia tälle autonomialle voidaan hänen mielestään säätää, mutta ne tulevat lähinnä kysymykseen vain hyvän tavan, yksilöiden suojaamisen, juridisen selkeyden, yleisen järjestyksen ja maan ulkoisten etujen huomioon ottamisessa sekä tietysti siinä, että yhdistyksenä toimiminen ei voi antaa valtuutta lakien rikkomiseen. Rajoitusten problematiikan osalta Hidén ei erikseen viitannut yhdistysautonomiaan vaan arvioi sitä yleisesti HM 10.2 §:n valossa ja päätteli, ettei voida osoittaa yleisesti ja samalla tarkasti, miten pitkälle yhdistymisvapauden lailla ohjaamisessa voidaan mennä.

Hidénin suullisesta asiantuntijalausunnosta puhtaaksikirjoitetun tekstin laajaa referoimista saatetaan perustella tässä siksi, että esityksestä saa toisen käsityksen hänen autonomiakonseptiostaan kuin pelkästään oikeuskirjallisuuden tai valiokuntamietinnön taikka edes asiantuntijakuulemista koskevan tiivistelmän perusteella voisi saada. Hidénin ja Saraviidan valtiosääntöoikeuden perusoppikirjassa ei mainita yhdistysautonomiaa.[18] Kun yhdistymisvapautta koskeva osuus kuuluu teoksessa Hidénin kirjoittamiin osiin, sen perusteella voisi arvella, ettei hän katso yhdistysautonomian kuuluvan yhdistymisvapauden elementteihin. Kyseessä on kuitenkin perusoppikirja, jonka johdosta ei tule tehdä pitkälle meneviä päätelmiä sen suhteen, mitä teoksessa ei ole sanottu.

Hidénin edellä referoidusta tekstistä ilmenee selkeästi, että hänen mielestään yhdistymisvapaus merkitsee myös tietynsisältöistä oikeutta määrätä yhdistyksen organisaatiosta. Hänen konseptiossaan jää riippumaan HM 10.2

[18] Ks. suppeaa esitystä *Hidén – Saraviita* s. 261.

§:n soveltamisesta, millä tavoin tätä oikeutta saatetaan rajoittaa lailla. Perusoikeuksien yleinen hahmottaminen puolestaan vaikuttaa siihen, pidetäänkö yhdistysautonomiaa kansalaisille vai yhdistyksille kuuluvana yhdistymisvapauden ulottuvuutena. Tilanne on tässä sama kuin yhdistysten lakkauttamista koskevan suojan osalta. Kun perusoikeussuoja voi koskea yleisesti ottaen myös yhteisöjä, ei merkitystä näytä oikeastaan olevan sillä, kummasta näkökulmasta asiaa tarkastellaan, jos oikeuden sisältönä pidetään oikeutta määrätä yhdistyksen organisaatiosta eikä pelkkiä hallinnoimisoikeuksia yhdistyksessä.

> Perustuslakivaliokunnassa kuultuna henkilönä mainitsin yhdistysautonomian kuuluvan yhdistymisvapauden elementteihin. Katsoin yhdistysoikeudellisen sääntelyn voivan vaatia perustuslainsäätämisjärjestystä, jos yhdistyslailla kajotaan olennaisesti yhdistysten oikeuteen määrätä säännöissään omasta toiminnastaan. Esitin myös käsityksenäni, ettei hallituksen esityksessä ole perustuslainsäätämisjärjestykseen aihetta antavia säännöksiä.[19] Tämä ei synnyttänyt valiokunnassa keskustelua, ei johtopäätösten eikä autonomiakonseptionkaan osalta. Siksikään asia ei tullut esiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jossa ei myöskään pyritty systematisoimaan tyhjentävästi yhdistymisvapauden ulottuvuuksia. Tästä ei sinänsä voida päätellä kovin paljon sen suhteen, millaiseen yhdistysautonomiakäsitykseen valiokunta olisi ollut valmis sitoutumaan tai mikä olisi ollut erikseen kysyttäessä kaikkien kuultujen henkilöiden mielipide asiassa.[20] Kun kuitenkin esillä olleen hallituksen esityksen yleisperusteluissa on selvitelty verrattain yksityiskohtaisesti yhdistysautonomiaa yhdistymisvapauden osana, olisi odottanut tämän käsityksen dokumentoimista asian tultua esiin, jos sitä ei olisi pidetty voimassa olevan oikeuden mukaisena. Vastakohtaispäätelmiin ei näin näy olevan aihetta sen johdosta, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa ole mainittu erikseen yhdistysautonomiaa.[21]

Edellä esitetyn perusteella ei voida tehdä kovin paljon päätelmiä siitä, etteivät valtiosääntötutkijat ole viime aikoina käsitelleet kirjallisuudessa yhtä näkyvästi yhdistysautonomiaa yhdistymisvapauden osana kuin aikanaan Kas-

---

[19] Ks. *Halila* 1988 C s. 7–10 (*Vuorinen* 1988 s. 11). Ks. samansisältöisesti *Halila – Tarasti* s. 43–44.

[20] Esimerkkinä voidaan mainita se, miten Hidén on katsonut yhdistymisvapauteen kuuluvan sen, että viranomainen ei voi vaatia oikeutta päästä yhdistyksen kokouksiin vain toimintaa tai valtionavun käyttöä valvoakseen. Ks. *Hidén* OT 1971 s. 61–64. Tässä ei kuitenkaan ole suoranaisesti kysymys yhdistyksen oikeudesta päättää organisaatiostaan ja tehdä omat päätöksensä.

[21] Ks. HE 1988:64 s. 14–16.

tari ja Merikoski. Kastarin mukaan säännösten antaminen yhdistymisvapaudesta lailla HM 10.2 §:n mukaisesti ei saanut normaaliin yhdistysautonomiaan sopimattomalla tavalla rajoittaa yhdistymisvapautta. Hän asetti näin itsemääräämisoikeuden yhdistymisvapaudesta sääntelemisen standardiksi.[22] Merikoski puolestaan tarkasteli väitöskirjassaan – tosin vain lyhyesti – yhdistymisvapauden laajuutta siltäkin kannalta, mitä yhdistykselle ominainen itsemääräämisoikeus merkitsee.[23] Nämä käsitykset eivät ole vanhentuneet lainsäädäntömuutosten vuoksi eivätkä muistakaan syistä. Jäljempänä paneudutaan siihen, miten Kastarin yhdistysautonomianäkemystä voidaan arvioida HM 10.2 §:ään perustuvan lainopin kannalta, koska se vaikuttaa merkittävästi yhdistymisvapauden määräytymiseen.

> Käsityksiin yhdistysautonomiasta yhdistymisvapauden ulottuvuutena vaikuttaa ilmeisen paljon se, millaisia sääntelytilanteita ja yhdistyksissä tapahtuvia järjestelyjä pidetään silmällä. Kun yhdistyslakiehdotus ei vaikuttanut ongelmalliselta, koko asia ei ehkä tuntunut mainitsemisen arvoiselta perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Yhdistymisvapauden mukaisena ei luultavasti kuitenkaan pidettäisi sitä, että tavallisen lain pakottavin säännöksin yhdistykseltä vietäisiin päätösvalta kokonaan esim. liitolle. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, ettei HM 10.2 §:n ja YhdL 2.2 §:n perusteella voitaisi järjestää tavallisella lailla sellaista yhdistystä, jossa jäsenillä ei olisi mitään päätösvaltaa. Lainsäädäntötoimin järjestetyt yhdistykset ovat yleensäkin ongelmallisia yhdistymisvapauden kannalta, jos pakkojäsenyys on toteutettu sellaisessa yhdistyksessä, joka toimii vapaan kansalaistoiminnan piirissä. Yhdistymisvapauteen perustuvina yhteenliittyminä ei saateta pitää esim. niitä yhdistyksiä, joita perustettiin 1940-luvun säännöstelytalouden aikana viranomaismyötävaikutuksin metsäteollisuuden vientiä varten. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä oli oikeus kumota tällaisten yhdistysten päätöksiä. Doktriinissa on yleisesti ottaen lähdetty siitä, ettei yhdistymisvapaus koske lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä. Jokin raja tulee silti tässäkin lainsäätäjää vastaan.[24]

Edellä hahmotelluista osa-alueista viranomaisen velvollisuus olla puuttumatta yhdistysten sisäiseen toimintaan on yleisesti hyväksytty osaksi Suomen yhdistysoikeutta. Lainkäyttöratkaisuissa tämä on ilmennyt tavalla, jonka perusteella pidättäytymisvelvoitetta saatetaan luonnehtia yhdistysten kannalta perusoikeustasoiseksi. Miten laajalle pidättäytyminen ulottuu, on an-

---

[22] Ks. *Kastari* LM 1964 s. 232–233 ja *Kastari* 1972 s. 213 ss.

[23] Ks. *Merikoski* 1935 s. 76–77.

[24] Ks. *Halila – Tarasti* s. 43 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä OPM 1992:13 s. 6–8.

tanut aihetta keskusteluun. Joka tapauksessa tämän myötä yhdistysautonomiassa saatetaan nähdä perusoikeusulottuvuus. Se ei tosin poikkea erityisesti siitä, millainen se on muutenkin kansalaisten yksityisautonomian piirissä. Se ei myöskään vaikuta toimivaltajaon määräytymiseen.[25]

Suomessa yhdistysautonomiaa ei ole ymmärretty sillä tavoin, etteivät tuomioistuimet voisi tutkia yhdistysoikeudellisia riita-asioita. Päätöksen pätemättömyyttä ja sellaiseen vetoamista tuomioistuimessa säänteleviä VYhdL 15 §:ää ja YhdL 33–34 §:iä ei näin ole asetettu perusoikeus- eikä muustakaan näkökulmasta kysymyksenalaiseksi. Yhdistyksillä ei ole katsottu olevan toimivaltajako- eikä muissakaan sisäisen päätöksenteon asioissa vapauspiiriä, johon tuomioistuimet eivät voisi kajota. Eri asia voi silti olla, onko yhdistyksen tahdonmuodostusta kunnioitettava joissain arviointikysymyksissä eli missä määrin päätöksen pätemättömyyden tutkiminen saattaa olla oikeuskysymys.[26]

Edellä on käynyt ilmi, ettei 1910-luvulla pidetty laintasoisten säännösten antamista yhdistystoiminnasta vain perustuslakiin sisältyvänä mahdollisuutena. Perusteluissahan katsottiin edellytetyn tällaista sääntelyä. Tämä on historiallisesti ymmärrettävää, kun missään vaiheessa ei ollut koetuista vastoinkäymisistä huolimatta luovuttu yhdistyslain säätämispyrkimyksistä.[27] Käsitys on sittemmin vakiintunut osaksi HM 10.2 §:ään perustuvaa dogmatiikkaa. Yhdistystoiminnan lakitasoista sääntelyä ei ole koettu yhdistymisvapauden uhaksi vaan aluksi sen takeeksi ja sittemmin norminälän tyydyttämisen kannalta tarpeelliseksi instrumentiksi.[28] Yhdistysautonomialla ei näin ole ollut Suomessa toisin kuin eräissä tämän tutkimuksen vertailumaissa sellaista ulottuvuutta, ettei yhdistysten sisäisestä toiminnasta kenties voisi olla lainsäädäntöä. Toinen kysymys on, millaisia sisältövaatimuksia laille voidaan asettaa kenties yhdistysautonomiankin nimissä. Näin voidaan kysyä, onko yhdistyksillä vapauspiiri, johon ei voida HM 10.2 §:nkään perusteella kajota, ja onko yhdistysautonomialla kenties muuten perusoikeustasoista sisältöä. Kysymys on siitä, mikä on HM 10.2 §:n merkitys materiaalisena rajoituksena ja lain tasolle pidättämistä koskevan vaatimuksen osalta.

---

[25] Ks. esim. *Saraviita* LM 1990 s. 240 ja *Halila* 1988 A s. 166 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[26] Yksityiskohtiin menemättä voidaan viitata siihen, miten tuomioistuimissa on käsitelty yhdistysten kurinpitotoimia ja ideologispainotteisia kysymyksiä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 194–196 ja *Halila* LM 1989 s. 461–464.

[27] Ks. PerVM 1908 II s. 4, *Merikoski* 1935 s. 24–25, *Viljanen* 1988 s. 159, 163, 169 ja 273 ja *Manninen* LM 1990 s. 411 ja KM 1992:3 s. 262.

[28] Ks. esim. *Halila* DL 1986 s. 372–373 ja 389–392.

Suomen yhdistysoikeudessa on ollut esillä pitkään se, voiko yhdistys valita omat jäsenensä ulkopuolisten asiaan puuttumatta. Asiasta on vain yksi tuomioistuinratkaisu, joka sekin on jo melko vanha. KHO:n ratkaisun 1919 II 1273 mukaan valitusta yhdistyksen jäseneksi pääsemistä koskevasta yhdistyksen kielteisestä päätöksestä ei asian laadun vuoksi voitu ottaa tutkittavaksi. Päätös jättää ainakin jossain määrin avoimeksi sen, mitä asian laatu merkitsee yhdistysautonomian ja yhdistymisvapauden kannalta. Ratkaisua ei ole ymmärretty sillä tavoin prosessuaaliseksi, että tuomioistuin ei yleensä voisi yhdistysautonomian vuoksi puuttua yhdistysten sisäisiin asioihin. Tällaiseen ei ole meillä ollut muutenkaan lainopissa kiinnekohtia. Vallitsevaksi sen sijaan muodostuneen käsityksen mukaan yhdistyksen ei tarvitse ottaa jäsenekseen sellaisiakaan jäsenyyttä havittelevia, jotka täyttävät säännöissä jäsenyydelle mahdollisesti asetetut vaatimukset ja joilla olisi kenties jostain syystä erityinen intressi päästä yhdistyksen jäseneksi.[29]

Keskustelu yhdistyksen jäsenyyden saavuttamisesta on ollut meillä leimallisesti yhdistysautonomiapainotteista. Niin voimassa olevan oikeuden kuin laadittavan lain kannalta on esitetty näkökohtia siitä, onko yhdistysten voitava itsemääräämisoikeuden vuoksi valita omat jäsenensä. Esillä on ollut myös perusoikeusnäkökulma; kysymystä on toisin sanoen tarkasteltu yhdistymisvapauden ja lainsäätämisjärjestyksen kannalta. Nykyisen yhdistyslain 13 §:ään liittyviä oikeuskysymyksiä on silti saatettu arvioida yhdistysautonomiainstituutiokin huomioon ottamalla (vain) siviilioikeudellisesti.

Viime aikoina on yhdistyksen jäsenyyden syntymistä koskevassa asiassa korostettu entistä enemmän yhdistysautonomiaa yhdistymisvapauden ulottuvuutena. Näin on tehty mm. yhdistyslakikomitean mietinnössä, yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä sekä perusoikeuskomitean mietinnössä.[30] Tämä näkökulma on vilahtanut esiin myös tasa-arvolain säätämistä ja säätämisjärjestystä koskevassa keskustelussa. Kaiken kaikkiaan voidaan yhdistyksen jäsenyyden saavuttamisen johdosta todeta, että yhdistysautono-

[29] Ks. *Halila – Tarasti* s. 157–159 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä KM 1992:3 s. 271. Pohjoismaissa autonomia ei ole estänyt sitä, että jäsenyys on voinut olla kannekelpoinen oikeus. Ks. erityisesti Tanskan oikeudesta *Hasselbalch* s. 86–92.

[30] Ks. KM 1984:1 s. 186, HE 1988:64 s. 16 ja KM 1992:3 s. 263–264. Lähtökohtien vakiintumattomuutta osoittaa se, että Toiviainen ei lue HM 10 §:ssä säännellyn yhdistymisvapauden piiriin yhdistysten itsemääräämisoikeutta eikä negatiivista yhdistymisvapautta. Kuitenkin hän on pitänyt molempia yhdistymisvapauden merkittävinä osa-alueina. Ks. *Toiviainen* JFT 1985 s. 342–345. Yhdistymisvapautta ei ole kuitenkaan totuttu systematisoimaan niin, että jotkin sen ulottuvuuksista eivät kuuluisi HM 10 §:n piiriin. Kysymys on siitäkin, puhutaanko yhdistysautonomiasta perusoikeutena vai yleensä vain oikeusinstituutiona.

mia voi vaikuttaa myös perusoikeuskysymyksenä yhdistysoikeuden määräytymiseen. Tässä tapauksessa kysymys ei kuitenkaan ole toimivaltajaon määräytymisestä. Silti myös sen piirissä voi olla konstruoitavissa samanlaisia tilanteita ja kysymyksenasetteluja, joihin on viitattu nykyisen yhdistyslain esitöiden yleisperusteluissa.

3. Tutkimusstrategisia kysymyksiä

Yhdistysautonomian hahmottaminen ja ymmärtäminen oikeusinstituutiona ilmentää yhdistysoikeuden monia kasvoja. Yhdistysautonomiaa on lähestytty valtiosääntöoikeudellisesti HM 10 §:ään perustuvan yhdistymisvapauden ulottuvuutena. Yhdistysautonomian dogmatiikka on voinut olla myös siviilioikeudellisten säännösten ja periaatteiden tasoista; tältä osin ei ole välttämättä ainakaan tiedostetusti kytkentää perusoikeusdoktriiniin. Itsemääräämisoikeus vaikuttaa näin sekä perusoikeutena että muutenkin oikeusinstituutiona siihen, miten toimivaltajako määräytyy yhdistyksissä asiakysymyksissä ja vaaleissa. Selvitettäessä tätä tarkoitusta varten yhdistysautonomian sisältöä rakennetaan siltaa perusoikeuksien (yhdistymisvapauden) ja siviilioikeudellisen toimivaltajaon välille. Mitään lopullisia päätelmiä ei ole tarkoitus pyrkiä tekemään tässä tutkimuksen kootussa jaksossa, vaan moniin yksityiskohtiin ja tärkeisiin linjauksiin palataan jäljempänä erityisesti liittojen osalta.

Yhdistymisvapauden ulottuvuutena yhdistysautonomia vaikuttaa siihen, millaisia säännöksiä yhdistyksen organisaatiosta ja muutenkin toimivaltajaosta voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, sekä kenties myös säännösten soveltamiseen ja tulkintaan. Tietynsisältöiseksi luonnehdittu itsemääräämisoikeus ei estä säätämästä sivullistenkin oikeuksien kannalta välttämättömistä seikoista kuten siitä, että oikeuskelpoisella yhdistyksellä on oltava sitä kolmanteen mieheen edustava hallitus. Tilanne on tältä osin samanlainen koko yhteisöoikeudessa riippumatta siitä, millainen perusoikeussuoja yhdistymis- tai sopimusvapaudesta saatetaan konstruoida taustalle.

Yhdistysautonomian sisällöstä perusoikeutena riippuu, missä lainsäätäjän rajat tulevat vastaan eli missä määrin yhdistysten on voitava määrätä säännöissään päätöksenteko-organisaatiostaan ja muutenkin päättää toimivaltajakoon liittyvistä kysymyksistä. Yhdistysoikeudellisen sääntelyn yksityiskohdat vaikuttavat puolestaan siihen, miten yhdistysautonomia hahmottuu siviilioikeudellisena instituutiona ja näin vaikuttaa laissa sääntelemättömienkin ongelmien ratkaisemiseen.

> Yhdistysautonomian ulottuvuuksien joukossa toimivaltajakotilanteet voivat näyttäytyä merkityksettömiltä verrattuna yhdistyksen oikeuteen toimia julkisesta vallasta riippumattomasti varsinaisessa päätöksenteossaan jonkin aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Organisoitumistarpeet ovat kuitenkin moninaiset, eikä yhdistysoikeudellisessa sääntelyssä onnistuta hevin saavuttamaan kaikkia järjestöintressejä tyydyttävää tulosta, vaikka tällaista tavoiteltaisiinkin. Kun sääntelyssä on otettava lukuun muitakin tekijöitä kuten vaihtoehtoja väkisinkin rajoittava selkeyden tarve sekä erilaiset demokratiakäsitykset, sääntelyn ja yhdistysten pyrkimysten välillä ei voi olla syntymättä jännitettä. Sellaista liittyy erityisesti tässä tutkimuksessa muutenkin esillä oleviin liittosuhteisiin ja delegoimiskysymyksiin.

Yhdistysautonomiassa riittäisi perusoikeuksien kannalta eriteltävää valtiosääntöoikeudelliseen monografiaan asti. Tämä kohdealue on näet jäänyt viime aikoina lisääntyneessä perusoikeustutkimuksessa melko vähälle huomiolle, vaikka yhdistyslain uudistamisen voitaisiin ajatella lisänneen teeman kiinnostavuutta. Esillä olevassa tutkimuksessa tavoitteet ovat rajoitetut. Tarkastelukulma ja tutkimusstrategia liittyvät lähinnä siihen, miten Saraviita toi vuonna 1977 kirjoittamassaan artikkelissa esiin perusoikeuksien kantavuuden: siviilioikeusdogmatiikan pohja saattaa murentua, jos yhdistysautonomian kannalta pidetään perusteltuina niitä järjestelyjä, joita ei ole hyväksytty ensisijaisesti yhdistyslain säännösten varaan perustuneessa doktriinissa.[31] Pelkästään tämä mahdollisuus antaa aiheen yhdistysautonomian vaikutusten arvioimiseen toimivaltajakotutkimuksessa, vaikka autonomia tulee tässä tutkimuksessa enemmän esiin konkreettisissa siviilioikeudellisissa yhteyksissä.

> Rajoitetuinkaan tavoittein tapahtuvassa tarkastelussa ei voida sivuuttaa kokonaan perusoikeustutkimuksen keskeisiä kysymyksiä kuten lainsäätämisjärjestysnäkökohtia eikä yleensäkään paradigmakeskustelua. Esillä ovat olleet mm. ihmisoikeusnäkökulma ja sen merkitys perusoikeuksien kannalta, oikeudellistumisprosessi, instrumentalismin ja formalismin välinen suhde sekä hyvinvointivaltioideologian vaikutus erityisesti tss-oikeuksiin (taloudellisiin, sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin). Korkeahkolle abstraktiotasolle perusoikeusideologioista ja niihin liittyvistä legaalistrategioista virittynyt keskustelu ei tosin voine vaikuttaa erityisen paljon selvitettäessä yhdistysautonomian kaltaisen klassisen vapausoikeuden siviilioikeudellisia vaikutuksia organisaatiokysymyksissä.[32]

---

[31] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 795 ss.

[32] Lähteitä yksilöimättä voidaan tässä tyytyä viittaamaan erityisesti *Lars D. Eriksson*in, *Antero Jyrängin*, *Heikki Karapuun*, *Liisa Niemisen*, *Martin Scheininin*, *Kaarlo Tuo-*

Yhdistysten itsemääräämisoikeus sisältyy olennaisena osana tämän tutkimuksen vertailumaiden – Skandinavian maiden ja Saksan – yhdistysoikeuteen. Kiinnekohtien saamiseen Suomen oikeuteen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, ettei yhdistysautonomialla ole näissä maissa sellaista perusoikeussäädöksen ja siviililain välistä yhteyttä kuin Suomessa eikä muutenkaan samanlaista perusoikeuksien ja siviilinormien vuorovaikutusta. Niissä ei yhdistysautonomia liioin vaikuta sillä tavoin kuin meillä siihen, missä määrin toimivaltajaosta voidaan antaa siviilioikeudellisia säännöksiä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Yhdistysautonomian rajat liittyvät niin Skandinavian maissa, Saksassa kuin Suomessakin olennaisesti siihen, mitä vaatimuksia oikeusjärjestyksessä asetetaan yhdistyksen oikeuskelpoisuudelle. Juuri tässä »liittosuhdeautonomia» on irtautunut erityisesti Ruotsissa ja jossain määrin myös Norjassa ja Tanskassa siitä, millainen se on Suomessa: liiton jäsenyhdistystä voidaan pitää oikeuskelpoisena, vaikka päätösvalta on pidätetty hyvinkin merkittävissä asioissa liitolle. Tämänkin vuoksi ulkomaisen vertailuaineiston vaikutus jää vähiin selvitettäessä yhdistysautonomian kannalta perusoikeustasoisesti toimivaltajakokysymyksiä.[33]

Tutkimuksen säädöspohja rakentuu yhdistysautonomiankin osalta vuoden 1919 hallitusmuodon ja vuoden 1989 yhdistyslain varaan. Hallitusmuodon sanamuodosta ei saa suoranaisesti puristetuksi irti juuri mitään toimivaltajakoautonomiaan vaikuttavaa eikä oikeastaan sen esitöistäkään, mutta HM II luvun varaan rakentunut perusoikeusdoktriini vaikuttaa tietenkin merkittävästi asian määräytymiseen. Asiaa koskeva perusoikeuskirjallisuus on tosin pääosin vanhan yhdistyslain ajalta. Omaa erittelyään vaatii se, mitä tämä merkitsee tutkimusaineiston käyttökelpoisuudelle. Yhdistyslakiuudistusta valmisteltaessa ei puututtu HM 10 §:ssä säänneltyyn yhdistymisvapauteen. Perusoikeustasoiset kysymykset eivät olleet lain kokonaisuudistuksessa muutenkaan erityisesti esillä. Vaikka yhdistyslain uudistamisen yhteydessä ei muutettu HM 10 §:ää eikä yhdistyslakia uudistettaessa pidetty ensisijaisesti silmällä perusoikeustasoisia uudelleenarviointeja, heijastusvaikutuksia on eri

---

rin ja *Veli-Pekka Viljasen* tutkimuksiin. Ks. kuitenkin *Tuori* 1990 s. 45–47 ja *Nieminen* 1990 A s. 210–219 ja 334–340.

[33] Ks. edellä tutkimuksen kolmannessa ja neljännessä luvussa olevia liittosuhdeautonomiaa koskevia siviilioikeudellisia lähteitä. Valtiosääntöoikeuden yleisesityksissä yhdistysautonomia on jäänyt yhdistymisvapauden osana usein lähes maininnan varaan. Ks. esim. *Sørensen* s. 387–388. Esim. *Holmbergin* ja *Stjernquistin* teoksessa »Vår författning» ei edes mainita yhdistysautonomiasta.

kohdealueilla, erityisesti liittosuhdetta koskevassa toimivaltajakoautonomiassa.[34]

Pitkään eri tavoin vireillä ollut perusoikeusuudistus näyttää olevan lähellä toteutumistaan. Helmikuussa 1992 on valmistunut perusoikeuskomitean mietintö (KM 1992:3). Se on merkittävä perusoikeuksia koskevan oikeudellisen materiaalin koonnos ja oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa huomionarvoinen lähde myös siltä osin kuin se ilmentää yhdistymisvapaudesta vallalla olevia käsityksiä. Perusoikeusuudistuksen valmistelua on jatkettu perusoikeustyöryhmä 1992:ssa, jonka mietintö on valmistunut helmikuussa 1993. Itse perusoikeusuudistuksen kannalta tämä ehdotus on perusoikeuskomitean mietintöä tärkeämpi; se on tullut uudistustyössä tavallaan komiteanmietinnön tilalle. Mietintö on yksimielinen, ja se on pyritty kirjoittamaan siten, että se olisi välittömästi hyödynnettävissä lopullisen perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen laadinnassa.[35] Yhdistymisvapaudenkin osalta se on kuitenkin komiteanmietintöä suppeampi, ja siksi sen anti on voimassa olevan oikeuden tutkimuksessa komiteanmietintöä vähäisempi.

B Yhdistysautonomian määräytymisperusteita

1. HM 10 §:n rajat lakitasoiselle sääntelylle

HM 10 §:ssä säännellyn yhdistymisvapauden vaikutus yhdistyslailla tapahtuvaan sääntelyyn on aiheuttanut vuosikymmeniä jatkuneen keskustelun. Yhdistysten itsemääräämisoikeuden kannalta on erityisen tärkeää, missä rajoissa säännöksiä voidaan antaa lailla. Yhdistysautonomia ei ole instituutiona tarkkarajainen, ja sen asema yhdistymisvapauden ulottuvuutena on osoittautunut selkiytymättömäksi.[36] Ongelmana ei ole käytännössä ollut niinkään

[34] Yhdistyslakikomitean toimeksiannossa ei mainittu yhdistymisvapautta, vaan siinä puhuttiin vain eri tavoin yhdistyslain uudistamisesta. Ks. KM 1984:1 s. I–II. Toimeksiannon voidaan sanoa koskeneen niitä säännöksiä, joita annetaan HM 10.2 §:n mukaan lailla. Todettakoon myös, etteivät perusoikeudet nousseet hallitusmuotoa vuosina 1917–1919 säädettäessä missään vaiheessa keskustelujen keskeiseksi aiheeksi. Ks. KM 1992:3 s. 55. Samaa voidaan paljolti sanoa siitä, millä tavoin yhdistymisvapaus oli samaan aikaan esillä yhdistyslakia säädettäessä.

[35] Ks. Perusoikeustyöryhmän mietintö s. 4.

[36] Myös tässä yhteydessä voidaan viitata siihen, että yritys asettaa normeja pelkästään lakiehdotuksen perusteluissa on arveluttava lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen vuoksi. Ks. PerVL 1988:6 s. 3.

se, millaisten säännösten on oltava lakitasoisia ja mistä saatetaan antaa säännöksiä asetusteitsekin vaan yhdistymisvapauden vaikutus lainsäätäjän rajoihin yleensä.[37] Periaatteellisestihan on kuitenkin yhdistymisvapauden suojan kannalta merkittävää se, että sääntely on otettu pois toimeenpanovallan kompetenssista. Vertailun vuoksi voidaan mainita, ettei kaupallisista yhteisöistä eikä säätiöistä ole annettu asianomaisen oikeushenkilön sisäistä toimintaa koskevia lain alapuolella olevia säännöksiä, vaikkei niiden osalta ole samanlaista perusoikeussuojaa kuin yhdistyksillä HM 10.2 §:ssä.

Ståhlberg katsoi, ettei yhdistymisvapaudesta voitaisi säätää mitä tahansa tavallisella lailla. Hän oli kuitenkin sitä mieltä, ettei HM 10.2 § estänyt säätämästä lailla ampumayhdistysten toimilupajärjestelmästä. Hänen konseptiossaan jäi lähemmin määrittämättä, mitä rajoja HM 10 § asettaa muuten yhdistysoikeudelliselle sääntelylle.[38] Ampumayhdistysten sääntelyssä on puututtu hyvinkin voimakkaasti yhdistymisvapauteen; toimilupajärjestelmän myötä kajotaan ainoaan yhdistymisvapauden hallitusmuodossa mainittuun ulottuvuuteen, yhdistysten perustamisoikeuteen. Tähän menettelyyn on esitettävissä yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden nimissä perusteita, jotka on hyväksytty myös yhdistymisvapautta koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Silti saatetaan kysyä, miten se on sopusoinnussa yhdistysten perustamisoikeuden kanssa. Kastari kritisoikin mainittua käsitystä.[39]

---

[37] Niemisen mukaan aiemmin lähdettiin siitä, että alaikäisten oikeuksia yhdistyksissä voidaan rajoittaa ilman lain tukeakin mutta että nykyisin tämä ei ole mahdollista senkään vuoksi, että säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan HM 10.2 §:n mukaan lailla. Ks. *Nieminen* 1990 B s. 73–74. Tämä näkökulma on sinänsä huomionarvoinen, eikä ikärajaa koskevia säännöksiä voidakaan antaa lakia alemmanasteisissa säädöksissä. HM 10.2 § on kuitenkin koskenut yhdistystoimintaa ja sen sääntelyä aikaisemmankin yhdistyslain aikana, jolloin keskusteltiin siitä, oliko jäsenen äänioikeudelle asetettavissa ikärajaa, kun siitä ei ollut säädetty laissa. Ks. vastakkaisista käsityksistä erityisesti *Ståhlberg* 1931 s. 167 ja *Merikoski* 1935 s. 136–140 sekä niiden johdosta virinneestä keskustelusta *Riitesuo* s. 45 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Kun laissa ei ollut säännöksiä yhdistyksen perustajalta ja äänioikeutetulta jäseneltä vaadittavasta iästä, ongelman ytimenä ei ollut yhdistymisvapaus vaan se, miten esim. alle kouluikäiset voivat perustaa yhdistyksen ja hallinnoida sitä. Ks. PerVL 1988:6 s. 3, LaVM 1988:15 s. 4 ja *Halila – Tarasti* s. 118–120. Siviilioikeudelliset seikat voivat johtaa siihen, että esim. muillekin yhdistyksen toimihenkilöille kuin hallituksen jäsenille kuten tilintarkastajalle asetetaan (muutenkin kuin lain säännöksin) ikärajavaatimus. Sellaisia voidaan määrätä myös yhdistyksen säännöissä HM 10.2 §:stä riippumattomasti, kunhan määräykset eivät ole yhdistyslain pakottavien säännösten vastaisia.

[38] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 168–169.

[39] Ks. *Kastari* 1972 s. 220 ss. sekä myös *Viljanen* 1988 s. 217, jonka mukaan vasta hallitusmuodon säätämisen jälkeen on katsottu tietyt rajat ylittävien perusoikeuksien ra-

Kastarin mukaan hallitusmuoto oli yhdistyslakiin nähden valtuuttava laki. Hän kirjoitti perusoikeuksia koskevassa oppikirjassaan, ettei säännösten antaminen yhdistymisvapaudesta lailla HM 10.2 §:n mukaisesti saanut normaaliin yhdistysautonomiaan sopimattomalla tavalla rajoittaa yhdistymisvapautta. Tämän edellä jo tarkastellun yhdistysautonomian sitomisen kannalta oli olennaista se, mitä ilmaisulla normaali tarkoitettiin.[40]

Ståhlbergin ajattelussa näkyy tietyllä tavalla sinänsä tarpeellisen poliittisen ratkaisun legitimoiminen. Se on sittemmin antanut suuntaa sille tasolle, jolla yhdistymisvapauteen on saatettu kajota tai sitä säännellä lailla. Kastari on puolestaan operoinut valtuuttavan lain ilmaisulla ja lisäksi perusoikeuden normaalilla rajoituksella hieman siihen tapaan kuin erityisesti omaisuuden suojaa koskevassa doktriinissa on tehty. Vanhaan traditioon liittyvällä tavalla on kysymyksen kiertänyt perusoikeustyöryhmä vuonna 1982 julkaistussa mietinnössä. Siinä on näet lausuttu, ettei HM 10 §:ssä ole mahdollistettu mitä tahansa sääntelyä vaan että rajat määräytyvät perusoikeustutkimuksessa osoitettujen kriteerien perusteella.[41] Oikeustutkimuksen painoarvoa ei ole yleensä asetettu lainvalmisteludokumentissa näin korkealle. Eduskunta on tietenkin omnipotentti eli kaikkivaltainen ratkaistessaan lainsäätämisjärjestyskysymyksen, mutta tutkimuksessa on saatettu osoitetuin tavoin näyttää rajoja tätä tehtävää varten.

Perusoikeuskomitean mietinnössä HM 10.2 §:n on luonnehdittu sisältävän lakivarauksen; lainsäätäjälle on jätetty tietty alue, jolla se voi perustuslain estämättä rajoittaa perusoikeutta tavallisella lailla. Nykyistä yhdistyslakia on kuvattu mietinnössä HM 10 §:n perusoikeussäännöstä täydentäväksi laiksi.[42] Tässäkään tapauksessa ei ole täsmennetty, mitä tietyllä alueella tar-

---

joitusten voivan tulla säädetyksi ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Hän on edelleen päätellyt, että »tavallisen lainsäätäjän» raja ei ole tullut vastaan yhtä pian rajoitettaessa poliittisia vapausoikeuksia kuin varallisuusoikeuksia. Näinhän on yleisesti esitettykin, joskin mielipiteet ovat hajaantuneet siinä, miten perusteltua tämä on ollut. Yleisellä tasolla ei ole ollut esillä seikkaperäisen erittelyn puuttumisen vuoksi sitä, onko esim. yhdistyksen itsemääräämisoikeuteen puuttuminen ollut jotenkin vaivatonta tai hyväksyttävät rajat ylittävää varallisuuspitoisiin oikeuksiin kajoamiseen nähden. Todettakoon vielä, että perusoikeustyöryhmä 1992:n mietinnön mukaan uudenkin HM 10.2 §:n mukaan olisi nykyiseen tapaan mahdollista säätää tavallisella lailla sotilaallisista ja ampumayhdistyksistä, vaikkei lakivaraumaa sisältyisi enää yhdistymisvapautta koskevaan perustuslain kohtaan. Ks. perusoikeustyöryhmä 1992 s. 90.

[40] Ks. *Kastari* 1972 s. 225. Ks. myös *Tarjanne* LM 1936 s. 282–283, jossa tämä kritisoi sitä, että toimilupajärjestelmän perustana voisi olla vain yhdistyksen vaarallisuus.

[41] Ks. OM 1982:3 s. 15–16.

[42] Ks. KM 1992:3 s. 60 ja 264.

koitetaan ja missä määrin siihen vaikuttaa esim. yhdistysten itsemääräämisoikeus, jota ei ole erikseen mainittu. Yhdistymisvapauden ja tavallisen lain välinen suhde näyttää jäävän tässäkin yleiselle tasolle ja vaille kiinnekohtia, eikä yhdistysautonomiankaan sisältöä ole helppo määrittää sen perusteella.

Valtiosääntöoikeuden perusoppikirjassa Hidén ja Saraviita arvioivat HM:n ja (vanhan) yhdistyslain välistä suhdetta. Heidän mukaansa tarkemmat säännökset yhdistymisvapaudesta ovat yhdistyslaissa.[43] Tämän voidaan ajatella tarkoittavan sitä, että yhdistyslaissa on tarkennettu yhdistymisvapauden sisältöä. Ei kuitenkaan ole luultavaa, että silloista yhdistyslakia olisi pidetty ainoana mahdollisena yhdistymisvapaudelle sisältöä antavana säädöksenä ainakaan kaikilta osiltaan. Huomio kiinnittyy siihen, etteivät kirjoittajat viittaa tässä teoksessa yhdistysautonomian asettamaan yhdistysoikeudellisen sääntelyn tasovaatimukseen niin kuin Kastari. Syy on tavallaan ilmennyt jo edellä: Hidén ja Saraviita eivät ole sisällyttäneet yhdistysautonomiaa ainakaan nimenomaisesti yhdistymisvapauden piiriin.

Yhdistyslain ja HM:n välinen suhde tuli esille perustuslakivaliokunnassa vuonna 1988 yhdistyslakiehdotusta käsiteltäessä.[44] Hidénin mukaan rajoitusvallan olemassaolo tulee HM 10 §:n sanamuodossa näkyviin viittauksessa lakiin ja hyviin tapoihin sekä pykälän 2 momentin säännöksessä siitä, että säännöksiä 1 momentin oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla. Hän totesi, ettei HM 10.2 §:ssä viitata poikkeusten säätämiseen tai toisin säätämiseen eikä edes siihen, että ko. oikeus olisi olemassa siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Hidén mainitsee, että perustuslaissa vain todetaan oikeuden olemassaolo ilman varauksia ja annetaan lainsäätäjälle valtuus säätää, miten tätä perustuslain varaan kokonaisuudessaan jäävää oikeutta käytetään. HM 10.2 § ei siten loisi mitään rajoittamisvaltuutta vaan pelkästään valtuuden käytännön arkisten syiden vaatimaan sääntelyyn.[45] Toiselta puolen muusta kuin perusoikeuden käyttämisestä ei tarvitsisi antaa säännöksiä laintasoisesti.

Hidénin laintulkinta vaikuttaa johdonmukaiselta. Hallitusmuodossa ei todellakaan ole säädetty, että yhdistymisvapaus olisi voimassa siten kuin yhdistyslaissa säädetään. Toiselta puolen on Jyränki voinut huomauttaa, että

---

[43] Ks. *Hidén – Saraviita* s. 261.

[44] Lausunnossaan esitysehdotuksesta yhdistyslaiksi laintarkastuskunta katsoi, ettei mikä tahansa järjestely täytä HM 10.2 §:n vaatimuksia, jos säännöksiä on annettu tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ks. LTK 1987:3 s. 9. Tämä on paikallaan mainita taustan valottamiseksi. Muualla yhdistyslain valmisteluasiakirjoissa asiaa ei ole todettu samalla tavoin nimenomaisesti. Mainitusta vallitsevasta kannasta poikkeavaakaan ei ole esitetty.

[45] Ks. *Hidén* 1988 s. 1–2 (*Vuorinen* 1988 s. 1–2).

HM 10.1 §:n »vastoin lakia ja hyviä tapoja» -klausuuli sisältää lakivarauksen, jota ei ehkä ole 2 momentissa.[46] Tämäkin ajatus on tavanomaisesta käsityksestä poikkeava: lakivarauma olisikin HM 10 §:n 1 eikä 2 momentissa. Jyrängin mielestä lausumasta johtuu, että yhdistymisvapautta voidaan rajoittaa kohtalaisesti, vaikka tavallisella lailla ei voida viedä loppumattomiin kiellettyjä toimintarajoituksia. Tämän johdosta voidaan huomauttaa, että HM 10.1 §:ssä – samoin kuin YhdL 1 §:ssä – puhutaan yhdistyksen *tarkoituksesta*, joka ei saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Näin ollen ei ole sanottu, että hyviä tapoja koskeva kriteeri soveltuisi esim. yhdistyksen toimintamuotojen arviointiin. Sitä koskee yhdistysten itsemääräämisoikeus.

Hidén ja Jyränki samoin kuin Saraviitakin katsoivat yhdistyslain voivan tulla säädetyksi tietyin korjauksin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. HM 10 §:n ja yhdistyslailla tapahtuvan sääntelyn välillä on ollut jännite, jota on pyritty lähestymään eri tavoin. Lopputuloksesta on silti oltu lähes yksimielisiä: lainsäätämisjärjestystä ei ole juuri asetettu kysymyksenalaiseksi. Siksi on niin teorianmuodostuksessa kuin yhdistyslainsäädännön parlamenttikäsittelyssäkin jäänyt hieman avoimeksi, missä tavallisen lain rajat kulkevat. Yhdistysautonomian kannalta tämä on ongelmallista, kun sen perusoikeustasoista sisältöä on ollut vaikea hahmottaa. Tehtävässä ei onnistuttanekaan, ellei paneuduta yksityiskohtaisesti siihen, millainen yhdistysautonomia on oikeusinstituutiona yhdistystoiminnasta ja sen sääntelystä nyttemmin vallitsevien käsitysten valossa.[47]

2. Hallitusmuodon ja yhdistyslain välinen erityissuhde

Nykyistä yhdistyslakia koskevan hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan HM 10 §:ssä on edellytetty yhdistymisvapaudesta annettavan säännöksiä lailla.[48] Tässä on toistettu meillä jo 1910-luvulta vallinnut käsitys. Manninen on kuitenkin kysynyt, onko yhdistyslaki perustuslakivaliokunnan ymmärtämässä muodossa jotakin olennaista enemmän kuin (pelkkä) laki eli yhtäältä perusoikeuden käyttämistä säätelevä laki ja toisaalta – jollakin täsmentymättömällä tavalla – HM 10 §:n yhdisty-

[46] Ks. *Jyränki* 1988 s. 2–4 (*Vuorinen* 1988 s. 2).

[47] Perusoikeuskomitea ei kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnassa esiin nostettuihin kysymyksiin. Se tyytyi viittaamaan HM 10.2 §:n osalta lakivaraumakonstruktioon. Ks. KM 1992:3 s. 60.

[48] Ks. HE 1988:64 s. 1 ja PerVL 1988:6 s. 1.

misvapaussäännökselle sisältöä antava, perusoikeussäännöstä konkretisoiva laki.[49]

Aikaisempi doktriini huomioon ottaen ei perustuslakivaliokunnassa(kaan) luultavasti haluttu viestiä mitään uutta perustuslain ja tavallisen lain välisestä erityissuhteesta. Tähän ei viittaa myöskään esittämisyhteys. Nykyisen yhdistyslain esitöissä ei ole lausuttu, että HM 10 § edellyttäisi juuri sellaisen lain säätämistä, jota oltiin ehdottamassa. Lakia ei sanottu säädetyn niin, että vain sen perusteella saataisiin autenttinen ja oikea tulkinta HM 10 §:ssä säädetylle yhdistymisvapaudelle.

Yhdistysautonomiankin kannalta on kuitenkin merkitystä yhtäältä perustuslain ja toisaalta siihen perustuvan perusoikeuden käyttöä sääntelevän lain iällä. HM 10 § on nykyiseen yhdistyslakiin verrattuna jo vanha lainkohta ja yhdistysautonomian kannalta niukkasisältöinen. Siksi on yhdistysautonomiaa ajatellen hyvinkin tärkeää, miten itsemääräämisoikeus hahmottuu nykyisiä oikeuskäsityksiä ilmentävässä yhdistyslaissa, vaikkei perusoikeustasoisen yhdistysautonomian sisältö toiselta puolen ratkea tämän lain perusteella. Tilanne olisi taas päinvastainen, jos perusoikeuksia sääntelevä perustuslaki olisi uusi ja yhdistyslaki sitä tuntuvasti vanhempi.[50] Siviilioikeudessa voidaan yhdistysautonomiaan perustuvat käsitykset rakentaa suoraankin yhdistyslain säännösten varaan siltä osin, kuin säännöksiä pidetään perusoikeusnäkökulmasta ongelmattomina. Erityisen merkittävä lainkohta on tältä kannalta liittosuhteita sääntelevä YhdL 27.4 §.

Käsitykset yhdistymisvapauden ulottuvuuksista ja niiden painoarvoista vaikuttavat siihen, missä rajoissa yhdistymisvapaudesta on kulloinkin katsottu voitavan säätää lakitasoisesti. Oikeussuojatarpeet on koettu eri aikoina eri tavoin, mikä on vaikuttanut keskustelussa esiin tulleisiin kysymyksiin. Vaikka pitkälti hyväksyttäisiinkin käsitys yhdistyslaista perusoikeussäännöstä konkretisoivana lakina, HM 10 §:n ja yhdistyslain välinen suhde antaa aiheen kysymyksille ja keskustelun jatkamiselle. Niinpä voidaan tässä valottaa muutamia kohdealueita, jotka koskevat osaksi yhdistysautonomiaa joskaan eivät vielä toimivaltajakoa.

HM 10 §:n mukaan yhdistymisvapaus ei suoranaisesti rajoitu vain aatteelliseen toimintaan. HM 10.2 §:ssä tarkoitetun (yhdistys)lain 1 §:n mukaan yhdistystoiminnan sääntely ja siten myös yhdistymisvapaus koskee kuitenkin vain aatteellisia yhteenliittymiä. Yhdistymisvapaus ei yhdistyslain mukaan koske kustavilaisen ajan keskeistä yhdistystyyppiä – yhdistystä, jonka

---

[49] Ks. *Manninen* LM 1990 s. 407.

[50] Ks. *Saraviita* 1993 s. 372–376 ja KM 1992:3 s. 124 ss.

tarkoituksena on (vain) ajanvietteen tarjoaminen jäsenistölle. Tällainen yhteenliittymä ei oikeusjärjestyksemme mukaan näytä voivan saavuttaa oikeuskelpoisuutta. Saatetaan kysyä, loukkaako tämä olemassa jo olevien yhdistysten itsemääräämisoikeutta, mahdollisuutta määrätä tarkoituksestaan tavalla, jota ei ole eliminoitu HM 10 §:ssä. Siitäkin saatetaan keskustella, onko näin loukattu oikeutta perustaa tietynlainen yhdistys.[51]

VYhdL 15.1 §:n mukaan jäsenelle vakuutettua erityistä etua ei voinut loukata ilman tämän suostumusta. YhdL 27.3 §:n mukaan erityisen edun suoja voidaan murtaa käytännössä tärkeimmissä tapauksissa jäsenen suostumuksettakin, kun asiaa koskeva sääntömuutos toteutetaan kolmen neljäsosan enemmistöllä. Sääntely on pakottavaa; yhdistys ei voi näin sitoutua pysyttämään voimassa erityisiä etuja. Erityisen edun suoja on aiemmin koskenut myös jäsenmaksuja, siis varallisuuspitoisia oikeuksia, kuten jäsenmaksusta vapautumista. Jäsenoikeuksien suojaa ja sen myötä yhdistysten itsemääräämisoikeutta ja jopa omaisuudensuojaa saatetaan näin verrata siihen, miten laissa on helpotettu sääntömuutoksia toiminnan kehittämiseksi.[52]

---

[51] Ks. *Saraviita* 1988 s. 2 (*Vuorinen* 1988 s. 2) sekä samasta asiasta *Halila – Tarasti* s. 53. Muut kuin aatteelliset ja taloudelliset eli pelkkään vapaa-ajan viettoon tarkoitetut yhdistykset ovat HM 10 §:n yhdistymisvapauden suojaamia. Näihinkin yhteenliittymiin soveltuu myös kokoontumisvapaus. Tarkkaan ottaen ne eivät ole yhdistyslaissa tarkoitettuja rekisteröimättömiä yhdistyksiä, koska niitäkin koskee YhdL 1 ja 59.3 §:n perusteella aatteellisen tarkoituksen vaatimus. Rissasen käsityksen mukaan yhdistymisvapautta pidetään perustana sille, että yhdistysten ohella voidaan perustaa yritystoimintaa harjoittavia yhteisöjä, säätiöitä ja erilaisia yhteenliittymiä. Ks. *Rissanen – Tiili – Mäkinen* s. 16. Yleensä on kuitenkin oltu päinvastaisella, tekstistä ilmenevällä kannalla. Ks. esim. *Merikoski* 1935 (IV luku), *Toiviainen* LM 1991 s. 88 ja *Toiviainen* 1992 s. 546. Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan ei-kaupallinen yhteenliittymä ei voi vedota oikeuskelpoisuuden saavuttaakseen sopimusvapauteenkaan, jos sitä ei ole merkitty mihinkään oikeushenkilörekisteriin tai jos sen statusta ei ole YhdL 1.2 §:ssä osoitetuin tavoin määritelty lainsäädäntötoimin.

[52] Ks. KM 1984:1 s. 109–111 ja 246–248 sekä HE 1988:64 s. 12 ja 46–48. Erityisen edun sääntelyä käsiteltiin myös laintarkastuskunnan lausunnossa, ei kuitenkaan säätämisjärjestyskysymyksen kannalta. Ks. LTK 1987:3 s. 45–50 sekä myös *Halila* LM 1989 s. 1154–1159.

Asetelmassa on kysymys varallisuuspitoisten oikeuksien perustuslainsuojasta ja ns. saavutettujen oikeuksien suojasta, jota erityisesti *Kastari* on tutkinut. YhdL 27.3 §:ssä voidaan sanoa olevan kysymys sellaisesta taannehtivuuskiellosta, jota myös Kastari on käsitellyt. Ks. *Kastari* 1972 s. 104–106. Ks. myös *Nieminen* 1990 A s. 303–304, jossa tämä katsoo, ettei nykyisen käsityksen mukaan ole niinkään kyseessä taloudellisen toiminnan vapaus tulevaisuudessa kuin asianosaisten mahdollisuus pysyä sellaisessa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa, joka on jo laillisesti syntynyt. YhdL 27.3 §:ssä ei ole kysymys puuttumisesta kahden osapuolen »tavalliseen» sopimussuhteeseen vaan yh-

YhdL 45.1 §:n mukaan yhdistyksen elinkeinoa ja ansiotoimintaa voidaan tietyin edellytyksin jatkaa, vaikka yhdistys on lakkautettu tai se on määrätty toimintakieltoon. Tätä voidaan puoltaa käytännöllisin syin. Periaatetasolla on kuitenkin yhdistymisvapaudenkin kannalta ongelmallista, että yhdistyksen talous on tavallaan suojatumpi kuin sen aate. Niinpä rekisteröity puolue on mahdollista määrätä väliaikaiseen toimintakieltoon ja näin estää sen osallistuminen (eduskunta)vaaleihin, mutta taloudellista toimintaa voidaan jatkaa.[53]

---

distyksessä tapahtuvasta päätöksenteosta, jossa yhdistys voi yleensä muuttaa pelisääntöjä yksipuolisesti omin päätöksin. Ks. myös *Saraviita* 1988 s. 5–6 (*Vuorinen* 1988 s. 12–13).

[53] Ks. HE 1988:64 s. 65, jossa katsotaan, että mikä tahansa lain tai hyvien tapojen vastainen yksittäinen teko ei voi olennaisuusvaatimuksen vuoksi johtaa yhdistyksen lakkauttamiseen. Kirjallisuudessa on esitetty, että riittävää ei yleensä voi olla yksityisoikeudellisten velvoitteiden kuten maksuvelvoitteiden laiminlyönti tai esimerkiksi työehtosopimuslain vastainen toiminta, joista aiheutuvista seuraamuksista on omat säännöksensä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 463. Tilanne on hieman samanlainen yhdistyksen konkurssissakin. Aatteellinen toiminta, johon tavallisesti vaaditaan varoja ja sopimuksentekoakin, jäädytetään, mutta liiketoiminta lopetetaan vähitellen. Hyväksyttävänä syynä on liiketoiminnan jatkamiseen ennen kaikkea vahinkojen minimoiminen. Ks. osakeyhtiöiden osalta *Ovaska* s. 48–64, joka soveltuu myös yhdistyksiin.

Yhdistymisvapaus kuuluu poliittisiin perusoikeuksiin. Sitä on jouduttu arvioimaan ja soveltamaan erilaisissa poliittisissa oloissa ja tilanteissa. Niinpä yhdistysten lakkauttamiseen on sovellettu perustuslainsäätämisjärjestyksessä Suomessa voimaan saatettua Pariisin rauhansopimusta, jonka 8 artikla on yhä voimassa. Siinä Suomi on sitoutunut olemaan vastaisuudessa sallimatta »sen luonteisten järjestöjen olemassa oloa ja toimintaa, joiden tarkoituksena on kieltää kansalta sen demokraattiset oikeudet». Rauhansopimuksessa viitattiin siihen, että Suomi oli välirauhansopimuksessa ryhtynyt toimiin hajottaakseen fascisminluontoiset poliittiset, sotilaalliset ja sotilaallisluontoiset järjestöt sekä muut (järjestöt), jotka harjoittavat Neuvostoliitolle tai muille Yhdistyneille Kansakunnille vihamielistä propagandaa. Ks. Liittoutuneiden valvontakomission (LVK:n) toimista *Jussila* 1990 s. 60–63. Kun Suomen ylle sovitettiin Jaltan takkia – Osmo Jussilaa tässä lainaten – vallitsi periaate kenen rauha, sen demokratia. Ks. *Jussila* 1990 s. 102. LVK:n edustajat kyselivätkin, miksi SKDL:n kaltaiseen liittopuolueeseen, fascisminvastaisen ja antiimperialistisen rintaman johtavaan voimaan, eivät liittyneet kaikki ne puolueet, jotka olivat ilmoittaneet olevansa välirauhansopimuksen kannalla. Ks. *Jussila* 1990 s. 78–79.

Jos Suomessa olisi kuljettu Tsekkoslovakian tietä, olisi eteen voinut tulla vaatimus muiden puolueiden lakkauttamisesta rauhansopimuksen ko. artiklan perusteella. Todettakoon, että Urho Kekkonen pelkäsi vuonna 1970 SMP:n vaalivoiton jälkeen Neuvostoliiton vaativan tämän puolueen lakkauttamista ko. artiklan perusteella. Ks. *Jakobson* s. 261. Jos kysymys olisi »normaalijuridiikasta» voitaisiin huomauttaa, että SKP:n lakkauttaminen kävisi päinsä helpommin rauhansopimuksen kuin yhdistyslain myötä. 1990-luvun poliittisessa kielenkäytössä voidaan monipuoluejärjestelmän kumoamista koskevaa yhdistyksen tarkoitusta pitää »kansan demokraattisten oikeuksien kieltämisenä». Tilan-

Ulkomaan kansalaisten mahdollisuutta kuulua jäsenenä erilaisiin yhdistyksiin on helpotettu tuntuvasti yhdistyslain uudistamisen myötä. Onpa ulkomaalaisten yhdistymisvapautta kavennettu miten tahansa, Suomen kansalaisten mahdollisuutta kuulua yhdistyksiin yhdessä muiden eli ulkomaalaisten kanssa voidaan ajatella rajoitetun. Tällöinhän on kavennettu suomalaisten muodostamien yhdistysten itsemääräämisoikeutta.[54]

Yhdistyslakia koskeneessa hallituksen esityksessä ei ollut säännösehdotuksia viranomaisen oikeudesta saada tietoja yhdistyksen jäsenluettelosta. Perusteluissa kuitenkin katsottiin, että viranomaisella on oikeus saada niitä määrittämättä tarkemmin, missä tapauksissa tämä kävisi päinsä.[55] Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan viranomaisella voi olla tällainen oikeus vain, jos siitä on säädetty laissa.[56] Kannanmäärityksen tueksi saatetaan viitata HM 10.2 §:n säädöstasovaatimukseen: perusoikeuksia ei voida rajoittaa ainakaan lakitasoa alemmanasteisesti. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei ilmeisesti voitaisi säätää viranomaisen tiedonsaannin osalta mitä tahansa; vastaan voisi tulla paitsi HM 10 §:stä johdettava tietyntasoinen yhdistysautonomia, niin kuin ilmaisu on vakiintuneesti kuulunut, myös muita HM II luvussa turvattuja vapausoikeuksia.[57]

3. Oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita

HM 10 §:n ja yhdistyslain välistä suhdetta voidaan tarkastella myös oikeussäännöistä ja -periaatteista käydyn keskustelun kannalta. Siltä osin kuin HM 10 §:ssä on oikeussääntöjä, niistä ei tämän normiluokituksen perusteella voida poiketa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annettavin säännöksin (yhdistys)laissa. Jos lainsäätämisjärjestyksestä ratkaisua tehtäessä ei ole menetelty moitittavasti eli tavallisella lailla on annettu sellaisia säännöksiä,

---

ne on tässä sen tyyppinen, jota Kemppinen on käsitellyt väitöskirjassaan: sanat pysyvät lainkäyttöratkaisuissa ennallaan, mutta niiden konnotaatio muuttuu. Ks. *Kemppinen* 1992 s. 356 ss. Ks. rauhansopimuksen 8 artiklan soveltamisesta esim. *Scheinin* 1991 s. 240–242. Toimivaltajakoautonomiaa esitetty sivuaa sikäli, että yhdistystä voidaan pitää organisoitumisensakin perusteella YhdL 3 §:ssä kiellettynä sotilaallisena yhdistyksenä. Tämä saattaa johtaa yhdistyksen lakkauttamiseen. Ks. *Halila – Tarasti* s. 70–71.

[54] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 40.

[55] Ks. HE 1988:64 s. 32.

[56] Ks. PerVL 1988:6 s. 3.

[57] Ks. KM 1984:1 s. 177–178, HE 1988:64 s. 32, *Halila* 1988 A s. 166–181 ja *Halila – Tarasti* s. 149–150.

joihin ei olisi tarvittu perustuslainsäätämisjärjestystä, yhdistyslain säännösten asemesta ei sovelleta HM 10 §:ää eikä siitä ilmeneviä oikeusperiaatteita. HM 10 §:ään perustuvat oikeudelliset periaatteet ja säännöt voivat kuitenkin vaikuttaa yhdistyslain tulkintaan, ja niitä voidaan soveltaa suoraan, jos yhdistyslaissa ei ole asiaa koskevia säännöksiä.[58]

> HM II lukuun sisältyy sekä oikeussääntöjä että -periaatteita. Kumpiakin saattaa liittyä samaan lainkohtaan. Niinpä kansalaisten yhdenvertaisuutta koskevaa HM 5 §:ää on voitu tarkastella oikeussääntönä asunto-oikeuksien perustamisen yhteydessä ja oikeusperiaatteena asutustilallisten luottojen anteeksi antamisen osalta. Perusoikeustutkimuksessakin on tuotu esiin se, missä määrin tässä ja muissa tilanteissa oikeuskysymyksiä voidaan valaista sääntöjen ja periaatteiden luokittelun perusteella.[59]

Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten perusteella on yhdistymisvapauteen piirrettävissä tilanne, jossa asetelmaa saatetaan havainnollistaa oikeussääntöjen ja -periaatteiden myötä. Kyseisten sopimusmääräysten perusteella rakentuu tietty vähimmäistaso, joka on turvattava ulkomaalaisille järjestäytymisvapauden osalta. Tässä voidaan puhua oikeussäännöstä. Lisäksi sopimuksista huokuu oikeusperiaatteen tyyppinen pyrkimys ulkomaalaisille taattavista oikeuksista, joka vaikuttaa optimointikäskyn tavoin ja jonka toteuttamisessa joudutaan ottamaan huomioon muita oikeusperiaatteita.[60]

HM 10.1 §:n perusteella on vaikea lähteä määrittämään yksityiskohtaisesti yhdistymisvapautta koskevia oikeussääntöjä ja -periaatteita. Tässä lain-

---

[58] Sääntö- ja periaatevaikutuksen osalta voidaan viitata Scheininin väitöskirjassa olevaan esitykseen, jossa kirjoittaja ilmoitti tukeutuvansa *Robert Alexyn* normiluokitukseen. Ks. *Scheinin* 1991 s. 29–39, jossa suoritettuun erittelyyn tutkimus osaltaan perustuu. Esillä olevassa yhteydessä ei ole tarkoitus osallistua Scheininkin käymään keskusteluun säännöistä ja periaatteista. Lyhyesti voidaan todeta, että periaatteista puhuminen kuvaa perusoikeusnormia arvosidonnaisena perusnormina ja tuo näin havainnollistavuutta ja että perusoikeusnormi voi olla myös täsmällinen sääntö.

[59] Ks. *Scheinin* 1991 s. 37.

[60] Ks. *Scheinin* 1991 s. 318–323. Ks. myös KM 1984:1 s. 178–185, HE 1988:64 s. 30–31, PerVL 1988:6 s. 2 ja *Halila – Tarasti* s. 128–140. Oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden kuvauksessa on olennaista se, pyritäänkö saamaan vain lisäselkeyttä oikeudellisen tilanteen hahmottamiseen vai myös tulkinta-argumentteja oikeudelliseen päättelyyn. Hidén on varoittanut jälkimmäisestä ajattelutavasta. Ks. *Hidén* LM 1992 s. 279–281. Osaksi kysymys on koulukunta- ja tutkijasukupolvieroista perusoikeustutkimuksessa. Yhdistysoikeudessa ei oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita koskevalla tarkastelulla ole vakiintunutta sijaa. Siksikin on Hidénin ajatukset otettava vakavasti tällä oikeudenalueella, jottei oikeudellisia päätelmiä tehtäisi legaalinormeista piittaamatta.

kohdassa puhutaan nimenomaisesti vain yhdistysten perustamisoikeudesta oikeudellisen säännön tyyppisesti mutta tämän lainkohdan varaan on totutusti rakennettu muitakin yhdistymisvapauden ulottuvuuksia. HM 10.2 §:n lakivarauman on ampumayhdistyksiä koskevien lainsäädäntötoimien myötä katsottu voivan koskea myös yhdistysten perustamisoikeutta. Sitäkin saatetaan tietyin edellytyksin rajoittaa lailla. Yhdistysautonomiaa on mahdollista pitää oikeusperiaatteena, kun sen sisältöä ei ole pidetty tarkkarajaisena.

Yhdistyslain säännösten myötä on voitu nähdä, missä määrin oikeusperiaate on täsmentynyt lain tasolla oikeussäännöiksi. Näin on syntynyt käsitys yhdistysautonomiasta perusoikeutena osana perusoikeussuojaa nauttivaa yhdistymisvapautta. Siihen sisältyy mm. oikeussääntöjen tyyppisesti yhdistyksen oikeus valita jäsenensä. Sen sijaan se, missä määrin yhdistyksellä on yleensä oikeus määrätä säännöistään ja päätöksentekotavoistaan, ei ole yhdistyslainkaan myötä asettunut siten paikoilleen, että voitaisiin yhtä täsmällisesti puhua yhdistysautonomiasta perusoikeutena. Yhdistysautonomialla ei voitane sanoa olevan tällä kohdealueella vain yksi merkityssisältö. Kysymys on siitä, missä määrin erilaiset periaatteet väistyvät toistensa tieltä ja millä tavoin yhdistysoikeuteen olennaisesti kuuluvat periaatteet kuten yhteisön oikeuskelpoisuuden kriteerit tai yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusvaatimus vaikuttavat yhdistyksen oikeuteen määrätä organisaatiostaan.[61]

---

[61] Normiluokituksen osalta voidaan kiinnittää huomiota Sundbyn tapaan jakaa oikeusnormit sääntöihin ja suuntaviivoihin. Sundbyn mukaan sääntö on normi, joka määrää ratkaisun, vaikkei sen tarvitse yksin täydellisesti ratkaista kysymystä. Suuntaviiva on ratkaisuun enemmän tai vähemmän vaikuttava tekijä, joka ei välttämättä määrää lopputulosta. Punnintanormi on Sundbyn luokituksessa väljäsisältöinen sääntö, joka edellyttää ratkaisun perustuvan punnintaan. Vaikka keskustelussa on pidetty sääntöjen ja suuntaviivojen eroa epäselvänä, suuntaviivojen esiinnostolla on haluttu kartoittaa niiden ja sääntöjen yhteispeliä sekä lisätä juristien tietoisuutta. Ks. *Sundby* s. 190–204 ja *Eckhoff* TfR 1980 s. 145–155. Kuusiniemi on soveltanut kyseistä normiluokitusta sitä edelleen kehitellen immisiotutkimuksessaan, jossa hän on hahmottanut immisioajattelun, periaatteiden ja suuntaviivojen suhteita mm. toteamalla, että kaikki periaatteet eivät ole suuntaviivoja mutta että kaikki suuntaviivatkaan eivät perustu periaatteisiin. Ks. *Kuusiniemi* s. 142–148. Yhdistysautonomian tutkimuksessa ei tällainen normiluokitus näytä olevan relevantti. Tämä havainnollistaa normiluokituksen käyttökelpoisuuden sidonnaisuutta kulloinkin tarkasteltavana olevaan oikeudenalaan ja sen piirissä lähemmin esiin tuleviin kysymyksiin. Tietynsisältöinen yhdistysautonomia vaikuttaa perusoikeustasolla optimointikäskyn tavoin oikeusperiaatteena. Siviilioikeuden tasolla se ilmenee erityisesti legaalinormien myötä usein sääntötyyppisesti. Yhdistysautonomiaan ei sisälly sellaista tavoitteellista elementtiä kuin suuntaviivoihin yleisesti. Tämän vuoksi ei ole yhtä luontevaa kuin muissa yhteyksissä puhua sen osalta ratkaisutoiminnasta, joka on normien mukaista ja tavoitteiden suuntaista.

4. Yhdistysautonomia vapausoikeusluokitusten ja ylikansallisen perusoikeuskäsityksen valossa

Yhdistysautonomia voi tulla rajatuksi myös muihin kuin yhdistystoimintaan perinteisesti kuuluviin elementteihin. Tämän mukaisesti voidaan kysyä, onko olemassa kvalifioitua yhdistymisvapautta tai yhdistysautonomiaa; onhan saatettu puhua kvalifioidusta sananvapaudesta.[62] Organisaatiokysymyksiin vaikutuksensa ulottavia oikeudellisia periaatteita ei näytä olevan, mutta yhdistysautonomian suhde sukupuolten väliseen tasa-arvoon on osoittautunut ongelmalliseksi samalla tavoin kuin vapauden ja tasa-arvon välinen suhde muissakin yhteyksissä.

> Tasa-arvolain 9 §:n 3 kohdan mukaan vain joko naisten tai miesten hyväksymistä yhdistyksen jäseneksi ei ole pidettävä syrjintänä, jos tämä perustuu yhdistyksen säännöissä olevaan nimenomaiseen määräykseen. Muussa tapauksessa kysymys on syrjinnästä. Tasa-arvolaissa on näin murrettu yhdistysten itsemääräämisoikeus, kun yhdistykset eivät voi valita jäseniään kaikissa tilanteissa vapaasti eli joutumatta tehosteiden kohteeksi.[63] Tämä on tapahtunut tavallista lainsäätämisjärjestystä käyttäen. Murtamisen voidaan sikäli sanoa tapahtuneen takaoven kautta, että yhdistymisvapaussäännökselle sisältöä antavassa, perusoikeussäännöstä konkretisoivassa laissa (yhdistyslaissa) yhdistysten itsemääräämisoikeudesta ei ole tingitty. Tämän periaatteen kantavuutta osoittaa se, että monopoliasemassa oleva palkansaaja- tai yrittäjäjärjestö on voinut evätä jäsenhakemuksia esim. poliittisin perustein minkään syrjintää koskevan sanktion kohteeksi joutumatta, vaikka kansalaisten työvoima on HM 6.2 §:n mukaan valtiovallan erityisessä suojeluksessa.[64] Kysymystä jäseneksipääsystä ns. olennaisen intressin perusteella ei olekaan nähty eri perusoikeuksien välisenä ristiriitana.[65]

---

[62] Ks. *Karapuu* OT 1986 s. 83, *Nieminen* 1990 A s. 256–257 ja *Viljanen* 1990 s. 256–257. Vrt. yleisemmin *Pöyhönen* 1988 s. 237.

[63] Ks. *Halila* 1988 A s. 26–27, *Bruun – Koskinen* s. 100–101, *Halila – Tarasti* s. 158–159 ja KM 1992:3 s. 263–264 sekä lain esitöistä HE 1985:57 s. 21 ja II LaVM 1986:4 s. 14.

[64] Ks. *Halila* 1988 A s. 27.

[65] Niemisen mukaan tasa-arvolain 9 §:n 3 kohdan vaatimuksella on varmistettu se, ettei eri sukupuolta olevien erilainen kohtelu jäseneksi hyväksymisessä voi perustua pelkästään yhdistyksen hallintoelimiin kuuluvien henkilöiden asenteisiin. Uskonnonvapaus- ja yhdistymisvapaussäännösten meneminen yhdenvertaisuussäännöksen edelle merkitsisi kuitenkin hänen mielestään sitä, että jos tasa-arvolaki olisi säädetty koskemaan uskonnollisia yhdyskuntia ja yhdistyksiä, se olisi ilmeisesti pitänyt säätää VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. *Nieminen* 1990 A s. 97–98. Tasa-arvolain sanktioiden kohdistaminen yhdistykseen saattaa kuitenkin merkitä yhdistysautonomian murtamista ja siten ka-

Yhdistymisvapauden määräytymisperusteiden selvittelyä voidaan ajatella hyödynnettävän mm. sen teorianmuodostuksen myötä, jota Karapuu on harjoittanut perusoikeuksien kehitystä tutkiessaan. Karapuu on jakanut vapauskonseption viiteen ryhmään siten, että niihin kuuluvat oikeudellinen, negatiivinen, faktinen, kollektiivinen ja kvalifioitu vapaus. Hän on itse käyttänyt käsite-erittelyään positiivisen ja negatiivisen yhdistymisvapauden selvittämiseen. Tällaisella karakterisoinnilla voidaankin selkeyttää kysymyksenasettelua. Niinpä saatetaan osoittaa, ettei hakeutumismahdollisuudesta yhdistyksen jäseneksi seuraa käsitteellisesti yhdistyksen velvollisuutta hyväksyä jäsenyyttä havitellutta jäseneksi. Asia riippuu siitä, miten se on järjestetty voimassa olevassa oikeudessa.[66]

Karapuun ryhmittelyjä ja vapaus-käsitteen hajottamista voidaan hyödyntää yhdistysautonomiatutkimuksessa ainakin tekemällä ero niiden tahojen välillä, joiden on oltava puuttumatta yhdistysten itsemääräämisoikeuteen. Tällaisia ovat sekä lainsäätäjänä että viranomaisena esiintyvä julkinen valta ja muut tahot, joita voivat olla liittoon kuuluva tai muu yhdistys sekä muukin ulkopuolinen. Sellaisena saattaa olla esim. yhdistyksen sponsori. Näiden etutahojen puuttumattomuusvaatimus voi ilmetä ja tulla esiin eri tavoin. Erittelyn rajat näkyvät siinä, ettei sen myötä voida sanoa, mitä *tietynsisältöinen* itsemääräämisoikeus tarkoittaa.[67]

---

joamista HM 10 §:ssä suojattuun vapauspiiriin. Suomessa ei ole ainakaan tähän asti esitetty, että HM 5 § koskisi myös yksityisoikeudellisen yhdistyksen jäsenyyttä hakevia ja että tasa-arvolain säätämisjärjestystä saatettaisiin puoltaa HM 5 §:n suuremmalla painoarvolla HM 10 §:ään sisältyvään yhdistysautonomiaan verrattuna. Perusoikeuksien asettaminen sellaisenaan tärkeysjärjestykseen on kestämätöntä. Perusoikeuksien suojaamat intressit saattavat sen sijaan yksittäisessä tilanteessa esiintyä intensiteetiltään erilaisina. Siksi voi olla tilaa sillekin tasa-arvolakia säädettäessä kenties esillä olleelle mutta ongelmalliselle ajatukselle, että tavallisella lailla lievästi loukataan yhtä perusoikeutta toisen perusoikeuden merkittävän edistämisen vuoksi. Ks. yleisistä taustanäkökohdista esim. *Hidén* OT 1971 s. 84–87. Niemisen tekstistä saa lisäksi sen vaikutelman, että YhdL 33.2 §:n mukainen jäsenten yhdenvertaisuus koskisi myös yhdistyksen jäsenyyttä hakevia. Ks. *Nieminen* 1990 A s. 98 av. 138. Tässä lainkohdassa on kuitenkin kysymys vain jäsenenä jo olevien suojasta. Vrt. jäseneksipääsyoikeudesta erityisesti Tanskan oikeuteen *Hasselbalch* s. 76–82, josta ilmenee, missä tilanteissa jäseneksi on voinut päästä olennaisen intressin perusteella. Tanskan oikeudessa esitetyt argumentit jäävät kuitenkin etäälle Suomen legaalinormien tulkinnasta ja perusoikeusperiaatteiden soveltamisesta.

[66] Ks. *Karapuu* OT 1986 s. 74 ss.

[67] Yhdistymisvapauteen liittyvien oikeussuojatarpeiden kannalta saatetaan pohtia sitäkin, voisiko itsemääräämisoikeus rajautua myös yhdistyksen omiin jäseniin. Toisinaan yhdistyksessä onkin niin vahva jäsen, että tämä voi esim. eroamisella uhaten vaikuttaa ohi edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän merkittävästi yhdistyksen toimintaan. Täl-

Edellä on omaksuttu sangen positivistinen perusoikeuskonseptio: yhdistymisvapaus määräytyy ensisijaisesti HM 10 §:n ja yhdistyslain säännösten perusteella. Silti voidaan muutamin sanoin tarkastella perusoikeusjärjestelmän klassisiin kuuluvaa kysymystä siitä, voiko yksittäisillä perusoikeuksilla – tässä tapauksessa yhdistymisvapaudella – olla ylipositiivista sisältöä. Tämä saattaisi perustua siihen, että kansainvälisellä tasolla olisi kehittynyt kansallisen oikeusjärjestyksen sisällöstä riippumaton yhdistysten itsemääräämisoikeuden ideaali, joka vaikuttaisi luonnonoikeuden tai Suomea muodollisesti sitomattomien ihmisoikeuksien tavoin yhdistysautonomian sisältöön.

Perusoikeustasolla yhdistysoikeus on erityisen kansallista ja samalla myös poliittista oikeutta. Lainsäädännön tai vakiintuneiden oikeuskäsitysten myötä itsemääräämisoikeuden rajat ovat piirtyneet eri maissa eri tavoin. Vaikutuksensa on ollut yhtäältä oikeushenkilöopin yleisillä perusteilla ja yhteisön oikeuskelpoisuuden kriteereillä sekä toisaalta itsemääräämisoikeuden erilaisella hahmottamisella. Tämä koskee niin autonomiaa vapauskäsitteenä kuin sitä, mitä on ymmärrettävä järjestödemokratialla ja mikä on sen vaikutus yhdistysjuridiikan perusteisiin. Kun yhdistysautonomialle ei ole riittävästi ylikansallisia kiinnekohtia, kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumattomasti ei saada vastausta siihenkään, onko yhdistysten itsemääräämisoikeus sillä tavoin vahvaksi käsitetty oikeus, että yhdistykset voisivat myös luopua siitä esim. liiton tai jonkin muun ulkopuolisen tahon hyväksi.

Vaikka yhdistysautonomiankin tarkastelu perusoikeutena on sidotumpaa yleisiin oikeuskäsityksiin ja teoreettiseen viitekehykseen kuin siviilioikeuspainotteinen yhdistysoikeus, ei ylipositiiviselle yhdistysautonomiakonseptiolle näytä olevan perusteita. Pohjoismaisessa yhdistysoikeudessa ei olekaan operoitu tällaisella opilla. Kysymyksenalaiseksi ei näin saateta asettaa sitä, että toimivaltajaostakin voidaan antaa HM 10.2 §:n mukaisesti säännöksiä lailla. Laissa on näin voitu säätää esim. siitä, miten puolueen päätöksenteko tapahtuu. Eduskuntaryhmää ei ole mainittu päätöksenteko-orgaanien joukossa. Esitetyistä syistä ei edes ylipositiivisen yhdistysautonomiakäsityksen varaan ole mahdollista perustaa sitä, että puolueen päätöksiä voisi tehdä eduskuntaryhmä.[68]

---

laista ei kuitenkaan ole luettu yhdistymisvapauden kohdealueeseen, vaan oikeussuojatien tarjoavat jäsenten välisiä suhteita koskevat säännökset kuten jäsenten yhdenvertaisuutta sääntelevä YhdL 33.2 §. Ks. siitä, miten ulkopuoliset eivät voi käyttää päätösvaltaa yhdistyksessä esim. *Saraviita* LM 1977 s. 808–810 ja *Halila – Tarasti* s. 220. Tähän teemaan palataan jäljempänä tutkimuksen 11 §:ssä.

[68] Eduskuntaryhmän asema puolueorganisaatiossa jää lähes kokonaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Ks. kuitenkin *Halila* 1991 s. 91.

5. Yhdistysautonomian systematisointia

5.1. Kohdealueittainen systematisointi

Yhdistysautonomian systematisointi oikeusinstituutiona voidaan perustaa lähinnä siihen, millä kohdealueilla itsemääräämisoikeus tulee kysymykseen. Tämän mukaisesti on rakennettavissa seuraava ryhmittely:

1. autonomia toimivaltajakokysymyksissä
   a. vaalit
   b. asiakysymykset
2. muuta päätöksentekoa koskeva kohdealue
   a. jäsenkysymyksistä päättäminen
   b. kokousmenettely
   c. muut asiat

Ryhmittelyn perustana on erityisesti tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoinen jako toimivaltajakokysymysten ja muiden seikkojen välillä. Kysymys on tarkoituksenmukaisuussyihin perustuvasta systematisoinnista, ei siitä, että itsemääräämisoikeuden sisältö olisi näillä kohdealueilla erilainen. Systematisointi on mahdollista perustaa myös siihen, onko kysymys yhdistyksen sääntöjen sisällöstä määräämisestä vai muista asioista. Tämänkään jaottelun piirissä autonomian sisältö ei määräydy eri tavoin. Tosiasiallista merkitystä on sen sijaan sillä, kontrolloiko rekisteriviranomainen yhdistyksessä omaksutun järjestelyn lainmukaisuutta.[69] Senkin mukaan voidaan ryh-

---

[69] Yhdistyslakiehdotusta perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä Saraviita huomautti, että yhdistymisvapauden reaalisuuden jättäminen ensi asteessa hallintoviranomaisen päätösvallan alaiseksi (rekisteröinti) on yhdistymisvapauden kannalta kielteistä. Hänen luonnehdintansa mukaan yhdistymisvapauden ydin on eräänlainen ennakkosensuurin kielto. Ks. *Saraviita* 1988 s. 3. (*Vuorinen* 1988 s. 14). Saraviidan kommentti on huomionarvoinen niin periaatteelliselta kuin käytännölliseltäkin kannalta erityisesti tämän tutkimuksen kolmannen luvun valossa. Sääntöjen viranomaistarkastukseen liittyy perusoikeusnäkökulma, jonka merkitystä on pyritty arvioimaan myös esillä olevassa tutkimuksessa. Ks. erityisesti s. 180. Saraviitakaan ei ole pitänyt normatiivijärjestelmää suoranaisesti yhdistymisvapauden vastaisena, niin kuin ei perusoikeuksien vastaisena ole pidetty muitakaan oikeushenkilörekisteröintejä sääntö- tai yhtiöjärjestystarkastuksineen. Ks. myös PerVL 1932:1, jossa oli kysymys siitä, millaisia vaatimuksia rekisteröitävälle yhdistykselle voidaan asettaa, jotta laki voidaan säätää ilman perustuslainsäätämisjärjestystä. Yhdistymisvapauden henkeen ei kuitenkaan sovi se, että oikeuskelpoisuuden saavuttaminen voi kestää viranomaistarkastuksessa pitkään ja että normatiiviperiaatteen soveltaminen on koettu ennakkosensuuriksi sanan kielteisimmässä merkityksessä. Ks. tästä myös PerVM 1980:30.

mittely tehdä, onko kyse (yhdistys)laissa säännellyistä vai muista autonomiakysymyksistä.

Yhdistysautonomia ei ole yhdistymisvapauden ulottuvuutena irrallaan yhdistymisvapauden muista elementeistä. Kuten jo esitetystä systematisoinnista ilmenee, itsemääräämisoikeus ulottuu jäsenkysymyksistä päättämiseen. Yhdistymisvapauden sisältöön vaikuttaa jännite yhtäältä yhdistyksen rajoittamattoman itsemääräämispyrkimyksen ja toisaalta jäsenyyttä havittelevien ja yhdistyksestä eroon pyrkivien välillä. Jos merkitystä olisi vain yhdistysautonomialla, voitaisiin ajatella, että yhdistykset saisivat päättää aina paitsi siitä, keitä ottavat jäsenikseen, myös siitä, millä edellytyksillä jäsen saa erota. Näin yksioikoisesti ja jäsenoikeuksista riippumattomasti ei yhdistymisvapaus ole meillä kuitenkaan määräytynyt.[70]

5.2. Perusoikeuskomitean ehdotus

Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan yhdistymisvapaudesta säädettäisiin HM 10 b §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jokaisella olisi yhdistymisvapaus. Siihen kuuluisivat oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen sekä osallistua sen toimintaan. Ehdotetun HM 1€ a §:n 1 momentin mukaan perusoikeuteen voitaisiin säätää lailla erikseen vain sellaisia rajoituksia, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten olisi oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.

Perusoikeuskomitean ehdotuksessa kiinnittyy huomio siihen, että yhdistymisvapauden ulottuvuudet on määrä osoittaa hallitusmuodossa. Laissa ei tosin sanottaisi, ettei yhdistymisvapauteen voisi kuulua mitään muita elementtejä, mutta sellaisten rakentuminen ja suhde laissa määriteltyihin osioihin olisi ongelmallinen em. perusoikeuksien rajoituksia koskevan ehdotuksenkin vuok-

---

[70] Yhdistyksestä eroaminen on toisinaan rinnastettu sopimuksen irtisanomiseen. Kysymyksessä on kuitenkin vain vertailukohta. Sopimukset ovat säännönmukaisesti irtisanottavissa, vaikkei mistään irtisanomisen ehdoista olisi sovittu. Ruotsissa yhdistysautonomia yhdistyksen oikeutena määrätä omista säännöistään on koettu pitkään niin vahvaksi oikeudeksi, että yhdistyksellä on ollut mahdollisuus rajoittaa jäsentensä eroamista asettamalla sen käyttämisen edellytykseksi yhdistyksen hyväksymisen. Sopimusoikeudessa tällaista ei voida vaatia: irtisanominen on yksipuolinen toimi, jonka pätevyys tai sopimuksenmukaisuus voi toki tulla tutkituksi tuomioistuimessa. Ks. *Hemström* 1988 s. 117–118 ja *Halila – Tarasti* s. 163–165.

si. Yhdistymisvapaudestahan ei enää edellytettäisi säädettäväksi lailla, vaan perustuslaissa kerrottaisiin millaisia rajoituksia perusoikeuksiin olisi mahdollista tehdä lakitasoisen sääntelyn myötä. Erityisen pulmallinen tilanne olisi yhdistysautonomian osalta. Sitähän ei ehdoteta mainittavaksi yhdistymisvapauteen kuuluvana oikeutena.[71]

Perusoikeuskomitean ehdotuksen toteutumisen myötä yhdistysautonomian perusoikeustasoinen sisältö voisi olla valinkauhassa, vaikkei muutoksiin ole ilmoitettu sinänsä pyrittävänkään. Lakitasoisessa sääntelyssä tai doktriinissa olisi hankala saada kiinnekohtia itsemääräämisoikeudesta perusoikeutena, kun se puuttuisi hallitusmuodosta toisin kuin muut vakiintuneet yhdistymisvapauden ulottuvuudet. Tähän liittyviä ongelmia ei käy sivuuttaminen vain sillä, että yhdistymisvapautta onkin määrä tarkastella hallitusmuodossa pelkästään kansalaisten eikä siis lainkaan yhdistysten kannalta. Säädösehdotuksesta ei ilmene tällaista tietoista näkökulmavalintaa. Se on yksipuolinen ja hämmentävä, vaikka se vaikuttaa loogiselta ja kirjoittamistavaltaan esteettisyyden vaatimukset täyttävältä.

Liittosuhteiden osalta on tähän asti voitu vedota siihen, ettei vuoden 1919 hallitusmuodossa ole otettu kantaa tähän eikä muihinkaan yhdistysautonomian kannalta keskeisiin perusoikeuskysymyksiin. Tilanne olisi uusi ja ongelmallinen, jos ei uudessa perusoikeussääntelyssä eikä edes sen esitöissä pyrittäisi hahmottamaan yhdistysautonomiaa ja sen ulottuvuuksia yhdenkään yhdistystyypin osalta. Perusoikeuksien sääntelyssä jätettäisiin näin ottamatta vastaan se haaste, jonka lainsäätäjä on asettanut hyväksyessään nykyiseen

---

[71] Yhdistysautonomiaan kuuluvia ulottuvuuksia on mainittu vain komiteanmietinnön perusteluissa. Yhdistymisvapauden lähtökohtana on näet ilmoitettu olevan se, että yhdistyksillä on sisäinen toimintavapaus. Edelleen on kerrottu, että yhdistykset voivat siten edelleen vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Mietinnön mukaan oikeus kuulua yhdistykseen ei siten anna yksityiselle henkilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen. Ks. KM 1992:3 s. 271. Samat asiat on mainittu perusoikeustyöryhmä 1992:n mietinnössä. Siinä on käytetty hieman kategorisempaa ilmaisua: »Yhdistymisvapauden perustana säilyisi yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus». Ks. s. 90. Kannanmääritykset kuvastavat sitä ajatusta, jonka perusteella yhdistysautonomia on olemassa (tietynsisältöisenä), vaikkei sitä mainita hallitusmuodossa yhdistymisvapauden ulottuvuuksien joukossa. Mietinnöissä on sivuutettu se, missä määrin laissa voidaan rajoittaa yhdistysten mahdollisuutta määrätä toiminnastaan säännöissään. Komiteanmietinnön edellä referoituun tekstiin onkin tehtävä se täydennys, että säännöt voidaan laatia laissa osoitetuissa rajoissa. Todettakoon, että lausuntokierroksella Suomen Työnantajain Keskusliitto ja Teollisuuden Keskusliitto pitivät ehdotettua yhdistymisvapauden ulottuvuuksien mainitsemista siksi ongelmallisena, että olisi parempi tyytyä entiseen tapaan lakivaraumaan. Ks. *Majuri* s. 71.

yhdistyslakiin uudentyyppisen yhdistysautonomiakonseption.[72] Tämä koskee erityisesti myös sitä, miten voidaan perustella perusoikeustasoisesti liiton henkilöjäsenten osallistumista YhdL 19 §:ssä säädetyin tavoin päätöksentekoon.[73]

> Ehdotettu sääntely olisi ongelmallinen yhdistysautonomian kannalta siinäkin, voitaisiinko yhdistysten itsemääräämisoikeuteen enää lukea oikeutta valita omat jäsenensä. Esitöiden viesti saattaa näet jäädä happamoitumisprosessin myötä unohduksiin, vaikkei tämä tunnukaan nyttemmin todennäköiseltä. Kehitys voisi silti lipua ainakin siihen, että (yhdistys)laissa katsottaisiin voitavan säätää (tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä) asiasta miten tahansa. Vaikkei yhdistyslakia muutettaisikaan, saatettaisiin mahdollisena pitää sitä, että jäsenyyttä havitteleva voisi nostaa tuomioistuimessa menestyksellisesti kanteen jäseneksipääsystä olennaisen intressin perusteella.
>
> Ongelmallista olisi myös se, että toisin kuin tähän asti yhdistymisvapauteen luettaisiin oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Vaikka tämä oikeus koskisikin vain yhdistyksen itsensä jäsenikseen valitsemia henkilöitä, saatettaisiin kysyä, voitaisiinko enää hyväksyä YhdL 25.2 ja 27.3 §:n mahdollistamia järjestelyjä, joilla jäsenen äänioikeus sidotaan maksuvelvollisuuden hoitamiseen tai se porrastetaan viime kädessä nollaäänisyydeksi. Tuolloinhan osallistumisoikeuteen luettavia hallinnoimisoikeuksia kavennetaan tuntuvasti. Jos näin ei voitaisi tehdä, menettelyä voitaisiin pitää nykyisen yhdistymisvapauskäsityksen mukaan puuttumisena yhdistysten itsemääräämisoikeuteen.[74]

---

[72] Keskustelua on syytä käydä siitä, missä määrin perusoikeuksia uudistettaessa on tartuttava ajankohtaisilta näyttäviin teemoihin. Ongelmia saattaa syntyä siitä, että perustuslakiin kirjataan säännöksiä sittemmin ohimenevän tilanteen varalta. Liittosuhteiden sääntely yhdistyslaissa ei kuitenkaan ole järjestelynä tilapäinen eikä merkitykseltään vähäpätöinen.

[73] Jos hallitusmuodossa ei mainita yhdistysautonomiaa (muiden) yhdistymisvapauden ulottuvuuksien joukossa, on ongelmana suhtautuminen muihin itsemääräämisoikeuden osa-alueisiin ja kysymyksiin kuin esitöissä kenties mainittuihin seikkoihin. Perusoikeuskomitean mietinnössä puhutaan vain yhdistysten oikeudesta valita jäsenensä. Tämä on huomionarvoista erityisesti siksi, että perusoikeuskomitean mietintö korostaa komitean omankin käsityksen mukaan »voimakkaasti aineellista perusoikeussuojaa menettelyllisen suojan rinnalla». Lakeja säädettäessä olisi komitean mielestä »toisin sanoen huolehdittava siitä, että lakiehdotus on sisällöllisesti sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa». Ks. KM 1992:3 s. 116. Hallitusmuodossa ei enää viitattaisi tavalliseen lakiin, jolla annetaan säännöksiä yhdistymisvapaudesta, vaan perustuslaissa itsessään osoitettaisiin ilman lakivaraumaa yhdistymisvapauden ulottuvuudet. Tällöin on sellainen elementti heikosti suojattu, jota ei mainita perustuslaissa (hallitusmuodossa). Näin on syytä todeta, vaikkei tarkoituksena ehkä olekaan ollut heikentää yhdistysautonomian suojaa.

[74] Perusoikeuskomitean mietinnön mukaan säädösehdotuksessa mainitut yhdistymisvapauden ulottuvuudet – osallistuminen yhdistyksen toimintaan mukaan luettuna – on tosin

6. Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden johtavat periaatteet

Yhdistymisvapauden sisältö vaikuttaa merkittävästi siihen, mitä pidetään yhdistysoikeuden yleisinä oppeina tai johtavina periaatteina. Yhdistymisvapaushan muovaa yhdistysoikeuden sisältöä myös siviilioikeuden tasolla. Yhdistymisvapauden ulottuvuudet eivät silti samastu yhdistysoikeuden johtavien periaatteiden kanssa, vaikka aineksissa on yhtäläisyyksiä. Niinpä esim. suoja yhdistyksen perusteetonta lakkauttamista vastaan on tärkeä yhdistymisvapauden elementti, mutta sen vaikutus ei ulotu kohdealueensa ulkopuolelle yhdistysoikeudelliseen ajatteluun eikä teorianmuodostukseen. Toiselta puolen kaikki nämä yleisten oppien piiriin kuulumista koskevat seikat eivät ilman muuta sisälly perusoikeusnormeille tunnusomaisiin muita normeja hierarkkisesti ylemmänasteisiin oikeudellisiin sääntöihin ja periaatteisiin.

On jossain määrin makuasia, mitä seikkoja sisällytetään yhdistysoikeuden johtaviin periaatteisiin. Enemmittä perusteluitta sellaisina voitaneen kuitenkin pitää ainakin positiivista ja negatiivista yhdistymisvapautta, yhdistysautonomiaa sekä jäsenten yhdenvertaisuutta.[75] Nämähän vaikuttavat olennai-

---

lainsäädäntökäytännössä johdettu jo nykyisestä hallitusmuodon 10 §:stä, joten tältä osin on kyse tapahtuneen kehityksen kirjaamisesta hallitusmuodon tekstiin. Ks. KM 1992:3 s. 271–272. Lausuma ei ole aivan ongelmaton. Kuten edellä on käynyt ilmi, osallistumisoikeutta ei ole yleensä luettu yhdistymisvapauden piiriin. Tämä koskee erityisesti ja nimenomaisesti nykyisen yhdistyslain esitöitä. Toimimisoikeudesta ovat puhuneet lähinnä Hidén ja Jyränki perustuslakivaliokunnassa yhdistyslakiehdotuksesta kuultuina asiantuntijoina. Ks. *Hidén* 1988 s. 1 ja *Jyränki* 1988 s. 1 (*Vuorinen* 1988 s. 1–2). Perusoikeuskomitean mietinnössä osallistumisoikeus näyttäytyy jäsenten hallinnoimisoikeuksina eikä yhdistyksille kuuluvana oikeutena määrätä organisaatiosta. Mahdollisuus osallistua jäsenenä yhdistyksen toimintaan rajoittaa oikeutta kaventaa lain säännöksin tai yhdistyksen sääntöjen määräyksin jäsenoikeuksia olemattomiin. Eri käsityksiä saatetaan kuitenkin esittää siitä, onko se myös yhdistymisvapauden ulottuvuus, ja jos on, niin minkä sisältöinen se voi olla. Kysymys on siitä, onko se vain osa yhdistysoikeuden yleisiä oppeja vai kenties yhdistysautonomiankin sisään rakennettu elementti. Kysymyksenasettelu on siviilioikeuden sääntelyn ja perusoikeuksien kannalta ongelmaton, jos osallistumisoikeus ymmärretään Suvirannan tavoin oikeudeksi osallistua yhdistyksen toimintaan viranomaisen tähän puuttumatta. Ks. *A. Suviranta* 1985 s. 102. Näin ei asiaa ole kuitenkaan esitetty komiteanmietinnössä.

[75] Yhdistysoikeuden johtavien periaatteiden määrittelyssä on keskeistä tietenkin se, mitä tällaisilla periaatteilla yleensä ymmärretään. Aarnion tavoin voidaan yleiset oikeusperiaatteet tyypitellä viiteen ryhmään seuraavasti: oikeuden ideologinen arvoperusta, positiiviset oikeusperiaatteet, yleistykset, ratkaisuperiaatteet ja systeeminulkoiset periaatteet. Ks. *Aarnio* 1989 s. 81–83. Tekstissä mainitut periaatteet ovat lähinnä Aarnion luo-

sesti siihen, ketkä ovat jäseninä mukana yhdistyksen toiminnassa sekä miten yhdistys on organisoitavissa ja sen toiminta järjestettävissä.[76] Jäsenten yhdenvertaisuutta ei ole luettu osaksi yhdistymisvapautta, mutta se vaikuttaa merkittävästi jäsenten asemaan yhdistyksissä ja mahdollisuuteen määrätä siitä. Yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusperiaatettakaan ei ole luokiteltu systematisoinneissa yhdistymisvapauden ulottuvuuksien joukkoon kenties sen ainakin perusoikeustasolla hankalasti määriteltävissä olevan sisällön vuoksi. Sen saatetaan tosin sanoa olevan jäljempänä arvioitavalla tavalla sisäänrakennettuna yhdistysautonomiakonseptioon. Voimassa olevan oikeuden myötä määräytyvät kansanvaltaisuusperiaatteen ääriviivat vaikuttavat toki yhdistysoikeudelliseen ajatteluun laajaltikin.

Yhdistymisvapauden ulottuvuudet ja alan johtavat periaatteet saattavat olla toisilleen vastakkaisia. Niinpä kansanvaltaisuusperiaate voi rajoittaa yhdistysautonomiaa – yhdistyksen oikeutta määrätä organisaatiostaan. Kun kansanvaltaisuusperiaate ei ole perusoikeustasoinen oikeus, ristiriitaa ei ole syntynyt sen ja yhdistysautonomian välillä lainsäätämisjärjestyskysymyksessä. Erityisesti toimivaltajaossa on kysymys lainsäätäjän tietoisista ja perusteluissakin avoimesti julkilausutuista ratkaisuista. Itsemääräämisoikeutta koskevien lainsäännösten pätevyyteen tai monissa kohdin edes tulkintaan ei siksi voida juuri vaikuttaa kansanvaltaisuusperiaatteella argumentoiden. Jos yhdistysautonomiaa koskevien seikkojen sääntelyssä on viitattu esitöissä kansanvaltaisuusnäkökohtiin tai jos ne ovat tulleet esiin ennakkopäätösluonteisten ratkaisujen perusteluissa, niillä on tietenkin sijansa voimassa olevan oikeuden sisällön osana.[77]

7. Yhdistysautonomian hahmotusta kotimaisessa doktriinissa

Yhdistysautonomia on jäänyt meillä oikeustutkimuksessa yhdistymisvapauden muiden ulottuvuuksien varjoon; HM 10 §:ään tukeutuvaa yhdistysautonomiatutkimusta ei ole juuri ollut. Tarkastelu on ollut melko ilmavaa,

---

kittelussa positiivisiksi oikeusperiaatteiksi mainittuja seikkoja. Yhdistysoikeudessakin voitaisiin toki rakentaa kuhunkin viiteen ryhmään luokiteltavia periaatteita.

[76] Ks. asiaan vaikuttavista näkökohdista esim. *Riitesuo* s. 4–6, *Woxholth* s. 83–88, *Hasselbalch* s. 36–40 ja *Hemström* 1988 s. 37–39.

[77] Ks. edellä s. 188–190 sekä HE 1988:64 s. 15, josta ilmenee, että kansanvaltaisuusperiaate on sisäänrakennettuna yhdistysautonomiakäsitykseen.

niin kuin Merikosken väitöskirjassaan yhdistysten itsemääräämisoikeudesta esittämä luonnehdinta osoittaa:

> »Se, mitä tässä on sanottu yhdistyksen jäsenen oikeuksista, osoittaa, että yhdistys sisältäpäin nähtynä on perusolemukseltaan demokraattinen ja että siinä ratkaiseva määräämisvalta kuuluu jäsenille. Ulospäin katsottuna, nimenomaan mikäli on kysymys jäsen- ja pääyhdistysten tai paikallisosastojen ja niiden keskusjärjestöjen välisistä suhteista, tämä sisältää sen, että yhdistykselle on ominaista itsemääräämisoikeus.»[78]

Itsemääräämisoikeutta lähemmin tarkastellessaan Merikoski keskittyi VYhdL 12 §:n tulkintaan liittosuhteiden kannalta. Tässäkin hänen autonomiakäsitykselleen oli tunnusomaista tukeutuminen jäsenistökeskeiseen demokratiakäsitykseen. Argumentointi yhdistyksen perusolemukseltaan demokraattisilla piirteillä johti kuitenkin päätelmien tekemiseen lain säännösten ohitse.

Jo Ståhlberg tarkasteli yhdistysten itsemääräämisoikeutta henkilöjäsenyhdistysten kannalta ja piti silmällä sitä, missä määrin liiton jäsenyhdistys voi olla velvollinen ottamaan huomioon liiton sääntöjä.[79] Erityistä yhdistysautonomian kartoitusta ei sisälly hänen tuotantoonsa. Sama koskee Kastaria, joka tosin kytki mahdollisuuden antaa säännöksiä yhdistymisvapaudesta lailla siihen, ettei yhdistysten itsemääräämisoikeutta sopimattomasti rajoiteta.[80] Tarkempia kiinnekohtia osoittamatta hän tavallaan kytki yhdistysautonomian rajat siihen, miten perusoikeuksista voidaan yleensäkin antaa tavallisella lailla säännöksiä, jotka eivät vaikuta perusoikeuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.

> Yhdistysautonomiadoktriinin ohuus perusoikeustasolla näkyy siinäkin, että itsemääräämisoikeuskysymyksistä kiinnostunut valtiosääntötutkija Saraviita ei vedonnut siihen päätösvallan delegoimista koskevien kannanottojensa tueksi. Saraviita näet katsoi, ettei Merikosken ja Kurkelan esittämä ja yhdistysrekisteritoimiston hyväksymä kielteinen kanta yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen mahdollisuudesta delegoida päätösvaltaa hallitukselle tai muille toimielimille ole ainoa ajateltavissa oleva. Saraviita perusti käsityksensä VYhdL 12.1 §:n sanamuotoon ja siihen, millä tavoin sen tulkinnassa voidaan vedota vastakohtaispäätelmään.[81] Yhdistysautonomianäkökulma olisi voinut

---

[78] Ks. *Merikoski* 1935 s. 76.
[79] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 173–174.
[80] Ks. *Kastari* 1972 s. 225.
[81] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806. Vrt. *Merikoski – Kurkela* s. 91.

> tuoda tarkasteluun uusia piirteitä myös siviilioikeustasoisesti pyrittäessä horjuttamaan vallitsevaa tulkintaa tässä toimivaltajakokysymyksessä, johon palataan jäljempänä.[82]

Yhdistysautonomia ei ollut olennaisella tavalla esillä toteutumatta jääneissä lainmuutosehdotuksissa, vaikka niissä jouduttiin sivuamaan ja käsittelemään sen määräytymiseen vaikuttavia seikkoja. Merikosken vuonna 1949 valmistuneessa ehdotuksessa oli tosin esillä käytännön tarpeesta johtunut kysymys siitä, onko yhdistyksellä oltava yhä oikeus valita omat jäsenensä. Tämä antoi Merikoskelle aiheen pohtia, missä määrin on aihetta luopua liberaalista yhdistymisvapausperiaatteesta, niin kuin hän asian ilmaisi. Kannanmääritys osoitti, että (silloisen) yhdistysautonomiakäsityksen mukaan yhdistyksellä oli (aina) oikeus valita jäsenensä. Merikoski ei kuitenkaan ryhtynyt tarkastelemaan laajemmin yhdistysautonomian sisältöä tai arvioimaan sitä uudelleen.[83] Yhdistysautonomiaan ei puolestaan käyty käsiksi lainkaan vuonna 1976 valmistuneessa oikeusministeriön työryhmän mietinnössä »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä».[84]

Nykyistä yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä yhdistysautonomiaa on hahmoteltu seuraavasti:

> »Hallitusmuodon 10 §:n tarkoituksena on turvata kansalaisten yhdistymisvapaus suhteessa julkiseen valtaan. Jotta yhdistymisvapaus

---

[82] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 95–99, vrt. *Halila – Tarasti* s. 219–220 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[83] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 462.

[84] Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä ei eritelty systemaattisesti yhdistymisvapauden ulottuvuuksia. Työryhmä oli koottu pääosin julkisoikeuden asiantuntijoista, ja julkisoikeudellinen näkökulma oli työryhmän mietinnössä verrattain vahva. Jaksossa »Kansainvälisten sopimusten ja perustuslain yhdistymisvapaudelle antama turva» käsiteltiin myös poliittisia perusoikeuksia osana Suomen oikeusjärjestystä. Tässäkään ei pyritty selvittämään sitä, mitä oikeuksia sisältyy yhdistymisvapauteen, vaan tarkastelussa liikuttiin korkeammalla abstraktiotasolla. Ks. OM 1976:11 s. 15–20. Yhdistysautonomiankin kannalta tärkeän HM 10.2 §:n tulkinnan työryhmä tavallaan sivuutti kertomalla olevan käytännössä tärkeää, millaisia säännöksiä perusoikeuksien käyttämisestä voidaan antaa lailla ja mitkä järjestelyt jäävät valtuutuksen ulkopuolelle. Ks. OM 1976:11 s. 19. Yhdistyksen jäsenyyttä koskevassa jaksossa mainittiin kenties hieman yllättäen, että on kiistanalaista, sisältyykö negatiivisen yhdistymisvapauden periaate HM 10 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden piiriin. Ks. OM 1976:11 s. 111. Tämän jälkeen kerrottiin, että joissakin tapauksissa voidaan keskustella periaatteellisella tasolla oikeudesta päästä yhdistyksen jäseneksi. Asiaa ei näin arvioitu tämän osakysymyksen niin kuin ei yhdistyksen muunkaan päätöksenteon kannalta yhdistysautonomianäkökulmasta. Yhdistysautonomia oli näin juurtunut 1970-luvun puolimaissa varsin huonosti mieliin asiantuntevassakin auditoriossa.

> voisi toteutua, on yhdistyksen itsensä voitava mahdollisimman laajalti päättää, miten sen sisäinen toiminta ja menettelymuodot on tarkoituksenmukaisinta järjestää yhdistyksen tarkoitusperien edistämiseksi. — Yhdistyksen itsemääräämisoikeus sisältää myös sen, ettei julkisen vallan eikä muunkaan ulkopuolisen tahon tule voida määrätä asiakysymyksissä yhdistysten päätöksiä.»[85]

Yhdistysautonomiaan on hallituksen esityksessä perustellusti sisällytetty se, ettei julkinen valta puutu yhdistyksen päätösvallan käyttämiseen. Yksityiskohtaista määrittelyä ei ole tässäkään esitetty siitä, missä rajoissa yhdistysautonomia huomioon ottaen voidaan antaa tavallisella lailla säännöksiä yhdistyksen sisäisestä toiminnasta ja miten yhdistysautonomia vaikuttaa (suoraan) siviilioikeudellisella tasolla.

Perusoikeuskeskustelussa on ollut Suomessakin viime vuosina esillä diskursiivisen menettelyn ideaali, jonka mukaan lainsäädäntötavoitteita asettaisivat myös yhteisöön kuuluvat eli asianosaistahot. Doktriinissa on niin ikään pohdittu sitä, voitaisiinko oppi valtion ja yhteiskunnan erottelusta tältä osin jotenkin häivyttää. Kysymykset säännellystä autonomiasta ja tavoitteenasetteluun osallistuvasta keskustelevasta yhteisöstä ovat kokeneet mielekkäiksi varsinkin ne, jotka ovat puhuneet sosiaalivaltion kriisistä.[86] Yhdistysautonomiaan tämä keskustelu ei ole ulottunut, vaikka siinä on oikeastaan kysymys samasta asiasta ja vielä vähemmän korkealla abstraktiotasolla. Esillä olevan tutkimuksen strategiaan ei kuulu tähän debattiin osallistuminen, joka kuitenkin antaisi mahdollisuuden sekä historialliseen että järjestötyyppikohtaiseen erittelyyn.

C »Toimivaltajakoautonomian» erityispiirteitä

1. Ongelmista normeihin

1.1. Dogmit

Perinteisen yhdistysautonomiakäsityksen sisältö voidaan kiteyttää Suomessa toimivaltajakokysymyksissä kahteen dogmiin. Ensiksikin jokainen oikeuskelpoinen yhdistys tekee itse omat päätöksensä. Yhdistys ei tämän mukaisesti voi luovuttaa päätösvaltaansa ulkopuolisille. Toiseksi yhdistykselle

---

[85] Ks. HE 1988:64 s. 15.

[86] Ks. erityisesti *Tuori* 1990 s. 243 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

kuuluva itsemääräämisoikeus on samastunut jäsenten itsemääräämisoikeuden kanssa. Itsemääräämisoikeus kuuluu jäsenille (tai näihin rinnastuville valtuutetuille), jotka eivät voi luopua siitä muuten kuin rajoitetusti yhdistyksen muiden ryhmien hyväksi. Oppi pohjautuu edellä tarkasteltuihin suomalaisen yhdistysautonomiakonseption yleisiin perusteisiin – niin perusoikeusnäkökohtiin kuin siviilioikeudellisiinkin seikkoihin. Siihen ovat vaikuttaneet vahvasti myös historialliset tekijät, jotka ovat niin ikään olleet edellä esillä.

Aikaisempi yhdistyslaki tuntui rakentuvan paljossa edellä esiteltyjen toimivaltajakoautonomiaa koskevien dogmien varaan, mutta vallitsevan yhdistysautonomiakäsityksen mukaan dogmeista ei pidetty ehdottomasti kiinni, vaikkei tätä ollut aina huomattukaan. Nykyisessä yhdistyslaissa liittosuhteiden sääntely poikkeaa eräin kohdin selvästikin (vanhasta) autonomiakäsityksestä. Siksi on syytä selvittää, missä määrin tämä antaa aiheen tarkistaa autonomiakäsityksiä ja mikä on puolestaan toimivaltajakoa koskevan autonomian ja muun yhdistysoikeuden välinen suhde.

1.2. Oppi ja järjestötarpeet

Yhdistystoiminnassa on ollut vuosikymmeniä pyrkimyksiä murtautua edellä hahmotellun autonomiaopin rajojen ulkopuolelle. On kysytty, voisiko yhdistysten itsemääräämisoikeus toteutua ei vain oikeuskelpoisten yhdistysten vaan myös liittojen tasolla. Tässä tapauksessa yläyhdistys voisi luopua itsemääräämisoikeudestaan alayhdistysten hyväksi ja – mikä olisi tavallisempaa – päinvastoin alayhdistykset yläyhdistyksen hyväksi. Yhdistysidentiteetin ja itsemääräämisoikeuden perusta olisi tällöin siinä, että yhdistys on itse päättänyt rajoittaa päätöksenteko-oikeuttaan järjestökokonaisuuden tarkoituksia palvelevalla tavalla. Järjestötarpeet ovat antaneet aiheen myös vähäisempään autonomiaopin uudelleen arviointiin eli siihen, että yhdistyksen päätöksenteko voitaisiin sitoa tavalla tai toisella muun yhdistyksen (liiton) myötävaikutukseen.

Järjestöissä on niin ikään haviteltu sellaista autonomiatulkintaa, jonka perusteella jäsenet tai valtuutetut voisivat luopua päätösvallasta esim. yhdistykseen vain välillisesti jäsenenä kuuluville tai erityisesti puolueissa kannattajille taikka muille sidosryhmille kuten eduskunta- tai kunnanvaltuustoryhmälle.[87] Edelleen on ollut tarvetta sille, että itsemääräämisoikeuden nimissä päätösvaltaa voitaisiin delegoida tuntuvasti enemmän kuin yhdistysoikeudessa

[87] Ks. *Halila* 1991 s. 59 ja 106–107.

on pidetty mahdollisena. Samoin on tavoiteltu sitä, että sääntöihin voitaisiin ottaa sellaisia kelpoisuusehtoja ja kiintiöintimääräyksiä, joita ei ole pidetty mahdollisena perinteisen yhdistysautonomiakäsityksen vuoksi.

1.3. Teeseistä antiteesiin

Perinteistä toimivaltajakoa koskevaa yhdistysautonomiakäsitystä voidaan dialektisuutta tavoitellen luonnehtia tässä teesiksi. Vastaavasti saatetaan kutsua antiteesiksi järjestötarpeista juurensa juontavia hahmotuksia, joilla on pyritty perustelemaan vastakkaista autonomiaoppia. Ennen yksityiskohtiin paneutumista ja mahdolliseen synteesiin päätymistä on kenties paikallaan tarkastella muutamia yleisiä seikkoja, joilla saatetaan perustella erilaisia autonomiakäsityksiä.

Skolastiselle teologialle ja filosofialle tunnusomaisena saatetaan pitää kysymystä siitä, voiko Jumala luoda niin painavan kiven, ettei jaksa sitä nostaa. Kysymystä voidaan pitää epämielekkäänä kenties siksi, että se liittyy metafysiikkaan, tai ylimalkaan väärin asetettuna, kun siihen ei tunnu löytyvän järkiperäistä vastausta. Yhdistysautonomian kannalta se on kuitenkin ajatuksia herättävä. Edellä luonnehdittu antiteesihän perustuu paljolti sen varaan, että itsemääräämisoikeudesta on voitava luopuakin. Saatetaan kuitenkin pohtia, onko tämäkään kysymys oikein asetettu. Liittyykö oikeuden absoluuttisuuteen se, ettei siitä saa luopuakaan, eli tavallaan se, ettei siitä voi rajattomasti disponoida (luoda niin isoa kiveä, ettei sen edessä enää olekaan kaikkivoimainen)? Oikeudelliselta kannalta kysymys on sinänsä mielekäs, mutta kiinnekohtia vastausta varten ei saada yleisestä abstrahoinnista vaan oikeusjärjestyksen sisällöstä.[88]

Oikeusjärjestyksessä on jouduttu ratkaisemaan useissa tapauksissa se, missä määrin voi luopua itsemääräämisoikeudesta tai tietyllä kohdealueella olevasta ehdottomasta oikeudellisesta vallasta. Julkisoikeudessa kysymyksenasettelu on hieman toinen kuin yksityisoikeudessa, mutta julkisoikeudellisiin yksiköihin tapahtuva vertailu ei silti ole tässä merkityksetön. Siksi onkin paikallaan todeta, ettei julkisoikeudellisen yksikön autonomia tai omnipotenssi ole ilman muuta merkinnyt mahdollisuutta luopua vapaasti toimivallasta. Niinpä eduskunta ei voi rajoituksetta delegoida lainsäädäntövaltaansa.[89] Sama koskee kunnallista itsehallintoa, onpa kyse luopumisesta ylöspäin

[88] Jäljempänä paneudutaan siihen, onko perusoikeusdogmatiikasta saatavissa tukea esitettyyn liittosuhteen sisäiseen problematiikkaan.

[89] Asiassa voidaan tyytyä viittaamaan yleisesti *Sipposen* väitöskirjaan lainsäädäntövallan delegoimisesta.

(valtion orgaaneille) tai alaspäin (esim. paikallisyhdistyksille).[90] Syy omaksutulle järjestelylle voi olla osaksi siinä, ettei toimivallasta luopuminen perustuisi kuitenkaan tahdonautonomiaan. Kysymys voi olla myös vähemmistön oikeuksien turvaamisesta sekä tarkoituksenmukaiseksi havaitusta valtahierarkiasta. Asetelma on hieman samantyyppinen kuin yhdistystoiminnankin sääntelyssä.

Jos yhdistysoikeudessa sallittaisiin autonomiaperiaatteen tulkinnan myötä kiinteän liiton rakentaminen, olisi aiheellista kysyä, kuinka vapaaehtoisesti jäsenyhdistykset ovat siinä mukana. Liittymällä kiinteään liittoon yhdistys sitoisi tosiasiallisesti paitsi silloiset myös tulevat jäsenensä toimimaan järjestökokonaisuudessa säännöillä, joissa jäsenjärjestöjen itsenäisyydestä on tingitty. Kuinka tietoista tämä olisi, riippuisi osaltaan siitä, onko järjestelyistä määrätty paitsi liiton myös jäsenjärjestöjen säännöissä. Kuten jäljempänä havaitaan, yhdistysautonomian ongelmat eivät ratkea liittosuhteissa vain sillä, että jäsenyhdistysten on noudatettava liiton sääntöjä – toisin kuin KHO:n päätöksestä 23.9.1953 T 4106 saatettaisiin päätellä. Olennaistahan on se, mihin yhdistyksellä itsellään on ollut lupa sitoutua tai mihin liitto on saattanut yhdistyksen sitoa.

Liitosta on tietenkin mahdollisuus erota, ja itsemääräämisoikeuden voi palauttaa perustamalla uuden järjestön. Institutionaalisissa järjestökokonaisuuksissa tämä ei kuitenkaan käy aivan helposti päinsä. Siksi se ei ole erityisen vahva järjestöpoliittinen argumentti kuvaillun autonomiatulkinnan puolesta.

Niin edellä luonnehdittua toimivaltajakoautonomian teesiä kuin antiteesiäkin saatetaan perustella demokratiavaatimuksesta käsin. Järjestödemokratian mukaisena voidaan ajatella pidettävän paitsi päätösvallan kuulumista jäsenille tai näiden edustajille oikeuskelpoisissa yhdistyksissä myös järjestökokonaisuuden tasolla toteutuvaa demokratiaa. Demokratiaa sovelletaan ja siihen vedotaan yhteiskunnassa monilla muillakin tasoilla kuten valtiollisessa elämässä ja kunnissa sekä yhteistoiminnassa yrityksissä ja oppilaitoksissa. Erilaisia demokratiakäsityksiä ja osallistumisjärjestelmiä voidaan perustella niin ideologisin syin kuin käytännöllisten ja pragmaattistenkin seikkojen

[90] Ks. *Holopainen* 1969 s. 275–286, jossa tämä korostaa, ettei kunnallinen itsehallinto ole lähtöisin valtiosta vaan että se perustuu oikeusjärjestykseen sinänsä. Itsehallinnon käsitteen myötä ei näin voida suorittaa ajatusoperaatiota siitä, olisiko itsehallinnosta mahdollista myös luopua. Tämä ajatuksenkulku soveltuu myös yhdistysoikeuteen. Ks. lisäksi *Mäenpää* 1989 A s. 158–160, jossa kunnallisesta itsehallinnosta luopumista arvioidaan sekä kunnallisen päätöksenteon reaalisuuden ja demokraattisuuden että itsehallintoa koskevan opin valossa operoimatta abstraktisella autonomiakäsitteellä.

myötä. Taustaideologia ja yhteiskuntateoreettinen demokratiakäsitys on ollut pohjana mm. demokraattiselle sentralismille, johon on sisältynyt itsetäydentävyysperiaate ylimmällä tasolla.

> Monipuoluejärjestelmän maissa on toteutettu hyvin erilaisia järjestelyjä parlamenttivaaleissa. Tähän ovat vaikuttaneet demokratiakäsitysten ohella mm. poliittinen kulttuuri ja perinne. Missään ei ole sanottu, että mikään yleensä käytössä oleva vaalitapa olisi täysin poissuljettu oikeusjärjestyksen perusteita koskevien seikkojen vuoksi, vaikka demokratian toteutumisesta eri vaihtoehdoissa voidaan keskustella: onko yhden hengen vaalipiiri monen hengen vaalipiiriä kansanvaltaisempi, jos valittavana on yhtä useampi henkilö, miten demokratia toteutuu enemmistö- tai suhteellista vaalia käytettäessä sekä miten äänestäjien vaikutusmahdollisuuksiin on suhtauduttava ääni- ja ehdokasasettelukynnysten sekä vaalituloksen laskentajärjestelyjen kannalta.[91]

Yhdistysten päätäntävallan käyttämisessä on niin meillä kuin muuallakin ollut enemmän sijaa erilaisille demokratiakäsityksille kuin valtiollisen demokratian piirissä. Parlamenttivaaleissa ja valtiollisessa demokratiassa yleensäkin voi olla kerrallaan käytössä vain yksi demokratiakäsitys yksityiskohtaisine sovelluksineen. Yhdistysoikeudessa ei sen sijaan olla ilman muuta sidottuja yhteen vaihtoehtoon. Kaikissa yhdistyksissä ei tarvitse noudattaa samanlaista demokratiakäsitystä, jos erilaisuus sallitaan lainsäädännössä taikka, jos sellaista ei ole, alan käytännössä ja doktriinissa.

Yhdistysautonomia ei ole perusoikeutena niin väljäsisältöinen, että mikä tahansa ajateltavissa oleva demokratiakäsitys kuuluisi ilman muuta sen piiriin. Edellä luonnehditut teesi ja antiteesi vaikuttavat kuitenkin kumpikin demokratiakäsityksiltään sellaisilta, että ne voitaisiin ottaa niin perusoikeustasoisen kuin siviilioikeudellisenkin sääntelyn pohjaksi. Jos jompikumpi on joko sellaisenaan tai modifioituna yhdistyslainsäädännön esikuvana ja siten vaikuttamassa yhdistysten organisoitumismahdollisuuksiin, järjestelyä saatetaan pitää perusoikeusnäkökulmasta tietyin edellytyksin hyväksyttävänä.

Asiaan vaikuttaa myös se, millainen on toimivaltajakoa koskeva yhdistysautonomia perusoikeutena. Perustana voivat olla yhteiskunnassa yleisesti vallitsevat demokratiakäsitykset, yhdistystoiminnan tarkoitusta koskeva analyysi sekä itsemääräämisoikeuden ja muiden yhdistysoikeudellisten periaatteiden välinen punninta. Kunkin maan yhdistysoikeuden yleisissä opeissa on kehitelty periaatteita »oikeasta» yhdistyksestä ja organisaation perusrungosta sekä jäsenten hallinnoimisoikeuksista, ja ne vaikuttavat yhdistysautonomian

---

[91] Ks. esim. KM 1984:1 s. 99 ss., *Halila* 1991 s. 169 ss. ja KM 1989:38 s. 22–25.

määräytymiseen. Jos lainsäätäjä on esittänyt yhdistysdemokratiasta käsityksensä, jonka legitiimisyyttä tai ajanmukaisuutta ei käy kiistäminen, yhdistysautonomian rajoja ei voida hevin piirtää siitä poikkeavasti. Yhdistyslaki vaikuttaa joka tapauksessa yhdistysautonomiaan oikeusinstituutiona ja tältä osin myös sellaisiin seikkoihin, jotka eivät ole perusoikeusnäkökulmasta kiintoisia.

2. Doktriini vanhan yhdistyslain aikana

2.1. Vallitseva käsitys

Vuoden 1919 yhdistyslain säätämisen jälkeen yhdistysautonomiakäsitys rakentui Suomessa sen varaan, että oikeuskelpoinen yhdistys tekee itse päätöksensä. Tämä Ruotsin oikeudesta poikkeava kanta vaikutti myös yhdistysten sääntöihin ja yhdistystodellisuuteen. Ennen pitkää ei kuitenkaan tyydyttänyt se, ettei yhdistys voisi mitenkään sitoa päätöksentekoa liiton myötävaikutukseen. Yhdistysten sääntöihin hyväksyttiin viranomaistarkastuksessa määräyksiä, joiden mukaan yhdistysten oli pyydettävä liitolta lausuntoa päätöksestään tai alistettava se liiton hyväksyttäväksi. Jälkikäteen suoritettavaksi jäi asian legitimointi, sen sisällyttäminen perusoikeuskonseptioon.[92]

Kunnallisoikeudessa oli vakiintunut 1920-luvulla Ståhlbergin esittämä käsitys, jonka mukaan päätöksen alistaminen ei merkitse päätäntävallan siirtämistä, koska päätöstä ei näissä tapauksissa voida enää muuttaa vaan ainoastaan jättää vahvistamatta. Myöskään velvollisuus pyytää lausuntoa ei merkinnyt päätäntävallan siirtymistä sille, jolta lausuntoa pyydettiin.[93] Kun yhdistysoikeudellisessa argumentoinnissa ei tuolloin ollut samalla tavoin kuin nykyisin eroa valtiosääntö-, hallinto- tai siviilioikeudellisten perusteiden välillä, oli ajateltavissa, että hallinto-oikeudellinen malli oli hyväksyttävissä luontevasti yhdistysautonomiaa varten. Kummassakin tapauksessa päätöksenteon sitominen ulkopuolisen myötävaikutukseen on autonomiasta tinkimättä mahdollista, kun ulkopuolinen ei voi muuttaa oikeudellisesti sitovalla tavalla päätöstä. Tällaistahan ei ollut kielletty eikä liioin sallittukaan yhdistyslainsäädännössä.

Esitettyä kantaa on mahdollista kehitellä siten, että liitto tai jokin muu ulkopuolinen taho voi estää yhdistyksen päätöksenteon niissä asioissa, jois-

---

[92] Ks. s. 286–288 ja 289–290.

[93] Ks. *Ståhlberg* 1928 s. 274–279.

sa päätöksiä ei välttämättä tarvita. Yhdistysautonomian kannalta ei näin olisi estettä esim. sille, että yhdistys voisi sääntöjensä mukaan muuttaa sääntöjään vain, jos liitto antaa tähän suostumuksensa. Sen sijaan esim. hallituksen valinnasta ja muista yhdistyksessä välttämättä ratkaistavaksi tulevista asioista yhdistyksellä olisi oltava oikeus päättää vapaasti. Säännöissä voitaisiin ilmeisesti tällaisissakin asioissa velvoittaa yhdistys hankkimaan oikeudellisesti sitomaton liiton mielipide ennen päätöksen tekemistä.[94]

Ståhlberg meni niinkin pitkälle, että täysin itsenäisesti määrääväksi yhdistykseksi pääseminen saattaa vaatia liitosta eroamista.[95] Ståhlbergin esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, millä tavoin yhdistyksen itsemääräämisoikeutta oli hänen mielestään mahdollista kaventaa liiton hyväksi ja miten tämä oli perusteltavissa yhdistysautonomian kannalta. Liitosta eroamisen osalta hän viittasi VYhdL 11.1 §:ään tekemättä lähemmin selkoa siitä, millä tavoin liitto tai yhdistys voi vaikeuttaa eroamista.[96] Hieman avoimeksi jäi se, oliko yhdistyksen itsemääräämisoikeutta mahdollista rajoittaa pelkästään liiton sääntöjen määräyksillä vai oliko siitä määrättävä myös yhdistyksen omissa säännöissä. Jos hänen tekstiään tulkitsee niin, etteivät disponointitoimet yhdistyksen säännöissä olisi olleet välttämättömiä, itsemääräämisoikeuden rajoittaminen olisi hänen konseptiossaan käynyt päinsä helpommin kuin sitä nyttemmin pidetään mahdollisena autonomiaperiaatteen vuoksi. Oppihistoriallisen kontinuiteetin kannalta on joka tapauksessa huomionarvoista, että Ståhlbergin mielestä itsemääräämisoikeutta saatettiin arvioida myös liittotasoisena kysymyksenä.

Ståhlbergin esityksessä ei ollut kysymys varsinaisesta perusoikeustasoisesta erittelystä vaan vain sen arvioimisesta, mitä oikeastaan merkitsee autonomian perusasia, päätösvallan pitäminen yhdistyksen omissa käsissä. Merikoskellakaan ei ollut muutamaa vuotta myöhemmin julkaistussa väitöskirjassa toimivaltajakokysymyksiin selkeää perusoikeusnäkökulmaa. Merikoski käytti ilmaisua yhdistyksen itsemääräämisoikeus tavalla, josta saattoi saada jopa sen käsityksen, ettei sen käsitesisältökään antaisi mahdollisuutta liittokokonaisuudessa toteutuvalle yhdistysautonomialle.[97]

Merikosken mielestä yhdistyksen jäsenoikeuksia koskeva lainoppi osoitti, että sisältäpäin nähtynä yhdistys on perusolemukseltaan demokraattinen ja

---

[94] Vrt. yksimielisyysvaatimusta yhdistyksen päätöksenteossa *Halila – Tarasti* s. 300 ja *Riitesuo* s. 372–373 ja 410–411; kysymys on siitä, millaisia rajoituksia yhdistys voi toiminnan muuttamiseksi itselleen asettaa.

[95] Ks. *Ståhlberg* LM 1931 s. 321.

[96] Ks. *Ståhlberg* LM 1931 s. 321 ja *Ståhlberg* 1931 s. 174.

[97] Ks. *Merikoski* 1935 s. 76.

että siinä ratkaiseva määräämisvalta kuuluu jäsenille. Hänen mukaansa tämä merkitsi ulkoapäin katsottuna sitä, että yhdistyksillä on itsemääräämisoikeus, josta ei voinut luopua Merikosken absoluuttisena pitämän VYhdL 12 §:n mukaan.[98]

Merikosken itsemääräämiskonseptiossa on tunnusomaista jäsenistökeskeisyys. Hänen mukaansa yhdistysautonomia tarkoitti jäsenistön itsenäistä päätösvaltaa. Yhdistyslakikommentaarissa (Merikoski – Kurkela) on mainittu, että VYhdL 12.3 §:n liittoäänestyksen kautta on mahdollista ratkaista joitakin erityisiä kysymyksiä. Liittoäänestyksellä ei sen sijaan voinut Merikosken ja Kurkelan mukaan syrjäyttää yhdistyksen päättäviä elimiä, sen kokousta ja valtuutettuja; liittoäänestysmenettelyn kautta ei saisi missään tapauksessa tehdä merkityksettömäksi sitä valvontaa, jota yhdistyksen päättävät elimet harjoittavat yhdistyksen toimeenpaneviin elimiin nähden.[99]

Merikosken ja Kurkelan tarkastelussa ei ollut kyse sanan nykyaikaisessa merkityksessä perusoikeustasoisesta argumentoinnista vaan yhdistysoikeuden yleisten oppien soveltamisesta. Autonomiakytkentä on kuitenkin siinä, että aikaisemman lain mukaisessa liittoäänestyksessä päätösvaltaa käyttivät jäsenyhdistyksien jäsenet eivätkä jäsenyhdistyksien edustajat. Tällaisen välillisen demokratian voitiin sanoa merkitsevän päätösvallan siirtämistä pois yhdistykseltä. VYhdL 12.3 §:ssä ei kuitenkaan ollut rajoitettu liittoäänestyksen käyttöalaa muuten kuin niin, että sitä voitiin käyttää joko säännöissä määrätyissä asioissa tai kun hallitus tahi valtuutetut niin päättävät. Siksi Merikosken ja Kurkelan »jäsenistökeskeinen» kanta vaikuttaa aika pitkälle menevältä.

Tarkasteltiinpa asiaa jäsenistön tai itsemääräämisoikeuden kannalta, VYhdL 12.3 § oli poikkeus pääsäännöstä. Ei ollut mitään »asian luontoa», jonka mukaan tätä lainkohtaa olisi tullut tulkita sanamuodon vastaisesti. Perusoikeustasoisesti Merikosken ja Kurkelan argumentointi merkitsi sitä, ettei itsemääräämisoikeudesta voinut luopua muuten kuin rajoitetusti edes lain sallimissa tapauksissa. Heidän laintulkinnassaan HM 10 §:stä johdettavia periaatteita sovellettiin tavallaan osaksi (liittoäänestystä koskevan) VYhdL 12.3 §:n asemesta ja (jäsenten päätösvaltaa koskevan) VYhdL 12.1 §:ää VYhdL 12.3 §:n edellä. VYhdL 12.3 §:stä oli lain voimassaoloaikana vain vähän soveltamiskäytäntöä, ja Merikosken ja Kurkelan kannanotto oli pitkälti vain periaateluonteinen. Tarkempi sääntöjen ja periaatteiden välinen rajankäynti jäi asiassa siksi suorittamatta.

---

[98] Ks. *Merikoski* 1935 s. 76–77.

[99] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 65–66.

Väitöskirjassaan Merikoski katsoi, että yhdistys voi esim. liittymällä jäseneksi johonkin toiseen yhdistykseen sitoutua toimimaan määrätyllä tavalla. Periaatteessa yhdistys säilyttäisi silloinkin hänen mukaansa itsemääräämisoikeutensa, koska se voi milloin tahansa päättää erota pääyhdistyksestä ja siten vapauttaa itsensä niistä toimintavapauden rajoituksista, joita pääyhdistykseen kuuluminen sille asettaa.[100] Merikosken argumentointi oli tässä perusoikeustasoista: itsemääräämisoikeudesta voidaan tietyin osin luopua, jos se voidaan myöhemmin palauttaa ennalleen. Merikoski ei kuitenkaan selvittänyt, millaiset toimintavapauden rajoitukset olisivat hyväksyttävissä. Rajoittuisivatko ne yhdistysrekisteritoimistossa jo tuolloin hyväksyttyihin järjestelyihin vai voisiko yhdistys liittoon liittyessään luopua esim. oikeudestaan valita oma hallituksensa, niin kuin Ruotsin yhdistysautonomiakäsityksen mukaan oli mahdollista?[101]

---

[100] Ks. *Merikoski* 1935 s. 77. Kuten edellä on yleisellä tasolla huomautettu, itsemääräämisoikeuden palauttamismahdollisuus ei ole erityisen vahva kiinteiden liittojen puolesta puhuva perusoikeustasoinen argumentti: se ei koske varsinaista asiaa, eikä jäsenyhdistys voi useinkaan muitta mutkitta erota liitosta oikeudellisten tai järjestöpoliittisten seikkojen vuoksi. Hidén on käsitellyt perusoikeuksista luopumisen mahdollisuutta vuodelta 1971 olevassa tutkimuksessa. Lähtökohtana hänellä oli juuri yhdistymisvapauden loukkaamattomuus mutta sen suhteessa julkiseen valtaan, ei yhdistysten keskinäinen tilanne. Hidénin mukaan totaalisen ja lopullisen luopumisen mahdollisuus olisi ristiriidassa sen korotetun arvon ja pysyvyyden kanssa, minkä perustuslainsäätäjä perusoikeuksille on taannut. Vähäisempien, yksittäistä perusoikeuden rajoitusta koskevien suostumusten kohdalla tilanne olisi hänen mielestään ilmeisesti toinen. Ks. *Hidén* OT 1971 s. 61–68, erityisesti s. 64–65. Liittosuhteisiin Hidénin ajatuksia voidaan soveltaa niin, ettei yhdistys voi luopua kaikesta päätösvallastaan keskusjärjestön hyväksi. Joissakin asioissa se voi sen sijaan olla mahdollista, mutta tällöinkin on kiinnitettävä huomiota siihen, miten suostumus annetaan. Olennaista on tietenkin sekin, mitä itsemääräämisoikeuden piiriin luetaan. Yksityiskohtaisemmassa siviilioikeudellisessa analyysissä on jäljempänä mahdollista tukeutua myös tässä esitettyihin yleisiin näkökohtiin.

[101] *Merikoski* ei ollut tutkimuksessaan perehtynyt VYhdL 12.1 §:n käänteentekevään vaikutukseen Suomen yhdistysoikeudessa. Sekä tehokkaasti voimassa oleva oikeus että autonomiakonseptio muuttuivat vuoden 1919 lain säätämisen myötä ja erkaantuivat Ruotsin lainopista, vaikka tätä ei ainakaan nimenomaisesti ollut tarkoitettu. Kysymyksenasettelu ei voinut olla yhdistysautonomian perusoikeustasoisiin ongelmiin yleensä eikä liioin VYhdL 12.1 §:n tulkintaan riittävän terävä historiallisen näkökulman puuttumisen vuoksi. Jäljempänä tulee arvioitavaksi se, miten Merikoski ja Kurkela viittasivat liittosuhteiden osalta KHO:n päätökseen 1953 T 4106, jossa jäsenyhdistysten katsottiin olevan velvollisia noudattamaan liiton sääntöjä. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29. Heidän argumentointinsa ei ollut tässä perusoikeustasoista, eivätkä he eritelleet lähemmin ratkaisun doktrinäärisiä vaikutuksia.

Yhdistyslakikommentaarissa esitettyjen käsitysten perusteella vaikuttaa siltä, että Merikoski oli tuskin valmis hyväksymään perusoikeustasoisestikaan muita kuin yhdistyslainopissa perusteltuina pidettyjä sääntödisponointeja. Huomionarvoista kuitenkin on, että Merikoski ja Kurkela eivät protestoineet perusoikeustasoisesti eivätkä muutenkaan niitä järjestelyjä vastaan, joita järjestöissä oli toteutettu.

Vuonna 1949 kirjoittamassaan artikkelissa Merikoski katsoi liberalistisesta oikeusvaltiokäsityksestä johtuvan, ettei yhdistyksen päätösvaltaa voida luovuttaa toiselle.[102] Argumentti oli oikeusideologispainotteisesti perusoikeustasoinen mutta samalla varsin yleinen. Tässä yhteydessä väljäsisältöisen 'liberalistisen' oikeusvaltiokäsityksen perusteella saatettaisiin näet prima facie tulla siihenkin tulokseen, että yhdistyksellä olisi oikeus luovuttaa päätösvaltaansa ainakin liittokokonaisuuden sisällä. Lähemmin tarkasteltuna on asiassa kysymys siitä, mitä oikeusvaltiokäsityksellä saatetaan ymmärtää ja mikä on sen vaikutus yhdistysautonomian sisältöön. Liberaalia oikeusvaltiokäsitystä ei ole yleensä arvioitu kansalaisten keskinäisten suhteiden kannalta.

2.2. Saraviidan kritiikki vallitsevaa käsitystä vastaan

Vuonna 1977 kirjoittamassaan artikkelissa Saraviita arvioi ja osin kannattikin väljäsisältöistä yhdistysautonomiakäsitystä. Hän ei perustanut esitystään oikeusvaltiokonseptioon tai liittänyt tulkinnan rajoja yhdistyslain säännöksiin, niin kuin Merikoski oli tosiasiallisesti tehnyt. Olennaista oli, ettei autonomian tarvinnut hänen mukaansa toteutua pelkästään yksittäisen (oikeuskelpoisen) yhdistyksen sisällä.

Saraviita arveli, että kiinteissä liitoissa voitaisiin ajatella yhdistymisvapauteen kuuluvan liittomuotoisen organisaation valinnanvapaus. Saraviita päätteli, että jos perusyhdistykset liittoon liittyessään hyväksyvät säännöt, jotka antavat liiton ylimmän tason yhdistyksille valtuuksia vaikuttaa jäsenjärjestöjen toimintaan, tämä tulisi jättää järjestökokonaisuuden sisäiseksi asiaksi ja sallia lainsäädännössä syvällekin käyvät puuttumiset ylempien yhdistysten päätöksillä alempien toimintaan.[103] Hän katsoi hahmottelemansa järjestelyn voivan olla silloisen (yhdistys)lain mukainen. Tällaisen kiinteän liiton sääntöjen rekisteröimishakemuksen hylkääminen viranomaistarkastuksessa rajoittaisi sääntöjen kirjoittajien näkökulmasta yhdistyksen organisoimisvapautta, Saraviita näet hahmotteli.[104]

[102] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 462.
[103] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 808–809.
[104] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 809.

Saraviidan artikkelin ilmestymisen aikoihin tuntui vähintäänkin mahdolliselta, että lainsäädännössä hyväksyttäisiin kiinteät liitot uudenlaisen yhdistysautonomiakäsityksen myötä. Saraviita saattoi myös perustella kantaansa yhdistysten halulla muodostaa kiinteitä liittoja. Tällaisen tahdon aitous liiton eri tasoilla voitiin tosin kyseenalaistaa myös 1970-luvulla, ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa. Tieteisoppia ajatellen olisi tuolloinkin ollut merkitystä sillä, onko kyseessä perustamisestaan alkaen kiinteä liitto vai vasta sääntömuutoksin toteutettu järjestely.

Kun Saraviita kirjoitti tässä tarkasteltavan artikkelinsa, HM 10 § ja yhdistyslaki olivat verrattain iäkkäitä. Siksi ei autonomiakäsitystä rakennettaessa tarvinnut välttämättä olla tiukasti sidoksissa siihen, mitä kyseisiä säädöksiä valmisteltaessa oli esitetty. Perusoikeustasoinen yhdistysautonomiakeskustelu oli sitä paitsi ollut meillä siksi vähäistä, että doktriinin kehittämisen ja tarkistamisen saatettiin ajatella tulevan kyseeseen. Saraviidan mukaan yhdistymisvapaus perusoikeutena olisi tuolloin mahdollistanut kiinteät liitot. Itsemääräämisoikeus olisi sisältänyt myös mahdollisuuden luopua siitä. Hän ei kuitenkaan suosittanut ainakaan varauksettomasti sellaista »perusoikeusmyönteistä» laintulkintaa, että yhdistymisvapauden tasolla puollettavissa oleva liittojärjestely olisi ollut voimassa olevan oikeuden mukainen silloisesta yhdistyslainsäädännöstä riippumattomasti.

Saraviidan näkemys ei ole menettänyt ainakaan kokonaan merkitystään yhdistysoikeudellisessa teorianmuodostuksessa. Yhdistyslaissa voitaisiin antaa HM 10.2 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä, joissa hänen hahmottelemansa tai tavoittelemansa autonomiakäsitys vahvistettaisiin jos ei kokonaan niin ainakin suuressa määrin. Pelkästään hallitusmuodon tasolla operoitaessa voitaisiin Saraviidan sinänsä relevanttien argumenttien vastapainoksi kuitenkin esittää toisenlainen demokratiakonseptio siihen liittyvine oikeuskelpoisuusvaatimuksineen eli perinteinen tai siihen muunnellusti perustuva näkemys. Lainsäätäjästä on kuitenkin jäänyt riippumaan, miten yhdistyslaki vaikuttaa yhdistysautonomiaan. Perusoikeusuudistuksen myötä on tietenkin mahdollista säännellä yhdistymisvapaudesta perusoikeutena niinkin, että nykyisen yhdistyslain toimivaltajaon sääntelyä olisi muutettava – suuntaan tai toiseen.

Saraviita olisi voinut saada argumentoinnilleen pontta Ruotsin yhdistysoikeudessa omaksutuista liittosuhdekäsityksistä, erityisesti »överorganisationin» ja »huvudorganisationin» välisestä suhteesta.[105] Suomessa ei kuitenkaan ollut kiinnitetty huomiota Saraviidan artikkelin ilmestymisen aikoihin Suomen ja Ruotsin yhdistysautonomian eroihin eikä niihin syihin, jotka olivat

[105] Ks. edellä s. 141–142.

johtaneet oikeustilan eriytymiseen näissä maissa. Kun erkaantuminen ei johtunut vain doktriinista vaan Suomen lainsäädännöstä, perusteita ei ole ollut sille, että jommassakummassa maassa oltaisiin oltu »väärässä» ja että käsitykset olisi tullut korjata tältä pohjalta.

> Jäljempänä tulee siviilioikeuspainotteisessa asiayhteydessä esiin se, millä tavoin Saraviita hyödynsi tietoja yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöstä. Saraviita ei käsitellyt KHO:n päätöstä 1953 T 4106, joka koski yhdistyksen velvollisuutta noudattaa liiton sääntöjä. Se olisi ollut ainakin prima facie hyvinkin vahva argumentti hänen puoltamalleen kannalle.

3. Doktriininmuodostus nykyisen yhdistyslain aikana

3.1. Mihin sääntelyssä on pyritty?

Nykyisessä yhdistyslaissa ei ole pyritty kajoamaan yhdistysautonomian vakiintuneeseen sisältöön yhdistyksen »omien» päätösvallan käyttäjien ja toimielinten välisissä kysymyksissä. Yhdistyksen jäsenten, valtuutettujen, hallituksen ja hallitusta alempana olevien toimivaltajakosuhteisiin ei ole tehty sellaisia muutoksia, joiden perustana olisi yhdistysautonomian uudelleen arviointi. Tarkoituksena olikin yleisesti ottaen aikaisemman autonomiakonseption ja sen tulkinnan vahvistaminen.[106] Olennaisia muutoksia tuli liittosuhteiden sääntelyyn. Nykyisessä laissa käsitellään aikaisempaa useammassa kohdassa liittoa ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä kokonaisuutena, jossa liittoa ei pidetä mainittuihin yhdistyksiin nähden ulkopuolisena.[107] Yhdistysautonomian katsotaan voivan toteutua myös liittokokonaisuuden sisällä.[108]

Yhdistysautonomian uudelleen arvioimisen kannalta ovat merkityksellisiä seuraavat lainkohdat:

- Jos yhdistys sääntöjensä mukaan kuuluu toiseen yhdistykseen, voidaan säännöissä määrätä, että niiden muuttamiseen vaaditaan myös

---

[106] YhdL 23 §:ssä säänneltiin aikaisempaa tarkemmin asioista, joista hallitus joko voi päättää tai ei voi päättää. Käytännön kannalta tähän lainkohtaan sisältyy merkittäviä täsmennyksiä ja muutoksiakin, mutta doktriiniin niillä ei ole vaikutettu.

[107] Ks. *Halila – Tarasti* s. 220 ja 239.

[108] Ks. *Halila – Tarasti* s. 33. Perusoikeuksia koskevassa tutkimuksessa ei ole juuri paneuduttu siihen, miten itsemääräämisoikeus voisi toteutua myös liiton tasolla. Ks. kuitenkin *Saraviita* LM 1990 s. 240, jossa tämä nimenomaisesti katsoo yhdistymisvapauden koskevan myös liittoja.

sen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys suoraan tai välillisesti kuuluu (YhdL 27.4 §).
- Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että yhdistyksen valtuutetut valitaan säännöissä määrätyllä tavalla jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien asettamista ehdokkaista (YhdL 18.2 §).
- Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että yhdistyksen päätösvaltaa käyttävät yhdistyksessä sekä siihen suoraan tai välillisesti kuuluvissa yhdistyksissä jäseninä olevat henkilöt liittoäänestyksessä (YhdL 16 §).

Siteeratuista lainkohdista YhdL 16 ja 27.4 §:t koskevat pelkästään liittosuhteita. YhdL 18.2 § voi taas tulla sovellettavaksi missä tahansa yhdistyksessä. Yhdistysautonomian näkökulmasta sillä on kuitenkin kantavuutta ensisijaisesti liiton ja jäsenyhdistysten välisen suhteen osalta.

Yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei viitattu toimivaltajakoautonomian arvioinnin tarkistumiseen em. lainkohdissa. Pykäläkohtaisissa perusteluissa tuotiin toki esiin näiden säännösten huomattava merkitys, ei kuitenkaan nimenomaisesti yhdistysautonomian kannalta. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on tosin kerrottu yhdistyksen itsemääräämisoikeuden sisältävän myös sen, ettei julkisen vallan eikä muunkaan ulkopuolisen tahon tule voida määrätä asiakysymyksissä yhdistysten päätöksiä. Käytännössä tämän on kerrottu ilmenevän mm. siinä, että liittomuotoisissa yhteenliittymissä liitolle ei voida antaa jäsenyhdistykselle kuuluvaa päätösvaltaa.[109] Hallituksen esityksen perusteluista voi saada sen käsityksen, että perinteinen yhdistysautonomiaoppi olisi jatkanut omaa elämäänsä, vaikka sellainenkin järjestely tehtiin mahdolliseksi, jossa yhdistyksessä tekevät päätöksiä jäsenten asemesta siihen vain välillisesti kuuluvat henkilöt.

Yhdistysautonomia ei tullut toimivaltajaonkaan osalta esille eduskuntakäsittelyssä enempää kuin edellä on esitetty senkään vuoksi, että asiaa ei ollut problematisoitu hallituksen esityksessä. Oliko perusteltua säätää yhdistyslaki (tältäkin osin) tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on arvioitavissa vasta lähemmän erittelyn myötä.[110] Se tapahtuu luontevasti samalla, kun tarkastellaan nykyiseen yhdistyslakiin perustuvaa yhdistysautonomiaa myös siviilioikeudellisella tasolla. Tähän saadaan osviittaa yhdistyslakikomitean mietinnöstä, jossa on lausuttu yhdistysautonomiasta yleisesti seuraavaa:

> »Suomalainen yhdistysautonomiakäsitys on lähtenyt siitä, että julkinen valta ei saa sanella yhdistysten päätöksiä. Autonomian on lisäksi katsottu edellyttävän, ettei mikään muukaan taho voi tehdä yh-

[109] Ks. HE 1988:64 s. 15–16.
[110] Ks. HE 1988:64 s. 35, 37 ja 48.

distyksen puolesta sen päätöksiä. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, ettei liittosuhteessa oleva yhdistys ole voinut luovuttaa päätäntävaltaansa liitolle omissa säännöissäänkään. Tämä yhdistysautonomiakäsitys on tosiasiallisesti rajoittanut yhdistysten mahdollisuuksia järjestäytyä mieleisellään tavalla liittosuhteisiksi rakennelmiksi. Lainopissa esitetty tulkinta on ollut johdonmukainen, mutta sitä on voitu kritisoida yhdistysten toimintamahdollisuuksia rajoittavien vaikutusten johdosta.»[111]

Mietinnössä mainitun perinteisen kannan kritiikin ainekset ovat Saraviidan edellä tarkastellussa artikkelissa. Vaikkei komiteanmietinnön »yleisen osan» tekstiä ole syytä punnita tulkinnassa kultavaa'alla, voidaan ainakin sen verran päätellä, ettei Saraviidan esittämiä näkökohtia pidetty kokonaan aiheettomina. Ongelmat olivat muutenkin tuttuja komitean jäsenille.

Liittosuhteen sääntelyä arvioitiin komiteanmietinnön yleisperusteluissa seuraavasti:

»Säännöksellä, joka antaa mahdollisuuden kaventaa yhdistyksen säännöissä perinteistä yhdistysautonomian sisältöä, on suuri periaatteellinen merkitys. Tosiasiallisesti se ei kuitenkaan muuta oikeustilaa, vaan sillä vain virallistetaan yhdistysrekisteritoimiston jo jonkin aikaa noudattama käytäntö. Lähtökohtana on lakiehdotuksen mukaan edelleen liittojen jäsenyhdistysten itsenäinen päätösvalta.»[112]

Komiteanmietinnössä kiinnittyy huomio siihen oikeuslähdeopilliseen seikkaan, ettei yhdistysrekisteriviranomaisen käytännöllä voi olla merkittävää sijaa perusoikeuden rajojen piirtymiseen. Perusoikeudenkin kannalta on sääntelyn lähtökohtana sanottu pidetyn liittojen jäsenyhdistysten itsenäistä päätösvaltaa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että yhdistys voisi sitoa päätösvaltansa liiton myötävaikutukseen vain laissa nimenomaisesti mainituissa asioissa. Komiteanmietinnön perustelujen osalta saa pikemminkin tukea sellaiselle yhdistysautonomiakäsitykselle, jonka mukaan HM 10.2 §:ssä tarkoitetuilla säännöksillä on osoitettu se taso, jolla itsemääräämisoikeudesta voidaan luopua yhdistyksen säännöissä. Niissä mutta ei muissa dokumenteissa yhdistyksen itsemääräämisoikeuden toteutuminen voi näin käydä päinsä myös liittokokonaisuuden sisällä.

Komiteanmietinnön perusteluistakin ilmenee, että toimivaltajaon sääntelyn taustalla oli osaksi yhdistysautonomian uudelleenarviointi. YhdL 27.4 § koski kuitenkin aikaisemmin tehokkaasti voimassa olleen oikeuden kirjaamista lakiin. YhdL 16 § ja 18.2 § olivat sitä vastoin uutuuksia myös tällaista nor-

[111] Ks. KM 1984:1 s. 41.
[112] Ks. KM 1984:1 s. 117.

miston voimassa oloa ajatellen. Liittosuhteen muilla kohdealueilla oli aikaisemmin toteutettu pidemmällekin meneviä järjestelyjä kuin nykyisessä yhdistyslaissa on ainakaan nimenomaisesti sallittu. Myöskään perusoikeusdoktriini ei ollut sillä tavoin sidoksissa yhdistyksen luovuttamattomaan itsemääräämisoikeuteen, kuin oli ehkä arveltu tai huomattu. Kun nykyisen yhdistyslain voidaan sanoa sisältäneen vuoden 1990 alusta liittosuhteenkin osalta tehokkaasti voimassa olevan normiston, tietyissä kohdin on tapahtunut lain tasolla »taaksepäin» menoa, mihin on jo edellä viitattu. Siksi on aihetta tarkastella sitä, oliko tämä myös perusoikeusdoktriinin kannalta perusteltua ja mitkä ovat vaikutukset siviilioikeudellisissa kysymyksissä.

Yhdistysoikeudellinen sääntely on yhdistysautonomian kohdealueella yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävää. Ratkaisuun on päädytty nykyisessä yhdistyslaissa arvioimalla samanaikaisesti oikeuskelpoisuuden, kansanvaltaisuuden ja itsemääräämisoikeuden rajoja ja vaatimuksia. Lainsäädäntöratkaisu on tehty HM 10.2 §:n lakivarauman perusteella tietyissä rajoissa, jotka olisivat mahdollistaneet nykyistä kiinteämmän liittosuhteen. Jos laki asetetaan kokonaan kysymyksenalaiseksi ja yhdistysautonomian rajojen katsotaan voivan määräytyä aivan toisenlaisen yhdistys- ja liittokonseption pohjalta, voisi päättely perustua useihin eri seikkoihin. Ensiksikin saatettaisiin katsoa, ettei nykyistä lakia olisi voitu säätää tietyn itsemääräämisoikeuden vuoksi. Toiseksi voitaisiin ajatella, ettei perusoikeuden sisältöön vaikuttaisi se, millaisia säännöksiä siitä on annettu lailla. Esillä olevassa tutkimuksessa on kuitenkin lähdetty siitä, ettei yhdistysautonomiaa tule tarkastella oikeusjärjestyksestä irrotettuna abstraktiona vaan että se on perustuslakiin, sen kanssa sopusoinnussa oleviin perusoikeuskäsityksiin ja tavalliseen lakiin (yhdistyslakiin) tukeutuva instituutio.[113]

3.2. Yhdistysautonomian ilmeneminen toimivaltajakokysymyksissä

3.2.1. Liittosuhdetta koskevia tilanteita

Tässä tutkimuksessa paneudutaan jäljempänä toimivaltajakoon liittosuhteissa sekä asiakysymyksiä koskevan päätöksenteon että vaalien osalta. Yhdistysautonomia vaikuttaa tällä kohdealueella enemmän konkreettisten oikeuskysymysten arviointiin kuin yhdistyksen sisäisissä asioissa. Päätelmiä ei saa-

[113] Monitahoisessa asiassa voidaan viitata Tuoriin, jonka mukaan demokratian painottaminen johtaa eduskunnan vallan ensisijaisuuteen johtavana valtiosääntöprinsiippinä. Ks. *Tuori* 1983 II s. 669 sekä myös esim. *Hallberg* 1990 s. 9–10 ja *Scheinin* 1991 s. 246.

teta tehdä vain »puhtaan» yhdistysautonomiainstituution varassa, onpa näkökulma valtiosääntö- tai siviilioikeudellinen. Argumentoinnissa on tukeuduttava »suoraan» (siviili)lain säännöksiin ja muihin oikeuslähteisiin. Tämän myötä myös käsitys yhdistysautonomian sisällöstä ja vaikutuksista tarkentuu ja syventyy. Yhdistysautonomia vaikuttaa muuhunkin kuin lainsäätämisjärjestyskysymyksiin ja keskeisiin linjauksiin. Tutkimuksen tässä jaksossa on aiheellista arvioida yhdistysautonomiainstituution hahmottamiseksi joitakin yleisiä kysymyksiä, vaikka niihinkin joudutaan palaamaan jäljempänä yksityiskohtaisemmassa käsittelyssä.

Nykytyyppisen liittoäänestyksen salliminen mahdollistaa yhdistyslaissa edustuksellisen demokratian korvaamisen suoralla kansanvallalla. Liittoäänestyksen alan laventamista saatettiin perustella sillä, että liiton henkilöjäsenet kokevat usein kuuluvansa keskusorganisaatioon riippumatta siitä, miten liitto on rakennettu. Liiton henkilöjäsenillä voi olla halua vaikuttaa suoraan liiton toimintaan ohitse sen linjauksen, jonka väliportaan yhdistykset omaksuisivat. Tällä tavoin heikennetään jäsenyhdistysten vaikutusmahdollisuuksia, ei kuitenkaan kiinteän liiton vaan henkilöjäsenten hyväksi.[114]

Yhdistysautonomian kannalta on olennaista, että nykytyyppiseen liittoäänestykseen siirtyminen voi tapahtua vain liiton omin päätöksin. Ex lege ei liittoäänestys tule käyttöön missään yhdistystyypissä. Järjestely on näin hieman toinen, kuin esim. 1950-luvulla saatettiin kaavailla.[115] Edustuksellisesta demokratiasta voidaan sitä paitsi luopua vain sen käyttäjien eli jäsenyhdistysten edustajien omin päätöksin. Totaalinen muutos ei sitä paitsi ole mahdollinen, kun mistä tahansa asiasta ei voida tehdä päätöksiä liittoäänestyksessä.

[114] Ks. esitetyn suuntaisesti KM 1984:1 s. 213 ja *Halila – Tarasti* s. 239, joista erityisesti jälkimmäisessä tulee esiin autonomianäkökulma.

[115] Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 14, 16 ja 27. Julkisoikeuden tutkijana Merikoski kiinnitti sotien jälkeisen ajan artikkeleissaan toisin kuin väitöskirjassaan huomiota yhdistysautonomian vaatimuksiin. Hänen käsityksensä mukaan keskusyhdistysten ja jäsenyhdistysten välistä yhteenkuuluvuutta voitiin yhdistysautonomian periaatetta loukkaamatta tehostaa antamalla keskusyhdistyksille oikeus moittia jäsenyhdistystensä päätöksiä. Tämä oikeus olisi hänen ehdotuksessaan rajoitettu koskemaan laissa määriteltyjä kiinteitä liittoja. Merikosken näkemys tuntuu säätämisjärjestystä ajatellen perustellulta. Myöhemminkin olisi jo lainvalmisteluasiakirjoissa voitu tarkastella liittosuhteen sääntelyjärjestyskysymyksiä autonomiankin kannalta. Kysymykseen liiton moiteoikeudesta ei sittemmin ole palattu. Sen on ilmeisesti arveltu merkitsevän nykyoloissa liian vahvaa signaalia kiinteiden liittosuhteiden puolesta. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa saatetaan panna merkille, että autonomiaa ei ole liittosuhteiden osalta viety laissa niin pitkälle kuin tieteisopissa pidettiin nelisenkymmentä vuotta sitten mahdollisena perustuslainsäätämisjärjestykseen turvautumatta.

Itsemääräämisoikeudesta disponoiminen ei ole yhdistyksissä sikäli vapaata, että jäsenyhdistysten edustajat eivät voi ilman muuta vaatia palaamista edustukselliseen demokratiaan. Sääntömuutoksista ei tosin voida päättää yhdistyksissä liittoäänestykseen siirtymisen jälkeenkään muuten kuin yhdistyksen (liiton) tai valtuutettujen kokouksessa. Jäsenyhdistykset voivat edes välillisesti vaikuttaa siihen, palataanko vanhaan päätöksentekojärjestelmään vain silloin, kun ne valitsevat edustajat liiton kokoukseen tai valtuutettujen kokoukseen. Jos liittokokousedustajat tai valtuutetut valitaan liittoäänestyksessä, jäsenyhdistyksillä ei ole suoraan tällaistakaan vaikuttamismahdollisuutta.

Liittoäänestykseen siirtyminen on tehty YhdL 27 §:ssä helpommaksi kuin palaaminen edustukselliseen demokratiaan: ensiksi mainitussa tapauksessa riittää aina tavallinen enemmistöpäätös, kun taas päinvastaisessa tapauksessa noudatetaan kolmen neljäsosan vaatimusta, ellei yhdistyksen säännöissä ole muuta määrätty. Järjestelyä voidaan arvostella yhdistysautonomian kannalta, jos vaatimukseksi esitetään se, että itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta tulisi voida luopua kenties yhtä helposti kuin omaehtoinen rajoittaminenkin on tehty mahdolliseksi. Yhdistyslain esitöissä asiaa ei ole tarkasteltu tältä kannalta. Välttämätöntä se ei ole ollutkaan, koska kyseessä on vain yksi perusoikeuteen liittyvä ajattelutapa.

Yhdistyslain esitöissä on perusteltu sääntelyä sillä, että liittoäänestykseen siirtyminen merkitsee demokratian syventämistä ja että sen on tämän vuoksi voitava tapahtua helpommin kuin muunlaisen sääntömuutoksen.[116] Lainsäätäjän omaksuma kansanvaltaisuuskäsitys on näin voitu asettaa punninnassa vanhaa autonomiakonseptiota vasten. Muutoksen perusteeksi on esitettävissä sekin, että yhdistymisvapauden kannalta liittokokonaisuuden tasolla toteutuva yhdistysautonomia voi olla tietyissä rajoissa pelkästään oikeuskelpoisen yhdistyksen piiriin rajoittuvaa yhdistysautonomiaa kansanvaltaisempi.

Yhdistysautonomian kannalta voidaan kysyä, miksi liittoäänestystä ei ole sallittu missä tahansa asiassa, kun sen käyttöönottoa on luonnehdittu demokratian syventämiseksi. Erityisesti kiinnittyy huomio siihen, ettei yhdistyksen (liiton) hallitusta voida valita liittoäänestyksessä. VYhdL 12.3 §:ää saa-

[116] Ks. HE 1988:64 s. 45–46 sekä vaiheista hallituksen esitystä viimeisteltäessä *Halila* LM 1989 s. 1134. Liitto- ja jäsenäänestykseen siirtymisen kynnystä alennettaessa ei yhdistysautonomia ollut esillä. Fasadiperustelujen tavoin saatettiin jälkeenpäin esittää, että säädösehdotukseen tehdyn muutoksen myötä lisättiin yhdistyksen mahdollisuutta siirtyä kansanvaltaisempaan päätöksentekotapaan. Näin tietysti olikin asian laita, mutta pelkästään tällä perusteella ei laissa ratkaistu poliittisesti herkkää kysymystä jäsen- ja liittoäänestykseen siirtymisen kynnyksestä.

tettiin sen sijaan aikanaan tulkita niin, että liiton hallitus olisi ollut valittavissa toimittamalla jäsenyhdistyksissä äänestys. Oikeuskirjallisuudessa asia ei tosin ollut esillä. Tässä on näin tapahtunut eräänlainen taaksepäinmeno, joka ei ollut esillä lainuudistusta valmisteltaessa.[117]

Sääntelyssä on voitu ottaa lukuun monia seikkoja kuten tarve säilyttää ainakin jossain määrin järjestötoiminnan kokousperinne sekä toimivaltajaon saattaminen johdonmukaisemmaksi, kuin se oli VYhdL 12 §:ssä.[118] Onkin kysytty, miksei perusjäsenistö saa valita suoraan liiton hallitusta ja sen puheenjohtajaa, kun tällaiseen olisi järjestökentässä selvästi halua. Lainsäädäntöratkaisu jättää näin sijaa keskustelulle.[119] Silti voidaan sanoa, että se sopii autonomian rajoihin.

Liiton henkilöjäsenet voivat vaikuttaa välillisesti hallitusvaaliin valitsemalla edustuksellisen demokratian vaihtoehtoa käytettäessä haluamiaan liittokokousedustajia tai liittoäänestyksessä mielestään sopivia liittokokousedustajia tai valtuuston jäseniä hallituksen vaalia suorittamaan. Doktriinin perusteella mainittu *tietty* itsemääräämisoikeus on voitu toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annetuin säännöksin niin, että sijaa on annettu sekä oikeuskelpoisen yhdistyksen että liittokokonaisuuden tasolla tapahtuvalle autonomialle.

Tasapainon hakeminen erilaisten autonomiakäsitysten välillä näkyy myös siinä, että liitoissa on voitu sivuuttaa väliportaan eli jäsenyhdistysten taso. Väliportaassa on tehtävä omat päätökset, niin kuin oikeuskelpoisissa yhdistyksissä yleensäkin. Liitto ei esim. voi valita jäsenyhdistystensä hallitusten jäseniä.[120]

Tasapainottelua on myös siinä, että jäsenillä ja näiden muodostamilla ryhmillä on mahdollisuus nimetä edustajansa liiton valtuustoon (YhdL 18.2 §). Yhdistysautonomian kannalta muutos ei ole erityisen suuri aikaisempaan nähden, vaikka tällaista ei ennen sallittukaan. Valtuutetuthan ovat samanlaisia päätäntävallan käyttäjiä kuin jäsenetkin, ja jäsenet kuten jäsenyhdistykset ovat

---

[117] Ks. KM 1984:1 s. 104, jossa puhutaan vain aikaisemman rakenteen hajottamisesta, ei »taaksepäinmenosta».

[118] Ks. KM 1984:1 s. 203.

[119] Ks. *Halila* 1991 s. 75–76.

[120] Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on yhdistysautonomian johdosta lausuttu, ettei ulkopuolinen voi määrätä asiakysymyksissä yhdistyksen päätöksiä. Tämän mukaisesti katsottiin, ettei liitolle voida antaa jäsenyhdistyksille kuuluvaa päätösvaltaa esimerkiksi jäsenasioissa. Ks. HE 1988:64 s. 15. Linjaus oli samantyyppinen kuin Merikoskella. Ks. erityisesti *Merikoski* LM 1952 s. 16–18. Hallituksen esityksessä asiaa ei problematisoitu oikeuskelpoisuuskriteerin valossa eikä sen perusteella, että eri maissa autonomiasta on tältä osin vallalla erilaisia käsityksiä.

aina voineet nimetä omat liittokokousedustajansa, ellei säännöissä ole muuta valintatapaa.[121]

Liittokokousedustajat ovat jäsenten edustajia. Jos jäsenyhdistyksillä on yhdistyksessä mahdollisuus nimetä liittokokousedustajia – nämähän voidaan valita myös liittoäänestyksessä – kuuluu tavallaan jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeuteen voida valita haluamansa edustajat käyttämään äänivaltaa. Autonomian kannalta voidaan pohtia, onko hyväksyttävää velvoittaa jäsenyhdistykset valitsemaan ja ilmoittamaan liittokokousedustajansa koko liittokokousväliksi. Jos näin menetellään, jäsenyhdistyksillä ei näet ole mahdollisuutta vaihtaa edustajiaan ylimääräisiin liittokokouksiin. Asia ei ole tullut suoraan esiin yhdistyslain säännöksissä. Sääntödisponoinnin rajoja saatetaan näin joutua arvioimaan yhdistysautonomian kannalta silloinkin, kun ei ole kysymys tavallisen lain säännöksistä ja niiden tulkinnasta eikä siten myöskään säätämisjärjestyksestä. Vastakkain on kaksi periaatetta, jäsenyhdistysten oikeus disponoida omasta edustuksestaan ja liiton oikeus määrätä edustuksen rajoista sen omassa toimielimessä.[122]

Toimivaltajaon kannalta on olennaista, ettei valtuutettuja saa vaihtaa kesken toimikauden ja etteivät jäsenyhdistykset voi antaa »omille» valtuutetuille sitovia määräyksiä. Taustana on ollut se ajatus, että liitto ei voi olla vain jäsenyhdistystensä tai yleensäkään jäsentensä summa. Liitolla on oma »substanssinsa» suhteessaan jäseniinsä samalla tavoin kuin jäsenyhdistyksillä on suhteessaan liittoon. Liiton itsemääräämisoikeutta rajoitettaisiin laissa olennaisesti, jos »liiton edustajille», liittokokousedustajille ja valtuutetuille, voitaisiin antaa sitovia määräyksiä ja täysin rajoituksitta vaihtaa näitä kesken toimikauden. Tästä syystä ei ole liioin mahdollista, että liiton toimeenpanevassa elimessä (hallituksessa) olisi vaihdettavissa olevia nimikkoedustajia, joille voitaisiin antaa oikeudellisesti sitovia ohjeita. Näin ymmärretty autonomia osoittaa liiton omaa identiteettiä. Sitä voidaan luonnehtia myös niin, että liittokokousedustajat ja toimielinten jäsenet ovat liiton luottamushenkilöitä eivätkä jäsenyhdistysten edustajia.[123]

---

[121] Ks. esitöistä KM 1984:1 s. 210–211 ja HE 1988:64 s. 37, joissa asiaa arvioitiin tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, ei autonomian kannalta. Olikin tärkeää tuoda esiin se, millainen muutos oli erityisesti aikaisempaan tehokkaasti voimassa olleeseen oikeustilaan, yhdistysrekisteriviranomaisen käytäntöön nähden. Kysymyksessä oli kuitenkin myös merkittävä autonomiakäsityksen uudelleenarviointi.

[122] Ks. HE 1988:64 s. 39. Periaatteellisena kysymyksenä liittokokousedustautumisen kannalta asiaa ei lain esitöissä tarkasteltu. Ks. sen osalta *Halila – Tarasti* s. 287 ja 363–364, jossa on esillä myös autonomianäkökulma.

[123] Ks. *Halila – Tarasti* s. 222, jossa esitetään: »Kokouksessa jäsenyhdistysten edustajat toimivat liiton eivätkä enää jäsenyhdistysten puolesta. Tämän vuoksi he voivat va-

Autonomian rajoja saatetaan esitetyssäkin tilanteessa kuvata veteen piirretyiksi. HM 10 §:n mukaisena voitaisiin näet ajatella sitäkin, että laissa sallittaisiin samanlainen kiintiöinti (ilman vaihtomahdollisuutta) hallituksen jäseniä valittaessa kuin YhdL 18.2 §:ssä on mahdollistettu valtuutettuja valittaessa. Onhan liiton säännöissä voitu varata autonomianäkökohdista riippumatta jäsenyhdistyksille tietty edustus vaikkakaan ei mahdollisuutta disponoida valittavista henkilöistä. Kelpoisuusvaatimuksilla on lisäksi voitu vaikuttaa henkilövalintaankin.

Vaikka hallituksen jäseniä ei ole voitu vaihtaa, kelpoisuusvaatimuksilla kuten sillä, että liittohallituksen jäsenillä on oltava määrätty asema jäsenyhdistyksissä, on saatettu tiettyyn rajaan asti sitoa liittohallituksen jäsenyys luottamukseen jäsenyhdistyksissä. Yksittäistapauksissa ei näin ole aina helppoa sanoa, mikä on lainsäädäntöön kirjatun ja vallitsevan autonomian mukaista. Hallituksen valinnan sääntelyssä on jouduttu ottamaan kantaa useihin tekijöihin autonomianäkökohtien ohella. Sellaisia ovat mm. vastuukysymykset. Hallituksen jäsenen vastuu on erilainen kuin valtuutetun. Tällaiset seikat on otettava lukuun arvioitaessa jäljempänä, mikä vaikutus autonomiakonseptiolla on tiettyjen sääntödisponointien hyväksyttävyyteen.[124]

Itsemääräämisoikeus jäsenyhdistysten suhteessa liittoon ja liiton suhteessa jäsenyhdistyksiin tulee esiin sellaisillakin kohdealueilla, joita ei ole tultu juuri ajatelleeksi doktriinissa eikä lainvalmistelussa. Käytännössäkin tärkeänä esimerkkinä voidaan mainita yhdistysten talous. Jäsenyhdistysten toimintamahdollisuudet riippuvat olennaisesti liitosta, jos jäsenyhdistyksillä ei ole omia jäsenmaksu- eikä muitakaan tuloja vaan ainoastaan liitolta tuleva avustus. Autonomianäkökulmasta saatetaan kysyä, voiko liitto estää jäsenyhdistyksiään määräämästä säännöissään jäsenilleen maksuvelvollisuutta tai voivat-

---

paasti harkiten käyttää päätösvaltaa liitossa. Yhdistyslaissa ei ole hyväksytty ns. sitovaa mandaattia. Jäsenyhdistysten edustajille voidaan antaa toimintaohjeita liittokokouksen varalle, mutta siellä tehdyt päätökset eivät ole pätemättömiä, vaikka ohjeita ei ole noudatettu.» Sitovan mandaatin kieltoa ei ole ilmaistu laissa, eikä siitä ole liioin puhuttu lain esitöissä. Yhdistyslain säännösten perusteella asia ei kuitenkaan ole riidanalainen. Yhdistyslakikomiteassa toimineet järjestöammattilaiset olivat perillä siitä, että laissa pysytettiin tärkeä vanha periaate. Sitä olisi toki voitu käsitellä lain esitöissä. Tämä olisi silti tuskin vaikuttanut siihen, miten laki ymmärretään ja miten sen tulkinta kehittyy.

[124] Yhdistysautonomian sisältö on jätetty laissa avoimimmaksi siinä, miten jäsenyhdistykset voivat vaikuttaa liiton hallituksen jäsenten valintaan. Asiaa ei ole käsitelty lain esitöissäkään. Kommentaariteoksessa on sen sijaan haettu tulkintakannanottoja erilaisten tilanteiden varalta. Ks. *Halila – Tarasti* s. 384–387. Konkreettisia tilanteita selvitettäessä on tyydyttävä ottamaan autonomianäkökulma huomioon muiden asiaan vaikuttavien seikkojen ohessa.

ko jäsenyhdistykset edes itse säännöissään luopua maksuvelvollisuuden asettamisesta.

Esitetyn tyyppisissä autonomiakysymyksissä on olennaista se, ovatko sääntömääräykset sen yhdistyksen säännöissä, jonka toiminnasta on kysymys. Yhdistys voi kyllä itse olla määräämättä säännöissään jäsenilleen maksuvelvollisuutta, kuten YhdL 8.1 §:n 4 kohta osoittaa. Jos jäsenyhdistysten asema on liitossa vahva, yhdistykset voivat hyväksyä liitolle säännöt, joiden mukaan liitto ei määrää jäsenilleen joko lainkaan jäsenmaksua tai vain vähäisen jäsenmaksun. Näin meneteltäessä autonomiasta ei ole tingitty, mutta liiton identiteetti voi jäädä heikoksi.[125]

Toimivaltajako liittosuhteissa tulee esiin myös siinä, voiko liitto määrittää jäsenyhdistyksiensä toiminta-alueen. Jos yhdistykset eivät ole rekisteröityjä vaan ainoastaan rekisteröidyn yhdistyksen rekisteröimättömiä osia, liittosuhde määräytyy yhdistyksen itsemääräämisoikeuden (autonomian) asemesta sopimusvapauden perusteella. Liiton osastot voivat tyytyä siihen, että liitto määrittää niiden toiminta-alueen. Jos liitolla on samalla mahdollisuus määrätä myös osastojen jäsenet, osastoilla ei ole rekisteröimättömänkään yhdistyksen statusta.

Yhdistysautonomia vaikuttaa myös liittomuotoisten yhdistysten saneeraustilanteissa.[126] Liitto voi tehdä aloitteen osastojaon muuttamiseksi mutta ei erottaa osastojakomuutosta vastustavaa osastoa (jäsenjärjestöä), ellei tämä ole menettelyllään huomattavasti vahingoittanut liittoa. Yhdistymisvapauteen ei sisälly mitään erityistä jäsenenäpysymisoikeutta liittosuhteissa. Toiselta puolen järjestörakenteen saneeraamistarve ei ole YhdL 14 §:ään perustuva erottamisen syy yhdistyksessä. Mikäli yhdistysautonomiakonseptiossa sallittaisiin kiinteät liitot, tilanne voisi olla tässäkin asiassa toinen.[127]

Yhdistysautonomian kannalta voidaan liittosuhteita tarkastella myös sen mukaan, mihin saatetaan perustaa liiton oikeus käyttää kurinpitovaltaa niitä kohtaan, jotka kuuluvat liittoon jäseninä vain välillisesti. Autonomian rajat tulevat puolestaan vastaan siinäkin, millä edellytyksillä järjestö voi käyttää kurinpitovaltaa henkilöihin, jotka eivät ole edes välillisesti sen jäseniä. Kun

---

[125] Kuvatut seikat eivät tulleet mainituiksi lain esitöissä. Ratkaisu liittyy siihen tutkimuksen seuraavassa luvussa käsiteltävään asiaan, millaisin päätöksin toimivaltajaosta voidaan määrätä erityisesti liittosuhteissa.

[126] Ks. *Halila* DL 1991 s. 307–308.

[127] YhdL 14 § ei sovellu esitettyyn tilanteeseen. Järjestörakenteen muuttamisen estäminen aiheuttaa epäilemättä yhdistykselle huomattavaa vahinkoa, mutta erottaminen ei tule kysymykseen, jos jäsen on vain lojaalisti käyttänyt jäsenoikeuksiaan ja toiminut oman etunsa mukaisesti. Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 184 ss.

tässä ei voida operoida liittosuhdetasonkaan itsemääräämisoikeudella, toimivallan on perustuttava sopimukseen ja sen täyttämättä jättämiseen eikä yhteisöllisiin syihin.[128]

> Esimerkkinä jäljempänä tarkasteltavaksi tulevista liittosuhdetilanteista, joihin yhdistysautonomia vaikuttaa »siviilioikeuspainotteisesti» eli lähinnä yhdistyslain säännösten tasolta, voidaan mainita eräässä urheilujärjestössä esiin tullut vapaalippuongelma. Liitto oli myöntänyt kontaktihenkilöilleen vapaalippuja sarjaotteluihin, mutta seura teki päätöksen niiden kelpaamattomuudesta omiin peleihinsä riittävän katsojamäärän varmistaakseen. Kysymys on tässäkin siitä, perustuuko järjestely liiton ja seuran sopimukseen, liiton itselleen yhteisöllisesti pidättämään toimivaltaan vai muuhun syyhyn.

Niin liitoissa kuin niihin kuulumattomissa yhdistyksissä on joskus haviteltu sitä, että kahdella yhdistyksellä olisi samoja toimielimiä kuten samat valtuutetut ja hallituksen jäsenet. Tämä on ollut usein välivaihe järjestöjen yhdistämisprosessissa. Toisinaan on pohjana se, että jäsenistö on kummassakin järjestössä ainakin pääosin yhteinen.

Autonomian kannalta ei ole sinänsä estettä sille, että yhdistykset pyrkivät sopimaan yhteisistä toimielimistä. Tällaisilla sopimuksilla ei kuitenkaan ole oikeudellisia vaikutuksia. Yhdistys ei voi sitoa päätösvaltansa käyttäjiä vaaleja varten. Yhdistyksillä ei ole yhdistysautonomian vuoksi myöskään mahdollisuutta sopia siitä, että kahta tai useampaa yhdistystä varten järjestettäisiin samanaikaisesti yhteiset valtuutettujen vaalit, joissa valittaisiin yhdistyksille samat valtuutetut. Oikeuskelpoinen yhdistys ei näin voi luopua jäsenten päätösvallan osalta itsemääräämisoikeudesta horisontaalisellakaan tasolla.

Vaikka yhdistyksillä olisi identtinen jäsenistö ja vaikka vaali tapahtuisi liittoäänestyksessä, jossa samassa vaalitoimituksessa voitaisiin toimittaa usean

---

[128] Kahtiajako yhteisöllisten ja sopimusperusteiden välillä tulee esiin van Lookin teoksessa »Vereinsstrafen als Vertragsstrafen» tätä asiaa koskevan saksalaisen juridiikan hallitsevan kysymyksenasettelun mukaisesti. Myös saksalaisessa yhteisöoikeudessa mahdollisuus käyttää yhdistyksen sisäistä kurinpitovaltaa perustetaan yhdistysautonomiaan. Ks. *van Look* s. 60 ss., jossa on esitelty eri käsityksiä ja asetuttu sopimusteorian kannalle.

Yhdistysautonomian pohjalta on tehty Suomessa urheilun oikeusturvalautakunnan ratkaisu 3/1992. Asiassa oli kysymys siitä, millaisia seuraamuksia Suomen Painonnostoliitto saattoi määrätä TUL:ään kuuluvalle urheilijalle, joka ei ollut välillisestikään asianomaisen liiton jäsen. Yhdistysautonomian vuoksi ei varsinaisia kurinpitotoimia katsottu voitavan määrätä kyseiselle urheilijalle muuten kuin tämän ja järjestön tekemän sopimuksen rikkomisen perusteella, mikäli sopimus antaisi siihen riittävän perusteen. Ks. tarkemmin jäljempänä s.624–625.

yhdistyksen vaali, jäseniä ei voida velvoittaa äänestämään samalla tavalla eri vaaleissa. Ehdokasasettelussa on tosin voitu päätyä siihen, että samanaikaisesti toimitetuissa vaaleissa ovat samat ehdokaslistat, mutta siitä huolimatta äänioikeutetut voivat äänestää eri tavoin eri yhdistyksiä koskevissa vaaleissa. Yhdistykset eivät liioin voi yhdistää kokouksiaan, vaikka jäsenistöt olisivat identtiset. Jos jäsenistö ei ole yhdistyksissä kokonaan sama, seuraa jo ehdokasasettelua koskevasta YhdL 28 §:stä, ettei yhteisvaali tule kysymykseen. Jokaisella äänioikeutetullahan on oltava oikeus osallistua ehdokasasetteluun.

3.2.2. Valta ja vastuu yhdistysautonomiaa rajaamassa

Yhdistyslaissa on pysytetty pääosin ennallaan toimivaltajako päätösvallan käyttäjien, hallituksen ja sitä alemmanasteisten tahojen välillä. Siksi saatettaneen Saraviidan tavoin yhä kysyä, eikö nykyistä laajemman delegoimisen tulisi olla mahdollista yhdistymisvapauden perusteella.[129] Yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu, että toimivaltajaon pakottavassa sääntelyssä on pyritty varmistamaan kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen yhdistysten päätöksenteossa.[130] Tämä perustelu ei kuitenkaan ole sellaisenaan vakuuttava.

Kansanvaltaisuusperiaatteen nimissä voidaan toki rajoittaa itsemääräämisoikeutta, jos lainsäätäjän silmissä kangastelevan demokratiaideaalin arvellaan olevan uhattuna. Hallituksen asema suhteessa sitä ylempään ja alempaan tasoon kytkeytyy kuitenkin laajemmin valta- ja vastuusuhteiden järjestelyyn sillä tavoin kuin yhteisöoikeudessa yleensäkin. Jos hallituksen tehtäväalue olisi mahdollista jättää kovin kapeaksi, yhdistyksessä ei olisi sen asioita korvausvastuun uhalla hoitavaa toimielintä. Jos hallitus voisi esim. muuttaa yhdistyksen sääntöjä tai purkaa yhdistyksen, yhdistys toimisi säätiön tavoin vailla päätösvaltaa käyttävää jäsenistöä. Kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on myös aiheellista kysyä, kuinka vapaaehtoisesti jäsenistö olisi valmis luopumaan päätösvallastaan. Kysymyksessä voisi olla liiton tai toimivan johdon painostus, jotta yhdistykselle saataisiin tehokkuutta tavoitellen yritystyyppinen organisaatio, jossa ei ole sijaa yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusideaalille.

Yhdistysautonomian ja vastuusuhteiden kietoutuminen yhteen näkyy mm. siinä, että yhdistyksissä voi yhdistyslain mukaan olla vain yksi hallitus. Ku-

---

[129] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806–807.
[130] Ks. HE 1988:64 s. 15.

ten jäljempänä havaitaan, yhdistyksissä on ollut halua toisenlaisiinkin järjestelyihin kuten siihen, että hallitus voisi toimia eri asiakysymyksissä eri kokoonpanoissa. Perusoikeusnäkökulmasta katsoen ei liene vaikeuksia mukauttaa yhdistysautonomia siihen, että asia on ratkaistu yhdistyslaissa samalla tavoin kuin muussakin yhteisölainsäädännössä. Järjestelylle on selkeät perusteensa, eikä se ole ristiriidassa perusoikeusdoktriinin kanssa.[131]

Vastuusuhteet vaikuttavat myös siihen jäljempänä tarkasteltavaan kysymykseen, voidaanko yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa valita yhdistykseen hallituksen alaisia valiokuntia. Ongelmana on tässä se, että hallitus joutuisi vastaamaan henkilöistä, joiden valintaan se ei ole voinut vaikuttaa ja joita se ei voi erottaa. Yhdistysautonomianäkökulma tulee puolestaan »puhtaammin» esiin mm. siinä, missä määrin päätösvallan käyttäjien ja hallituksen ratkaisuvalta voidaan sitoa »esittelymyötävaikutukseen». Tällä tarkoitetaan sitä, että päätöstä ei voida tehdä ilman etukäteisvalmistelua ja ehdotusta. Toisin kuin osakeyhtiölaissa tästä ei ole säännöksiä yhdistyslaissa.[132]

3.2.3. Rekisteröimättömiin yhdistyksiin liittyviä tilanteita

Rekisteröidyissä yhdistyksissä oikeuskelpoisuudelle asetetut vaatimukset vaikuttavat edellä esiin tulevalla tavalla itsemääräämisoikeuden rajoihin. Rekisteröimättömissä yhdistyksissä tilanne on toinen. Oikeuskelpoisuusvaatimukset eivät vaikuta itsemääräämisoikeuteen, ja yhteenliittymän perusoikeustasoisena suojana on yhdistysautonomian ohella ja asemestakin sopimusvapaus.[133] Tämä aiheuttaa väljyyttä erityisesti toimivaltajaon järjestämiseen. Rekisteröimättömässä yhdistyksessä voidaan sopia sekä kiinteämmästä että löyhemmästä organisaatiosta kuin rekisteröidyssä. Mikä tahansa organisoituminen ei kuitenkaan ole mahdollinen, jotta yhteenliittymää voitaisiin pitää yhdistyksenä, kuten edellä on havaittu. Päätösvaltaa ei esim. saa keskit-

---

[131] Ks. käytännön tarpeista *Halila* DL 1991 s. 313.

[132] Ks. esim. OYL 4:4 ja jäljempänä s. 538–543.

[133] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 176. Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 560–561, jossa on yhdistetty yhteisö- ja sopimusoikeudelliset näkökulmat. Ks. myös mts. 551, jonka mukaan rekisteröimättömien yhdistysten oikeudellinen asema ja niiden sisäiseen toimintaan sovellettavat oikeudelliset säännöt ja periaatteet nojautuvat viime kädessä HM 10 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen. Tietynsisältöistä yhdistysautonomiaa ei voida esityksen mukaan kaventaa. Rajoitusten tulisi olla laissa, jotta ne olisivat päteviä. Asiaa saatetaan luonnehtia niinkin, että yhdistyslain harvojen säännösten rajoittamalla alueella voidaan operoida myös sopimusvapaudella.

tää yhdelle jäsenelle. Rajoitukset eivät johdu vain yhdistyslaista – lähinnä YhdL 1 §:stä – vaan myös lainopissa vakiintuneista periaatteista.

> Sopimusvapauden ja yhdistysautonomian vertailu olisi perusoikeustutkimuksessa kiintoisa tutkimustehtävä. Sopimusvapauden perustana on HM 6 §. Se ei kuitenkaan tuo perusoikeustasoista suojaa mille tahansa sopimusehdolle eikä edes anna suojaa taannehtivaa lainsäädäntöä vastaan, niin kuin nykyisen OikTL 36 §:n säätäminen osoitti.[134] Kun keskustellaan kontrahoimisvapauden perusoikeussuojasta sekä eteen- että taaksepäin, on kaiken kaikkiaan pidettävä mielessä, mistä sopimusvapauden osa-alueesta ja minkätasoisesta puuttumisesta on kysymys. Tämä koskee myös sopimista rekisteröimättömän yhdistyksen toimintaperiaatteista ja -säännöistä. Sopimuksen sitovuuteen voidaan rekisteröimättömissä yhdistyksissä soveltaa analogisesti oikeustoimilain säännöksiä.[135]

3.2.4. Säätämisjärjestyskysymys ja disponointimahdollisuudet

Yhdistysautonomia on oikeusinstituutiona joustava. Sen sisältöön vaikuttavat monet yhdistysoikeudelliset seikat kuten yhteisön oikeuskelpoisuusvaatimus ja kansanvaltaisuusnäkökohdat. Tämänkin vuoksi voidaan edellä tapahtuneen erittelyn perusteella päätellä, että nykyinen yhdistyslaki on ainakin tarkasteltavana olleen yhdistysautonomian ulottuvuuden osalta sopusoinnussa hallitusmuotoon perustuvan yhdistymisvapauden kanssa. Vaikeampaa on vastata siihen kysymykseen, milloin perusoikeustasoisen yhdistysautonomian rajat ylittyisivät tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyssä laissa. Vallitsevan yhdistysautonomiakäsityksen mukaista ei olisi, että liitolle sallittaisiin laissa jäsenyhdistysten päätösvallan rajoittaminen ainakaan olennaisella tavalla, vaikka tämä tapahtuisi liiton säännöissä eikä vain tavallisella päätöksellä.[136]

---

[134] Ks. *Kurkela* LM 1959 s. 524–531, *Kivimäki – Ylöstalo* s. 195–196, *Nuolimaa* 1981 s. 10, 63–69 ja 79–84, *Halila – Tarasti* s. 547–553, *Hemström* 1988 s. 19 ja 46–47 sekä *Nial* s. 67–69.

[135] Ks. asiaan vaikuttavista näkökohdista *Nieminen* 1990 A s. 303–304.

[136] Säätämisjärjestyskysymykset eivät olleet yhdistyslain esitöissä esillä yhdistyksien sisäisen toiminnan sääntelyn osalta. Lakiehdotuksen ei näin katsottu missään vaiheessa vaativan perustuslainsäätämisjärjestystä. Tilanne olisi ollut toinen, jos lakiehdotuksessa olisi ollut pakottavia säännöksiä suhteellisesta vaalitavasta. Ks. *Halila* LM 1989 s. 1129 sekä ennen yhdistyslakikomitean asettamista vallinneista mielialoista *A. Suviranta* 1978 s. 208–209 ja *Saraviita* 1978 s. 356–358. Pelkästään sääntelyn tahdonvaltaisuus ei voine ilman muuta merkitä sitä, että laki olisi säädettävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyk-

Tiettyyn joskin perusoikeustasolla hankalasti määriteltävään rajaan asti liiton jäsenyhdistykset voivat luopua *omissa* säännöissään päätösvallastaan ja tästä on näin mahdollisuus säätää myös laissa.[137] Tavallisella lailla ei taas voitaisi säätää, että liitto saisi valita jäsenyhdistystensä hallitusten jäsenet ja näin tarvittaessa vaihtaa nämä, jos tästä olisi määrätty liiton säännöissä.[138] Kyseenalaista on, sopisiko nykyiseen yhdistysautonomiakäsitykseen sekään, että tällainen mahdollisuus sallittaisiin laissa määrättäväksi jäsenyhdistysten säännöissä. Tilanne on näet toinen liittoäänestyksessä, jossa jäsendemokratiaa on syvennetty perusjäsenistön suoran osallistumisen myötä. Liitolle uskottu valintavalta ei perustuisi mihinkään suomalaisessa yhdistystoiminnassa omaksuttuun demokratia- tai itsemääräämisoikeuskäsitykseen.

Esitettyjä periaatteita voidaan arvioida myös sen kannalta, että yhdistyksiltä vietäisiin pakottavin lainsäännöksin eikä vain tahdonvaltaisiin säännöksiin perustuvin liiton sääntömääräyksin oikeus tehdä päätöksiään ja määrätä toimivaltajaosta. Tällöin ei tosin olisi kysymys yhdistyksen päätösvallan siirtämisestä sen tahdon vastaisesti keskusjärjestölle, koska disponoijana toimisi

---

sessä. Tilanne olisi yhdistysautonomian vuoksi säätämisjärjestyksen kannalta ongelmallinen, jos vaalit olisi lain mukaan toimitettava suhteellista vaalitapaa käyttäen, ellei yhdistys yksimielisin päätöksin määrää säännöissään toisin. Yhdistystenhän olisi vaikea välttää laissa ensisijaiseksi osoitettua järjestelyä asiassa, jossa vaihtoehtoisuutta on pidetty tärkeänä yhdistysten erilaisten tarpeiden vuoksi. Toiselta puolen on hyväksyttävissä se, että tietyistä organisaation peruskysymyksistä säädetään pakottavasti. Vrt. Suomen Asianajajaliiton organisaatiota koskevista säätämisjärjestyskysymyksistä *Halila* 1988 B s. 79–81.

[137] Näin voidaan ymmärtää *Toiviaisen* käsitys (JFT 1985 s. 345). YhdL 27.4 §:n sääntö ilmentää tiettyyn, jäljempänä lähemmin tarkasteltavaan, rajaan asti yleistä periaatetta: päätösvalta voidaan sitoa sääntöjen muuttamisessa ja muissakin asioissa liiton myötävaikutukseen, jos yhdistys näin määrää *omissa* säännöissään. Itsemääräämisoikeuden kannalta ajattelua ei ole sikäli viety laissa loppuun asti, että yhdistys ei voi ilman liiton suostumusta palauttaa itselleen rajoittamatonta päätösvaltaa. Tällä tavoin on liittosuhteen sääntelyssä kuitenkin päädytty eri suuntiin käyneiden tavoitteiden välillä kompromissiin. Painoa on pantu liittosuhteiden vakaudelle, kun yhdistys ei voi yksipuolisesti horjuttaa jo hyväksymäänsä järjestelyä. Tätä linjausta on pyrittävä noudattamaan myös laissa sääntelemättömissä tilanteissa. Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 313–314.

[138] Ruotsissa taas liitto voi valita jäsenyhdistyksiensä hallitusten jäsenet, jos säännöissä näin määrätään. Ks. esim. *Hemström* 1975 s. 94–95. Yhdistysautonomian sisällöllä on tässä asiassa huomattava periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys. Tätä voidaan valaista esimerkillä. Syyskuussa 1992 TVK asetettiin konkurssiin, kun keskeiset jäsenliitot eivät olleet suostuneet osallistumaan lisäpanoksin keskusjärjestön pelastamiseen. Tilanne olisi saattanut muuttua, jos TVK:n valtuusto olisi voinut vaihtaa jäsenliittojen hallitusten jäsenet mieleisikseen. Pelkästään mahdollisuus tähän olisi kenties tehnyt jäsenliitot taipuisammiksi keskusliiton pyrkimyksille.

lainsäätäjä. Yhdistyksen »tiettyyn» itsemääräämisoikeuteen ei kuitenkaan luontuisi se, että liitto voisi vastoin yhdistyksen tahtoa esim. valita sen hallituksen jäsenet tai muuttaa sen sääntöjä.[139] Kansanvaltaisuusvaatimuksen nimissä ei kenties voitaisi säätää (pakottavasti) siitä, että esim. ammattiliittojen tai puolueiden liitto- tai puoluekokousedustajat voitaisiin valita vain liittoäänestyksellä.[140] Kysymyksessä olisi tosin laissa nyttemmin sallittu menettely, josta yhdistys kuitenkin päättää YhdL 19 §:n mukaan itse. Valin-

[139] Kun liitto voi Ruotsissa valita jäsenyhdistysten hallitusten jäsenet, ei mahdottomalta tuntuisi sekään, että liiton sallittaisiin muuttavan jäsenyhdistystensä sääntöjä. Yhdistysten itsemääräämisoikeuden vuoksi Hemström ei ole kuitenkaan hyväksynyt tällaista järjestelyä; oikeuskelpoinen yhdistys ei voi edes omissa säännöissään luopua oikeudesta muuttaa sääntöjään liiton hyväksi. Ks. *Hemström* 1975 s. 96. Tämä kysymys ei ole ollut Ruotsissa vain akateeminen. Erään itsenäisenä pidetyn lähetysalan nuorisojärjestön sääntömuutoksesta saattoi päättää liitto (pääjärjestö). Ks. *Hemström* 1975 s. 115. Kun laajempaa käytäntöä ei ole kehkeytynyt, tieteisoppia ei ole tarvinnut taivuttaa järjestötodellisuutta vastaavaksi, niin kuin Ruotsissa on eräissä muissa asioissa tuntunut tapahtuneen. Suomessa asia ei ole tullut esiin. Tiettävästi ei kyseistä konstruktiota ole yritetty saada rekisteröidyksi yhdistyksen säännöissä. Autonomiaa koskeva doktriini on muotoutunut meillä niin, että vain lievempiä itsemääräämisoikeuteen puuttumisen tilanteita on otettu tarkasteltavaksi. Nyttemmin voidaan YhdL 27.4 §:n ja sen esitöiden perusteella päätyä siihen, että liitolle on mahdollista antaa enintään oikeus estää jäsenyhdistyksissä päätettyjen sääntömuutosten voimaantulo. Siksi ei jäljempänä enää oteta tutkimuksen jaksossa 11 § C pohdittavaksi sitä, että liitto voisi muuttaa jäsenyhdistysten sääntöjä. Sen sijaan muissa asioissa, joissa toimivaltajaosta ei ole näin selkeitä säännöksiä, saattaa liitolla olla erityisistä syistä oikeus tehdä jäsenyhdistyksiä koskevia päätöksiä.

[140] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista *Halila* 1991 s. 70–72. Olennaisesti merkittävämpi puuttuminen yhdistysten itsemääräämisoikeuteen olisi se, että puolueiden presidenttiehdokkaat tulisi lain mukaan valita käyttäen sitovaa esivaalia, johon saisivat osallistua myös puolueen ulkopuoliset henkilöt. Tämän mukaisesti olisivat vuonna 1993 SDP:ssä, Suomen Keskustassa ja Kansallisessa Kokoomuksessa toimeenpannut esivaalit olleet sitovia. Kysymyksenasettelu ei ole teoreettinen, koska tätä vaadittiin keväällä 1993 monissa puheenvuoroissa asiasta käydyssä keskustelussa. Yhdistysten itsemääräämisoikeus tulisi loukatuksi, kun aivan keskeisessä valintatilanteessa enemmistö äänioikeutetuista olisi henkilöitä, joilla ei ole välillistäkään jäsenyyssuhdetta puolueeseen. Loukkaamiseen riittäisi sekin, että tällainen osallistumisoikeus olisi puolueeseen kuulumattomilla äänioikeutettujen vähemmistöllä. Kansanvaltaisuuden nimissä saatetaan toki puolustaa sellaistakin demokratiakäsitystä, jonka mukaan kenen tahansa tulisi voida vaikuttaa siihen, ketkä ovat ehdokasasetteluoikeuden saaneiden eduskuntapuolueiden presidenttiehdokkaita. Tässä olisi kuitenkin selvä jännite ja ristiriita yleisten kansanvaltaisuusnäkemysten ja yhdistysten itsemääräämisoikeuden välillä. Se ratkeaisi vain perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen. Mitä erilaisimpia vaatimuksia esitetään kansanvaltaisuusvaatimuksesta puoluetoiminnassa, sitä ongelmallisempi on yleensäkin puoluelain 2 §:ssä oleva vaatimus puoluetoiminnan kansanvaltaisuudesta yhdistysten itsemääräämisoikeuden kannalta.

nanvapauden rajoittaminen on kaiken kaikkiaan merkittävä näkökohta, joka on otettava huomioon tietynsisältöisen itsemääräämisoikeuden sisältöä arvioitaessa.

Yhdistysautonomian perustana näyttää nyttemmin olevan siviilioikeudellisiakin vaikutuksia ajatellen se, että yhdistys voi tietyissä rajoissa luopua ja disponoida itsemääräämisoikeudestaan omissa säännöissään. Niissäkin tapauksissa, joista ei ole laissa säännöksiä, voidaan ajatella, että päätöksenteko sidotaan liiton myötävaikutukseen tai että liitolle varataan lopullinenkin päätösvalta, jos asiasta on määrätty yhdistyksen omissa eikä vain liiton säännöissä. Tämän mukaisesti ei riittäisi, että keskusjärjestö vahvistaisi koko liittokokonaisuuden organisaation ja toiminnan omissa säännöissään, jos sen jäsenyhdistykseksi tulevat järjestöt eivät ota tarvittavin osin niitä koskevia vastaavia määräyksiä omiin sääntöihinsä. Tässäkin asiassa on kuitenkin mahdollista tehdä lähemmin päätelmiä vasta jäljempänä seuraavan siviilioikeudellisiinkin seikkoihin perustuvan erittelyn myötä.

Kunnioitettaessa lainsäätäjän tahtoa ja HM 10.2 §:ään perustuvaa kompetenssia tarkentaa itsemääräämisoikeuden rajoja yhdistysautonomiakonseptio on mukautettava yhdistyslain sisältöön. Kun laki olisi voitu säätää tietyissä rajoissa toisinkin, perustuslain turvaama yhdistysautonomia ei voi kohta kohdalta samastua nykyiseen yhdistyslakiin. Siten voitaneen yhä sanoa, että yhdistymisvapauteen kuuluu tietynsisältöinen yhdistysautonomia, jonka rajoihin yhdistyslain on kuitenkin mahduttava.

> Yhdistyslakiuudistus on vienyt pohjan Saraviidan hahmottelemalta radikaalilta uudelleenarvioinnilta. Toiselta puolen mm. nykyinen liittoäänestys on otettava huomioon yhdistysautonomian ainesosana: yhdistys voi luopua vain tietyissä rajoissa itsemääräämisoikeudestaan.

4. Perusoikeusmyönteinen tai perusoikeuksien mukainen laintulkinta

Perusoikeuksien vaikutuksesta laintulkintaan on esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä. Yhtäältä on varoiteltu tuomioistuinten yhteiskunnallisen vallan kasvusta eduskunnan kustannuksella, jos tuomioistuimet – ja kenties muutkin viranomaiset – soveltavat suoraan perustuslain säännöksiä ja varsinkin perusoikeussäännöksiä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä annetut säännökset ohittaen. Toiselta puolen on esitetty, että perustuslain ja tavallisen lain kollisio voisi ratketa nimenomaan perusoikeussäännöksen aineelli-

sen sisällön myötä sen »ylemmänasteisuuden» perusteella. Kannatusta on silläkin, että lakia tulkittaisiin tarvittaessa perusoikeusmyönteisesti.[141]

> Yleensä tuomioistuimissa ei arvioida sitä, onko tavallisen lain säätämisjärjestys ollut perustuslain mukainen ja voidaanko lakia näin soveltaa. Tämän seikan tutkimisen on katsottu kuuluvan eduskunnalle, lähinnä sen perustuslakivaliokunnalle. Jos (tavallisen) lain tulkinnassa on useita vaihtoehtoja, voidaan kuitenkin jättää valitsematta se, joka on tuomioistuimen käsityksen mukaan perustuslain vastainen. Käytännössä tämä on tuomioistuimissa harvinaista. Tuomioistuin perustaa ratkaisunsa vielä enemmän perusoikeuksien tulkintaan, jos useista »oikeista» vaihtoehdoista valitaan perusoikeusmyönteisin. Sinänsä voidaan kysyä, mitä perusoikeusmyönteisyys yleensä tarkoittaa ja millainen on ero sen ja perusoikeuksien mukaisuuden välillä. Asia ei ole ongelmaton yhdistymisvapauden erityistilanteissakaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä yhdistyslaiksi esitettiin mm. seuraavaa:

> »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 ylipäätään 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.»[142]

Perustuslakivaliokunnan lausumassa on sinänsä kysymys vain yhdistyslakia koskevasta hallituksen esityksestä. Se on kuitenkin laadittu niin yleiseen muotoon, että sitä on saatettu arvioida perusoikeuksien soveltamista koskevana yleisenä kannanmäärityksenä.[143] Kysymys onkin oikeussäännösten tulkintaan kokonaisuudessaan liittyvästä asiasta. Esillä olevassa yhtey-

---

[141] Kysymyksenasettelun ja tutkijoiden esittämien näkökohtien osalta saatetaan viitata yleisesti *Viljasen* artikkeliin »Perustuslaki ja laintulkinta», LM 1990 s. 203–236. Erikseen on syytä mainita *Klamin* hermeneuttinen näkemys, jonka mukaan hallitusmuodon säännöksille voidaan antaa tietyn ideologian perusteella asiallinen merkitys. Ks. *Klami* Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1982 s. 472–486. Yhdistysoikeudessa on kysymys siitä, miten nyttemmin vielä uudehkon yhdistyslain ratio legiksestä saadaan ideologista tai muuta pohjaa perusoikeustasoiselle argumentoinnille. Kysymyksenalaista toki on, missä määrin yhdistyslain ratio legikseen voidaan osoittaa sisältyvän perusoikeusajattelua.

[142] Ks. PerVL 1988:6 s. 3.

[143] Ks. *Scheinin* 1988 s. 195, *Scheinin* 1991 s. 196 ja 292–293, *Viljanen* LM 1990 s. 204 ss. ja *Manninen* LM 1990 s. 406. Näistä Manninen antaa valiokuntalausumalle vähiten yleistä kantavuutta. Tulevaisuudessa on kysymys paljolti siitä, millä tavoin tul-

dessä on syytä keskittyä kannanoton vaikutuksiin yhdistymisvapauden näkökulmasta.

> Perustuslakivaliokunnan haluun esittää käsityksensä perusoikeuksien soveltamisesta vaikutti mitä luultavimmin kaksi seikkaa. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisilla olisi ollut oikeus saada milloin tahansa tietoja yhdistyksen jäsenluettelosta. Perusoikeuksien ja siviilinormien välinen suhde alaikäisten oikeuksista yhdistyksissä oli puolestaan esitetty tavalla, joka ei kestänyt kriittistä tarkastelua. Valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden kiinnitettyä näihin seikkoihin huomiota valiokunta toi julki kantansa yhdistymisvapauden yleisistä perusteista.[144]

Perustuslakivaliokunta on maininnut kaksi soveltamistilannetta, joihin perusoikeusmyönteinen tulkinta soveltuu. Viljasen käsityksen mukaan perusoikeusmyönteisyys voi koskea valiokuntalausuman tarkoituksen valossa laajemminkin yhdistyslain tulkintaa.[145] Kohdealueena saatetaankin mainita jo kerrottujen esimerkkien lisäksi ainakin yhdistyksen lakkauttamisen edellytysten tutkiminen kautta linjan.

Yhdistysautonomian osalta kysymys perusoikeusmyönteisyydestä on ongelmallinen. Yhdistyslaissa on tehty perusoikeuden rajojen sisällä tiettyjä ratkaisuja niin liittosuhteiden osalta kuin muissakin kysymyksissä. Ne ovat osaksi syntyneet kompromissina erilaisten perusoikeusnäkemysten ja -tavoitteiden välillä. Siksi on vaikea sanoa, mikä olisi perusoikeusmyönteinen autonomiatulkinta toimivaltajakokysymyksissä. Niinpä liittosuhteissa saatetaan pitää lain rajoissa perusoikeusmyönteisenä joko sitä, että autonomia voi to-

---

kintakannanotto alkaa elää omaa elämäänsä. Ks. myöhemmistä kuin aivan varhaisimmista tulkinnoista *Scheinin* 1991 s. 196 ja KM 1992:3 s. 124–129. Kannanmääritys ei ole ehkä niin uusi ja käänteentekevä, kuin kirjallisuuden perusteella voisi ajatella. Jo *Hidén* toi vuoden 1971 Oikeustiede-vuosikirjassa julkaistussa artikkelissa esiin tämänsuuntaisia ajatuksia. Saraviita puolestaan käytti sanaa perusoikeusmyönteinen käsitellessään kiellettyjä ja luvanvaraisia yhdistyksiä koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunnassa. Ks. *Saraviita* 1988 s. 3. Periaatteellinen merkitys on toki sillä, että auktoritatiivinen perustuslakia tulkitseva orgaani ensimmäisen kerran käytti ilmaisua perusoikeusmyönteinen. Sittemmin sama kanta on tullut esiin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä yleissopimuksesta annetussa lausunnossa. Ks. PerVL 1990:2 s. 3. Tässä katsottiin, että tulkintatilanteissa perusteltavissa olevista vaihtoehdoista on valittava se, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällisin. Tätä voidaan pitää täsmennyksenä aikaisempaan verrattuna: perusoikeusmyönteisyys tarkoittaa perusoikeuksien edistämistä. Linjaus ei ole näin vaikeuksitta sopeutettavissa toimivaltajakoautonomiaan.

[144] Ks. PerVL 1988:6 s. 1–2 ja *Halila* LM 1989 s. 1139 ja 1141.

[145] Ks. *Viljanen* LM 1990 s. 204.

teutua mahdollisimman pitkälle liittokokonaisuuden sisällä, tai sitä, että oikeuskelpoisilla yhdistyksillä on itsemääräämisoikeus. Toimivaltajaon osalta vaikuttaakin realistiselta keskustella lähinnä siitä, mikä voisi olla perustuslain mukainen laintulkinta. Muu edellyttäisi oikeastaan sitä, ettei yhdistyslakia pidettäisi yhdistymisvapauden mukaisena.

Perusoikeusmyönteisyydellä saatetaan ajatella olevan erityinen soveltamisalue yhdistysten sääntöjen viranomaistarkastuksessa. Perusoikeusmyönteisyydestä ei ole kuitenkaan kysymys siinä, että sääntötarkastuksessa ei voida YhdL 49 §:n mukaan tukeutua muihin kuin laissa mainittuihin seikkoihin. Kysymys on pelkästään lain noudattamisesta tässä lainkohdassa tarkemmin määrätyllä tavalla.[146] Perusoikeusmyönteisyyden nimissä ei liioin voida poiketa kurinalaisen lainopin vaatimuksista omaksumalla toisenlainen tarkastustapa kuin on kaupparekisterissä, jossa tarkastustoiminnan ohjenuoraksi ei voida osoittaa yhdistymisvapauden kaltaista perusoikeutta. Perusoikeuden mukaisella tarkastustavalla on sen sijaan merkitystä tutkittaessa sitä, onko laissa säännöksiä asiasta, josta on määrätty yhdistyksen säännöissä.[147]

---

[146] Ks. *Halila – Tarasti* s. 491–492 ja *Halila* 1991 s. 154–157. Sääntöjen viranomaistarkastusta ei ole arvioitu yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa tekstissä esitetystä näkökulmasta. Perusoikeuskysymyksiä ei ole totuttu liittämään teknisenä pidettyyn rekisteröintimenettelyyn. Vrt. kuitenkin *Saraviita* 1988 s. 3 (*Vuorinen* 1988 s. 14), jossa on arvioitu rekisteröintimenettelyn perustuslainmukaisuutta (ks. edellä s. 269).

[147] Yhdistymisvapauden vaikutus yhdistyslain tulkintaan ja yhdistysten sääntödisponointiin on tullut esiin TVK:n konkurssipesän ja Suomen Teollisuustoimihenkilöiden liiton (STL) välisessä riita-asiassa, joka koskee STL:n velvollisuutta maksaa TVK:n jäsenmaksua eroamisensa jälkeiseltä ajalta. Koska juttu on vireillä (Helsingin RO:n päätös 6.4.1993), on tässä tyydyttävä kysymyksenasettelun pääkohtien esittelemiseen.

TVK:n sääntöjen mukaan eronneen jäsenen tuli maksaa puolen vuoden jäsenmaksu eroamisen jälkeiseltä ajalta. Menettelyä saatetaan perustella sillä, että YhdL 13 §:n mukaan eroamiselle voidaan asettaa säännöissä enintään vuoden pituinen irtisanomisaika. Monissa järjestöissä on katsottu, että on parempi antaa jäsenyhdistysten voida toteuttaa heti eroamistavoitteensa, kunhan järjestön budjettikauden talous on mahdollista turvata jäsenmaksutulojen myötä. Sääntöjärjestelyä on pidetty lainmukaisena yhdistyslakikommentaarissa. Ks. *Halila – Tarasti* s. 169. Erityisesti työmarkkinajärjestöissä tällainen sääntödisponointi palvelee myös jäsenyhdistyksien etua, koska eroamista havitteleva yhdistys ei enää joudu vastuuseen tämän jälkeen tehtävien kollektiivisopimusten velvoitteista. Maksuja vastaan ei tosin saa jäsenpalveluja, mutta yhdistyksen jäsenmaksun tarkoitus ei olekaan vain palvelujen saaminen – jäsenyyshän ei ole asiakassuhde – vaan yhdistyksen aatteen edistäminen. Perusoikeusnäkökulmasta on esitetty, että kysymys on negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamisesta, minkä vuoksi YhdL 13 §:n sääntelyä tulisi tulkita supistavasti. Ks. *Tuori* 1993 s. 2–3. Sääntödisponoinnin rajoissa on kuitenkin kysymys muustakin kuin siitä, että sallittua on se, mikä ei ole kiellettyä. Negatiivinen yhdistymisvapaus ei ole jäsenyyden päättymisvaiheen kannalta yhdistymisvapauden ulottuvuutena

Perusoikeuksien uudistamista koskevassa keskustelussa on tuotu esiin se, että lainsäätäjä velvoittaisi viranomaisia joidenkin perusoikeuksien edistämiseen ja asettaisi laissa olevia pidättäytymisvelvoitteita varten siviili- ja rikosoikeudellisen suojan.[148] Tietyillä yhdistymisvapauden alueilla kuten positiivisen ja negatiivisen yhdistymisvapauden piirissä tällaisilla seikoilla olisikin huomattava merkitys.[149] Sen sijaan toimivaltajakoon olisi vaikea osoittaa kysymykseen tulevia soveltamistilanteita. Tässä suhteessa ei ole sitä, mitä voitaisiin edistää tai mitä tulisi suojata.

5. Yhdistysautonomian ylikansallinen suoja

Useat yhdistymisvapautta koskevat kansainväliset sopimukset sitovat Suomea. Niissä on määrätty lähinnä positiivisesta ja negatiivisesta yhdistymisvapaudesta sekä yhdistysten perustamisoikeudesta. Yhdistysautonomia on sopimusteksteissä esillä vähemmän.[150] Silti voidaan lyhyesti tarkastella sitä, onko yhdistysautonomialla yleisesti ja toimivaltajakoautonomialla erityisesti ylikansallista suojaa.

Vuodelta 1966 olevassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tietyin varauk-

---

oikeus, jonka johdosta tietyt järjestelyt joko ovat päteviä tai eivät ole. Jäsenen maksuvelvollisuutta jäsenyyden jälkeiseltä ajalta joudutaan siksi arvioimaan monen seikan yhteisvaikutuksen myötä. Olennaista on kuitenkin se, miten yhdistymisvapauden ulottuvuudet ovat tulleet esiin siviilijuttujen yhteydessä. Tässä tapauksessa voidaan panna merkille myös se, miten tietynsisältöinen jännite vallitsee jäsenoikeuksien ja sääntödisponoinnissa esiin tulevan itsemääräämisoikeuden välillä.

[148] Ks. Jyrängin lausuntoa HE:stä 1989:31 ja sen johdosta *Viljanen* LM 1990 s. 249–251.

[149] Ks. *Halila – Tarasti* s. 159–161 ja *Halila* LM 1989 s. 1145. Nykytilanteessa on vaikea perustella viranomaisen velvollisuutta edistää yhdistymisvapauden toteuttamista. Ks. edistämisvelvoitteesta perusoikeusjärjestelmässä yleisesti esim. *Saraviita* 1993 s. 371–372, *Scheinin* 1991 s. 294–295 ja 319 sekä KM 1992:3 s. 118–120. Jos valtiovallalla olisi velvollisuus edistää yhdistymisvapauden toteutumista, jouduttaisiin kysymään, millä tavoin olisi turvattava esim. yhdistysten taloutta valtionapujen ja verotuksen myötä.

[150] Ks. yhdistymisvapautta koskevista kansainvälisistä sopimuksista yleisesti OM 1976:11 s. 7–15, OM 1988:21 s. 210–216, KM 1992:3 s. 266–269, *Vihma* s. 48–65 ja *Halila – Tarasti* s. 45–48. Olennaista Suomen kansallisen sääntelyn kannalta on se, ettei Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus ollut ristiriidassa sen kanssa. Ks. OM 1988:21 s. 216. Toimivaltajakokysymykset eivät sitä paitsi ole yleensäkään ongelmallisia ihmisoikeuksien kannalta. Ks. myös *Danelius* OT 1990 s. 91 ja *Scheinin* 1991 s. 308–311.

sin takaamaan mm. ammattiyhdistyksille oikeuden perustaa kansallisia liittoja ja muutenkin vapaan toiminnan. Suomen oikeuden kannalta yleissopimus ei ole ollut ongelmallinen, koska yhdistykset ovat voineet organisoitua liittomuotoisesti jo vanhan yhdistyslain aikana. Yleissopimuksen soveltamisesta käydyssä keskustelussa ei ole ollut vakavasti esillä sitäkään, että Suomen yhdistyslain kaltaiset siviilioikeudelliset säännökset voisivat olla ristiriidassa sopimustekstin kanssa.[151]

ILO:n sopimukset 87 ja 98 koskevat työmarkkinajärjestöjen toimintaa, ja niistä on syntynyt yksityiskohtiin menevää soveltamiskäytäntöä järjestön piirissä, erityisesti eksperttikomitean kannanottoina. Sopimuksen n:o 87 mukaan järjestöissä on oikeus laatia omat sääntönsä ja ohjeensa, valita vapaasti edustajansa, järjestää hallintonsa ja toimintansa sekä laatia toimintaohjelmansa. Tällä tavoin on pyritty turvaamaan ammattiyhdistystoiminnan omaehtoisuutta. Ammattiyhdistys ei saa olla valtion tai työnantajan kontrolloima.[152]

> ILO:ssa on ollut esillä mm. se, ettei ammattiyhdistysten jäsenpohjaa ole voitu rakentaa vapaasti kaikissa maissa. Kiellettyä on voinut olla virkamiesten liittyminen yhteen yksityisen sektorin työntekijöiden kanssa tai kaupunkilaisten maalla toimivien kanssa jne. Tämä on sopimuksenvastaista niin kuin sekin, että tietylle alalle saisi perustaa vain yhden yhdistyksen. Suomen oikeuden kannalta tällaiset rajoitukset eivät ole ongelmallisia.[153]

Yhdistysautonomian kanssa ei ole katsottu olevan ristiriidassa sen, että tuomioistuimet voivat käsitellä yhdistysten sisäisiä asioita. Kovin paljon ei ole ollut esillä, missä määrin lainsäädännössä voidaan rajoittaa yhdistysten oikeutta laatia omat sääntönsä.[154] Tähänhän ei ole Suomessakaan kiinnitetty erityistä huomiota, vaikka Suomi on niitä harvoja maita, joissa on yksityiskohtaisia legaalinormeja yhdistysten sisäisestä toiminnasta.

---

[151] Ks. yleissopimuksesta Suomen yhdistysoikeuden kannalta *Halila – Tarasti* s. 46–47. Ks. yhdistymisvapautta koskevan 22 artiklan soveltamisesta *de Zayas – Möller – Opsahl* OT 1989 s. 442–443. Siitä ilmenee, että tarkasteltavana on ollut kollektiivinen lakko-oikeus, ei sen sijaan mahdollisuus järjestää yhdistyksen sisäistä toimintaa.

[152] Ks. *Vihma* s. 48–52.

[153] Ks. *Vihma* s. 53–55.

[154] Ks. *Vihma* s. 57 ja 61. Esitetty on sopusoinnussa sen Suomessa omaksutun yhdistysautonomiakäsityksen kanssa, että yhdistysautonomiasta huolimatta yhdistysten on noudatettava lakia ja omia sääntöjään. Merkille pantavaa on ILO:n sopimuksessa myös se, että kansallisella lailla voidaan säätää yhdistyksen perustamisen ja oikeuskelpoisuuden ehdoista. Toimilupajärjestelmän kaltainen ennakkolupajärjestelmä on sen sijaan työmarkkinajärjestöjen osalta kielletty. Ks. *Vihma* s. 54–55. Tältäkään osin Suomen yhdistysoikeus ei ole ristiriidassa ILO:n sopimuksen tulkinnan kanssa.

Jyrki Vihma on katsonut, että yhdistyksillä on ILO:n sopimuksen n:o 87 mukaan oikeus määrätä vaalitavoistaan ja hallinnostaan mutta että laissa voidaan edellyttää sääntöihin sisältyvän tiettyjä vähemmistösuojasäännöksiä. Niiden sisältönä on oltava sen turvaaminen, että jäsenet voivat osallistua demokratian edellyttämällä tavalla päätösvallan käyttämiseen. Sen sijaan sisäisistä vaalijärjestelyistä ei voitaisi määrätä. Vihma ei ole erikseen ottanut kantaa siihen, voidaanko vaaleja koskevasta toimivaltajaosta säätää sillä tavoin kuin Suomen yhdistyslaissa on tehty. Tähän ei kuitenkaan näytä olevan estettä, eikä ILO:n eksperttikomiteakaan kiinnittänyt huomiota Suomen yhdistyslakia 1980-luvulla uudistettaessa yhdistysten sisäisen toiminnan sääntelyyn. Kansainvälisten sopimusten valossa ei Suomen lainsäädännössä olekaan sanan sijaa. Tilanne olisi toinen, jos lainsäätäjä tai viranomainen voisi määrätä yksittäisen yhdistyksen organisaation.[155]

ILO:n sopimusten valossa yhdistymisvapaus voidaan jakaa individuaaliseen, kollektiiviseen ja funktionaaliseen tasoon. Individuaalinen yhdistymisvapaus koskee yhdistyksen perustamisoikeutta sekä oikeutta liittyä tai olla liittymättä yhdistykseen, kollektiivinen yhdistymisvapaus oikeutta yhdistyksen organisaation rakentamiseen sekä funktionaalinen yhdistymisvapaus toimintavapautta sopimuspolitiikassa ja muilla aloilla. Näistä kollektiivinen yhdistymisvapaus on ollut vähiten esillä ILO:n valvontatoiminnassa, mutta kuitenkin mm. siltä osin, ettei yhdistyksen oikeutta kuulua alansa kansainväliseen järjestöön voida rajoittaa.[156] Suomessa asia on tullut tarkasteltavaksi kansallisena kysymyksenä Merikosken väitöskirjassa mutta ei sen jälkeen. Suomen oikeuden mukaan yhdistyksellä on ollut ja on oikeus kuulua kansainväliseen järjestöön, mutta yhdistystä ei voida rekisteröidä, jos sen säännöistä ilmenee, ettei päätösvalta ole sen omissa käsissä.[157]

---

[155] Ks. *Vihma* s. 55–56 ja *Evju* s. 49–52. Kansainvälisten sopimusten valossa ei liene estettä sille, että lainsäädännössä asetetaan vaatimuksia yhdistysten organisaatiolle. Lainsäätäjä ei sen sijaan voine ilman erityisiä perusteita määrätä yksittäisen yhdistyksen organisaatiota. Ks. myös *A. Suviranta* 1991 s. 239 ss., jossa tämä selostaa ILO:n eksperttikomitean työtä yhdistymisvapaudesta. Yhdistysten itsemääräämisoikeus ei ole ollut siinä esillä.

[156] Ks. *Evju* s. 33–51.

[157] Ks. *Merikoski* 1935 s. 77–79 ja *Vihma* s. 63–64.

6 § Toimivaltasääntöjen määräytymistasot

A Taustanäkökohtia

1. Piirteitä yhdistyksen yleisestä toimivallasta

Toimivaltajakosääntöjen määräytyminen saattaa koskea yhdistyksissä vain seikkoja, joista yhdistys voi tehdä pätevän päätöksen. Toimivaltajakohan ei aktualisoidu, jos mikään toimielin tai päätöksentekijöiden ryhmä ei kykene tekemään päätöstä. Päätösvallan rajojen erittely perustuu yhdistyslain säännöksiin, erilaisten yhdistysten sääntöjen määräyksiin ja yleisiin yhdistysoikeudellisiin periaatteisiin. Se ei kuulu esillä olevan tutkimuksen piiriin. Muutamiin sellaisiin seikkoihin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota, jotka saattavat auttaa ymmärtämään myös toimivallan jakautumista.

Yleisen oikeudellisen säännön mukaan yhteisönkään päätös ei saa loukata sivullisen oikeutta. Puhutaan sivullisen immuniteetista, joka on riippumaton siitä, onko siitä säädetty asianomaisessa yhteisösäädöksessä.[1] Yhdistyslaissa sääntö on saanut ilmaisunsa 33.1 §:ssä.[2] Yhdistyksissä tästä aiheu-

---

[1] Ks. *Havansi* 1981 s. 220–232, *Nial* 1929 s. 42–49, 69–74, 99–100 ja 121–125, *Taxell* 1961 s. 13–18, 49–54, 125–133, 146–155 ja 182–195, *Kyläkallio* 1963 s. 123–126, *Kyläkallio* 1970 s. 44–54 ja 243–257, KM 1969 A 20 s. 20 ss. ja 127–129, OM 1974:9 s. 134 ja 159–165 ja HE 1977:27 s. 58 ja 68–70, *Kyläkallio* 1985 s. 463 ja 471 ja *Johansson* s. 184 ja 220.

[2] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 78–83, KM 1984:1 s. 244, HE 1988:64 s. 54 ja *Halila – Tarasti* s. 373–374. Nykyisen yhdistyslain valmisteluasiakirjoissa on korostettu sitä, että sivullisen immuniteettia koskevan kohdan pysyttämisessä laissa on kysymys vain informatiivisuudesta, muutenkin noudatettavan säännön kirjaamisesta lakiin.

tuvat päätöksenteon rajoitukset ovat tyypiltään hieman erilaisia kuin yhtiöissä. Niinpä yhdistyksissä ei voida kaventaa pantinhaltijoiden oikeuksia sillä tavoin kuin yhtiöissä tekemällä varallisuuspitoisia oikeuksia koskevia päätöksiä; yhdistyksissä ei ole osakkeita, jotka voisivat olla panttauksen tai muun disponoinnin kohteena.[3] Sivullisen oikeuksia vaarantava yhdistyksen varallisuusaseman heikentäminen ei tule käytännössä hevin arvioiduksi yhteisölliseltä kannalta eli YhdL 33.1 §:n soveltamista ajatellen.[4]

Sivullisen immuniteetti koskee yhdistyksissä konkreettisia oikeuksia eikä esim. sellaista sidosryhmäasemaa, joka on puolueilla kunnallisissa keskusjärjestöissä.[5] Yhdistyksen säännöissä voidaan kuitenkin yrittää rakentaa sivullisille sellainen asema, jonka loukkaaminen voisi antaa mahdollisuuden vedota YhdL 33.1 §:ään. Hevin tämä ei kuitenkaan onnistu.[6] Yhdistysautonomian vuoksi yhdistyksen säännöissä ei ole mahdollista konstruoida jäsenyyttä kenellekään sitä havittelevalle sopimukseksi kolmannen hyväksi.[7] Valtuustokiintiöinti voi tapahtua pätevästi vain säännöissä, ja se saattaa koskea ainoastaan jäseniä tai näiden muodostamia ryhmiä. Kiintiöinnistä on mahdollista pyrkiä sopimaan sääntöjä alemmanasteisin määräyksin, niin kuin

---

[3] Ks. osakeyhtiöissä syntyvistä tilanteista *Havansi* 1981 s. 232–238. Sivullisen immuniteetti koskee asunto-osakeyhtiöissä myös grynderiltä osakkeita omistuksenpidätysehdoin hankkineita tulevina yhtiön määräysvallan käyttäjinä. Yhdistyksissä ei ole samanlaista kollektiivitahoa, johon kuuluvat voisivat tulevina jäseninä vedota esim. keskusjärjestön aloitteesta tapahtuneeseen perustetun yhdistyksen sääntödisponointiin.

[4] Ks. *Halila – Tarasti* s. 374 av. 1. Toimivaltajakoa koskevan pätemättömyyden kannalta olennaista on se, että liittoa on pidetty sen jäsenyhdistyksiin nähden sivullisena. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 83–84, KM 1984:1 s. 244 ja *Halila – Tarasti* s. 374.

[5] Asiaa valaisee Helsingin RO:n ratkaisu 4.3.1986 S 85/5574, joka koski SMP:n ja sen kaupunkipäiväedustajien kannetta Suomen Kaupunkiliittoa vastaan. Kantajat katsoivat sivullisasemansa tulleen loukatuksi vastaajayhdistyksessä, kun SMP ei ollut saanut heidän mielestään sille kuulunutta asemaa liiton toimielimissä. Sääntörikkomuksesta ei esitetty olevan kysymys. Ks. *Halila* LM 1987 s. 245. Tuomioistuinratkaisu, jonka mukaan kantajilla ei ollut kanneoikeutta, on edellä esitettyyn nähden perusteltu.

[6] Osakeyhtiöoikeudessa on katsottu, ettei sellainen osakeyhtiön yhtiökokouksen päätös ole yleensä yhteisöoikeudellisesti pätemätön, jolla kolmannelta mieheltä hänen suostumuksettaan otetaan pois hänelle yhtiöjärjestyksessä myönnetty etuus, esim. oikeus nimetä hallituksen jäsen. Ks. HE 1977:27 s. 70 ja *Koski – af Schultén* I s. 474. Tässä tapauksessa kyse ei ole tertiuksen immuniteetin heikentämisestä vaan organisaatiota koskevien yhteisön sisäisten määräysten oikeusvaikutuksista. Yhdistyslaissa toisin kuin osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä ulkopuolisen oikeudesta nimetä edustajia yhteisön hallintoon. Tämä vähentää kuvaillun pätemättömyystilanteen aktualisoitumismahdollisuuksia yhdistyksissä. Ongelmia on sen sijaan syntynyt kulloisenkin sääntelyn perusteella jäsenelle vakuutetun erityisen edun loukatuksi tulemisesta yhteisöhallinnossa.

[7] Ks. *Halila – Tarasti* s. 157 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä edellä s. 276.

toisinaan tapahtuukin. Niillä ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta vaikka kenties muita vaikutuksia.[8]

Liittosuhteissa ei ole aivan ongelmatonta, ketkä ovat YhdL 33.1 §:ssä tarkoitettuja sivullisia. On näet kysyttävä, voivatko sellaisia olla liiton henkilöjäsenet ja liittoon vain välillisesti kuuluvat. Tämä seikka heijastuu myös toimivaltajaon pätemättömyysvaikutuksiin.[9]

Yhdistys voi YhdL 5 §:ssä osoitetuin tavoin harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästä liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena.[10] Yhdistystyypistä johtuvista rajoituksista voidaan puolestaan mainita, että kunnallinen keskusjärjestö ei voi velvoittaa jäseniään, julkisyhteisöjä, julkisen vallan harjoittamisessa eikä elinkeinopoliittinen yhdistys määrätä jäsenyrityksiensä liiketoimista.[11] Yhdistyksen tarkoituksesta riippuu paljolti se, mihin se voi velvoittaa jäseniään. Toimivaltajakoonkin ulottuu työ- ja virkaehtosopimusten lainsäädäntöön perustuva sitovuus: yhdistyksen tekemä normisopimus voi sitoa siihen suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä.[12]

Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä jäsenten velvollisuudesta noudattaa yhdistyksen sääntöjä, yhdistyksen tekemiä päätöksiä ja solmimia sopimuksia. Ongelmana on kuitenkin se, milloin tällaisiin määräyksiin voidaan vedota. Pelkästään se seikka, että päätöksenteko pyrittäisiin tällaisissa asioissa viemään ylimmälle tasolle, ei vaikuta tilanteenarviointiin. Liittosuhteissa toimivaltajaon ongelmat eivät puolestaan voi autonomiaperiaatteen vuoksi ratketa vain sen myötä, että alayhdistys on liiton sääntöjen mukaan sidottu

---

[8] Ks. *Halila – Tarasti* s. 229–233 sekä jäljempänä s. 320 ss.

[9] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 83, *P.K. Koskinen* 1973 s. 148 ja jäljempänä s. 556 ss.

[10] Ks. *Halila – Tarasti* s. 74–76. Käytännön ongelmia on syntynyt sellaisista yhdistyksen sääntöjen määräyksistä, joissa on kombinoitu elinkeinon harjoittaminen ja omistaminen. Säännöissä voidaan tietenkin rajoittaa sitä varallisuutta, jota yhdistyksen on mahdollista omistaa. Finanssisijoitukset, joita koskevia liiketoimintapäätöksiä yhdistys ei tee itse eikä edustajiensakaan kautta omistamissaan yhtiöissä, eivät liity YhdL 5 §:n problematiikkaan vaan pelkästään sijoitusomaisuudesta säännöissä kenties oleviin määräyksiin.

[11] Yhdistyksen toimivalta liittyy kysymyksessä olevissa tilanteissa yhdistysten itsemääräämisoikeuden rajoihin. Ks. myös siitä, miten yhteisöautonomian välittömät rajoitukset johtuvat yhteiskunnan pyrkimyksistä suojata intressejään ja yhteisöä sellaisenaan, *Toiviainen* 1992 s. 59 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[12] Ks. esim. *P.K. Koskinen* 1973 s. 135–137 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä KM 1984:1 s. 156 ja *Halila – Tarasti* s. 80. Vastuukysymykset kuten YhdL 6.2 §:stä johtuvat ongelmat eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Jäljempänä paneudutaan sen sijaan siihen, miten liitto voi velvoittaa jäseniään noudattamaan omia päätöksiään ja sääntöjään.

kenties hyvinkin tiukasti liiton sääntöihin ja päätöksiin. Kutakin tilannetta varten on erikseen arvioitava, mikä merkitys tällaisilla yleislausumilla saattaa olla.

Yhdistyksen säännöissä on mainittava jäsenten velvollisuuksista kuten maksuvelvollisuudesta ja toimimisvelvollisuudesta, jotta niiden laiminlyömisen perusteella jäsen voitaisiin erottaa tai tätä vastaan ryhtyä (muihin) kurinpitotoimiin. Vaihtoehtoisesti on ainakin säännöissä viitattava sääntöjä alemmanasteisiin määräyksiin, joihin toimimisvelvollisuus perustuu. Muun kuin maksuvelvollisuuden osalta tämä vaatimus ei perustu lakiin vaan Saksan oikeudesta omaksuttuun, Suomen oikeuteen soveltuvaan periaatteeseen. Muista jäsenyyteen kohdistuvista sanktioista kuten erottamisesta on määrättävä säännöissä tai säännöissä on mainittava kysymykseen tulevat seuraamukset ja viitattava alemmanasteiseen normistoon, jossa niistä määrätään tarkemmin.[13]

Kurinpitotoimien osalta on tehtävä ero sen mukaan, kohdistuvatko ne yhdistyksen omiin jäseniin, yhdistykseen vain välillisesti kuuluviin tai kokonaan ulkopuolisiin. Yhdistykseen vain välillisesti kuuluvia ovat esim. urheiluseuran jäsenet (urheilijat), joihin asianomainen lajiliitto tai keskusjärjestö kohdistaa kurinpitotoimia. Kokonaan ulkopuolisia ovat urheilutoiminnassa esim. ne valmentajat ja toimitsijat, jotka eivät kuulu välillisestikään kurinpitovaltaa käyttävään järjestöön. Muiden kuin suoraan yhdistykseen kuuluvien osalta tulee kyseeseen sopimusjärjestely tai muu kuin jäsenyyteen perustuva sitoutuminen kurinpitotoimin sanktioituihin toimintamääräyksiin. Kokonaan ulkopuolisen toimiin voidaan puuttua välillisesti: yhdistys ei salli omien kurinpitotoimiensa uhalla jäsentensä olevan yhteistoiminnassa virheellisesti menetelleen kanssa.[14]

2. Normihierarkkisia rinnastuksia

Säädösten normihierarkian perustana on se, että perustuslaki on lain ja laki asetuksen yläpuolella. Lainsäädäntövallan delegoimisesta olevat säännökset ja periaatteet vaikuttavat siihen, mitä asioita voidaan sisällyttää lakiin ja asetukseen milläkin kohdealueella.[15] Yhdistyksen sääntöjä on ollut ta-

---

[13] Ks. *Sauter – Schweyer* s. 236, *Erman* s. 39–40, *Lukes* NJW 1972 s. 122 ja *Halila – Tarasti* s. 141 ja 194–195.

[14] Ks. alustavasti *Halila – Tarasti* s. 194.

[15] Ks. *Sipponen* s. 305–310. Siinä on lainsäädäntövallan delegoimisen osana kysymys päätelmistä, jotka koskevat oikeussäännön määrittelyä ja siinä yksityisautonomian merkitystä. Sipponen määritteli yksityisautonomian niin, että positiivinen oikeusjärjes-

pana kuvata yhdistyksen sisäiseksi laiksi niin kuin yhteisöllisiä sääntöjä yleensäkin.[16] Tätä rinnastusta voidaan kehittää vertikaalisesti sekä ylös- että alaspäin. Yhdistyksen säännöt voidaan rinnastaa normien järjestyksessä lakiin, yhdistyslaki sitä hierarkkisesti ylemmäntasoisena perustuslakiin sekä sääntöjä alemmanasteiset pysyväismääräykset asetukseen. Yhdistyksissäkään alemmantasoiset normit eivät saa olla ristiriidassa ylemmäntasoisten kanssa eikä disponoinnissa saa alittaa sitä tasoa, jolle asia sisältönsä puolesta kuuluu.[17]

> Voi tuntua tarpeettomalta edes mainita sitä, että alemmanasteiset säännöt eivät saa olla yhdistyksissä ristiriidassa ylemmänasteisten kanssa. Järjestöelämässä asetelma ei kuitenkaan aina näyttäydy itsestään selvältä. Yhdistyksissä näet uskotaan yleisesti, että yhdistysrekisteriin merkityt säännöt ovat aina päteviä ja että niitä voidaan muutenkin noudattaa missä tahansa tilanteessa. Ongelmia aiheuttaa myös monissa mallisäännöissä ja yksittäisissä säännöissä oleva (loppu)maininta »muutoin noudatetaan voimassa olevaa yhdistyslakia». Lausuma on sinänsä oikeudellisesti tyhjä. Se ei tuo mukanaan mitään, mitä ei muutenkin noudatettaisi. Silti on voinut syntyä väärinkäsitys kahdella tavalla. Ensiksikin on saatettu arvella, että sääntömääräykset menevät lain edelle silloin, kun ne sisältävät pakottavien säännösten vastaisia kohtia, koska lakia noudatetaan vain »muutoin». Niinkin on sääntökohtaa voitu tulkita, että lakia ei lainkaan sovelleta niihin tilanteisiin, joista on säännöissä määräyksiä. Käytännössä tämä on johtanut mm. siihen, että yhdistyksen kokouksessa käsiteltävien asioiden suhteen on noudatettu pelkästään sääntöjen määräyksiä ja sivuutettu (pakottava) YhdL 24 §.

Lainsäätäjä on osoittanut yhdistyslain tasolle normihierarkiassa kuuluvat asiat. Valtiosäännön perusteella ratkeaa se, ovatko yhdistyslain säännökset tältä osin sopusoinnussa ylemmän normitason eli HM 10 §:n kanssa. Laissa on monin paikoin säädetty siitä, että tietyistä seikoista voidaan määrätä vain yhdistyksen säännöissä. Riidatonta ei silti ole, mitä saatetaan lukea säännöissä määrättäviin asioihin. Tämä johtuu osaksi siitä, ettei yhdistyslain sääntely ole tyhjentävää. Jonkin seikan sääntelemättä ja laissa mainitsematta jättäminen ei sinänsä merkitse lainsäätäjän auktoritatiivista ratkaisua asian hierarkkisen tason suhteen.[18]

---

tys suo yksityiselle kansalaiselle toimivallan saada aikaan yksityisten välisissä oikeudellisissa relaatioissa sellaisen muutoksen, jota oikeudenhoidosta huolehtivat viranomaiset suojelevat. Ks. mts. 305. Sipponen ei kuitenkaan tarkastellut erikseen yhdistysautonomiaa.

[16] Ks. esim. *Havansi* 1979 s. 265.

[17] Ks. *Havansi* 1979 s. 271–273 ja *Toiviainen* 1992 s. 66–68.

[18] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Taxell* 1983 s. 6, *Huttunen* 1984 s. 19–20 ja *Halila – Tarasti* s. 88.

Erityisesti liitoissa toimivaltajakoonkin vaikuttavana asiana voidaan mainita YhdL 33.2 §:ssä säännelty jäsenten yhdenvertaisuus. Sen piiriin voidaan lukea ns. jäsenten perusoikeudet. Osa niistä kuuluu ehdottomiin oikeuksiin, joista ei voida lainkaan luopua tai poiketa. Tällainen oikeus on mm. jäsenen oikeus moittia yhdistyksen päätöksiä. Toimivaltajakoonkin vaikuttava jäsenen äänioikeus voidaan YhdL 25.1 ja 27.3 §:stä ilmenevin tavoin poistaa yhdistyksen sääntöjen määräyksin.[19]

Laissa ei ole säännelty kaikkia jäsenen perusoikeuksia, ei esim. läsnäolo-oikeutta yhdistyksen kokouksissa. Säännöksiä ei näin ollen ole siitäkään, millä tavoin tällaisia oikeuksia voidaan evätä jäseniltä.[20] Normihierarkkisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että ainakin jäsenten ns. perusoikeudet rinnastuvat sisällöltään äänioikeuden kaltaisiin oikeuksiin, joista voidaan poiketa ainoastaan säännöissä. Sääntöjä alemmanasteiset, edellä tarkastellussa yleisessä normihierarkiassa asetukseen rinnastuvat määräykset voivat puolestaan sisältää lähinnä vain yhdistystoimintaa koskevia teknisiä seikkoja, ei sen sijaan sisällöltään sääntöjen tasoon rinnastuvia asioita.

B Legaalinormeissa olevat toimivaltajakosäännöt

Toimivaltajaon määräytymisen keskeisenä instrumenttina ovat legaalinormit. Toimivaltajako määräytyy pitkälti niiden perusteella joko absoluuttisten lainsäännösten myötä tai niissä rajoissa, joita tahdonvaltaisissa säännöksissä on osoitettu sääntödisponointia varten. Doktriinissa ei ole kuitenkaan voitu osoittaa selkeästi, missä määrin yhdistyslaissa pitäisi yleensä säätää organisaation perusteista.[21] Esillä on tosin ollut se, miten yksityiskohtaisesti yhdistysautonomian periaate huomioon ottaen on asianmukaista säännellä yhdistysten sisäistä toimintaa.

Toimivaltajakoa koskevien yhdistyslain absoluuttisten säännösten arvioimiseen liittyy olennaisella tavalla tunnistettavuuskysymys. Jos säännös ha-

---

[19] Ks. *Halila – Tarasti* s. 375–378. Ks. jäsenen perusoikeuksista *Riitesuo* s. 19. Jäsenen perusoikeuksilla ei ole tekemistä hallitusmuotoon perustuvien kansalaisten perusoikeuksien kanssa; jäsenten perusoikeudet ovat jäsenten keskeisiä oikeuksia, joiden erottaminen muista jäsenoikeuksista on osin makuasia.

[20] Ks. *Riitesuo* s. 19 ss.

[21] Ks. asiaan liittyviä näkökohtia *Halila* DL 1986 s. 386–393 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

vaitaan ehdottomaksi, sitä on sovellettava, eikä asiasta voida määrätä yhdistyksessä toisin. Säännöksen absoluuttisuus ei yhdistysoikeudessakaan poista tulkintaan mahdollisesti liittyviä ongelmia. Esimerkkinä tyypillisestä toimivaltajakoa koskevasta ehdottomasta lainkohdasta voidaan mainita YhdL 61 §, jonka mukaan yhdistyksen omaisuuden luovuttamisesta konkurssiin päättää yhdistyksen hallitus. Siitä ei käy päätteleminen, että yhdistyksen säännöissä voitaisiin määrätä toimivaltajaosta toisin.[22] Sen sanamuotoon ei muutenkaan näytä liittyvän tulkintaongelmia, vaikka niitä voi syntyä käytännön soveltamistilanteissa yleisten toimivaltajakoperiaatteiden myötä.

Toimivaltajaosta on yhdistyslaissa myös tahdonvaltaisia säännöksiä. Siinä ei ole kuitenkaan omaksuttu sellaista systematiikkaa tai kirjoittamistapaa, jonka perusteella selviäisi kiistattomasti, milloin lainkohta on tahdonvaltainen.[23] Säännösten tunnistamistehtävä koskee näin sekä ehdottomia että tahdonvaltaisia säännöksiä. Useissa tapauksissa normityypin havaitsemisessa ei tosin ole vaikeuksia.

Toimivaltajaostakin on monasti säädetty »ellei säännöissä ole toisin määrätty» -tyyppisesti. Tällaisessa tapauksessa ei ole epäilystä lainkohdan dispositiivisuudesta eikä siitä, millaisin toimin yhdistyksessä voidaan poiketa pääsäännöstä. Asianomaisesta säännöksestä ei sen sijaan ainakaan suoraan ilmene, missä rajoissa säännöissä voidaan määrätä laista poikkeavasti. Laista kokonaisuudessaan saadaan kuitenkin tukea tätäkin asiaa varten. Siinähän on säädetty tyhjentävyyteen pyrkivällä tavalla sallituista päätöksentekijöiden ryhmistä ja toimielimistä.[24] Prima facie -päätelmänä on siksi se, että sääntödisponointi voisi tapahtua vain näille laissa luetelluiksi tulleille ryhmille ja toimielimille päätösvaltaa osoittaen. Kohta kohdalta on kuitenkin harkittava tarvittaessa erikseen, voidaanko säännöissä osoittaa päätösvaltaa esimerkik-

---

[22] Ks. myös HE 1988:64 ja *Halila – Tarasti* s. 506.

[23] Ks. *Halila – Tarasti* s. 89. Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole esitetty perusteita, joiden mukaan yhteisöjä koskevia legaalinormeja voitaisiin pitää joko pakottavina tai tahdonvaltaisina. Olsson katsoo osuuskuntaoikeuden säännösten olevan absoluuttisia, ellei toisin nimenomaisesti mainita. Ks. *Olsson* 1982 s. 24. Hän on kuitenkin samassa yhteydessä maininnut, että tästä säännöstä on poikkeuksia. Osakeyhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on korostettu, ettei yleisiä sääntöjä asian ratkaisemista varten ole esittää. Ks. esim. *Huttunen* 1985 s. 19–20, *Koski – af Schultén* I s. 39 ja *Kyläkallio* 1987 s. 91. Ks. kysymyksenasettelusta valaisevasti *Havansi* 1979 s. 274. Henkilöyhtiöiden osalta ei liioin selvästi ilmene, mihin yhtiösopimuksissa disponoitava alue perustuu. Ks. esim. *Wilhelmsson – Jääskinen* s. 65. Ks. myös yksittäisen yhdistyslain kohdan (YhdL 14.1 §) tahdonvaltaisuuden rajojen tulkinnasta KKO:n tuomiota 10.9.1993 (S 93/386).

[24] Ks. yleisesti HE 1988:64 s. 35 ja *Halila – Tarasti* s. 216–220.

si hallituksen tasoa alemmaksi. Niinpä voidaan kysyä, millainen ratkaisuvalta on kurinpitovaliokunnalla, josta ei ole laissa säännöksiä.[25]

> Kurinpitovaliokunta voi olla pelkästään valmisteleva orgaani, jonka ehdotus aina alistetaan hallitukselle. Tällaisessa tapauksessa ei edes valiokunnan olemassaolosta tarvitse mainita säännöissä. Sama sääntö koskee muitakin valiokuntia. Tilanne on toinen, jos valiokunta ratkaisee kurinpitoasiat joko yhdistyksensisäisesti lopullisesti tai niin, että sen päätös tulee voimaan, jos siitä ei valiteta yhdistyksessä muulle toimielimelle.

Yhdistyslaissa on kohtia, joissa on säädetty selkeästi toimivaltajaosta disponoimisen rajat. Niinpä YhdL 23.1 §:ssä on osoitettu vaihtoehdoiksi yhdistyksen ja valtuutettujen kokoukset. Lainkohdan 2 momentissa on vielä mahdollistettu hallituksen määrääminen toimivaltaiseksi eräissä omaisuusdisponointiasioissa.

YhdL 11.2 § on esimerkki toimivaltajakoa koskevasta lainkohdasta, jota on pidetty tahdonvaltaisena, vaikkei siinä ole ilmaisua »ellei säännöissä ole toisin määrätty». Siinähän on säädetty, että jäsenluettelotietojen luovuttamisesta voi päättää yhdistyksen hallitus. Päätöksentekoon on tämän perusteella katsottu riittävän hallituksen päätös.[26] Tahdonvaltaisuuteen viittaa säädöstekstissä oleva predikaatti *voi*. Lainkohdan sanamuoto on toisenlainen kuin esim. YhdL 61 §:ssä, jossa on selvästi sanottu päätöksenteon kuuluvan hallitukselle. YhdL 11 §:ssä tarkoitettujen tietojen luovuttamisesta voitaisiin näin tehdä päätös mm. yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Toimivaltajakoon voivat vaikuttaa muutkin asiat kuin legaalinormit niin kuin tässäkin tapauksessa. Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä kyselyoikeudesta yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Kokouksessa voidaan velvoittaa hallitus luovuttamaan kyselyoikeuden perusteella tietoja tavallisella enemmistöpäätöksellä, vaikka toimivalta tietojen luovuttamisesta kuuluisi sääntöjen mukaan hallitukselle.[27]

> Pitkälti yleisyhteisöoikeudellisena voidaan pitää sitä kysymystä, mihin toimivaltajakoa koskevien säännösten ehdottomuus tai tahdonvaltaisuus voidaan perustaa. Sellaista oppia meillä ei ole toisin kuin Sveitsin yhdistysoikeudessa, jonka mukaan yhdistysten sisäistä toimintaa koskevat säännökset ovat tahdonvaltaisia, ellei laissa ole toi-

---

[25] Ks. kurinpitovaltaa käyttävän valiokuntaorgaanin toimivallasta yleisesti *Meyer–Cording* s. 100–103, *Look* 141–144, *Soergel – Siebert* s. 210 ja *Halila – Tarasti* s. 194.

[26] Ks. *Halila* 1988 A s. 146–148 ja *Halila – Tarasti* s. 146.

[27] Ks. *Riitesuo* s. 122–124 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

sin osoitettu.[28] Myöskään päinvastaisesta ei ole kysymys eli että säännökset olisivat pakottavia, ellei toisin ole säädetty.

Esteellisyyttä koskeva YhdL 26 § on esimerkki lainkohdasta, jota on voitu pitää osaksi tahdonvaltaisena, vaikkei laissa, sen esitöissä tai edes oikeuskäytännössä ole suoranaista kiinnekohtaa tämän päätelmän tueksi.[29] Kysymys esteellisyyssääntelyn pakottavuudesta on jäljempänä havaittavalla tavalla merkityksellinen myös organisaation rakentelun kannalta.

Päätöksen moitteenvaraisuutta koskeva YhdL 32 § vaikuttaa ehdottomalta. Välityssopimus voidaan silti tehdä yhdistysoikeudellisistakin riidoista. Jäsenen ja yhdistyksen välisen riidan ratkaiseminen välimiesmenettelyteitse on voinut perustua myös yhdistyksen säännöissä olevaan välityslausekkeeseen, vaikkei tästäkään ole säännöstä yhdistyslaissa. Nyttemmin asiasta on säädetty välimiesmenettelylaissa.[30]

Valtakunnan hallituksen muodostamista ja ministerivalintoja koskeva HM 36 § on esimerkki muualla kuin yhdistyslaissa olevasta lainkohdasta, jonka ehdottomuutta ja tahdonvaltaisuutta joudutaan selvittämään oikeustutkimuksessa. Asiassa on otettava huomioon se, että kyseinen parlamentarismia koskeva ja puolueiden päätöksentekoon vaikuttava lainkohta on valtiosääntöoikeudellinen. Juridisessa tulkinnassa ei ole tässä kysymys vain säännösten tahdonvaltaisuudesta, vaan asia liittyy olennaisesti niihin vaikutuksiin, joita julkisoikeudellisella sääntelyllä on yksityisoikeuteen.

Yhdistysoikeudellisten legaalinormien pohjalta on tutkittava sellaisia toimivaltajakoon liittyviä kysymyksiä kuin päätösvallan pidättämistä, päätösten alistamista sekä ohjeiden (direktiivien) antamista. Laissa ei kuitenkaan ole suoranaisesti käsitelty tällaisia kysymyksiä. VYhdL 18.1 §:n mukaan hallituksen tuli »lain ja yhdistyksen sääntöjen sekä yhdistyksen kokouksen antamain ohjeiden mukaan huolellisesti hoitaa yhdistyksen asioita». Nykyisen lain 35 §:ssä puhutaan kokouksen antamien ohjeiden asemesta yhdistyksen päätöksistä. Jäljempänä tulee tarkemmin eriteltäväksi niin tämä kuin muukin asiaan liittyvä problematiikka.[31]

---

[28] Ks. *Egger* s. 409–411 ja *Tuor* s. 107–108, jossa on myös mainittu, että laissa olisi osoitettu, milloin kyseessä on pakottava lainkohta. Ks. tästä yleisyhteisöoikeudellisesta kysymyksestä myös esim. *Werlauff – Nørgaard* s. 49–51.

[29] Ks. *Halila – Tarasti* s. 89–90 sekä *Riitesuo* s. 82.

[30] Ks. lain 4 § ja sen johdosta HE 1991:202 s. 12 sekä yleisemmin *Halila – Tarasti* s. 351–352. Määritysvaikeuksia aiheuttaa tässäkin se, ettei lausuma »asia, jossa sovinto on sallittu» ole riittävän ilmaisuvoimainen.

[31] Ks. alustavasti *Merikoski – Kurkela* s. 66–67 ja 96 sekä *Halila – Tarasti* s. 392–393.

C Toimivaltajakosääntöjen määräytyminen yhdistyksen päätöksillä

1. Ongelmanasettelu ja pääsäännöt

Yhdistyslain mukaan yhdistysten ei tarvitse määrätä säännöissään eikä muullakaan tavoin toimivaltajaosta. Määräämistoimet ovat tarpeettomia, jos tyydytään laissa osoitettuun minimiorganisaatioon eli siihen, että yhdistyksen jäsenet tekevät päätöksiä yhdistyksen kokouksessa ja että hallitus toimii yhdistyksen asioita hoitavana orgaanina. Tahdonvaltaisten lainsäännösten osalta sovelletaan tällaisissa tapauksissa lain pääsääntöjä. YhdL 8 §:n mukaan eräistä päätöksentekoon, erityisesti kokousmenettelyyn, liittyvistä seikoista on kuitenkin aina määrättävä yhdistyksen säännöissä.

Toimivaltajaosta voidaan disponoida yhdistyksen omin päätöksin ensinnäkin niissä edellä tarkastellun tyyppisissä tapauksissa, joissa on kysymys poikkeamisesta tahdonvaltaisista lainsäännöksistä. Toiseksi voidaan päättää niistä asioista, jotka ovat jääneet laissa avoimiksi eli yhdistysten itsensä määrättäviksi. Yhdistyksen vahvistamassa toimivaltajaossa on olennaista tietenkin toimivallan määräytyminen. Yleisesti ottaen kysymyksen voidaan sanoa olevan siitä, onko tällainen disponointi YhdL 16 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa vai YhdL 35 §:ään perustuvaa yhdistyksen asioiden hoitoa. Tämä ongelma ei ratkea minkään yhdistyslain erityissäännöksen perusteella. Laissa ei näet ole nimenomaisesti säädetty esimerkiksi siitä, että toimivaltajaosta voisivat päättää vain jäsenet, valtuutetut tai liiton henkilöjäsenet.

Siltä osin kuin laissa on annettu mahdollisuus poiketa tahdonvaltaisista säännöksistä, disponointi voi tapahtua vain sääntömääräyksin eli yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtävin päätöksin. Tämä ei kuitenkaan ilman muuta merkitse sitä, että pelkästään jäsenet ja valtuutetut voisivat määrätä yhdistyksissä toimivaltajaosta niissä asioissa, joissa ei ole kysymys poikkeamisesta lain tahdonvaltaisista säännöksistä. Lain muihin kohdealueisiin nähden verrattain seikkaperäisessä toimivaltajaon sääntelyssä on laista poikkeaminen tehty mahdolliseksi vain yhdistyksen säännöissä. Näin ollen voitaneen lähteä siitä, että legaalinormeista poikkeuksen tekeminen käy päinsä vain sääntömääräyksin, vaikkei tästä olisi laissa erikseen mainittukaan. Kuten on havaittu, laissa ei ole aina ilmaistu sääntelyn olevan tahdonvaltaista. Tällaisissa tapauksissa ei tietenkään ole sanottu sitäkään, millä tavoin siitä voidaan poiketa. Lainkohdan sisällön perusteella on kuitenkin aina erikseen selvitettävä, saadaanko siitä kiinnekohtia toimivaltajaosta määräämistä varten.

Pelkästään »asian luonteen» perustella on helppo päätyä siihen tulokseen, että toimivaltajaosta määrääminen on päätöksentekoa eikä asioiden hoitoa. Tämä tulkintakannanotto voidaan perustaa erityisesti YhdL 16 ja 35 §:iin perustuvaan lainoppiin.[32] Puhtaasta ontologiskäsitelainopillisesta ajattelusta ei näin ole kysymys.[33] Päätöksenteon hierarkkisuutta koskevan periaatteen kanssa olisi sitä paitsi ristiriidassa ainakin se, että alempi taso saisi määrätä toimivaltajaosta siltä osin, kuin se vaikuttaisi ylemmän tason päätöksentekomahdollisuuksiin. Hallitus ei tämän mukaisesti voi disponoida jäsenten, valtuutettujen ja liiton henkilöjäsenten toimivallan määräytymisestä.

Jäljempänä voidaan lähteä siitä, ettei hallitus voi määrätä yhdistyksissä toimivaltajaosta, ellei sellaiseen saateta osoittaa olevan yleisestä säännöstä poikkeamiseen oikeuttavia perusteita. Niitä voivat olla esim. päätöksenteon asiayhteys ja tarkoitusperä sekä niihin perustuva vakiintunut järjestökäytäntö. Liiton henkilöjäsenetkin voivat (liittoäänestyksessä) osallistua toimivaltajakoa koskevaan päätöksentekoon, jos se voi tapahtua muuten kuin sääntödisponoinnein.

2. Instrumentit toimivaltajaosta määrättäessä

2.1. Yhdistyksen säännöt

Suomen yhdistysoikeudessa on voitu pitää yhdistyksen sääntöjä itsestään selvästi toimivaltajaosta määräämisen pääinstrumenttina. Toimivaltajakoa koskevien määräysten voidaan ajatella olevan sellaisia toimintaa koskevia pelisääntöjä, jotka on sisällytettävä ainoaan laissa vanhastaan osoitettuun yhdistyksen sisäiseen pysyväisnormistoon, sen sääntöihin.[34]

Asian luonteesta paljolti johtuvan argumentoinnin tueksi voidaan viitata siihen, että laissa on säännöksiä vain yhdistyksen sääntöperusteisesta toimivaltajakodisponoinnista. Yhteisöoikeudessa on yleisesti katsottu sääntöjen (tai yhtiöjärjestyksen) alan voivan olla rajoittamaton, kunhan määräykset liittyvät asianomaisen yhteisön toimintaan.[35] Tämän mukaisesti ei ole pontta sil-

---

[32] Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 216–220 ja 392–398.

[33] Vrt. argumentaatioteoreettisesti *Björne* 1991 s. 21.

[34] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 38, *Halila – Tarasti* s. 85, *Woxholth* s. 59–61, *Hasselbalch* 1983 s. 25–26, *Stöber* s. 31, *Sauter – Schweyer* s. 26–28 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 74–75.

[35] Ks. esim. *Havansi* 1979 s. 268 av. 5, *Nial* 1988 s. 62–63, *Mallmén* 1990 s. 79–80 ja HE 1977:27 s. 21, *Lukes* NJW 1972 s. 121.

le väittämälle, ettei kovin pienipiirteisiä toimivaltajaon yksityiskohtia voitaisi sisällyttää yhdistyksen sääntöihin.

Säännöistä yleisesti esitettyjen seikkojen perusteella ei saa kiinnekohtia siihen, onko toimivaltajaosta mahdollista määrätä muullakin tavoin kuin säännöissä. Tästä ei ole liioin tuomioistuinkäytäntöä, eikä asia ole tullut esiin yhdistysrekisteritoimiston tarkastustoiminnassa. Viranomainen ei näet voi vaatia tutkittavaksi muita yhdistyksen dokumentteja kuin sääntöjä, joista alempitasoinen disponointi näkyisi.[36] Sinänsä olisi tosin mahdollista, että säännöissä mainittaisiin toimivallan jakautumisen määräytyvän sääntöjä alemmanasteisesti sellaisissa asioissa, joissa viranomaisen mielestä tulee vain sääntödisponointi kyseeseen. Muissa kuin laissa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa viranomainen ei voi vaatia toimivaltajaosta sääntötasoista disponointia.

Yhdistysten sääntöjen ja sääntömuutosten rekisteröimisen funktiona on se, että sääntöjen lainmukaisuus on tullut viranomaistoimin tutkituksi, ennen kuin niitä on mahdollista noudattaa. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida edellyttää, että toimivaltajaon kaltaisen tärkeän yhdistyksen sisäisen disponoinnin pitäisi tapahtua säännöissä muissa kuin niissä asioissa, joissa sitä on vaadittu laissa. Säännöistä kirjallisuudessa esitetyt käsitykset eivät liioin anna tukea oikeudelliselle päättelylle esillä olevassa asiassa yleisluonteisuutensa vuoksi. Merikoski ja Kurkela ovat luonnehtineet säännöt sopimukseksi yhdistyksen tarkoituksesta, toimintatavoista ja järjestysmuodosta.[37]

Yhdistyksen organisaatiota koskevat kysymykset ovatkin olennainen osa sääntöjä; järjestysmuodon perusteista määräämisen on lainkin perusteella tapahduttava säännöissä. Sen sijaan ei tämänkään lausuman perusteella voida sanoa, missä määrin toimivaltajaosta on määrättävä juuri säännöissä. Sen tekeminen voi olla tarpeellista ja toimivaltajako-opin kannalta perusteltua, jos haviteltu toimivaltajakojärjestely on sinänsä lain (yleis)säännösten mukainen mutta poikkeaa selvästi tavanomaisesta. Niinpä hallitukselle annettu vahva asema esim. työnantajajärjestössä työtaistelutoimien osalta saattaa yksittäistapauksissa vaatia sääntömääräyksiä: päätöksentekijät tietävät, mihin on py-

---

[36] Käytännössä on kuitenkin toisinaan vaadittu sääntöjä alemmanasteisten dokumenttien esittämistä. Näin tehtiin *Risto Riitesuon* ilmoituksen mukaan vuonna 1963 Suomen Lääkäriliiton sääntömuutoksen osalta. Viranomainen ei merkinnyt sääntömuutosta rekisteriin, ennen kuin oli saanut nähdäkseen vaalijärjestyksestä valtuutettujen vaalin ehdokasasettelumääräykset.

[37] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 38. Vrt. sopimuskonstruktion ongelmallisuudesta esim. *Sauter – Schweyer* s. 16–19, *Woxholth* s. 218–222, *Hasselbatch* s. 28–29 ja *Halila – Tarasti* s. 87. Ks. myös yhtiöoikeuden osalta problematisoivasti *Werlauff – Nørgaard* s. 53.

syvästi sitouduttu, ja ulkopuoliset ovat selvillä järjestelystä. Tätä voidaan perustella myös toimenpiteen vakiintuneisuudella; alan käytännössä on saatettu lähteä siitä, että erityisjärjestelyyn tarvitaan sääntömääräystä.

2.2. Alemmanasteiset pysyväismääräykset

YhdL 30 §:ssä on säädetty, että yhdistyksessä on oltava äänestys- ja vaalijärjestys, jos päätösvaltaa voidaan sääntöjen mukaan käyttää erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Äänestys- ja vaalijärjestyksiksi kutsuttuja sääntöjä alemmanasteisia normistoja oli yhdistyksissä jo ennen nykyistä lakia, jolloin niitä ei ollut säännelty laissa. Sellaisten normien käyttämistä ei asetettu tuolloin sinänsä kysymyksenalaiseksi, mutta niihin liittyvät toimivaltajakokysymykset oli havaittu enemmittä tutkimuksittakin ongelmallisiksi. Äänestys- ja vaalijärjestyksiä arveltiin käytettävän lain kiertämiseen, sellaisista asioista määräämiseen, joita ei olisi ainakaan vaikeuksitta saatu hyväksytyiksi sääntöjen viranomaistarkastuksessa.[38]

Sääntöjä alemmanasteiset määräykset kuuluvat siihen yhdistysoikeuden osaan, johon saadaan hyötyä Saksan lainopista. BGB:n 25 §:n mukaan sisäiseen normistoon kuuluvat määräykset jakautuvat perusnormistoon (Verfassung) ja muihin sääntömääräyksiin. Säännöissä olevat määräykset voivat olla erityyppisiä sen mukaan, ovatko ne pakollisia ja millaisia vaikutuksia niillä voi olla. Tämän mukaisesti tunnetaan sääntömääräystyypit »Mussvorschriften» ja »Sollvorschriften»[39].

Saksassa ei ole tehty selvää rajaa siinä, mitä asioita on sisällytettävä sääntöihin ja Verfassungiin ja mistä asioista voidaan määrätä alemmanasteisin määräyksin. Viimeksi mainittuja ovat mm. kurinpitomääräykset, kokoustyöjärjestykset, vaaliohjesäännöt ja kilpailusäännöt.[40] Merkittävänä on syystä pidetty vuodelta 1967 olevaa kurinpitotoimia ja alemmanasteisia määräyksiä koskevaa BGH:n ratkaisua. Sen mukaan jäsenen on saatava säännöistä informaatiota sellaisista jäsenvelvoitteista, joista voi seurata kurinpitotoimia.[41] Alemmanasteisissa määräyksissä voidaan kuitenkin määrätä kurinpitotoimien ja menettelyn yksityiskohdista.[42] Tämä periaate on pyritty juurruttamaan myös Suomen oikeuteen.

---

[38] Ks. kysymyksenasettelun kannalta huomionarvoisesti *Saraviita* LM 1977 s. 806.

[39] Ks. *Erman* s. 39–40, *Soergel – Siebert* s. 208 ja *Sauter – Schweyer* s. 19–20.

[40] Ks. *Lukes* NJW 1972 s. 122, *Erman* s. 39–40, *Sauter – Schweyer* s. 17–18, *Stöber* s. 17, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 70–73 ja *Look* s. 95–96.

[41] Ks. *Lukes* NJW 1972 s. 121.

[42] Ks. *Look* s. 196–199 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Suomen oikeutta koskevien käsitysten osalta ks. *Halila – Tarasti* s. 194.

Saksan lainopissa on lähdetty siitä, että jäsenten kokous hyväksyy alemmanasteiset määräykset, ellei säännöissä ole muuta määrätty.[43] Tämä kanta tuntuu mahdollistavan sääntöperusteisen delegoimisen asiassa. Alemmanasteisten määräysten sisältönä voivat olla päätöksenteon perusteiden (Grundentscheidung) ja johtamisperiaatteiden (Leitprinzip) yksityiskohdat. Sisäisestä toiminnastaan toimielimet voivat Saksan lainopin mukaan määrätä itse. Merkitystä ei ole sillä, kutsutaanko näitä määräyksiä sääntöjä alemmanasteisiksi vai pidetäänkö niitä asianomaisen toimielimen normaaleina omina päätöksinä.[44] Saksan lainopissa on kiinnostavaa se, että myös mahdollisuutta antaa alemmanasteisia määräyksiä on pidetty yhdistysautonomiakysymyksenä.[45]

Sääntöjä alemmanasteisia määräyksiä on käsitelty myös mm. Norjan ja Tanskan oikeuskirjallisuudessa.[46] Ei liene epäilystä siitä, ettei minkä tahansa kehittyneen järjestötoiminnan maassa olisi myös alemmanasteisia määräyksiä, vaikkei niistä olisi mainintoja kirjallisuudessa. Skandinavian maiden yhdistysoikeus poikkeaa suomalaisesta ja saksalaisesta siinä, että sääntöjen ja alemmanasteisten määräysten rajaa ei käy perustaminen legaalinormeihin. Syntyneen käytännön varaan on perustanut käsityksensä alemmanasteisia määräyksiä eritellyt Woxholthkin. Hänen mukaansa yhdistyksen kokous ei voi vapaasti määrätä siitä, milloin yhdistyksen säännöt ovat korvattavissa alemmanasteisilla määräyksillä. Tietyistä organisaation ja toimivaltajaon perusteista on mahdollista määrätä vain säännöissä, mutta esim. kurinpitotoimien yksityiskohdat on vakiintuneesti voitu määrätä Skandinavian maissa alemmanasteisin määräyksin.[47]

Suomen oikeudessa toimivaltajaosta voidaan ajatella tehtävän päätöksiä kolmella tavalla

- säännöissä
- alemmanasteisissa (pysyväis)määräyksissä
- tavallisissa päätöksissä

---

[43] Ks. esim. *Sauter – Schweyer* s. 102.

[44] Ks. *Lukes* NJW 1972 s. 124–127, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 73 ja *Sauter – Schweyer* s. 100–101.

[45] Ks. *Lukes* NJW 1972 s. 128.

[46] *Hasselbalch* on päätynyt Tanskassa mm. siihen, että jäsenäänestystä ei voida toimittaa yhdistyksessä, ellei siitä ole määrätty säännöissä (s. 122). Hän on edelleen katsonut, että työjärjestyksessä voidaan määrätä alemmanasteen määräysten tavoin lähinnä menettely- mutta ei toimivaltajakokysymyksistä (s. 123). Ks. myös yleisellä tasolla säännöissä määrättävistä kysymyksistä s. 142–143. Ks. Norjan osalta urheilujärjestöjen järjestelyistä *Knudsen* s. 45–47.

[47] Ks. *Woxholth* s. 61–62.

Alemmanasteiset määräykset ja tavalliset päätökset soveltuvat instrumentteina sisäisiin menettelytapakysymyksiin. Pelkästään vakiintuneisuuteen perustuvasta kokouskäytännöstä voidaan meillä poiketa vain yhdistyksen säännöissä tai alemmanasteisissa määräyksissä kuten kokouksen itsensä vahvistamassa työjärjestyksessä. Tämä kokouskäytännössä omaksuttu toimintatapa on hyväksytty myös kirjallisuudessa.[48] Oikeuskäytäntöä ei meillä ole siitä. Peruste on samantyyppinen kuin saksalaisessa lainopissa esitetty käsitys, jonka mukaan olennaista on jäsenten informoiduksi tuleminen. Jäsenten on voitava tietää ennen kokouksen pitämistä, poiketaanko vakiintuneesta käytännöstä vai ei.[49]

Mikäli toimivaltajaosta olisi laissa sääntelemättömällä kohdealueella vakiintunutta järjestökäytäntöä, saatettaisiin ajatella, että toimivaltajaosta voitaisiin poiketa säännöissä tai niitä alemmanasteisissa määräyksissä. Niiden rinnastaminen perustuu tässäkin samantyyppiseen vahvistamismenettelyyn. Alemmanasteisten määräysten lainmukaisuutta ei tosin tutkita viranomaistoimin, eikä määräyksiin sovelleta lain määräenemmistövaatimuksia. Niitä ei kuitenkaan voida muuttaa »tavallisella» kokouspäätöksellä ja ryhtyä ottamaan käyttöön heti samassa kokouksessa. Alemmanasteisia määräyksiä voidaan katsoa koskevan sen periaatteen, että niiden käsiteltäväksi tulemisesta on mainittava kokouskutsussa.[50] Jos päätöksenteko niistä tapahtuu erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse, etukäteisinformaatio järjestyy automaattisesti äänestysvaihtoehtojen asettamisen myötä.

2.3. YhdL 30 §:ään perustuva äänestys- ja vaalijärjestys

Jos yhdistyksen päätösvaltaa käytetään erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse, yhdistyksen on YhdL 30 §:n mukaan hyväksyttävä tätä varten äänestys- ja vaalijärjestys. Siihen on otettava tarvittavat äänestystä ja vaalia koskevat yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjä täydentävät määräykset. YhdL 30 §:n niukan normi-informaation valossa on vaikea saada kiinnekohtia siihen, mistä asioista on määrättävä äänestys- ja vaalijärjestyksessä, mistä sitä hierarkkisesti ylemmänasteisemmin (säännöissä) ja missä riittää alemmanasteisempi disponointi. Tukea päättelyyn saadaan sääntöjä alemmanasteisia määräyksiä koskevista yleisistä periaatteista, ja vähitellen syn-

[48] Ks. *Riitesuo* s. 239–240. Ks. myös *Halila – Riitesuo* s. 9 ja *Halila – Tarasti* s. 336.

[49] Ks. esim. *Lukes* NJW 1972 s. 127–128, *Sauter – Schweyer* s. 102 ja *Hasselbalch* s. 27 ja 123.

[50] Ks. *Riitesuo* s. 191.

tyy normatiivisesti huomioon otettavaa käytäntöä. Sitäkin voidaan yleisellä tasolla pohtia, sisältääkö ilmaisu muun ohjeistuksen täydennettävyydestä laissa signaalin äänestys- ja vaalijärjestyksen tasomäärityksestä teknisluonteisiin seikkoihin.

YhdL 30 §:n problematiikkaa on selvitetty lain esitöissä, ennen kaikkea yhdistyslakikomitean mietinnössä ja lakia koskevassa hallituksen esityksessä, joissa on pyritty esimerkein valaisemaan myös toimivaltajakoa.[51] Laintulkinnassa ei voida tukeutua komiteatyön aikaisiin luonnoksiin. Komiteassa ensimmäiseksi valmistunut, 18.8.1982 päivätty yhtenäinen lakiluonnos antaa kuitenkin käsityksen siitä, minkätasoisia asioita äänestys- ja vaalijärjestykseen alun alkaen kaavailtiin sisällytettäväksi ja millaisen mielikuvan ilmaisu äänestys- ja vaalijärjestys näin saattoi antaa komiteatyössä mukana olleille. Kysymyksessä on dokumentti, johon on koottu keskeisiä jäsen- ja liittoäänestyksessä esiin tulevia kysymyksiä ja joka palvelee tutkimustakin eräänlaisena muistilistana.

Kyseisen lakiluonnoksen 21 §:n mukaan olisi äänestys- ja vaalijärjestyksessä tullut olla

> »yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjen määräyksiä täydentäviä määräyksiä kuten
>
> 1) siitä, minkä yhdistyksen toimielimen tehtävänä on määrätä a) vaalin toimittamisajasta, b) vaalissa mahdollisesti noudatettavista vaalipiireistä, c) vaalin toimittamisessa tarvittavasta henkilökunnasta, d) äänioikeutetuista laadittavista luetteloista, e) vaalilipuista, f) ehdokaslistojen jättämisestä ja g) ehdokkaista tiedottamisesta sekä h) muista vaalin toimittamiseen liittyvistä yksityiskohdista;
>
> 2) siitä, a) käytetäänkö vaalissa yhden tai useamman ehdokkaan ehdokaslistoja ja sallitaanko vaaliliitot vai b) toimitetaanko vaalit ehdokaslistoja käyttämättä ja miten monta ehdokasta silloin saa enintään äänestää;
>
> 3) miten ehdokkaat muutoin on asetettava;
>
> 4) siitä, lasketaanko vaalin tulos a) ehdokaslistoja käytettäessä noudattamalla kunnallisvaaleissa voimassa olevaa laskentatapaa, b) useamman ehdokkaan ollessa samalla ehdokaslistalla sekä toimitettaessa vaali ehdokaslistoja käyttämättä antamalla ensimmäisenä olevalle ehdokkaalle yksi ääni, toisena olevalle puoli ääntä, kolmannelle kolmasosa ja niin edelleen vai c) millä muulla tavalla vaalin tulos lasketaan; sekä
>
> 5) miten äänten laskenta muutoin suoritetaan ja miten siinä ehkä tehdyt virheet korjataan.»

[51] Ks. KM 1984:1 s. 238–240 ja HE 1988:64 s. 51.

Jos lakiluonnos olisi toteutunut ehdotetussa muodossa, monet ongelmat olisivat saaneet lakiperusteisen ratkaisunsa. Äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi laissa nimenomaisesti osoitetulla tavalla voitu määrätä hyvinkin monista ja tärkeistäkin asioista kuten vaalipiirirajoista määräämisestä ja ehdokasasettelusta. Laintulkintaongelmilta ei silti olisi vältytty. Toimivaltajaon osalta olisi esimerkiksi voitu kysyä, mitä rajoituksia olisi sisältynyt siitä määräämiseen, minkä toimielimen tehtävänä on määrätä vaalipiireistä. Olisiko tästä saatettu määrätä vapaasti, olisiko yleisen toimivaltajaon periaatteiden vuoksi pitänyt pysyttäytyä vähintään hallitustasolla vai olisiko muiden vaalia koskevien periaatteiden vuoksi disponointiin tullut omia rajoituksiaan?

Esitetyt seikat vaikuttivat niukkuuteen johtavan yleisen sääntelytavoitteen ohella siihen, että yksityiskohdat karsiutuivat äänestys- ja vaalijärjestystä koskevasta lainkohdasta.[52] Komiteanmietintöön ja hallituksen esitykseen sisältyvien esimerkkien valossa voidaan kuitenkin varovasti arvella, ettei sääntelytiheyden väljentämiseen ollut syynä muuttunut käsitys äänestys- ja vaalijärjestykseen sisällytettävistä asioista. Nämä esimerkit ovat yleisesti ottaen sellaisia, että ne olisi voitu poimia em. lakiehdotuksen 21 §:stä. Tästä huolimatta ei ole syytä lähteä siitä, että edes lain esitöistä saatettaisiin omaksua lain ratio ja tehdä sen perusteella toimivaltajakoa koskevia päätelmiä. Esitöissä ei juuri ole käsitelty toimivaltajakoa; erityisesti hallituksen esityksessä on korostettu ennakoitavaa käytäntöä pyrkimättä normatiiviseen esitystapaan ja tulkintasuositusten antamiseen.

Ensisijaisesti on argumentoinnissa peilattava YhdL 30 §:ää muita lain säännöksiä ja periaatteita vasten. Tällöin tulevat arvioiduiksi erityisesti vaaleja koskevan toimivaltajaon osalta oikeusturvanäkökohdat sekä kansanvaltaisuustavoitteet. Niiden valossa voidaan jopa kysyä, olisiko joistain asioista tullut säätää laissa, jotta äänestys- ja vaalijärjestys olisi saatu disponoimiselle riittäväksi tasoksi. Toki ei lain esitöitäkään sovi sivuuttaa päättelyssä. Ne on kytkettävä materiaalisoikeudellisiin yhteyksiinsä, minkä vuoksi kohta jäljempänä paneudutaan vain muutamaan äänestys- ja vaalijärjestystä koskevaan seikkaan.[53]

---

[52] Ks. 18.8.1982 päivätyn lakiehdotuksen 21 §:ää ja sen johdosta *Lauri Tarastin* 20.10.1982 päivättyä muistiota (pöytäkirjan 11/1982 liitteenä). Em. lakiluonnoksen toteuttaminen olisi voinut mahdollistaa monen mielestä arveluttavasti keskeisten asioiden delegoimisen hallitustasolle asti.

[53] Ks. siitä, voidaanko liitto- ja jäsenäänestys toimittaa samalla kertaa sekä erillisissä äänestystilaisuuksissa että postitse, *Halila* 1991 s. 153–168. Käytyyn keskusteluun ei liity kysymystä siitä, millä tasolla asiasta voidaan määrätä.

Yhdistyksessä on YhdL 30 §:n mukaan aina oltava äänestys- ja vaalijärjestys, kun päätöksiä on mahdollista tehdä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Näin ollen yhdistys ei näytä voivan pidättää sääntöjensä tasolle jäsen- tai liittoäänestyksen toimittamisen kaikkia yksityiskohtia. Ei riittäisi, että yhdistyksessä hyväksytään »tyhjä» äänestys- ja vaalijärjestys, johon tarvittaessa voitaisiin ottaa myöhemmin sääntöjä täydentäviä määräyksiä. Sellaisia on oltava alusta alkaen. Viranomaiskontrollia tähän määrityksen tasoon ei kuitenkaan liity. Vaikka yhdistyksen säännöissä olisi miten seikkaperäisiä määräyksiä tahansa päätöksenteosta erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvasta äänestyksestä, viranomainen ei voi vaatia niitä siirrettäväksi äänestys- ja vaalijärjestykseen eikä liioin tutkittavakseen äänestys- ja vaalijärjestystä nähdäkseen, onko vielä siinäkin joitain määräyksiä asiasta. Toiselta puolen ei lain esitöissä eikä kirjallisuudessa ole esitetty, että tarkasteltuja äänestys- ja vaalijärjestykseen säännönmukaisesti sisällytettäviä asioita ei olisi mahdollista ottaa yhdistyksen sääntöihin.

Saksan oikeuskirjallisuudessa on viitattu toimivaltajakosääntöjen määräytymisessä yhdistysautonomianäkökulmaan.[54] Sinänsä saatetaankin kysyä, onko itsemääräämisoikeuden mukaista, että sääntötasolle ei voitaisi sisällyttää kaikkia yhdistyksen havittelemia asioita. Tämän käytännössä vain harvoin ajankohtaistuvan seikan johdosta on muistutettava, että äänestys- ja vaalijärjestyksen hyväksymiseen ja muuttamiseen voidaan pysyvyyden takaamiseksi kytkeä samanlaiset määräenemmistövaatimukset kuin yhdistyksen sääntöihinkin. Siksi esitetyn kysymyksen voidaan sanoa olevan vailla merkitystä Suomen voimassa olevaa oikeutta ajatellen. Sillä ei voida horjuttaa niitä päätelmiä, joita näyttää syntyvän YhdL 30 §:n normaalitulkinnan myötä.

YhdL 19.1 §:n mukaan säännöissä on mainittava, missä asioissa tai millä edellytyksillä päätösvaltaa käytetään yhdistyksessä liittoäänestyksessä. Saman lainkohdan mukaan säännöissä on yleensäkin mainittava siitä mahdollisuudesta, että päätösvaltaa käytetään liittoäänestyksessä. Toimivaltajaon kannalta merkittävästä seikasta – päätösvallan siirtämisestä jäseniltä tai valtuutetuilta liiton henkilöjäsenille – voidaan näin määrätä vain säännöissä niin kuin toimivallan jakautumisesta yleensäkin.

Yhdistyslaissa ei ole säädetty siitä, onko säännöissä myös määrättävä, käytetäänkö päätösvaltaa erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Tämä on käytännössä tärkeä ratkaisu eikä vain sellainen yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjen määräyksiä täydentävä määräys, josta puhutaan äänestys- ja vaalijärjestyksen määrityksessä YhdL 30 §:ssä. Ei lain esitöissä

[54] Ks. edellä s. 324.

eikä liioin yhdistyslakikommentaarissa ole esitetty, että tästä asiasta voitaisiin määrätä äänestys- ja vaalijärjestyksessä. YhdL 19 §:n sanamuodonkin saatetaan sanoa henkivän sitä ajatusta, että juuri säännöissä on määrättävä, kumpaa menettelymuotoa missäkin asiassa käytetään.[55] Liittoäänestyshän on yhteinen nimitys liiton henkilöjäsenten käytössä olevalle kahdelle päätöksentekotavalle, postiäänestykselle ja erillisissä äänestystilaisuuksissa tapahtuvalle äänestykselle. Kun säännöissä on määrättävä jäsenten tai valtuutettujen päätösvallan siirtämisestä liiton henkilöjäsenille, niissä on määrättävä konkreettisista päätöksentekotavoista. Abstraktista ilmaisua liittoäänestys käyttämällä ei määräämistä voida siirtää äänestys- ja vaalijärjestykseen.[56]

Yhdistyslakiuudistusta valmisteltaessa oli esillä se, että vaalilautakunnasta ja vaalipiirijaosta otetaan lakiin pakottavia säännöksiä sitä tilannetta varten, että päätöksiä tehdään erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Kun näin ei menetelty ja kun lakiin ei tullut säännöksiä siitäkään, millä tavoin niistä on määrättävä yhdistyksissä, asia jäi tavallaan avoimeksi. Kirjallisuudessa on katsottu, että hallitus toimii vaalilautakuntana, ellei muuta ole määrätty.[57]

Hallitus voitaneen määrätä vaalilautakunnaksi yhdistyksen säännöissä tai äänestys- ja vaalijärjestyksessä. Mikäli etukäteen asetetut kelpoisuusvaatimukset täyttyvät, hallitus saa valita vaalilautakunnan keskuudestaan eli asettua itsekin tähän tehtävään. Hallituksen toimimisen vaalilautakuntana saatetaan ajatella heikentävän vaalin luotettavuutta. Valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissakaan ehdokkaina olevia ei ole kuitenkaan kielletty toimimasta vaalilautakunnan jäseninä. Myöskään yhdistyslain esteellisyyssäännökset eivät estä hallituksen jäsenten valintaa vaalilautakuntaan, kun hallitus suorittaa valin-

---

[55] Ks. esitetyn johdosta *Halila – Tarasti* s. 337: »Myöskään toimivaltajakoon yhdistyksen päätöksenteossa ei äänestys- ja vaalijärjestyksellä voida puuttua siltä osin kuin se on tarkoitettu yhdistyslaissa ja siinä annetuin valtuuksin yhdistyksen säännöissä tyhjentävästi järjestetyksi. Sekä jäsenten että ulkopuolisten on voitava luotettavasti tietää, miten päätökset yhdistyksessä tehdään. Säännöt ovat ulkopuolisillekin saatavissa yhdistysrekisteristä, äänestys- ja vaalijärjestys sen sijaan ei ole rekisterissä.» Kyseisessä teoksessa ei ole suoraan sanottu, että esillä olevasta asiasta olisi määrättävä säännöissä. Siinä on kuitenkin tarkoin kerrottu äänestys- ja vaalijärjestyksessä määrättävissä olevista asioista tätä seikkaa niihin sisällyttämättä. Näin on tehty myös lain esitöissä. Ks. KM 1984:1 s. 239–240 ja HE 1988:64 s. 51–52. Tämä tukee tekstissä esitettyä päätelmää.

[56] Ks. esitetyn tyyppisestä argumentoinnista *Halila* 1991 s. 158–160.

[57] Ks. *Halila – Tarasti* s. 338. Vrt. kokouksessa toimitettaviin vaaleihin ja äänestyksiin *Riitesuo* s. 358 ja 449. Riitesuon mukaan mahdollisesti äänestystoimitusta varten valitun erityisen valiokunnan päätös äänestyslippujen hylkäämisestä tai hyväksymisestä on lopullinen. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksissa ei hallitus voi tietenkään toimia vaalilautakuntana.

nan. Yhdistyksen säännöissä vaalilautakuntatehtävä voidaan määrätä erikseen valittavalle lautakunnalle yleisten toimivaltajakosääntöjen mukaisesti.[58]

Yhdistyksen hallitus voinee delegoida päätöksellään (vaali)lautakuntatehtävän apuelimelle. Se kantaa kuitenkin tällöinkin vastuun asettamansa lautakunnan toimista. Kysymyksenalaista on, saatetaanko äänestys- ja vaalijärjestyksellä eli sääntöjä alemmanasteisilla määräyksillä osoittaa vaalilautakunnaksi muu kuin hallitus. Vastaus riippunee siitä, miten periaatteellisesta asiasta katsotaan olevan kysymys. Vakiintunutta käytäntöä ei asiasta vielä ole. Yhdistyslakikommentaarissa on asetuttu myönteiselle kannalle.[59] Käytännössä tärkeää vaalipiirirajojen määräämistä tarkastellaan jäljempänä tehtäessä selkoa toimivaltajaosta vaaleissa.[60]

YhdL 19.1 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, millä edellytyksillä päätösvaltaa käytetään liittoäänestyksessä. Tämä mahdollistaa toimivaltajaosta määräämisen säännöissä. Niissä saatetaan esim. määrätä, että hallituksella on joissain asioissa oikeus päättää liittoäänestyksen toimittamisesta eli liiton henkilöjäsenten määräämisestä päätöksentekijöiksi. Tästä asiasta määrääminen äänestys- ja vaalijärjestyksessä ei sen sijaan ole mahdollista.

Kokoavasti voitaneen sanoa, että äänestys- ja vaalijärjestyksessä ei ole mahdollista määrätä ainakaan olennaisella tavalla toimivaltajakoa koskevista tai sitä sivuavista asioista. Kysymys on omaan funktioonsa sidotusta lakisääteisestä sääntöjä alemmanasteisesta normistosta, minkä vuoksi tästä seikasta on tehtävä yleistäviä päätelmiä vain varoen. Verrattaessa äänestys- ja vaalijärjestystä toiseen käytännössä tärkeään sääntöjä alemmanasteiseen normistoon, kurinpitomääräyksiin tai kurinpito-ohjesääntöön, on syytä tehdä ainakin yksi rinnastus. Yhdistyksen säännöissä on määrättävä siitä, mikä toi-

---

[58] Hallituksen toimiminen vaalilautakuntana voi heikentää vaalin luotettavuutta, jos kaikki relevantit ryhmät eivät ole edustettuina hallituksessa. Eihän valtiollisissa vaaleissakaan valita vaalilautakuntiin ainoastaan hallituspuolueiden luottamushenkilöitä. Aina ei tietenkään ole helppo sanoa, keitä hallituksen ulkopuolelle jääneitä tulisi valita vaalilautakuntaan. Jos yhdistyksessä on valtuutettujen kokous, olisi järjestöpoliittisesti perusteltua, että valtuustopaikkoja saaneet vaaliliitot olisivat edustettuina lautakunnassa.

[59] Ks. *Halila – Tarasti* s. 338.

[60] Hemström on tarkastellut asiaa Ruotsin oikeuden kannalta vähemmistösuojaa silmällä pitäen. Hän pitää vaalipiirirajojen määräytymistä tärkeänä siksi, että vähemmistö voi sulkeutua tätä koskevan ratkaisun myötä pois edustajakokouksesta. Hän ei kuitenkaan ole katsonut, että vähemmistön edut olisi pakko jotenkin turvata vaalipiirirajojen määräytymisessä eikä käsittele sitä, tulisiko määräysten olla sääntöjen tasolla. Ks. *Hemström* 1975 s. 90–91. Ks. edellä siteerattua kohtaa av. 55:n kohdalla teoksesta *Halila – Tarasti* s. 337. Ks. myös jäljempänä tässä tutkimuksessa s. 665–669.

mielin käyttää kurinpitovaltaa yhdistyksessä.[61] Alemmanasteisin määräyksin ei toimivaltajaosta voida tehdä tältä osin ratkaisua.

2.4. Yhdistyksen »tavallinen» päätös

Toimivaltajaosta määräämiseen yhdistyksen »tavallisilla» päätöksillä ei jää edellä esitetyn valossa kovin paljon sijaa. Niillä voidaan vahvistaa se, että menetellään vakiintuneen yhdistyskäytännön mukaisesti. Tällöin ei suoriteta mitään disponointitoimia vaan vahvistetaan järjestely, jonka muuttamiseen tarvittaisiin yleensä sääntömääräyksiä. Tavallisilla yhdistyksen päätöksillä voidaan niin ikään antaa yksittäistapauksissa ohjeita alemmille toimielimille kuten yhdistyksen kokouksen päätöksillä hallitukselle niissä rajoissa, kuin tämän katsotaan jäljempänä olevan mahdollista. Tässäkään tapauksessa ei ole kysymys toimivaltajakosääntöjen määräytymisperusteista.

Tavallisella yhdistyksen päätöksellä on järjestökäytännönkin perusteella ollut mahdollista todeta, että yhdistyksessä on valiokuntia, vaikkei yhdistyksen säännöissä olisi tästä määräyksiä. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöksellä voidaan näin määrätä sitovasti organisaation vahvistamisesta valmisteluelimillä. Ne eivät kuitenkaan voi tehdä yhdistyksessä päätöksiä, ja ne ovat yleensä hallituksen eivätkä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen alaisia. Juuri nämä lähtökohdat antavat mahdollisuuden kuvailtuun disponointiin. Valiokuntien tehtävänkuvasta voitaisiin määrätä yhdistyksen päätöksin vain yhdistyksen säännöissä. Sääntöihin perustuvalla tavalla voidaan taasen alemmanasteisin määräyksin kuten valiokuntaohjesäännössä määrittää yksityiskohtaisemmin valiokuntaorganisaation tehtävänjaosta.

D Toimivaltajaon määräytyminen hallituksen päätöksin

Yhdistyslaissa ei ole juuri säännöksiä yhdistyksen hallituksen toiminnasta. Yhdistyksen hallitus voinee kuitenkin meillä samalla tavoin kuin Saksassa päättää omasta työjärjestyksestään eli sisäisestä menettelystään, ellei yhdistyksen säännöissä ole tästä määrätty.[62] Yhdistyksen säännöissä tai säännöis-

---

[61] Ks. *Look* s. 194–199, *Halila – Tarasti* s. 194, *Halila* 1988 B s. 194 ja *Hasselbalch* s. 146.

[62] Ks. esim. *Lukes* NJW 1972 s. 123 ja *Halila – Tarasti* s. 399. Vrt. samansisältöisesti yhtiöoikeudessa esim. *Toiviainen* 1988 s. 135, *Huttunen* 1984 s. 21–22, *Kyläkallio*

sä mainitussa alemmanasteisessa normistossa (ohjesäännössä) on mahdollista määrätä hallituksen alaisten virkailijoiden tehtävänkuvista ja valiokuntaorganisaatiosta niin, ettei hallituksen päätöksille jää mitään sijaa. Jos näin ei ole menetelty, hallitus voi päättää valiokuntien asettamisesta ja valita niihin tulevat henkilöt.[63] Tämä perustuu siihen, että hallitukselle voi syntyä vastuu sen alaisten valmisteluelinten toiminnasta. Siksi sillä on valmistelua koskeva delegoimismahdollisuus. Jäljempänä tulee selvitettäväksi tarkemmin se, missä määrin hallitus voi delegoida päätösvaltaansa ottamalla vastuu sen alapuolella olevien orgaanien ja henkilöiden toiminnasta.[64]

Kokousmenettelyyn liittyy se kysymys, onko hallituksella mahdollisuus estää ylemmän asteen päätöksenteko eli päätösten tekeminen yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Hallitus voi torjua kokouksen pitämisen peruuttamalla kokouksen ennen sen avaamista. Kokouksen aikanakin saadaan asia poistaa esityslistalta, jos tämä on tehty säännöissä mahdolliseksi. Riitesuo on perustellusti suhtautunut kielteisesti siihen, että näin voitaisiin tehdä alemmanasteisten määräysten perusteella.[65] Argumentoinnin osalta on huomionarvoista se, että nämä kokousmenettelyyn liittyvät toimivaltakysymykset joudutaan ratkaisemaan legaalinormeista riippumattomasti järjestökäytäntöön, yleisiin yhteisöoikeudellisiin periaatteisiin ja analogioihin perustuvalla tavalla.

E Toimivaltajaon määräytyminen kirjoittamattomien periaatteiden myötä

Johansson on Ruotsissa vuonna 1990 julkaistussa väitöskirjassaan »Bolagsstämma» tutkinut toimivaltajakoa yhtiökokouksen ja hallituksen välillä yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden valossa mm. päätösvallan pidät-

---

1987 s. 308–309 ja *Taxell* 1983 s. 7. Kun yhdistyslaissa ei ole säännöksiä hallituksen sisäisestä toiminnasta päätöksenteossa vaadittavan enemmistönkään osalta, on kysyttävä, voiko hallitus työjärjestyksessään määrätä määräenemmistövaatimuksista, jos yhdistyksen säännöissä ei ole asiasta mitään määrätty. Kun tästä ei ole vakiintunutta järjestökäytäntöä, vaikuttaa myönteinen kanta olevan paikallaan samalla tavoin kuin osakeyhtiöoikeudessa. Ks. *Koski – af Schultén* I s. 347.

[63] Ks. *Woxholth* s. 263–264.

[64] Ks. valiokuntien valitsemisesta lähemmin s. 783–803.

[65] Ks. *Riitesuo* s. 198.

tämistä ja päätöksen alistamisvelvollisuutta pohtien. Jäljempänä arvioidaan näitä seikkoja yhdistysoikeusdogmatiikan kannalta. Toimivaltajakosääntöjen määräytymisperusteiden osalta voidaan jo tässä viitata kysymyksenasetteluun siitä, voiko yhdistysoikeudessa olla Johanssonin tavoittelemia lakiin kenties kirjaamatta jääneitä toimivaltajakoperiaatteita, joista ei voitaisi ehkä poiketa edes yhdistyksen säännöissä.[66]

Suomen yhdistysoikeudessa on merkityksellisempää kuin Ruotsissa se, perustuuko toimivaltajako legaalinormeihin vai muuten vakiintuneisiin periaatteisiin sääntöjen viranomaistarkastuksessa asetettavissa olevien vaatimusten vuoksi. Organisaation määräytymisperusteet ja sääntödisponoinnin rajat on osoitettu laissa siksi tarkasti, ettei hevin tule esiin tilannetta, jossa vakiintuneesta lakiin perustumattomasta periaatteesta ei voitaisi poiketa ainakin sääntömääräyksin. Vertailun vuoksi saatetaan muistuttaa siitä, että vakiintuneesta kokouskäytännöstä voidaan meillä poiketa sääntöjä alemmanasteisinkin määräyksin. Yksityiskohtien osalta on tässäkin viitattava jäljempänä eriteltäviin tilanteisiin. Järjestökäytäntö vaikuttaa kuitenkin myös siihen, miten yhdistyslakia, yhdistyksen sääntöjä ja alemmanasteisia määräyksiä sovelletaan ja tulkitaan ja miten menetellään silloin, kun muita kiinnekohtia ei tunnu olevan toimivaltajaon määräytymistä varten.[67]

---

[66] Ks. *Johansson* s. 148 ss.

[67] Ks. esim. KM 1984:1 s. 255–256, joka koskee hallituksen toimivaltaa ja johon palataan jäljempänä, sekä *Woxholth* s. 224.

III LUKU

TOIMIVALTAJAKO ASIAKYSYMYKSISSÄ

7 § Päätösvallan käyttäjien toimivalta

A Päätösvallan käyttäjien toimivaltaan kuuluvat asiat

1. Toimivallan yleisluonnehdintaa

Jäsenten päätösvalta on ollut yhdistyksissä alkuperäinen päätöksenteon muoto, niin kuin historiallisesta katsauksesta on edellä ilmennyt. Se on tuntunut yhdistyksissä yhtä itsestäänselvältä päätöstavalta, kuin osakkeenomistajien päätösvalta on ollut osakeyhtiöissä. Päätösvallan on niin meillä kuin muuallakin katsottu yhdistystoiminnan kehittymisen myötä voivan kuulua muillekin kuin jäsenille. Ajatustottumuksena on silti ollut se, että ikään kuin asian luonteen vuoksi päätösvalta kuuluu ainakin ensisijaisesti jäsenille ja että jäsenten päätösvalta on jollain tavoin etusijalla muiden päätösvallan käyttäjien päätösvaltaan nähden. Jäsenten päätösvalta olisi siten suoraa demokratiaa ja muiden päätöksentekijöiden toimivalta tästä johdettua ja tästä riippuvaa edustuksellista demokratiaa.[1]

---

[1] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 65–66 ja *Woxholth* s. 192. Historiallisuuteen viittaa myös *Halila – Tarasti* s. 217.

VYhdL 12 §:ssä oli historiallisena lähtökohtana pelkästään jäsenille yhdistyksen kokouksessa käytettäväksi kuuluva päätösvalta. Tämä lainkohta täydentyi kahdella lisämomentilla, mutta edellä esitetyin tavoin erityisesti liittoäänestystä pidettiin vain rajoitetusti kysymykseen tulevana päätöksentekotapana. Päätösvalta saattoi kuulua joko jäsenille tai valtuutetuille. Jäsenten kokous tarvittiin silloisen käsityksen mukaan ainakin valtuutettujen valintafoorumina yhdistyksen organisaatioon. Tämän tutkimuksen vertailumaissa on yleensä enemmittä perusteluitta mainittu yhdistyksen kokouksen olevan ylin päätöksentekofoorumi.[2] Aivan selvästi ei aina ilmene, mitä tämän on tarkoitettu vaikuttavan toimivaltajaossa muiden päätöksentekijöiden – erityisesti valtuutettujen – hierarkkiseen asemaan.

Nykyisessä yhdistyslaissa on rinnastettu kolme päätöksentekijöiden ryhmää, jotka ovat YhdL 16 §:n mukaan jäsenet, valtuutetut sekä liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt. Muita hallitustason yläpuolella olevia päätöksentekijöitä ei lain mukaan voi olla.[3] Kun laissa on myös säädetty selkeästi siitä, millä tavoin kukin päätöksentekijöiden ryhmä voi tehdä päätöksiä, ei sellainen kombinaatio tule kysymykseen, jossa kaksi ryhmää kuten valtuutetut ja jäsenet käyttäisivät yhdessä päätösvaltaa.[4]

Jokaisen YhdL 16 §:ssä mainitun päätöksentekijöiden ryhmän päätösvalta on ensisijaista ja alkuperäistä, niin kuin yhdistyslakikommentaarissa on esitetty. Tämä saatetaan ymmärtää niin, että jokainen päätöksentekijöiden ryhmä on hierarkkisesti toisiin rinnastuva ja tekee lopullisen päätöksen niissä asioissa, joissa sillä on sääntöjen mukaan toimivalta. Toimivaltajako voidaan kuitenkin järjestää myös niin, että jonkin päätöksentekijöiden ryhmän toimivalta ei olekaan alkuperäistä vaan että sääntöjen mukaan toinen ryhmä siirtää päätösvallan toiselle. Tähän mahdollisuuteen on viitattu nimenomaisesti YhdL 19.1 §:ssä. Sen mukaan säännöissä voidaan määrätä, millä edellytyksillä päätösvaltaa käytetään liittoäänestyksessä.[5]

Jäsenten toimivalta näyttää YhdL 16 §:n valossa ensisijaiselta. Sellainen se onkin siinä mielessä, että päätöksiä tekevät jäsenet (kokouksessa), ellei yhdistyksen säännöissä ole muuta määrätty. Kysymyksessä on lakiin kirjattu presumtio. Se on sikäli tarpeeton, että yhdistyksen säännöissä on määrät-

---

[2] Ks. *Woxholth* s. 200 ja *Hasselbalch* s. 141.

[3] Esillä olevassa yhteydessä sivuutetaan hallituksen alapuolella oleva organisaatio.

[4] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 64 ja *Halila – Tarasti* s. 217 sekä samansisältöisesti osuuskuntaoikeudessa *Hakulinen – Rapola* s. 101. Vrt. Ruotsin yhdistysoikeudesta *Hemström* 1988 s. 60, jossa tämä käsitystään lähemmin perustelematta on sillä kannalla, ettei yhteiskokoukselle olisi periaatteellista estettä.

[5] Ks. *Halila – Tarasti* s. 219.

tävä, miten päätösvaltaa käytetään. Jos organisaatiossa ei ole valtuutettujen kokousta ja jos säännöissä ei ole määrätty jäsen- tai liittoäänestyksessä tapahtuvasta päätöksenteosta, säännöissä on mainittava, miten jäsenet käyttävät päätösvaltaansa kokouksessaan. Toimivaltajaon kannalta sääntödisponointi ei sen sijaan olisi tässä tilanteessa tarpeellinen.

Jäsenten päätösvallan ensisijaisuus on kuitenkin ollut informatiivisuudenkin vuoksi paikallaan osoittaa laissa. Asialla on toimivaltajaon kannalta myös se merkitys, että päätösvalta kuuluu jäsenille, jos säännöistä ei ilmene, keille se kuuluu. Muulla tavoin jäsenten päätösvallan ensisijaisuus ei ole muu kuin olettama. Jäsenet eivät ole hierarkkisesti muita päätösvallan käyttäjiä ylempänä, eivätkä he näin voi esimerkiksi antaa ohjeita valtuutetuille tai liiton henkilöjäsenille näiden päätösvaltaan kuuluvissa asioissa.[6]

Valtuutettujen ja liiton henkilöjäsenten päätösvalta ei ole yhdistyksissä sikäli alkuperäistä, että nämä ryhmät eivät voi yhdistystä perustettaessa päättää itselleen tulevasta toimivallasta. Yhdistyksen saavat perustaa vain jäseneksi liittyvät yksityiset tai oikeushenkilöt, jotka myös hyväksyvät yhdistykselle säännöt. Valtuutettuja ei tässä vaiheessa voi yhdistyksessä vielä olla. Liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt ovat sen sijaan olemassa jo yhdistystä perustettaessa, mutta heillä ei ole YhdL 7 §:n mukaan oikeutta osallistua perustamistoimiin. Yhdistys on mahdollista rakentaa jo perustamisvaiheessa sellaiseksi, ettei jäsenillä ole lainkaan päätösvaltaa eli että organisaatiossa ei tule olemaan yhdistyksen kokousta. Tällaista ei ole yleensä pidetty mahdollisena tämän tutkimuksen vertailumaissa, eikä sitä hyväksytty meilläkään ennen yhdistyslakiuudistusta.[7] Ajattelutavan muutos on näin varsin huomattava: jäsenet voivat sulkea jo yhdistystä perustettaessa itsensä päätöksenteon ulkopuolelle niin vaaleissa kuin asiakysymyksissäkin.

> Jäsenten ja valtuutettujen välinen toimivaltajako on mahdollista järjestää yhdistyksissä miten tahansa; liiton henkilöjäsenet eivät sen sijaan voi päättää YhdL 23 §:ssä mainituista asioista.

YhdL 16 §:ssä tarkoitetun päätösvallan käsitesisältöä ei ole määritelty laissa eikä sen esitöissä, niin kuin ei yleensäkään tällaisia asioita. Yhdistys-

---

[6] Ks. KM 1984:1 s. 208.

[7] Ks. oikeustilan muuttumisesta Suomessa esim. HE 1988:64 s. 36. Ks. ulkomaan oikeudesta esim. *Hemström* 1988 s. 55–56 ja 59–60, *Woxholth* s. 192–193, *Hasselbalch* s. 127–128 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 170–171. Ks. myös siitä, missä määrin Saksan oikeuden mukaan on mahdollista luopua sääntömääräyksin yhdistyksen kokouksesta, *Säcker* s. 2. Kysymyksessä on käytäntö, jonka perustana eivät ole BGB:n säännökset ja johon ei viitata yleisesityksissä.

lain toimivaltajakoa koskevien säännösten tausta-ajatuksena on kuitenkin päätöksenteon ja YhdL 35 §:ssä tarkoitetun yhdistyksen asioiden hoidon välinen erottelu.[8] Käsitteiden tasolla ei ole ainakaan helppoa pyrkiä määrittelemään päätöksentekoa ja yhdistyksen asioiden hoitamista. Toimivaltajakotutkimuksen kannalta on jo määrittelyproblematiikan kannalta huomattava, että käytännössä merkittävä osa yhdistyksen päätöksiksi luonnehdittavista toimista tehdään hallituksessa, joka on kuitenkin vain yhdistyksen asioita hoitava orgaani.

Päätöksenteonkin määrittelyssä on merkitystä sillä, mitä katsotaan kuuluvan täytäntöönpanotoimiin, juoksevien asioiden hoitamiseen ja yhdistyksen sisäiseen hallintoon, joista tehdään selkoa jäljempänä. Tutkimustehtävän asettamisen kannalta ei ole niinkään merkittävää se, mitä yleisesti ottaen saatetaan ymmärtää päätöksenteoksi ja sen ulkopuolelle jääviksi toiminnoiksi. Olennaisempaa on vastata suoraan siihen, miten toimivalta jakautuu YhdL 16 §:ssä mainittujen päätöksentekijöiden ja yhdistyksen hallituksen välillä.

Yhdistyslaissa ei ole säädetty siitä, millaisia päätöksiä yhdistyksessä on mahdollista tehdä YhdL 16 §:n perusteella. Toimivaltajakoa koskevien yleisten periaatteiden sekä järjestökäytännön pohjalta on kuitenkin hahmoteltavissa erityyppisiä päätöksentekotilanteita, jotka osin poikkeavat siitä, miten hallitus voi tehdä päätöksiä ja hoitaa yhdistyksen asioita. YhdL 16 §:n perusteella yhdistyksissä saatetaan päättää sekä yleisistä linjauksista että konkreettisista asiakysymyksistä. Päätöksen sisältönä saattaa olla valtuuksien antaminen hallitukselle sopimuksentekoa varten, koska päätöksentekijöillä ei ole yhdistyksen edustusoikeutta. Hallitusta voidaan kehottaa valmistelemaan asioita päätöksentekijöiden käsittelyä varten. Hallitukselle on myös mahdollista antaa ohjeita; vakiintuneen käytännön mukaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan hyväksyä ponsia, jotka hallituksen on otettava huomioon omassa toiminnassaan. Tietyissä rajoissa päätöksentekijät voivat pidättää itselleen asioita päätöksentekoaan varten tai delegoida niitä alemmalle tasolle.

---

[8] Ks. *Halila – Tarasti* s. 216, jossa päätöksenteoksi on luokiteltu varsinaisen ratkaisun tai kannanoton tekeminen vaalit mukaan luettuna. Ero kaupallisiin yhteisöihin on siinä, että liiketoimintapäätöksiä tehdään yhdistyksissä vähän toisin kuin yhtiöissä. Niissä ovat taas kannanotot harvinaisia. Yhdistyslakikommentaarissa on päätöksenteon ulkopuolelle luettu tosiasiallinen toiminta, valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto. Ks. päätöksenteon alan määrittelystä yhdistyksissä myös esim. OM 1976:11 s. 134–135. Vrt. yhdistyslakia koskevaa hallituksen esitystä, jossa ei tältä osin ole lausuttu mitään. HE 1988:64 s. 35.

2. Yksinomaan päätösvallan käyttäjien toimivaltaan kuuluvat asiat

2.1. VYhdL 14.1 §:stä YhdL 23 §:ään

Yhdistysoikeudellisessa sääntelyssä ja doktriinissa on pyritty ratkaisemaan eri tavoin se, mistä asioista on tehtävä päätös hallitustasoa ylempänä eli nyttemmin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa taikka liittoäänestyksessä. Aikaisemmassa yhdistyslaissa ei ollut asiaa koskevia nimenomaisia säännöksiä. Tämä antoi aiheen erilaisiin lähestymistapoihin, jotka saattavat vaikuttaa yhä ajatustottumuksina, vaikka nykyisessä laissa on säädetty asiasta selkeyttä tavoittelevasti.

VYhdL 14.1 §:ssä oli säädetty kysymyksistä, joista ei voitu tehdä päätöstä yhdistyksen kokouksessa, ellei asiasta ollut mainittu kokouskutsussa. Näitä olivat sääntöjen muuttaminen, yhdistyksen purkaminen sekä kiinteistön ostaminen, myyminen ja kiinnittäminen. Keskustelua saatettiin käydä siitä, koskiko tämä lainkohta vain yhdistyksen kokouskutsulle asetettavia vaatimuksia vai antoiko se mahdollisuuden myös toimivaltajakokysymysten arviointiin. Merikosken ja Kurkelan mielestä lain sanamuodosta ei voitu ilman muuta tehdä sitä päätelmää, että tapaukset olisi tarkoitettu vain esimerkeiksi tärkeistä asioita, joista päättäminen edellyttää asian mainitsemista kokouskutsussa. Toiselta puolen he katsoivat hallituksen huolellisuusvelvollisuuteen kuuluvan, että kokouskutsussa mainitaan erityisen tärkeistä kokouksessa esille tulevista asioista.[9] Muussa yhteydessä he mainitsivat lisäksi VYhdL 14.1 §:n koskevan asioita, joista päättäminen kuuluu yksinomaan päättäville elimille.[10] Siihen he eivät kuitenkaan ottaneet kantaa, oliko lainkohta tässäkin mielessä vain esimerkkiluettelo. Toiviainen puolestaan käsitteli VYhdL 14.1 §:ää pelkästään kokouskutsulle esitettävien vaatimusten kannalta ja piti luetteloa tyhjentävänä.[11]

KKO oli katsonut ratkaisussaan 1953 II 13, ettei yhdistyksen hallitusta ollut mahdollista erottaa, kun asiaa ei ollut mainittu kokouskutsussa. Juuri tämä ratkaisu antoi aiheen siihen Merikosken ja Kurkelan varovaiseen päätelmään, että muissakin kuin laissa nimenomaisesti tarkoitetuissa kysymyksissä päätöksenteon edellytyksenä on asian mainitseminen kokouskutsussa. Kirjallisuudessa kiinnitettiin kuitenkin vasta myöhemmin huomiota siihen,

[9] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 75.
[10] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 67.
[11] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 101.

että tilannetta ei ole syytä tarkastella vain VYhdL 14.1 §:n näkökulmasta. Myös jäsenten yhdenvertaisuus vaikutti ja vaikuttaa yhä siihen, mitä asioita on mainittava kokouskutsussa. Jäsenten yhdenvertaisuudella saatetaan kuitenkin operoida vain, jos päätösvalta ylipäätään kuuluu hallitustasoa ylemmäs.[12] Jäsenten yhdenvertaisuudellahan ei voi olla sijaa silloin, kun päätösvalta on hallituksella tai sitäkin alempana. Merkitystä on sen sijaan sillä, miten esim. hallituksen päätös voi syntyä sitä koskevien sääntöjen mukaan.

VYhdL 14.1 §:n johdosta erityisesti järjestöelämässä käyty keskustelu osoittaa, miten jo vuosikymmenien ajan on pyritty lähestymään päätöksentekijöiden ja hallituksen välistä toimivaltajakoa. On kysytty, mihin asioihin hallituksen päätös ei riitä. Tähän on pyritty saamaan vastauksia niistä legaalinormeista ja lainkäyttöratkaisuista, joita on ollut tarjolla. Kysymyksenasettelu saattoi kuitenkin johtaa yleisten toimivaltajakoa koskevien periaatteiden sivuuttamiseen ja siten virhepäätelmiin. Toimivaltajaon kannalta on ollut ja on yhä olennaista se, mikä on kysymyksessä olevan päätöksen merkitys yhdistyksessä. Kokouskutsua koskevat vaatimukset liittyvät puolestaan jäsenten informoimiseen ja heidän väliseensä yhdenvertaisuuteen silloin, kun päätös kuuluu toimivaltajaon perusteella hallitusta ylemmälle tasolle.[13]

VYhdL 14.1 § osoitti kuitenkin vanhan lain aikana kiistatta sen, missä asioissa hallituksen päätös ei ollut mahdollinen. Lainkohtaa ei ollut kirjoitettu siten, että asiasta on mainittava kokouskutsussa, mikäli siitä päätetään yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokouksessa. Liittoäänestyksessä tapahtuvaa päätöksentekoa se ei sulkenut pois, koska sitä varten oli joka tapauksessa vahvistettava etukäteen äänestysvaihtoehdot. VYhdL 14.1 § oli lähtökohtana myös, kun yhdistyslakia uudistettaessa harkittiin, mistä asioista ei ole mahdollista tehdä päätöstä hallituksessa.

YhdL 23.1 §:n mukaan yhdistyksen, tai jos säännöissä on niin määrätty, valtuutettujen kokouksessa, on päätettävä

1) yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta
2) kiinteistön luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttamisesta
3) 30 §:ssä tarkoitetusta äänestys- ja vaalijärjestyksestä
4) hallituksen tai sen jäsenen taikka tilintarkastajan valitsemisesta tai erottamisesta
5) tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä
6) yhdistyksen purkamisesta.

---

[12] Ks. *Riitesuo* s. 187 ja 190.
[13] Ks. KM 1984:1 s. 202 ja *Halila – Tarasti* s. 271.

Jäljempänä tässä jaksossa käsitellään YhdL 23.1 §:n kohtia paitsi vaaleja koskevaa 4 kohtaa, jota tarkastellaan tutkimuksen 13 §:ssä.

YhdL 23.2 §:n mukaan säännöissä voidaan määrätä, että hallitus voi päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä. Tähän lainkohtaan perehdytään jäljempänä tehtäessä selkoa hallituksen toimivallasta.

YhdL 23 §:ssä on toisin kuin aikaisemmassa laissa lähdetty sääntelemään selkeästi toimivaltajakoa, joskin kysymys on myös päätöksentekotavoista. Tässä lainkohdassa on näin yhtäältä säädetty asioista, joista hallitus ei kykene tekemään päätöstä, ja toisaalta suljettu pois jäsen- ja liittoäänestyksen käyttäminen. Viimeksi mainittu seikka merkitsee sitä, etteivät yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvat henkilöt ole lain pakottavien säännösten mukaan toimivaltaisia. Tällä tavoin on pyritty pitämään yllä järjestötoiminnan kokousperinnettä.[14] Useat YhdL 23.1 §:ssä mainituista asioista ovat sellaisia, ettei jäsen- tai liittoäänestys tulisi käytännössä kysymykseen järjestötoiminnassa, vaikka se olisi laissa sallittu. Niin kuin jäljempänä havaitaan, hallituksen jäsenten valitsemisen osalta on sen sijaan voitu keskustella siitä, onko lainsäädäntöratkaisu ollut perusteltu.

YhdL 23.1 §:ään on sisällytetty enemmän kohtia kuin yhdistyslakikomitean mietinnön lakiehdotuksen 15.3 §:ään, joka koski samaa asiaa. Erilaisissa ehdotuksissa ja lopullisesti toteutuneessa säädöstekstissä ei ollut kysymys niinkään erilaisten asioiden arvottamisesta sen suhteen, riittääkö hallituksen päätös. Toimivaltajakoa koskevista yleisistä periaatteista johtuu näet vääjäämättömästi se, ettei esimerkiksi vastuuvapaudesta käy päättäminen hallituksessa. On näin asioita, joista ei voida päättää hallituksessa, onpa niistä mainittu YhdL 23.1 §:ssä tai ei. Yhdistyslain säännöksistä ilmenee, että toimivalta on eräissä muissakin kuin YhdL 23.1 §:ssä mainituissa asioissa ainakin ensisijaisesti hallitustasoa ylempänä. Tällainen on jäsenten erottaminen, josta päättää YhdL 15.1 §:n mukaan yhdistys kokouksessaan, ellei säännöissä ole muuta määrätty.

Niin kuin laista selvästi ilmenee, YhdL 23.1 § koskee vain asioita, joissa päätöksen tekeminen tulee kysymykseen ainoastaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Samalla tavoin kuin aikaisemmankin lain aikana tulee kuitenkin pohdittavaksi myös lainkohdan mahdollinen laajentava tulkinta. Asiassa on kaksi ulottuvuutta: tarkoitetaanko sitä, että päätöksiä voidaan tehdä vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, vai päätösval-

[14] Ks. KM 1984:1 s. 202, HE 1988:64 s. 40 ja *Halila – Tarasti* s. 261.

lan kuulumista hallitustason yläpuolelle.[15] YhdL 24 §:n mukaan päätöstä 23 §:ssä mainitussa ja muussa siihen verrattavassa asiassa ei saa tehdä kokouksessa, ellei asiaa ole mainittu kokouskutsussa. Tämä antaa aiheen sen selvittämiseen, miten laajaksi kokouskutsuvaatimus on ymmärrettävä asiasisältönsä puolesta. Saatetaan myös ajatella, että niissä asioissa on tehtävä päätös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, joihin kokouskutsuvaatimuksen on YhdL 24 §:n perusteella katsottu ulottuvan. Kokouskutsu- ja toimivaltajakokysymykset kietoutuisivat näin yhä yhteen niin kuin aikaisemman lain aikana.

YhdL 23.1 §:ssä mainittuihin kohtiin liittyykin normaalia tulkintajuridiikkaa siinä, mikä on siinä mainittujen asioiden käsiteala. Tältä osin kysymys on selkeästi toimivaltajaosta. YhdL 23.1 §:ään sisällytettyjen asioiden johdosta on myös mahdollista tehdä päätelmiä sen suhteen, minkätyyppisiä asioita on pysytetty jäsenten ja valtuutettujen päätösvallan piirissä. Kun lainkohta koskee otsikkonsakin mukaisesti vain kokouksessa päätettäviä asioita, on vain varoen tehtävä päätelmiä yhtäältä jäsenten, valtuutettujen ja liiton henkilöjäsenten ja toisaalta hallituksen toimivallan jakautumisesta.[16] Vaikka YhdL 23.1 §:ää valmisteltaessa suoritettiin vertailuja VYhdL 14.1 §:ään, viime kädessä on ollut olennaista sen arvioiminen, onko päätös tehtävä kokouksessa vai tuleeko jäsen- tai liittoäänestysmenettely kysymykseen.[17] Tutkittaessa toimivallan jakautumista päätöksentekijöiden ja hallituksen välillä saadaan kiinnekohtia myös ulkomaan oikeudesta asioiden painoarvoon ensisijaisesti rakentuvaa kysymyksenasettelua varten. YhdL 23.1 § on sen sijaan sisällöltään ja syntytavaltaan puhtaasti kotimainen instrumentti, jonka tulkintaan ei saada ulkomaista tukea.

2.2. Sääntöjen muuttaminen sekä äänestys- ja vaalijärjestyksen vahvistaminen

YhdL 23.1 §:n 1 kohdan mukaan yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta voidaan päättää vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. YhdL 23.1 §:n 3 kohdan perusteella menettely on sama YhdL 30 §:ssä tarkoitetusta äänestys- ja vaalijärjestyksestä päätettäessä. Nämä lainkohdat ovat sikäli yksiselitteisiä, ettei mistään asianomaisiin dokumentteihin kuuluvasta asiasta

---

[15] Ks. KM 1984:1 s. 203 ja *Halila – Tarasti* s. 261–262.

[16] Ks. KM 1984:1 s. 206, HE 1988:64 s. 42, *Halila – Tarasti* s. 271–272 ja *Riitesuo* s. 189.

[17] Ks. s. 357–368.

ole mahdollista päättää muuten kuin niissä säädetyllä tavalla. Säädösten kiertäminen ei tule toimivaltajaon määräämisestä olevien periaatteiden vuoksi kysymykseen niin, että asianomaiseen dokumenttiin ei sisällytettäisikään niitä asioita, joista on mm. tässä tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen perusteella määrättävä joko säännöissä tai äänestys- ja vaalijärjestyksessä. Jäljempänä paneudutaan siihen, onko edes viranomaisen vaatimista sääntökorjauksista mahdollista päättää yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta alempana.[18]

Erityisesti YhdL 23.1 §:n 3 kohdan perusteella on aiheellista kysyä, onko muistakin pysyväismääräyksiä sisältävistä sääntöjä alemmanasteisista määräyksistä päätettävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Mitään tähän viittaavaa kiinnekohtaa ei kuitenkaan ole olemassa. Lain esitöissä ei ole puhuttu laajentavan tulkinnan mahdollisuudesta, eikä asiasta ole tuomioistuinratkaisuja.[19] Perustetta ei olekaan sille, että muista dokumenteista olisi päätettävä (yhdistyksen tai valtuutettujen) kokouksessa esim. asian vaatiman keskustelun takia. Jäsen- tai liittoäänestys tulee näin ilman muuta kysymykseen asianomaisista dokumenteista päätettäessä.

Yleisten toimivaltajakoperiaatteiden mukaan on otettava kantaa siihen, ovatko muut sääntöjä alemmanasteiset määräykset kuin äänestys- ja vaalijärjestys esim. jäsenten asemaan ulottuvien vaikutusten vuoksi sellaisia, ettei hallituksen päätös tule kysymykseen. Hallitustasoa ylempänä onkin syytä päättää kurinpitoa koskevista pysyväismääräyksistä. Vastuusuhteiden vuoksi ei kuitenkaan pidä lähteä pelkästään siitä, että kansanvaltaisuusvaatimuksen, seremoniallisuuden tai asioiden merkittävyyden johdosta päätöksenteon tulisi kuulua hallitustasoa ylemmäs. Jos kysymys on kohdealueesta, josta hallitus kantaa vastuun, hallituksen tulisi voida vaikuttaa pysyväismääräysten sisältöön. Tällaisia määräyksiä eivät kuitenkaan ole yhdistyksen säännöt, äänestys- ja vaalijärjestys eivätkä kurinpitonormit. Niitä eivät liioin ole tietyt toimialakohtaiset järjestelyt, jotka eivät liity hallituksen vastattavaan järjestötoimintaan kuten urheilun kilpailumääräykset. Kilpailumääräykset toki koskevat järjestötoiminnan ydinaluetta urheilun alalla, mutta niissä vahvistetaan pelisäännöt, joiden toteuttamisesta hallitus ei ole tavanomaisessa vastuussa.[20]

---

[18] Ks. KM 1984:1 s. 202.
[19] Ks. KM 1984:1 s. 203 ja HE 1988:64 s. 41.
[20] Ks. *Halila – Tarasti* s. 262–263.

2.3. Luovutustoimet

YhdL 23.1 §:n 2 kohdan mukaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on päätettävä kiinteistön luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttamisesta. Säännöissä voidaan kuitenkin YhdL 23.2 §:n mukaan määrätä, että hallitus voi päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä, mihin palataan jäljempänä tässä tutkimuksessa.

Kiinteistön luovuttamiseen ylipäätään liittyvät ongelmat tulevat vastaan YhdL 23.1 §:n 2 kohdan soveltamistilanteissa. Niinpä joudutaan kysymään, mikä on kiinteistö ja mitä siihen luetaan sekä millaisia luovutustoimia säännös koskee. Yhdistysoikeudellisia erityispiirteitä ei tähän liity, mikä näkyy siitäkin, ettei asioita problematisoitu lain esitöissä. Kun kiinteistönvaihdannasta on olemassa tuore tutkimus, ei esillä olevassa yhteydessä ole syytä paneutua varallisuusoikeudellisiin kysymyksiin. Siksi saatetaan tyytyä mainitsemaan, että lainkohdassa tarkoitettu kiinteistö on yleisen varallisuusoikeudellisen määrittelyn mukaisesti rekisteriyksikkö ja että laki koskee myös murto-osan ja määräalan luovuttamista.[21]

Oma ongelmansa on, milloin tarpeisto ja tuotto kuuluvat kiinteistön luovuttamista koskevien säännösten piiriin.[22] Varallisuusoikeudelliset säännöt ovat taas pohjana sillekin, millaisiin kiinteistödisponointeihin lainkohta soveltuu. Luovuttaminen koskee kauppaa, vaihtoa ja lahjaa – klassisia laillisia saantoja – sekä kiinnittäminen velka- ja pysyvyyskiinnityksiä.[23] Vuokralleantamista ja leasingia se ei sen sijaan koske, ei liioin irtaimen panttausta.[24]

---

[21] Ongelmiin on kiinnitetty huomiota yhdistyslakikommentaarissa. Ks. *Halila – Tarasti* s. 263–264. Ks. yksityiskohdista *Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander* s. 4 ss. Jos kiinteistö kuuluu yhdistyksen luovuttamaan yhtiöön, kysymyksessä ei ole kiinteistönluovutus vaan osakkeita koskeva määräämistoimi. Tämän vuoksi luovutustoimeen ei sovelleta kiinteistödisponointia koskevia YhdL 23 §:n säännöksiä. Luovutus voi kuitenkin olla yhdistyksen toiminnan kannalta siksi merkittävä, että päätös on sen vuoksi tehtävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

[22] Ks. *Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander* s. 22–24.

[23] Luovutustoimia, joihin sovelletaan MK 1:2:n muotovaatimusta, ovat myös kiinteistön sijoittaminen apporttina yhtiöön sekä määräosin omistetun kiinteistön jakaminen jakosopimuksella asianosaisten kesken. Ks. *Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander* s. 294–295. Myös näihin tulee sovellettavaksi YhdL 23.1 §:n 2 kohta.

[24] Ks. *Havansi* 1979 s. 89–90, jossa on mainittu, ettei irtaimen panttauksesta ollut samanlaisia toimivaltajakoa koskevia säännöksiä kuin VYhdL 17.5 §:ssä oli kiinteistön panttauksesta. Havansi ei ole muuten tarkastellut yhdistykseen liittyviä toimivaltajakoongelmia osakepanttauksessa. Toimivallan määräytymisessä on ensiksikin kysymys sii-

Järjestötoiminnassa on olennaista, että miten pienen kiinteistön, sen murto-osan tai määräalan tahansa luovuttamisesta tai kiinnittämisestä on päätettävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, ellei kompetenssia ole annettu säännöissä hallitukselle. Siksi huomio kiinnittyy toimivaltajaon kannalta niihin järjestelyihin, joilla on pyritty antamaan hallitukselle valtuudet tai toimivalta asiassa. Tähän liittyviä seikkoja tarkastellaan jäljempänä tutkittaessa hallituksen toimivaltaa. Hallitukselle voidaan antaa valtuudet kiinteistön luovuttamiseen sellaisessakin vaiheessa, jolloin luovutustoimen yksityiskohdista ei ole tietoa. Kiinteistödisponointi on edelleen mahdollista hyväksyä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa jälkikäteenkin. Valtuutus voi sisältyä sellaiseen dokumenttiin, josta jäsenten tai valtuutettujen tahto käy riittävästi ilmi. Niinpä budjettiin tai toimintasuunnitelmaan saatetaan merkitä siksi selkeä tahdonmuodostus, että hallitukselle tulee tämän myötä oikeus määräämistoimiin.

Yhdistyslakikomitean valmisteleman lakiehdotuksen mukaan yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan muunkin omaisuuden kuin kiinteistön *lahjoittamisesta* olisi tullut tehdä päätös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.[25] Hallituksen esityksessä lainkohtaa kuitenkin muutettiin niin, että siinä puhutaan lahjoituksen asemesta *luovuttamisesta*.[26] Kuten jäljempänä tulee lähemmin arvioiduksi, tähänkin toi YhdL 23.2 § pehmentävän elementin, kun hallitukselle on mahdollista antaa säännöissä toimivalta vastikkeellisiin luovutustoimiin. Lainkohdan taustan kannalta on syytä mainita, että jo vuoden 1951 lakiehdotuksessa oli esillä kysymys yhdistyksen omaisuuden käyttämisestä silloin, kun tarkoitusta on muutettu. Toimivaltajakoa luovutustoimien osalta ei tuolloin käsitelty.[27]

Jos luovutustoimia koskeva yhdistyslain osa olisi toteutunut komiteanmietinnössä ehdotetussa muodossa, olisi jouduttu ottamaan kantaa siihen, mitä tarkoitetaan yhdistyksen toiminnan kannalta huomattavan omaisuuden lah-

---

tä, luovutetaanko osakkeet omasta, lähipiiriä koskevasta vai vieraasta velasta. Tämä vaikuttaa siihen, onko luovutustoimi yleensä sallittu. Varsinaisen toimivaltajaon määräytymisessä on olennaista se, kuinka merkittävästä toimesta on kysymys yhdistyksen varallisuuden säilymisen kannalta. Kun kysymys on osakkeiden panttauksesta omasta luotosta, luoton ottamista koskeva toimivalta kulkee tavallisesti käsi kädessä panttausta koskevan toimivallan kanssa. Yhdistyksen ottama riski ei yleensä lisäänny siitä, että se panttaa tässä tilanteessa omistamiaan osakkeita.

[25] Ks. komitean valmisteleman lakiehdotuksen 15.3 §:n 2 kohtaa ja sen johdosta KM 1984:1 s. 205.

[26] Ks. HE 1988:64 s. 41 sekä lakiehdotuksen käsittelystä LaVM 1988:15 s. 5, *Halila – Tarasti* s. 263 ja *Halila* LM 1989 s. 1142–1143.

[27] Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 15–16.

joittamisella. Kun laissa puhutaan vain luovuttamisesta, rajanveto ei tule lainsoveltamisessa esiin siinä, miten vastikkeelliset ja vastikkeettomat *luovutustoimet* erotetaan toisistaan. Huomionarvoista on silti yhä se, että yhdistyslakikomitean ehdotuksen mukaan kokouspäätös olisi tarvittu mihin tahansa lahjaa koskevaan päätökseen, mutta YhdL 23.1 §:n 2 kohta soveltuu vain luovutustoimiin, vastikkeellisiin ja vastikkeettomiin.

Lahjoitus edellyttää yleensä traditiota tai muuta luovutustointa, minkä vuoksi voi tuntua tarpeettomalta pohtia luovutustoimen merkitystä lahjoituksessa toimivaltajaon kannalta.[28] Yhdistystoiminnassa lahjoitukseen sisältyy kuitenkin toimia, joihin ei liity luovutustointa ja joiden osalta toimivaltajakokysymykset ovat yhtä lailla ongelmallisia kuin YhdL 23.1 §:n 2 kohdan soveltamistilanteissa.[29] Esimerkkeinä voidaan mainita jäsenille tai ulkopuolisillekin markkinahintaa halvemmalla annetut palvelut. Yhdistyksen kannalta ne ovat lahjoituksia, vaikkei niihin sisälly luovutustointa. Niistä ei YhdL 23.1 §:n mukaan tarvitse tehdä päätöstä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, vaan päätöksenteko on mahdollinen jäsen- ja liittoäänestyksessä. Käytännössä tällainen menettely ei kuitenkaan tule kysymykseen. Toimivaltajaon kannalta on tosiasiallistakin merkitystä sen sijaan sillä, onko yhdistyksen hallituksella kompetenssia tällaisiin lahjoituksiin tai niihin rinnastuviin toimiin. Olennaista on tässäkin se, miten huomattavasta toimesta on kysymys yhdistyksen toiminnan kannalta. Kriteeri on näin sama kuin YhdL 23.1 §:n 2 kohdassakin.

> Arvioitaessa sitä, missä määrin yhdistys voi yleensä luovuttaa lahjoituksin rahaa tai muuta varallisuutta, on kiinnitettävä huomiota siihen, että yhdistyksen on oltava jonkin aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Tämä voi tapahtua myös lahjoituksia myöntämällä, ja siitä on mahdollista määrätä säännöissäkin. Yhdistyksien toiminnalle lahjoitukset ovat yhteisön funktionkin vuoksi tyypillisempiä kuin kaupallisille yhteisöille. Kuten edellä on käynyt ilmi, monet yhdistykset toimivatkin säätiöiden tavoin. Vastikkeettomia luovutuksia tehdään myös pääoman ym. sijoituksina yhdistyksen omistamiin yhtiöihin tai hallinnoimiin säätiöihin. Jäljempänä olevissa luvuissa havaitaan, että lahjoitukset voivat olla monentyyppisiä. Toimivaltajaon kannalta kiinnittyy huomio siihen, meneekö lahjoitus yhdistyksen oman aatteen ja tarkoituksen tukemiseen, yleishyödylliseen tarkoitukseen vai muuhun tarkoitukseen.[30] Yhdistys voi hallituksen

---

[28] Ks. *Kangas* s. 21–30, jossa on tarkasteltu erilaisia lahjoitustilanteita ja arvioitu, onko lahjoitustointa yleensä syytä pyrkiä määrittämään.

[29] Ks. eri tilanteista *Woxholth* s. 212.

[30] Yhdistyksen tarkoituksena voi nimenomaisesti olla ylijäämän vastikkeeton luovuttaminen toiselle yhdistykselle tai muulle taholle. Tämä on tyypillistä ns. tukiyhdistyksil-

päätöksellä osallistua kustannuksia aiheuttavien symposiumien ym. tilaisuuksien järjestämiseen yhdessä muiden tahojen kanssa, kun kyseessä on yhdistyksen tarkoitusta tukeva toiminta. Jos yhdistys sen sijaan on tosiasiallisesti vain rahoittajana, vaikka se kenties muodollisesti osallistuisikin järjestelyihin, ja jos tilaisuus ei palvele yhdistyksen tarkoitusta, kyseessä on toimivaltajaon kannalta lahjoituksena arvioitava menettely.[31]

YhdL 23.1 §:n 2 kohdassa puhutaan yhdistyksen toiminnan eikä varallisuuden kannalta huomattavista luovutustoimista. Yhdistyksessä onkin yleensä olennaista se, miten luovutustoimi vaikuttaa toimintaan. Usein luovutustoimi kuitenkin heijastuu merkittävälläkin tavalla sekä varallisuuteen että toimintaan. Asetelma voi myös olla sellainen, että yhdistyksellä on varallisuutta, jota ei tarvita juoksevaan toimintaan. Pienissä henkilöjäsenyhdistyksissä varsinaisesta toiminnasta ei välttämättä aiheudu juuri lainkaan kuluja. Tällöin luovutustoimi saattaa olla yhdistyksen varallisuuden ja liikevaihdon kannalta merkittävä, vaikkei se ole toiminnan kannalta huomattava YhdL 23.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Yleisistä toimivaltajakoa koskevista periaatteista kuitenkin johtuu se, että näin merkittävää päätöstä ei ole mahdollista tehdä hallituksessa. Varallisuusaseman heikentyminen vaikuttaa ainakin pitkällä tähtäyksellä yhdistyksen toimintaedellytyksiin. Niihin saatetaan lukea myös mahdollisuus antaa myöhemmin lahjoituksia, millä on merkitystä erityisesti yhdistyksissä, joiden kautta kuljetetaan huomattavia rahavirtoja. Tämä on myös otettava laintulkinnassa huomioon.

Yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu, että kun kysymys on vastikkeellisista luovutuksista, toimivaltaan vaikuttaa omaisuuden määrän ohella sen laatu eli se, onko omaisuus yhdistyksen toiminnalle tärkeä. Hallituksen esityksen mukaan varallisuusarvoltaan vähäisempikin luovutus voi vaatia kokouksessa tapahtuvaa asian käsittelyä, jos luovutettava omaisuus on esimerkiksi vaikeasti korvattavissa toisella. Yhdistyksen toimin-

---

le. Ks. eri tilanteista *Woxholth* s. 211. Vrt. *Kangas* s. 71, jonka mukaan on yleensä vaikea kuvitella yhdistyksen tarkoitusta toteutettavaksi siten, että sen omaisuutta annetaan vastikkeetta. Tämä on hänen mukaansa ollut syynä siihen, ettei yhdistyksen hallituksella ole oikeuskäytännössä katsottu olevan valtaa tehdä yhdistyksen pääasiallisen omaisuuden käsittävää lahjoitusta. Kankaan mainitsema ratkaisu KKO 1935 II 181 on kuitenkin vanhan yhdistyslain ajalta, ja se on näin menettänyt luovutustoimia koskevien uusien säännösten johdosta merkityksensä.

[31] Tässä yhteydessä sivuutetaan se yhdistyksen toimialaan ja jäsenten yhdenvertaisuuteen kuuluva kysymys, milloin lahjoitukseen tarvitaan kaikkien jäsenten suostumus. Ks. Ruotsissa käydystä keskustelusta *Nial* s. 148–149, *Bladini* s. 182 ss. ja *Christensen* s. 101 ss.

nan kannalta huomattavana omaisuutena sekä arvon että laadun puolesta voitaneen hallituksen esityksessä lausutun perusteella lähes poikkeuksetta pitää yhdistyksen toimitiloina käytettävän huoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita.[32]

Esitetyn johdosta on alleviivattava sitä, että laissa puhutaan vain toiminnan kannalta huomattavista luovutustoimista. Tässä katsannossa omaisuuden määrä ja laatu ovat ainoastaan laissa mainitsematta jääneitä joskin tärkeitä tunnusmerkkejä arvioitaessa sitä, onko luovutustoimi toiminnan kannalta huomattava.[33] Yksittäisten toimien osalta on puolestaan varottava suoraviivaisia päätelmiä. Niinpä yhdistyksen toimitilojen myyminen epäilemättä on toimi, johon ei yleensä riitä hallituksen päätös. Näin oli asian laita jo ennen nykyisen lain säätämistäkin yleisten toimivaltajakoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Toimitilathan vaikuttavat suoranaisesti yhdistyksen toimintaan. Eroa on kuitenkin siinä, luovutetaanko ainoa yhdistyksen käytössä oleva toimitila vai paikka, joka on vain vähäinen osa yhdistyksen käytettävissä olevista tiloista ja jonka merkitys on käyttöasteenkin perusteella arvioitava yhdistyksessä vähäiseksi. Luovutustoimia on niin ikään arvosteltava oikeudellisesti eri tavoin sen mukaan, joudutaanko toimintoja vähentämään tai lopettamaan tilojen luovutuksen vuoksi vai ei.[34]

YhdL 23.1 §:n 2 kohdan mukaan ei merkitystä ole toimivaltajakoon muilla seikoilla kuin sillä, onko omaisuuden luovutustoimi toiminnan kannalta huomattava. Toimivaltajakoon ei voikaan vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka edullinen luovutustoimi on. Silti saatetaan kysyä, tulisiko kuitenkin muiden kriteerien valossa voida kiinnittää huomiota luovutustoimen kokonaisuuteen yhdistyksessä, vaikka itse luovutettava omaisuus olisikin yhdistyksen toiminnan kannalta huomattava. Niinpä esimerkiksi ammattiliitolle tai urheilun lajiliitolle voi tarjoutua tilaisuus huoneiston vaihtamiseen järjestötalossa muun liiton kanssa. Jos yhdistys saa samasta rakennuksesta samantyyppisen mutta pinta-alaltaan aikaisempaa tarkoituksenmukaisemman huoneiston ja jos tästä ei aiheudu toiminnan keskeytymistä, kysymyksessä ei ole yhdistyksen

---

[32] Ks. HE 1988:64 s. 41.

[33] Ks. *Halila – Tarasti* s. 265. Ks. myös KM 1984:1 s. 204–205, jossa on todettu, että YhdL 23.1 §:n 2 kohtaa joudutaan soveltamaan lahjoituksiin, joissa on kysymys huomattavasti alle puolesta yhdistyksen omaisuudesta. Ks. myös *Woxholth* s. 212, jossa on katsottu, ettei kysymyksessä ole aritmetiikka.

[34] Ks. KM 1984:1 s. 204, jonka mukaan ratkaisu tapahtuisi säännönmukaisesti päätöksentekijöiden tasolla, ja HE 1988:64 s. 41, jonka mukaan toimitilojen luovuttamiseen tarvittaisiin lähes poikkeuksetta päätöksentekijöiden ratkaisua. Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 265–266.

toiminnassa välttämättä merkittävä muutos, vaikka YhdL 23.1 §:n 2 momentin tunnusmerkki kiistatta täyttyykin. Lain sanamuodon vastaiseen tulkintaan ei kuitenkaan näytä olevan riittäviä perusteita, varsinkin kun hallitukselle on YhdL 23.2 §:ssä osoitetuin tavoin mahdollista antaa valtuudet juuri tällaisia tilanteita varten.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu vaikeasti korvattavissa oleva omaisuus voi olla monentyyppistä kuten vaihtoarvoltaan vähäistä mutta toiminnan kannalta merkittävää tai tunnearvoltaan huomattavaa. Yhdistyksen arkisto tai museo ei välttämättä ole toiminnan kannalta huomattava omaisuus luovutustointa arvioitaessa toisin kuin hallituksen esityksessä on arveltu. Siitä huolimatta hallituksen päätös ei hevin riitä, kun toimenpide on muuten yhdistyksessä merkittävä.

Yhdistyksen sijoitusomaisuuden myyminen ei yleensä vaadi hallitustason yläpuolella tehtävää päätöstä, jos kysymys on vain sijoituskohteen vaihtamisesta ja jos sijoituspolitiikkaan ei tehdä muutoksia. Koko sijoitusomaisuuden myyminen voi sen sijaan vaatia etenkin suurissa yhdistyksissä hallitustason yläpuolella tehtävää päätöstä jopa YhdL 23.1 §:n 2 kohdan eikä vain yleisten toimivaltajako-oppia koskevien seikkojen perusteella. Kun kyseessä on määrältään huomattava sijoitusomaisuus, sen arvon säilyminen ja ennen kaikkea tuotto vaikuttavat myös yhdistyksen toimintaan.[35]

Strategisen sijoitusomaisuuden luovuttaminen vaatii sen sijaan yleisesti ottaen suoraan YhdL 23.1 §:n 2 kohdan perusteella yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehdyn päätöksen. Tässä ei ole merkitystä sillä, että yhdistyksen edun mukaista voisi olla pelkästään taloudelliselta kannalta mahdollisuus myydä omaisuutta tarpeen tullen hallituksenkin päätöksellä. Strateginen omaisuus liittyy suoraan tai välillisesti yhdistyksen toimintaan. Niinpä esimerkiksi Matkahuolto Oy:n osakekannan omistaminen on Linja-autoliitolle (LAL:lle) ja sen osastoille toimintapoliittisesti merkittävää sen vuoksi, että tällä tavoin järjestöt voivat vaikuttaa jäsenyritystensä saamiin palveluihin ja toimintaedellytyksiin. Näiden osakkeiden myyminen tai muu luovuttaminen koskisi epäilyksittä toiminnan kannalta huomattavaa omaisuutta.

Kun kysymys on omaisuuden lahjoittamisesta, ei YhdL 23.1 §:n 2 kohdan sanamuodon valossa näy olevan mahdollista tehdä eroa yhdistyksissä vallitsevien lahjoitustilanteiden välillä. Kannatusyhdistyksen varsinaisena tehtävänä on tukea lahjoituksin ja muulla tavoin jotain aatetta ja siihen liittyvää tarkoitusta. Tämän vuoksi lahjoitus ei sinänsä ole normaalista poik-

[35] Ks. *Woxholth* s. 277–278 ja *Halila – Tarasti* s. 265.

keavaa toimintaa. Stipendien myöntäminen voi puolestaan olla tiede- ja kulttuurijärjestössä tavanomaista. Arvioitaessa toimivaltajakoa lahjoitustilanteissa ei YhdL 23.1 §:n kohdan soveltamisessa voida kuitenkaan kiinnittää huomiota siihen, kuinka poikkeuksellista lahjoittaminen on yhdistyksissä. Merkitystä on lain sanamuodon mukaisesti vain sillä, millaiseen omaisuuteen lahjoitus kohdistuu.

Jos kysymys on lahjoituksesta, YhdL 23.1 §:n 2 kohta tulee hallituksen esityksen mukaan sovellettavaksi luovutettavan omaisuuden laadusta riippumatta, jos lahjoituksen määrä on yhdistyksen varallisuuteen nähden huomattava. Tämä perustelujen kohta herättää kysymyksiä ja erilaisia tulkintamahdollisuuksia.[36] YhdL 23.1 §:n 2 kohdan tunnusmerkit täyttyvät merkittävän omaisuuden osalta välillisesti siinä, että lahjoitus vähentää yhdistyksen käytössä olevaa varallisuutta niin sen omaan toimintaan kuin muihin lahjoituksiinkin. Tässä mielessä kyseessä on helposti samalla toiminnan kannalta huomattava omaisuus. Kysymyksessä olevassa lainkohdassa ei kuitenkaan ole puhuttu omaisuuden määrästä vaan pelkästään sen merkityksestä toiminnan kannalta. Tämän vuoksi ei esimerkiksi muun kuin strategisen sijoitusomaisuuden käyttäminen lahjoituksiin sinänsä vaatine yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtävää päätöstä. Kysymyksessä saattaa olla juuri tähän tarkoitukseen varattujen stipendivarojen käyttäminen. Toimivaltajakoa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti merkittävä lahjoitus voi sen sijaan muuten vaatia hallitustasoa ylempänä tehtävää päätöstä.

2.4. Tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen

YhdL 23.1 §:n 5 kohdan mukaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on päätettävä tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä. Nämä päätökset on tehtävä yhdistyksessä riippumatta siitä, missä määrin sillä on rahaliikennettä ja varoja. Yleisten yhteisöoikeudellisten sääntöjen mukaan tilinpäätöksestä ja vastuuvapaudesta päättämisen on tapahduttava hierarkkisesti vastuuvelvollisia ylemmänasteisesti. Toisinaan käy niin, ettei hallitus ole saanut tilinpäätöstä valmiiksi sääntömääräiseen kokoukseen mennessä tai ettei tilintarkastajien kertomusta ole vielä käytettävissä. Tällöinkään ei ole mahdollista menetellä niin, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa asioista päätettäisiin ehdollisesti tai että lopullinen päätös

[36] Ks. HE 1988:64 s. 41.

jätettäisiin kokouksessa valitun toimikunnan tehtäväksi.[37] Kun päätösvaltaa ei laista johtuvalla tavalla käy osaksikaan delegoiminen, päätöksentekoa on lykättävä, jos ei olla valmiita tekemään lopullisia päätöksiä.[38]

2.5. Yhdistyksen purkaminen

YhdL 23.1 §:n 6 kohdan mukaan vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on mahdollista päättää yhdistyksen purkamisesta. Tässäkään tapauksessa ei delegoiminen ole mahdollinen esimerkiksi niin, että hallituksen sallittaisiin tekevän lopullinen purkamispäätös, mikäli tietyt yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa asetetut ehdot täyttyvät. Kun yhdistyksen toiminta ei voi päättyä selvitystilaan asettamiseen, ei juuri synny tilanteita, joissa lainkohtaa voitaisiin soveltaa analogisesti. Keskustelua on käyty siitä, rinnastuuko yhdistyksen tarkoituksen radikaali muuttaminen purkamiseen. Toimivaltajaon kannalta asialla ei ole merkitystä, kun sääntömuutoksesta on päätettävä samalla tavoin kuin purkamisestakin.[39]

---

[37] Ks. siitä, minkä vuoksi sekä tilinpäätöksen vahvistamisesta että vastuuvapauden myöntämisestä on päätettävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, HE 1988:64 s. 41–42 ja *Halila – Tarasti* s. 267–268. OYL 15:5.1:n mukaan osakeyhtiön yhtiökokouksessa on tehtävä päätös vahingonkorvauskanteen nostamisesta yhtiön lukuun. Jos perusteena on rikollinen toiminta, hallituksella on asiassa toimivalta. Tämän mukaisesti pelkkä vastuuvapauden epääminen ei vielä johda siihen, että korvauskanne tulisi nostaa. Ks. *Koski – af Schultén* I s. 394–395. Yhdistyslaissa ei ole asiasta säännöksiä. Korvauskanteen nostamisesta on kuitenkin päätettävä yhdistyksessäkin erikseen yleisen yhteisöoikeudellisen säännön mukaisesti. Toimivallan on katsottu olevan yhdistyksen kokouksella, ellei päätöksenteko kuulu asiassa valtuutetuille. Ks. *Halila – Tarasti* s. 440–441. Toimivaltajaon perustan voidaan sanoa olevan YhdL 23.1 §:n 5 kohdassa. Korvauskanteen nostaminen liittyy siksi olennaisesti vastuuvapaudesta päättämiseen, että toimivalta kuuluu näissä asioissa samalle ryhmälle, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Hallitukselle ei toimivaltaa voida määrätä säännöissäkään, kun tähän ei ole annettu laissa mahdollisuutta. Korvauskanteen nostaminen ei ole yhdistyksen asioiden hoitamista edes silloin, kun vastuuvapaus on evätty. Kyseessä on harkinta, joka kuuluu päätöksentekoon linjaavuutensa vuoksi. Yhdistyksen vastaisenkin toiminnan kannalta on tärkeää, millaisia korvausvaatimuksia esitetään. Vaikkei kyseessä olisi henkilövaihdosten vuoksi esteellisyys, päätöksenteko ei hevin luonnu hallituksen jäsenille, joiden asemaan jatkossakin vaikuttavasta ratkaisusta on tässä kysymys.

[38] Tilinpäätös voidaan käsitellä myöhemmin kuin sääntömääräisessä kokouksessa, ja se voidaan siirtää ylimääräiseen kokoukseen. Vaikka sääntömääräinen kokous pidetään syystä tai toisesta myöhemmin kuin säännöissä on määrätty, siihen ei sovelleta ylimääräisestä kokouksesta olevia sääntömääräyksiä.

[39] Ks. *Riitesuo* s. 368–369, jossa asiaa on tarkasteltu sääntömuutokseen ja purkamiseen vaadittavien määräenemmistöjen kannalta, sekä *Toiviainen* 1982 s. 170–171, jossa on esillä jäsenten yhdenvertaisuus.

YhdL 41 §:n mukaan voi se, jota asia koskee, tehdä hakemuksen yhdistyksen julistamisesta purkautuneeksi. Käytännössä tällaisen hakemuksen tekevä sidostaho on usein liitto. Yhdistyslakikommentaarin mukaan »liitossa riittänee hallituksen päätös siihen, että haetaan jonkin jäsenyhdistyksen julistamista purkautuneeksi».[40] Potentiaalimuoto on perusteltavissa sillä, että hakemuksen merkitys saattaa olla linjavalintana huomattava pieteettisyistäkin. Tämä on kuitenkin hyvin poikkeuksellinen tilanne. Kysymys on näet kuitenkin vain hakemusasiasta, jossa ratkaisevaa on yhdistyksen toiminta ja halu jatkaa sitä, eikä yhdistyksen purkamisesta liiton toimin. Siksi ei YhdL 23.1 §:n 6 kohta tarjoa kiinnekohtaa tämän toimivaltajakotilanteen arvioimiseen.

2.6. Muut asiat

Osakeyhtiöoikeudessa on kehitelty teorioita siitä, millaisista asioista yhtiökokous voi tehdä päätöksiä. Omnipotenssiteorian mukaan yhtiökokous on hierarkkisesti ylimmänasteisena yhtiön orgaanina kelpoinen päättämään kaikista yhtiön asioista. Johtamisteorian mukaan hallitus voi päättää laajasti yhtiön asioista. Pariteettiteorian mukaan toimielimet eivät ole porrastetussa asemassa vaan kullakin orgaanilla on oma toimivaltansa. Tässä niin kuin muissakin asioissa teorianmuodostus auttaa oikeudellisten kysymysten jäsentämisessä ja doktriinin muotoilussa. Olennaista kuitenkin on, ettei teoria saa alkaa elää omaa elämäänsä, vaan se on mukautettava kansalliseen oikeusjärjestykseen – kaikkiin niihin aineksiin, joista se koostuu. Teoria on mahdollista asettaa oikeudellisen päättelyn pohjaksi vain, jos oikeusjärjestyskin rakentuu sen varaan.[41]

---

[40] Ks. *Halila – Tarasti* s. 268.

[41] Ks. teorianmuodostuksesta yhä huomionarvoisesti *Taxell* 1946 s. 236–243 ja erityisesti s. 237, jossa on pidetty omnipotenttiteoriaa liian yksipuolisena. Hieman samaan tapaan on lähestytty toimivaltajakoa vanhan yhdistyslain kommentaarissa, joskaan siinä ei ole puhuttu mitään omnipotenssiteoriasta. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 67. Taxell on sittemminkin ollut samalla kannalla. Ks. *Taxell* 1983 s. 21–23, 45–48, 98–104 ja 138–139. Ks. Suomen nykyisestä osakeyhtiöoikeudesta myös esim. *Huttunen* 1984 s. 24–25, jossa tämä tyytyy selvittämään eri käsityksiä, ja *Toiviainen* 1992 s. 222–223, jossa tämä kritisoi voimakkaasti omnipotenssiteoriaa. Toiviaisen mukaan ajatus yhtiökokouksen kaikkivoipaisuudesta osoittautuu Suomen ja Skandinavian maiden yhtiöoikeudessa virheelliseksi. Yhdistysoikeudessa hän oli kymmenen vuotta aikaisemmin argumentoinut yhdistysoikeudessa yhdistyksen kokouksen omnipotenttisuuteen viittaavalla tavalla. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 97–98. Tässä ei sinänsä tarvitse olla ristiriitaa, koska kysymys on eri yhteisöistä.

Suomen osakeyhtiölakia kirjoitettaessa on sanottu noudatetun sellaista lainkirjoittamisen tekniikkaa, että milloin asia kuuluu yhtiökokoukselle, siitä on otettu lakiin nimenomainen säännös.[42] Keskustelua on käyty mm. siitä, mitä tämä merkitsee ohjeiden antamisen ja päätäntävallan pidättämisen kannalta sekä siitä, onko lakiin perustuvaa mahdollisuutta puhua yhtiökokouksesta, osakeyhtiön ylimpänä toimielimenä.[43] Ajatustenvaihto ilmentää niitä eroja, joita tutkijoilla on edellä pääkohdissa esitettyjen teorioiden perusteista. Teoriapohjainen toimivaltajako-opin hahmottaminen näyttää olevan yleismaailmallista tai ainakin kehittyneille markkinatalousmaille tyypillistä osakeyhtiöoikeudessa. Yhtiökokouksen omnipotenttisuudesta Suomessa on vallalla hieman eri käsityksiä kuin Skandinavian maissa osin lainsäädännön vuoksi ja osin muista syistä. Olennaista on tässäkin kuitenkin se, ettei yksittäisiin oikeuskysymyksiin kuten päätösvallan pidättämisen mahdollisuuteen voida antaa perusteltua vastausta yleisen tason päätelmien pohjalta.[44]

Yhdistysoikeudessa ei tieteisoppi ole rakentunut meillä eikä muuallakaan samalla tavoin teoreettisten lähtökohtien varaan kuin osakeyhtiöoikeudessa. Yhdistyksen kokouksen on yleisesti sanottu asiaa enempää pohtimatta olevan ylin päätöksentekoelin erityisesti hierarkkisessa suhteessa hallitukseen. Niin Suomessa kuin tämän tutkimuksen vertailumaissa on pidetty itsestään selvyytenä, ettei yhdistyksen kokouksella tai muilla päätöksentekijöiksi luonnehdittavilla orgaaneilla ole samanlaista asemaa kuin osakeyhtiön yhtiökokouksella on selitetty olevan Suomessa. Yhdistystoiminnan kansanvaltaisesta

---

[42] Ks. esim. *Olsson – Aro* s. 33 ja *Koski – af Schultén* I s. 380–381.

[43] Ks. esim. *Huttunen* 1984 s. 25–26, *Koski – af Schultén* I s. 382–383 ja *Kyläkallio* 1987 s. 457 sekä edellä av. 38 kohdalla mainittuja lähteitä. Yhtäältä on lausuttu, että yhtiökokous voinee yksittäistapauksessa ottaa päätettäväkseen asian, joka muutoin kuuluisi hallitukselle tai hallintoneuvostolle, kuten asia on Kosken ja af Schulténin teoksessa esitetty. Samassa teoksessa on niin ikään toiselta puolen katsottu, että lakia ja yhtiöjärjestystä on kuitenkin noudatettava sekä ettei hallituksen asema saa tulla epäitsenäiseksi yhtiökokouksen itselleen päätettäväkseen ottamien asioiden myötä. Käytetty potentiaalimuoto ilmentää osaltaan sitä, ettei laistakaan saada asiaan kiinnekohtia ja että päättelyssä liikutaan aika yleisellä tasolla. Näin on pitkälti asian laita yhdistysoikeudessakin. On kysyttävä, mitä päätösvallalla oikeastaan tarkoitetaan, vaikkei osviittaa saada paljoakaan edes lain esitöistä. Kosken ja af Schulténin esittämässä muodossa toimivaltajako on osakeyhtiön yhtiökokouksen ja hallituksen välillä se, ettei yhtiökokous voi puuttua laissa tai yhtiöjärjestyksessä hallitukselle yksinomaisesti osoitettuihin tehtäviin, muihin kyllä. Yhdistysoikeudessakin kiinnittyy tämän määrittelyn myötä huomio siihen, mitkä ovat hallitukselle yksinomaisesti kuuluvat tehtävät.

[44] Ks. erityisesti *Johansson* s. 148 ss. ja siellä mainittuja lähteitä. Ks. erityisesti *Gomard* s. 82–85, *Rodhe* s. 170, *Werlauff* 1983 s. 89 ss. ja *Kedner – Roos* I s. 226–228.

perusluonteesta on viime kädessä selitetty johtuvan sen, että päätöksentekijöillä on oikeus tehdä päätöksiä muissakin kuin niissä asioissa, jotka heille on nimenomaisesti osoitettu.[45]

Kun kysymys on päätöksenteosta eikä YhdL 35.1 §:ssä tarkoitetusta yhdistyksen asioiden hoitamisesta, yhdistyksen kokous tai siihen rinnastuva orgaani taikka päätöksentekijöiden ryhmä on hallitukseen nähden yleistoimivaltainen. Se voi päättää niistä asioista, jotka eivät lain tai sääntöjen mukaan kuulu hallitukselle tai vieläkin alemmalle tasolle.[46] Eri käsityksiä saatetaan esittää siitä, meneekö päätöksentekijöiden toimivalta vieläkin pidemmälle, niin kuin jäljempänä tulee tarkasteltavaksi. Näin pitkälle ulottuvasta ja elastiseksi luonnehdittavasta toimivallasta huolimatta yhdistysoikeudessa ei ole sitouduttu esim. omnipotenssiteoriaan sillä tavoin kuin osakeyhtiöoikeudessa on tehty. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että toimivaltajakoa on hahmoteltu tavalla, johon on sisällytettävissä piirteitä niin omnipotenssi-, pariteetti- kuin johtamisteoriastakin.

Yhdistysoikeudellisessa toimivaltajaossa on tehtävä ero sen mukaan, onko kysymys asiasta, joka kuuluu yleisten periaatteiden mukaan päätöksentekijöiden yksinomaiseen toimivaltaan, vai kysymyksestä, jossa päätöksentekijöillä on rinnasteinen toimivalta hallituksen kanssa. Ei ole aivan helppoa esittää kohdealueita, jotka kuuluisivat YhdL 23 §:ssä mainittujen seikkojen lisäksi edelliseen ryhmään. Osaksi on kysymys asioista, joista on tehtävä päätös ylimmällä tasolla, jotta niihin liittyisivät kaikki tavoiteltavissa olevat vaikutukset. Päätös on kenties tehtävissä alemmallakin tasolla, mutta tällöin sen teho saattaa olla heikompi kuin ylemmällä tasolla tehdyn päätöksen.[47]

---

[45] Ks. Skandinavian maista esim. *Hemström* 1988 s. 55–56, *Hasselbalch* s. 141–142, *Woxholth* s. 195–196 ja *Werlauff* 1989 s. 10–13. Erityisesti Hasselbalch ja Woxholth ovat korostaneet kansanvaltaisuusperiaatetta yhdistyksen kokouksen toimivallan määräytymisessä ja lähteneet liikkeelle yleistoimivaltaisuudesta viittaamatta kuitenkaan omnipotenssiteoriaan. Toiselta puolen ei silti ole esitetty, ettei sääntöperusteinen toimivaltajako sitoisi. Werlauff soveltaa yhtiötutkijana paljolti osakeyhtiöoikeudesta tuttuja ajatuksenkulkuja yhdistyksen kokouksen toimivaltaan. Hänen mukaansa Tanskassa yhdistyksen kokouksella on yleistoimivalta. Sen toimivaltaan eivät kuuluisi vain ne tehtävät, jotka on erikseen mainittu. Werlauff on luetellut esimerkkejä tehtävistä, jotka eivät voi kuulua yhdistyksen kokoukselle. Tämä luettelo on suppea, eikä sen perusteella saada paljon kiinnekohtia toimivaltajakokysymyksiin. Ks. Saksan oikeudesta käsityksiä yhdistyksen kokouksesta ylimpänä orgaanina *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 170–171 ja *Sauter – Schweyer* s. 102. Ks. vertailun vuoksi Suomen oikeudesta *Halila – Tarasti* s. 219–220, jossa ei ole operoitu yhtiöoikeudessa käytetyillä teorioilla.

[46] Ks. esim. KM 1984:1 s. 255 ja HE 1988:64 s. 56.

[47] Esimerkkinä voidaan mainita yhdistyksen talousarvio, josta tulee puhetta enemmän jäljempänä. Hallituksellakin saattaa olla joissain tapauksissa oikeus päättää yhdis-

Edellä on tehty selkoa muutamista YhdL 23.1 §:n luetteloon läheisesti liittyvistä tai rinnastuvista asioista, joissa päätöksentekijöillä saattaa olla yksinomainen tai hallituksen kanssa rinnasteinen toimivalta. Yleisesti ottaen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat näiden lisäksi toimet, joita saatetaan luonnehtia yhdistyksessä mittaviksi ja periaatteellisiksi. Kysymykseen tulevat myös aikaisemmista toimintatavoista poikkeavat merkittävät hankkeet. Tällä tavoin saatetaan luonnehtia vain hyvin yleisesti ja siksi tutkimusta ajatellen riittämättömästi niitä tehtäviä, jotka kuuluvat päätöksentekijöiden yksinomaiseen toimivaltaan, eli asioita, joista hallitukselle ei ole mahdollista antaa päätösvaltaa säännöissäkään. Tarvitaan tarkempia kriteerejä ja eritellympiä kysymyksiä.[48]

Jäljempänä paneudutaan siihen, miten toimivaltajako määräytyy toiminta- ja taloussuunnitelmien vahvistamisessa yhdistyksissä. Alustavana kannanmäärityksenä saatetaan jo tässä esittää se, että päätöksentekijöillä on hierarkkisen ylemmänasteisuutensa perusteella mahdollisuus ohjata hallituksen toimintaa vahvistamalla erilaisia suunnitelmia ja tavoitteita. Tämä on yksi niistä tavoista, jollaisena päätöksenteko voi ilmetä. Tavoitteenasettelu kuuluu yhdistyksessä ensisijaisesti päätöksentekijöille. Eri asia on, ettei se kuulu sille absoluuttisesti eikä yksinomaisesti.

Esteellisyyttä koskevista YhdL 37 §:n säännöksistä johtuu, etteivät yhdistyksen hallituksen jäsenet voi määrätä itselleen tulevista kokous- ym. palkkioista, jotka perustuvat pelkästään hallituksessa toimimiseen. Tämän vuoksi on erityisesti suurten järjestöjen säännöissä usein määrätty siitä, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa päätetään niin hallituksen jäsenten kuin muidenkin luottamushenkilöiden palkkioista. Vain hallituksen jäsenten osalta ratkaisuvalta kuuluu päätöksentekijöille yksinomaisesti.[49] Tavallista on myös se, että päätöksentekijät tekevät yhdistyksessä päätöksen pysyvistä toimista. Tätä saatetaan perustella toimenpiteen merkittävyydellä. Yhdistyksen talouden volyymistä, henkilökunnan määrästä ja budjettipolitiikasta kuitenkin riippuu, voidaanko tämä päätös tehdä myös alemmalla tasolla.[50]

---

tyksen budjetista, mutta sen päätöksellä ei ole samoja vaikutuksia kuin ylemmällä tasolla tehdyllä ratkaisulla. Ks. alustavasti *Woxholth* s. 202.

[48] Ks. kysymyksenasettelusta esim. *Woxholth* s. 200–201.

[49] Ks. osakeyhtiöoikeudesta esim. *Taxell* 1983 s. 59, *Kyläkallio* 1987 s. 322 ja *Toiviainen* 1988 s. 91.

[50] Erityiskysymyksenä voidaan viitata keskusteluun siitä, vaatiiko laitoskiinnitys yhdistyksen tai valtuutettujen tasolla tehtyä päätöstä. Ks. *Koulu – Tepora* s. 226–227, jossa asia on jätetty avoimeksi. Yhdistyslain ulkopuolella ei ole juuri säännöksiä, jotka vaikuttaisivat suoraan toimivaltajakoon. Laitoskiinnityksenkin osalta on olennaista, ettei YhdL

Jäljempänä tulee eri kohdealueilla esiin se, missä määrin päätösvalta kuuluu ylimmälle tasolle. Hallitus pyrkii usein laajentamaan oikeudellisia sääntöjä rikkoenkin toimialuettaan, jos yhdistyksen organisaatiossa ovat vain yhdistyksen kokous ja hallitus. Jos organisaatiossa on valtuutettujen kokous joko yhdistyksen kokouksen rinnalla tai varsinkin yhdistyksen kokouksen asemesta, valtuutetut pyrkivät ainakin toimikautensa alussa puuttumaan herkästi hallituksenkin tehtäväalueeseen. Uudet valtuutetut voivat olla kärsimättömiä, kun entisen valtuuston valitseman hallituksen toimikausi ei ole päättynyt, eli hallituksen jäseniä ei ole mahdollista vaihtaa näitä erottamatta. Suomen lentoemäntä- ja stuerttiyhdistyksessä on valtuutettujen kokouksessa päätetyn ponnen perusteella valmisteltu sääntöehdotus, jonka mukaan valtuusto päättäisi (yleensä) hallitukselle kuuluvista asioista, ja hallitus asioista, joista normaalisti huolehtii hallituksen työvaliokunta. Tällainen ei ole lainmukaista pakottavien toimivaltajakoa koskevien legaalinormien eikä vastuusuhteiden vuoksi, vaikka tavoitteena on saattanut olla kansanvaltaisuuden syventäminen päätöksenteossa.[51]

3. Päätöksentekijöille kuuluva toimivalta, josta voidaan disponoida

YhdL 15.1 §:n mukaan jäsenen erottamisesta päättää yhdistys kokouksessaan, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Laissa on näin osoitettu pääsääntö sekä toimivaltajakoa että siihen liittyvää päätöksentekotapaa varten. Jos säännöissä ei ole muuta määrätty, erottamisesta tekevät päätöksen jäsenet. Kun laissa puhutaan yhdistyksen tekemästä päätöksestä, tarkoitetaan YhdL 16.1 §:n mukaan jäsenten tekemää päätöstä, ellei muusta ole määrätty. YhdL 15.1 §:ssä on selkeyden vuoksi säädetty siitä, että mikäli päätösvalta kuuluu jäsenille, nämä tekevät päätöksen (yhdistyksen) kokouksessa. Tämähän on YhdL 17 §:n mukaan se päätöksentekotapa, jota käyttäen jäsenet tekevät päätöksensä, ellei säännöissä ole muuta määrätty.

Jäsenten erottamista koskeva toimivaltajaon sääntely poikkeaa edellä tarkastelluista päätöksentekotilanteista siinä, ettei päätöksentekijöiden toimivalta ole yksinomaista. Muita tämäntyyppisiä rakenteita ei yhdistyslaissa olekaan.

23.1 §:n 2 kohta sovellu siihen. Huomioon ottaen YhdL 23.2 §:ssä osoitettu omaisuuden kiinnittämismahdollisuus hallituksen päätöksin vaikuttaa siltä, että toimivalta voitaisiin määrätä säännöissä hallitukselle.

[51] Ks. *Halila – Tarasti* s. 237.

Laissa ei ole mainittu tahdonvaltaisuuden rajoja. Tämä on johtunut siitä, että disponointimahdollisuuksista säätäminen olisi ollut teknisesti hankalaa. Oikeustilan määräytyminen on näin jäänyt yleisten toimivaltajakoperiaatteiden varaan. Kiinnekohtia saadaan myös säädöstekstin muotoilusta ja lain esitöistä.

Pelkästään YhdL 15.1 §:n sanamuodon perusteella on selvää, että jäsenet voivat päättää jäsenten erottamisesta myös erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse eli jäsenäänestyksessä. Tätä mahdollisuuttahan ei ole suljettu pois YhdL 23.1 §:ssä. Lain sanamuoto ei viittaa siihen, että disponoiminen rajoittuisi vain jäsenten päätöksentekotapoihin. Jos toisin olisi, lakiteksti olisi ollut syytä muotoilla niin, että jäsenet päättävät erottamisesta yhdistyksen kokouksessa, ellei päätöksentekotavoista ole muuta määrätty. YhdL 15.1 § mahdollistaa näin kiistatta sen, että myös valtuutetuille ja liiton henkilöjäsenille voidaan määrätä asiassa päätösvalta. Tämä on myös mainittu hallituksen esityksessä.[52]

Hallituksen esityksen mukaan päätösvalta on mahdollista määrätä yhdistyksen hallitukselle. Yhdistyslakikomitean mietinnössä ehdotettiin tästä säädettäväksi laissa nimenomaisesti. Olisikin ollut selvempää, että tahdonvaltaisuuden rajat olisivat käyneet ilmi suoraan lakitekstistä.[53] Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole epävarmuutta siitä, että päätösvallan määrääminen hallitukselle käy päinsä yhdistyksen säännöissä. Mistään ei käy ilmi, että komiteanmietinnön linjausta ja aikaisempaa käytäntöä olisi ollut tarkoitus muuttaa. Tiedossa oli, että hyvin monien järjestöjen säännöissä oli aikaisemman lain aikana määrätty hallitus erottamisesta päättäväksi orgaaniksi. Menettelyä pidettiin lainopissa hyväksyttävänä.[54] Siksi olisi oikeustilan muuttuminen pitänyt ottaa huomioon lain siirtymäsäännöksissä, jos sellaista olisi suunniteltu. Niissähän on säädetty selvästi vähemmän tärkeistä asioista. Tätä ei kuitenkaan tehty.

Hallituksen esityksessä on kerrottu esimerkkeinä se, että päätösvalta jäsenen erottamisessa voidaan määrätä säännöissä valtuutetuille, liiton henkilöjäsenille ja hallitukselle. Muotoilu ei ole tältä osin paras mahdollinen. Tästähän saa sen vaikutelman, ettei luettelo ole tyhjentävä ja että päätösvalta voitaisiin näin osoittaa laissa muillekin päätöksentekoryhmille. Ongelma on perustelutekstissä samanlainen kuin se oli VYhdL 11.4 §:n osalta säädöstekstissä. Kummassakin tapauksessa on jäänyt jäljelle muiden vaihtoehtojen

---

[52] Ks. HE 1988:64 s. 34.

[53] Ks. KM 1984:1 s. 194, jossa on käsitelty lakiehdotuksen 14.1 §:ää. Vrt. HE 1988:64 s. 34.

[54] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 59 ja *Toiviainen* 1982 s. 159.

sulkeuduttua pois se kysymys, onko erottamisesta mahdollista tehdä päätös hallitustasoa alempana esimerkiksi hallituksen työvaliokunnassa. Tähän kysymyksenasetteluun palataan jäljempänä pohdittaessa tutkimuksen 9 §:ssä hallituksen alapuolelle sijoittuvaa yhdistyksen organisaatiota. Jo esillä olevassa yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota muutamiin seikkoihin päätöksentekijöiden kannalta.

Yhdistyslaissa ei ole nimenomaisesti sanottu, että siinä olisi säädetty tyhjentävästi yhdistykselle rakennettavissa olevasta päätöksenteko-organisaatiosta. Tätä koskeva tavoite ilmenee kuitenkin lain systematiikasta ja esitöistä.[55] Asetelma on sama kuin yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta yleensäkin. Laeissa on säädetty organisaatiosta ylhäältä alas hallitus- ja toimitusjohtajatasolle asti. Sitä alempi taso on jäänyt sääntelemättä. Hallitustasoa alemmas ei ole ajateltu voitavan ulottaa varsinaista päätöksentekoa. Siltä osin kuin on kysymys muusta kuin varsinaisesta päätöksenteosta, hallituksen ja sitä alemman tason välisestä toimivaltajaosta riippuu, millä tavoin hallitus voi delegoida valtaansa. Jäsenen erottaminen on ymmärretty päätöksentekoon kuuluvaksi asiaksi. Siksi siitä on säädetty laissa – niin aikaisemmassa kuin nykyisessäkin. YhdL 15 § ja sitä koskevat perustelut olisi tullut kirjoittaa toisin, jos säännöissä olisi suoraan määrättävissä, että lopullinen päätösvalta kuuluu hallitustason alapuolelle.[56]

B Päätösvallan määräytymistä koskevia toimivaltajakokysymyksiä

1. Päätösvallan kuuluminen jäsenille

YhdL 17 §:n mukaan jäsenet käyttävät päätösvaltaansa yhdistyksen kokouksessa. Säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että he käyttävät päätösvaltaansa säännöissä erikseen mainituissa asioissa erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Toimivaltajaon kannalta on yleisesti ottaen yhdentekevää,

---

[55] Ks. KM 1984:1 s. 194, jossa on tarkasteltu tässä kontekstissa yhdistyksen päätöksentekoa, ja LTK 1987:3 s. 27, jossa asiaan on otettu kantaa nimenomaisesti. Ks. myös *Halila* 1988 A s. 79–83.

[56] Ks. siitä, ettei erottamisesta voida tehdä päätöstä jäsenluettelonpitäjän toimin, *Halila* 1988 A s. 83–84 ja *Halila – Tarasti* s. 203–204.

miten säännöissä on määrätty päätöksenteosta yhtäältä kokouksessa ja toisaalta *jäsenäänestykseksi* kutsutussa menettelyssä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Kummassakin tapauksessa päätösvaltaa käyttävät jäsenet.[57] Sääntötulkintaongelmia syntyy kuitenkin siitä, mitkä asiat on tarkoitettu päätettäväksi kokouksessa ja mitkä jäsenäänestyksessä. Yhdistyslakikommentaarin mukaan tulkinnassa voidaan ottaa huomioon se, että jäsenäänestyksen toimittaminen vaatii säännöissä nimenomaista määräystä, kun taas päätöksenteko yhdistyksen kokouksessa on yleinen muoto.[58] Näin onkin asian laita. Sääntötulkinnassa on kuitenkin otettava lukuun muitakin seikkoja kuten yhdistyksessä syntynyt käytäntö ja se, millaista kirjoitustapaa käyttäen säännöt on tältä osin laadittu.

Toimivaltajakoasetelma syntyy jäsenäänestyksen käyttämisen osalta silloin, kun yhdistyksen organisaatiossa ei ole yhdistyksen kokousta. Tällöin on tavallista, ettei jäsenillä ole yhdistyksessä lainkaan päätösvaltaa; valtuutetuthan voidaan valita myös liittoäänestyksessä, jossa päätösvaltaa käyttävät YhdL 16 §:ssä säädetyin tavoin liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt. Mahdollista on kuitenkin se, että joissain säännöissä määrätyissä asioissa päätösvalta kuuluukin jäsenille erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse käytettynä. Tällöin tulee esiin sellainen sääntötulkintatilanne, josta edellä on ollut puhe, nimittäin se, kuuluuko päätösvalta valtuutetuille kokouksessa käytettynä vai jäsenille, jotka käyttävät päätösvaltaansa erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse.

2. Päätösvallan kuuluminen valtuutetuille

YhdL 18.1 §:ssä on säädetty siitä, että jos päätösvaltaa annetaan valtuutetuille, säännöissä on mainittava mm. valtuutettujen tehtävät. Jos yhdistyksen organisaatiossa ei ole yhdistyksen kokousta, valtuutettujen toimivalta voidaan joutua rajaamaan jäsenten päätösvaltaan, jota nämä käyttävät jäsenäänestyksessä, tai liiton henkilöjäsenten päätösvaltaan, jota nämä käyttävät liittoäänestyksessä. Jos kumpaakaan menettelytapaa ei käytetä yhdistykses-

[57] Ks. KM 1984:1 s. 200. Siinä on nimenomaisesti lausuttu, ettei yhdistyksen hallitukselle voida antaa mahdollisuutta siirtää asioiden käsittelyä yhdistyksen kokouksessa tapahtuvan käsittelyn sijasta erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvaksi tai päinvastoin. Tämän mukaisesti on säännöistä käytävä lopullisesti ilmi, millä tavoin jäsenet käyttävät päätösvaltaansa.

[58] Ks. *Halila – Tarasti* s. 224–225.

sä päätöksenteossa asiakysymyksissä, päätösvallan käyttäjien välisiä toimivaltajako-ongelmia ei tule esiin lainkaan.[59]

Jos yhdistyksen organisaatiossa ovat sekä yhdistyksen että valtuutettujen kokoukset, säännöissä on määrättävä, mistä asioista päättäminen kuuluu jäsenille ja mistä valtuutetuille. Asia voidaan määrätä säännöissä niin, että tietyt asiat kuuluvat jäsenille ja loput valtuutetuille tai päinvastoin. Niinkin on menetelty, että sekä yhdistyksen että valtuutettujen kokoukselle määrätään omat tehtävänsä. Tällöin on ongelmana se, kummalle kuuluu päätösvalta niissä asioissa, joita ei ole määrätty kummankaan tehtäviin.

Kun päätöksentekijöiden päätösvaltaan kuuluvia asioita ei ole mahdollista luetella kohta kohdalta tyhjentävästi, säännöissä tulisi määrätä siitä, kumpi kokouksista on toiseen nähden yleistoimivaltainen eli kummalle kuuluu päättäminen niistä asioista, joita ei ole määrätty kummankaan tehtäviin. Jos näin ei ole tehty tai jos määrittely on epäselvä, toimivaltajakokonfliktin ratkaisemisen lähtökohtana on se, ettei kumpikaan päätöksentekijöiden ryhmä ole toistaan edellä. Kumpikaan ei voi siksi päättää lopullisesti ja sitovasti, onko sillä päätösvaltaa ongelmatilanteessa. Sääntötulkinnan perusteella saatetaan päätellä, kumman toimivaltaan asia lähinnä kuuluu tai kumman tehtävänkuva lähinnä viittaa yleistoimivaltaisuuteen.[60]

Yhdistysten säännöissä on toisinaan määrätty siitä, että yhdistyksen kokous on ylin päättävä elin yhdistyksessä. Ilmaisu ei ole lainmukainen, koska yhdistyksen ja valtuutettujen kokoukset ovat hierarkkisesti samantasoisia. Se ei ole liioin nykyisen lain terminologian mukainen, koska yhdistyksen kokous ei ole enää toimielin. Se kertoo kuitenkin siitä, onko jäsenet vai valtuutetut tarkoitettu päätöksentekijöinä yleistoimivaltaisiksi. Puhuminen yhdistyksen kokouksesta ylimpänä orgaanina ei toiselta puolen merkitse sitä, että valtuutettujen kokoukseen ei voitaisi soveltaa ns. jatkuvuusperiaatetta. Sillä tarkoitetaan toimielimen oikeutta käsitellä loppuun asia, joka on pantu siinä vireille. Tämä periaate soveltuu niihin asioihin, joissa yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksilla on sääntöjen perusteella rinnakkainen toimivalta. Jatkuvuusperiaate on mahdollista kirjata sääntöihin eri tavoin sen mukaan, mistä vireille tulon halutaan alkavan (kuten kokoukselle tehdystä aloitteesta, asian sisällyttämisestä kokouskutsuun tai päätöksestä käsittelyyn ryhtymisestä).

---

[59] Ks. vanhan lain ajalta *Merikoski – Kurkela* s. 64 sekä nykyisen lain ajalta HE 1988:64 s. 36–37.

[60] Ks. *Halila – Tarasti* s. 237.

Jatkuvuusperiaatteen soveltaminen on usein järjestöpoliittisesti tarkoituksenmukainen, ja sitä on käytetty paljonkin. Sitä ei kuitenkaan voida vaatia sovellettavaksi valtuutettujen kokouksessa ilman sääntömääräystä. Kysymyksessä on menettely, joka ei saa perustaansa laista. Niinpä yhdistyksen kokouksessa voidaan ottaa kantaa sellaisiinkin ajankohtaisiin asioihin, jotka ovat olleet valtuutettujen kokouksessa valmisteltavina, jos yhdistyksen kokouksen sääntöihin perustuva toimivalta tähän riittää. Yhdistyksen säännöissä on usein määrätty siitä, että valtuutettujen kokouksessa käytetään (ylintä) päätösvaltaa yhdistysten kokousten välillä. Tämä merkitsee juuri sitä, että yhdistyksen kokouksessa on mahdollista päättää mistä tahansa myös käsiteltävinä jo olleista asioista, joissa päätösvalta ei ole yksinomaisesti valtuutettujen kokouksella.[61]

Yhdistyslakikommentaarin mukaan »huomioon ottaen YhdL 16 §:n säännökset päätösvallan käytön järjestämisestä, on katsottava mahdolliseksi, että yhdistyksen säännöissä valtuutettujen tekemä päätös määrättäisiin jossakin tai joissakin asioissa alistettavaksi yhdistyksen jäsenten päätettäväksi kokouksessa tai yhdistyslain 23 §:n rajoitukset huomioon ottaen jäsenäänestyksessä taikka liittomuotoisessa yhdistyksessä liittoäänestyksessä». Edelleen on teoksessa todettu, että säännöissä on tällöin määrättävä selkeästi, milloin alistus tapahtuu tai millä edellytyksillä se tehdään.[62]

Yhdistyslakikommentaarissa esitettyä kantaa saatetaan perustella sillä yleisellä näkökohdalla, että hyväksyttävää on se, mitä ei ole laissa kielletty tai mitä ei ole pidettävä yleisten toimivaltajakoperiaatteiden vastaisena. Toisin kuin esim. kunnallishallinnossa tällaisen järjestelyn pätevyyden edellytyksenä ei ole se, että siitä olisi säädetty laissa.[63] Tosiasiallisesti kysymys on siitä, että valtuutettujen kokouksessa tehdään vain päätösehdotus ja lopullinen päätösvalta kuuluu muille päätöksentekijöille kuin valtuutetuille. Järjestelyn hyväksyttävyyden edellytyksenä on se, että yhdistyksessä kolme päätöksentekijöiden ryhmää on hierarkkisesti samalla tasolla.

Yhdistyslakikommentaarin mukaan päätös alistamisesta voidaan jättää säännöissä yhdistyksen jäsenten tai valtuutettujen itsensä mutta ei sen sijaan yhdistyksen hallituksen tehtäväksi. Tätä on perusteltu sillä, että muussa tapauksessa hallitus pääsisi vaikuttamaan yhdistyksen päätöksentekoon ja sitä ylemmän toimielimen päätösten sitovuuteen ilman yhdistyslaista ilmi käy-

---

[61] Kuvailtu menettely on tavallinen mm. puolueiden säännöissä. Järjestely on yleinen myös muissa maissa. Ks. esim. Norjan oikeudesta *Woxholth* s. 203.

[62] Ks. *Halila – Tarasti* s. 237.

[63] Vrt. KunL 135 § ja sen johdosta *Hannus – Hallberg* s. 553 ss.

vää valtuutusta.[64] Joissain tapauksissa päätöksentekijöiden toiminta on tosin sidottu hallituksen myötävaikutukseen kuten jäljempänä havaitaan mutta ei näin merkittävissä asioissa. Hallitus olisi hierarkkisesti valtuutettujen kokouksen yläpuolella, jos se voisi päättää valtuutettujen päätöksen alistamisesta. Tämä olisi muuta kuin sitä yhdistyksen asioiden hoitamista, jota on tarkoitettu YhdL 35.1 §:ssä hallituksen tehtävänkuvaa määriteltäessä. Laissa ei ole mahdollistettu tässä sellaista joustoa, josta on säädetty jäljempänä tarkasteltavalla tavalla YhdL 19.1 §:ssä liittoäänestyksen osalta.

Esiteltyä alistusmenettelyä ei voida torjua sillä, että valtuutettujen kokous menettää yhdistyksessä merkityksensä, jos jäsenet voivat halutessaan pidättää itselleen päätösvallan jopa kaikissakin valtuutetuille määrätyissä asioissa. Järjestely ei olisikaan tarkoituksenmukainen, eikä sellaista ole käytössä järjestöelämässä. Lainvastainen se ei silti olisi. Laissa ei ole asetettu sellaista vaatimusta, että valtuutettujen kokouksella on oltava itsenäinen tehtäväkenttä, jos on käytetty YhdL 18 §:ään perustuvaa mahdollisuutta valtuutettujen kokouksen liittämisestä yhdistyksen organisaatioon. Asetelma on tässä toinen kuin yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välisessä suhteessa, koska hallituksella on oltava YhdL 35.1 §:ään perustuva asema yhdistyksessä. Olennaista on se, ettei jäsenillä tai liiton henkilöjäsenillä ole hierarkkiseen ylemmänasteisuuteen perustuvaa mahdollisuutta pidättää tai alistuttaa asioita itselleen. Tällaista asemaa niillä ei ole. Kysymys on sääntöperusteisesta järjestelystä. Sitä ilman eivät valtuutetut itsekään voi luopua päätösvallastaan tai alistaa jo tekemäänsä päätöstä jäsenille. Eri asia on, että yhdistyksen kokouksessa on mahdollista muuttaa valtuutettujen tekemää päätöstä omaksumalla asiassa uusi kanta, mikäli päätöksen muuttamisen yleiset edellytykset täyttyvät ja jos toimivalta on rinnakkainen.

Yhdistyslakikommentaarin mukaan yhdistyksen kansanvaltaisesta luonteesta ja YhdL 16 §:stä johtuu, ettei yhdistyksen kokouksessa tehtyjä jäsenten päätöksiä voida edes säännöissä määrätä alistettaviksi valtuutettujen ratkaistaviksi.[65] Kuten esitetyistä perusteluista ilmenee, kannanmääritys rakentuu verrattain yleisten näkökohtien varaan, mikä on sinänsä mahdollista yhdistysoikeudellisessa argumentoinnissa. Tällaista alistamista ei ole ilmeisesti edes ajateltu muiden yhteisöjen osalta. Aivan selvästä asetelmasta ei ole kysymys yhdistyksissäkään. Laissa ei ole sallittu eikä kielletty jäsenten päätösten alistamista enemmän eikä vähemmän kuin valtuutettujen päätösten alistamista. Tämä käsitys perustuukin paljolti siihen, että jäsenten päätösvalta

[64] Ks. *Halila – Tarasti* s. 237.
[65] Ks. *Halila – Tarasti* s. 237.

olisi päätöksentekijöiden samantasoisen päätösvallan opista huolimatta jotenkin ensisijaista niin kansanvaltaisuusnäkökohtien kuin päätöksenteon lopullisuudenkin kannalta. Juuri perustelujen yleisyydessä on myös niiden ongelmallisuus.

Järjestöpoliittisesti vaikuttaisi ainakin yleensä oudolta, jos yhdistyksen kokouksessa tehty päätös tulisi vielä alistaa edustukselliseksi koetulle elimelle, valtuutettujen kokoukselle. Toisin on asian laita lopullisen päätöksenteon siirtymisessä liittoäänestykseen; sen voidaan sanoa merkitsevän perusjäsenistön mahdollisuutta päättää lopullisesti asiasta eli demokratian syventämistä. Tarastin yhdistyslakikommentaarissa esittämä tulkintakannanotto perustuu siihen, että YhdL 16 §:n kannalta jäsenet voisivat tehdä vain lopullisia päätöksiä. Tämä kanta on varmasti järjestöelämässä vallitseva ja ikään kuin itsestäänselvyydeksi koettu. Toisenlaisen käsityksen perustana olisi se, että jäsenet ja valtuutetut ovat päätöksentekijöinä toisiinsa rinnasteisia ja että kansanvaltaisuusnäkökohdatkaan eivät estäisi lopullisen päätösvallan siirtymistä valtuutettujen kokoukselle, jossa saatetaan kenties paremmin perehtyä päätöksen kantavuuteen ja vaikutuksiin.

Jos valtuutetuille kuuluvat yhdistyksessä vain erikseen määrätyt tehtävät ja jos jäsenet ovat näin päätöksentekijöinä valtuutettuihin nähden yleistoimivaltaisia, valtuutetut eivät voi ponsilla tai muulla tavoin sitoa jäsenten kantoja. Myös valtuutetuilla on omassa päätöksenteossaan riippumaton asema, ellei säännöissä ole edellä kuvailtua alistamismenettelyä.[66] Vaikka valtuutettujen paikat voidaan kiintiöidä YhdL 18.2 §:stä ilmenevällä tavalla, valtuutetut voivat ratkaista heille kuuluvat asiat mandaatin asettajasta riippumattomasti. Mandaattia ei liioin saateta keskeyttää tai peruuttaa. Jäsenet eivät myöskään voi antaa valtuutetuille sitovia ohjeita, joskin keskustelu valtuutettujen kokouksessa päätettäväksi tulevista asioista on sallittu myös yhdistyksen kokouksessa. Jäsenet eivät ole päätöksentekijöinä siten yleistoimivaltaisia, että he voisivat puuttua valtuutettujen toimivaltaan sillä tavoin kuin se on mahdollista hierarkkisesti alemmanasteiseen hallitukseen nähden.[67]

---

[66] Ks. KM 1984:1 s. 208.

[67] Ks. yhdistyslakikomitean lakiehdotuksen 16.3 §:ää, josta ilmenee, että tähänkin asiaan olisi sovellettu yhdistyksen kokouksesta olevia säännöksiä. Jäsenet olisivat voineet vaatia mm. ylimääräisen valtuutettujen kokouksen pitämistä. YhdL 21 §:ssä asiasta on säädetty toisin. Ks. komitean lakiehdotuksen perusteluista KM 1984:1 s. 211–212.

3. Päätösvallan osoittaminen liiton henkilöjäsenille

YhdL 19.1 §:n mukaan liittoäänestystä varten yhdistyksen säännöissä on mainittava, missä asioissa tai millä edellytyksillä päätösvaltaa käytetään. Liittoäänestyksessä voidaan päättää muista päätösvaltaan yhdistyksessä kuuluvista kysymyksistä paitsi YhdL 23.1 §:ssä mainituista asioista. Liittoäänestys poikkeaa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa käytettävästä päätösvallasta siinä, että se on nimensä mukaisesti äänestys. Keskustelu ei ole mahdollinen eikä näin sekään, että päätösehdotukset muotoutuisivat keskustelun pohjalta.[68]

Kun äänestysvaihtoehdot voivat olla epäselviä, sitovaa liittoäänestystä ei ole käytetty kovin paljon päätöksenteossa asiakysymyksistä. Kokousmenettelyä käyttäen voidaan esim. yhdistyksen säännöistä äänestää useista kohdista. Äänestystä on mahdollista jouduttaa mm. koeäänestyksin. Liittoäänestyksessä menettely on selkeä oikeastaan vain silloin, kun äänestetään jonkin ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan. Toimivaltajaon kannalta on siksi olennaista se, miten liittoäänestykseen päässeet vaihtoehdot on valittu. Samalla tavoin kuin mielipidetiedusteluissakin voidaan haluttuihin kysymyksiin yrittää saada toivottuja vastauksia.[69]

YhdL 19 § koskee vain sitovaa liittoäänestystä. Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä myös neuvoa-antavista liittoäänestyksistä niin asiakysymysten kuin vaalienkin osalta.[70] Yleisesti ottaen voidaan lähteä siitä, että hallituksen toimivalta riittää neuvoa-antavan liittoäänestyksen järjestämiseen asiakysymyksissä.[71] Hallitus voi kuitenkin joutua korvausvelvolliseksi, jos se on järjestänyt jäsenten tai valtuutettujen mielestä tarpeettoman ja kuluja aiheuttaneen neuvoa-antavan äänestyksen. Keskustelua saatetaan käydä siitäkin, astuuko hallitus lopullista päätösvaltaa käyttävien jäsenten tai valtuutettujen varpaille ja kaventaa näiden vapaata tahdonmuodostusta, jos se järjestää neuvoa-antavan äänestyksen tai järjestökyselyn. Tätä näkökulmaa saatetaan kuitenkin pitää lähinnä järjestöpoliittisena.[72] Neuvoa-antavan äänes-

---

[68] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista *Halila – Tarasti* s. 240.

[69] Ks. *Halila* 1991 s. 38–39.

[70] Neuvoa-antavia liittoäänestyksiä käsitellään erityisesti vaalien osalta jäljempänä tutkimuksen 12 §:ssä.

[71] Ks. *Nial* s. 127, jonka mukaan yhdistyksen kokous ja jopa hallitus voi päättää neuvoa-antavasta jäsenäänestyksestä, josta ei ole määrätty säännöissä. Päätelmä on relevantti myös Suomen oikeuden kannalta, kun asiasta ei ole säännöksiä yhdistyslaissa.

[72] Ks. *Halila* 1991 s. 63.

tyksen tuloksen noudattamiseen ei voida sitoutua etu- eikä jälkikäteen ennen lopullista päätöksentekoa. Tilanne on tässä sama kuin muidenkin päätöksenteon edellytysten osalta.

Liittoäänestyksen järjestämiseen ei liity muita kuin mahdollisesti sääntötulkintaa koskevia ongelmia, jos säännöissä on määrätty, missä asioissa liittoäänestystä käytetään. Jos esim. työehtosopimusratkaisusta on sääntöjen mukaan päätettävä liittoäänestyksessä, muuta vaihtoehtoa ei ole kuin äänestyksen järjestäminen, vaikka valtuutetut tai hallitus olisivat yksimielisesti joko sopimuksen hyväksymisen kannalla tai sitä vastaan.

Liittoäänestyksen käyttöala on yhdistyslain mukaan laajempi kuin jäsenäänestyksen, koska säännöissä voidaan myös määrätä, millä edellytyksillä se toimitetaan. Tällä tavoin on mahdollistettu päätöksenteon joustavuus. Liittoäänestystä ei ole pakko järjestää aina, vaan säännöissä mainituin tavoin saatetaan käyttää myös harkintaa. Erilaisia järjestelyjä mahdollistava sääntelytavoite näkyy siinäkin, ettei laissa eikä sen esitöissä ole kerrottu, millaisista edellytyksistä säännöissä voidaan määrätä liittoäänestyksen käyttämistä varten.[73]

Kun jäsenet ja valtuutetut ovat yhdistyksessä päätösvallan käyttäjiä, heille voidaan antaa yhdistyksen säännöissä oikeus päättää liittoäänestyksen käyttämisestä sekä äänestyksen vaihtoehdoista. Tätä päätelmää saatetaan perustella erityisesti niillä järjestöpoliittisilla syillä, jotka ovat johtaneet siihen, että liittoäänestys on mahdollista toimittaa myös säännöissä määrätyin edellytyksin. Ajatuksena on ollut, että jäsenet ja valtuutetut haluavat joissain tilanteissa siirtää lopullisen päätösvallan liiton henkilöjäsenille. Pyrkimyksenä ei ole ollut se, että vain hallitus toimeenpanevana orgaanina tekee ratkaisun näin merkittävästä asiasta. Säännöissä määrätyissä tilanteissa jäsenet tai valtuutetut voisivat itse harkita, tekevätkö he päätöksen asiakysymyksessä vai siirtävätkö ratkaisun liiton henkilöjäsenille. Jos jäsenet tai valtuutetut tästä päättävät, on loogista, että he myös voivat määrätä äänestysvaihtoehdoista.[74]

Kun valtuutetut päättävät liittoäänestyksen käyttöönottamisesta YhdL 19.1 §:ssä säännellyin edellytyksin, he voivat YhdL 18.3 §:n mukaan tehdä päätöksen vain kokouksessaan. Jäsenten päätöksenteko ei ole sidottu kokous-

---

[73] Ks. sääntelytavoitteesta KM 1984:1 s. 215, HE 1988:64 s. 38 ja *Halila – Tarasti* s. 240.

[74] Ks. hallituksen toimivaltaan vaikuttavista tekijöistä KM 1984:1 s. 215, jossa kysymys säännöissä määrätyistä edellytyksistä on jätetty täysin auki, ja HE 1988:64 s. 38, jossa on nimenomaisesti mainittu, että toimivalta voi kuulua myös hallitukselle. Yhdistyslakikommentaarin mukaan toimivalta voi kuulua jopa hallitukselle. Ks. *Halila – Tarasti* s. 240.

menettelyyn. Yhdistyksen (liiton) säännöissä saatetaan näin määrätä niinkin mutkikkaasta menettelystä, että tietty asia menee aina jäsenäänestykseen; jos säännöissä määrätyt edellytykset täyttyvät – esim. äänestysprosentti jää tietyn rajan alle – lopullinen ratkaisu siirtyy sääntöjen mukaan liittoäänestyksessä tehtäväksi.

Yhdistyslakikommentaarissa on enemmittä perusteluitta katsottu, että myös hallitukselle voidaan antaa säännöissä oikeus päättää liittoäänestyksen toimittamisesta. Tätä voidaan oikeudelliselta kannalta perustella sillä, että hallitus vastaa syntyneessä tilanteessa päätöksenteon järjestämisestä hieman samalla tavoin kuin valmistellessaan yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksia ja päättäessään mm. niitä koskevista kokouskutsuista. Aivan analoginen tilanne ei kuitenkaan ole; liittoäänestyksessä toisin kuin kokousvalmisteluissa vahvistetaan myös äänestysvaihtoehdot. Kokousta varten voidaan määrätä säännöissä vain siitä, että ainoastaan etukäteen ilmoitettuja asioita on mahdollista käsitellä.

Järjestöpoliittisesti voidaan myös viitata siihen, että hallituksella on usein hyvät edellytykset arvioida liittoäänestyksen käyttämisen tarvetta ja kysymykseen tulevia äänestysvaihtoehtoja. Jos liiton organisaatiossa ei ole valtuutettujen kokousta, olisi hankalaa, jos liiton kokous olisi ainoa foorumi, jossa liittoäänestyksen käyttämisestä voitaisiin tehdä päätös. Juuri nämä järjestöpoliittiset syyt ovat olleet taustalla siinä, että liittoäänestyksen käyttämisen edellytyksistä voidaan YhdL 19.1 §:n mukaan määrätä vapaasti säännöissä. Yleisiä toimivaltajakoperiaatteellisia esteitä ei näy olevan sille, että hallitukselle annetaan oikeus määrätä liittoäänestyksen käyttämisestä. Vaikutusta ei ole sillä, että hallitus näin pääsee vaikuttamaan siihen, mikä päätöksentekijäin ryhmä lopullisesti ratkaisee asian.[75]

YhdL 28 §:n mukaan kaikille päätösvallan käyttöön oikeutetuille on varattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen yhdistyksessä toimitettavaa vaalia varten. Tämä merkitsee sitä, että liiton henkilöjäsenillä on oltava yksin tai yhdessä muiden kanssa oikeus osallistua ehdokasasetteluun liittoäänestyksessä toimitettavaa vaalia varten.[76] Vastaavaa säännöstä ei ole laissa sen varalta, että päätösvaltaa käytetään asiakysymyksissä liittoäänestyksissä. Tämän mukaisesti liiton henkilöjäsenet eivät voi vaatia säännöissä mää-

---

[75] Erityisesti voidaan alleviivata sitä, miten yhdistyslakikomitean mietinnön perustelujen mukaan liittoäänestyksen käyttämisen edellytyksistä voidaan määrätä säännöissä vapaasti. Ks. KM 1984:1 s. 215. Tämä ei silti merkitse sitä, etteivät yleiset toimivaltajakoperiaatteet vaikuttaisi tähänkin asiaan.

[76] Ks. *Halila – Tarasti* s. 320–322.

rättäväksi siitä, että liittoäänestys on järjestettävä, jos tietty osa liiton henkilöjäsenistä sitä vaatii, eivätkä he voi vaatia osallistumista äänestysvaihtoehdoista päättämiseen. YhdL 19.1 §:n väljä muotoilu antanee kuitenkin tähän mahdollisuuden yhdistyksen säännöissä. Kun liiton henkilöjäsenet eivät ole ulkopuolisia harkittaessa liittoäänestyksen käyttämistä ja toimittamistapaa, yhdistyksen säännöissä voitaneen määrätä esim. siitä, että liittoäänestys on toimitettava, jos kolmannes liiton henkilöjäsenistä sitä vaatii tiettyä säännöissä määrättyä asiaa varten.

Yhdistyslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty päätöksenteon lopullisuudesta silloin, kun päätöksentekomuotona käytetään YhdL 19.1 §:ssä mahdollistetulla tavalla liittoäänestystä. Tästä ei ole liioin puhuttu lain esitöissä. Yhdistyslakikommentaarissa on katsottu, että yhdistyksessä jo tehty päätös voidaan alistaa ratkaistavaksi liittoäänestyksessä, jos asia käy suoraan ilmi säännöistä.[77] Tätäkin kantaa saatetaan puoltaa YhdL 19.1 §:n sanamuodolla ja sillä, miten asiaa on käsitelty lain esitöissä. Säännöissä määrätyt edellytykset päätöksenteon järjestämisestä liittoäänestyksessä sallisivat myös sen, että jo tehty päätös menisi uuteen käsittelyyn ja ratkaistavaksi liittoäänestyksessä. Toimivaltajakoa ja päätöksentekoa koskevat yleiset periaatteet asettavat kuitenkin omat vaatimuksensa tälle menettelylle. Kuten yhdistyslakikommentaarissa on esitetty, niin yhdistyksen sisällä kuin sen ulkopuolellakin on voitava tietää, millä tavoin yhdistyksen lopullinen päätös tehdään. Kommentaarin mukaan säännöissä olisi siksi asetettava määräaika alistamisen toimittamiselle.[78] Määräaikavaatimukselle ei saa sinänsä tukea laista. Toimivaltajakoa koskevat yleiset lähtökohdat viittaavat kuitenkin siihen, että alistamisen edellytykset eivät voi olla miten väljät tahansa.

Yhdistyksessä jo tehdyn päätöksen alistamista liittoäänestykseen saatetaan puoltaa järjestöpoliittisesti sillä, että lopullisen päätöksen tekevät säännöissä määrätyin edellytyksin liiton henkilöjäsenet. Tällöin voidaan saada selville, onko liiton perusjäsenistö samaa mieltä edustuksellisen elimen kanssa. Toimivaltajaon kannalta ei ole itsestään selvää, kenellä voi olla sääntöjen mukaan oikeus tällaiseen alistamiseen. Prima facie tuntuisi siltä, että näin tärkeästä asiasta saisivat tehdä päätöksen vain jäsenet tai valtuutetut. Hallituksella ei toisin sanoen olisi mahdollisuutta kajota päätöksentekijöiden väliseen toimivaltajakoon.

Myös hallituksen itsensä tekemä päätös vaikuttaa olevan alistettavissa liittoäänestyksessä lopullisesti ratkaistavaksi. Kysymykseen tulevat kuitenkin

---

[77] Ks. *Halila – Tarasti* s. 242.

[78] Ks. *Halila – Tarasti* s. 242.

vain ne hallituksen päätökset, joissa hallituksella ei ole päätöksentekoon yksinoikeutta. Olisi outoa, jos hallitus ei voisi itse alistaa tällaista päätöstä, kun valtuutetutkin voivat alistaa tekemänsä päätöksen liittoäänestykseen. Päättelyn tueksi voidaan myös viitata edellä jo tarkasteltuihin lain esitöihin.[79] Jos hallituksen toimivaltaan kuuluu esim. työmarkkinaratkaisusta päättäminen yhdistyksessä, säännöissä olisi mahdollista määrätä, että hallituksella on oikeus alistaa päätös liittoäänestyksessä ratkaistavaksi. Tämä saattaa olla myös järjestöpoliittisesti hyväksyttävää.

Päätelmä on sopusoinnussa sen kanssa, että hallituksen on edellä katsottu voivan määrätä, millä edellytyksillä liittoäänestystä käytetään. Tätä on tarkoitettu yhdistyslakikommentaarissakin, kun hallitus on mainittu niiden tahojen joukossa, joilla on mahdollisuus alistaa jo tehty päätös liittoäänestykseen. Hallituksen valta ulottuisi toimivaltajakoa koskevien yleisten periaatteiden kannalta kovin pitkälle, jos hallitus voisi oman harkintansa mukaan alistaa jäsenten tai valtuutettujen jo tekemän päätöksen liittoäänestykseen. Yhdistyksen asioita hoitava orgaani pääsisi vaikuttamaan yksittäistapauksissa päätöksentekijöiden välisiin suhteisiin. Se ei olisi järjestöpoliittisestikaan perusteltua.

Vanhan yhdistyslain ollessa voimassa järjestöissä oli käytössä neuvoa-antavia liittoäänestyksiä, joita sanottiin noudatettavan vain tietyin edellytyksin. Niinpä esim. järjestön johdon neuvottelema työehtosopimus ei tullut voimaan, jos tietty määräenemmistö vastusti sitä liittoäänestyksessä. Kysymys oli kuitenkin aina vain suosituksesta: liittoäänestys ei ollut sitova, jos sitä ei ollut organisoitu VYhdL 12.3 §:ssä säädetyin tavoin.[80]

Tarve liittää liittoäänestykseen varaumia ei ole vähentynyt yhdistyslakiuudistuksen myötä. Sitovan liittoäänestyksen käyttöalan laajentumisen vuoksi on päinvastoin entistä tärkeämpää, onko liittoäänestyksessä tehtyä päätöstä mahdollista muuttaa yhdistyksessä. Oikeudelliselta kannalta on tässäkin kysymys YhdL 19.1 §:n tulkinnasta eli siitä, mitä voidaan ymmärtää säännöissä mainituilla edellytyksillä liittoäänestyksen järjestämisestä. Esitöissä puolletun väljän tulkinnan mukaisesti saatetaan pitää mahdollisena sitä, että liittoäänestyksen tulos ei jää voimaan, jos tietyt säännöissä määrätyt edellytykset täyttyvät. Säännöissä voidaan siten määrätä ainakin siitä, että päätösvalta siirtyy jäsenille, valtuutetuille tai hallitukselle, jos äänestysprosentti ei ole noussut tiettyä lukemaa korkeammaksi tai jos mikään ehdotuksista ei ole saanut taakseen yli puolta annetuista äänistä. Näissä tapauksissa on kysymys auto-

[79] Ks. KM 1984:1 s. 215 ja HE 1988:64 s. 38.
[80] Ks. *Halila* 1991 s. 62–63.

maatiosta, ei harkintavallan käyttämisestä päätöksenteon lopullisuutta arvioitaessa.

Tilanne on ongelmallisempi, jos säännöissä määrätään, että yhdistyksen toimielimellä on erityisistä syistä oikeus poiketa liittoäänestyksen tuloksesta. Näin on tehty esim. KTV:n säännöissä. Tässä tapauksessa liiton henkilöjäseniin nähden hierarkkisesti alemmanasteinen taho voi muuttaa liittoäänestyksen tulosta. Järjestöpoliittisesti asetelma vaikuttaa siltä, että liittoäänestys olisikin neuvoa-antava ja että päätösvalta kuuluisi hallitukselle. Oikeudelliselta kannalta ei ole kysymys aivan tästä. Vaikka menettelyyn ei sovelletakaan hallinto-oikeudellisia periaatteita oikeusharkinnan käyttämisestä erityisten syiden osalta, hallituksen harkintavallan rajoja saatetaan arvioida mm. päätöksen pätemättömyyden johdosta oikeuskysymyksenä. Jäsenten tai valtuutettujen tekemän päätöksen tällainen »alistaminen» hallitukselle ei olisi mahdollista, koska niiden osalta ei laissa ole YhdL 19.1 §:n kaltaista konstruktiota. Liittoäänestyksen osalta voidaan menettelyn tueksi viitata YhdL 19.1 §:ään, josta ei ole toistaiseksi yleisiin toimivaltajakoperiaatteisiin vaikutuksensa ulottavaa tuomioistuinkäytäntöä.

4. Päätösvallan delegoiminen hallitukselle

Kysymys päätösvallan käyttäjien mahdollisuudesta delegoida tätä toimivaltaansa on yleisyhteisöoikeudellinen. Julkisyhteisöjen kuten kuntien osalta delegoimismahdollisuuden on perustuttava lakiin. Delegointia koskeva tutkimus pohjautuu niissä usein asiaa koskevien säännösten tulkintaan.[81] Yksityisoikeudellisissa yhteisöissä asetelma ei ole näin yksinkertainen. Delegoimisesta ei yleensä ole nimenomaisia säännöksiä niitä koskevissa laeissa, eikä oikeudellisia päätelmiä ole mahdollista rakentaa samalla tavoin kielletyn ja sallitun vastakkaisuuden varaan kuin julkisoikeudessa. Monet piirteet ovat kuitenkin samalla yhteisiä ainakin kysymyksenasettelussa kaupallisten ja aatteellisten yhteisöjen välillä.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, voivatko päätöksentekijät delegoida päätösvaltaansa hallitukselle. Lain eri säännöksissä on säädetty siitä, keille päätösvalta kuuluu, ei sen sijaan siitä, voivatko asianomaiset delegoida valtaansa. YhdL 15.1 § on laissa ainoa kohta, jossa on säädetty siitä mahdollisuudesta, että yhdelle päätöksentekijöiden ryhmälle (jäsenille) laissa ensisijaisesti osoitetusta toimivallasta disponoidaan mahdollisesti hierarkkisesti

[81] Ks. esim. *Hannus – Hallberg* s. 136 ss.

alaspäin. Tässäkään ei ole kysymys delegoinnista vaan siitä, missä määrin säännöissä on ylimalkaan mahdollista disponoida toimivallasta, joka pääsäännön mukaan kuuluu jäsenille.

Delegoimisessa on tehtävä ero erilaisten tilanteiden välillä. Delegoimisen voidaan ajatella perustuvan yhdistyksen sääntöihin, vaikkei tästä ole säännöksiä laissa. Päätöksentekijät saattavat havitella pelkän kompetenssikompetenssinsa perusteella delegoimista sääntöjen tuettakin. Kysymyksessä voi olla yksittäistapauksellinen ratkaisu tai toistaiseksi voimassa oleva järjestely.[82]

Kaupallisia yhteisöjä koskevassa oikeuskirjallisuudessa on varsin yksimielisesti lähdetty siitä, että yhtiökokoukselle tai osuuskunnan kokoukselle laissa määrättyjä tehtäviä ei voida delegoida hallitukselle, ellei tähän ole annettu erikseen mahdollisuutta.[83] Toimivaltajaon pohjana on edelleen se, että toimivaltajakoa koskevia säännöksiä pidetään tahdonvaltaisina vain, jos asia ilmenee jostain. Olettamana on näin se, että toimivaltajaosta on säädetty sitovasti.[84] Viime kädessä kysymys onkin lain säännösten tulkinnasta. Kun jollekin orgaanille kuten osakeyhtiön yhtiökokoukselle on osoitettu jossain asiassa yksinomainen toimivalta, sääntelyyn sisältyy implisiittisesti delegoimiskielto. Jostain tulisi ilmetä nimenomaisesti se, ettei näin olisikaan asian laita tai ettei tätä olisi tarkoitettu, jos muunlaista järjestelyä pidetään mahdollisena.[85] Ainakin yhtiöoikeudessa voidaan argumentoinnissa viitata vastakohtaispäätelmänkin mahdollisuuteen. Jos delegoiminen on jossain tapauksessa sallittu, vaikuttaa loogiselta, ettei se olisi luvallista muissa tilanteissa.[86]

---

[82] Suomen yhdistysoikeudessa ei ole käytetty käsitettä kompetenssikompetenssi. Se on kuitenkin oikeudellisessa kielenkäytössä vakiintunut. Ks. esim. *Hidén – Saraviita* s. 80, jossa eduskunnan kompetenssikompetenssi on määritelty kompetenssiksi päättää eri valtioelinten ja siis myös omasta kompetenssistaan.

[83] Ks. esim. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.1 s. 11, *Taxell* 1963 s. 19, *Taxell* 1983 s. 48, HE 1977:27 s. 52, *Koski – af Schultén* I s. 323 ja *Nial* s. 102 ja 109.

[84] Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 6 ja *Krook* s. 5–6.

[85] Ks. *Werlauff* 1983 s. 135–136.

[86] Ks. *Werlauff* 1983 s. 136–137 sekä *Havansi* 1981 s. 11 av. 10, jossa on kysymys osakeyhtiön hallitukselle annetusta oikeudesta korottaa tietyn ajan kuluessa yhtiön osakepääomaa. Ks. tästä kysymyksestä samansisältöisesti Ruotsin oikeudessa *Johansson* s. 152. Johansson perustaa kantansa siihen, että ainakin tässä asiassa delegoiminen olisi kielletty, ellei sitä olisi laissa nimenomaisesti sallittu. Kannanmääritys on huomionarvoinen, kun Johanssonkin on korostanut osakeyhtiön yhtiökokouksen yleistoimivaltaa Ruotsin osakeyhtiöoikeudessa. Hän on edelleen katsonut, että yhtiökokous voisi delegoida päätösvallan asioissa, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan. Ks. *Johansson* s. 152–153. Osakeyhtiöissä ylin toimielin ei voi olla tekemättä substanssipäätöstä asiassa, jossa toimivalta lain mukaan kuuluu sille yksinomaisesti.

Suomen yhdistysoikeudessa ei ole yhtä vahvaa doktriinia lakiperusteisten asioiden delegoimisesta kuin yhtiöoikeudessa. Tämäkin johtuu siitä, että tutkimusperinne on melko ohut. Huomionarvoinen on kuitenkin juuri tältä kannalta Merikosken ja Kurkelan lausuma, jonka mukaan yhdistys ei voi luovuttaa sen päättäville elimille kuuluvaa päätösoikeutta yhdistyksen ulkopuolella oleville eikä tärkeimpien asioiden osalta yleensä edes omalle hallitukselleen.[87] Asianomaiset eivät ole kertoneet lähemmin, mitä he tarkoittavat ilmaisulla yleensä. Julkaisussa »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä» on esitetty, että yhdistyslaissa nimenomaisesti päättäville elimille annetuissa asioissa päätösvaltaa ei voida luovuttaa säännöillä edes hallitukselle. Julkaisun mukaan on ollut kiistanalaista, koskeeko päätösvallan luovuttamiskielto myös joitakin muita tärkeitä mutta yhdistyslaissa nimenomaisesti mainitsemattomia asioita. Tässä on kerrottu hieman tarkemmin, missä delegoiminen on mahdollista ja missä ei. Lähemmin ei ole selvitetty, mitä tekstissä mainittu kiistanalaisuus on tarkoittanut.[88]

Oikeusministeriön työryhmän puheenjohtajana toiminut Saraviita kritisoi sittemmin delegoimiskieltoa. Hän piti sitä järjestöpoliittisesti epätarkoituksenmukaisena ja suositti delegoimismahdollisuuden lisäämistä yhdistyslakia uudistettaessa.[89] Tämä kanta oli hyvinkin yleinen erityisesti 1970-luvulla, jolloin myös järjestöjen piirissä arvosteltiin yhdistysrekisteritoimiston asiassa omaksumaa, Merikosken ja Kurkelan käsityksistä lähtöisin olevaa kantaa.

Saraviidan mukaan delegoimiskielto olisi perustunut sen varaan, että yhdistyksen hallitusta on pidetty VYhdL 18 §:n perusteella yhdistyksen täytäntöönpano-orgaanina ja että VYhdL 12 §:n mukaan jäsenten tuli käyttää yhdistyksen päätösoikeutta kokouksessa. Hänen mielestään delegoimiskielto on saatettu perustaa jäsenten päätöksenteosta oleviin säännöksiin vastakohtaispäättelyn avulla.[90] Tästä ei kuitenkaan oikeastaan ole ollut kysymys. Se, ettei yhdistyksen kokous tai valtuutettujen kokous saattanut Saraviidan kritisoimalla tavalla delegoida olennaista osaa toimivaltuuksistaan yhdistyksen hallitukselle, perustui ajatukseen laissa säädetyn toimivaltajaon sitovuudesta. Pohjana ei niinkään ollut yhdistyksen hallituksesta omaksuttu käsitys eikä luultavasti lainkaan se, millä tavoin jäsenten tuli lain mukaan tehdä päätöksiä. Delegoimisessa ei ole kysymys siitä, keille päätösvalta voidaan alun al-

[87] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 66.
[88] Ks. OM 1976:11 s. 134–135.
[89] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806–807.
[90] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 806–807.

kaen määrätä vaan päätöksentekijöiden mahdollisuudesta luopua päätösvallastaan.

Aikaisemman yhdistyslain vielä ollessa voimassa Toiviainen päätteli, ettei yhdistyksen muille toimielimille voida delegoida asioita, joissa päätöksenteko yhdistyslain absoluuttisten säännösten mukaan kuuluu yhdistyksen kokoukselle. Muissa tapauksissa päätöksenteko oli hänen mukaansa mahdollista siirtää tietyissä asioissa sääntömääräyksin yhdistyksen hallitukselle. Tällaisia asioita olivat hänen esityksensä perusteella jäsenten erottaminen VYhdL 11.3 §:n perusteella sekä muut yhdistyksen kannalta vähämerkityksiset asiat, kunhan hallitukselle ei delegoida olennaista osaa kokoukselle muuten kuuluvasta päätöksentekovallasta.[91] Toiviaisen argumentointi oli tässä hieman samantyyppistä kuin Skandinavian maissa on esitetty: eri toimielimillä on oltava riittävän itsenäinen tehtäväkenttä. Skandinavian maissa toisin kuin Suomessa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, missä määrin lakiin perustuva toimivaltajako on sitova.

Saraviidan »delegoimiskieltoa» kohtaan esittämä kritiikki olisi ainakin prima facie saanut paljonkin kaikupohjaa ulkomaan yhdistysoikeudesta, jos hän olisi vedonnut siihen. Tämän tutkimuksen vertailumaissa on näet toisin kuin yhtiöoikeudessa yhdistyksen kokouksen yleistoimivaltaan ensisijaisesti tukeutuen lähdetty siitä, että yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokouksella on oikeus delegoida päätösvaltaansa. Sitä ei ole sanottu, minkä syyn vuoksi oikeustilan tulisi olla tässä asiassa erilainen yhtiöoikeuteen verrattuna. Sellaisena olisi kenties se, että yhdistyksissä toisin kuin kaupallisissa yhteisöissä ei olisi olennaista eroa siinä, onko päätöksentekijänä hallitus vai sitä ylempi taso. Kukaties kansanvaltaisuutta ja järjestödemokratiaa koskevilla ajatuksilla on myös ollut sijaa päättelyssä: yhdistyksissä päätöksentekijät voisivat hierarkkisen asemansa perusteella operoida vahvistetusta toimivaltajaosta välittämättäkin ja vapaammin kuin osakkeenomistajat, joiden tulisi yhtiökokouksessa itse päättää heille osoitetuista, lukumääräisesti verrattain vähäisistä asioista. Olipa niin tai näin, vertailujen tekemistä yhdistys- ja osakeyhtiöoikeuden välillä vaikeuttaa se, ettei kirjallisuudessa käsitellyistä tapauksista aina tahdo ilmetä, millaista delegoimistilannetta tarkoitetaan.

Saksan yhdistysoikeudessa on esitetty yhdistyksen kokouksen kompetenssikompetenssi perusteeksi sille, että kokous voi delegoida toimivaltaansa.[92] Aivan selvää ei kuitenkaan ole, kuinka totaalisesta oikeudesta on kysymys, kun toiselta puolen on pidetty kiinni sääntöperusteisen toimivaltajaon sito-

---

[91] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 95–96.

[92] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 172.

vuudesta.[93] Asiakohdittain ei delegointimahdollisuutta ole eritelty. Norjan oikeudessa Woxholth on niin ikään pitänyt delegoimista ilman muuta mahdollisena, mutta hän on myös katsonut sääntöperusteisen toimivaltajaon sitovaksi.[94] Tanskassa on puolestaan kiinnitetty jo varsin vanhan oikeustapauksen johdosta huomiota siihen, että yhdistyksen kokous on voinut delegoida jäsenen erottamisasian hallitukselle silloinkin, kun toimivaltajaosta on määrätty säännöissä. Aivan rajoittamattomana ei delegoimismahdollisuutta ole silti pidetty.[95]

Varovaisimmin on delegoimismahdollisuuteen suhtautunut Skandinavian maiden tutkijoista Hemström. Hän on katsonut, ettei delegoiminen tule jäsenen erottamisasiassa kysymykseen muuten kuin hyvin poikkeuksellisesti. Suomen oikeuteen ei ole sopeutettavissa se hänen käyttämänsä argumentti, että delegoimispäätökseen tarvittaisiin tässä tapauksessa mm. määräenemmistöpäätöstä. Huomionarvoinen on sen sijaan se järjestöpolitiikkaankin vivahtava oikeusturvapainotteinen perustelu, jonka mukaan jäsenen on syytä voida edellyttää päätöksen tulevan tehdyksi korkealla ja siten pätevällä tasolla.[96] Kysymyksenasettelu on relevantti, muttei ole aivan itsestään selvää, voidaanko sen johdosta kuitenkaan tulla Hemströmin esittämään päätelmään.

Tehtäessä päätelmiä ulkomaan oikeudesta suhteessa Suomen oikeuteen on olennaista se, ettei Suomen yhdistyslaissa ole otettu kantaa delegoimiseen. Lakia valmisteltaessa oli kuitenkin tiedossa vallitsevaa doktriinia vastaan esitetty kritiikki, johon komiteassa edustettuina olleet järjestötahot olivat yhtyneet. Säädösmuutoksia ei kuitenkaan tehty, eikä laista saada aikaisempaa enempää tukea esim. Saksan oikeudessa esitetylle kompetenssikompetenssiopille. Toimivaltajaon sitovuutta koskevia seikkoja on päinvastoin tuotu esiin säädösvalmistelussa ja sittemmin myös kirjallisuudessa.[97] Siksi

---

[93] Ks. esim. *Sauter – Schweyer* s. 203.

[94] Ks. *Woxholth* s. 201. Sääntöperusteisen toimivaltajaon sitovuutta korostaa Woxholthin esityksessä sekin, että hän katsoo yhdistyksen kokouksella olevan mahdollisuus supistaa sääntömuutoksin omaa tehtäväkenttäänsä. Vertailussa Suomen oikeuteen on tässä oltava varovainen, koska Suomessa toisin kuin Norjassa on asetettu laissa rajoja (sääntö)disponoinnille.

[95] Ks. U 1917/6 ja sen johdosta *Meyer* s. 65–66 ja *Hasselbalch* s. 144–145. Hasselbalch on maininnut nimenomaisesti, ettei päätöksentekijöillä ole yleensä oikeutta luopua delegoimalla pysyvästi toimivallastaan. Hänenkään esityksestään ei saa sitä käsitystä, että esim. sääntömuutospäätös olisi delegoitavissa hallitukselle.

[96] Ks. *Hemström* 1972 s. 58.

[97] Ks. esim. KM 1984:1 s. 203, joka koskee yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle laissa osoitettuja tehtäviä. Ks. samansisältöisesti *Halila – Tarasti* s. 219–220, jossa on tosin jätetty ottamatta nimenomaisesti kantaa delegoimiskysymykseen.

on suhtauduttava vanhaan tapaan varovasti siihen, että päätöksentekijöiden ei tarvitsisi tehdä substanssiratkaisua heille lain tai sääntöjen mukaan yksinomaisesti kuuluvissa asioissa. Doktriininmuutoksen ensisijaisen perustan tulisi olla tässä laissa (ja sen esitöissä); tieteisopin vallitseva käsitys on toki horjutettavissa myös muulla tavoin.

Yhdistysoikeudessa voidaan nyttemminkin näin lähteä siitä, että hallitukselle ei ole mahdollista delegoida ainakaan niitä asioita, joissa päätösvalta kuuluu lain mukaan yksinomaan päätöksentekijöille. Tässä saatetaan paljolti yhtyä yhtiöoikeudesta tuttuun argumentointiin. Yhdistyslaissakin toimivaltajakoa koskevat säännökset ovat pakottavia, ellei muuta erityisesti ilmene. Yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusperiaatteesta tai itsemääräämisoikeudesta ei aiheudu laissa säädetyn toimivaltajaon sitovuuteen poikkeamaa siitä, millainen tämä periaate on yhtiöoikeudessa.

Kun päätöksentekijöille on osoitettu laissa yksinomainen toimivalta, tarkoituksena ei ole ollut, että nämä voisivat joko tehdä itse päätöksen tai delegoida toimivallan hallitukselle. Asia saatetaan ilmaista niin, ettei päätöksentekijöillä ole meillä sellaista omnipotenttista toimivaltaa, josta olisi mahdollista myös luopua. Tämä ilmenee erikseen YhdL 23 §:n erittelyn myötä. Sen 1 momentissa luetelluista asioista on kohta kohdalta päädytty yleisesti siihen, että sisältöä koskeva päätös on tehtävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Niinpä ei ole katsottu, että hallitukselle voitaisiin antaa oikeus muuttaa yhdistyksen sääntöjä tai päättää purkamisesta. Luovutustoimissa on mahdollista antaa hallitukselle valtuudet tehdä yhdistyksen edustajana oikeustoimi yhdistyksen puolesta. Tässä ei ole kysymys sisältöä koskevasta delegoimisesta vaan siitä, etteivät päätöksentekijät voi edustaa yhdistystä toisin kuin hallitus. Hallitukselle annetut valtuudet tarkoittavat sitä, että sisältöä koskeva ratkaisu on tehty tarpeellisin osin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

YhdL 23.2 § tukee osaltaan delegoimiskiellosta esitettyä oppia. Sen mukaanhan säännöissä voidaan määrätä hallitukselle oikeus päättää eräistä luovutustoimista. Tämä antaa aiheen vastakohtaispäätelmään: muista asioista delegoiminen ei käy päinsä. Merkitystä ei ole laissa säädetyn toimivaltajaon osalta sillä, onko kyseessä tärkeä vai vähemmän tärkeä asia. Argumentointi perustuu yksittäisten säännösten tulkintaan ja toimivaltajaon sitovuuden periaatteeseen.

Järjestöpoliittisena näkökohtana on yhdistysoikeudessa mahdollisuus viitata siihen, että toisin kuin kenties yhtiöissä voimasuhteet saattavat olla yhdistyksissä erilaiset yhtäältä yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksessa ja toisaalta hallituksessa. Tämänkään vuoksi ei vaikuta hyväksyttävältä, että pää-

töksentekijät voisivat vapaasti delegoida päätösvaltaansa, perustuupa se mihin tahansa oikeudellisesti sitovaan seikkaan.[98]

Siltä osin kuin toimivalta päätöksentekijöiden ja hallituksen välillä on tai voi olla rinnakkainen, estettä ei näytä olevan päätösvallan delegoimiselle. Siitä voidaan määrätä säännöissä, ja se on mahdollista toteuttaa yksittäistapauksittain. Päätöksentekijät ovat hallitukseen nähden tällaisissa asioissa yleistoimivaltaisia. Heillä olisi siksi oikeus esim. päättää yhdistyksen kannanotoista tai sellaisista taloudellisista toimista, jotka eivät ole erityisen huomattavia mutta eivät liioin kuulu juoksevien asioiden hoitamisen piiriin. Jos päätöksentekijät eivät tee niistä päätöstä, kysymyksessä on pidättyminen asian ratkaisemisesta, ja päätösvalta jää hallitukselle. Nimenomaista delegoimista ei näin tarvita. Edes pidättäytymistointa ei voida vaatia, jos hallitus on jo ehtinyt tehdä päätöksensä asiassa. Tosiasiallisen delegoimisen sisältää myös se toimi, jolla jäsenet tai valtuutetut päättävät vain linjakysymyksistä ja jättävät päätöksenteon muilta osin hallitukselle.[99]

Doktriinissa on tähän asti puollettu sellaista käsitystä, että delegoiminen ei saisi käsittää mitä tahansa sellaisista asioista, jotka eivät yksinomaisesti kuulu päätöksentekijöille. Tähän on kuitenkin vaikea osoittaa lakiin perustuvia syitä. Jos jokin asia ei kuulu YhdL 16 tai 23 §:n perusteella päätöksentekijöiden yksinomaiseen toimivaltaan, ei näy olevan estettä toimivallan määräämiseen suoraan hallitukselle tai päätöksentekijöiden mahdollisuuteen käyttää delegoimista joko säännöissä osoitetulla tavalla tai yksittäistapauksittain. Menettelyä ei voitane torjua sillä, että hallituksen asema on jo muutenkin käymässä vahvaksi. Toimivaltajaon kannalta on tietenkin olennaista se, mitkä lasketaan asioiksi, jotka eivät kuulu päätöksentekijöiden yksinomaiseen toimivaltaan. Erityisesti 1970-luvulla esitetyn kritiikin maalin olisikin kenties tullut olla tässä eikä varsinaisessa delegoimisopissa.

Rinnakkainen toimivalta poistuu päätöksentekijöiden ja hallituksen väliltä, kun toimivalta määrätään yhdistyksen säännöissä ylemmälle tasolle eli päätöksentekijöille. Sääntöperusteinen toimivaltajako on voinut perustua muuhunkin kuin siihen, että yhdistyksessä on haluttu selvyyden vuoksi tai

---

[98] Vrt. *Hemström* 1972 s. 58, jota on arvioitu juuri edellä. Yksittäisessä yhdistyksessä voivat yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen sekä hallituksen voimasuhteet ja päätöksentekotapa vaihdella paljonkin. Toisinaan organisaatiota rakennellaan tarkoituksellisestikin sellaista voimatasapainoa varten, että tietyt vähemmistöryhmät tulevat edustetuiksi tietyille tasoille mutta vain niille. Osakeyhtiöissä näin ei ole tapana menetellä. Tälle seikalle on kuitenkin varottava antamasta painoarvoa ohi lain säännösten ja sääntöjen määräysten.

[99] Vrt. esitetynsuuntaisesti osakeyhtiöoikeudessa *Johansson* s. 152.

jostain muusta syystä osoittaa vapaaehtoisesti toimivalta yksinomaisesti jollekin tasolle. Niinpä yhdistyksen säännöissä on määrättävä toimivaltajaosta jäsenmaksuista päätettäessä, jos säännöissä ei ole määrätty jäsenmaksujen eksaktia määräytymisperustetta.[100]

Onpa sääntöperusteiseen toimivaltajakoon ollut mikä tahansa syy, joudutaan tieteisopissa arvioimaan järjestelyn sitovuutta delegoimismahdollisuuksien kannalta. Tähän ei ole kiinnitetty erityistä huomiota yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa, jossa on keskitytty siihen, onko yhtiökokouksen lakiperusteisia tehtäviä mahdollista delegoida hallitukselle. Yhdistysoikeusdoktriinissakaan ei ole tehty nimenomaista eroa siinä, millaisia delegoimistilanteita saattaa syntyä silloin, kun kysymys ei ole päätöksentekijöille ehdottomin lainsäännöksin osoitetusta toimivallasta.

Kun päätöksentekijöille on määrätty yhdistyksen säännöissä yksinomainen toimivalta sellaisessa asiassa, josta päättäminen voisi kuulua hallitukselle, ei laissa olevia absoluuttisia toimivaltajakosäännöksiä tunnuta rikottavan, jos päätöksentekijät – käytännössä jäsenet tai valtuutetut – delegoivat päätösvallan hallitukselle. Laissa ei ole aivan selvästi otettu kantaa siihen, käykö delegoiminen päinsä myös tässä tapauksessa. Ainakaan yhtä selvästi kuin esim. YhdL 23.1 §:n osalta delegoimiskielto ei ilmene laista. Jäsenet tai valtuutetut voisivat näin vapaasti harkita, onko syytä tehdä lopullinen asiaratkaisu vai delegoida päätöksenteko hallitukselle. Tällaiseen vaihtoehtojen punnintaan on usein käytännön tarvetta erityisesti siksi, ettei päätöksentekoon olla vielä kypsiä, kun asia tulee käsiteltäväksi yhdistyksen tai valtuutettujen sääntömääräisessä kokouksessa. Toimivaltajaon kannalta delegoiminen ei sikälikään tunnu arveluttavalta, että päätösvalta jäisi kuitenkin orgaanille, joka olisi voitu alun alkaenkin määrätä asiassa toimivaltaiseksi. Tältä osin asetelma on toinen kuin YhdL 23.1 §:ssä säännellyissä tilanteissa.

Oikeudellisessa päättelyssä ei esitetyistä seikoista huolimatta voida sivuuttaa sitä, ettei Suomen yhdistysoikeudessa ole ollut sijaa opille, jolla saatettaisiin horjuttaa säännöissäkin määrätyn toimivaltajaon sitovuutta. Siihen vaikuttaa tosin se, mikä merkitys ja sisältö annetaan päätöksentekijöiden omnipotenttisuudelle. Sen ei kuitenkaan ole ainakaan yhdistysoikeudessa katsottu käsittävän päätöksentekijäin oikeutta luopua laissa tai säännöissä määrätystä toimivallasta. Järjestötarpeetkaan eivät tässä tapauksessa merkitse sitä, että sääntöperusteisesti päätöksentekijöille määrättyjä asioita tulisi voida delegoida hallitukselle missä tahansa tilanteessa, kun delegoimisestakin on mahdollista ottaa määräykset sääntöihin.

[100] Jäsenmaksuista päättämiseen liittyviä toimivaltajakokysymyksiä tarkastellaan lähemmin tutkimuksen 8 §:ssä.

Päätöksentekijöiden ja hallituksen välinen toimivaltasuhde ei liioin ole samanlainen kuin se voi monissa tapauksissa olla hallituksen ja sen alapuolella olevan organisaation välillä. Päätöksentekijät eivät voi delegoida hallitukselle toimivaltaa sääntöjen määräyksittä sen perusteella, että he ottaisivat vastatakseen hallituksen tekemistä päätöksistä ja pidättäisivät itselleen mahdollisuuden reagoida jälkikäteen hallituksen toimiin. Päätöksentekijöillä toisin kuin hallituksella ei ole korvausvastuuta tekemistään päätöksistä, joten päätösvallan käyttämisen edellytykset ovat näillä ryhmillä erilaiset. Jos hallituksen päätös ei jää lopulliseksi, kysymyksessä ei ole delegoiminen vaan hallituksen valmistelema päätösehdotus.

Vaikuttaa siltä, että sääntöperusteinenkin toimivaltajako on sitova, kun tarkastellaan päätöksentekijöiden mahdollisuutta delegoida päätösvaltaa hallitukselle ilman sääntöjen tukea. Kun jokin asia – kuten jäsenten hyväksyminen yhdistykseen – on määrätty päätöksentekijöiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaksi, päätöksentekijöillä ei tämän mukaisesti olisi muuta mahdollisuutta kuin ratkaista asia. Hallitukselle ei voitaisi delegoida ratkaisuvaltaa, johtuisipa halu sen tekemiseen päätöksenteon rutiiniluonteisuudesta tai hankaluudesta.

Käytännön tarpeita ajatellen voitaneen delegoimiskieltoon kuitenkin tehdä se varaus, että hallitukselle olisi mahdollista antaa oikeus harkita jäsenten, valtuutettujen tai liiton henkilöjäsenten tekemän päätöksen täytäntöönpanoa, mikäli tästä tehdään nimenomainen päätös. Hallitukselle ei näin voitaisi delegoida sääntöjen tuetta avoimesti ikään kuin blankovaltuuksin päätöksentekoa asioissa, joissa toimivalta sääntöjen mukaan kuuluu päätöksentekijöille. Jos hallitukselle annetaan oikeus periä tietynsuuruinen jäsenmaksu tai myydä kiinteistö tiettyjen olojen vallitessa, kysymyksessä ei olekaan delegoiminen. Hallitukselle annetaan vain valtuudet harkita, millaisessa tilanteessa jo tehty päätös pannaan täytäntöön. Pelkästään täytäntöönpanevana orgaanina hallituksella ei voisi olla tällaista toimivaltaa.[101]

5. Päätösvallan pidättäminen

Päätösvallan pidättäminen tarkoittaa yhdistysoikeudessa sitä, että hierarkkisesti ylempi taso ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu lain tai sääntöjen mukaan alemmalle tasolle. Tätä asiaa koskevat oikeudelliset sään-

[101] Vrt. asunto-osakeyhtiöoikeudesta *Kyläkallio – Iirola* s. 535, jossa on pidetty mahdollisena yhtiövastikkeen määräämisessä rajoitettujen valtuuksien antamista yhtiökokoukselta hallitukselle.

nöt määräytyvät hieman eri tavoin eri relaatioissa. Doktriininmuodostuksen kannalta on kuitenkin keskeistä se, miten suhtaudutaan päätöksentekijöiden eli jäsenten, valtuutettujen tai liiton henkilöjäsenten mahdollisuuteen pidättää itselleen hallitukselle kuuluvaa päätösvaltaa. Päätösvallan pidättämistä on saatettu puoltaa päätöksentekijöiden hierarkkisella ylemmänasteisuudella hallitukseen nähden eli omnipotenttisuudella. Toiselta puolen on päätösvallan pidättämistä pidetty lain- tai sääntöjenvastaisena, jos hallitus ei voisi tehdä päätöstä asiassa, jossa se on lain tai sääntöjen mukaan (yksinomaisesti) toimivaltainen. Eri suuntiin meneviä näkökohtia on näin esitettävissä verrattain korkealla abstraktiotasolla. Suomen yhdistysoikeudessa keskustelu on kuitenkin tapahtunut paljolti KKO:n ratkaisun 1951 II 103 tiimoilla.

> KKO:n ratkaisussa 1951 II 103 oli kysymys siitä, että yhdistyksen kokouksen päätös oli tehty sellaisten uusien jäsenten äänien turvin, jotka kokous oli hyväksynyt jäseniksi eikä, kuten yhdistyksen säännöt edellyttivät, hallitus. KKO:n enemmistö katsoi, että kokouksen toimivaltaan oli katsottava kuuluneen puheena olevaan äänestykseen osallistuneiden henkilöiden hyväksyminen äänivaltaisiksi jäseniksi. Päätös tehtiin äänin 4–1. Vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos Antero Laakso katsoi, ettei yhdistyksen päätös ollut syntynyt asianmukaisessa järjestyksessä ja piti päätöstä VYhdL 15.2 §:n perusteella pätemättömänä.

KKO:n ratkaisu ei ole menettänyt merkitystään yhdistyslakiuudistuksen johdosta. Ei vanhassa eikä uudessa laissa ole säännöksiä päätösvallan pidättämisestä. KKO:n enemmistön kanta viittaa omnipotenssiteorian mukaiseen näkemykseen: ylimpänä toimielimenä yhdistyksen kokous voisi ottaa ratkaistavakseen asian, jossa on kysymys päätöksenteosta. Vähemmistön kannan taustalla on taas pariteettiperiaate eli näkemys siitä, että kullakin toimielimellä on oma toimivaltansa. Omnipotenssiteorian ajatuksena on tässä se, että hallitukselle laissa tai yhdistyksen säännöissä annettu toimivalta sisältää vain mahdollisuuden tehdä asiassa päätös. Jäsenillä tai valtuutetuilla olisi hierarkkisen ylemmänasteisuuden vuoksi tällöinkin oikeus päätöksen tekemiseen. Siltä osin kuin on kysymys sääntöperusteisesta toimivaltajaosta, voidaan tällaisesta tehtävänjaosta määrätä säännöissä nimenomaisesti eli hallitukselle annetaan toimivalta tehdä päätös sillä edellytyksellä, etteivät päätöksentekijät ole pidättäneet päätösvaltaa itselleen. Päätösvallan pidättämisen ongelmat syntyvät silloin, kun tällaisia määräyksiä ei ole säännöissä tai kun sääntöperusteista toimivaltajakoa ei muutenkaan käy suoraan tulkitseminen tällä tavoin.

KKO:n ratkaisua 1951 II 103 on verrattain pian sen antamisen jälkeen kritisoitu Merikosken ja Kurkelan yhdistyslakikommentaarissa. Heidän lähtökohtanaan oli se, että VYhdL 15.2 §:n mukaan lain tai sääntöjen vastainen yhdistyksen päätös on pätemätön. Kun lain ja sääntöjen mukainen toimivaltajako oli sitova, ei ollut hyväksyttävää, että »yhdistyksen kokous olisi oikeutettu mielensä mukaan puuttumaan yhdistyksen säännöissä hallitukselle määrättyihin tehtäviin».[102] Merikoski ja Kurkela perustivat näin kantansa yhdistyksen päätöksen pätemättömyyden sääntelyyn, joka ei ole tältä osin muuttunut yhdistyslakiuudistuksen myötä.[103] Päinvastaisella kannalla oli vanhan lain aikaisessa kirjallisuudessa Toiviainen. Hänen mukaansa vain, mikäli jokin tehtävä absoluuttisen lainsäännöksen nojalla kuuluu hallituksen yksinomaiseen toimivaltaan, kokous ei voi siihen puuttua. Tämän mukaisesti kokouksella oli hänestä oikeus ottaa ratkaistavakseen asia, joka kuuluu hallituksen asialliseen toimivaltaan, vaikkapa nimenomaisen sääntömääräyksen perusteella. Kokous ei kuitenkaan voisi puuttua hallituksen tehtäviin siinä laajuudessa, että hallitus tosiasiallisesti menettäisi merkityksensä toimeenpanovaltaa käyttävänä elimenä. Toiviainen totesi nimenomaisesti, että hänen argumentaatiossaan painoi vaa'assa pätemättömyyden sääntelyä enemmän yhdistyksen kokouksen asema ylimpänä päättävänä elimenä.[104]

Nykyisen yhdistyslain kommentaarissa on esitetty sama kanta kuin Merikosken ja Kurkelan kommentaarissa. Tarasti on kirjoittamassaan osuudessa katsonut, että toimivaltajakoa on noudatettava myös silloin, kun päätösvalta on joko laissa tai, jos se on sallittua, yhdistyksen säännöissä erikseen mainituissa asioissa uskottu yhdistyksen hallitukselle. Argumentoinnissa ei näin vedottu siihen, että päätösvallan pidättämistä koskeva asia olisi nimenomaisesti ratkaistu yhdistyslaissa. Päättelyhän oli verrattain yleisellä yhteisöoikeudellisella tasolla. Toisin kuin Toiviainen Tarasti ei ollut omaksunut

---

[102] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 67.

[103] Myös julkaisussa »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä» kiinnitettiin huomiota siihen, että päätösvallan pidättäminen voi aiheuttaa lain- tai sääntöjenvastaisuuden vuoksi päätöksen pätemättömyyden. Siinä kuitenkin varottiin ottamasta asiaan nimenomaista kantaa. Yhdistyksen päättävien elinten ei katsottu voivan täysin vapaasti puuttua säännöissä hallituksen päätäntävaltaan annettuihin asioihin. Edelleen kerrottiin toisaalta katsotun, että yhdistyksen päättävä elin voi joissakin tapauksissa tehdä hallituksen päättämästä asiasta uuden päätöksen taikka pidättää itselleen päätäntävallan ennen kuin hallitus on tehnyt ratkaisun. Ks. OM 1976:11 s. 136. Julkaisussa oli näin tyydytty valottamaan yhtäältä KKO:n ratkaisun perustana olleita seikkoja ja toisaalta tuomaan esiin Merikosken ja Kurkelan kritiikkiä. Ks. myös *Halila* LM 1987 s. 261, jossa on tyydytty valottamaan kysymyksenasettelua.

[104] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 97–98.

päätösvallan käyttäjille kuuluvan omnipotenttisuuden teoriaa, vaan hän perusti kantansa toimivaltajaon sitovuuden oppiin eli pariteettiteoriaan tukeutuvaan näkemykseen. Tämän mukaisesti Tarasti rakensi yleensäkin toimivaltajaon sitovuuden yhdistysoikeudessa.[105]

Jotta kysymykseen päätösvallan pidättämisestä saataisiin enemmän kiinnekohtia, näyttää aiheelliselta tarkastella sitä, millä tavoin muun yhteisöoikeuden kuin yhdistysoikeuden piirissä on lähestytty tätä asiaa. Huomio kiinnittyy siihen, että Suomen osakeyhtiöoikeudessa yhtiökokouksella ei ole katsottu olevan oikeutta puuttua hallitukselle yksinomaisesti laissa säädettyyn tai säännöissä määrättyyn tehtäväkenttään muuten kuin ohjeita antamalla. Tämä on voitu perustaa siihen, että hallituksella on yleistoimivaltainen asema yhtiössä. Hallituksen jäsenet eivät enää ole yhtiön toimitsijoita, vaan hallitukselle kuuluvat ne tehtävät, joita ei ole laissa pidätetty yhtiökokoukselle.[106] Asetelma on hieman toinen Skandinavian maissa, joissa on niin kirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin katsottu, että yhtiökokous voi päättää minkä tahansa yhtiötä koskevan asian, mikäli laista tai yhtiöjärjestyksestä ei muuta johdu. Tätä on perusteltu paitsi doktriinin myös – ja ennen kaikkea – osakeyhtiölakien eroilla. Oikeuskäytäntöä on myös siitä, että yhteisön hallituksen on tullut kuulla ylimmän tason antamia ohjeita hallitukselle sääntöjenkin mukaan kuuluvissa asioissa. Silti ei ole aivan selvää, onko ylemmällä tasolla oikeus missä tahansa asiassa pidättää päätösvalta hallitukselle sääntömääräisesti kuuluvissa asioissa.[107]

Toimivaltajaon sitovuudesta on asunto-osakeyhtiöitä koskeva KKO:n ratkaisu 1979 II 133. Sen mukaan asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksella ei ollut kompetenssia antaa VAsOYL 16.1 §:ssä tarkoitettua varoitusta yhtiön osakkeenomistajalle, koska varoituksen saattoi mainitun lainkohdan mukaan antaa vain yhtiön hallitus. Kyläkallio on kritisoinut ratkaisua sillä, että yhtiökokous on hallituksen yläpuolella oleva elin ja että laissa ei ollut säädetty, että vain hallitus saa antaa varoituksen. Lisäksi hän katsoi hallituksen olevan kuitenkin velvollinen noudattamaan yhtiökokouksen antamia ohjeita. Kyläkallion argumentointi ei näin perustunut yksinomaisesti omnipotenssiteorian varaan vaan toimivaltajakoa koskevan lainkohdan tulkintaan. Yhdistysoikeudenkin kannalta KKO:n ratkaisu 1979 II 133 on merkittävä, koska

---

[105] Ks *Halila – Tarasti* s. 219–220.

[106] Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 98–99, *Huttunen* 1984 s. 30, *Koski – af Schultén* I s. 382 ja *Toiviainen* 1988 s. 223.

[107] Ks. *Johansson* s. 148–149 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Ks. keskustelusta Suomen osakeyhtiöoikeuden kannalta *Toiviainen* 1992 s. 222–223.

se on annettu paljon päinvastaisensisältöistä ratkaisua 1951 II 103 myöhemmin.[108]

Yhdistyksen jäsenten tai valtuutettujen mahdollisuus pidättää itselleen hallitukselle kuuluvia tehtäviä on edellä esitettyjen näkökohtien valossa perustettava ensisijaisesti yhdistyslain säännöksistä ilmenevään toimivaltajakoon, niin vaikeata kuin se kenties tuntuu olevankin. Sellaista yleisyhteisöoikeudellista sääntöä ei näy olevan, johon ratkaisu olisi mahdollista perustaa niukkojenkaan säännösten ohitse. Yhteisöjä koskevana vertailevana havaintona on se, että Suomen osakeyhtiölaissa hallitukselle on rakennettu yhtiökokoukseen nähden riippumattomampi asema kuin yhdistyslaissa hallitukselle jäseniin tai valtuutettuihin nähden. Vaikka yhdistyksen hallitus ei ole meillä yleistoimivaltainen yhdistyksen organisaatiossa, yhdistyslaissa ei ole kuitenkaan omaksuttu omnipotenssiteoriaa ainakaan puhtaimmillaan.

Ei laissa eikä sen esitöissä ole sanottu, että jäsenet tai valtuutetut voisivat pidättää ratkaisuvallan hallitukselle yksinomaisesti kuuluvassa asiassa. Useissa kohdin on alleviivattu päätöksentekijöiden ja yhdistyksen asioiden hoidosta vastaavan hallituksen eroa yhdistyksen hierarkiassa. Sitä on kuitenkin varottu sanomasta, että päätöksentekijöillä olisi myös »ylin päätösvalta» yhdistyksessä ja sen perusteella oikeus rikkoa laissa tai säännöissä määrättyä toimivaltajakoa. Vaikka päätöksentekijöiden toimivalta on yhdistyksissä varsin yleinen, sellaiselle omnipotenttisuudelle ei saada lain esitöistäkään tukea, joka antaisi mahdollisuuden päätösvallan pidättämiseen laissa tai säännöissä määrätyn toimivaltajaon ohitse.[109]

Myös Skandinavian maiden yhdistysoikeuden tarkastelu tukee sitä päätelmää, etteivät päätöksentekijät voi pidättää itselleen päätösvaltaa asioissa, jotka kuuluvat lain tai sääntöjen mukaan yksinomaisesti hallituksen päätösvaltaan. Tiettyä eroavuutta aiheutuu toki tässäkin siitä, ettei Skandinavian maissa ole yhdistyslakeja. Toimivaltajaosta määrääminen säännöissä tarjoaa enemmän mahdollisuuksia myös päätösvallan pidättämistä koskeviin järjes-

---

[108] Ks. *Kyläkallio – Iirola* s. 535. Sama kanta oli esitetty vuodelta 1983 olevassa Kyläkallion yksin kirjoittaman teoksen ensimmäisessä painoksessa sivuilla 687–688. Ks. Kyläkallion kannan johdosta *Toiviainen* 1992 s. 224–225, jossa on katsottu asunto-osakeyhtiölain perustuvan tältä osin johtamisperiaatteen varaan. Yhdistyslain ei voida sanoa ilmentävän tällaista periaatetta. Tällä seikalla on merkitystä siinä, millainen kantavuus asunto-osakeyhtiöoikeudessa esitetyille käsityksille saatetaan antaa yhdistysoikeudellisessa argumentoinnissa.

[109] Ks. KM 1984:1 s. 199 ja 255–256 sekä HE 1988:64 s. 35 ja 56–57.

telyihin, joskin epävarmuustekijöitä piilee siinä, mitkä ovat ajateltavissa olevien sääntödisponointien pätevyyden edellytykset.

Woxholth on pitänyt Norjassa sääntöperusteista toimivaltajakoa sitovana.[110] Tanskassa on Hasselbalch yhtäältä painottanut yhdistyksen kokouksen yleistä toimivaltaa eli mahdollisuutta päättää periaatteessa mistä tahansa yhdistyksen asioista. Toisaalta hän on katsonut, ettei yhdistyksen kokous voi kuitenkaan sääntöjä muuttamatta päättää asiasta, joka on määrätty säännöissä muun toimielimen yksinomaiseen toimivaltaan.[111] Hemström ei ole oppikirjassaan ottanut suoranaisesti kantaa siihen, missä määrin yhdistyksen kokous voi pidättää päätösvaltaa itselleen. Huomioon ottaen se, miten hän on katsonut hallitukselle voitavan antaa ohjeita, Hemström näyttää olevan toimivaltajaon sitovuuden kannalla.[112] Tämän hän on todennut nimenomaisestikin vuodelta 1975 olevassa käsikirjoituksessaan.[113]

Kansanvaltaisuusnäkökohtienkaan valossa ei päätösvallan pidättäminen näytä ongelmattomalta. Yhdistyksen voimasuhteet saattavat vaihdella ei vain siinä, millainen kokoonpano on yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksessa sekä hallituksessa, vaan myös yhdistyksen kokouksissa sen mukaan, onko kyseessä vaalikokous, muu sääntömääräinen kokous vai ylimääräinen kokous. Toimivaltajakoa harkittaessa yhdistyksissä on voitu ottaa huomioon nämäkin seikat. Siksi ei mahdollisuus sääntömääräisen toimivaltajaon rikkomiseen näytä demokratiaperiaatteen kannalta erityisen perustellulta. Yhdistyksissä

---

[110] Ks. *Woxholth* s. 195.

[111] Ks. *Hasselbalch* s. 141. Hasselbalchin esityksessä kiinnittyy huomio siihen, että hän viittaa oikeustapauksiin (U 80/55 H, sml. U 35/747 H, U 88/793 H ja U 40/376 Øl), joissa ei ole aivan selvästi asetuttu samalle kannalle. Niissä ei tosin lausuttu sitäkään, että yhdistyksen kokous voisi rajoituksetta pidättää päätösvaltaa itselleen. Hasselbalch ei ole maininnut sitä, että hänen tekstinsä ei ole aivan sopusoinnussa oikeustapausten kanssa. Oikeuskäytännön ja doktriinin välinen jännite on näin samanlainen Tanskassa ja Suomessa.

[112] Ks. *Hemström* 1988 s. 57.

[113] Ks. *Hemström* 1975 A 10:27 ja 38–39. Esillä olevassa asiassa voidaan viitata myös painetussa tekstissä olevaan Hemströmin kannanottoon. Ks. *Hemström* 1975 s. 97, jonka mukaan säännöissä määrätty toimivaltajako sitoo yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välisessä suhteessa. Hemströmin painamatta jääneessä käsikirjoituksessa kiinnittyy huomio siihen, miten hän perustelee sääntödisponoinnin ja päätösvallan pidättämisen rajoja demokratiaperiaatteella. Harrastusjärjestöissä olisi mahdollista puoltaa vapaampia järjestelyjä kuin muissa. Suomessakin on rajoitetusti sijaa yhdistysten erilaisuudelle toimivaltajaon määräytymisessä, kuten tässä tutkimuksessakin havaitaan, mutta ei esillä olevan tyyppisessä asiassa. – Todettakoon, että Hemströmin käsikirjoitus on tullut julkiseksi, kun siihen on vedottu professorinvirkoja haettaessa.

ei ole sellaista omistajuuteen perustuvaa intressiä, jonka myötä tulisi voida puuttua toimivan johdon päätöksiin, niin kuin kaupallisissa yhteisöissä on voitu ajatella meneteltävän.[114]

Esitetyistä syistä voitaneen puoltaa sitä, että yhdistyslaissa ja yhdistyksen säännöissä määrätty toimivaltajako on sitova päätöksentekijöiden ja hallituksen välisessä relaatiossa. Päätöksentekijöillä on kuitenkin oikeus pidättää itselleen ratkaisuvalta silloin, kun päätösvalta ei kuulu hallitukselle yksinomaisesti. Siksi päätösvallan pidättämisessä on viime kädessä kyse myös yhdistyslain säännösten ja yhdistyksen sääntöjen määräysten tulkinnasta siinä, riittääkö tarkasteltavina olevissa tilanteissa hallituksen päätös vai onko hallituksella yksinomainen toimivalta.

6. Yhdistyksen sisäinen muutoksenhaku

YhdL 15.3 §:n mukaan »jos erottamisesta sääntöjen mukaan päättää hallitus, voidaan säännöissä määrätä, että jäsenellä on oikeus saattaa erottaminen säännöissä määrätyssä ajassa yhdistyksen kokouksen ratkaistavaksi». Laissa on näin mahdollistettu sisäisen muutoksenhaun rakentaminen yhdistyksen säännöissä jäsenen erottamista koskevaan päätöksentekoon. Tällä tavoin on osoitettu malli siihen, miten sisäinen muutoksenhaku on yleensäkin järjestettävissä.

[114] Yhteisöoikeudessa on ainakin kuriositeettiarvoa sillä, millaista väkeä on tosiasiallisesti edustettuina toimielimissä. Niinpä liikepankkien yhtiökokouksissa on enemmistö tavallisesti suuria omistajia edustavilla etupenkkiläisillä. Hallintoneuvoston ovat miehittäneet suurimpien velallisten edustajat, ja hallituksessa istuvat päätoimiset teknokraatit, jotka ovat harvoin merkittäviä omistajia. Teollisuusyrityksissä omistajia on enemmän mukana hallituksessakin. Yhdistyksissä ei ole omistajia, joskin liitoissa jäsenyhdistyksiä saatetaan intresentteinä verrata omistajiin päätöksentekotilanteissa, jos kutakin jäsenyhdistystä edustaa liittokokouksissa vain yksi henkilö. Tällöin eivät sisäiset erimielisyydet vaikuta äänivallan käyttämiseen.

Jos oikeudellisessa päättelyssä on sijaa muiden seikkojen jälkeen vielä reaalisille argumenteille, on merkitystä sillä, että yhdistyksissä on tarkoituksellisestikin voitu olla sillä kannalla, ettei yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehdä päätöksiä tietyistä asioista juuri henkilökokoonpanojen vuoksi. Yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusideaalia ei rikota, jos esim. työtaistelun lopettamisesta voi sääntöjen mukaan tehdä päätöksen vain yhdistyksen hallitus. Säännöistä päättäneiden jäsenten tai valtuutettujen tarkoituksena on voinut olla se, etteivät jäsenet tai valtuutetut pääse puuttumaan päätöksentekoon tässä asiassa, jossa tunteet ovat helposti valloillaan ja jossa hallituksen vastuunkantokyky saatetaan arvioida oikeudellistenkin seikkojen vuoksi suuremmaksi kuin jäsenten tai valtuutettujen. Siksi on sääntöjen rationkin kannalta perusteltua, etteivät jäsenet tai valtuutetut voi pidättää tällaisessa tilanteessa päätösvaltaa itselleen.

YhdL 15.3 § koskee *jäsenen* oikeutta saada erottamisasia uudelleen käsiteltäväksi. Hallituksen itsensä kenties käytettävissä olevaa päätöksen alistamismahdollisuutta lainkohta ei näin koske. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että sisäinen muutoksenhaku voi tulla sääntöperusteisesti kysymykseen muissakin kuin jäsenen erottamisasioissa kuten kurinpitotoimien ja jäsenoikeuksien käyttöä koskevissa asioissa. Kuten yhdistyslain valmisteluprosessikin osoittaa, erottamista koskevaan päätöksentekoon olisi mahdollista määrätä säännöissä yhdistyksen sisäinen muutoksenhaku, vaikkei laissa olisi tästä säännöksiä. Laissa on vain haluttu osoittaa ohjeistuksena se, miten asia on järjestettävissä.[115]

Toimivaltajaon yleisten perusteiden vuoksi ei sen sijaan näytä olevan ajateltavissa, että muissa kuin jäsentä itseään koskevissa asioissa olisi sisäinen muutoksenhaku. Niissähän ei jäsenellä ole itseään koskevaa oikeudellista intressiä. Kuten jäljempänä havaitaan, alistamismahdollisuus on järjestettävissä niinkin, että yksi toimielimen jäsen voi sitä vaatia. Toimivaltasuhteet kuitenkin hämärtyisivät, jos hallitukseen nähden ulkopuolinen yhdistyksen jäsen saisi minkä tahansa päätöksen uudelleen käsiteltäväksi.[116]

YhdL 15.3 §:ssä säännellyssä sisäisessä muutoksenhaussa ei ole kysymys siitä, että hierarkkisesti ylempi taso tutkisi jo tehdyn päätöksen oikeudelliselta kannalta tuomioistuimen tapaan. Asia tulee vain uudelleen käsiteltäväksi, jolloin päätöksen sisältö voi olla mikä tahansa. Sisäinen muutoksenhaku ei näin ollen myöskään estä jäsentä moittimasta erottamispäätöstä tuomioistuimessa. Yhdistyksen sääntöjen kirjoittamistavasta riippuu, onko jäsenen ensin vaadittava erottamisasian käsittelemistä ylemmällä tasolla vai voiko hän heti hallituksen tekemän erottamispäätöksen jälkeen viedä asian tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos kysymyksessä on vain jäsenelle varattu oikeus, niin kuin se yleensä on, jäsen voi heti moittia erottamispäätöstä tuomioistuimessa.[117]

---

[115] Ks. yhdistyslakikomitean lakiehdotuksen 14 §:ää, jossa ei ollut YhdL 15.3 §:n ja VYhdL 11.4 §:n kaltaista säännösehdotusta siitä, että sisäistä muutoksenhakua varten on yhdistyksen säännöissä oltava määräaika. Ks. perusteluista KM 1984:1 s. 196.

[116] Ks. Saksan oikeudesta sen suhteen, miten yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ratkaistaan sääntötulkinta- ja lainmukaisuuskysymyksiä alemman tason päätöksenteosta, *Sauter – Schweyer* s. 203 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 171–172.

[117] Esillä olevassa yhteydessä voidaan viitata siihen, etteivät jäsenet voi vaatia ylimääräistä valtuutettujen kokousta koolle. Ei näet ole syytä pitää kokousta, jota yhdistyksen täytäntöönpaneva orgaani tai kukaan äänivaltaisista henkilöistä ei ole pitänyt tarpeellisena kutsua koolle. Ks. YhdL 21 §:n johdosta *Halila – Tarasti* s. 257. Tilanne on toinen, kun jäsen käyttää hyväkseen sisäistä muutoksenhakuoikeutta. Siksi saatetaan keskustella tämän järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Voisi olla parempi, että sisäinen

Sisäinen muutoksenhaku on kuitenkin voitu tarkoittaa jäsentä sitovaksi eli että tuomioistuintie olisi käytettävissä vasta, kun lopullinen päätös on tehty yhdistyksessä. Tällainen järjestely ei ole aivan ongelmaton. On näet kysyttävä, kuinka pitkälle jäsentä voidaan velvoittaa toimimaan asiansa puolesta yhdistyksen sisällä, kun tuomioistuintie on lain säännösten mukaan aina jäsenten käytettävissä. Päätöksen moittiminen koskee YhdL 32 §:n mukaan kuitenkin vain lopullista yhdistyksen päätöstä, jollainen on olemassa vain, kun yhdistyksen säännöissä määrätty sisäinen muutoksenhaku on tullut käytetyksi. Yleisen säännön mukaan tällaista määräystä ei kuitenkaan ole noudatettava, jos se on jäsenelle hankala tai kohtuuton.[118]

Yhdistyslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yhdistyksestä erotetulla olisi ollut eräissä tapauksissa oikeus vaatia erottamisen uutta käsittelyä siinä toimielimessä, joka oli päättänyt erottamisesta. Eduskunnassa tämä kohta poistettiin säädöstekstistä. Ehdotetun menettelyn arveltiin aiheuttavan tarpeetonta byrokratiaa ja sekaannustakin, jos siitä olisi säädetty laissa. Estettä ei kuitenkaan ole tällaisesta menettelystä määräämiselle yhdistyksen säännöissä. Tähän ei liene kuitenkaan yleensä tarvetta.[119]

7. Ohjeiden antaminen hallitukselle

VYhdL 18.1 §:n mukaan hallituksen tuli »lain ja yhdistyksen sääntöjen sekä yhdistyksen kokouksen antamain ohjeiden mukaan huolellisesti hoitaa yhdistyksen asioita». Nykyisessä laissa ei enää puhuta ohjeiden antamisesta hallitukselle. YhdL 35.1 §:n mukaan hallituksen on lain, sääntöjen ja yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita. Arvioitaessa sitä, missä määrin hallitukselle on enää annettavissa ohjeita ja miten on suhtauduttava tähänastiseen doktriiniin, on tämän vuoksi aluksi paneuduttava lainmuutoksen taustakysymyksiin.

Hallituksen esityksen mukaan lakiteksti on muuttunut vain sanonnallisesti.[120] Lähemmin ei ole kerrottu, miksi kysymyksessä olisi ainoastaan tällainen muutos. Tätä olisi voitu perustella sillä, että yhdistyksen päätös voi sisältää ohjeitakin. Se ei kuitenkaan olisi argumenttina aivan vakuuttava. Kun

---

muutoksenhaku edellyttäisi sääntöjen mukaan tietyn jäsenten tai valtuutettujen vähemmistön asettumista etukäteen muutoksenhakuvaatimuksen taakse. Ks. *Halila – Tarasti* s. 212.

[118] Ks. *Halila – Tarasti* s. 213.

[119] Ks. YhdLE 15.2 §:ää ja sen johdosta HE 1988:64 s. 34 ja *Halila – Tarasti* s. 213.

[120] Ks. HE 1988:64 s. 56.

joudutaan pohtimaan ohjeidenantomahdollisuutta, ongelmana on juuri se, millaisia tavoitteita ja ohjeistuksia on sisällytettävissä hallitusta hierarkkisesti ylemmän tason päätöksentekoon. Yleiskielen mukaan ohjeissa on kysymys suuntaviivoista ja päätöksissä valinnasta eri vaihtoehtojen välillä. Sanonnallisestikin on näin tapahtunut ainakin vivahdemuutos, vaikka yhdistysoikeudellisessa kontekstissa pidettäisiin mahdollisena ohjeiden antamista YhdL 35.1 §:n perusteella päätöksenteon muodossa.

Lakiteknisesti saatetaan huomauttaa siitä, että hallitusta ylemmällä tasolla on mahdollista tehdä päätöksiä (ja antaa ohjeita) muutenkin kuin yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksessa. Päätöksiähän voidaan tehdä myös jäsenja liittoäänestyksessä. Siksi VYhdL 18.1 §:n konstruktio ei enää olisi ollut tarjolla lakitekstiä kirjoitettaessa. Laki olisi kuitenkin voitu muotoilla moitteettomasti, jos olisi ollut yhä halua puhua ohjeiden antamisesta hallitukselle.

Säädösmuutoksen taustalla voidaan tuoda esiin myös se, ettei nykyaikaisessa järjestötoiminnassa enää anneta hallitukselle ohjeita samassa määrin ja samalla tavalla kuin aikaisemmin. Hallituksen yläpuolella tehdään toki päätöksiä, jotka hallituksen on otettava huomioon. Niitä ei kuitenkaan formuloida nimenomaisesti ohjeiden muotoon. Tämäkään ei riitä selittämään lainmuutosta, koska järjestöissä on yhä tarvetta ohjeiden antamiseen. Ohjeiden merkitys on yleisesti ottaen kuitenkin vähentynyt, mikä vaikuttanee osaltaan doktriinin muotoutumiseen.[121]

Yleisyhteisöoikeudelliselta kannalta kiinnittyy yhdistyslakiuudistuksessa huomio siihen, että myös kymmenkunta vuotta aikaisemmin toteutetussa osakeyhtiölakiuudistuksessa säädöstekstistä poistettiin hallitukselle annettavia ohjeita koskeva kohta. Tämän ei selitetty olevan vain sanonnallinen muutos, jollainen se ei ollutkaan. Yhtiökokouksen ja hallituksen toimivaltajakoa oli muutettu radikaalisti, ja hallituksesta oli tullut yleistoimivaltainen orgaani. Siksi ei enää ollut perusteltua alleviivata laissa yhtiökokouksen mahdollisuutta antaa hallitukselle ohjeita.[122]

Olennaista kuitenkin on, että osakeyhtiön yhtiökokous voi yhä antaa ohjeita hallitukselle, joskaan ohjeiden sitovuus ei yleisesti ottaen ole aivan samanlainen kuin ennen.[123] Yhtäältä VYhdL 18.1 §:n ja YhdL 35.1 §:n ja toi-

---

[121] Ks. yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokouksessa tehtävistä ponsista *Riitesuo* s. 392–395. Ponsilla on lähinnä järjestöpoliittisia vaikutuksia erityisesti silloin, kun niiden toteuttamista seurataan systemaattisesti yhdistyksessä.

[122] Ks. *Taxell* 1983 s. 101 ja *Koski – af Schultén* I s. 382–383.

[123] Ks. erityisesti *Taxell* 1983 s. 102, jonka mukaan ohjeet eivät sido yksittäistapauksessa. Ks. samansuuntaisesti *Koski – af Schultén* I s. 383, jossa on alleviivattu sitä, etteivät ohjeet saa tehdä hallituksen asemaa epäitsenäiseksi. Ks. myös *Huttunen* 1984

saalta osakeyhtiöoikeudellisten säännösten vertailussa tällä on ainakin se merkitys, että yhdistyksen päätöksentekijöillä on yhä oikeus antaa hallitukselle ohjeita, vaikkei tästä ole mitään mainittukaan laissa. Eri asia on, mikä on ohjeiden oikeudellinen merkitys. Se ei yleisesti ottaen voine olla vähäisempi kuin se on osakeyhtiöoikeudessa sen perusteella, mitä toimivaltajaosta on hallituksen ja sen yläpuolella olevan tason välillä säädetty yhtäältä osakeyhtiölaissa ja toisaalta yhdistyslaissa. Tähän vertailuun nähden on oikeastaan vain kuriositeettiarvoa sillä, onko YhdL 35.1 §:ään kenties saatu malli osakeyhtiölaista. Näin on asian laita erityisesti siksi, ettei mitään sitä valottavaa dokumenttia ole esitettävissä päättelyn tueksi.

Yhdistyksen hallitukselle voidaan antaa sekä yleisluonteisia että yksittäistapaukselliseempia ohjeita. Erona kaupallisten yritysten toimintaan on yhdistyksissä se, että toiminta-ajatusta ja tavoitteita koskevat ohjeet sisältyvät usein päätöksentekijöiden vahvistamiin dokumentteihin kuten puolueohjelmaan. Yhdistyksessä samalla tavoin kuin muissakin yhteisöissä hallituksen on voitava tutkia, ovatko ohjeet lain tai sääntöjen mukaiset taikka ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa. Ohjeilla on mahdollista asettaa hallitukselle toiminnan rajoja, mutta niillä ei voida puuttua hallitukselle yksinomaisesti kuuluviin tehtäviin – käytännössä juoksevien asioiden hoitamiseen. Yleensäkään ei saa mennä niin pitkälle, että hallitus menettäisi itsenäisyytensä. Tämän osalta ei kysymys voine olla vain ohjeistuksen volyymista vaan myös sen sitovuudesta.

Yhdistysoikeudessakin saatetaan kysyä, voivatko hallitukselle annetut ohjeet olla niin yksityiskohtaisia, että hallitukselle ei jää päätöksenteossa vaihtoehtoa. Jos päätöksentekijöiden ei sallita pidättävän itselleen hallitukselle lain tai sääntöjen mukaan yksinomaisesti kuuluvia tehtäviä, heillä ei voine olla oikeutta antaa tällä kohdealueella sitovia ohjeitakaan. Olisi nurinkurista, jos tulokseen ei päästäisi pidättämällä päätöksenteko itsellään mutta yksityiskohtaisilla ohjeilla kylläkin.[124] Eron tekeminen ei käy näiden tilantei-

---

s. 30–31, jossa ei ole varsinaisesti otettu kantaa ohjeiden sitovuuteen. Huttunen on tyytynyt toteamaan, että ohjeita voidaan antaa sellaisissakin asioissa, joissa hallituksella on yksinomainen toimivalta. Näin on asian laita yhdistyksissäkin. Ks. *Halila – Tarasti* s. 220. Vrt. Huttusen kantaa aikaisemman lain ajalta: »Säännöksen (VOYL 38.1 §:n) nojalla yhtiökokous voi antaa hallitukselle kuinka yksityiskohtaisia edustamista ja hallintotehtäviä koskevia ohjeita hyvänsä». Ks. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.1 s. 6. Taxell oli tuolloin asiasta toista mieltä. Ks. *Taxell* 1963 s. 23.

[124] Ks. *Halila – Tarasti* s. 219–220, jonka mukaan ohjeet eivät ole sitovia mutta niillä on mahdollista asettaa linja hallitukselle yksinomaisestikin kuuluvissa asioissa. Samantyyppisesti on asiaa tarkasteltu myös Skandinavian maiden oikeudessa. Ks. *Woxholth* s. 195–196, *Hasselbalch* s. 141 ja *Hemström* 1988 s. 57.

den välillä siinäkään, miten hallitus voi tutkia päätöksen tai ohjeiden lain tai sääntöjenmukaisuuden. Onpa kysymys täytäntöönpanotoimista tai ohjeista, hallituksen on tutkittava, onko menetelty lakia ja sääntöjä noudattaen.

Ainakin yleisesti ottaen on lähdettävä siitä, että hallituksen on pyrittävä noudattamaan sille annettuja ohjeita. Niiden sivuuttaminen voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen, jos yhdistykselle on aiheutettu vahinkoa. Päätöksen pätemättömyyttä ei sen sijaan voitane perustaa siihen, ettei ohjeita ole noudatettu. Jos päätöksentekijöillä ja hallituksella on rinnakkainen toimivalta, ohjeet voivat olla miten yksityiskohtaisia tahansa. Jos näin ei ole asian laita, hallitukselle on jäätävä liikkumavaraa oman päätöksensä tekemisessä.[125]

8. Jäsenten mahdollisuudesta saada asioita päätöksentekijöiden ratkaistavaksi

Toimivaltajakoon yhdistyksissä vaikuttaa myös se, millä tavoin yhdistyksen jäsenet voivat vaikuttaa haluamiensa asioiden käsiteltäväksi tulemiseen yhdistyksessä. Siltä osin kuin kysymys on kokousmenettelyyn liittyvistä seikoista kuten aloitevallan käyttämisestä sekä muista jäsenen perusoikeuksista, ongelmat joudutaan tässä sivuuttamaan.[126] Huomio on syytä kiinnittää toimivaltajakoon lähemmin liittyviin seikkoihin.

Yhdistyksen jäsenillä ei ole aloitevallan eikä muiden seikkojen perusteella lakiin perustuvaa oikeutta vaikuttaa hallituksen ja sitä alemman tason päätöksentekomenettelyyn. Säännöissä voitaneen sen sijaan määrätä siitäkin, että hallituksen on otettava käsiteltäväkseen jäsenten tekemiä aloitteita. Yhdistyslaissa on pyritty varmistamaan se, että jäsenistö voi kontrolloida sääntömääräisen päätöksenteon hoidetuksi tulemista. YhdL 20–22 §:ssä on säädetty siitä, että yksikin yhdistyksen jäsen voi vaatia yhdistyksen tai valtuutettujen sääntömääräisen kokouksen pitämistä tai sääntöperusteisen määrättynä aikana toimitettavan jäsen- tai liittoäänestyksen järjestämistä. Lakiin perustuvat oikeudet on annettu tässä vain yhdistykseen suorassa jäsensuhteessa oleville. Liiton henkilöjäsenet eivät voi tällaisia vaatimuksia esittää, jos he eivät ole suoraan liiton jäseniä. Poikkeusta ei ole tehty edes liittoäänestyksen osalta, vaikka liiton henkilöjäsenet ovat siinä äänioikeutettuja.[127]

---

[125] Ks. yleisesti yhteisöoikeudessa esim. *Johansson* s. 152 ja *Mallmén* s. 211. Ks. erityisesti yhdistysoikeudesta *Hemström* 1975 A s. 10:27.

[126] Ks. asiasta *Riitesuo* s. 22–26.

[127] Ks. *Halila – Tarasti* s. 258–259.

YhdL 20–22 §:t on laadittu siten, että asiaa koskevat säännökset vaikuttavat ehdottomilta. Mikään ei viittaa siihen, että säännöissä olisi mahdollista laajentaa niiden piiriä, joilla on oikeus vaatia sääntömääräisen päätöksenteon järjestämistä. Huomio kiinnittyy myös siihen, ettei yhdistyksen jäsenilläkään ole lain mukaan oikeutta vaatia kertaluonteisten asioiden päättämistä jäsen- tai liittoäänestyksessä. Tämä voisikin olla käytännössä hankalaa erilaisten sääntötulkintatilanteiden syntymisen myötä. Olennaista on toimivaltajaon kannalta se, ettei jäsenten oikeutta vaatia sääntömääräisen päätöksenteon järjestämistä ole katsottu tarvittavan säännellä aukottomasti.

Muun kuin sääntömääräisen päätöksenteon vaatiminen ei ole jäsenoikeus siinäkään määrin kuin mahdollisuus sääntömääräisen päätöksenteon aikaansaamiseksi. Tämän mukaisesti yhdistyksen ylimääräisen kokouksen koolle kutsumista voi vaatia menestyksellisesti vain jäsenten vähemmistö mutta ei yksittäinen jäsen. Järjestelyä voidaan puoltaa sillä, ettei kustannuksiltaankin usein kallista yhdistyksen kokousta ole syytä järjestää, jos asia kiinnostaisi vain hyvin pientä osaa jäsenistöstä. Toimivaltajaon kannalta on merkittävää se, ettei YhdL 21 §:n mukaan jäsenillä ole oikeutta saada kutsutuksi koolle valtuutettujen ylimääräistä kokousta. Tätä saatetaan perustella sillä, ettei ole aiheellista pitää kokousta, jota hallitus täytäntöönpanevana orgaanina ei pidä tarpeellisena ja jota koskevan vaatimuksen taakse ei ole saatu valtuutettuja itseäänkään. Jos yhdistyksen organisaatiossa ei ole yhdistyksen kokousta, jäsenet eivät voi yksimielisinäkään vaatia muun kuin säännöissä määrätyn päätöksenteon järjestämistä. Mitään sellaista yleistä toimivaltajakoa koskevaa periaatetta ei näytä olevan olemassa, jonka vuoksi laissa omaksuttua järjestelyä ei saatettaisi pitää hyväksyttävänä.[128]

---

[128] Ks. *Halila – Tarasti* s. 257.

8 § Hallituksen toimivalta

A Tehtävät ja asema organisaatiossa

1. Päätöksen tekeminen ja asioiden hoitaminen

Yhdistyksen hallituksen tehtävänkuvasta on säädetty YhdL 35.1 §:ssä seuraavasti:

> »Yhdistyksessä on oltava hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä. Hallituksen on lain ja sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita. Hallitus edustaa yhdistystä».

Siteeratusta lainkohdasta ilmenevät hallituksen asemaan kuuluvat piirteet samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevista säädöksistä yleensäkin. Hallituksella on sekä toimivalta että kelpoisuus yhdistyksen toimielimenä.[1] Edellistä osoittaa laissa asioiden hoitaminen ja jälkimmäistä yhdistyksen edustaminen. Toimivaltajakotutkimuksessa sivuutetaan kelpoisuus eli valta edustaa yhdistystä. Tämän mukaisesti ei paneuduta siihen, miten hallitus kollektiivina tai yksittäinen hallitukseen kuuluva henkilö voi nimenkirjoittajana tai muulla tavoin edustaa yhdistystä (ja joutua toimistaan vahingonkorvausvelvolliseksi yhdistystä tai sivullista kohtaan).[2] Tutkimuksen

---

[1] Ks. yhdistysten osalta esim. *Halila – Tarasti* s. 383–384 ja yleisesti yhteisöoikeudessa *Taxell* 1946 s. 30–94. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jää se, miten hallituksen roolia saatetaan yleisesti luonnehtia yhteisöhallinnossa. Kuriositeettina saatetaan kuitenkin mainita, miten Taxell on päätynyt eri teorioita ja niiden puutteita tarkasteltuaan siihen, että osakeyhtiön hallitukseen sopii parhaiten ilmaisu sui generis. Ks. *Taxell* 1946 s. 78.

[2] Ks. kysymyksenasettelusta yhä huomionarvoisesti 1960-luvun osakeyhtiöjuridiikasta *Kyläkallio* 1963 s. 214–220 ja *Taxell* 1963 s. 80–102.

tässä jaksossa keskitytään otsikon mukaisesti siihen, mikä on hallituksen toimivalta toimielimenä. Hallitukseen kuuluvien henkilöiden (mahdollista) toimivaltaa tarkastellaan jäljempänä seuraavassa jaksossa. Analyysin pohjana on pitkälti yhdistyksen asioiden hoitamista koskeva YhdL 35.1 §, mutta huomiota on tietenkin kiinnitettävä myös muihin hallituksen toimivaltaa sääntele viin yhdistyslain kohtiin.

Hallituksen toimivallan tutkimisessa on pyrittävä tekemään ero toimivallan ja siihen liittymättömien hallituksen tehtävien välillä. Hallituksen tehtäviin kuuluvat mm. vastaaminen jäsenten kysymyksiin yhdistyksen kokouksissa ja muukin informaatiovelvollisuus, yhdistyksen omaisuudesta huolehtiminen ja henkilökunnan valvominen sekä päätösten täytäntöönpaneminen. Tällaisten tehtävien perustana on erityissäännösten puuttuessa lähinnä YhdL 35.1 §:n yleissäännöksessä tarkoitettu yhdistyksen asioiden hoitaminen.

On ehkä osaksi makuasia, mitä seikkoja luokitellaan oikeussäännösten systematisoinnissa kyseisistä hallituksen tehtävistä toimivaltajakoa koskevan tarkastelun piiriin. Kysymyksenasettelussa on kuitenkin olennaista se, että keskitytään toimiin, joissa tehdään yhdistyksen päätös tai yhdistyksessä vaikuttava kannanmääritys ja joissa joudutaan tarkastelemaan toimivallan rajautumista hallituksesta ylös- tai alaspäin.[3]

YhdL 35.1 § koskee hallituksen yleistä tehtävänkuvaa tavalla, johon ei toimivaltajakoa tutkittaessa saada kovin paljon kiinnekohtia lain sanamuodosta. Muiden hallituksen toimivaltaan mahdollisesti vaikuttavien legaalinormien tutkimisessa on suuremmassa määrin kysymys perinteiseen juridiikkaan kuuluvasta säädöstekstiin perustuvasta oikeussäännösten systematisoinnista ja tulkinnasta. Tässä tapauksessa on tunnistettava hallituksen toimivaltaan vaikuttavat legaalinormit ja eriteltävä niiden sisältöä erityisesti normien ehdottomuuden ja tahdonvaltaisuuden kannalta.

Ongelmattomimmilta vaikuttavat YhdL 61 §:n tyyppiset lainkohdat. Tämän pykälän mukaan yhdistyksen omaisuuden luovuttamisesta konkurssiin päättää yhdistyksen hallitus, joten hallituksella on lainkohdassa tarkoitettu

---

[3] Vrt. Taxellin tehtävänasettelua tämän väitöskirjassa *Taxell* 1946 s. 88–89, jossa on suljettu pois tosiasialliset toimet. Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 394–398, jossa hallituksen tehtäviä on tarkasteltu systematisoimatta niitä. Ks. samansuuntaisesti esim. *Woxholth* s. 275–291. Ero osakeyhtiöoikeuteen on siinä, että yhdistysoikeudessa ei ole mahdollista tehdä perusteellista tehtävien luettelointia ja siten systematisointiakin, kun laissa on asiasta vähemmän säännöksiä. Vrt. erityisesti *Kyläkallio* 1987 s. 337–343. Ks. myös *Toiviainen* 1988 s. 227 ss.

asema, yksinomainen toimivalta.[4] Jäseneksiottamista koskevan YhdL 12 §:n ja jäsenen erottamista koskevan YhdL 15.1 §:n osalta tilanne on taas monimutkaisempi. Edellisen mukaan jäseneksi hyväksymisestä päättää hallitus, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Tutkimuksessa kiinnittyy huomio siihen, mitkä ovat tahdonvaltaisuuden rajat. Jälkimmäisen lainkohdan mukaan jäsenen erottamisesta päättää yhdistys kokouksessaan, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Tämänkin lainkohdan tulkinnassa on kysymys yleisten toimivaltajakoa koskevien periaatteiden soveltamisesta, kun pyritään selvittämään hallituksen toimivaltaa. Siitähän ei ole kyseisessä pykälässä lainkaan nimenomaista mainintaa.

Hallituksen toimivallan määräytyminen perustuu usein siihen, katsotaanko konkreettisessa tilanteessa olevan kysymys YhdL 35.1 §:ssä tarkoitetusta yhdistyksen asioiden hoitamisesta. Päätelmiä ei voida niinkään perustaa siihen, mitä tämä käsite merkitsee yleiskielessä, eikä muutenkaan sanojen valööriin. Olennaista on, mikä on käsitteen merkitys esillä olevassa oikeudellisessa yhteydessä. On selvitettävä, miten erityisesti lain esityöt, oikeus- ja järjestökäytäntö sekä doktriini ovat muovanneet sen sisältöä. Yksittäistapauksissa voi olla paljolti kysymys siitä, että eri suuntiin käyvien argumenttien punninnan myötä tapaus kategorisoidaan tai ollaan kategorisoimatta yhdistyksen asioiden hoitamiseksi. Rajanvedosta päätöksenteon ja yhdistyksen asioiden hoitamisen välillä on otettava lukuun se, mitä edellisessä luvussa on esitetty yhdistyksen päätöksenteon käsitesisällöstä. Asioiden hoitaminen voi olla alisteista päätöksenteolle, kun sen on tapahduttava yhdistyksessä mahdollisesti tehtyjen päätösten mukaisesti.

Vuosisatamme alkupuolella saatettiin esittää, ettei hallitus voi toisin kuin jäsenet ja valtuutetut tehdä päätöksiä vaan ainoastaan hoitaa yhdistyksen asioita.[5] Jo vanhan yhdistyslain toimivaltajakoa koskevia säännöksiä sovellettaessa kanta lieveni siihen muotoon, että hallitus voi tehdä varsinaisia päätöksiä vain laissa erikseen mainituissa tapauksissa.[6] Tällainenkaan luonnehdinta ei ole ollut ainakaan pitkään aikaan todellisuuspohjainen huomioon ottaen se, miten hallituksen ja päätöksentekijöiden toimivaltajako on ollut jär-

---

[4] YhdL 40.2 §:n mukaisesta purkautumisesta päättäneen yhdistyksen selvitysmiehillä on oikeus luovuttaa yhdistyksen omaisuus konkurssiin. Tässä tutkimuksessa ei lähemmin käsitellä selvitystoimiin liittyviä toimivaltajakokysymyksiä. Ks. kuitenkin *Halila – Tarasti* s. 447–448.

[5] Ks. yhdistysoikeuden kehittymisen kannalta edellä s. 128. Kehityssuunta on ollut samantyyppinen osakeyhtiöoikeudessa. Ks. siitä esim. *Taxell* 1946 s. 41–42.

[6] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 66–67.

jestettävissä ja yhdistystoiminnassa järjestettykin.[7] Lain erityissäännöksissä hallituksen toimivaltaan uskotut asiat kuten jäsenten hyväksyminen tai yhdistyksen omaisuuden luovuttaminen konkurssiin eivät välttämättä eroa luonteeltaan niistä asioista, jotka saattavat YhdL 35.1 §:n myötä olla luettavissa hallituksen toimivaltaan.[8]

Hallituksen toimivallan määräytymisessä on merkittävää se, etteivät YhdL 16 §:ssä tarkoitettu päätöksenteko ja YhdL 35.1 §:n mukainen yhdistyksen asioiden hoitaminen ole toisiaan poissulkevia. YhdL 35.1 §:n mukaiseen toimintaan on nyttemmin sisällytettävissä muutakin kuin (juoksevaa) hallintoa, ja jäsenet tai valtuutetut voivat päättää osaksi samoista asioista kuin hallituskin. Kun lähdetään siitä, että yhdistyslaissa ja yhdistyksen säännöissä määrätty toimivaltajako on sitova, on merkitystä kuitenkin myös sillä, miten ymmärretään yhdistyksen asioiden hoitaminen tai säännöissä usein käytetty ilmaisu *juoksevat asiat*. Tämä määritys ei tosin ole yleisellä tasolla helposti suoritettavissa, jos tavoitteena on edes jonkinlainen ilmaisuvoimaisuus. Harkinnoille ei saada tukea osakeyhtiöoikeudestakaan, koska osakeyhtiölaissa olevat ilmaisut *yhtiön johto* ja *yhtiön hallinto* tarkoittavat eri asioita kuin yhdistyksen asioiden hoitaminen ja sen suhde yhdistyksen päätöksentekoon. Yhdistysoikeudessa on mm. Skandinavian maiden yleisesityksissä katsottu, ettei hallituksen tehtävänkuvaa voida määritellä kovin hyvin yleisellä tasolla eikä luokitella kohta kohdalta.[9]

Pyrittäessä määrittämään oikeustutkimusta varten sitä, mitä yhdistyksen asioiden hoitaminen YhdL 35.1 §:ssä tarkoittaa, voidaan lähtökohdaksi ottaa lain esityöt. Hallituksen esityksessä ei ole pyritty määrittelemään tai luon-

---

[7] Vertailun vuoksi saatetaan mainita seikka, jonka luulisi jo olevan oppihistoriallinen reliikki yhdistyksen hallituksen osalta mutta joka yhä näkyy putkahtavan esiin. Norrin ja Palsalan mukaan hallituksessa on edellytettävä kaikkien yksimielisyyttä, jos päätöksentekotavasta ei ole määrätty mitään säännöissä. Ks. *Norri – Palsala* 1989 s. 122. Tähän päätelmään on aihetta yhtä vähän yhdistys- kuin yhtiöoikeudessakin. Ks. *Toiviainen* 1988 s. 193–197 ja siellä mainittua kirjallisuutta, *Merikoski – Kurkela* s. 97 ja *Halila – Tarasti* s. 401 sekä ulkomaan yhdistysoikeuden osalta esim. *Hasselbalch* s. 153 ja *Woxholth* s. 286. Ks. myös siitä, mitä toimivaltajaon todellisuuspohjaisuutta koskevassa keskustelussa on tullut esiin Ruotsissa, *Johansson* s. 150–151. Johansson arvioi esitettyjä näkökohtia siitä, että osakeyhtiöissä hallitus tekisi päätökset ja yhtiökokous käyttäisi kontrolloivaa valtaa. Niin yhtiö- kuin yhdistysoikeudellisessakin toimivaltajakotutkimuksessa on kuitenkin osattava kiinnittää huomiota sekä hallituksen toimivallan äärirajoihin että siihen, millaisia päätöksiä hierarkkisesti ylempi taso voi halutessaan tehdä.

[8] Ks. perinteisestä lähestymistavasta esim. KM 1984:1 s. 255, jossa katsotaan vain erityissäännöksissä tarkoitettujen asioiden sisältävän päätöksentekoa.

[9] Ks. esim. *Woxholth* s. 277–279, *Hasselbalch* s. 156–157 ja *Hemström* 1988 s. 70.

nehtimaan yleisesti yhdistyksen asioiden hoitamista, vaan on tyydytty kertomaan esimerkein siihen kuuluvia tehtäviä.[10] Yhdistyslakikomitean mietintö oli tältäkin osin seikkaperäisempi. Sen mukaan yhdistyksen asioiden hoitamisella tarkoitetaan yhdistyksen hallintotehtävien hoitamista. Mietinnön mukaan hallintotehtävien alaa ei voida osoittaa yleisin säännöin niin, että niiden perusteella olisi ilman muuta todettavissa, kuuluuko jokin toimi hallituksen toimivaltaan.[11] Juuri tämä on ollut syynä siihen, ettei yhdistyksen hallintotehtävien alaa pyrittykään määrittämään doktriinissa yleisesti ja ettei hallituksen toimivallan rajoja ole liioin piirretty sen mukaan, mitä yhdistyksen asioiden hoitamisella saatetaan yleisesti ymmärtää.

Tilanne on ollut muualla yhteisöoikeudessa hieman samantyyppinen kuin yhdistysoikeudessa.Osakeyhtiölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksessa ei ole voitu positiivisesti ilmaista, mitä juoksevaan hallintoon sisältyy.[12] Niinpä esimerkiksi Taxell ei ole tämänkään vuoksi määritellyt yleisesti yhtiöhallintoa vaan on tyytynyt luettelemaan siihen kuuluvia tehtäviä.[13] Aro ei liioin ole säätiöitä koskevassa väitöskirjassaan määritellyt säätiön hallintoa vaan on eritellyt kohta kohdalta säätiön hallituksen toimivaltaa.[14] Wilhelmsson ja Jääskinen ovat puolestaan kertoneet henkilöyhtiöiden hallintoon kuuluvan moninaisia toimenpiteitä, joista he ovat maininneet muutamia esimerkkejä. He ovat niin ikään tehneet esimerkein selkoa toimenpiteistä, joiden he eivät katso kuuluvan yhtiöhallintoon.[15]

Toiviainen on selvittänyt väitöskirjassaan laajasti sitä, miten yhtiön johto ja hallinto on määritelty niin meillä kuin muuallakin yhtiöoikeudessa. Tämä antaa aiheen olla toistamatta samaa tässä tutkimuksessa. Toiviaisen teoksen viitteissä oleviin lähteisiin tutustumalla saa kuvan käydystä keskustelusta.[16] Toiviainen on ilmaissut tavoittelevansa itse juridiselta käsitteistöltä tässäkin

---

[10] Ks. HE 1988:64 s. 56–57.

[11] Ks. KM 1984:1 s. 255–256.

[12] Ks. HE 1977:27 s. 52.

[13] Ks. *Taxell* 1983 s. 69–70. Ks. lähemmin Taxellin väitöskirjassa olevia yhtiöhallinnon määrityksiä, *Taxell* 1946 s. 81, 106–107 ja 118–119. Periaatehakuisena tutkijana Taxell on tässäkin vältellyt eksakteja määrityksiä ja tyytynyt suuntaviivoihin. Vrt. tämän johdosta oppihistoriallisesti kiintoisaa *Palmgren* JFT 1946 s. 317–319, jossa on kaivattu selkeämpiä sääntöjä ja liike-elämän tarpeiden huomioon ottamista kysymyksenasettelun konkretisoinnissa. Ks. myös osuuskuntaoikeudesta *Mallmén* s. 180, jossa on viitattu Taxellin määritykseen.

[14] Ks. *Aro* 1971 s. 206 ss.

[15] Ks. *Wilhelmsson – Jääskinen* s. 76.

[16] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 198–230. Toiviainen on jakanut tutkijat kolmeen ryhmään sen mukaan, miten nämä ovat määritelleet yhtiön johdon ja yhtiön hallinnon. Ainakin

tapauksessa mahdollisimman suurta täsmällisyyttä ja selkeyttä sekä riittävää yksityiskohtaisuutta. Hän määrittelee yhtiöhallinnon »prosessiksi, jossa yhtiötä ohjataan sen muodollisen rakenteen toiminnalla yhtiön ulkoisissa normeissa määrätyn työnjaon sääntelemänä yhtiöintressin mukaisesti sen tavoitteiden saavuttamiseksi».[17]

Prosessina osakeyhtiön hallinto käsittää Toiviaisen mukaan ne erilaiset oikeudelliset ja tosiasialliset ratkaisut, jotka tähtäävät yhtiön toiminnan suunnitteluun, ohjaukseen, sopeuttamiseen ja valvontaan.[18] Yhtiön juoksevaa hallintoa luonnehtiessaan Toiviainen on päätynyt siihen, että joustavana normina määräys juoksevasta hallinnosta saa yksityiskohtaisen sisältönsä muista seikoista kuin kirjoitetun lainsäädännön normeista.[19] Edelleen hän on esittänyt, että joustavana normina määräys juoksevasta hallinnosta toimitusjohtajan aseman sisältönä saa merkityksensä ensi sijassa yhtiökohtaisesti ja että tärkeimmät muuttujat ovat yhtiön tarkoitus ja toimiala, sen koko, toimintojen todellinen suuntautuminen ja yhtiössä vakiintunut käytäntö.[20]

Toiviaisen erittelyt ja muiden tutkijoiden käsitysten esittely herättävät kaksi yleistä kysymystä: onko yleiskäsitteen tasolla aiheellista lähteä paneutumaan lainkaan toimivaltajako-ongelmiin ja saattaako tämän myötä doktriiniin tulla teoreettisesti ja lainopillisestikin ongelmallista ainesta, joka kenties alkaa elää omaa elämäänsä. Yleisesti ottaen vaikuttaa hänen esittämänsä juoksevan hallinnon määrittely sikäli käyttökelpoiselta, että samoja lähtökohtia voidaan käyttää yhdistysoikeudessakin. Yhdistyksen säännöissä viljellään useinkin ilmaisuja juokseva hallinto tai juoksevat asiat määriteltäessä joko hallituksen tai osaksi sitä alemmanasteisten orgaanien tai (toimi)henkilöiden asemaa ja tehtäviä. Määritys ei ole erityisen ilmaisuvoimainen, eikä tällainen disponoiminen juuri vaikuta toimivaltajakoon yhdistyksessä. Konkreettisissa tilanteissa on pyrittävä siksi selvittämään, mitä se merkitsee tarkasteltavana olevassa yhdistyksessä tai yhdistystyypissä. Estettä ei silti ole tällaisten määräysten käyttämiseen yhdistyksen säännöissä ja muissa disponoinneissa.

---

joissain tapauksissa on kuitenkin kysymyksenalaista, mihin kategorisointi perustuu. Niinpä Aro on Taxellin teoksesta laatimassaan arvioinnissa pelkästään selostanut Taxellin näkemyksiä. Siitä huolimatta hänet on tämän perusteella luokiteltu henkilöksi, joka käyttää perusteluina muita kuin juridisia argumentteja. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 205 ja *Aro* DL 1986 s. 199.

[17] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 215.

[18] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 215.

[19] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 240.

[20] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 243.

Esillä olevassa tutkimuksessa ei kaiken kaikkiaan näytä tarpeelliselta käydä määrittelemään tai luonnehtimaan enempää kuin jo on tehty yhdistyksen hallituksen yleistä tehtävänkuvaa, yhdistyksen asioiden hoitamista tai juoksevaa hallintoa.[21] Oikeudellisesti relevantteja kiinnekohtia ei ole tähän riittävästi tarjolla, niin kuin yhdistyslakikomitean mietinnöstä ilmenee. Olennaista on, mihin hallituksen toimivalta saattaa yltää; vain poikkeustapauksissa on merkitystä sillä, luonnehditaanko toimivalta asioiden hoitamiseksi vai päätöksenteoksi.

2. Legaalinormit ja lain esityöt doktriinin perustana

Edellä on tehty selkoa siitä, miten hallituksen asema on kehittynyt yhdistyslakiuudistuksen myötä lain yleissäännösten osalta. Kysymyshän oli siitä, missä määrin hallituksen on noudatettava päätöksentekijöiden antamia ohjeita, kun tästä ei enää puhuta laissa toisin kuin aikaisemmin. Hallituksen asemaa tarkasteltaessa esitykseen ei ole doktriininmuodostuksen kannalta lisättävää muuta kuin selvitys siitä, missä määrin hallituksen on mahdollisesti oma-aloitteisesti alistettava asioita päätöksentekijöiden ohjeiden saamiseksi. Tähän palataan jäljempänä. Ohjeiden sitovuuteen ei hallitusta koskevassa lainopissa ole tuotu uutta lainuudistuksen toteuduttua.

Yhdistyslain erityissäännöksissä hallituksen toimivaltaa on sekä täsmennetty että muutettu muutamissa tärkeissä asiakysymyksissä. Linjaavia muutoksia ei ole kuitenkaan haviteltu. Erityisesti yhdistyslakikomiteassa pyrittiin sääntelytiheyttä varovasti lisäämällä lähinnä vain säilyttämään olemassa jo ollut oikeustila ja siis pysyttämään hallituksen toimivalta sellaisena, mihin se oli käytännössä kehittynyt.[22] Tämä koski myös YhdL 35.1 §:ään perustuvaa toimivaltaa. Tarkoituksena oli kartan saaminen vastaamaan aikaisempaa paremmin maastoa, niin kuin yhdistyslakikomitean puheenjohtaja Esko Rekola pyrkimystä osuvasti luonnehti komitean kokouksissa. Tässä tapauksessa niin kuin liittosuhteidenkin sääntelyn osalta on kuitenkin olennaista se, päädytäänkö myös oikeusdogmatiikan keinoin

[21] Skandinavian maissa on pyritty tekemään yhdistyksen asioiden hoidon käsitealan määrittelyssä ero sen mukaan, onko kysymys ammattimaisesti johdetusta vai harrastusjärjestöstä. Ks. esim. *Woxholth* s. 254 ja 258 ja *Hasselbalch* s. 155. Suomessa ei ole yleisellä tasolla menetelty tällä tavoin kenties siksi, että meillä yhdistystoimintaa sääntelee kaikkia yhdistyksiä koskeva yleislaki.

[22] Ks. KM 1984:1 s. 255–256.

eli oikeussääntöjä systematisoimalla ja tulkitsemalla siihen, mitä on tavoiteltu.[23]

Hallituksen esityksessä on yhdistyksen hallituksen toimivaltaa luonnehdittu mm. seuraavasti:

> »Hallitukselle kuuluu päätösten toimeenpano, ja itsenäistä päätösvaltaa sillä voi periaatteessa olla vain sikäli kuin päätösvaltaa on sille laissa, yhdistyksen säännöissä tai yhdistyksen päätöksillä annettu. Hallitus ei siten ole yhdistyksen yleistoimivaltainen toimielin. Yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvina tehtävinä voidaan yhdistyksen päätösten täytäntöönpanon lisäksi mainita yhdistyksen omaisuuden hoitaminen, asioiden valmistelu päätöksentekoa varten, yhdistyksen kokousten ja mahdollisten muiden päätöksentekotilaisuuksien järjestäminen, yhdistyksen palkatun henkilöstön ja virkailijoiden valitseminen ja valvonta sekä yhdistyksen suhteiden hoitaminen muihin järjestöihin ja ulkopuolisiin tahoihin. – – – Yhdistyksen hallitukselle ei voida edes yhdistyksen säännöissä antaa päätösvaltaa asioissa, joiden ratkaiseminen lain mukaan kuuluu jäsenistölle tai mahdollisille valtuutetuille. – – – Hallituksen päätettäväksi ei myöskään voida siirtää muita yhdistystä koskevia merkittäviä asioita kuten esimerkiksi yhdistyksen liittyminen toimialan kannalta tärkeän keskusjärjestön jäsenyhdistykseksi. Muilta osin asioista päättäminen voi kuulua hallitukselle joko sääntömääräysten, yhdistyksen päätösten taikka vakiintuneen yhdistyskäytännön nojalla.»[24]

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisiin perusteluihin ei sinänsä ole huomauttamista. Niissä ei kylläkään ole selvitetty sitä, miksi on ehdotettu niin kuin on ehdotettu, vaan on keskitytty merkityssisällön antamiseen säännösehdotuksille. Tarkkaan katsoenkaan perusteluista ei hevin löydä sisäisiä ristiriitaisuuksia tai kohtia, jotka eivät olisi sopusoinnussa säädösehdotuksen kanssa. Tosin saatetaan huomauttaa siitä, että edellä siteeratun tekstin ensimmäisessä virkkeessä luetellaan seikat, joiden perusteella hallituksella voi periaatteessa olla itsenäistä päätösvaltaa mainitsematta vakiintunutta yhdistyskäytäntöä. Sen on tekstin viimeisessä virkkeessä kuitenkin kerrottu voivan johtaa hallitukselle kuuluvaan toimivaltaan muissa kuin merkittävissä

---

[23] Komiteatyön pohjana oli muistio 9.10.1980/Heikki Halila, »Toimivaltajako yhdistyksissä», jonka sivuilla 9–14 käsiteltiin hallituksen toimivaltaa tekemättä radikaaleja uudelleenarviointeja. Komitean kokouksessa 14/1982 (25.11.1982) vahvistettiin alustavasti hallitusta koskevan pykälän sanamuoto. Se ei enää muuttunut toimivaltajaon osalta. Pöytäkirjan mukaan ei toimivaltajaosta keskusteltu lainkaan. Taustamuistiossa oli mainittu, ettei silloiseen lakiin ole tulossa sisältöä koskevia muutoksia. Pöytäkirjaamattomat keskustelut vaikuttivat kuitenkin siihen, miten komiteanmietintöön muotoiltiin perusteluja.

[24] Ks. HE 1988:64 s. 56–57.

asioissa. Sanoilla saivarrellen olisi mahdollista todeta, että hallituksen esityksen mukaan yhdistyksen hallitukselle ei *periaatteessa* voi kuulua toimivaltaa vakiintuneenkaan yhdistyskäytännön perusteella mutta että tämän on kuitenkin selitetty olevan (*käytännössä*) mahdollista.

Hallituksen esitystä saatetaan tulkita myös niin, että »asioista päättämisellä» tarkoitetaan siteeratun tekstin lopussa asioita, jotka on edellä tässä tutkimuksessa lausutun valossakin mahdollista lukea YhdL 35.1 §:n piiriin eli yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Tämän mukaisesti vakiintunut järjestökäytäntö nyansoisi osaltaan sitä, mikä on lain (YhdL 35.1 §:n ja mahdollisesti muidenkin lainkohtien) mukaan hallituksen toimivalta. Sanoilla voidaan leikkiä myös siinä, mikä on itsenäinen päätösvalta, josta puhutaan siteeratun kappaleen alussa, ja päättäminen muilta osin, josta puhutaan kappaleen lopussa.

Olennaista hallituksen esityksen perusteluissa ei ole se, mitä yksittäisissä virkkeissä on sinänsä sanottu, vaan perustelujen yleisilme ja sanoma. Niitä ilmentää huomattava varovaisuus. On kerrottu, millaisten reunaehtojen täyttyessä hallituksella voi olla päätösvaltaa, ja tuotu esimerkein ja yleislausumin esiin tilanteita, joissa hallituksella ei ole toimivaltaa. Selkoa ei tehdä järjestökäytännön sisällöstä eikä siitä, mihin suuntaan se on kehittynyt. Tältä osin hallituksen esitys poikkeaa yhdistyslakikomitean mietinnöstä.

Mietinnössä mainittiin, että yhdistystoiminnan kehittyminen on johtanut hallituksen aseman jatkuvaan korostumiseen yhdistyksen organisaatiossa. Hallituksen on kerrottu joutuvan tekemään usein yhdistyksen kannalta kauaskantoisiakin ratkaisuja, kun yhdistyksen kokousta ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan kutsua koolle ratkaisemaan yksittäisiä asiakysymyksiä. Mietinnössä on edelleen todettu, miten hallituksen aseman vahvistuminen on ollut yleisyhteisöoikeudellinen ja miten tämä on toteutettu osakeyhtiölakiuudistuksessa. Järjestötoiminnan kansanvaltaisuustavoitteen on kuitenkin kerrottu olleen toimivaltajakoehdotuksia valmisteltaessa painavampi argumentti kuin päätöksenteon tehokkuusvaatimus taloudellisissa kysymyksissä. Siksi ei tämän mukaan osakeyhtiölain sääntelyä otettu yhdistyslakiehdotuksen valmistelussa esikuvaksi.

Komiteanmietinnön mukaan sääntelytavoitetta ei kuitenkaan käy soveltaminen niin, että se olisi ristiriidassa järjestötoiminnan vaatimusten kanssa. Käytännössä tämän on kerrottu merkitsevän hallituksen aseman tosiasiallista lujittumista. Viime kädessä oikeuskäytännön ja sen puuttuessa järjestökäytännön varaan jää mietinnön mukaan se, mitä hallituksen toimivaltaan voi kuulua yhdistyksen asioiden hoitajana. Komiteanmietinnön mukaan »järjestökäytännössä on viime aikoina voitu hyväksyä sellainen linjaus, että yhdis-

tyksen hallituksen toimivaltaan yhdistyksen asioita hoidettaessa kuuluvat yleensä kaikki ne normaalin järjestötoiminnan toiminnot, jotka eivät lain mukaan vaadi yhdistyksen kokouksen päätöstä.»[25]

Yhdistyslakikomitean mietinnössä ja hallituksen esityksessä ei ole ristiriitaa, eikä niissä puhuta mistään asiasta eri tavoin. Hallituksen esityksessä on toistettu komiteanmietinnön esimerkkejä ja yksityiskohtaisia linjauksia. Komiteanmietinnön ja hallituksen esityksen sanomat poikkeavat kuitenkin selvästi toisistaan. Hallituksen esityksessä on painotettu sitä, mitä yhdistyksen hallitus ei saa tehdä, eikä siinä ole tehty selkoa järjestökäytännön sisällöstä. Komiteanmietinnössä puolestaan korostettiin sitä, miten pitkälle hallituksen toimivalta saattaa ulottua, vaikkei osakeyhtiölain toimivaltajakojärjestelmää seurattukaan lainuudistuksessa.

Yhdistävänä linkkinä on komiteanmietinnön ja hallituksen esityksen välillä järjestökäytännön esiin tuominen. Komiteanmietinnössä on voimakkaastikin korostettu sitä, että järjestökäytäntö antoi suunnan yhdistyksen hallituksen toimivallan määräytymiselle siltä osin kuin tuomioistuinkäytäntöä ei ollut. Edellytyksenä pidettiin sitä, ettei käytäntö ole ristiriidassa lain säännösten kanssa. Hallituksen toimivaltaan oli mainittu voivan kuulua yleensä kaikki normaalit järjestötoiminnot, jotka eivät lain mukaan vaadi yhdistyksen kokouksen päätöstä. Siksi on huomionarvoista, ettei järjestökäytännön katsottu olleen ristiriidassa lain vaatimusten kanssa. Komiteanmietinnön linjana oli näin se, että hallitus voi päättää niistä asioita, joita ei ole laissa pidätetty ylemmälle tasolle, ellei yhdistyksessä toisin päätetä.[26]

Hallituksen esityksessä ei selvitetty järjestökäytäntöä eikä näin otettu kantaa siihenkään, onko se pysynyt lain rajoissa. Järjestökäytännölle annettiin hallituksen esityksessä sikäli hieman vähemmän painoa kuin komiteanmietinnössä, että siitä puhuttiin vain muiden kuin merkittävien asioiden yhteydessä. Tältäkin osin komiteanmietintöä ja hallituksen esitystä voidaan arvioida vuoropuhelun kannalta. Komiteanmietinnössä rauhoiteltiin mieliä siinä, että kartta kuitenkin vastaa maastoa eli sääntely järjestötodellisuutta, vaikkei merkittäviä säädösmuutoksia esitetäkään. Hallituksen esityksessä taas tuotiin esiin niitä rajoja, joiden ylitse hallituksen toimivalta ei saata ulottua.

Lain esitöiden hierarkiassa hallituksen esityksen voidaan tavallisesti sanoa tulevan komiteanmietinnön tilalle. Tässä tapauksessa komiteanmietintöä ja hallituksen esitystä saatetaan kuitenkin tarkastella rinnakkain muistaen toki hallituksen esityksen edustavan viimeisintä sanaa. Perustelut koske-

[25] Ks. KM 1984:1 s. 255–256.

[26] Ks. järjestökäytännön merkityksestä Skandinavian maissa esim. *Woxholth* s. 260–261 ja *Hasselbalch* s. 155.

vat samansisältöistä säädösehdotusta, eikä tietyissä konkreettisissa tilanteissa ole puollettu ristiriitaisia tulkintakannanottoja. Signaalit ovat vain erisuuntaisia siinä, millaisena hallituksen tehtävänkuva halutaan nähdä. Esitöiden merkitys on ennen muuta siinä, että esityöt muuttuvat tässä tapauksessa osaksi yhdistysoikeuden doktriinia ja vaikuttavat sen myötä toimivaltajaon muotoutumiseen.

Yhdistyslakikomitean mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei yhdistyksen kokousta ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan kutsua koolle ratkaisemaan yksittäisiä asiakysymyksiä.[27] Tämä on hyvinkin merkittävä argumentti siinä, mitä ehdotetaan säädettäväksi, mutta ei aivan ongelmaton laintulkinnassa, kun mitään tähän suoranaisesti viittaavaa ei ole säädöstekstissä. Toimivaltajaosta säätämisen kannalta on olennaista, millaiset edellytykset päätöksentekijöillä ja toimielimillä on kokoontumiseen ja päätöksentekoon. Laintulkinnassa on sen sijaan huomattava, että yhdistyksillä on mahdollisuus organisoida verrattain joustavastikin varsinainen päätöksenteko. Pienissä yhdistyksissä voidaan järjestää helpoksi ylimääräisen yhdistyksen kokouksen ja suurissa ylimääräisen valtuutettujen kokouksen koollekutsuminen ja päätöksenteko. YhdL 35.1 §:n tulkinnassa ei näin saateta viitata yleisellä tasolla kovin painokkaasti hallituksen toimivallan puolesta siihen, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta on hankala saada koolle. Yhdistyksien tulee lain rajoissa huolehtia organisaationsa toimivuudesta. Yksittäisissä tilanteissa on hallituksen toimivallan ja vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta merkitystä sillä, kuinka nopeasti yhdistyksen tai valtuutettujen kokous on saatavissa koolle.

Doktriinissa on juuri esitetyn suhteen olennaista se, missä määrin järjestötodellisuus otetaan huomioon hallituksen toimivallan määräytymisessä. Kysymys ei ole vain yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen koolle saamisesta vaan siitä, mihin toiminnan painopiste pyrkii asettumaan nykyaikaisessa järjestötoiminnassa. Kuten jäljempänä seuraavassa jaksossa tulee esiin, erityisesti suurissa liitoissa on usein enemmänkin esillä se, tarvitaanko asiassa hallitustasoinen päätös, kuin se, kuuluuko toimivalta jäsenille tai valtuutetuille vai hallitukselle.

Tämän tutkimuksen vertailumaissa on pidetty toimivaltajako-oppia rakenneltaessa silmällä järjestöjen toimintatarpeita ja järjestötodellisuutta.[28] Nimen-

---

[27] Ks. KM 1984:1 s. 255.

[28] Ks. esim. *Woxholth* s. 280–281, *Hasselbalch* s. 155 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 293–294. Vm. teoksessa on erityisesti mainittu, että Gesamtvereinissa hallitus voi yleensä päättää suurista linjoista ja että urheilujärjestöissä hallituksen toimivaltaan kuuluvat kaikki normaalissa toiminnassa esiin tulevat asiat.

omaisesti on saatettu vedota siihen, kuinka usein yhdistyksen kokous on koolla. Tämä järjestörealiteetti vaikuttaa yhtenä tekijänä myös Suomessa hallituksen toimivallan määräytymiseen yhdistyslain säännösten asettamissa rajoissa. Hypoteesiksi saatetaan yksityiskohtaista tarkastelua varten hyväksyä se yhdistyslakikomiteassa esitetty ajatus, jonka mukaan hallituksen toimivaltaan kuuluvat yhdistyksen asioita hoidettaessa yleensä kaikki ne normaalin järjestötoiminnan toiminnot, jotka eivät lain mukaan vaadi yhdistyksen kokouksen päätöstä. Suurin piirtein tällä tavoin on hallituksen toimivaltaa hahmoteltu myös muualla kuin Suomessa, vaikkei tukena ole sellaisia legaalinormeja kuin meillä.

Lienee tarpeetonta ryhtyä määrittelemään sitä, mitä yleisellä tasolla saatetaan ymmärtää normaalin järjestötoiminnan toiminnoilla. Asiaan vaikuttavat osaltaan edellä siteeratut ja arvioidut nykyisen lain esityöt ja muut toimivaltajaon määräytymiseen vaikuttavat oikeudelliset seikat mukaan luettuina ennen nykyistä lakia syntynyt oikeus- ja järjestökäytäntö. Viime kädessä on merkitystä sillä, millainen toimenpide on kysymyksessä olevassa yhdistyksessä. Kun YhdL 35.1 §:n sisältö ei ole tältä osin muuttunut VYhdL 18.1 §:ään nähden, huomiota on kiinnitettävä jatkuvuutta ja epäjatkuvuutta arvioitaessa koko lain tasolla näkyvään toimivaltajaon muuttumiseen sekä esitöiden sanomaan. Hallituksen esitystä tarkemmat komiteanmietinnön perustelut ovat suunnan määräytymisessä sikäli merkittävät, että niiden pohjalta voidaan torjua ajatus taaksepäin menosta lainuudistuksessa.

Kuten komiteanmietinnössäkin on mainittu, hallituksen toimivalta oli järjestökäytännössä lujittunut.[29] Hyvinkin saatettiin aprikoida, oliko se murtautunut VYhdL 18.1 §:n kehysten ulkopuolelle. Yhdistyslakikomitean mietinnön perusteella voidaan päätellä, ettei näin ollut kuitenkaan tapahtunut ainakaan yleisesti ottaen. Laintulkinnassa saatetaan antaa kehityksen myötä muuttumattomana pysyneelle säädöstekstille uutta sisältöä. Tässä on kysymys siitä, mihin hallituksen toimivalta riittää, ei hallituksen ja päätöksentekijöiden toimivallan yleisestä määräytymisestä.

Yhdistyslakikomitean mietinnössäkin hahmotellulla tavalla voidaan alleviivata sitä, miten järjestökäytännössä on suhtauduttu eri tavoin hallituksen toimivaltaan. Siltä osin kuin päätelmien tueksi ei ole oikeuskäytäntöä – eikä sellaista ole meillä kovin paljon – on syytä tuntea ja eritellä järjestökäytäntöä. Tämä on tärkeämpää kuin yhdistyksen asioiden hoitamista koskeva yleisen tason käsite-erittely. Järjestökäytännön kehittyminen ja muuttuminen ilmentää yhdistysoikeudellisen toimivaltajako-opin dynaamisuutta.

[29] Ks. KM 1984:1 s. 255.

Kysymys ei ole vain siitä, että hallituksen toimivalta olisi vähitellen lisääntynyt. 1990-luvulla on erityisesti talousasioissa pyritty rajoittamaan hallituksen toimivaltaa myös monien suurten järjestöjen säännöissä. Aina on kuitenkin tehtävä ero kahden asian välillä: mihin hallituksen toimivallan on katsottu järjestökäytännössä riittävän ja millaisia määräyksiä on pidetty tarkoituksenmukaisena ottaa sääntöihin.[30]

3. Hallituksen toimivallan suhde päätöksentekijöiden toimivaltaan

3.1. Hallituksen aseman itsenäisyydestä

Edellä on tehty selkoa yhdistyksen päätöksentekijöiden toimivallasta sen suhteessa yhdistyksen hallitukseen. Siitä voidaan edetä käänteiseen tarkasteluun, hallituksen toimivallan tutkimiseen yhdistyksen jäsenten, valtuutettujen ja liiton henkilöjäsenten toimivaltaan nähden. Kun kysymys on mitalin kahdesta puolesta, on aluksi syytä arvioida nyt esillä olevasta näkökulmasta muutamia lähtökohtia, tietyntyyppisiä tutkimusteesejä.

Yhdistyksen hallitus ei ole osakeyhtiön hallituksen tavoin yleistoimivaltainen yhdistyslain esitöiden mukaan.[31] Näin onkin asian laita sikäli, etteivät hallituksen yksinomaiseen toimivaltaan kuulu kaikki sellaiset asiat, joita ei ole pidätetty laissa päätöksentekijöille. Toimivaltajaon on sanottu olevan sitova siltä osin, kuin siitä on säädetty laissa tai määrätty yhdistyksen säännöissä. Tämän mukaisesti hallituksella tulisi ilmeisesti olla yksinoikeus eli yksinomainen toimivalta sille laissa säädettyyn tehtäväkenttään, YhdL 35.1 §:ssä mainittuun yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Näin onkin hallituksen

---

[30] Vertailun vuoksi voidaan viitata VYhdL 17.5 §:ään, jonka mukaan hallitus ei voinut muutoin kuin yhdistyksen kokouksen erityisen päätöksen nojalla luovuttaa yhdistyksen kiinteää omaisuutta. Tämän lainkohdan arveltiin merkitsevän sitä, ettei hallitus voisi ostaa kiinteää omaisuutta eikä suorittaa rajoituksetta muitakaan merkittäviä toimia. Ks. DL 1984 s. 580–581 sekä lainkohdan johdosta myös *Merikoski – Kurkela* s. 96. Nykyisen lain perusteella ei kiinteistödisponointia koskevista säännöksistä käy samassa määrin tekeminen yleistäviä päätelmiä. Hallituksen ja sitä ylemmän tason toimivaltajaosta on enemmän säännöksiä kuin aikaisemmin, ja yleistä linjausta varten saadaan kiinnekohtia oikeuskäytännöstä ja lain esitöistä. Vastakohtaispäätelmien tai analogian varassa ei siksi olla siinä määrin kuin aikaisemmin.

[31] Ks. KM 1984:1 s. 255, HE 1988:64 s. 56 ja *Halila – Tarasti* s. 393. Vrt. osakeyhtiöoikeudesta esim. *Toiviainen* 1988 s. 224–225.

toimivallan esitetty määräytyvän myös Skandinavian maissa. Niissä on painotettu hallituksen itsenäistä asemaa päätöksentekijöiden ohjeisiin nähden erityisesti sillä kohdealueella, jolla ei ole kysymys varsinaisesta päätöksenteosta. Tätä saatetaan perustella myös hallituksen vastuulla. Kun hallitus hoitaa yhdistyksen asioita vahingonkorvausvastuun alaisena, sen on myös voitava hoitaa tätä tehtäväkenttää itsenäisesti.[32]

Hallituksen asema suhteessa päätöksentekijöihin on selvästi epäitsenäinen, kun kysymys on täytäntöönpanotoimista. Hallituksen on YhdL 35.1 §:n perusteella pantava yhdistyksessä tehdyt päätökset täytäntöön, mikäli ne ovat lainmukaisia. Tässä ei ole kysymys päätöksenteosta eikä toimivaltajaosta, minkä vuoksi päätösten täytäntöönpano yhtenä hallituksen tehtävänä ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Ongelmana on kuitenkin täytäntöönpanotoimien erottaminen valmistelutoimista, juoksevien asioiden hoidosta ja sellaisesta asioiden hoitamisesta, jossa on jo kysymys toimivaltajaostakin.[33]

> Hallituksen on kutsuttava yhdistyksen kokous koolle tiettynä aikana tai tietyn ajanjakson kuluessa säännöissä määrätyllä tavalla tai kun yhdistyksen kokouksessa on päätetty kokouksen pitämisestä. Kysymys on täytäntöönpanotoimista, joskin järjestelyissä on jossain

[32] Ks. *Woxholth* s. 280 ja *Hasselbalch* s. 156. Hemströmin esitys on hänen oppikirjassaan siksi suppea, ettei hänen käsityksistään saata tehdä kovin paljon päätelmiä. Hemström vertaa yhdistyksen hallituksen jäseniä toimitsijoihin vanhan osakeyhtiölain käsitteistön mieleen tuovalla tavalla. Hän mainitsee myös sen, että hallituksen on noudatettava päätöksentekijöiden antamia ohjeita. Ks. *Hemström* 1988 s. 69–70. Toiselta puolen Hemström on samassa yhteydessä todennut, että hallituksella on yhdistyksessä velvollisuus tehdä aloitteita. Hemström on näin tyytynyt keskeisten seikkojen selvittämiseen pyrkimättä hakemaan hallituksen toimivallan rajoja. Ks. myös *Nial* 1988 s. 127–128, jossa tämä katsoo, ettei Ruotsin osuuskuntalakia voida olojen erilaisuuden vuoksi aina soveltaa analogisesti yhdistyksen hallitukseen, vaikka siitä yleensä saadaankin asiaan osviittaa. Näin yleisen tason kannanmäärityksistä ei saada kovin paljon tukea hallituksen toimivallan määrittelyyn. Yhdistysoikeudessa ei näytä olevan yhtä jyrkkiä eroja kuin osakeyhtiöoikeudessa siinä, missä määrin hallituksenkin toimivalta saatetaan perustaa pariteetti- ja omnipotenssiteorioiden kaltaisille opeille. Skandinavian maissa syynä on ensi sijassa legaalinormien puuttuminen. Vrt. *Johansson* s. 149–150. Yhdistysoikeudessakin saatetaan mainita se oppihistoriallinen seikka, että jo Taxell piti väitöskirjassaan hallitusta keskeisenä osakeyhtiön toimielimenä. Ks. *Taxell* 1946 s. 253. Yhdistysoikeudessa ei vielä tuolloin ollut omaksuttu yhtä realistisia käsityksiä.

[33] Täytäntöönpanotoimien sisältöä ja rajanvetoa päätöksentekoon ei ole pyritty selvittämään lain esitöissä, mihin yhteyteen tällainen asia ei kuulukaan. Ks. KM 1984:1 s. 254, jossa puhutaan hallituksesta toimeenpanovallan käyttäjänä ja HE 1988:64 s. 56, jossa on kerrottu, että hallitukselle kuuluu päätösten toimeenpano. Kirjallisuudessakaan asiaan ei ole nähty aihetta paneutua yleisellä tasolla. Ks. kuitenkin esim. *Woxholth* s. 279–281.

määrin harkintavaltaa. Niihin eivät päätöksentekijät voi puuttua. Hallituksen on YhdL 11 §:n perusteella merkittävä jäsenluetteloon sellainen henkilö, joka on hyväksytty yhdistyksen jäseneksi muutenkin kuin hallituksen omalla päätöksellä. Yleisesti ottaen jäsenluettelon pitämisessä näyttää olevan kysymys täytäntöönpanotoimista, mutta hallituksella on jäljempänä havaittavalla tavalla toisinaan myös harkintavaltaa, johon jäsenet tai valtuutetut eivät voi puuttua. Tämäntyyppistä erittelyä on tehtävä yleensäkin eri kohdealueilla.

Hallituksen itsenäistä asemaa ilmentää se, että hallituksella on harkintavaltaa niissä yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvissa kysymyksissä, jotka eivät ole täytäntöönpanotoimia. Itsenäisyyden ja epäitsenäisyyden raja tulee vastaan mm. siinä, millä tavoin hallituksen on noudatettava päätöksentekijöiden antamia ohjeita. Niillä on aina järjestöpoliittinen merkitys samalla tavoin kuin esim. siinä, miten liittokokousedustajien tai liiton toimielimissä olevien henkilöiden on otettava huomioon annetut ohjeet. Ohjeiden sivuuttaminen ei tee päätöstä pätemättömäksi, mutta asianomainen henkilö voi menettää luottamustehtävänsä tai työpaikkansa. Ohjeiden noudattamatta jättämisellä on merkitystä myös YhdL 39.1 §:ään perustuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa. YhdL 35.1 §:ssä säädetyn hallituksen jäsenten huolellisuusvelvoitteen tulkinta avautuu käytännössä usein sen mukaan, voidaanko hallituksen jäsenet tuomita vahingonkorvausvelvollisiksi. Tuottamuksellisen menettelyn perustana voi olla se normin rikkominen, ettei annettuja ohjeita ole otettu varteen.[34]

Hallituksen aseman itsenäisyys ei ulotu alueelle, jolla päätöksentekijöillä on rinnakkainen toimivalta. Hallitus ei voi torjua jäsenten tai valtuutettu-

[34] Esillä olevassa yhteydessä voidaan täydentää hallituksen näkökulmasta sitä aikaisemmin tarkasteltua kysymystä, millä tavoin hallituksen on noudatettava ylemmältä tasolta annettuja ohjeita. Asetelma on paljolti yleisyhteisöoikeudellinen. Hakulisen ja Rapolan tavoin saatetaan todeta, että hallitus voi joutua korvausvelvolliseksi, vaikka se olisi noudattanut ylempää saamiaan ohjeita. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 221. Tämä osoittaa hallituksen itsenäistä asemaa harkintavallan käyttämisessä. Yhdistysoikeudessakin on alleviivattu sitä, että hallituksen on tutkittava, ovatko ohjeet lain tai sääntöjen mukaisia. Ks. esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 297. Ohjeiden merkitys on niin ikään erilainen sen mukaan, koskevatko ne hallitukselle spesifisesti kuuluvia asioita vai pelkästään yhdistyksen asioiden hoitamista YhdL 35.1 §:n perusteella. Ks. hallituksen itsenäisyydestä tältä osin esim. *Woxholth* s. 262. Ks. myös *Huttunen* 1984 s. 30–31. Hyväksyttävänä voidaan pitää sitä Woxholthin käsitystä, että hallituksella on itsenäiseen asemaansa perustuva veto-oikeus, jos ohjeilla on kajottu liikaa sen päätöksenteko-oikeuteen. Ks. *Woxholth* s. 280. Ongelmana tietenkin on se, missä yksittäistapauksissa tätä oikeusohjetta saatetaan soveltaa. Ks. myös *Woxholth* s. 201, jossa tämä tarkastelee sitä, mitä kaikkea yhdistyksessä voi aiheutua, kun hallitus ei ole noudattanut saamiaan ohjeita.

jen päätöksentekomahdollisuutta esim. kannanmäärityksissä ajankohtaisiin asioihin sillä, että kysymys on sen mielestä YhdL 35.1 §:ssä tarkoitetusta yhdistyksen asioiden hoitamisesta. Juuri tässä ilmenee se, että yhdistyksen asioiden hoitamisen käsiteala on laaja. Siihen sisältyy asioita, jotka kuuluvat hallituksen yksinomaiseen toimivaltaan, ja asioita, joihin hallituksen toimivalta voi riittää mutta joista myös valtuutetut tai jäsenet saattavat tehdä päätöksen. Edelliseen ryhmään kuuluvissa kysymyksissä hallituksella on yksinoikeus; se joutuu noudattamaan jäsenten tai valtuutettujen antamia ohjeita, mutta niiden rajoissa sillä on itsenäinen toimivalta. Kun hallituksella on yksinomainen toimivalta, ohjeiden noudattaminen on käytännössä lähinnä poliittisen ja toimintapoliittisen vastuun asia.[35]

3.2. Hallituksen päätösten kumoaminen

Toimivaltajaon sitovuuden periaate vaikuttaa siihen, missä määrin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan puuttua hallituksen tekemiin päätöksiin. Merikoski ja Kurkela ovat katsoneet, että yhdistyksen kokous voisi kumota hallituksen tekemät päätökset.[36] Väittämälle ei ole lausuttu perusteluja. Sellaisia olisikin vaikea keksiä. Menettely veisi pohjan pois hallituksen toimivallalta, eikä yhteisöoikeudessa ole muualla esitetty tällaisen oikeudellisen säännön olemassaoloa. Yhdistysoikeudessa ei ole sellaisia vaikkapa hallituksen epäitsenäisestä asemasta johtuvia erityispiirteitä, joiden vuoksi tulisi poiketa yleisyhteisöoikeudellisesta periaatteesta. Siltä osin kuin toimivalta kuuluu lain tai sääntöjen mukaan hallitukselle yksinomaisesti, ylempi taso ei voi kumota tai muuttaa hallituksen päätöksiä.[37]

Jos jäsenillä tai valtuutetuilla on rinnasteinen toimivalta, jo tehdyn päätöksen muuttaminen käy päinsä samoin edellytyksin kuin silloinkin, kun asianomainen toimielin olisi itse muuttamassa tai peruuttamassa päätöstään. Niinpä yhdistyksen kokouksessa voidaan laatia uusi kannanotto ajankohtaiseen kysymykseen, vaikka hallitus on jo asiaa käsitellyt. Jos liiton jäsenyhdistyksiä varten olevien mallisääntöjen hyväksymisen saatetaan yksittäistapauksessa katsoa kuuluvan niin yhdistyksen kokouksen kuin hallituksenkin toimivaltaan, yhdistyksen kokouksella on mahdollisuus muuttaa hallituksen

---

[35] Ks. esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 292. Ks. samansisältöisesti osakeyhtiöoikeudessa esim. *Johansson* s. 152–153.

[36] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 57.

[37] Ks. yleisesti yhteisöoikeuden kannalta *Huttunen* 1984 s. 30 ja *Toiviainen* 1988 s. 223.

jo vahvistamia mallisääntöjä. Asiaan ei vaikuta edes se, että hallituksen päätös on tavallaan mennyt täytäntöön eli että jäsenyhdistykset ovat orientoituneet hallituksen hyväksymiin mallisääntöihin. Yhdistyksellä on mahdollisuus muuttaa milloin tahansa mallisääntöjen sisältöä. Sen sijaan hallituksen ulkopuolisen kanssa tekemään sopimukseen ei voida sopimusrikkomukseen syyllistymättä puuttua, vaikka yhdistyksen kokouksella ja hallituksella olisi asiassa rinnakkainen toimivalta.

3.3. Hallituksen päätösten alistaminen

Yhdistyksissä on toisinaan haviteltu sitä, että hallitus alistaa kiperiä asioita yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Järjestöpoliittisena perusteluna saatetaan esittää tälle pyrkimykselle se, että näin saadaan tärkeimmiksi osoittautuneisiin kysymyksiin ylimmän tason päätös eli että menettely vastaa viime kädessä jäsenistödemokratian vaatimuksia. Ongelmana voi kuitenkin olla vastuusuhteiden hämärtyminen, jos päätösvalta siirtyy vahingonkorvausvastuuta vailla oleville yhdistyksen jäsenille tai näiden edustajille taikka valtuutetuille asiassa, jossa hallitus muuten kantaisi vastuun. Tässäkin on olennaista se, mitä toimivaltajaon sitovuus merkitsee.

Yhdistyslaissa säädetyn tai yhdistyksen säännöissä määrätyn toimivaltajaon sitovuuden periaatteen vuoksi hallitus ei voi oma-aloitteisesti eli pelkästään omalla päätöksellään alistaa tekemäänsä päätöstä ylemmälle tasolle, jos päätösvalta kuuluu sille yksinomaisesti. Niinpä jos esimerkiksi jäsenten hyväksymisestä yhdistykseen päättää hallitus, se ei voi oma-aloitteisesti eikä edes yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen vaatimuksesta alistaa asiaa koskevaa päätösvaltaa yksittäistapauksissa, onpa kysymyksessä miten hankala tapaus tahansa. Oikeudellisesti relevantin toimivaltajaon sitovuuden periaatteen ohella voidaan tässä viitata järjestöpoliittiseen seikkaan. Hallituksen asema saattaisi muodostua kestämättömäksi, jos hallitusta voitaisiin vaatia milloin tahansa alistamaan ratkaisujaan. Tämä näkökohta on huomionarvoinen sen kannalta, että oikeudellisesti perusteltu tulkintakannanotto on myös järjestöpoliittisesti kestävä.[38]

Alistamisesta on mahdollista määrätä yhdistyksen säännöissä siinä tapauksessa, että alistettavasta asiasta päättäminen voi kuulua sekä hallituksen että ylemmän tason toimivaltaan.[39] Toimivaltajaon sitovuuden periaate näkyy tässäkin; alistamisenkaan myötä toimivalta ei voi kuulua tasolle, jolla sitä ei

[38] Ks. *Huttunen* 1984 s. 30 ja *Toiviainen* 1988 s. 224.
[39] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 297.

saata lain mukaan olla. Niinpä yhdistyksen säännöissä ei ole mahdollista määrätä esimerkiksi siitä, että yhdistyksen konkurssiin asettamisessa hallituksella olisi oikeus alistaa päätöksenteko valtuutettujen kokoukselle. YhdL 61 §:n mukaan toimivalta on yksinomaisesti hallituksella, ellei yhdistys ole päättänyt purkautua, jolloin toimivalta on selvitysmiehillä. Yhdistyksen sääntöjen tasoa vaaditaan disponointiin siksi, että toimivaltajaosta on yleensäkin määrättävä sääntötasoisesti, kun kysymys on hallituksen ja sitä ylemmän tason välisen toimivallan lopullisesta määräytymisestä.

> Alistamisesta on käytössä erityyppisiä disponointeja, jotka ilmentävät järjestöissä esiintyviä tarpeita. SDP:n sääntöjen mukaan puolueen presidenttiehdokkaan valitsee puolueneuvosto (puoluevaltuusto), ellei se alista asiaa puoluekokoukselle. Alistamista koskeva ratkaisu tehdään näin normaalilla enemmistöpäätöksellä.[40] Mahdollista on myös se, että yksikin hallituksen jäsen saa tietyn asian alistetuksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle, jos säännöissä näin määrätään. Kysymyksessähän ei ole vähemmistön äänin syntyvä pääasiaratkaisu vaan menettelytapaa koskeva päätös. Sellaisessa ratkaisuvalta on mahdollista antaa vähemmistöllekin. Tällaisesta järjestelystä on määrätty STK:n (nyttemmin TT:n) säännöissä – tosin hallituksen työvaliokunnan ja hallituksen välisessä alistamistilanteessa.

Vertailun vuoksi on aiheellista viitata siihen keskusteluun, joka on käyty osakeyhtiöoikeudessa yhtiön hallituksen velvollisuudesta alistaa yhtiön toiminnan kannalta tärkeitä asioita yhtiökokouksen päätettäväksi. Suomessa on varsinkin Taxell lähtenyt siitä, ettei hallituksella ole tällaista velvollisuutta,[41] kun taas erityisesti Nial on ollut Ruotsissa toisella kannalla.[42] Kysymyksenasettelu poikkeaa kuitenkin osakeyhtiön osalta siitä, mikä se on toimivaltajaon kannalta yhdistysoikeudessa. Osakeyhtiöoikeudessa mielipideerojen lähtökohta on siinä, onko hallitus yleistoimivaltainen toimielin ja voiko yhtiökokouksen ratkaistavaksi tulla (poikkeustapauksissa) sellaisia merkittäviä asioita, joita ei ole osoitettu sille (osakeyhtiö)laissa.[43]

Yhdistyksissä hallitus ei ole yleistoimivaltainen orgaani. Jos jokin ratkaisu ei toimivaltajakoa koskevien sääntöjen tai periaatteiden mukaan kuulu hallituksen toimivaltaan, kysymykseen ei tule alistamispäätös yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle, vaikkei tällaisen ratkaisun kuulumisesta muulle kuin hallitukselle olisi nimenomaisesti säädetty laissa tai määrätty

---

[40] Ks. *Halila* 1991 s. 84–85.

[41] Ks. *Taxell* 1946 s. 252 ja *Taxell* 1983 s. 102.

[42] Ks. *Nial* 1976 s. 341–432.

[43] Ks. käydystä keskustelusta *Johansson* s. 152–162 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

yhdistyksen säännöissä.[44] Hallituksen on yhdistyksen asioita hoitaessaan huolehdittava tarvittaessa siitä, että kyseinen asia tulee päätettäväksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Sen tehtäviin saattaa näin kuulua esim. asian sisällyttäminen asianomaisen kokouksen kokouskutsuun. Tässä ei kuitenkaan ole kysymys alistamisesta vaan suoraan toimivaltajaon perusteella ratkeavasta seikasta.

3.4. Velvollisuus kysyä ohjeita päätöksentekijöiltä

Olsson on kirjoittanut teoksessaan »Osuuskuntaoikeus» seuraavaa:

> »Hallitusta on pidettävä velvollisena pyytämään erityistapauksissa omasta aloitteestaan ohjeita ylemmiltä elimiltä, vaikka tätä ei olisikaan nimenomaisesti mainittu säännöissä. Esimerkkeinä sellaisista tapauksista voidaan mainita, että osuuskunnan puolesta on tehtävä erityisen tärkeä sopimus sekä osuuskunnan taloudellinen asema on huonontunut niin, että konkurssi tai selvitystila on uhkaamassa.»[45]

Olssonin esille ottama problematiikka ei ole vieras yhdistystoiminnalle. Hallitus tuntee yhdistyksissä toisinaan asemansa sellaiseksi, että on syytä kutsua yhdistyksen tai valtuutettujen kokous koolle käsittelemään tärkeää asiaa, jossa hallituksella on toimivalta. Kirjallisuudessa ei ole kuitenkaan eritelty tähän liittyviä kysymyksiä sillä tavoin kuin Olsson on tehnyt.[46] Siksi-

---

[44] Ks. *Nuolimaa* LM 1991 s. 600–601. Kuten Nuolimaa huomauttaa, kysymys osakeyhtiön hallituksen mahdollisuudesta alistaa asioita yhtiökokoukselle on yleismaailmallinen. Nuolimaa hyväksyy Johanssonin tätä mahdollisuutta puoltavan kannan mutta kritisoi hänen perustelujaan. Kysymys on yleisyhteisöoikeudellinen ja yksityis- ja julkisoikeuden rajatkin ylittävä, mutta sille on erilaiset ratkaisuperusteet eri yhteisöissä ja oikeusjärjestyksissä. Vrt. esim. *Mäenpää* 1981 s. 73, jossa tämä korostaa sitä, ettei kunnallinen toimielin voi oma-aloitteisesti siirtää ratkaisuvaltaa ylemmäs.

[45] Ks. *Olsson* s. 100–101.

[46] Kirjallisuudessa on eri yhteisöjen osalta käsitelty runsaastikin sitä, millä tavoin yhteisön säännöissä on mahdollista määrätä hallituksen päätöksenteon alistamisesta ylemmälle tasolle. Ks. esim. yhdistyksistä *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 297 ja yhtiöiden osalta *Taxell* 1946 s. 49, *Toiviainen* 1988 s. 224 ja *Koski – af Schultén* I s. 382. Em. osakeyhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on käsitelty myös sitä, voiko yhtiökokous velvoittaa hallitusta valmistelemaan tiettyjä asioita ja määrätä ne käsiteltäväkseen. Ks. myös *Skåre – Knudsen* s. 194. Tähän ei näytä olevan yhdistyksissä estettä. Menettely onkin käytännössä tavallinen. Toimivaltajakoa ei kuitenkaan voida tässäkään tapauksessa rikkoa, eli päätöksentekijöille ei voida alistuttaa asioita, jotka kuuluvat hallituksen yksinomaiseen päätösvaltaan.

kin on vaikea löytää kiinnekohtia sille, onko hallituksella paitsi oikeus myös velvollisuus alistaa oma-aloitteisesti päätöksentekijöille asioita ohjeiden saamista varten. Päätelmien tueksi ei näy voitavan vedota legaalinormeihin, lain esitöihin eikä oikeus- tai järjestökäytäntöön. Tällaisesta velvollisuudesta ei ole määrätty tätä tutkimusta varten läpikäytyjen yhdistysten säännöissäkään. Oppikirjassa ei Olssonkaan ole esittänyt varsinaisia perusteluja omaksumalleen kannalle, joka näin perustunee yleisiin toimivaltajakoa koskeviin periaatteisiin.

Yhdistyksen hallituksen omaan harkintaan perustuu se, milloin se kutsuu oma-aloitteisesti yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen koolle käsittelemään kokouskutsussa mainittuja asioita. Perustana tälle oikeudelle on YhdL 35.1 §:n yleissäännös siitä, että hallituksen on hoidettava huolellisesti yhdistyksen asioita. Asioiden hoitamiseen saattaa kuulua yhdistyksen intressin vuoksi se, että jäsenten tai valtuutettujen mielipidettä kuullaan tärkeässä kysymyksessä. Syynä ei ole välttämättä vain se, että hallitus ei yksin kykenisi tekemään päätöstä tai kantamaan vastuuta asiassa, jossa sillä on yksinomainen toimivalta tai rinnakkainen toimivalta päätöksentekijöiden kanssa.

Jäsenillä tai valtuutetuilla saattaa olla yksinomainen toimivalta hallituksen harkintavaltaan vaikuttavassa asiassa kuten ylimääräisen jäsenmaksun määräämisessä. Ennen oman ratkaisunsa tekemistä hallitus voi näin pyrkiä selvittämään päätöksentekoon kokonaisuudessaan liittyviä seikkoja. Yhdistyksissä tällaisia tilanteita saattaa syntyä enemmänkin kuin kaupallisissa yhteisöissä, joissa joutuisuuden vaatimukset ja hallituksen mahdollisuudet tehdä päätöksiä ovat yleisesti ottaen suuremmat kuin yhdistyksissä.

Kysymyksenalaista kuitenkin on, saatetaanko hallituksen käytettävissä olevaa mahdollisuutta luonnehtia velvollisuudeksi. Yhdistyslaissahan ei enää puhuta hallituksen velvollisuudesta ottaa huomioon päätöksentekijöiden antamia ohjeita. Vaikka ohjeita voidaan yhä antaa, tämä ei enää ainakaan samassa määrin kuin ennen viittaa siihen, että hallituksella olisi velvollisuus pyytää oma-aloitteisesti ohjeita. Hallitukselle voi syntyä jopa vahingonkorvausvelvollisuus, jos se on vastuuvapaudesta päättävien jäsenten tai valtuutettujen mielestä aiheuttanut yhdistykselle taloudellista vahinkoa kutsumalla tarpeettomasti koolle yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen. Korvausvelvollisuuden peruste voi olla päinvastainenkin. Hallituksen olisikin pitänyt selvittää jäsenten tai valtuutettujen kanta ennen omaa päätöksentekoaan, jolloin olisi vältytty tietyiltä vahingoilta. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa olisi kenties voitu antaa hallitukselle sellaiset valtuudet, jotka olisivat esim. tyydyttäneet yhdistyksen velkojia, ja näin olisi vältetty vaik-

kapa vakuuksien realisointi epäedullisissa oloissa. Päätöksen pätevyyden edellytyksenä ei kuitenkaan ole ohjeiden pyytäminen jäseniltä tai valtuutetuilta.[47]

3.5. Esteellisyyden vuoksi päätösvaltaa vailla olevan hallituksen toimivalta

Koski ja af Schultén ovat kirjoittaneet osakeyhtiölakikommentaarissa osakeyhtiön hallituksen jäsenten esteellisyyden vaikutuksista hallituksen toimivaltaan seuraavaa:

> »Esteellisyyssääntöjä on toisaalta sovellettava myös tilanteessa, jossa hallituksen tai vastaavasti hallintoneuvoston jäsenistä (ja varajäsenistä) niin moni on esteellinen, ettei kyseinen toimielin enää ole lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan päätösvaltainen. Tällöin päätöksenteko asiassa tulee siirtää ylemmän hallintoelimen, ts. hallintoneuvoston tai yhtiökokouksen tehtäväksi.»[48]

Koski ja af Schultén eivät ole perustelleet käsitystään esitettyä tarkemmin. Sitä ei ole tehnyt Toiviainenkaan, joka on muuten samalla kannalla kuin Koski ja af Schultén, mutta esittää kaksi varausta. Toiviaisen mukaan hallituksen on itsensä käsiteltävä asia, kun se lain ehdottomien säännösten mukaan on »yksinomaan hallituksen käsiteltäviin kuuluva». Toisaalta hallituksen kokousta koskevat jääviyssäännökset menettävät hänen mukaansa merkityksensä silloin, kun muun tyyppisen asian kyseessä ollessa alistaminen ylemmän elimen ratkaistavaksi ei poistaisi esteellisyyttä.[49] Näistä edellinen tilanne vaikuttaa selkeältä. Jälkimmäinen tarkoittanee sitä, että myös hierarkkisesti ylemmässä orgaanissa olisi esteellisyystilanne, joka estäisi päätösvaltaisuuden syntymisen.

Niin yksityis- kuin julkisoikeudellistenkin yhteisöjen osalta on yleisesti katsottu, että esteellisyyden vaikutukset poistuvat, jos kaikki äänioikeutetut

---

[47] Hakulinen ja Rapola ovat pitäneet osuuskunnan hallitusta velvollisena antamaan osuuskunnan kokoukselle tilanneselostuksen tärkeistä toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Sellaista voi heidän mukaansa myös osuuskunnan kokous itse pyytää. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 246. Yhdistyksissä järjestely on samanlainen. Toimivaltajaon kannalta on merkitystä sillä, onko pelkästään informoimisen vuoksi syytä kutsua ylimääräistä yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta koolle. Tilannekatsaus johtaa kuitenkin helposti myös ohjeiden antamiseen hallitukselle. Ks. asian johdosta lisäksi *Johansson* s. 183–184.

[48] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 353–354. Ks. myös *Kyläkallio* 1963 s. 57–59, jossa kanta on esitetty suomalaisessa keskustelussa ensimmäisen kerran.

[49] Ks. *Toiviainen* 1988 s. 168–169 sekä *Toiviainen* 1992 s. 267.

ovat esteellisiä.[50] Edellä tarkastellussa tapauksessa tilanne on epäilemättä pulmallisempi. Päteviä päätöksiä ei näy voitavan tehdä, kun päätösvaltaisuusrajaa ei saavuteta mahdollisten varajäsentenkään turvin. Järjestöpoliittisestikaan ei vaikuta hyväksyttävältä, että vähemmistö pääsee tekemään asiassa ratkaisut. Voimasuhteet saattavat tosin mennä sekaisin esteellisyysvaikutusten vuoksi silloinkin, kun hallitus saadaan päätösvaltaiseksi.

Ainakaan yhdistysoikeudessa ei voida hevin hyväksyä sitä käsitystä, että toimivalta siirtyisi esteellisyysvaikutusten vuoksi ylemmälle tasolle. Laissahan ei ole säädetty tällaisesta järjestelystä, jolle ei liioin ole olemassa vakiintunutta yleisyhteisöoikeudellista perustaa. Sen tueksi ei myöskään saateta vedota säädösten esitöihin, ei yhdistyslain eikä osakeyhtiölainkaan osalta, eikä kummankaan yhteisön kohdalla kotimaiseen oikeuskäytäntöön. Pätemättömyysvaikutusten kollisiossa joudutaan kysymään, kumpi painaa vaa'assa enemmän toimivaltajaon rikkominen vai päätösvaltaisuusrajan saavuttamatta jääminen esteellisyyden vuoksi eli laista johtuvasta syystä.

Toimivaltajaon rikkominen veisi tässä tapauksessa siihen, että päätöksen tekisi asiassa taho, joka toisin kuin hallitus ei vastaisi päätöksestä vahingonkorvausvelvollisuuden sanktioimana. Esteellisyyden myötä vastuu vierittyisi niiltäkin hallituksen jäseniltä, jotka ovat asiassa esteettömiä. Toimivaltajako muuttuisi siitä, millaiseksi se on tarkoitettu valmisteltaessa yhdistyslain säännöksiä tai kysymyksessä olevan yhdistyksen sääntöjen määräyksiä. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle voisi tulla päätettäväksi asioita, jotka ovat juoksevien asioiden hoitamista ja jotka eivät näin luonnu päätösten tekijöille.[51] Osakeyhtiöissä tilanne saattaa olla erilainen, koska hallituksen ratkaistavat asiat sisältävät niissä usein vähemmän juoksevaa hallintoa kuin yhdistyksissä.

Yhdistyksissä ei näy olevan esitetyistä syistä mahdollista rikkoa toimivaltajakoa sen perusteella, ettei hallitusta saada esteellisyyden vuoksi päätösvaltaiseksi. Toimivaltajaon rikkomisesta ei kuitenkaan ole kysymys silloin, kun myös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa olisi alun alkaenkin ollut mahdollisuus päätöksentekoon rinnakkaisen toimivallan perusteella. Toimivaltajaon murtamisen kannalta ei ole syytä tehdä eroa siinä, kos-

---

[50] Ks. erityisesti yhdistysoikeuden kannalta HE 1988:64 s. 44, *Halila – Tarasti* s. 295 ja *Riitesuo* s. 99–100.

[51] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista esim. *Huttunen* 1984 s. 29. Vrt. myös kunnallisoikeudesta *Hannus – Hallberg* s. 195, jossa on esitetty, että kysymyksessä olevassa tilanteessa valtuuston on valittava toimielimeen esteettömiä tilapäisiä jäseniä ko. asian käsittelyä varten. Tämä ei perustu mihinkään kunnallislain pykälään vaan asianomaisten henkilöiden kantaan asiassa. Ks. myös tämänsisältöisesti KHO 1931 II 784.

kisiko se laissa vai yhdistyksen säännöissä määrättyä toimivaltajakoa. Pätemättömyysvaikutuksien osalta ei tässä suhteessa ole muutenkaan tehty eroa. Huomattakoon, että toimivaltajaon rikkomisesta aiheutuu yleensä pätemättömyys, joka ei korjaudu kolmen kuukauden moiteajan kuluttua. Päätösvaltaisuusrajan saavuttamatta jäämisestä seuraa vain moitteenvarainen pätemättömyys, joka korjautuu YhdL 32.2 §:ssä säädetyin tavoin kolmessa kuukaudessa. Esitettyä tulkintakannanottoa saatetaan näin perustella myös erilaisilla pätemättömyysvaikutuksilla. Toimivaltajaon pysyvyys on yleensäkin tämäntyyppisissä asioissa vahvempi periaate kuin päätösvaltaisuusrajan saavuttaminen.

3.6. Asian kiireellisyyden vaikutus hallituksen toimivaltaan

Yhteisöoikeudessa on yhteisötyypistä riippumatta jouduttu ottamaan kantaa siihen, miten toimenpiteiden kiireellisyys vaikuttaa toimivaltajakoon. On kysytty, voidaanko yhteisön intressin tai muun seikan perusteella murtaa toimivaltajakoa antamalla toimivaltaa laissa tai säännöissä määrättyä alemmaksi toimenpiteen vaatiman kiireen vuoksi. OYL 8:6.1:ssä asiasta on säädetty liiketoiminnan vaatiman nopean ja joustavan päätöksenteon tarpeita ajatellen hallituksen ja toimitusjohtajan toimivaltajakoa varten. Tämän lainkohdan mukaan osakeyhtiön toimitusjohtaja saa ryhtyä toimiin, jotka ovat yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisia tai laajakantoisia vain, mikäli hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Tämän mallin mukaan on järjestetty AsOYL 54 §:ssä toimivaltajako asunto-osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan välille.[52]

Kirjallisuudessa on mainittu, että oikeus ryhtyä kiireellisiin toimiin voi syntyä siksi, ettei päätösvaltaista hallitusta saada koolle riittävän ajoissa esimerkiksi hallituksen jäsenen eroamisen, kuoleman, pitkäaikaisen matkan tai sairauden takia. Senkin on katsottu antavan toimitusjohtajalle mahdollisuuden ryhtyä tällaisiin toimiin, että päätöstä ei saada hallituksessa syntymään esimerkiksi keskinäisen erimielisyyden vuoksi. Laissa ei olekaan rajoitettu niitä tapauksia, joista kiireellisyys saattaa aiheutua.[53]

---

[52] Ks. myös PK 19:12.3, joka koskee pesänhoitajan valtuuksia.

[53] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 327–328. Ks. yhteispohjoismaiseen lainvalmisteluun perustuvan lainkohdan johdosta myös esim. HE 1977:27 s. 52, *Kyläkallio* 1987 s. 378, *Toiviainen* 1988 s. 239, *Toiviainen* 1992 s. 284–285 ja *Kedner – Roos* I s. 204. Ks. osakeyhtiölain mallin mukaisesti rakennetun Ruotsin osuuskuntalain (FörL) 6:6:n johdosta

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä kiireellisyyttä vaativien toimien vaikutuksesta toimivaltajakoon. Siltä osin kuin em. OYL 8:6.1:n ja AsOYL 54 §:n voidaan sanoa ilmentävän yleistä yhteisöoikeudellista periaatetta, kiireellisyysnäkökohta voisi soveltua yhdistyksissä hallituksen ja sen yläpuolella olevan tason toimivaltajakoon. Yhdistyksissähän jäsenten (ja valtuutettujen) ja hallituksen välinen toimivaltajako on jossain määrin samantyyppinen vallan painopisteen kannalta kuin hallituksen ja toimitusjohtajan välinen toimivaltajako osakeyhtiöissä.[54]

OYL 8:6.1 on säädetty liiketoiminnan tarpeita varten. Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse sitä, ettei siitä kenties ilmenevä yleinen periaate voisi soveltua myös yhdistyksiin. OYL:ssa ei ole rajoitettu säännösten soveltamisalaa liiketoimintaan, ja kiireellisiä tilanteita voi syntyä yhdistyksissä siinä missä kaupallisissa yhteisöissäkin. On kuitenkin muistettava, että yhdistystoiminnan sääntelyssä on juuri hallituksen toimivallan osalta painotettu kansanvaltaisuusnäkökohtia kaupallisten yhteisöjen sääntelyssä etualalla olleiden tehokkuusnäkökohtien rinnalla. Tämäkin puoltaa hienoisesti vastakohtaispäätelmän tekemistä asiassa.

Toimivaltajaon yleisen määräytymisen kannalta on myös huomattava, ettei OYL 8:6.1:n ole katsottu antavan mahdollisuutta valtuuttaa osakeyhtiön toimitusjohtajaa toimiin, jotka ovat lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan nimenomaisesti hallituksen tai hallintoneuvoston päätettäviä. Tämä rajoittaa lainkohdan kantavuuden – itse säädöksestäkin ilmenevällä tavalla – siihen, mitkä ovat sellaisia epätavallisia tai laajakantoisia toimia, joista ei ole erikseen säädetty tai määrätty mitään nimenomaisesti. Kysymys on väljäsi-

Mallmén s. 181. Ks. AsOYL 54 §:n johdosta esim. *Kyläkallio – Iirola* s. 370–371 ja *Kaila* s. 153–154. Asunto-osakeyhtiöissä kiireellisten toimien tekeminen liittyy rajanvedon osalta remontteja koskeviin urakkasopimuksiin. Kiinnekohtia yhdistystoimintaan tapahtuvaan vertailuun ei siten ole laajalla kohdealueella. Kuten Kyläkallio ja Iirola huomauttavat, asunto-osakeyhtiöissä on yhtiöiden erilaisuuden vuoksi vaikea määritellä kiireellisiä toimia.

[54] Arvioitaessa kiireellisyyden vaikutuksia hallituksen toimivaltaan voidaan yleisyhteisöoikeudellisia piirteitä selvitettäessä viitata vanhan osakeyhtiölain aikaiseen Taxellin väitöskirjatutkimukseen. Siinähän ei ole tukeuduttu (nykymuotoisten) legaalinormien tulkintaan. Ks. *Taxell* 1946 s. 250–251. Taxell osoittaa, miten eri maissa oli päädytty toimivaltajako-opin hienoisten erojen vuoksi toisistaan poikkeaviin päätelmiin. Norjassa ja Tanskassa tuli hankkia yllättäviin toimiin yhtiökokouksen suostumus etukäteen, kun taas Ruotsissa hallituksen (yleis)toimivalta riitti sellaistenkin suorittamiseen. Suomen oikeuden kannalta Taxell oli päätynyt siihen, että hallituksella oli oikeus ryhtyä kiireellisiin toimiin oma-aloitteisesti, jos yhtiön intressi sitä vaati. Hän ei ole tarkastellut asiaa siltä kannalta, miten yleisestä yhteisöoikeudellisesta periaatteesta tässä oli mahdollisesti kysymys.

sältöisen lainkohdan tulkinnasta, jossa toimitusjohtajan toimivaltaa on laajennettu tavanmukaisesta, ei varsinaisesti toimivaltajaon murtamisen periaatteesta.[55]

Suomen yhdistysoikeudessa ei ole paneuduttu siihen, että laissa säädettyä tai yhdistyksen säännöissä määrättyä toimivaltajakoa voitaisiin arvioida normaalista poikkeavasti toimenpiteiden kiireellisyyden vuoksi. KKO:n ratkaisun 1985 II 79 perusteella saatettaisiin puoltaa varovasti sitä, ettei yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välisessä toimivaltajaossa olisi sijaa kiireellisyysnäkökohdille. Kysymyksessä oleva ratkaisu, joka on yksi harvoista toimivaltajakoa koskevista ennakkopäätöksistä, on otsikoitu seuraavasti:[56]

> »Yhdistyksen hallitus oli palkannut asianajajan yhdistyksen asiamieheksi oikeudenkäyntiin, johon yhdistys oli haastettu vastaajaksi. Tuossa tilanteessa hallitus ei ollut riittävästi ottanut huomioon sitä, että toimenpiteestä oli odotettavissa yhdistyksen varallisuuteen nähden kohtuuttoman suuri menoerä. Yhdistyksen taloudellinen asema huomioon ottaen asianajajan palkkaaminen ja asianajolaskun maksamista varten tehdyn vekselin diskonttaaminen olisi pitänyt tuossa tapauksessa saattaa yhdistyksen kokouksen ratkaistavaksi. Kun hallitus ei ollut näin tehnyt, se oli ylittänyt toimivaltansa, eikä yhdistys ollut vastuussa vekselin maksamisesta.»

Ratkaisun perusteluissa ei ole esitetty, että hallituksella olisi ollut oikeus palkata asianajaja juttua hoitamaan toimenpiteen kiireellisyyden vuoksi. Liioin ei ole käsitelty sitä, olisiko asianajajan palkkaaminen ollut yhdistyksen edun mukaista ja siten perusteltua hallituksenkin toimin suoritettuna. On ajateltavissa, että jossain muussa tilanteessa KKO olisi katsonut hallituksella olevan oikeus ryhtyä kiireen vuoksi poikkeuksellisen laajaan toimeen yhdistyksen edun johdosta. Tässä tapauksessahan oli olennaista, ettei yhdistyksen edun katsottu ainakaan kiistattomasti vaatineen asianajajan palkkaamista. Ero osakeyhtiöissä harjoitettavaan liiketoimintaan on näin selvä mahdollista yhteisön etua arvioitaessa.[57]

---

[55] Ks. esim. *Toiviainen* 1992 s. 285.

[56] Ks. oikeustapauksen johdosta *Halila* LM 1987 s. 261–265.

[57] Tutkimuksen rajauksen vuoksi ei tässä käsitellä sitä, miten KKO:n ratkaisua olisi arvioitava kelpoisuuden kannalta. Ks. siitä *Toiviainen* 1992 s. 173. Korostettakoon vielä, että KKO:n ratkaisussa on käytetty sanaa 'toimivalta'. Vrt. KKO 1993:60. »Säätiön nimenkirjoittaja oli ylittänyt toimivaltansa antaessaan pankille sitoumuksia säätiön puolesta. Koska sitoumukset liittyivät siihen liiketoimintaan, jota säätiö oli laajasti harjoittanut ja koska ne oli pankin tieten ainakin osaksi tehty säätiön aikaisempien sitoumusten turvaamistarkoituksessa, pankilla ei ollut erityistä syytä ryhtyä tarkistamaan toimivallan olemassaoloa.»

Yhdistystoiminnan luonteen saatetaan katsoa olevan erityisesti pienissä henkilöjäsenyhdistyksissä sellainen, ettei kuluja vaativiin toimiin ryhdytä, vaan asiantuntemustakin edellyttävät tehtävät hoidetaan luottamusmiesvoimin. Yhdistyksen etua punnittaessa on näin kiinnitettävä huomiota muuhunkin kuin toimenpiteen vaatimiin kustannuksiin yhdistyksen varallisuuteen nähden. Oikeudenkäynnin osalta ei ole kysymys siitä, että joka tapauksessa olisi saatava ammatinharjoittajan palveluja, kun sellaisia ei ole yhdistyksen piirissä omasta takaa.[58]

KKO:n ratkaisussa kiinnittyy huomio siihen, että hallituksen olisi tullut saattaa kysymys asianajajan palkkaamisesta yhdistyksen kokouksen päätettäväksi. Tämä osoittaa, miten kiireellisyyttä vaativia toimia on hallituksen toimivallan kannalta arvioitu tämän tutkimuksen vertailumaiden yhdistysoikeudessa. Jos jokin toimi vaatisi laissa säädetyn tai säännöissä määrätyn toimivallan ylittämistä, hallitus ei saa ryhtyä asianomaiseen toimeen. Se ei esimerkiksi voi myydä yhdistyksen kiinteistöä, vaikka yhdistykselle saattaisi aiheutua vahinkoa, jos sen toimivalta ei riitä tähän oikeustoimeen. Hallituksen on kuitenkin ryhdyttävä sellaisiin toimiin, ettei yhdistykselle aiheudu sen toimin estettävissä olevaa vahinkoa. Tätä voidaan perustella hallituksen jäsenten vahingonkorvausvastuulla.

Kiireellisiä toimia vaativissa tilanteissa hallituksen on kutsuttava yhdistyksen tai valtuutettujen kokous koolle päätöstä tekemään, mikäli sen oma toimivalta ei riitä päätöksentekoon. Sen on ryhdyttävä mahdollisen vahingon minimoimiseksi tarpeellisiin toimiin, jos sellaisia saatetaan tehdä, ennen kuin yhdistyksen tai valtuutettujen kokous saadaan koolle. Talousasioissa tämä voi merkitä sitä, että hallituksen on tehtävä esisopimus tai pyrittävä muuten neuvottelusuhteen säilyttämiseen. Toimet eivät kuitenkaan saa olla sellaisia, ettei yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa enää olisi mahdollista reagoida niiden johdosta. Vahingon torjumista koskevien

---

[58] Korkeimman oikeuden ratkaisu vahvistaa sitä, että hallituksen toimivalta on käytännössä erilainen sen mukaan, onko kysymys harrastusjärjestöstä, niin kuin tässä tapauksessa oli asian laita, vai ammattimaisesti johdetusta yhdistyksestä. Ks. edellä alaviitteessä n:o 21 mainittuja lähteitä. Kysymys on kuitenkin vain yleisestä hahmottamisesta. Konkreettisissa tilanteissa päätelmiä on tehtävä kulloistenkin yksityiskohtien pohjalta. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata KKO:n ratkaisuun 1925 II 260. Yhdistyksellä (Helsingin Työväenyhdistyksellä) ei ollut laillisesti valittua hallitusta (vuoden 1918 tapahtumien vuoksi), mutta yhdistyksen asioiden katsottiin vaativan hoitoa, ja tämän vuoksi yhdistykselle osoitettu testamentti oli valvottavissa muutenkin kuin hallituksen toimin. Kysymys oli KK 18:10:n soveltamisesta ja negotiorum gestiosta, ei toimivaltajaosta.

toimien osalta saadaan hieman joustavuutta jäykähköön toimivaltajaon rakenteeseen.[59]

Kun yhdistyslaissa ei ole sellaisia säännöksiä epätavallisista ja laajakantoisista toimista kuin OYL 8:6.1:ssä on osakeyhtiöiden osalta, on hallituksen toimivaltaa arvioitava tässäkin YhdL 35.1 §:n yhdistyksen asioiden hoitamisen kannalta. Tiettyyn rajaan saatetaan hyväksyä se, että kiireellisissä tilanteissa yhdistyksen hallitus voi ryhtyä yhdistyksen edun niin vaatiessa laajakantoisiin ja epätavallisiin toimiin. Kuten jo on esitetty, yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjen määräyksiä ei kuitenkaan voida tässäkään tapauksessa sivuuttaa. On myös varoitettava operoimasta yhdistyksen intressiin perustuvalla opilla, joka ei ole saanut yhdistysoikeudessa jalansijaa.

Päätelmät on perustettava siihen, ettei hallituksen toimivalta perustu eksakteihin säännöksiin siltä osin, kuin on kysymys YhdL 16 §:ssä tarkoitetusta päätöksenteosta ja YhdL 35.1 §:n mukaisesta yhdistyksen asioiden hoitamisesta. Joissain tapauksissa yhdistyksen asioiden hoitamisena saatetaan pitää kiireen vaatimia toimia, joita muissa oloissa kenties pidettäisiin siksi epätavallisina ja laajakantoisina, ettei hallituksen toimivalta niihin riittäisi.[60] Niin KKO:n ratkaisu 1985 II 79 kuin yhdistyslain toimivaltajakosäännöksetkin antavat kuitenkin aiheen varovaisuuteen. YhdL 35.1 § olisi tullut kirjoittaa päätöksenteon tehokkuutta paremmin palvelevaan muotoon, jos kiireellisissä tilanteissa hallituksella olisi yhdistyksissä samantyyppiset valtuudet kuin osakeyhtiöissä on vastaavassa tilanteessa toimitusjohtajalla.

> Toiviaisen mielestä yhtiöintressi muodostaa osakeyhtiöissä oikeusnormina toiminnan juridisen hyväksyttävyyden vähimmäistason. Yhtiön edun mukainen toiminta ei oikeuttaisi toimitusjohtajaan kohdistuvien sanktioiden käyttämistä. Tämä vaikuttaisi myös siihen, millaisiin toimiin toimitusjohtajan olisi mahdollista ryhtyä kiireellisissä tapauksissa.[61] Päättely on yhtiöoikeudenkin kannalta ongelmallinen ainakin siltä osin, kuin yhtiön intressiä pidetään oikeusnormina tai yleensäkään periaatteena, joka saattaa alkaa elää omaa elämäänsä. Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä tällaisesta yhteisön intressistä edes toimivaltajaon osalta toisin kuin osakeyhtiölaissa. Yhdistystoiminnassa

[59] Ks. KKO:n ratkaisun tiimoilta *Halila* 1987 s. 264 ja yleisemmin *Woxholth* s. 280–281, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 298 ja *Taxell* 1946 s. 252.

[60] Ks. *Woxholth* s. 261. Ulkomaan oikeuden hyödyntämisessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei argumentoinnissa ole sijaa sellaiselle analogian ja vastakohtaispäättelyn väliselle pohdinnalle kuin meillä.

[61] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 250. Ks. Toiviaisen tapaa lähestyä yhtiöintressiä mts. 167–175.

saatetaan toki menetellä niin, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa hyväksytään jälkikäteen hallituksen toimet eikä vahingonkorvaustakaan tarvitse vaatia, vaikka yhdistykselle olisi aiheutunut toimivallan ylityksen vuoksi vahinkoa. Näin on näet saattanut tapahtua yhdistyksen etua tavoiteltaessa, jos hallituksen edustusvalta on puuttunut ja oikeustoimi on jäänyt pätemättömäksi.[62]

B Hallituksen lakimääräinen toimivalta

1. Yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvia tehtäviä

1.1. Tutkimustehtävästä ja -materiaalista

Ryhdyttäessä tarkastelemaan hallituksen tehtäviä yhdistyksen asioiden hoitajana on syytä aluksi alleviivata tutkimustehtävän rajoituksia. Olennaista on sen selvittäminen, miten toimivalta jakautuu hallituksesta ylöspäin ja alaspäin. Ei ole aiheellista syventyä sellaisten tehtävien erittelyyn, jotka kiistatta kuuluvat hallitukselle ja joita koskevat oikeudelliset ongelmat liittyvät muuhun kuin toimivaltajakoon. Tutkimusmateriaalina ovat normaalien oikeudellisten lähteiden ohella yhdistysten säännöt, joissa on lueteltu hallituksen tehtäviä.

Sääntömääräysten myötä saadaan tietoa tehokkaasti voimassa olevasta oikeudesta eli siitä, millaisia määräyksiä viranomainen on hyväksynyt sääntöihin merkittäväksi ja millainen järjestökäytäntö on eri kohdealueilla. Sääntömääräykset hajaantuvat yhtäältä yleisiin, missä yhdistystyypissä tahansa esiin tuleviin disponointeihin, ja toisaalta yksittäisen yhdistyksen kohdealueen määräyksiin, jotka voivat koskea hyvinkin yksityiskohtaisia asioita. Tutki-

[62] KKO:n ratkaisun 1985 II 79 yksityiskohdat antavat aiheen sen arvioimiseen, missä määrin yhteisön intressillä saattaa olla sijaa toimivaltajaon (ja ennen kaikkea korvausvelvollisuuden) kannalta. Asiakirjoista ilmenee, että yhdistyksen kokous olisi ehditty kutsua koolle käsittelemään asianajajan palkkaamista. Oikeudenkäynnin kohde oli sellainen, ettei siitä suoriutumisella ollut yhdistyksen kannalta ainakaan taloudellisesti huomattavaa merkitystä. Ks. *Halila* 1987 s. 264–265 ja *Halila – Tarasti* s. 397–398. Siksi jää kysymään, miten juuri tämä juttu olisi pitänyt ratkaista toisin yhdistyksen intressin perusteella, niin kuin Toiviainen on katsonut. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 173 av. 289. Aatteellisten ja kaupallisten yhteisöjen ero tulee esiin yhteisön intressissä siinä, että aatteellisissa yhdistyksissä yhteisön etu määräytyy usein muitten kuin taloudellisten seikkojen perusteella. Siksi sen arvioiminen on hankalaa sekä etu- että jälkikäteen.

muksessa huomio kiinnittyy edelliseen ryhmään. Sääntöjen merkitys on esillä olevalla kohdealueella vähäisempi kuin selvitettäessä toimivaltaa hallituksen alapuolella. Säännöt sisältävät paljolti itsestäänselvyyksiä ja asioita, jotka kuuluvat hallituksen tehtäviin, vaikkei säännöissä olisi mitään määrättykään. Joukossa on myös toimivaltajaon kannalta kiintoisia kohtia, jotka osaksi tulevat tarkasteltaviksi jäljempänä liittosuhteisiin paneuduttaessa.

1.2. Yhdistyksen johtaminen

Klassinen kysymys siitä, kuinka pitkälle hallituksen toimivalta voi ulottua yhdistyksen asioiden hoitajana, on saanut monien yhdistysten säännöissä yleisen tason ratkaisunsa. Mm. STK:n (nykyisin TT:n) säännöissä on määrätty, että hallitus hoitaa yhdistyksen asiat, eli määrityksessä on käytetty totaaliobjektia. TVK:n sääntöjen mukaan hallitus johti keskusliiton toimintaa ja hoiti kaikki keskusliittoa koskevat asiat. Hyvinkin monen yhdistyksen kuten esim. LAL:n säännöissä on määrätty, että yhdistyksen päätösvaltaa käyttävät yhdistyksen kokous ja hallitus. Puolueiden säännöissä on tavallisesti sellainen määräys, jonka mukaan hallitus ohjaa jäsenyhdistysten toimintaa.[63]

Edellä mainitut määräykset osoittavat, että hallitukselle on voitu antaa säännöissä vahva asema, kun sitä arvioidaan sen perinteisen käsityksen pohjalta, jonka mukaan hallitus on vain täytäntöönpaneva orgaani. Yhdistyksen asioiden hoitamiseen on saatettu sisällyttää myös yhdistyksen johtaminen. Yhdistyksen toiminnan johtaminen ei tosin saata kuulua käytännössä vain hallitukselle, vaan johtajuus jakautuu hyvin resurssoiduissa järjestöissä hallituksen ja toimivan johdon välille. Toimivaltajaon yleisten periaatteiden mukaan sitä kuuluu myös päätöksentekijöille. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokoustahan ei ole mahdollista määrätä vain kontrollitehtäviin, vaikkeivät ne käytännössä muuta tehtävää itselleen ottaisikaan.

Epärealistisena on pidettävä sellaisia ilmaisuja, joiden mukaan hallitus hoitaisi kaikki yhdistyksen asiat, jos yhdistyksen organisaatio ulottuu myös

---

[63] Yhdistysrekisteritoimistossa ei saadun ilmoituksen eikä tekijän havaintojen mukaan hyväksytä nykyisin ainakaan yleensä sellaisia sääntömääräyksiä, joissa hallituksen sanotaan käyttävän yhdistyksessä päätösvaltaa. Yhdistyksen johtamista koskeviin ilmaisuihinkin suhtaudutaan kriittisesti, jos niitä ei ole häivytetty yksityiskohtien joukkoon. Yleisen tason luonnehdinnoilla ei voi olla erityistä merkitystä hallituksen toimivallan määräytymisessä. Todettakoon, että pohjoismaisessakin kirjallisuudessa on vältetty sen sanomista, että hallitus käyttää päätösvaltaa ja johtaa yhdistyksen toimintaa. Ks. kuitenkin esim. OM 1976:11 s. 156, jossa on puhuttu hallituksen osalta yhdistyksen toiminnan johtamisesta.

hallituksen alapuolelle. Sikäli se on lakiin perustuva, että jäsenet ja valtuutetut on mahdollista sulkea pois kohdealueelta, josta käytetään ilmaisua yhdistyksen asioiden hoitaminen. Yleisistä toimivaltajakoa koskevista periaatteista kuitenkin aiheutuu se, että päätöksentekijät voivat tällöinkin vaikuttaa eri tavoin hallituksen toimiin ja suoranaisestikin asioiden kulkuun.

Edellä kuvaillut yhdistysten sääntöjen määräykset eivät voi vaikuttaa olennaisesti toimivaltajakoon konkreettisissa asiakysymyksissä yleisluonteisuutensa vuoksi. Lähinnä ne ilmentävät pyrkimystä siihen, että hallituksella on toimivalta yhdistyksen normaalin toiminnan piirissä. Täsmällisemmät yhdistyksen toimialuetta koskevat ilmaisut vaikuttavat enemmän toimivallan määräytymiseen.

> SKP:n keskuskomitean eli puolueen hallituksen tuli sääntöjen mukaan puolueen edustajakokousten väliajalla johtaa puoluetyötä sen kaikissa muodoissa. Edustajakokous oli sääntömääräisesti koolla vain kolmen vuoden välein. Puolueen organisaatio oli rakennettu tässä tapauksessa erityisen hallituspainotteiseksi, kun siihen ei sisältynyt valtuutettujen kokousta. Erityispiirteenä on myös huomattava, ettei SKP osallistunut valtiollisiin eikä kunnallisiin vaaleihin eikä hallitusvastuun kantamiseen. Sillä ei näin ollut myöskään eduskuntaryhmää. Nämä seikat ovat vaikuttaneet siihen, millaiset edellytykset SKP:n keskuskomitealla oli suoriutua tehtävistään.[64]
>
> Sääntömääräystä ei sinänsä käy pitäminen lainvastaisena. Se on sopusoinnussa yhdistyslakikomiteassa toimivaltajaosta esitetyn käsityksen kanssa. Olennaista on kuitenkin tässäkin se, miten sääntöjä sovelletaan käytännön tilanteissa. Puoluetyön johtaminen saattaa sisältää päätöksenteon ja kannanmäärittelyn kaikkiin ajankohtaisiin poliittisiin kysymyksiin nähden. Taloudelliset toimet ovat puoluetoiminnan kannalta tähän nähden selvästi toisarvoisia. Ne eivät silti voi kuulua hallitukselle enempää kuin yhdistyslain säännökset ja vakiintuneet toimivaltajakoperiaatteet myöten antavat. Asiaan ei vaikuta sekään, miten helppoa tai vaikeaa on tosiasiallisesti saada päätöksentekoelin koolle. Toimivaltajako ei rakennu yhdistysoikeudessa sen mukaan, mikä yhdistyksen itsensä kannalta vaikuttaa tärkeältä ratkaisulta, vaikka sillä onkin merkitystä eräissä tulkintatilanteissa, vaan lakitasoisesti tapahtuneen arvottamisen perusteella.

Yhdistysten säännöissä on useinkin määrätty, että hallitus on esimiesasemassa yhdistyksen toimistoon nähden ja johtaa sen toimintaa. Näin olisi asian laita, vaikkei tästä olisi mitään määrättykään. Hallituksen vahingonkorvausvastuunkin vuoksi toimiston johtaminen ei saata kuulua yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle, vaikka hallituksen on otettava huomioon niiden te-

[64] Ks. *Halila* 1991 s. 16–17 ja 121–122.

kemät päätökset ja antamat ohjeet. Asia on mahdollista ilmaista niinkin, että toimiston johtaminen kuuluu yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Mm. kokoomuspuolueen säännöissä on määrätty, että hallituksen tehtäviin kuuluu toimistojohtosäännön vahvistaminen. Tämä onkin osa toimiston johtamista. Kun yhdistyksen säännöissä on katsottu vakiintuneesti voitavan määrätä yhdistyksen toiminnasta miten laajalti tahansa, on myös toimisto-ohjesäännön tyyppisestä asiasta mahdollista määrätä yhdistyksen säännöissä. Hallituksen oikeutta hoitaa yhdistyksen asioita ei rajoiteta liiaksi, jos organisaatiosta määrätään alas asti.[65]

Kun yhdistyksen organisaation ei tarvitse lain mukaan ulottua hallitusta alemmas, toisin kuin esim. tietynkokoisissa osakeyhtiöissä, hallitus voi toimivaltajaon sitä estämättä toimia hyvinkin monissa rooleissa yhdistyksessä. Sen tehtäviin saattavat kuulua yhdistyksen toiminnan johtaminen ja mitkä tahansa juoksevat asiat.

1.3. Valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet

Yhdistysten säännöissä on toisinaan määrätty hallituksen velvollisuudesta tehdä aloitteita ja ehdotuksia yhdistyksen toiminnasta ja sen kehittämisestä. Tämä tehtävä kuuluu hallitukselle yhdistyksen asioiden hoitajana, vaikkei asiasta ole säännöissä mitään määrättykään.[66] Hallitusta ei voida sääntödisponoinneinkaan tehdä vain täytäntöönpano-orgaaniksi, koska lakisääteistä tehtävää ei käy rajoittaminen.

Edellä on tehty selkoa yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen koollekutsumisesta sekä jäsen- ja liittoäänestyksen organisoimisesta myös hallituksen tehtävien kannalta. Kokousten koollekutsumisen ohella hallitukselle kuuluu lakisääteisenä tehtävänä kokousten valmisteleminen, vaikkei tästä ole laissa nimenomaisesti mainittu.[67] Valmistelutoimet tapahtuvat hallituksen vas-

---

[65] Ks. *Havansi* 1979 s. 266–273. Tarkoituksenmukaisuussyyt eivät puhu sen puolesta, että hallitus ei saisi määrätä sen alapuolella olevasta organisaatiosta, josta se kantaa vahingonkorvaus- ja muun vastuun. Skandinaavisessa kirjallisuudessa on mainittu, että yhdistyksen hallituksen tehtäviin kuuluu yhdistyksen organisaatiosta huolehtiminen. Ks. esim. *Woxholth* s. 279. Samalla on kuitenkin katsottu, että hallitus on tältä osin päätöksentekijöiden alainen. Skandinavian maiden lainopin myötä ei näin ole yhdistysoikeudessa mahdollista esittää, etteivät päätöksentekijät saisi antaa ohjeita toimiston organisoimista varten tai ettei tästä voitaisi määrätä säännöissä.

[66] Ks. *Hemström* 1988 s. 69, jossa asia on mainittu nimenomaisestikin. Vrt. esim. osuuskuntaoikeudesta *Mallmén* s. 180–181.

[67] Ks. HE 1988:64 s. 56 ja *Halila – Tarasti* s. 395. Ks. siitä, keillä on oikeus kutsua yhdistyksen kokous koolle, *Riitesuo* s. 144.

tuulla, vaikka konkreettiset toimet saattavat kuulua organisaatiossa sitä alemmalle tasolle. Hallituksen nimenomaisia toimia tarvitaan kuitenkin valmisteltaessa kokouskutsun sisältöä, ellei kokousta kutsuta koolle lääninhallituksen kautta YhdL 20.3 §:ssä säädetyllä tavalla. Tässä asiassa hallituksella on yksinoikeus. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on mahdollista valita esim. vaalivaliokunta valmistelemaan seuraavassa kokouksessa esiin tulevia asioita, niin kuin jäljempänä lähemmin selvitetään.

Myös asiakysymyksien valmistelua varten olisi mahdollista asettaa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa toimikunta. Tämän myötä ei kuitenkaan voida sivuuttaa hallitusta kokouksen koollekutsumisessa eikä kokouskutsun sisällöstä päättämisessä. Muuten menisivät vastuusuhteet sekaisin ja epätietoisuutta syntyisi siitä, mitä asioita kokouksessa saatetaan käsitellä. YhdL 24 §:n perusteella kokouskutsun sisällöstä päättää se, joka lähettää kutsun. Hallitusta ei voida sivuuttaa sille lain tai sääntöjen mukaan kuuluvassa valmistelussa kuten budjetin laadinnassa, mikäli yhdistyksessä tehdään tulo- ja menoarvio.[68]

Hallituksella on päätösten täytäntöönpanossa yhdistyksen asioita hoitavana orgaanina oma yksinomainen toimivalta suhteessa jäseniin ja valtuutettuihin. Toimivaltajaon sitovuuden periaatteen mukaisesti yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei näin ollen voida valita henkilöitä huolehtimaan tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta tai valvomaan hallitusta näissä toimissa. Jos hallitukseen ei luoteta, hallitusta on vaihdettava. Järjestöpoliittisesti asetelma ei tosin ole aina näin yksinkertainen. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan saada hyväksytyksi kanta, jonka tiedetään olevan niin epämieluisa hallitukselle, että voidaan epäillä hallituksen halua ryhtyä ripeisiin täytäntöönpanotoimiin. Hallituksen asema voi kuitenkin olla muu-

[68] Esitetyn perusteella ei voida hyväksyä sääntömääräystä, jonka mukaan valtuuston tehtävänä on yhdistyksen kokouksissa käsiteltäväksi tulevien asioiden valmisteleminen. Ajatuksena on voinut olla se, että valtuutettujen kokous on hierarkiassa yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välissä. Monissa yhdistyksissä on sitä paitsi menetelty ainakin aika ajoin niin, että ennen yhdistyksen kokousta ovat valtuutetut koolla ottamassa kantaa sellaisiinkin asioihin, jotka eivät suoranaisesti heille kuulu. Niinpä esim. puolueissa ovat valtuutetut ottaneet kantaa presidenttiehdokkaan valitsemiseen, vaikka päätösoikeus on sääntöjen mukaan kuulunut puoluekokoukselle. Ks. esim. *Savola* (*toim.*) s. 73. – Esitetyn johdosta on muistutettava siitä, että valtuutettujen kokous rinnastuu yhdistyksen kokoukseen päätöksenteossa eikä se siis ole yhdistyksen kokoukselle alisteinen. Myös valtuutetut voivat ottaa kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin, mutta sellaisiin toimiin tai päätöslauselmien tekemiseen ei saa ryhtyä, jotka olisi mahdollista ymmärtää yhdistyksen päätöksiksi tai hallitukselle kuuluviksi valmistelutoimiksi. Kaikissa tapauksissa voivat jäsenet ja valtuutetut muuten keskenään valmistella ja selvitellä esille tulevia kysymyksiä.

ten siksi vahva, ettei erottamiseen ole edellytyksiä. Hallituksen toimia epäilevällä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksella ei sitä paitsi ole ilman muuta edes toimivaltaa hallituksen erottamiseen. Jos kumpikin näistä kuuluu yhdistyksen organisaatioon, erottamismahdollisuus riippuu siitä, mitä toimivaltajaosta on määrätty säännöissä.

1.4. Taloushallinto

Yhdistyksen hallituksen lakisääteisiin eli YhdL 35.1 §:ään perustuviin tehtäviin on luettu vakiintuneesti juoksevaan taloushallintoon kuuluvat asiat kuten kirjanpidosta huolehtiminen, tuloslaskelman ja taseen valmistaminen sekä yhdistyksen omaisuudesta huolehtiminen.[69] Mikäli yhdistyksessä laaditaan toimintakertomus, myös se on hallituksen vastuulla.[70] Jäljempänä selvitetään sitä, missä määrin hallitus saa delegoida näitä tehtäviä ja niihin liit-

---

[69] Ks. esim. *Nurminen* s. 218–220. Ks. samansisältöisesti *Woxholth* s. 278, jossa menettelyn on kerrottu perustuvan joko sääntöihin tai vakiintuneeseen käytäntöön.

[70] Yhdistyksissä on toisinaan aiheutunut epäselvyyttä siitä, onko toimintakertomus yhdistyksen kertomus, josta päätetään yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, vai hallituksen raportti ja selvitys sellaisista seikoista, joilla on merkitystä arvosteltaessa järjestön toimintaa, taloudellista asemaa ja sen kehitystä. Nurminen on jälkimmäisen vaihtoehdon kannalla – toista hän ei ole edes maininnut. Ks. *Nurminen* s. 91. Tätä kantaa onkin pidettävä perusteltuna, koska kertomus palvelee sitä taloushallintoa ja sen kontrollia, josta hallitus on vastuussa. Lähtökohtana on KK 18 luvun säännöksiin perustuva tilivelvollisen velvollisuus tehdä tili toimistaan: renki (hallitus) antaa selostuksen toimistaan isännälle (yhdistykselle). Hallituksen kertomusta ei voida muuttaa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Vain keskustelu on mahdollinen. Näin ei kuitenkaan aina huomata menetellä, vaan toimintakertomukseen tehdään muutoksia siinä missä toimintasuunnitelmaankin. Vrt. *Huttunen* 1984 s. 146, jossa todetaan, että osakeyhtiössä toimintakertomus on OYL 11:9:n mukaisesti hallituksen kertomus.

Yhdistyksessä voidaan hyväksyä muu kertomus kuin hallituksen kertomus; sellaisen sisällöstä saatetaan päättää myös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Kysymyksessä voi olla esim. keskusjärjestön pyytämä raportti tai yleisölle tarkoitettu esittely, jonka sisältö ei ole identtinen hallituksen kertomuksen kanssa. Siksi on perusteltua, että myös hallituksen yläpuolella voidaan vaikuttaa niiden sisältöön. Tilanne on samanlainen muissa yhteisöissä. Nurminen on katsonut, että kun toimintakertomus on osa tilinpäätöstä, toimintakertomus on laadittava, vaikkei tätä olisi nimenomaisesti edellytetty säännöissä. Ks. *Nurminen* s. 91. Tätä ei saateta pitää perusteltuna kannanmäärityksenä. Toimivaltajaon kannalta ei merkitystä ole sillä, mihin dokumentteihin toimintakertomus liittyy. Olennaista on se, kuuluuko kertomuksen laatiminen aina YhdL 35.1 §:n perusteella yhdistyksen asioiden huolelliseen hoitamiseen. Niin kuin Norri ja Palsala ovat maininneet, pikkuyhdistyksissä on usein riittävää, että yhdistyksen puheenjohtaja tekee vuosikokouksessa suullisesti yhteenvedon vuoden aikana tapahtuneesta. Ks. *Norri – Palsala* 1989 s. 157. Eri-

tyvää vastuuta. Siltä osin kuin kysymys on vain juoksevasta hallinnosta, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei voida puuttua tälle kohdealueelle. Niissä voidaan kuitenkin vaikuttaa välillisesti taloushallintoon esim. varaamalla talousarviossa varat atk-laitteisiin, joilla taloushallintoa pidetään yllä.

Toisinaan on syntynyt epätietoisuutta siitä, mitä hallituksen tehtäviin kuuluva yhdistyksen omaisuuden hoitaminen merkitsee toimivaltajaon kannalta. LAL:n liittokokouksessa oli vuonna 1993 esillä kysymys siitä, voidaanko liittokokouksessa päättää siitä, ettei LAL:n hallitus käytä Matkahuolto Oy:n yhtiökokouksessa LAL:n osakeomistukseen perustuvaa äänivaltaa. LAL on kyseisen osakeyhtiön suurin osakkeenomistaja. Ensiksikin oli kysymys siitä, ettei sitovia ohjeita saateta antaa yhtiökokouksessa äänivaltaa käyttäville: päätöksen pätevyys ei perustu siihen, onko ohjeita noudatettu. Toiseksi on olennaista se, että hallituksella on vastuu omaisuuden huolellisesta hoitamisesta. Hallitukselle on mahdollista antaa ohjeita omaisuuden hoitamisesta, ja ohjeiden sivuuttaminen saattaa aiheuttaa vahingonkorvausvastuun. Äänivallan käyttämisestä pidättäytyminen ei ole omaisuuden huolellista hoitamista, kun kysymys on pääosakkuudesta ja yhtiön kannalta strategisesta sijoituksesta.

1.5. Eri kohdealueita koskevia määräyksiä

Varsinaisesta toimivaltajaosta ei ole kysymys silloin, kun arvioidaan hallituksen mahdollisuutta valvoa, ohjata ja seurata erilaisia toimintoja yhdistyksen piirissä. Kysymyksessähän ei ole päätöksenteko, joka joko kuuluu hallitukselle tai on sille kuulumatta. Säännöissä on määrätty mm. siitä, että työmarkkinajärjestön hallituksen on seurattava tarkoin alansa kehitystä, puolueen hallituksen ohjattava ja valvottava jäsenyhdistysten toimintaa sekä missä tahansa yhdistyksessä hallituksen valvottava yhdistyksen sääntöjen noudattamista. Nämä määräykset eivät ole toimivaltajaon kannalta ongelmallisia, eivätkä ne muuta oikeustilaa vaan osoittavat painopisteitä yhdistyksen asioiden hoitoon kuuluvalla kohdealueella.

Konkreettisena säännöissä mainittuna asiakysymyksenä saatetaan tässä esittää se, että mm. SDP:n ja kokoomuspuolueen sääntöjen mukaan puoluehallitus valitsee puolueen äänenkannattajina toimivat lehdet. SDP:n sääntöjen mukaan puolueen hallitus päättää julkaisutoi-

---

laiset käsitykset juontavat tässäkin osaltaan juurensa siitä, millaisia yhdistyksiä on pidetty tarkastelussa silmällä. Juuri yhdistyksien erilaisuuden vuoksi tulisi varoa suoraviivaisiksi osoittautuvien päätelmien tekemistä. Ks. myös yhdistyskohtaisia eroja korostavasti *Woxholth* s. 202.

minnasta. Kokoomuspuolueen hallitus päättää varojen hankinnasta. Työnantajajärjestöissä hallitukselle on saatettu määrätä sopimussakon asettaminen kurinpitotoimien johdosta sekä luvan antaminen jäsenelle toiminnan harjoittamiseen uudessa työpaikassa. Urheilun lajiliitoissa hallituksen tehtäväksi on tavallisesti määrätty osallistumisluvan myöntäminen ulkomaisiin kilpailuihin, kilpailujen järjestämislupien myöntäminen Suomen mestaruuskilpailuja alemmalle tasolle, kilpailusääntöjen vahvistaminen sekä amatööri-, kilpailukelpoisuus-, edustus- ja riitakysymysten ratkaiseminen.

Edellä referoiduissa sääntömääräyksissä on voitu yleisesti ottaen disponoida pätevästi toimivaltajaosta. Toimivalta on määrätty yksinomaisesti hallitukselle asioissa, joita ei ole laissa pidätetty hallitusta ylemmälle tasolle ja joiden voidaan katsoa kuuluvan yhdistyksen normaaliin toimintaan. Yksittäistapauksissa on kuitenkin selvitettävä, onko toimilla esim. sellaisia taloudellisia vaikutuksia, ettei hallituksen toimivalta riitä, vaikka tätä olisi säännöissä tavoiteltu. Niinpä yhdistyksen julkaisutoiminnan vuoksi hallitus ei saa ottaa enempää velkavastuuta kuin mihin hallituksen päätöksellä muutenkaan saatetaan sitoutua. Yhdistyksen varojen hankinta ei käsitä osallistumista sellaiseen liiketoimintaan, josta ei ole määrätty yhdistyksen säännöissä, eikä sitoutumista vastuisiin, joihin hallituksen toimivalta ei riitä.

2. Hallituksen toimivallan yleistä rajankäyntiä

2.1. Talousarvioon liittyviä kysymyksiä

Yhdistyksessä ei tarvitse olla talousarviota. Kun yhdistyksen tarkoitus ei saa olla pääasiallisesti taloudellinen, toimintaa ei välttämättä tarvitse suunnitella taloudellisista lähtökohdista käsin. Varsinkin suurissa yhdistyksissä on silti tavallista, että vuosittain vahvistetaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa talousarvio.[71] Sen on määrä olla hallitukselle ohjeena samalla tavoin kuin talousarviot yksityisoikeudellisissa yhteisöissä yleensäkin. Talousarvion ylittäminen on seikka, johon saatetaan perustaa hallituksen jäsenten

[71] Edellisessä alaviitteessä mainitut, osin kirjoittajien kokemuspiiristä lähtöisin olevat erot vaikuttavat myös siihen, pidetäänkö talousarvion valmistelemista hallitukselle kuuluvana velvollisuutena ja millaisena järjestökäytäntö asiassa esitetään. Nurmisen mukaan hallituksen tehtävänä on viime kädessä huolehtia siitä, että talousarvio laaditaan ja esitetään asianomaisen päättävän elimen vahvistettavaksi. Hän on edelleen kertonut, että pienissä järjestöissä talousarvion kokoamisesta huolehtii tavallisesti talouspäällikkö, taloudenhoitaja tai muu vastaava henkilö. Ks. *Nurminen* s. 176–177. Norrin ja Palsalan mu-

menettelyn tuottamuksellisuus vaadittaessa yhdistykselle aiheutetun vahingon korvaamista. Talousarvio asettaa näin rajoja hallituksen toimivallalle, joskaan talousarvion ylittäminen ei sinänsä merkitse toimivallan ylittämistä tai vahingonkorvausvelvollisuuden syntymistä. Toimenpide voi jäädä pätemättä, eikä korvausvelvollisuutta synny, ellei yhdistykselle ole aiheutunut vahinkoa.

> Talousarvion rakenne vaikuttaa siihen, missä määrin hallituksen on noudatettava tehtyä suunnitelmaa. Budjetin laadintatavat vaihtelevat yhdistyksittäin senkin vuoksi, ettei järjestöjen erilaisuuden vuoksi ole pyritty kehittelemään yhteisiä menettelytapoja. Joissain yhdistyksissä budjetti koetaan hyvinkin sitovaksi, joissain toisissa taas ohjeeksi, josta saatetaan harkinnan mukaan poiketa.[72] Väljyyttä tuo mm. se, että hallitukselle on voitu merkitä käyttövaroja, joita se voi käyttää varsin vapaasti joskin toki vahingonkorvausvastuun alaisena. Tältä momentilta on esim. mahdollisuus palkata tilapäistä henkilökuntaa. Pysyvään työsuhteeseen tulevien henkilöiden palkkaaminen ei sen sijaan käy vain tämän myötä päinsä. Järjestelyn vaikutukset eivät rajoittuisi kysymyksessä olevaan budjettikauteen: työsuhdetta pitäisi jatkaa tai ottaa vastattavaksi irtisanomiskustannukset. Toimintatarpeet saattavat kuitenkin olla yhdistyksessä sellaiset, että hallitus voi yh-

---

kaan yhdistyslaissa ei ole säädetty siitä, että hallituksen olisi laadittava talousarvio mutta että tästä voidaan määrätä säännöissä. He ovat edelleen katsoneet, että hallitus voi esittää talousarvion yhdistyksen kokouksen vahvistettavaksi, vaikkei asiasta säännöissä mainittaisikaan. Ks. *Norri – Palsala* 1989 s. 130. Tässäkin tapauksessa Norrin ja Palsalan käsitys tuntuu perustellummalta. Yhdistyksen koosta ja taloudenpidosta riippuu, kuuluuko talousarvion laatiminen yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Pienissä henkilöjäsenyhdistyksissä talousarvion laatiminen ei ole tavallista eikä tarpeellistakaan; tuloja voidaan ryhtyä hankkimaan sitä mukaa, kun menoja ilmaantuu – tai päinvastoin. Niissä ei liioin ole talouspäällikköä, joka kokoaisi talousarvion.

[72] Talousarvion oikeudellisesta merkityksestä ei ole yhdistysoikeudessa vakiintuneita periaatteita tai sääntöjä. Niin kuin Norri ja Palsala huomauttavat, olennaista on se, ettei yhdistysten talousarvio ole samalla tavalla sitova kuin julkisyhteisöjen talousarviot. Ks. *Norri – Palsala* 1989 s. 130. Yleisenä sääntönä voidaan pitää sitä, että jos jotain kustannuserää ei ole talousarviossa mainittu ja jos se on suuruudeltaan huomattava, hallituksen pitää hankkia yhdistyksen kokouksen hyväksyminen ennen hankkeeseen ryhtymistä. Ks. *Norri – Palsala* 1989 s. 130. Kuten Nurminen on huomauttanut, suostumusta ei kuitenkaan voida aina saada etukäteen. Ks. *Nurminen* s. 76. Hallituksella on raportoimisvelvollisuus, ja viime kädessä vastuuvapaudesta päätettäessä selviää, hyväksytäänkö hallituksen toimet. Ks. myös *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 299 ss. Vrt. talousarviosta (asunto-)osakeyhtiöoikeudessa *Krook* s. 72–75 ja 240–241, jossa on tarkasteltu budjetin sitovuutta ja vastikkeen maksamisvelvollisuutta muuttuneissa oloissa. Tämäkin osoittaa, miten budjetti liittyy kiinteästi asianomaisen yhteisön muihin kuin toimivaltaa koskeviin normeihin.

distyksen asioita hoitavana toimielimenä ja erityisesti organisaatiosta vastuussa olevana palkata henkilökuntaa budjetista riippumatta ja koettaa saada vastuuvapauden tästä huolimatta.

Kirjallisuudessa on lähdetty siitä, että talousarvion vahvistaminen kuuluu yhdistyksen kokoukselle. Merikoski ja Kurkela eivät ole muuta mahdollisuutta nähneetkään,[73] ja ulkomailla on mm. Woxholth katsonut enemmittä perusteluitta toimivallan olevan yhdistyksen kokouksella.[74] Organisaation hierarkkisuuden ja vastuusuhteiden kannalta onkin luontevaa, että päätöksentekijät asettavat rajat hallituksen ja hallituksen vastattavien henkilöiden taloudenpidolle. Tällaisesta järjestelystä on yleensäkin kysymys yhteiskunnan eri toiminnoissa talousarviota vahvistettaessa. Toimivalta voi tietenkin kuulua myös valtuutetuille sen mukaan, miten toimivaltajaosta on määrätty yhdistyksen säännöissä.

Saksalaisessa yhdistysoikeudessa talousarvion vahvistamisen on katsottu kuuluvan hallituksen huolellisuusvelvollisuuteen, mikäli päätöksentekijät eivät ole asiasta päättäneet.[75] Tämä vaikuttaa pitkälti hyväksyttävältä myös Suomen oikeuden kannalta. Monissa yhdistyksissä ei esim. yhdistyksen kokouksien ajankohdan tai taloudenpidon vähäisyyden vuoksi yhdistyksen kokouksessa (eikä valtuutettujen kokouksessa) vahvisteta talousarviota. Hallituksen on tällöin harkittava, tarvitaanko yhdistyksessä talousarviota vai voidaanko tulojen ja menojen tarvittava tasapaino hoitaa ilman erityistä etukäteissuunnitelmaa. Hallituksen itselleen vahvistama tai hahmottelema talousarvio ei ole vaikutuksiltaan samanlainen kuin päätöksentekijöiden vahvistama talousarvio. Hallituksen vastuuvapauden kannalta ei voine merkitä kovin paljon se, onko hallitus pysynyt itseään varten laatimansa budjetin rajoissa. Toisin on sen sijaan laita muiden eli hallituksen alaisten tilivelvollisten osalta.

Toimivaltajaon perusteiden vuoksi on lähdettävä siitä, ettei yhdistyksen hallitukselle ole mahdollista määrätä säännöissä oikeutta vahvistaa talousarviota. Jos näin meneteltäisiin, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei olisi lainkaan keinoja vaikuttaa yhdistyksen taloudenpitoon etukäteen. Tästä oikeudesta ei näytä olevan mahdollisuutta luopua ennakolta sitovasti. Estettä ei sen sijaan ole sille, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa budjetin laatiminen delegoidaan hallitukselle tai että budjetista ei tehdä päätöstä, jolloin hallitukselle jää mahdollisuus harkita, onko talousarvio syytä tehdä.

[73] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 67.
[74] Ks. *Woxholth* s. 278.
[75] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 300.

2.2. Toiminnan tavanomaisuuskriteeri toimivallan määräytymisessä

Hasselbalch on lähtenyt samalla tavoin kuin yhdistyslakikomitea siitä, että hallituksen toimivaltaa on syytä arvioida kysymykseen tulevien toimien tavanomaisuuskriteerin kannalta. Hänen mukaansa hallituksen toimivalta ei ulotu jäsenten taloudellisen aseman olennaiseen muuttamiseen, toiminnan volyymin merkittäviin muutoksiin eikä toimintalinjan uudelleenrakenteluun. Hän on tarkastellut asiaa pitkälti jäsenten näkökulmasta. Hasselbalch katsoo yhdistyksen organisaatiosta huolehtimisen kuuluvan hallituksen tehtäviin.[76] Tämähän ei vaikuta ainakaan suoranaisesti toimintapolitiikkaan eikä jäsenten asemaan. Kanta on sikälikin perusteltu, että myös yhtiöissä on organisaatiosta huolehtimista pidetty hallituksen tehtävänä.[77] Yhdistyksissä joudutaan kuitenkin selvittämään usein tarkemmin kuin yhtiöissä hallituksen toimivaltaa mm. uuden henkilöstön palkkaamiseen organisaatiomuutosten vuoksi, kuten edellä on havaittu. Erityisesti pienten yhdistysten osalta voidaan viitata KKO:n ratkaisuun 1985 II 79. Kun hallituksen toimivalta ei riittänyt kyseisessä yhdistyksessä edes toimeksiantosopimuksen tekemiseen, vielä vähemmän olisi ollut mahdollisuuksia henkilökunnan palkkaamiseen. Yhtiöissäkin organisaation on toki perustuttava yhteisön voimavaroihin.

Yhdistysten säännöissä on toisinaan pyritty osoittamaan hallituksen vahvaa asemaa sen suhteessa yhdistyksen kokoukseen määräämällä, että hallitus päättää asioista, jotka eivät yhdistyslain tai sääntöjen mukaan kuulu yhdistyksen kokoukselle. Näin on tehty mm. LAL:n säännöissä. Tällä tavoin hallituksesta ei kuitenkaan tule yleistoimivaltaista orgaania, mitä ei tosin liene välttämättä tavoiteltukaan. Merkitystä on lähinnä sillä, että tämän disponoinnin myötä hallituksen toimivalta riittää kaikkiin niihin asioihin, joihin se saattaa ylimalkaan ulottua. Yhdistyksen kokousta ei silti voida sulkea pois edes rinnakkaista toimivaltaa koskevissa asioissa. Tämä merkitsee sitä, että myös yhdistyksen kokouksessa voidaan ottaa kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja päättää yhdistyksen linjauksista, vaikka hallituskin voi tehdä näissä asioissa päätöksen. Erikseen on selvitettävä myös sitä, missä asioissa hallituksen toimivalta ei riitä, onpa säännöissä määrätty mitä tahansa. Käytännössä ongelmatilanteita syntyy ehkä eniten taloudellisen päätöksenteon osalta.

---

[76] Ks. *Hasselbalch* s. 157. Ks. myös samantyyppisesti vanhan osakeyhtiölain ajalta yhtiöoikeudessa *Taxell* 1946 s. 116–118 ja 253.

[77] Ks. *Woxholth* s. 279.

Edellä on tarkasteltu puolueena omatyyppisen SKP:n sääntöjä, joissa puolueen hallitukselle oli annettu laajat valtuudet. Niitä myös käytettiin. SKP:n edustajakokouksissa viitoitettiin linja hyväksymällä poliittiset asiakirjat ja valitsemalla keskuskomitea. Sellaisia poliittisia ratkaisuja ei tullut vastaan, joihin keskuskomitean toimivalta ei olisi yltänyt asiaa oikeudellisestikaan tarkastellen. Omaisuuden luovutustoimien laita oli sen sijaan jo toisin.[78]

SDP voidaan ottaa tarkasteluun puolueena, joka toisin kuin SKP on osallistunut valtiollisiin vaaleihin ja hallitusvastuuseen. SDP:n sääntöjen mukaan puolueen hallitus (puoluetoimikunta) on johtanut puolueen toimintaa sekä puolueen järjestöllistä toimintaa ja määritellyt puolueen kannan kulloinkin esille tuleviin poliittisiin ja järjestöllisiin kysymyksiin, mikäli toimivaltaa ei ole määrätty muualle. Tämänkään sääntömääräyksen johdosta ei ole huomauttamista. Olennaista on kuitenkin se, että SDP:ssä puolueneuvosto (puoluevaltuusto) on ottanut kokoontuessaan kantaa ajankohtaisiin poliittisiin kysymyksiin, joiden käsittelyyn hallituksenkin toimivalta olisi riittänyt.[79]

Erityiskysymyksiä ovat puolueen osallistuminen hallitusvastuuseen ja vetäytyminen siitä. Tässäkään ei ole sinänsä kysymys sellaisesta toimintalinjan uudelleenrakentelusta, joka vaatisi ylemmällä tasolla tehtävää päätöstä. SDP:ssäkin päätöksenteko on ollut normaalia poliittista päätöksentekoa sen jälkeen, kun ministerisosialismi lakkasi olemasta ideologinen kysymys. Poliittisen käytännön ja puolueiden sääntöjen määräysten johdosta sekä nyttemmin kenties HM 36 §:n vaikutuksesta ei puolueen hallituksessa tehtävä ratkaisu olisi kuitenkaan kenties enää tyydyttävä. Tähän problematiikkaan ja eduskuntaryhmän asemaan puolueen päätöksenteossa ei ole mahdollista puuttua esillä olevassa yhteydessä. Se voidaan kuitenkin tyytyä toteamaan, ettei yhdistysoikeudellisesti saateta hyväksyä sellaista kombinaatiomenettelyä, jossa yhdistyksen päätöksentekijöiden tai edustuksellisen elimen päätöksenteko sidotaan sivuelinorganisaation kanssa yhteiseen päätöksentekoon. Eri asia on, onko tämä mahdollista jollain muulla perusteella.[80]

---

[78] Ks. *Halila* 1991 s. 150–151.

[79] Puoluetoiminta on vain yksi aatteellisen yhdistyksen kohdealueista. Sekin riittänee osoittamaan, että yhteisöhallinnon tavanomaisuuskriteeriä joudutaan arvioimaan yhdistyksissä erilaisen mittapuun mukaan kuin liiketoimintaan keskittyvissä kaupallisissa yhteisöissä. Siltäkin osin kuin kysymys on taloudellisista toimista, yhdistyksissä eivät ole keskeisellä sijalla osakepääoman koskemattomuutta ja osinko-odotuksia koskevat tai niihin rinnastuvat asiat. Yhdistyksissähän ei ole osakepääomaa eikä voittoa jaeta. Riskejäkään ei arvioida saman mittapuun mukaan kuin kaupallisissa yhteisöissä, jos liiketoiminta palvelee muutenkin kuin taloudellisessa mielessä yhdistyksen aatetta. Ks. *Woxholth* s. 278.

[80] Suomen Keskustassa on muutenkin kuin säännöissä nimenomaisesti mainituissa asioissa tehty vuodesta 1991 alkaneella hallituskaudella päätöksiä puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän yhteiskokouksessa. Tällä tavoin mm. muotoiltiin puolueen EY-kantaa 30.11.1992 pidetyssä kokouksessa. Estettä ei sinänsä ole sille, että näin pyritään hakemaan poliittiselle liikkeelle suuntaa ja rakentamaan siltaa esim. puolueen eduskuntaryhmän, hallitusryhmän ja edustuksellisten elinten (puoluehallituksen ja puoluevaltuuston) välille. Yhdistykselle lain mukaan kuuluvista asioista kuten vastuuvapauden myöntämi-

3. Hallituksen lakiperusteisia erityistehtäviä

3.1. Jäsenten hyväksyminen

YhdL 12 §:n mukaan jäseneksi hyväksymisestä päättää yhdistyksessä hallitus, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Hallitus on tämän lainkohdan mukaan jäseneksiottamisessa toimivaltainen orgaani, ellei *säännöissä* ole toisin määrätty.[81] Toimivaltajakoa koskevien yleisten periaatteiden mukaan säännöissä voidaan toimivalta määrätä jäsenille, valtuutetuille ja liiton henkilöjäsenille (liittoäänestyksessä käytettäväksi).[82] Jäljempänä paneudutaan siihen, voidaanko päätösvaltaa myös delegoida.

Toimivaltajaon sitovuutta koskevien periaatteiden mukaisesti päätöksentekijät eivät voi pidättää päätösvaltaa itselleen hierarkkisen ylemmänasteisuuden perusteella, vaan hallituksen toimivalta on murrettavissa vain säännöissä. KKO:n ratkaisun 1951 II 103 erittely osoittaa, ettei yhdistyksen jäseneksiottaminen ole sisällöltään sellainen ratkaisu, jossa toimivaltajaon sitovuuden periaatteesta olisi syytä luopua. Kysymyksessä on päätös, jossa toimivalta voi lain mukaan olla hallituksella tai päätöksentekijöillä. Päätöksentekijöillä on oikeus linjata yhdistyksen toimintaa, mutta se ei anna mahdollisuutta puuttua hallituksen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin yksittäisiin ratkaisuihin.

Jos toimivalta on hallituksella, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei ole mahdollisuutta määrätä esimerkiksi siitä, että uusia jäseniä ei saa hyväksyä yhdistykseen. Myöskään päinvastainen menettely ei käy pätevästi päinsä: yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei voida vaatia jäseneksiottamisen perusteiden väljentämistä ja sellaisten henkilöiden hyväksymistä jäseneksi, joiden hakemuksen hallitus on hylännyt. Päätöksentekijöillä on silti oltava oikeus tuoda julki käsityksensä jäseneksiottamispolitiikasta. Hallituksen harkittavaksi jää se, missä määrin mahdollisen epäluottamuksen syntyminen on otettava huomioon päätöksiä tehtäessä.[83]

---

sestä on kuitenkin päätettävä yhdistyslaissa säädetyllä tavalla. Sellaisiakaan päätöksiä ei liioin saateta tehdä, joiden rikkomisen johdosta jäsen olisi mahdollista erottaa yhdistyksestä. Ks. kysymyksenasettelusta *Halila* 1991 s. 96–97.

[81] Ks. KM 1984:1 s. 187 ja HE 1988:64 s. 32. Kuten esitöissä on mainittu, toimivaltajaon määräytymisessä tapahtui merkittävä muutos. Aikaisemmin näet katsottiin, että jäseneksi hyväksymisestä päätetään hallitusta ylemmällä tasolla. Perusteluiksi saatettiin esittää se, että tämäntasoisesta asiasta päättäminen kuului yleistoimivaltaisen päätöksentekoelimen kompetenssiin.

[82] Ks. *Halila – Tarasti* s. 155.

[83] YhdL 12 §:ssä ei ole säädetty siitä, missä rajoissa yhdistyksen säännöissä on mahdollista poiketa lain pääsäännöstä eli siitä, että toimivalta on hallituksella. Muita kuin

YhdL 12 §:ssä ei ole eritelty jäsentyyppejä. Hallituksen toimivallan voidaan tämän vuoksi katsoa koskevan sellaisten jäsenten hyväksymistä yhdistykseen, joita yhdistyksessä on ollut. Muiden kuin varsinaisten jäsenten kategoriasta on määrättävä yhdistyksen säännöissä. Hallitus ei näin voi ryhtyä hyväksymään yhdistykseen esim. ulkojäseniä pelkän YhdL 12 §:ään perustuvan (yleis)toimivaltansa myötä, ellei asiasta ole määrätty säännöissä.

3.2. Jäsenluettelon pitäminen

YhdL 11.1 §:n mukaan hallituksen on pidettävä yhdistyksen jäsenistä luetteloa, johon on merkittävä kunkin jäsenen täydellinen nimi ja kotipaikka sekä ulkomaalaisen osalta lisäksi kansalaisuus. Jäsenluettelon pitämiseen liittyviä toimivaltajakokysymyksiä on käsitelty teoksessa »Yhdistyksen jäsenluettelo». Se perustuu aikaisempaan yhdistyslakiin, mutta siinä on myös ennakoitu lainuudistusta. Esillä olevassa yhteydessä ei ole aiheellista ryhtyä kertaamaan kohta kohdalta kysymyksessä olevassa teoksessa esitettyjä näkökohtia toimivaltajaonkaan osalta. Muutamiin seikkoihin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota yleisten toimivaltajakoperiaatteiden valotetuksi tulemisenkin kannalta.

YhdL 11.1 §:ssä osoitetuin tavoin hallituksen toimivaltaan kuuluvat jäsenluettelon *pitämistä* koskevat asiat osana hallituksen yleistä tehtävänkuvaa. Kysymys on yhdistyksen asioiden hoitamisesta. Hallituksella on oikeus myös päättää siitä, mitä muita kuin laissa vaadittuja tietoja merkitään jäsenluetteloon. Sillä voidaan katsoa olevan jopa velvollisuus kerätä ja merkitä luetteloon toiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja.[84]

Hallituksella ei ole kuitenkaan asiassa yksinomaista toimivaltaa. Sen on ensiksikin pidettävä – henkilörekisterilain sallimissa rajoissa – sellaisia tietokantoja, joita yhdistyksen tai valtuutettujen kokousten linjaamien päätösten noudattaminen edellyttää. Se, että hallituksen on pidettävä jäsenluetteloa, ei liioin estä tekemästä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa konkreettisia päätöksiä jäsenluetteloon merkittävistä asioista.[85] YhdL 11.1 §:n ero edellä tarkasteltuun YhdL 12 §:ään on tältä osin selvä. Jäsenluettelon pitä-

---

sellaisia sääntöjä ei ole tullut tätä tutkimusta tehtäessä vastaan kuin niitä, joissa toimivalta on määrätty yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Estettä ei kuitenkaan näytä olevan sillekään, että säännöissä määrättäisiin rinnakkaisesta toimivallasta: hallituksen päätös riittäisi, mutta hallitus voisi alistaa asian ylemmälle tasolle, joka voisi niin ikään pidättää päätösvallan itselleen. Ilman tällaista disponointia toimivalta on yksinomaista.

[84] Ks. *Halila* 1988 A s. 101, LaVM 1988:15 s. 4 ja *Halila – Tarasti* s. 144.

[85] Ks. *Halila* 1988 A s. 84.

mistä sääntelevässä lainkohdassa ei ole kysymys yksinomaisesta toimivallasta päätöksenteossa.

Hallitus ei voi jäsenluettelon pitäjän ominaisuudessa päättää siitä, ketkä merkitään jäsenluetteloon ja keitä siitä poistetaan. YhdL 15.1 §:ään perustuvaa toimivaltajakoa jäsenen erottamisasiassa ei näin käy murtaminen sillä, että käytännössä jäseniä on poistettu rekistereistä pelkin rekisterinpitäjän toimin ja että asianomaiset henkilöt ovat tähän tyytyneet.

Jäsenluettelon julkaisemista painettuna ja siten kenen tahansa saatavilla olevana versiona päättää hallitus, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Hallituksen on voitava yhdistyksen asioita hoitavana orgaanina ratkaista myös se, missä muodossa jäsenluettelo on olemassa. Kun painovapaus menee perusoikeutena tietosuojan edelle, missä tahansa yhdistyksessä on mahdollisuus julkaista painosta jäsenluettelo. Koska painotuote voi levitä paljon laajemmalle kuin muussa muodossa tapahtuva tietojen luovutus, asia voi olla jäsenille niin tärkeä, että päätös tulisi tehdä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Esimerkkinä tästä saattaisi olla immuunikatoa sairastavien potilaiden yhdistyksen jäsenluettelon julkaiseminen painosta. Vaikkei kysymys olisikaan näin merkittävästä asiasta, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on oltava mahdollisuus puuttua päätöksentekoon eli päättää julkaisutoimista tai kieltää ne. Jäsenluettelon pitäminen ei ole tässäkään katsannossa sellaista yhdistyksen asioiden hoitamista, etteivät suoranaiset päätöksentekotoimet saattaisi kuulua yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Säännöissä voitaneen kuitenkin määrätä siitä, että hallituksella on yksinomainen oikeus päättää jäsenluettelon julkistamisesta.[86]

Yhdistyslaista johtuvaa estettä ei ole sille, että yhdistyksen hallitus ei itse suoranaisesti huolehdi jäsenluettelon pitämisestä. Hallitus voi päättää siitä, kelle tai keille tehtävä kuuluu yhdistyksen sisäisessä tehtävänjaossa, mutta sillä on kuitenkin vastuu jäsenluettelon asianmukaisesta pitämisestä. Hallitus voi niin ikään päättää siitä, että jäsenluettelon pitäminen annetaan jonkin ulkopuolisen tahon kuten keskusjärjestön tai palveluyhtiön hoidettavaksi. Tämän toimenpiteen saatetaan katsoa kuuluvan yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on kuitenkin mahdollista vaikuttaa hallituksen toimiin tulo- ja menoarvioon varattujen määrärahojen myötä tässäkin asiassa.[87]

YhdL 11.2 §:n mukaan jäsenluettelon tietojen luovuttamisesta (ulkopuolisille) voi päättää yhdistyksen hallitus. Lainkohta on kirjoitettu toimivalta-

---

[86] Ks. *Halila* 1988 A s. 160–161 ja *Halila – Tarasti* s. 149.

[87] Ks. *Halila* 1988 A s. 55–56.

jakoa ajatellen niin, että kysymyksessä on yhdistyksessä tehtävä ratkaisu, johon riittää hallituksen päätös. Hierarkkisesti alemmalla tasolla asiasta ei näin voi päättää. YhdL 11.2 § ei sisällä hallitukselle yksinomaista kompetenssia. Tämän mukaisesti yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on mahdollista ottaa hierarkkisen ylemmänasteisuuden perusteella asia ratkaistavaksi, vaikkei tästä olisi määrätty säännöissä. Lainkohdan sisältöhän ei ole sellainen, että asiasta päättäminen kuuluisi hallitukselle, jos yhdistyksen säännöissä ei ole toisin määrätty.[88]

Aivan selvää ei ole, voidaanko yhdistyksen säännöissä määrätä siitä, että päätöksenteko jäsentietojen luovuttamisessa kuuluu *yksinomaan* yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Pelkästään lain sanamuodon perusteella saattaa ainakin prima facie vaikuttaa siltä, ettei hallituksen toimivaltaa olisi mahdollista sulkea pois säännöissäkään. Lainkohtahan näyttää kirjoitetun sellaiseen muotoon, että hallituksella olisi aina oikeus tehdä päätös asiassa. Toiselta puolen on aiheellista kysyä, onko säännös kuitenkaan hallituksen toimivallan kannalta pakottava. Tätä ei ole sanottu lain esitöissä, jos kohta mistään muustakaan ei ole niissä puhuttu. Kun kirjallisuudessa on esitetty se tulkintasuositus, että ratkaisuvalta olisi mahdollista pidättää säännöissä yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle, päättelyn perustana on ollut lainkohdan tahdonvaltaisuus. Hallituksen päätös olisi riittävä, mutta toimivaltajaosta olisi mahdollista määrätä säännöissä, kun laissa on osoitettu vain päätöksenteon vähimmäistaso. Erityisiä asiasyitä hallituksen yksinomaisen toimivallan puolesta ei liene esitetty.

3.3. Yhdistyksen omaisuuden luovuttaminen konkurssiin

YhdL 61 §:n mukaan yhdistyksen omaisuuden luovuttamisesta konkurssiin päättää yhdistyksen hallitus. Lainkohta on yksiselitteinen. Toimivalta on yksinomaisesti hallituksella. Perusteena on hallituksen vahingonkorvaus- ja muu vastuu konkurssiin luovuttamisesta.[89] Siksi toimivaltajaosta ei ole mahdollista määrätä yhdistyksen säännöissä, eikä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voida antaa hallitukselle ohjeita, jotka sitoisivat hallituksen kädet. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan sen sijaan keskustella yhdistyksen taloudellisesta tilasta ja siitä, mitä keinoja on konkurssin

---

[88] Ks. *Halila* 1988 A s. 149–152 ja *Halila – Tarasti* s. 146–148.

[89] Ks. HE 1988:64 s. 80, jossa on keskitytty lainkohdan tarkoituksen selvittämiseen, sekä *Halila – Tarasti* s. 566.

välttämiseen. Hallitusta ei kuitenkaan voida velvoittaa luovuttamaan omaisuutta konkurssiin, eikä toiselta puolen ole mahdollista vaatia hallitusta pidättymään konkurssiin luovuttamisesta edes joksikin määräajaksi, jonka kuluessa olisi tarkoitus neuvotella konkurssin torjumisesta.[90]

3.4. Laillisuusvalvonta ja kanteen nostaminen yhdistystä vastaan

Yhdistyksen hallituksen tehtäviin kuuluu yhdistyksen päätösten täytäntöönpaneminen yhdistyksen asioita hoitavana orgaanina. Se voi kuitenkin panna täytäntöön vain lain ja sääntöjen mukaisia päätöksiä. YhdL 32.1 §:ssä säädetyin tavoin hallitus voi nostaa määräaikaan sidotun kanteen päätöksen pätemättömyydestä ja YhdL 33.2 §:ssä osoitetulla tavalla kanteen sen vahvistamiseksi, että yhdistyksessä tehty päätös on mitätön. Näissä lainkohdissa mainituissa tapauksissa ei ole kyseessä velvollisuus, ellei sitä perusteta yhdistyksen asioiden huolelliseen hoitamiseen. Hallituksen onkin harkittava vahingonkorvausvastuun uhalla sitä, onko syytä nostaa kanne vai olla sitä nostamatta.[91]

Kun kysymys on kolmen kuukauden määräaikaan sidotusta kanteesta, hallituksen on harkittava, onko syytä odottaa määräajan kulumista tai päättää uuden kokouksen kutsumisesta koolle tekemään lain- tai sääntöjenmukaista päätöstä vai onko nostettava moitekanne. Jos on kysymys sääntömuutoksesta, hallitus voi myös tehdä rekisteriviranomaiselle ilmoituksen havaitusta virheestä. Mitättömyyttä tarkoittavan pätemättömyyden osalta ei vah-

---

[90] Hakulinen ja Rapola ovat katsoneet osuuskuntalain kommentaarissa, että hallituksen tulee informoida ylempää toimielintä uhkaamassa olevasta konkurssista. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 246. Kysymyksessä ei sinänsä ole mikään konkurssiin liittyvä erityispiirre vaan se, millä tavoin yhteisön hallitus on velvollinen informoimaan päätöksentekijöitä tulossa olevista merkittävistä toimista ja mahdollisesti pyytämään ohjeita omaa päätöstään varten. Kun toimivalta kuuluu yksinomaisesti hallitukselle, alistaminen ei tule kysymykseen. Mahdollisuuksista välttää konkurssi riippuu se, onko hallituksen syytä kutsua yhdistyksen tai valtuutettujen kokous koolle käsittelemään asiaa. Konkurssi voi olla torjuttavissa esim. perimällä ylimääräinen jäsenmaksu tai saamalla jäsenet sopimaan lisävakuuksien antamisesta. Hallituksen velvollisuuksiin kuuluu sen selvittäminen etukäteen, onko edellytyksiä tilanteen pelastamiseksi, vai tuleeko yhdistys enemmittä viivytyksittä hakea konkurssiin. Vuonna 1992 TVK:n konkurssia edelsi valtuutettujen kokous, jossa ilmeni, etteivät jäsenliitot olleet halukkaita keskusjärjestön pelastamiseen. Tämän jälkeen ei hallituksella ollut muuta mahdollisuutta kuin konkurssihakemuksen jättäminen.

[91] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista esim. *Halila – Tarasti* s. 370, *Hakulinen – Rapola* s. 244–245, *Koski – af Schultén* I s. 470–471 ja *Kedner – Roos* I s. 263–264.

vistuskanne tule ensisijaisesti kysymykseen.[92] Tavallinen menettely on se, ettei päätöstä panna täytäntöön. Vahvistuskanne on aiheellista nostaa, jos sivullisen aseman vuoksi on syytä selvittää päätöksen pätevyys. Kun mitättömyyskin voi pätemättömyytenä korjautua, on joskus aiheellista nostaa kanne pätevöitymisen torjumiseksi. Toisinaan voi olla syytä menetellä niin, että hallitus panee päätöksen täytäntöön mutta ryhtyy toimiin sääntöjen muuttamiseksi tai menettelee muulla tavoin ongelmien poistamiseksi vastaisissa tilanteissa.

Esillä olevassa yhteydessä ei ole aiheellista paneutua hallituksen käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin lähemmin. Toimivaltajaon kannalta on olennaista, ettei hallituksella ole oikeutta delegoida ratkaisuvaltaa tässä asiassa ja ettei toimivalta saata kuulua hierarkkisesti ylemmälle tasolle.

3.5. Toimivalta omaisuuden myymisessä, vaihtamisessa ja kiinnittämisessä YhdL 23.2 §:n mukaan

YhdL 23.2 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että hallitus voi päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä. Hallituksen esityksessä ei ehdotettu lakiin tällaista disponointimahdollisuutta. Se lisättiin eduskuntakäsittelyssä. Tarkoituksena oli tuoda joustavuutta vastikkeellisia luovutustoimia koskevaan päätöksentekoon. Hallitukselle voidaan antaa säännöissä luovutuskompetenssi, jonka perustana on nimenomainen lain säännös. Siksi tätä oikeutta on aiheellista tarkastella esillä olevassa yhteydessä.[93]

YhdL 23.2 §:ssä ei ole annettu aivan selvästi osviittaa sen suhteen, miten säännöt on mahdollista kirjoittaa hallituksen luovutuskompetenssin osalta. Laissahan on sallittu siitä määrääminen, että hallitus *voi* päättää myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä. Tämä merkitsee ainakin sitä, että halli-

[92] Ks. yleisesti esim. *Halila – Tarasti* s. 372.

[93] Ks. lakiehdotuksen eri vaiheista KM 1984:1 s. 204–205 (lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti), HE 1988:64 s. 41 (lakiehdotuksen 23 §), LaVM 1988:15 s. 5, *Halila* LM 1989 s. 1142–1143, *Halila – Tarasti* s. 266 ja *Riitesuo* s. 186. Eduskunnassa lakiehdotukseen tehdyn muutoksen myötä lähestyttiin komiteanmietinnön linjausta useiden asiantuntijoiden kiinnitettyä huomiota siihen, että yhdistyksen käytännön asioiden hoitaminen on liian kankeaa, jos kiinteistön mistä tahansa luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka toiminnan kannalta huomattavan muun omaisuuden luovuttamisesta olisi aina pitänyt päättää yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Komiteanmietinnön ehdotuksen mukaan kiinteistön luovuttamisesta olisi pitänyt aina päättää yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa mutta muun omaisuuden osalta vain toiminnan kannalta huomattavasta lahjoituksesta.

tuksen kompetenssi on näihin luovutustoimiin riittävä, jos säännöt kirjoitetaan YhdL 23.2 §:n ao. kohtaa tarkkaan siteeraten: »– – – hallitus voi päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä». Tässä tapauksessa hallitus voisi aina suorittaa kyseiset luovutustoimet eli myydä yhdistyksen omaisuuden kokonaisuudessaankin.[94] Laissa nimenomaisesti sallittuna disponointina kyseinen sääntömääräys menee luovutustoimia muuten koskevan YhdL 23.1 §:n 2 kohdan edelle. Vm. lainkohdan mukaanhan vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa olisi mahdollista päättää kiinteistön luovuttamisesta tai kiinnittämisestä taikka yhdistyksen toiminnan kannalta muun huomattavan omaisuuden luovuttamisesta. Jos yhdistyksen sääntöihin on otettu tässä mainittu sääntömääräys, jäsenten tai valtuutettujen toimivalta ei olisi kuitenkaan tullut suljetuksi pois. Myös näiden kokouksissa olisi mahdollista päättää luovutustoimista, jos päätöksenteon edellytykset kuten kokouskutsumaininta olisivat olemassa.[95]

Yhdistysrekisterikäytännössä on YhdL 23.2 §:n perusteella sallittu myös sellainen disponointi, että yhdistyksen hallitus päättää yhdistyksen omaisuuden myymisestä, vaihtamisesta ja kiinnittämisestä. Tämä kanta oli hyväksytty jo yhdistyslakikommentaarissa. Sitä saatetaan perustella lainkohdan tahdonvaltaisuuteen ja joustavuuteen viittaavalla tarkoituksella, vaikkeivät nämä seikat säädöstekstissä käytetyn predikaatin epätäsmällisyyden vuoksi aivan selvästi ilmenekään. Muualla laissa ei tällaista konstruktiota ole käytetty, ja se poikkeaa mm. edellä tarkastellusta YhdL 11.2 §:stä. Kun kysymys on sääntödisponoinnin rajoista eikä lain ehdottoman säännöksen tulkinnasta, on perusteltua puoltaa juuri tässä kontekstissa joustavampaa tulkintavaihtoehtoa.

YhdL 23.2 §:ää on tulkittu joustavasti myös siinä, että säännöissä on ollut mahdollista rajoittaa hallituksen luovutuskompetenssi tiettyihin omaisuusobjekteihin. Tätäkään ei ole nimenomaisesti sanottu laissa. Lainkohdan ra-

---

[94] Yhdistystoiminnassa voidaan kysyä, merkitseekö kaiken omaisuuden luovuttaminen tosiasiallisesti yhdistyksen purkamista. Siitähän ei hallitus voi tehdä päätöstä. Omaisuuden luovuttaminen ei yhdistyksissä aiheuta ilman muuta toiminnan päättymistä: yhdistys voi toimia aatteen edistämiseksi ilman varojakin. Hallituksella ei sitä paitsi ole mahdollisuutta luovuttaa vastikkeetta kaikkea omaisuutta.

[95] Kun YhdL 23 §:n toinen momentti muotoiltiin vasta eduskunnassa, saa tahdonvaltaisuutta koskevaan kysymykseen taustaksi osviittaa vain lakivaliokunnan mietinnöstä. Siinä on mainittu, että etenkin suuria järjestöjä ajatellen pykälän 2 kohdan säännös voi olla osittain tahdonvaltainen. Ks. LaVM 1988:15 s. 4. Tämän perusteella ei ole mahdollista päätellä, onko tarkoitettu muutakin kuin sitä, että 2 momentin mukaan asiasta voidaan määrätä yhdistyksen säännöissä. Ks. tekstissä omaksutun tulkintasuosituksen puolesta *Halila – Tarasti* s. 266.

tio viittaa kuitenkin siihen, ettei kysymyksessä ole joko tai -sääntödisponointi. Laissa on osoitettu ääriraja hallitukselle määrättävissä olevaan toimivaltaan. Se voi koskea omaisuutta kokonaisuudessaankin, mikäli luovutustoimi on vastikkeellinen. Tähän on rinnastettu kiinnittämisen myötä tapahtuva panttaaminen. Säännöissä on voitava määrätä joko ne omaisuusobjektit tai luovutuksen tyypit, joita hallituksen toimivalta koskee, tai ne omaisuusobjektit ja luovutuksen tyypit, joita kompetenssi ei koske.[96]

C Hallituksen ja päätöksentekijöiden toimivallan rajautumista käytännön tilanteissa

1. Mallisääntöjen sisällön vahvistaminen

Liittosuhteissa on tavallista se, että liitto laatii siihen suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä varten mallisääntöjä. Niiden avulla voidaan tyytyä vain palvelemaan jäsenyhdistysten toimintaa ja perustamista. Yleensä pyritään samalla myös kiinteyttämään liittosuhdetta: jäsenyhdistykset eivät saa ottaa käyttöön mallisäännöistä poikkeavia sääntöjä, ellei tähän anneta erikseen suostumusta.

Jäljempänä tehdään selkoa mallisääntöjen käyttöön liittyvistä liittosuhdekysymyksistä. Tässä paneudutaan siihen, miten toimivaltajako määräytyy yläyhdistyksessä (liitossa) mallisääntöjen sisältöä vahvistettaessa. Asiaan ei saada kiinnekohtia yhdistyslaista eikä sen esitöistä, ei liioin oikeuskäytännöstä. Päätelmien tekemisessä on näin lähdettävä siitä, onko kysymys päätöksenteosta vai yhdistyksen asioiden hoitamisesta eli onko toimenpide normaalia hallintotoimintaa vai kantavuudeltaan epätavallinen ja laajakantoinen.

Liiton mallisääntöjen sisällön vahvistamista koskeva päätöksenteko sisältyy niihin asioihin, joissa ei voida yksityiskohdista riippumatta sanoa toimivallan joko kuuluvan hallitukselle tai olevan kuulumatta. Toimivaltajakoonkin vaikuttaa se, mitä mallisäännöissä on määrätty ja millaista sitoutumista niihin vaaditaan jäsenyhdistyksiltä. Kiinteissä ja kiinteähköissä liitoissa on toiminnallisena lähtökohtana se, että mallisäännöt eivät ole ainoastaan ohjeellisia vaan että niitä on yleensä noudatettava. Näin on asian laita etenkin ylhäältä alaspäin perustetuissa liitoissa. Mallisäännöillä on erityistä merki-

[96] Ks. *Halila – Tarasti* s. 266.

tystä, jos jäsenyhdistysten on alistettava niihin käytännössä nojautuvat sääntömuutoksensa YhdL 27.4 §:ään perustuvalla tavalla liiton hyväksyttäviksi. Samaa on sanottava siitä, että mallisäännöissä on liiton kiinteyttä korostavia piirteitä kuten liitosta eroamisen vaikeuttaminen.[97]

Esitetyissä tilanteissa mallisääntöjen sisällön vahvistamisen tulee tapahtua päätöksentekijöiden tasolla eikä hallituksen päätös riitä. Kysymyksessä on selkeästi merkittävä liittosuhteen sisältöä koskeva linjaus tai se voi ainakin olla sellainen. Ratkaisun kantavuus on yleensä näin suurempi kuin YhdL 27.4 §:ssä tarkoitetun päätöksen, jolla liitossa annetaan hyväksyminen jäsenyhdistysten sääntömuutokselle. Siinähän tavallisesti vain todetaan, että sääntömuutosta tehtäessä on noudatettu mallisääntöjä. Yleisesti ottaen sitovien mallisääntöjen sisällöstä päättäminen on liittosuhteen kannalta liiton säännöistä päättämiseen rinnastuva toimi.

> Esillä olevasta asiasta ei ole laajaa järjestökäytäntöä, joka olisi kirjattu liittojen sääntöihin. Joissain tapauksissa on mm. ammattiliittojen säännöissä määrätty, että toimivalta kuuluu valtuutettujen kokoukselle.[98] Tutkimusta tehtäessä ei ole tullut vastaan sellaisia sääntöjä, joissa kiinteän liiton mallisääntöjen hyväksyminen voisi tapahtua hallituksen päätöksellä.

Liiton jäsenyhdistyksiään varten laatimien mallisääntöjen sisällön vahvistamiseen liiton hallituksen päätöksellä ei ole esteenä se, että liiton omista säännöistä voidaan päättää vain liiton kokouksessa tai valtuutettujen kokouksessa. Tämä osoittaa tason, jolle lopullisesta sääntöjen hyväksymisestä tehtävä päätös on viety. Jos mallisäännöt ovat vain ohje tai suositus, jota ei ole tarkoitettu noudatettavaksi vaan jäsenpalveluksi jäsenyhdistyksille, asiasta voitaneen päättää hallituksessakin. Kysymyksessä ei ole tällöin merkittävä liittosuhdetta koskeva ratkaisu, eikä se rinnastu sisällöltään lopulliseen säännöistä päättämiseen. Toimenpide on sellaista yhdistyksen asioiden hoitamista, ettei siitä tarvitse määrätä erikseen yhdistyksen säännöissä.

Vaikka mallisääntöjen käyttö olisi liitossa sellainen kuin se edellä esitetyin tavoin yleensä on, voidaan liiton säännöissä tai yksittäisellä (delegoimis)päätöksellä antaa hallitukselle oikeus tehdä niihin muutoksia, jotka eivät ulotu keskeisille kohdealueille. Kysymyksessähän ei ole asia, jossa delegoiminen olisi kielletty laissa tai jossa se ei ratkaisun sisällön vuoksi olisi mahdollista. Tällaisesta menettelystä ei kuitenkaan näy määräyksiä liittojen säännöissä.

---

[97] Ks. asian johdosta HE 1988:64 s. 75 ja *Halila – Tarasti* s. 532–533.

[98] Esimerkkinä voidaan mainita KVL.

2. Liittyminen keskusjärjestöön ja eroaminen siitä

Yhdistyslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallituksen päätettäväksi »ei myöskään voida siirtää muita yhdistystä koskevia merkittäviä asioita kuten esimerkiksi liittyminen yhdistyksen toimialan kannalta tärkeän keskusjärjestön jäsenyhdistykseksi». Edelleen on mainittu, että muilta osin asioista päättäminen voi kuulua hallitukselle joko sääntömääräysten, yhdistyksen päätösten taikka vakiintuneen yhdistyskäytännön nojalla.[99] Hallituksen esityksen esimerkki on kerrottu myös yhdistyslakikomitean mietinnössä.[100] Sitä on käytetty niin ikään ulkomaan oikeudessa tyyppitapauksena asiasta, jossa hallituksen päätös ei ole riittävä.[101] Kysymyksessä voidaan sanoa olevan vakiintunut kanta, vaikkei siitä ole säännöstä laissa eikä ennakkoluonteista tuomioistuinratkaisua. Sen mukaisesti on yleensä toimittu myös järjestöelämässä.[102]

Toimivaltajaon kannalta on olennaista se, mitä tässä asiayhteydessä tarkoitetaan yhdistyksen toiminnan kannalta tärkeällä keskusjärjestöllä. Sen ei tarvitse merkitä järjestöhierarkiassa ylintä tasoa. Toimialan kannalta tärkeä keskusjärjestö voi olla esim. piirijärjestö. On mahdollista, että toimialan kannalta tärkeä keskusjärjestö on kiistatta ylimmän tason järjestö mutta että sen jäsenjärjestönä olevaan piirijärjestöön liittyminen ei enää vaatisikaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtävää päätöstä. Usein joudutaan liittymispäätökset tekemään sikäli samanaikaisesti, ettei ylimmän tason jäsenyys ole mahdollinen ilman väliportaankin jäsenyyttä. Tällöin ei ole välttämätöntä, että väliportaan jäsenyyttä koskevasta hakemuksesta päätetään yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, vaikka väliporrastakin pidettäisiin toimialan kannalta tärkeänä keskusjärjestönä. Jos ylimpään tasoon liittymistä koskevasta hakemuksesta on päätetty yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, tästä seuraavista jäsenhakemuksista voidaan päättää hallituksessakin.

Esimerkkinä toimialan kannalta merkittävästä keskusjärjestöjäsenyydestä, jossa jäsenyys ei ulotu ylimmälle organisaatiotasolle, voidaan mainita jäsenyys työmarkkinajärjestössä, jolla on virkaehtosopimuksia koskeva pääsopimusoikeus. Niinpä TVK-V ei ollut katto-

---

[99] Ks. HE 1988:64 s. 57.

[100] Ks. KM 1984:1 s. 256.

[101] Ks. yleisesti *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 124–125.

[102] Vertailun vuoksi voidaan mainita, miten Taxell pohti väitöskirjassaan osakeyhtiössä tehtävää päätöstä aatteelliseen yhdistykseen liittymisestä. Hän on argumentoinut hallituksen kompetenssia arvioidessaan toiminnan tavanomaisuuskriteerillä, mutta ei ole tehnyt eroa erilaisten liittosuhteiden välillä. Ks. *Taxell* 1946 s. 118.

järjestö, mutta jäsenyys siinä oli virkaehtosopimusten kannalta erityisen merkittävä toimihenkilöliitolle. Jos sopimuksenteko-oikeus on muullakin kuin rekisteröidyllä yhdistyksellä kuten neuvottelukartellilla, on kartelliin liittyminen toimi, josta saatetaan asian merkittävyyden vuoksi päättää vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

Esimerkkeinä yhdistyksistä, joihin liittymiseen ei riitä yhdistyksen hallituksen päätös, voidaan mainita puolueet (varsinaiset puolueet), työmarkkinain keskusjärjestöt ja niiden jäseninä olevat toimialajärjestöt (ammatti- tai työnantajaliitot) sekä urheilun lajiliitot ja keskusjärjestöt. Joissain tapauksissa johtuu perustettavana olevan yhdistyksen tarkoituksesta tai sääntömuutoksen sisällöstä, että yhdistys havittelee jäsenyyttä »toimialan kannalta tärkeässä keskusjärjestössä». Tällöin ei enää vaadita erikseen yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöstä jäsenhakemukseen. Niinpä jos yhdistyksen säännöt perustuvat mallisääntöihin, joissa mainitaan keskusjärjestöjäsenyydestä tai sitä muuten selkeästi edellytetään, riittää hallituksen *päätös* jäsenhakemukseen, ellei muusta ole erikseen päätetty tai yhdistyksen taikka liiton säännöissä ole toisin määrätty. Kysymyksessä on tosiasiallisesti täytäntöönpanotoimi, kun yhdistyksen tahdonmuodostus on jo tullut esiin.

Käytännössä on aiheutunut ongelmia siitä, miten yksiselitteisesti on tehtävä päätös keskusjärjestöön liittymisestä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, jos toimivalta kuuluu sääntöjen tai yleisten toimivaltajakoperiaatteiden myötä tälle tasolle. Kysymys on yleinen toimivaltajaon määräytymisessä: onko päätöstä mahdollista tehdä ehdollisesti niin, että vasta myöhemmin ilmenee, meneekö se täytäntöön. Toimivaltajaon kannalta tilanteet voivat olla keskenään erilaisia. Yleensä ei periaatepäätös kuitenkaan riitä, vaan lopullinen ratkaisu on tehtävä toimivaltaisessa orgaanissa. Jäseneksiliittymisasiassa ei kuitenkaan näytä olevan estettä sille, että ratkaisu sidotaan esim. vireillä olevan yhdistymissopimusneuvottelun tulokseen. Niinpä jos toimivalta asiassa on liittokokouksella, liittokokouksessa voitaneen päättää liittymisestä keskusjärjestöön sillä edellytyksellä, että valtuutettujen kokouksessa hyväksytään yhdistymissopimus. Tässä tapauksessa ei ole kysymys sääntöjenvastaisesta delegoimisesta eikä pelkän periaatepäätöksen tekemisestä, kun päätös sidotaan sellaiseen seikkaan, jonka reunaehdot ovat päätöstä liittokokouksessa harkittaessa tiedossa.[103]

Jos vaihtoehtoina voi olla useita keskusjärjestöjäsenyyksiä eikä etukäteen ole selvää, minkä järjestön piiriin on määrä hakeutua, jäsenhakemusta kos-

[103] Ks. yhdistyksessä suoritettaviin toimiin liitettävistä ehdoista eroamisilmoitustilanteen osalta *Halila – Tarasti* s. 170.

keva päätös on tehtävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Sama on tilanne silloin, kun epäselvyyttä on siitä, hakeudutaanko minkään keskusjärjestön piiriin. Toimialan kannalta tärkeä keskusjärjestö ei merkitse sitä, että jäsenyyssuhteen tulisi täyttää kiinteille liitoille tunnusomaisia piirteitä. Niinpä esimerkiksi Akavan ja sen jäsenliittojen suhdetta ei ole syytä luonnehtia kiinteäksi, mutta keskusjärjestösuhde on tässä tapauksessa erityisesti pääsopimusjärjestelyjen vuoksi siksi merkittävä, että liiton jäsenhakemuksen tekemisestä on päätettävä yhdistyksen (liiton) tai valtuutettujen kokouksessa. Jos kysymyksessä on kannatusluonteinen jäsenyys, joka on alalla tavanomainen eikä aiheuta olennaisia kustannuksia, jäsenhakemuksesta on mahdollista päättää hallituksessa.

Kun Suomen yhdistysoikeudessa ei ole säännöksiä yhdistysten fuusiosta, keskusjärjestöjä yhdistettäessä purkautuvan keskusjärjestön jäsenyhdistykset joutuvat hakemaan jäljelle jääneen yhdistyksen (laajentuvan keskusjärjestön) jäsenyyttä. Kun kysymys on toiminnan kannalta tärkeästä keskusjärjestöstä, tulisi yhdistyslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan jäsenhakemuksesta päättää yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Jos taas asianomainen yhdistys on yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen nimenomaisin tai jälkikäteistoiminkin hyväksynyt uudelleenjärjestelyn ja jos tarkoituksena on vain entisen keskusjärjestöstatuksen tosiasiallinen pysyttäminen, hallituksen päätös on yleensä asiassa riittävä.[104]

Yhdistyslain esitöissä ei ole käsitelty erikseen toimivaltajakoa toimialan kannalta tärkeästä keskusjärjestöstä eroamisesta. Yleisesti ottaen keskusjärjestöstä eroaminen on päätöksenä vähintään yhtä merkittävä kuin jäsenyyden tavoittelukin. Järjestöpoliittisesta tilanteesta voidaan usein sanoa johtuvan, että jokin järjestö pyrkii tietyn keskusjärjestön jäseneksi. Tällaisesta itsestäänselvyydestä on harvoin kysymys, kun yhdistys haluaa erota merkittävästä keskusjärjestösuhteesta. Siksi eroamiseen voidaan tarvita yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtävä päätös silloinkin, kun jäsenhakemukseen riittäisi hallituksen päätös. Samaa on sanottava toimista, jotka väjäämättä johtavat keskusjärjestöstä erottamiseen. Jos esimerkiksi keskusjärjestön jäsenmaksun maksaminen lopetetaan järjestöpoliittisen protestin merkeissä ja jos tiedetään, ettei tätä hyväksytä keskusjärjestössä, päätös on teh-

[104] Esimerkkinä voidaan mainita teollisuuden keskusjärjestöjen yhdistäminen, jossa TKL purettiin ja TT:ksi nimensä muuttaneeseen STK:hon otettiin uusia jäseniä (jäsenliittoja). Teollisuuden elinkeinopoliittinen toimialaliitto, joka oli TKL:ään kuulumalla halunnut olla keskusjärjestön sateenvarjon alla, ei muuttanut järjestöpoliittista linjaustaan hakiessaan TT:n jäsenyyttä. Linjamuutos olisi sen sijaan ollut keskusjärjestön ulkopuolelle jääminen eli sateenvarjon poistaminen.

tävä keskusjärjestöjäsenyyden päättymisen uhan vuoksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Eronneen yhdistyksenhän voi olla helpompi päästä takaisin jäseneksi kuin erotetun.[105]

3. Jäsenmaksut

YhdL 8 §:n 4 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä on mainittava jäsenen velvollisuudesta suorittaa yhdistykselle jäsenmaksuja ja muita maksuja. Jos säännöissä ei ole tästä määrätty, jäsenten velvoittaminen maksamaan jäsenyyteen perustuvia maksuja ei ole mahdollista. Jos jäsenmaksun markkamäärästä on määrätty säännöissä, maksun suuruudesta ei tarvitse tehdä erikseen päätöstä. Muussa tapauksessa tulee esiin toimivaltajakokysymys eli se, millä päätöksenteon tasolla jäsenille voidaan määrätä maksuvelvollisuus.[106]

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä toimivallasta jäsenmaksun määräämisessä. Niitä ei ollut aikaisemmassakaan laissa. Kun ennakkoluonteisia tuomioistuinratkaisujakaan ei ole, on ymmärrettävää, että asiasta on ollut eri käsityksiä. Kannanmäärityksille on ollut tyypillistä aksiomaattisuus. Toimivaltajaon yleisiin perusteisiin ei ole juuri vedottu.

Merikosken ja Kurkelan mukaan jäsenmaksusta päättäminen oli mahdollista jättää sääntöihin sisältyvällä määräyksellä esim. yhdistyksen kokouksen tai hallituksen ratkaistavaksi.[107] Kun yhdistyksen kokous ja hallitus oli mainittu vain esimerkkeinä, saattoi jäädä epäselväksi, mille muille orgaaneille toimivalta oli määrättävissä. Merikosken ja Kurkelan toimivaltajaosta yleisesti esittämien käsitysten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimivaltainen orgaani olisi voinut olla myös valtuutettujen kokous. Hallitusta alemmas ei toimivalta olisi ilmeisesti ollut heidän mielestään ulotettavissa näin tärkeässä asiassa, eivätkä he pitäneet liittoäänestystä sallittuna muuten kuin poikkeustapauksissa.

Toiviainenkin oli kantaansa lähemmin perustelematta sitä mieltä, että jäsenmaksuista määrääminen kuului yhdistyksen kokoukselle. Toisessa yhteydessä hän kuitenkin totesi, että hallitukselle voidaan uskoa jäsenmaksuista päättäminen.[108] Julkaisussa »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä» kerrottiin, että yhdistyksen säännöissä on määrättävä, miten yhdistys päättää siitä, kuinka

---

[105] Ks. siitä, milloin jäsen voi olla pätevästi maksamatta jäsenmaksuaan, *Woxholth* s. 161 av. 86.

[106] Ks. *Halila – Tarasti* s. 98–99.

[107] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 99.

[108] Ks. *Toiviainen* 1982 s. 92 ja 96.

suuria maksut kulloinkin ovat. Lisäksi mainittiin yhdistyksen säännöissä olevan useimmiten määräys, jonka mukaan yhdistyksen vuosikokouksessa päätetään yhdistykselle suoritettavien maksujen suuruudesta.[109] Tämän seikan mainitsi myös Naukkarinen yhdistysrekisterioppaassa. Oikeudellinen kysymys tuli näin kummassakin tapauksessa kierretyksi; kantaa ei otettu siihen, miten toimivaltajako oli järjestettävissä.[110]

Yhdistyslain esitöissä on kerrottu yksiselitteisesti, miten toimivaltajako on järjestettävissä jäsenmaksuasiassa. Yhdistyslakikomitean mietinnön mukaan päätäntävaltaa voisi tältä osin käyttää yhdistys tai yhdistyksen hallitus eli päätöksentekijöinä voisivat olla jäsenet, valtuutetut, liiton henkilöjäsenet ja hallitus.[111] Hallituksen esityksen mukaan maksujen suuruudesta päättäminen voitaisiin määrätä säännöissä yhdistyksen hallituksen tehtäväksi tai ratkaistavaksi yhdistyksen kokouksessa.[112] Kannanmääritys on asiallisesti samansisältöinen yhdistyslakikomitean mietinnössä esitetyn kanssa. Yhdistyslakikommentaarissa on enemmittä perusteluitta lausuttu, että päätöksen voivat tehdä tässä asiassa yhdistyksen jäsenet, valtuutetut ja hallitus ja että myös liittoäänestys on mahdollinen. Vielä on esitetty, että säännöistä on käytävä selvästi ilmi, mikä toimielin tekee jäsenmaksupäätöksen.[113] Vaikka asiaa ei ole mainittukaan, kommentaarissa omaksuttuun käsitykseen toimivaltajaosta ovat vaikuttaneet lain esityöt ja aikaisemman lain kommentaarissa ilmaistu mielipide.

Toimivaltajako on jäänyt laissa järjestämättä, minkä vuoksi esitöissä olevat kannanmääritykset perustuvat ensisijaisesti auktoritatiivisiin seikkoihin, eivät sisältöä koskeviin tekijöihin. On näin selvitettävä, onko olemassa sellaisia vastasyitä, joilla esitöiden perustelut olisivat kumottavissa. Sellaisena saatetaan ensi sijassa ajatella järjestökäytäntöä. Kuten eri yhteyksissä on esitettykin, jäsenmaksusta päätetään tavallisesti yhdistyksen (vuosi)kokouksessa. Jos yhdistyksen organisaatioon kuuluu valtuutettujen kokous, jäsenmaksuista päätetään usein siinä. Ei kuitenkaan ole erityisen poikkeuksellista, että asia olisi määrätty säännöissä hallituksen ratkaistavaksi. Jäsenmaksu ei sitä paitsi määräydy vain järjestökäytännön perusteella. Järjestökäytäntö ei tässäkään tapauksessa ilmennä sitä, mitä pidetään oikeudellisesti mahdollisena, vaan myös ja enemmänkin käsitystä tarkoituksenmukaisimmasta järjestelystä.

---

[109] Ks. OM 1976:11 s. 166.
[110] Ks. *Naukkarinen* s. 45.
[111] Ks. KM 1984:1 s. 167.
[112] Ks. HE 1988:64 s. 28.
[113] Ks. *Halila – Tarasti* s. 99.

Sisältöä koskevana perusteluna voidaan ajatella esitettävän se, että jäsenten tai valtuutettujen olisi voitava aina päättää jäsenmaksuista, jotka vaikuttavat olennaisesti talousarvioon, kun budjettivalta kuuluu kuitenkin viime kädessä jäsenille tai valtuutetuille. Asia voitaisiin ilmaista niinkin, että jäsenmaksuista päättäminen ei olisi YhdL 35.1 §:ssä tarkoitettua yhdistyksen asioiden hoitamista ja ettei laissa olisi edellytetty tai sallittu päätösvallan kuuluvan hallitukselle. Toimenpiteen painoarvon puolesta on mahdollista viitata myös Skandinavian maiden oikeuteen. Näissä maissa on varsin yksimielisesti katsottu, että päätösvalta kuuluu yhdistyksen kokoukselle. Päättely on ilmeisesti perustunut »asian luonteeseen» tai toimivaltajaon yleisiin periaatteisiin. Vain Hemström on Ruotsissa esittänyt käsitykselleen perusteluja ja viitannut demokratianäkökohtiin.[114] Toiselta puolen saatetaan huomauttaa, että Saksan oikeudessa on myös hallituksen katsottu voivan päättää jäsenmaksuista.[115]

Suomen oikeuden kannalta on toimivaltajaon määräytymisen lähtökohtana YhdL 8 §:n 4 kohta, vaikka se ei koskekaan toimivaltajakoa. Olennaista onkin, että asia on jätetty laissa avoimeksi. Aivan suoraan ei ole sanottu edes sitä, että toimivaltajaosta on määrättävä säännöissä. Tämän vaatimuksen voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän siihen, että maksuvelvollisuudesta on määrättävä säännöissä, jos niistä ei suoraan ilmene, mikä on maksettava määrä. Näin on myös vakiintuneesti menetelty. Jos asiaa koskevat määräykset puuttuisivat säännöistä, toimivalta olisi yhdistyksen kokouksella tai valtuutettujen kokouksella, mikäli sillä olisi tämäntyyppiseen asiaan toimivalta yhdistyksen ja valtuutettujen kokousten toimivaltajaon mukaan.

YhdL 8 §:n 4 kohta ilmentää joustavuutta jäsenmaksun määräytymisessä. Lakia valmisteltaessa oli tiedossa, että yhdistysrekisteritoimistossa hyväksytään myös sellaisia sääntöjä, joissa maksuvelvollisuudesta päättäminen on määrätty hallituksen tehtäväksi. Tätä pidettiin sallittuna myös lakikommentaarissa. Jos oikeustilaa olisi haluttu muuttaa, olisi tässäkin asiassa ollut syytä määrätä toimivaltajaosta laissa. Näin ei kuitenkaan menetelty, vaan toimivaltajako jätettiin laissa entiseen tapaan avoimeksi. Tätä ratkaisua voidaan puoltaa myös toimivaltajaon yleisillä perusteilla.

Yhdistyksissä ei ole välttämätöntä vahvistaa talousarviotakaan, ja jäsenmaksun määräämistä saatetaan pystyä arvioimaan erityisesti pienissä järjestöissä paremmin muuna aikana kuin silloin, kun yhdistyksen kokous on kenties vain kerran vuodessa koolla. Pelkästään sinänsä merkittävä kansanval-

---

[114] Ks. *Hemström* 1988 s. 55–56 ja 91, *Woxholth* s. 160–161 ja *Hasselbalch* s. 164.
[115] Ks. *Sauter – Schweyer* s. 78.

taisuusperiaate ei riitä muut seikat ja olosuhteiden eroavuudet huomioon ottaen argumenttina siihen, että jäsenten tai valtuutettujen tulisi voida määrätä jäsenmaksuista samalla tavoin kuin eduskunta päättää veroista. Järjestöpoliittisesti ja taloushallinnon kannalta asetelma ei ole tosin ongelmaton, jos talousarvio vahvistetaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ja jos hallitus päättää jäsenmaksuista. Tällöin on pyrittävä synkronoimaan päätöksenteko ottamalla huomioon, mitä on jo päätetty. Sellaisesta loogisesta mahdottomuudesta ei ole kysymys, joka estäisi kyseisen järjestelyn.[116]

Eri maissa on saatettu päätyä tässäkin asiassa eri kannalle. Suomessa on olennaista se, että asiassa kehkeytynyt käytäntö ei ole ristiriidassa lain säännösten kanssa. Riittäviä vastasyitä ei näytä näin olevan, jotta hallituksen esityksen perusteluissa esitetty kannanotto olisi kumottavissa. Siitäkin saatetaan muistuttaa, että 1990-luvulla yhä jatkunut yhdistysrekisteriviranomaisen käytäntö on seikka, johon voidaan vedota muiden seikkojen ohessa.[117]

Kun jäsenmaksusta päättäminen on mahdollista määrätä säännöissä suoraan hallitukselle, estettä ei ole sillekään, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa delegoidaan päätösvalta hallitukselle. Sen perusteella, mitä edellä on esitetty, delegoimismahdollisuudesta tulisi kuitenkin määrätä yhdistyksen säännöissä. Delegoimispäätös voi tarkoittaa myös sitä, että hallitus saa valtuuden harkita, peritäänkö jäseniltä jäsenten tai valtuutettujen vahvistama jäsenmaksu. Täytäntöönpanotoimia koskevat valtuudet eivät tähän riittäisi. Tällaisesta delegoimisesta ei tarvinne määrätä säännöissäkään, koska kysymyksessä ei ole totaalinen asiaratkaisun delegoiminen vaan sellaisen harkintavallan jättäminen, joka perustuu vasta myöhemmin ilmeneviin seikkoihin.[118]

Jäsenen yhdenvertaisuutta ja jäsenelle vakuutettua erityistä etua koskevien yhdistyslain säännösten mukaan jäsenmaksu on jäsenille markkamääräisesti yhtä suuri, ellei porrastuksesta ole määrätty säännöissä. Tämän vuoksi ei porrastus tai sen muuttaminen tule kysymykseen, ellei siitä ole määrätty yksityiskohtaisesti yhdistyksen säännöissä. Yhdistyksen säännöissä on tosin mahdollista määrätä esimerkiksi niin, että yhdistyksen jäsenmaksun perusteista ja määrästä päätetään yhdistyksen kokouksessa. Porrastusyrityksenä menettely jää kuitenkin tällöin iskuksi ilmaan, kun perusteesta ei ole määrätty asianmukaisesti. Jäsenmaksu on tässä tapauksessa kaikille jäsenille markkamäärältään yhtä suuri.[119]

---

[116] Ks. ongelmanasettelusta esim. *Krook* s. 240.

[117] Tieto perustuu *Kari–Pekka Helmisen* antamaan selvitykseen.

[118] Ks. esitetyn suuntaisesti asunto-osakeyhtiöoikeudessa *Kyläkallio – Iirola* s. 535.

[119] Ks. *Halila – Tarasti* s. 100–101.

Jäsenten yhdenvertaisuuden ja jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojan vuoksi ei jäsenmaksuista voida myöntää helpotuksia, ellei tästä ole määrätty säännöissä. Niissä voidaan määrätä myös siitä, että helpotuksia saa myöntää muu toimielin kuin se, jolla on toimivalta muuten päättää jäsenmaksuista. Näiden asioiden välillä ei ole sellaista yhteyttä, että päätöksenteon tulisi tapahtua samalla tasolla. Maksuhelpotusten merkitys on yhdistyksissä siksi huomattava, ettei asiasta päättämistä näytä olevan mahdollista delegoida hallitustasoa alemmas.[120]

4. Oikeussubjektin perustamistoimet

Yhdistys voi olla perustamassa muuta yhdistystä, yhtiötä ja säätiötä. Edustusvalta on perustamistoimissa hallituksella; toimivalta voi olla hallituksella, mikäli toimenpiteen kantavuus ei edellytä päätöksen tekemistä ylemmällä tasolla. Siltä osin kuin kysymys on pääoman sijoittamisesta yhtiöön, on ratkaisevaa pääoman määrä sen suhteessa yhdistyksen varallisuuteen. Jos toimenpide vaatisi luovutustoimena yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtävää päätöstä, samaa menettelyä on käytettävä myös pääomasijoitukseen. Säätiön perustaminen taas rinnastuu lahjoitukseen. Luovutustoimen merkitystä on jouduttava arvioimaan YhdL 23.1 §:n 2 kohdan perusteella eli on selvitettävä, onko luovutus yhdistyksen toiminnan kannalta huomattava. Periaatteellista estettä ei kuitenkaan ole sille, että yhdistyksen hallitus päättää säätiön perustamisesta tai osallistumisesta yhteistoimin perustettavaan säätiöön.[121]

---

[120] Ks. *Halila – Tarasti* s. 98, jossa asiaa on arvioitu myös sen mukaan, loukataanko helpotuksella jäsenten yhdenvertaisuutta. Vakiintunutta doktriiniin perustuvaa käytäntöä ei ole siitä, missä määrin säännöissä on määrättävä alennuksen perusteista ja missä määrin riittää sääntöperusteinen delegoiminen (hallitukselle). Vapaajäsenyys on pysyvä vapaus, minkä vuoksi siitä on määrättävä säännöissä. Muusta kuin asianomaiselle pysyvästi kuuluvasta maksuhelpotuksesta kuten ammatillisessa järjestössä alennetusta jäsenmaksusta voitaneen päättää myös niin, että hallitukselle annetaan säännöissä oikeus antaa alennuksia, kun niissä määrätään myös kysymykseen tulevista yleisistä perusteista. Säännöissä ei näin tarvinne määrätä alennuksista yhtä tarkasti kuin maksun porrastuksista jäsenille vakuutetun erityisen edun sääntelyn vuoksi. Näissä rajoissa on mm. Suomen Lääkäriliitossa määrätty siitä, että toimihenkilö (Lääkäriliitossa talouspäällikkö) päättää yksittäistapauksissa, kenelle alennus myönnetään. Tämä sopii toimivaltajako-opin rajoihin, kun kysymyksessä on verrattain mekaaninen menettely. Hallituksella on kuitenkin oikeus pidättää päätösvalta itselleen jäljempänä selvitettävien asiaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.

[121] Ks. *Naukkarinen* s. 78.

Yhdistyksen perustaminen edellyttää sitä, että perustajajäsen ilmoittaa perustamiskirjassa liittyvänsä yhdistykseen jäseneksi. Perustamistoimessa on kysymys liittoon liittymisestä, ja toimivaltajakoon soveltuu näin se, mitä edellä on esitetty keskusjärjestöön liittymisestä. Etukäteen ei kuitenkaan välttämättä tiedetä, onko syntymässä olevasta yhdistyksestä tulossa toimialan kannalta tärkeä keskusjärjestö. Sehän ei vielä voi olla sellainen silloin, kun yhdistyksessä harkitaan hankkeeseen osallistumista. Huomiota on kiinnitettävä hankkeen ennakoitavissa oleviin vaikutuksiin myös juuri sen kannalta, että kysymyksessä oleva yhdistys aikoo olla siinä mukana. Niinpä esimerkiksi päätös osallistumisesta palkansaajien keskusjärjestön perustamiseen on tehtävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa eikä vain hallituksessa, erityisesti jos tämä merkitsee aikaisemman jäsenyyssuhteen rapautumista.[122]

Järjestöelämässä on tavallista, että uudelleen järjestelyistä käydään keskusteluja ja neuvotteluja joko hallitusten tai toimivan johdon tasolla. Tähän ei ole oikeudellisia esteitä, ellei yhdistys ole sitoutunut jo tässä vaiheessa vastuuseen, jonka kantamiseen tarvittaisiin ylemmän tason päätös. Kysymyksessä on yhdistyksen asioiden hoitaminen, johon hallitus ja toimiva johto voivat osallistua. Hallituksen toimivallan kannalta kiinnittyy huomio siihen, onko hallituksella oikeus tehdä yhdistymissopimus, jonka sisältönä saattaa olla kysymyksessä olevan yhdistyksen purkaminen tai liittyminen jo olemassa olevaan tai uuteen keskusjärjestöön.

Asia ratkeaa sen mukaan, millaisesta sopimuksesta on kysymys. Hallitus voi oman toimivaltansa rajoissa tehdä lopullisen sopimuksen vain, jos sopimuksessa sitoudutaan liittymään löyhään keskusjärjestösuhteeseen. Muussa tapauksessa hallituksella on vain mahdollisuus tehdä esi- tai aiesopimus, jonka hyväksymisestä on päätettävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Vakiintuneesti on katsottu, että hallitus ei ylitä edustusvaltaansa tehdessään järjestöjen toiminnan yhdistämistä koskevan aiesopimuksen, vaikka sen sisältönä olisi kysymyksessä olevan yhdistyksen purkaminen. Jos sopimukseen ei liity sopimussakko- tai muita varallisuusoikeudellisia lausekkeita, jollaisia ei ole tullut vastaan tätä tutkimusta tehtäessä, hallitus ei näin menetellessään sido etukäteen liiaksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta.[123]

---

[122] Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 1993 alussa vireillä ollut valtakunnansovittelija Jorma Reinin johtama hanke uuden toimihenkilöiden keskusjärjestön perustamiseksi. Jo perustajajäseneksi liittyminen olisi vaatinut yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöstä, koska jäsenyys olisi ilmeisesti johtanut vanhan keskusjärjestösuhteen loppumiseen.

[123] Ks. taustakysymyksistä *Halila* DL 1991 s. 311–312 ja *Hasselbalch* s. 73–74.

5. Työmarkkinaratkaisun hyväksyminen

Työ- tai virkaehtosopimuslainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, miten sopijapuolina olevissa yhdistyksissä määräytyy toimivaltajako työ- tai virkaehtosopimuksista päätettäessä. Nimenomaisesti tätä asiaa koskevia säännöksiä ei ole tietenkään liioin yleislaissa, yhdistyslaissa. Toimivaltajaon perustana ovat näin yleiset periaatteet. Merkitystä on myös yhdistysten sääntöihin kirjatuilla määräyksillä siltä osin, kuin ne ilmentävät yleistä käytäntöä ja sopimuksenteon painoarvon huomioon ottamista järjestöissä. Tässä tulevat tarkasteltaviksi työ- ja virkaehtosopimukset. Niihin nähden vähemmän merkittäviin toimiin kuten irtisanomista koskevien kollektiivisopimusten tekemiseen riittää yleensä kiistattomasti hallituksen toimivalta.

Työnantajajärjestöissä on käytännössä relevantti kysymys se, missä määrin sopimuksen tekemiseen riittää toimivan johdon edustusvalta tai hallituksen työvaliokunnan toimivaltaan perustuva päätös eikä niinkään se, tulisiko päätös tehdä hallitustasoa ylempänä. Toimivaltajaosta ei ole yleensä määrätty säännöissä. Jos niin on tehty, niissä on määrätty, että hallituksella on oikeus hyväksyä liiton tekemät palkkoja ja muita työehtoja koskevat sopimukset sekä valvoa niiden noudattamista, niin kuin mm. Graafisen teollisuuden työnantajaliiton säännöissä on tehty. Jos säännöissä ei ole muuta määrätty, yhdistyksen kokouksella voidaan katsoa olevan yleistoimivalta sopimuksentekoasioissa. Ei ole sellaista vakiintunutta käytäntöä tai asian luonnetta, jonka mukaan sopimuksenteko kuuluisi työnantajajärjestöissä yhdistyksen asioiden hoitona hallituksen tai sitä alempana olevan tason yksinomaiseen toimivaltaan.

Jos yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokouksessa ei ole tehty päätöksiä eli kokousta kutsuttu asiaa varten koolle, hallituksella on toimivalta päätöksenteossa. Esitetyn käytännön oikeudellista perustaa ei ole riitautettu eikä ole aiheellistakaan riitauttaa. Tämä osoittaa, miten pitkälle hallituksen toimivalta voi toimintapolitiikassa ulottua. Sopimusten tekeminen ei tosin olekaan työnantajajärjestöissä normaalista poikkeavaa toimintaa, eivätkä sopimuspoliittiset linjauksetkaan ole merkinneet sitä, ettei hallituksen toimivalta olisi riittänyt sopimuksen sisällön epätavallisuuden vuoksi.[124] Sen sijaan työsulkua saatetaan pitää siksi voimakkaana toimena, että hallituksen tulisi voida päättää siitä vain, jos säännöissä on näin määrätty. Tällä tavoin on työnantajajärjestöissä meneteltykin.

---

[124] Ks. *Mansner* II s. 458–460 ja *Mansner* III s. 278 ja 288–289, joista ilmenee, että vain erityisen tärkeistä asioista on päätetty hallituksessa tai sen työvaliokunnassa.

Palkansaajain keskusjärjestöissä työ- tai virkaehtosopimuksen hyväksymisestä on päätetty yleensä, joskaan ei poikkeuksettomasti, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.[125] Tästä on myös usein määrätty yhdistyksen säännöissä. Vielä tavallisempaa on, että käytännössä dramaattisemmasta toimesta, työtaistelun aloittamisesta, voidaan sääntöjen mukaan päättää yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Palkansaajajärjestön organisaatiossa on valtuutettujen kokous usein juuri siksi, että päätösvallan käyttäjät saadaan tarvittaessa nopeasti koolle päättämään työmarkkinatilanteen vaatimista toimista.

Työehtosopimuksista päätetään lopullisesti ammattiliitoissa. Virkaehtosopimuksen osalta päätösvaltaa käyttää sen sijaan se järjestö, jolla on pääsopimuksen mukaan sopimuksenteko-oikeus. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että ammattiliitoissa annetaan vain suositus neuvottelutuloksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tästäkin asiasta on tavallisesti päätetty valtuutettujen kokouksessa. Jos organisaatiossa ei ole ollut valtuutettujen kokousta, kuten esim. Suomen Lakimiesliitossa ei ollut 1970-luvulla, (suositus)päätös on tehty hallituksessa.[126] Palkansaajajärjestöissä on niin ikään ollut tavallista se, että työtaistelun lopettamisesta päätetään tai voidaan päättää sääntöjen mukaan hallituksessa. Syy on ollut järjestö- ja työmarkkinapoliittinen. Työtaistelun aloittaminen voi käytännössä olla helpompaa kuin sen lopettaminen. Päätösvalta on siksi haluttu antaa työtaistelun lopettamisesta hallituksen jäsenille, jotka ovat yleensä paremmin orientoituneita tilanteeseen kuin valtuutetut ja joilla on myös ainakin järjestöpoliittinen vastuu toimenpiteistään.

Palkansaajajärjestöissä toimivalta on pidätetty työmarkkina-asioissa korkeammalle kuin työnantajajärjestöissä. Estettä ei kuitenkaan näy olevan sille, että kaikissa tässä mainituissa asioissa päätöksenteko-oikeus määrätään hallitukselle. Kun kysymyksessä on sääntöjensä mukaan palkansaajajärjestö, päätöksenteko kollektiivisopimuksista ja työtaisteluista on normaalia sääntöjenmukaista toimintaa. Asioiden laajakantoisuus ei näin edellytä päätöksentekoa hallitustasoa ylempänä, eikä sellaista käytäntöäkään ole, jonka mukaan hallitustason ratkaisut eivät riittäisi. Valtakunnansovittelijakaan ei ole viranomaisroolissaan epäillyt sitä, että hallituksen päätös ei olisi pätevä kysymyksessä olevissa asioissa. Jos säännöissä ei ole mitään määrätty, voi yh-

---

[125] Päinvastaisena esimerkkinä voidaan mainita TVK-V, jossa päätökset teki virkaehtosopimuksista sääntöjen mukaan hallitus. Mainitsemisen arvoista on myös se, että sotien jälkeisinä vuosina SAK:n työvaliokunta teki päätökset keskeisistä työmarkkina-asioista jopa yleislakkoon liittyvistä kysymyksistä.

[126] Ks. Lakimiesliitossa omaksutusta menettelystä esim. LMU 4/1977 s. 3–6.

distyksen tai valtuutettujen toimivalta olla jossain yhdistyksessä kuitenkin niin vakiintunut, ettei hallituksella kenties ole toimivaltaa ainakaan sisällöltään poikkeukselliseen päätökseen.[127]

6. Ilmoituksen tekeminen viranomaiselle yhdistyksen kaksikielisyydestä

YhdL 9.1 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että yhdistys on sekä suomen- että ruotsinkielinen. Tässä lainkohdassa on edelleen säädetty, että kyseinen yhdistys voidaan lain 51 §:ssä säädetyin edellytyksin merkitä rekisteriin kaksikielisenä. Asiasta on päätettävä yhdistyksessä. Säännöissä oleva maininta kaksikielisyydestä ei vielä merkitse sitä, että yhdistys tulisi myös rekisteröidä sellaisena. Kaksikielisenä rekisteröimisestäkin on toki mahdollista määrätä säännöissä.[128]

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä toimivaltajaosta sen suhteen, miten voidaan tehdä päätös yhdistyksen rekisteröidyttämisestä kaksikieliseksi. Yhdistyslakikommentaarin mukaan lienee asianmukaista, että päätös tehdään hallitusta ylemmällä tasolla. Saman on kerrottu koskevan kaksikielisyyden poistamista. Kuten siteeratusta kohdastakin ilmenee, asia ei ole aivan selvä.[129] Toimivaltajakoa koskevien yleisten periaatteiden mukaan kysymys on siitä, kuinka merkittävä ja tavanomainen toimenpide on yhdistyksessä. Jos yhdistys on toiminut koko laajuudessaan kaksikielisenä, ilmoitus saattaa olla rutiininomainen ja jäsenistön kannalta vaille vaikutuksia jäävä. Tällöin riittää hallituksen päätös, eli hallitus voi oma-aloitteisesti tehdä päätöksen ja oikeuttaa puheenjohtajansa tekemään rekisteri-ilmoituksen. Jos taas kysymyksessä olisi yhdistyksen sisäiseen toimintaan muutosta heijastava ratkaisu ja va-

[127] Toisinaan on haviteltu sitä, että työehtosopimuksen tekemisestä tai työtaistelun lopettamisesta ei tehtäisi päätöstä yhdistyksen toimielimissä vaan ratkaisuvalta siirrettäisiin ulkopuoliseen välityslautakuntaan. Tästä tulisi joka tapauksessa päättää siinä päätöksentekoelimessä, jolle päätöksenteko-oikeus kuuluu asiassa lain tai sääntöjen mukaan. Menettelyn pätevyys olisi silti kysymyksenalainen, koska toimivaltaisella orgaanilla ei yleensäkään ole oikeutta siirtää edes yksittäistapauksissa päätösvaltaa yhdistyksen ulkopuolelle. Tilanne on toinen, jos pakkosovittelu perustuu lainsäädäntöön eikä yhdistyksen omaan päätökseen.

[128] Ks. lainkohtien syntyvaiheista *Halila* LM 1989 s. 1041–1042 sekä *Halila – Tarasti* s. 111–112. Niissä esitetyn lisäksi voidaan mainita, ettei laissa ole säännöstä siitä, kumpi kieli on voimassa, jos sisällössä on ristiriitaisuuksia, niin kuin usein on. Tähän kiinnitettiin lakivaliokunnan huomiota asiantuntijakierroksella. Ks. *Riitesuo* 1988 s. 1.

[129] Ks. *Halila – Tarasti* s. 114.

rallisuuteen nähden huomattavasti kuluja aiheuttava toimi sääntöjen kääntämisestä johtuvine menoineen, hallituksen toimivalta ei olisikaan riittävä. Asetelma osoittanee, miten toimivaltajakoa joudutaan arvioimaan laissa sääntelemättömissä tilanteissa kulloistenkin erityispiirteiden mukaan.

7. Toimivaltajako muita oikeustoimia kuin omaisuuden luovutustoimia tehtäessä

7.1. Yleisiä määräytymisperusteita

Edellä on tehty selkoa erityisesti YhdL 23 §:n säännösten valossa toimivaltajaosta yhdistyksen omaisuuden luovutustoimissa. Hallituksella on toimivalta niissä asioissa, joihin ei tarvita ylemmän tason päätöstä.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä muiden oikeustoimien tekemisestä. Toimivaltajakoon on siksi sovellettava tältä osin yleisiä toimivaltajakoa koskevia periaatteita. Niiden erittely ei kuitenkaan ole helppoa, kun kysymys on hallituksen kompetenssin riittävyydestä. Asiaan vaikuttavat monet tekijät samalla tavoin kuin siinäkin jäljempänä tarkasteltavassa kysymyksessä, milloin hallituksen alapuolella on toimivalta oikeustointen tekemiseen: mitä toimivaltajaosta on määrätty yhdistyksen säännöissä, minkä tyyppisestä oikeustoimesta on kysymys, mikä on oikeustoimen merkitys yhdistyksessä, mikä on oikeustoimen taloudellinen arvo yhdistyksen varallisuuden ja likviditeetin kannalta, kuinka tavanomaisesta toimesta on kysymys asianomaisen yhdistyksen kannalta, voidaanko oikeustoimesta päättää mahdollista talousarviota rikkomatta jne.[130]

7.2. Irtaimen ja kiinteän omaisuuden hankkiminen ja sijoitustoimet

Eri käsityksiä saatetaan esittää sen merkityksestä, ettei yhdistyslaissa ole säännöksiä irtaimen tai kiinteän omaisuuden hankinnasta toisin kuin sellaisen luovuttamisesta. Sääntelyn puuttumiseen on vaikuttanut mitä ilmeisimmin samanaikaisesti kaksi seikkaa. Hankintaa koskevia oikeustoimia ei ole pidetty sääntelyn kannalta yhtä tärkeinä kuin luovuttamista, eikä laissa ole

---

[130] Ks. *Taxell* 1946 s. 248 ss., *Woxholth* s. 277–281 ja *Hasselbalch* s. 157. Hasselbalch kiinnittää perustellusti huomiota siihen, että taloudellisissa yhdistyksissä hallituksella on talousasioissa itsenäisempi asema kuin aatteellisissa.

pidetty tarpeellisena toimivallan pidättämistä jäsenille tai valtuutetuille missään nimenomaisessa tilanteessa. YhdL 23.2 §, joka otettiin lakiin vasta eduskuntakäsittelyssä, antaa sääntelyn ration kannalta aiheen merkittävään kysymykseen vastakohtaisuuspäätelmän rajoista. Kun laissa ei ole säännöksiä toimivaltajaosta kiinteän tai irtaimen omaisuuden hankinnan osalta, on ensi käden päätelmänä se, että toimivaltajako määräytyy päätöksen kantavuuden perusteella. Merkittäviin hankintoihin tarvittaisiin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehty päätös, vähemmän tärkeisiin riittäisi hallituksen päätös. Kun YhdL 23.2 §:n mukaan säännöissä voidaan antaa hallitukselle oikeus myydä, vaihtaa ja kiinnittää yhdistyksen omaisuutta, tuntuisi toiselta puolen oudolta, jos säännöissä ei olisi mahdollista antaa hallitukselle toimivaltaa vähemmän merkittäväksi arvotetussa asiassa, omaisuuden hankinnassa.[131] Näin voitaneen sanoa huolimatta siitä, että omaisuuden hankkimista koskeva päätös tai sijoitustoimi saattaa olla kohtalokas sitoessaan yhdistyksen taloutta ja toimintaa pitkäksi ajaksi.

Yhdistyslakikommentaarin mukaan yhdistys voi määrätä säännöissään, miten kiinteän omaisuuden ostamisesta on päätettävä. Teoksen mukaan on mahdollista, että kiinteistön tai jonkin muun omaisuuden hankkiminen on yhdistyksen varoihin nähden niin merkittävä päätös, että se tulisi ratkaista jäsenten tai valtuutettujen kokouksessa. Edelleen on katsottu, että kokouspäätöstä ei kuitenkaan tarvita, jos hallitus on sääntöjen mukaan oikeutettu ostamaan yhdistykselle mitä tahansa omaisuutta.[132]

Yhdistyslakikommentaarissa on enemmittä perusteluitta lähdetty siitä, että omaisuuden hankintaa koskevasta toimivaltajaosta voitaisiin määrätä vapaasti säännöissä. Kanta on jyrkästi erilainen kuin Merikosken ja Kurkelan kommentaarissa aikanaan esitetty, sillä tämän teoksen mukaan kiinteistön hankinnasta olisi tullut aina tehdä päätös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.[133] Kummankin teoksen kantaa saatetaan perustella voimassa olleesta yhdistyslaista ilmenevillä toimivaltajakoperiaatteilla. Aikaisemman lain mukaan kiinteistön luovuttamisesta oli tehtävä päätös aina hallitustasoa ylempänä, ja kiinteistödisponointia pidettiin tuolloin yleisesti siksi merkittävänä, ettei hallituksen päätöksentekoa pidetty mahdollisena.[134]

---

[131] Ks. *Woxholth* s. 281 ja *Hasselbalch* s. 157.

[132] Ks. *Halila – Tarasti* s. 264. Ks. myös HE 1988:64 s. 41, jossa on mainittu, että kiinteistön ostamista koskevan päätöksen tekeminen voidaan määrätä säännöissä hallitukselle, kun YhdL 23.1 § ei tätä asiaa koske.

[133] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 96.

[134] Ks. vertailukohtien vuoksi kiinteän ja irtaimen omaisuuden vallintarajoituksista nykyisessä avioliittolaissa *Aarnio – Helin* s. 249 ss.

Nyttemmin kiinteistödisponointia ei ole asetettu lainsäädännössä enää sellaiseen erityisasemaan kuin aikaisemmin. Jos yhdistyslaissa ei olisi 23.2 §:ää, ei kenties pidettäisi hyväksyttävänä, että irtaimen tai kiinteän omaisuuden hankintaa koskeva päätöksenteko määrätään säännöissä hallituksen tehtäväksi. Tietyn asian jättäminen laissa vaille erityistä sääntelyä ei vielä merkitse sitä, että toimivaltajaosta voidaan määrätä vapaasti säännöissä.

Yksittäistapauksissa voidaan keskustella siitä, kumpi yhdistyksissä on merkittävämpi toimi, ostaminen vai myyminen. Luovuttamista on kuitenkin pidetty muutenkin kuin yhteisöoikeudessa toimenpiteenä, jota koskevaa disponointia on voitu hankaloittaa hankintaan verrattuna. Siksi näyttää olevan mahdollista kehitellä YhdL 23 §:n 1 momentin johdosta vastakohtaispäätelmä ja 2 momentin johdosta analogia. Irtaimen tai kiinteän omaisuuden hankinta ei sinänsä vaadi päätöksentekoa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Jos kysymyksessä on yhdistyksen varoihin nähden merkittävä hankinta, hallituksen päätös ei riitä, ellei hallitukselle ole annettu toimivaltaa tällaiseenkin tilanteeseen.[135]

Yhdistyslakikommentaarin mukaan hallituksella on vastuu finanssipääoman sijoittamisesta, vaikka sijoituspäätökset voi tehdä myös joku yhdistyksen toimihenkilö ainakin tiettyyn rajaan asti. Tässä tarkoitetut sijoituspäätökset merkitsevät käsitteen suppeassa merkityksessä ostotoimenpiteitä, laajemmin ymmärrettynä muun kuin käyttöomaisuuden ostamista ja myymistä. Kommentaarissa on alleviivattu hallituksen vastuuta eli vahingonkorvausvelvollisuutta sijoituspäätöksissä. Tämä ei automaattisesti merkitse sitä, että hallituksella olisi toimivalta minkä tahansa sijoituspäätöksen tekemiseen. Sitä ei kommentaarissakaan ole tarkoitettu, vaan siinä on lähinnä tarkasteltu hallituksen vastuun sekä hallituksen ja sen alapuolella olevan organisaatiotason välisen toimivaltajaon yhteenkietoutumista.[136]

---

[135] Woxholth on lähtenyt siitä, että hallituksella on toimivalta yhdistyksen toimintaan liittyviin osto- ja myyntitoimiin. Ks. *Woxholth* s. 281.

Hallituksen toimivalta saattaa perustua budjettiin tai yhdistyksen tai valtuutettujen päätöksenteon heijastusvaikutuksiin. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on saatettu päättää yhdistyksen toimitilojen myymisestä. Vaikkei tästä olisi erikseen päätetty-kään, hallituksen toimivaltaan kuuluu yhdistyksen asioiden hoitajana yleensä uusien tilojen hankkiminen. Suomen Lääkäriliitto hankki 1960-luvulla lisätiloja Ruoholahden toimitilojensa alapuolella olevasta kerroksesta hallituksen päätöksellä, vaikka tällä tavoin yhdistyksen tilojen määrä tuli yli kaksinkertaiseksi. Osa vuokrattiin ulos ja osa otettiin tilatarpeen vuoksi omaan käyttöön. Järjestelyä vastaan ei ole huomauttamista siihen liittyvien piirteiden vuoksi; budjettia ei rikottu, kysymys ei ollut liiketoiminnasta, ja toimenpide oli toimintapoliittisesti perusteltu.

[136] Ks. *Halila – Tarasti* s. 396. Ks. myös *Woxholth* s. 277–278, jossa on vedetty raja siihen, ettei hallitus voi yksinään päättää huomattavista spekulatiivisista sijoituksista.

Hallitukselle voidaan edellä esitetyin tavoin antaa säännöissä toimivalta yhdistykselle kertyneen varallisuuden sijoittamisessa ja sijoitetun omaisuuden ostamiseen sekä myymiseen eli sijoitussalkun vaihtamiseen. Tätä varallisuusryhmää ei ole asetettu laissa eikä doktriinissa erityisasemaan. Jos tällaisia sääntömääräyksiä ei ole, ostotoimia tarkoittavien sijoituspäätösten tekemiseen sovelletaan yleisiä toimivaltajakoperiaatteita. Hallituksen toimivalta riittänee yleensä puhtaan sijoitusomaisuuden hankintaan kuten korkoinstrumenttien, julkisesti noteerattujen arvopaperien ja kiinteistöjenkin hankintaan. Hallitusta ylempitasoista päätöstä ei tarvita esim. osakkeiden uusmerkintään, jos talousarviossa on tätä varten varoja. Poikkeuksellisesti tarvitaan suuressakin yhdistyksessä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätös hankintatoimiin. Näin on asian laita silloin, kun sijoitustoiminnassa tehdään radikaali muutos ja päätetään esim. hankkia enemmistöosuus yrityksessä, jossa omistus merkitsee tietoista riskin ottamista.[137]

Toimivaltajako päätöksentekijöiden ja hallituksen välillä kulkee liiketoiminnan ja sijoitustoiminnan välillä siinä, että vain päätöksentekijät voivat päättää liiketoiminnan käynnistämisestä, vaikka siitä on määrätty säännöissä. Tässä on kysymys toimintapolitiikan muuttamisesta eikä yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvasta taloushallinnosta. Se vaatii sitä paitsi tavallisesti pääomansijoitusta, johon hallitus ei voi yleensä ryhtyä, jos varoja ei ole budjetissa. Raja liike- ja sijoitustoiminnan välillä ei ole yhdistysoikeudellista toimivaltajakoa varten selkeä. Liiketoimintaa on tässä mielessä esim. sellaisen kiinteistön tai kongressikeskuksen ylläpitäminen, jossa tehdään runsaasti ja usein vuokrasopimuksia tai muita liiketoimintasopimuksia. Disponoiminen rahalaitoksessa olevista varoista ei sen sijaan ole tässä katsannossa hallituksen ulottumattomissa olevaa liiketoimintaa, ei liioin sopimusten tekeminen vain harvojen vuokralaisten kanssa.

7.3. Luottoja koskevat oikeustoimet

Selvitettäessä hallituksen toimivaltaa luottoja koskevien oikeustoimien kuten takauksen, irtaimen panttauksen ja velaksiannon tekemiseen vaikuttaa taustatekijänä se, missä määrin yhdistys voi toimialansa ja sääntöjensä perusteella yleensä mennä tällaiseen vastuuseen. Tämä kysymys ei kuiten-

[137] Esimerkkinä voidaan mainita, että Suomen Lääkäriliitossa tehtiin valtuutettujen kokouksessa päätös kongressihotellin rakennuttamisesta. Liiton mielestä hanke oli niin suuri, ettei hallituksen toimivalta riittänyt siitä päättämiseen.

kaan kuulu toimivaltajaon piiriin. Sitäkään ei tarkastella, mikä on hallituksen edustusvalta asiassa.[138]

Kirjallisuudessa on perehdytty vain vähän toimivaltajakoon luottoja koskevia oikeustoimia tehtäessä. Havansi on vanhan yhdistyslain aikana katsonut luottosopimuksia tarkoittaen, että olennaista luokkaa oleviin varallisuusdisponointeihin hallitus tarvitsee yhdistyksen kokouksen suostumuksen.[139] Ylöstalo on puolestaan eritellyt hallituksen mahdollisuutta päättää yhdistyksen puolesta annettavasta takauksesta, mutta hän on keskittynyt edustusvallan tarkasteluun.[140]

Toimivaltajaosta määräämisen kannalta on olennaista se, voidaanko yhdistyksen säännöissä määrätä hallitukselle toimivalta millaiseen sitoumukseen menemiseen tahansa. Toisin kuin omaisuuden hankintaa koskeviin toimivaltajakokysymyksiin ei tähän saada kiinnekohtia YhdL 23 §:n säännöksistä. Kohdealueet ovat siksi erilaisia. Toimivaltajaossa on lähdettävä siitä, mikä on painoarvoltaan YhdL 16 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa ja mikä YhdL 35 §:n piiriin kuuluvaa yhdistyksen asioiden hoitoa. Tästä perusasiasta ei voida disponoida yhdistyksen säännöissä. Hallitukselle voidaan määrätä säännöissä toimivalta vain niissä rajoissa, joissa kysymyksessä on yhdistyksen asioiden hoitoon luettavissa oleva asia. Tätä toimivaltajaon pakottavuutta ilmentävää kantaa osoittaa Havansinkin em. kannanmääritys. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on sen sijaan mahdollista antaa hallitukselle valtuudet luottoja koskevien sopimusten tekemiseen. Konkreettisten päätösten ei tarvitse tulla tehdyksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, kun tätä ei ole edellytetty laissa.

Ei ole helppoa lähteä määrittämään sitä, mitä kulloinkin merkitsee Havansin ilmaisua siteeraten olennaista luokkaa oleva varallisuusdisponointi. Kiinnekohtia saadaan KKO:n edellä jo tarkastellusta ratkaisusta 1985 II 79. Ratkaisu koski asianajajan palkkaamista, mutta siitä ilmenevät periaatteet soveltuvat muihin taloudellisiin toimiin. Ennakkopäätöksen otsikossa on puhuttu siitä, onko hallitus ottanut huomioon toimenpiteestä yhdistyksen varallisuuteen nähden odotettavissa olevan kohtuuttoman suuren menoerän. Juuri tämä näkökohta on otettava huomioon luottosopimuksia koskevaa toimivaltajakoa arvioitaessa. Kysymyksessä olevassa metsästys- ja ampumaseurassa oli 40 jäsentä. Asianajolasku, jota ei tehtyyn työhön nähden saatettu pitää määrältään kohtuuttomana, oli nelinkertainen yhdistyksen vuotuiseen

---

[138] Ks. esim. *Ylöstalo* 1969 s. 70–71 ja *Havansi* 1984 s. 174–175.
[139] Ks. *Havansi* 1984 s. 174–175.
[140] Ks. *Ylöstalo* 1969 s. 70–71.

talousarvioon nähden. Luottosopimuksissa ei asetelma ole samanlainen ainakaan yleensä.

Odotettavissa olevaan menoerään on kiinnitettävä erityistä huomiota myönnettäessä takaus sellaisesta (vieraasta) velasta, jonka osalta vakuuden myöntäminen on ylimalkaan mahdollinen. Panttaussopimuksessa on toimivaltajaonkin kannalta olennaista se, annetaanko vakuus yhdistyksen omasta vai vieraasta velasta. Jos kysymys on yhdistyksen omasta velasta, velaksiantosopimukseen menemiseen liittyvään toimivaltaan saattaa kytkeytyä läheisesti luotonantajan vaatimien tavanmukaisten (irtainten) panttien myöntäminen.[141]

Luotonottosopimuksissa on merkitystä luoton ehdoilla ja määrällä ja niiden suhteella siihen, miten tärkeä luotto on yhdistyksen toiminnan kannalta. Hallituksen toimivalta riittää tavallisesti esim. konkurssin torjumiseksi välttämättömän luoton ottamiseen mutta ei sen sijaan sellaisen huomattavan luoton hankkimiseen, jolla olisi määrä osallistua laajamittaisesti ja riskialttiisti sijoitustoimintaan. Luoton ehtoihin ja riskeihin on syytä kiinnittää huomiota myös arvioitaessa hallituksen toimivaltaa sopimuksissa, joissa yhdistys on itse luoton myöntäjänä.[142]

> Toimivaltajakoa koskevat käsitykset ovat muuttuneet melkoisesti niin yhdistyksissä kuin luotonantajapiireissä viime vuosikymmenien aikana. Luotonantajataholla yhdistyksien luottokelpoisuutta arvioitiin 1980-luvun lopulla instituutio- eikä liiketoimintakriteerein. Mahdollisena ei käytännössä pidetty sitä, että asemansa yhteiskunnassa vakiinnuttanut liittomuotoinen yhdistys voisi joutua taloudellisiin vai-

---

[141] Ks. kysymyksenasettelusta yhä huomionarvoista *Taxell* 1946 s. 356–361 sekä uudemmasta kirjallisuudesta panttauksen osalta *Havansi* 1979 s. 89–91.

[142] Vrt. KKO 1965 II 63 (nk. Kelan asuntojuttu). Kysymys oli siitä, että Kelan lisätty hallitus oli myöntänyt yhtiölle luottoa ehdoilla, jotka koron, kuoletusajan ja indeksisidonnaisuuden osalta olivat luotonsaajan eduksi olennaisesti poikenneet eläkelaitoksen samanlaisessa luotonannossa siihen aikaan yleisesti käyttämistä, tässäkin tapauksessa noudatettavista ehdoista. Ratkaisussa otettiin kantaa edustusvaltaan, sopijakumppanin vilpittömään mieleen ja osittaispätemättömyyteen. Toimivaltajaon kannalta oli olennaista se, että toimielimellä oli oikeus tehdä normaalein mutta ei poikkeuksellisin ehdoin luottoa koskeva sopimus. Yksityisoikeudellisessa yhteisössä toimivaltajako ei määräydy aivan samojen periaatteiden mukaan kuin julkisoikeudellisessa säätiössä. Yhdistyksen hallituksella voidaan kuitenkin KKO:n ratkaisusta ilmenevien ideoiden mukaisesti katsoa olevan oikeus yhdistyksen taloudenpidon ja aikaisemman käytännön kannalta normaaliin ja tavanomaiseen luottoja koskevaan päätöksentekoon. Poikkeuksellisin ehdoin ei hallitus voi ratkaisuja tehdä, niin kuin ei esim. vakuutusasiamies voi poiketa vakuutusyhtiön vakioehdoista vakuutussopimuksia tehtäessä.

keuksiin, joista se ei selviäisi ulkopuolisella tuellakaan. Hallitusten toimi- ja edustusvaltaa pidettiin luottosopimuksissa riittävänä myös taloudellisesti huomattavissa sitoumuksissa. Toisin kuin aikaisemmin, saatettiin 1980-luvun jälkipuoliskolla tehdä järjestöissä merkittäviäkin ratkaisuja luotoista hallituksen päätöksin. Käytäntö on muuttunut kulumassa olevalla vuosikymmenellä. Tämä on näkynyt niin yhdistysten säännöissä kuin konkreettisessa päätöksenteossa. Käsitysten ja käytännön muuttumisella on enemmän kantavuutta edustusvallan ja siihen liittyvän kolmannen miehen vilpittömän mielen suojan kuin toimivallan kannalta. Hallituksen toimivaltaa joudutaan yhdistyslakikomitean mietinnössä viitoitetulla tavalla arvioimaan järjestökäytännönkin myötä selvitettäessä, mikä on normaalia ja tavanomaista päätöksentekoa. Tällöin on huomiota kiinnitettävä siihen, mistä ajanjaksosta on kysymys.[143]

1990-luvun alkupuoliskolla on lähdettävä siitä, että yhdistyksen hallituksella on vain poikkeuksellisesti oikeus mennä takaukseen sellaisista sitoumuksista, joiden takaaminen ei ole yhdistyksen itsensä kannalta välttämätöntä ja joiden ylärajaa ei ole tarkoin määrätty yhdistyksen kantokykyä vastaavaksi. Yleistakaukseen sitoutuminen ei näin tule kysymykseen hallituksen päätöksin vastuun rajoittamattomuuden vuoksi. Poikkeustapausta merkitsee yhdistyksen varoihin nähden määrältään ja riskiltään vähäinen takaus. Toimivaltaan vaikuttavat kuitenkin jäsenten tai valtuutettujen kokouksessaan tekemät päätökset, jotka saattavat sisältää hallitukselle annetun valtuuden.

Kasinotalouden vuosina esim. ammattiliitoissa ja urheilujärjestöissä hallituksen päätöksillä myönnetyt takaukset riskinalaisiin liiketoimiin eivät nyttemmin tehtyinä kuuluisi yleensä hallituksen toimivallan piiriin. Samaa on sanottava niistä hallituksen päätöksistä, joilla on otettu korkeallakin korolla luottoa riskeille alttiita sijoituksia varten. Sen sijaan yhdistyksen juoksevaan toimintaan on hallituksella yleensä oikeus ottaa luottoa, kun otetaan huomioon se, missä määrin talousarvion ennustettavuus on antanut tähän mahdollisuuden. Jos talousarviota ei ennakoimattomien muutosten vuoksi onnisuta toteuttamaan, hallituksella on muiden keinojen osoittauduttua riittämättömiksi oikeus ottaa myös tarpeellinen määrä luottoa.

---

[143] Vrt. asunto-osakeyhtiön hallituksen toimivallasta *Kyläkallio – Iirola* s. 370–371, jossa on käyty lävitse kohta kohdalta hallituksen toimivaltaa kiinteistöä koskevien sopimusten osalta. Asuntoyhtiöissä on helpompi kuin yhtiöissä tehdä päätelmiä tavanomaisten ja vähämerkityksisten toimien tunnusmerkeistä yhtiöhallinnon toimintojen vakiintuneisuuden vuoksi verrattuna siihen, mikä on tilanne yhdistyksissä.

7.4. Muita varallisuusoikeudellisia sopimuksia

Muita kuin luottoja koskevissa sopimuksissa hallituksen toimivalta on tavallisesti verrattain helppo perustaa YhdL 35.1 §:n mukaiseen yhdistyksen asioiden hoitamiseen. Hallituksen kompetenssiin kuuluu yhdistyksen tavanmukaisen toiminnan osana ja talousarvion rajoissa mm. vakuutus-, vuokra-, urakka- ja toimeksiantosopimusten tekeminen. Yksittäistapauksittain on kuitenkin selvitettävä, onko hallituksella ollut toimivalta juuri kysymyksessä olevan sopimuksen tekemiseen, niin kuin toimeksiantosopimusta koskeva KKO:n ratkaisu 1985 II 79 osoittaa. Yhdistyksen hallituksen toimivalta ei ole senkään valossa yhtä itsestään selvä kuin se on kaupallisissa yrityksissä. Osaksi on kysymys pelkistä täytäntöönpanotoimista; hallitus vain jatkaa jo olemassa olevia sopimuksia tai toimii yhdistyksen edustajana ylemmällä tasolla tehtyjen päätösten toteuttajana.

Aatteellisissa yhdistyksissä eivät liikesopimukset ole sinänsä hallituksen kompetenssin ulkopuolella. Olennaista on, kuinka tavanomaisia ne ovat kysymyksessä olevassa yhdistyksessä ja onko hallitus tehnyt niitä oma-aloitteisesti vai yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tehtyjä päätöksiä noudattaen taikka yhdistyksen sääntöjen suoranaisesti velvoittamina. Hallitukselle ei voida antaa yhdistyksen säännöissä rajoittamatonta oikeutta tehdä sellaisia (liike)sopimuksia, joiden taloudellinen arvo voisi ylittää yhdistyksen kantokyvyn ja joista päättäminen ei muutenkaan olisi vain yhdistyksen asioiden hoitamista.[144]

Hallituksen toimivaltaa arvioitaessa on olennaista se, onko hanketta varten varattu määräraha talousarviossa ja onko sopimuksen tekeminen sopusoinnussa yhdistyksen toimintapolitiikan kanssa. Hallituksen kompetenssi riittää esim. yhdistyksen omaisuuden vakuuttamiseen ja yhdistyksen omistamien tilojen vuokraamiseen tai toiminnan kannalta tarpeellisten tilojen vuokraamiseen yhdistykselle talouden sallimissa rajoissa. Samaa on sanottava ammattiliitoissa tavanomaisista ryhmävakuutussopimuksista sekä pankin kanssa tehdystä sopimuksesta työtaistelun rahoittamisesta. YhdL 23.1 §:n 2 kohdan perusteella voidaan yhdistyksen toimitilojen vuokraamisen osalta puoltaa varovaista analogiaa luovutustoimiin nähden. Hallitus ei voine päättää siitä, että yhdistyksen toimistoa koskeva pitkäaikainen vuokrasopimus irtisanotaan ja yhdistys siirtää toimitilansa kenties kauaksikin toiselle paikkakunnalle. Kysymyksessä olisi merkittävä toimintapoliittinen linjaus eikä pelkkä liikesopimus muusta kuin yhdistyksen omasta omaisuu-

[144] Ks. KM 1984:1 s. 255–256.

desta. Tilanne on toinen, jos sopimus päättyy vuokranantajasta johtuvasta syystä.[145]

Hallituksen toimivaltaan kuuluu sopimusten tekeminen sellaisesta rakennushankkeesta, josta on päätetty yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Hallitus voi käynnistää urakkatarjouskilpailun ja tehdä urakkasopimuksen sekä päättää tarvittavista lisä- ja muutostöistä. Yleensä hallituksen toimivalta riittää sopimusten tekemiseen myös silloin, kun kyse on sellaisista remonteista, jotka ovat tilojen kunnossapidon kannalta tarpeellisia ja joita varten kenties tarvittavien luottojen ottamiseen hallituksen toimivalta niin ikään riittää. Toisin voi olla asian laita suurissakin yhdistyksissä kuten ammattiliitoissa uusien toimintatilojen rakennuttamisessa.[146]

Toimeksiantosopimuksien tekemistä koskevaa hallituksen toimivaltaa arvioitaessa on muistutettava siitä, että tätä sopimustyyppiä nimenomaisesti koskevassa KKO:n ratkaisussa 1985 II 79 oli kysymys pienestä henkilöjäsenyhdistyksestä, jossa hallituksen kompetenssi sopimuksien tekemiseen on yleensäkin vähäinen. Yhdistyksen talouden tai talousarvion sallimissa rajoissa hallituksella on oikeus tehdä yhdistyksen kannalta tarpeellisia sopimuksia mm. asianajajien kanssa.

---

[145] Kysymyksessä olevat tilanteet ovat tulleet esiin urheilun lajiliitoissa: pidetäänkö toimisto SVUL:n talossa Länsi-Pasilassa vai siirrytäänkö Vierumäelle Mikkelin lääniin. Olennaista ei ole tässä vain se, mistä käsin toimistopalvelut hoidetaan, vaan keskusjärjestöorientoitumisen vahvuus.

[146] Esimerkkinä voidaan mainita Suomen Lääkäriliitossa toteutettu lääkäritalohanke: liitto muutti vuonna 1988 Ruoholahdesta itse rakennuttamaansa taloon Vallilaan Mäkelänkadulle. Valtuutetut päättivät hankkeeseen ryhtymisestä ja varasivat rahat talousarvioon. Hallitus järjesti päätöksellään urakkatarjouskilpailun ja hyväksyi urakoitsijan.

9 § Toimivalta hallituksen alapuolella

A Valiokuntien toimivalta

1. Doktriinin perusteita

1.1. Kiinnekohtia VYhdL 11.4 ja 17.2 §:stä

Ensi näkemältä voi vaikuttaa siltä, että hallitustasoa alempaa ratkaisuvaltaa yhdistyksissä koskeva sääntely olisi nykyisessä laissa samansisältöistä kuin se oli aikaisemmassakin laissa. Näin yleisesti ottaen onkin, ja tämä on otettava huomioon vanhaan lakiin perustuvan aineiston hyödynnettävyyttä arvioitaessa. VYhdL 11.4 § ja 17.2 § ovat kuitenkin lainkohtia, joilla ei ole vastinetta nykyisessä laissa. Niiden varaan rakennettu lainoppi ansaitsee silti yhä huomiota osakseen. Perimmiltään kysymys on siitä, että nykyisen(kin) sääntelyn niukkuuden tai olemattomuuden vuoksi vanhan lain säännösten varaan on voinut rakentua oppeja ja käytäntöjä, jotka eivät ole muuttuneet tai menettäneet merkitystään lain kokonaisuudistuksen myötä.

Yhdistyksen säännöissä voitiin VYhdL 17.2 §:n mukaan määrätä, »saavatko, ja missä määrin, yksi tai useammat hallituksen jäsenistä, ilman toistensa myötävaikutusta, taikka muut määrätyitä tehtäviä varten valitut luottamusmiehet toimia yhdistyksen puolesta». VYhdL 17.2 §:n esikuvana saatettiin pitää sitä paljossa muistuttanutta VOYL 34.2 §:ää.[1] Hieman eri käsityksiä on saatettu rinnastuksenkin perusteella tuoda esiin siitä, koskiko vanhan yhdistyslain kohta vain edustusoikeutta ja lähinnä yhdistyksen nimen kir-

---

[1] Ks. VOYL 34.2 §:n taustasta LVK 1890:8 s. 48 s. ja sen sisällöstä *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.2 s. 57 ja 68, *Huttunen* LM 1961 s. 326 ja *Kyläkallio* 1963 s. 214. Ks. vaikutusteistä yhdistyslakiin huomionarvoisesti LaVM 1905:4 s. 7 ja LaVM 1911:2 s. 11, vaikkei konkreettista yhteyttä ole nimenomaisesti esitettykään.

joittamista vai myös yhdistyksen hallintotoimia.[2] Sen sijaan ei ole väitetty, että lainkohta olisi koskenut myös edellä tämän tutkimuksen 2 §:ssä tarkoitettuja valiokuntia, eikä sitä muulla tavoin sovellettukaan järjestöelämässä eikä yhdistysrekisteritoimistossa. Tätä kantaa voidaan tukea myös sillä, että vuoden 1919 yhdistyslakia koskevien lainvalmisteluasiakirjojen mukaan yhdistyksessä ei voinut olla muita orgaaneita kuin yhdistyksen kokous ja hallitus.[3] Vakiintuneen tulkinnan vaikutusta oli sekin, ettei nykyiseen yhdistyslakiin pyritty laatimaan tämän tai muunkaan tyyppisiä säännöksiä, joihin valiokuntien status saatettaisiin perustaa.

Yhdistyksen jäsenen erottamista koskevasta toimivaltajaosta oli pääsääntö VYhdL 11.3 §:ssä. Sen mukaan erottaminen oli yhdistyksen kokouksen asiana, ellei säännöissä ollut toisin määrätty. Vuonna 1922 VYhdL 12 §:ään tehtyjen muutosten jälkeen voitiin kyseisen lainkohdan perusteella päätellä, että erottamisoikeus oli määrättävissä säännöissä valtuutettujen kokoukselle tai liittoäänestyksessä päätettäväksi taikka hallituksessa ratkaistavaksi. Vuonna 1934 VYhdL 11 §:ää täydennettiin ottamalla siihen 4. momentti, jossa säädettiin seuraavaa: »Milloin jäsenen erottamisoikeus on annettu yhdistyksen hallitukselle tai muulle elimelle, mutta jäsen on oikeutettu saattamaan erottamispäätöksen yhdistyksen kokouksen tutkittavaksi, on säännöissä myöskin mainittava, millä tavoin ja missä ajassa vaatimus tästä on tehtävä». Lainmuutos (380/34) vaikutti ja olisi voinut vaikuttaa toimivaltajakoon enemmän kuin sitä säädettäessä luultavasti tultiin ajatelleeksi.

VYhdL 11.4 §:n perustana oli HE 1931:6. Siinä ei tehty selkoa siitä, mitä tarkoitetaan ilmaisulla *muu elin*. Esityksessä kerrottiin ainoastaan siitä, että yhdistyksien säännöissä oli saatettu määrätä mahdollisuudesta saattaa halli-

---

[2] Ks. edustamista puoltavista näkökohdista *Merikoski – Kurkela* s. 9, vrt. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.2 s. 57. Ks. nimenkirjoitusta koskevien säännösten muuttamisen aiheuttamasta epätietoisuudesta tältä osin HE 1922:17 s. 2 ja LaVM 1922:1 s. 4. Tuolloin tehtiin mahdolliseksi se, että nimenkirjoitusoikeus voi olla hallitukseen kuulumattomillakin. Tämän jälkeen saatettiin ajatella, että sikäli kuin oli kyse määrättyjä tehtäviä varten valituista luottamusmiehistä, jotka eivät kuuluneet hallitukseen, säännös koski muuta hallintotoimintaa kuin edustamista. Hallituksen jäsenten osalta säännös taas olisi kohdistunut sekä edustamiseen että muuhun hallintotoimintaan. Esitetyssä katsannossa hallintotoiminta tarkoitti samaa kuin yhdistyslain ilmaisu yhdistyksen asioiden hoito.

[3] Ks. esim. LaVM 1905:4 s. 9. Ks. kuitenkin 25.2.1983 annettua Turun HO:n tuomiota N:o 987 Jääkiekon SM-Liiga r.y:n ja Ligaföreningen HIFK rf:n välisessä riita-asiassa. Siinä ja Tampereen RO:n päätöksessä katsottiin VYhdL 17.2 §:n koskevan (myös) hallituksen työvaliokuntaa. Ajatuksena on ollut se, että työvaliokunnalla ei voinut olla toimivaltaa siirtokorvausta koskevassa asiassa, kun sen status ei perustunut kyseiseen lainkohtaan eikä sääntöjen määräyksiin. Perustelut eivät kuitenkaan ole vakuuttavia.

tuksen kokouksen tekemä erottamispäätös yhdistyksen kokoukseen tutkittavaksi. Sekin kerrottiin, että oli tarpeen säännellä tätä menettelyä sen osalta, millä tavalla ja missä ajassa kyseinen vaatimus on tehtävä.[4]

Hallituksen esityksen perusteluissa ei mikään viitannut siihen, että jo HE:ssä ja lopullisessa säädöstekstissä olivat sanat »tai muulle elimelle». Asiaa ei liioin käsitelty eduskunnan valiokuntien mietinnöissä. Yleisenä syynä tähän oli se, että esitöissäkin kiinnitettiin huomiota lähinnä poliittisesti merkittäviin julkisoikeudellisten säännösten muutoksiin. Siksi on syytä pidättyä laintulkintaa ja doktriininmuodostusta ajatellen pitkälle menevistä päätelmistä sen suhteen, miten käänteentekeviksi sanat »tai muulle elimelle» tarkoitettiin tai ymmärrettiin.

Jos lakitekstin ongelmallisia sanoja arvioidaan tuolloin ja nykyisinkin yleisesti hyväksyttyjen toimivaltajakoperiaatteiden kannalta, vaikuttaa vain yksi tulkintavaihtoehto perustellulta. Jäsenen erottaminen ei ole yhdistyksissä ns. tosiasiallinen toimi tai osa juoksevaa hallintoa. Kirjallisuudessa sitä luonnehdittiin tuolloin(kin) päätöksenteoksi, niin kuin perusteltua onkin.[5] Yhdistyksen toimielimiä olivat VYhdL 12 ja 17 §:n mukaan yhdistyksen kokous, valtuutettujen kokous ja hallitus. Lisäksi päätöksiä voitiin VYhdL 12.3 §:n mukaan tehdä liittoäänestyksessä. Kun VYhdL 11 §:n 3 ja 4 momentissa oli mainittu yhdistyksen kokous, hallitus ja »muu elin», viimeksi mainittuna tuntuu voivan olla vain valtuutettujen kokous. Tämän tulkintapäätelmän tueksi saatetaan vedota myös reaalisiin argumentteihin. Varsinkin liitoissa oli ajateltavissa, että jäsen(yhdistyks)en erottaminen kuuluisi valtuutettujen kokoukselle ja että erotetulle varattaisiin tilaisuus vedota ratkaisusta yhdistyksen (liiton) kokoukseen. Yhdistyksen ja valtuutettujen kokousten hierarkkinen samanasteisuus ei tuolloin estänyt tätä eikä estä nykyisinkään.

Laintulkinnan kannalta kiinnittyy VYhdL 11.4 §:ääkin ajatellen huomio siihen, että VYhdL 12.2 §:n mukaan valtuutettujen kokouksista oli soveltuvin osin voimassa, mitä laissa oli säädetty yhdistyksen kokouksista. Tämän sääntelytekniikan mukaisesti laissa ei puhuttu muualla valtuutettujen kokouksesta.[6] Siksi saatetaan kysyä, eikö jäsenen erottamisoikeus olisi voinut kuulua valtuutettujen kokoukselle, vaikkei sanoja »tai muulle elimelle» olisi käytetty, ja eikö sen päätöksestä olisi ilman niitäkin voinut valittaa yhdistyksen kokoukseen, jos säännöissä olisi näin määrätty. Tämän johdosta saatetaan

---

[4] Ks. HE 1931:6 s. 2.

[5] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 60 ja *Kurkela* JFT 1951 s. 291–292.

[6] Sääntelytavan vaikutuksia lain yksittäisten säännösten kuten VYhdL 11.4 §:n tulkintaan ei juuri arvioitu kirjallisuudessa. Ks. kuitenkin *Merikoski – Kurkela* s. 64.

todeta, että valittu sääntelytapa aiheutti joka tapauksessa ongelmia. Jos kyseisiä sanoja ei olisi ollut VYhdL 11.4 §:ssä, olisi ehkä ajateltu, ettei yhdistyksen kokoukseen vetoamisen tavasta tarvitsisi mainita säännöissä, jos valtuutettujen kokouksen erottamispäätöksestä sallittiin vedottavan eteenpäin.

Kirjallisuudessa ei VYhdL 11.4 §:n tarkasteltavana olevaa kohtaa tulkittu em. tavalla eikä lainkohtaa juuri problematisoitukaan. Kurkela tosin kirjoitti sen johdosta vuonna 1951 seuraavasti: »Huolimatta periaatteellisesta jaosta toimeenpanevien ja päättävien elinten välillä (YhdL 12 ja 17 §§) on lainsäätäjä katsonut, että yhdistyksen jäsenen erottaminen voidaan säännöissä määrätä hallituksen tai jonkun muun yhdistyksen elimen tehtäväksi».[7] Kurkela ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, mitä lain soveltamisessa merkitsisi se, että hänen mukaansa periaatteellisesta jaosta oli luovuttu. Merikoski oli sen sijaan jo vuonna 1935 katsonut, että VYhdL:n mukaan erottaminen voitiin määrätä säännöissä hallitukselle tai muulle yhdistyksen *täytäntöönpanevalle* elimelle.[8] Tämä kanta toistettiin kaksi vuosikymmentä myöhemmin Kurkelan täydentämässä lakikommentaarissa.[9]

Merikosken ja Kurkelan teksteistä ei ilmene, miksi he ovat katsoneet voivansa liittää säädöstekstin sanan elin attribuutiksi täytäntöönpaneva. Kurkelahan ei käyttänyt sitä neljä vuotta ennen yhteisen kommentaarin ilmestymistä julkaisemassaan artikkelissa. He ovat kenties ajatelleet, että lakisystemaattisista tai muista syistä laissa mainittu elin ei voisi olla valtuutettujen kokous. Siksi se voisi olla muu täytäntöönpaneva elin kuin hallitus. Se ei ilmene, olisiko tämä muu täytäntöönpaneva elin hierarkkisesti samantasoinen kuin hallitus vai sen alapuolella oleva valiokuntatyyppinen orgaani. Tähän ei otettu suoranaisesti kantaa myöhemminkään VYhdL 11 §:ää käsiteltäessä.

Naukkarinen esitti yhdistysrekisterioppaassa, että jäsenen erottamisesta päättäminen voidaan sääntömääräyksellä antaa myös muun elimen kuin yhdistyksen kokouksen tehtäväksi. Hänen mukaansa erottamisesta päättäminen oli mahdollista antaa esimerkiksi hallituksen tai yhdistyksen muun täytäntöönpanevan elimen tehtäväksi.[10] Naukkarinenkin puhui näin täytäntöönpanevasta elimestä. Hänen tekstinsä oli kenties sikäli tarkempaa kuin Merikos-

[7] Ks. *Kurkela* JFT 1951 s. 290.

[8] Ks. *Merikoski* 1935 B s. 65.

[9] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 60. Todettakoon myös, ettei Merikosken ja Kurkelan mielestä jäsenen erottamisoikeutta voinut antaa ulkopuolisille. Tämän mukaisesti »muun elimen» tuli kuulua yhdistyksen organisaatioon. Toista mieltä ei asiasta varmaan ole oltukaan.

[10] Ks. *Naukkarinen* s. 41.

ken ja Kurkelan, että hän mainitsi yhdistyksen hallituksen ja muun täytäntöönpanevan elimen esimerkkeinä yhdistyksen kokouksen lisäksi kysymykseen tulevista orgaaneista. Tämä saatetaan näet tulkita niin, että Naukkarisen mielestä säännöissä olisi voitu määrätä myös valtuutettujen kokous asiassa toimivaltaiseksi. Merikosken ja Kurkelan kanta saatetaan ymmärtää esitetyn sisältöiseksi vain sen myötä, että VYhdL 12.2 §:n mukaan valtuutettujen kokoukseen oli aina sovellettavissa, mitä oli säädetty yhdistyksen kokouksesta.

Julkaisussa Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä on esitetty, että yhdistyksen säännöissä voidaan yhdistykselle asettaa lakimääräisen hallituksen lisäksi muitakin toimielimiä. VYhdL 11.4 §:ää sanatarkasti siteeraten mainitaan edelleen, että jäsenen erottamisoikeus voidaan antaa säännöissä hallitukselle tai muulle toimielimelle. Tekstissä luetellaan yhdistyksen toimieliminä tilintarkastajat ja otsikkonsa mukaisesti »muina hallintoeliminä» hallituksen apuna ja sen valvonnan alaisina toimivat erilaiset toimikunnat, työvaliokunnat ja toimihenkilöt.[11] Tämän systematiikan mukaisesti jäsenen erottamiseen oikeutettu muu toimielin ei ilmeisesti olisi hallituksen alapuolella vaan sille rinnakkainen elin.

Keskustelusta piirtyi yhdistysoikeudellisen toimivaltajaon kannalta vallitseva mielipide, joka oli monella tavalla kiintoisa.[12] Oikeuskirjallisuudessa ei esitetty, että »muu elin» olisi hallituksen johdon ja valvonnan alainen valiokuntatyyppinen orgaani. Tämän mukaisesti yhdistyksessä olisi voinut tosiasiallisesti olla kaksi hallitusta, lakimääräinen hallitus ja sille rinnakkainen täytäntöönpanevaksi kutsuttu orgaani, jolle oli laissa annettu mahdollisuus ratkaista suvereenisti jäsenten erottaminen.[13] Tätä pidemmälle ei päätelmissä menty.

---

[11] Ks. OM 1976:11 s. 159.

[12] Ks. keskustelun osalta myös *Toiviainen* 1982 s. 159–160, jossa toistettiin säädöstekstiä ottamatta kantaa sen tulkintaan.

[13] Ks. kielteisestä kannasta siihen, että yhteisössä voisi olla kaksi hallitusta esim. *Merikoski – Kurkela* s. 46, *Hyvönen* s. 26, *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.2 s. 1 ss., *Hakulinen – Rapola* s. 221 ja *Kyläkallio* 1963 s. 215 sekä osakeyhtiöitä koskevaa KHO:n ratkaisua 1954 I 39. Sen mukaan kaupparekisteriin ei voitu tehdä merkintää, joka osoitti, että osakeyhtiön hallitukselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä oli yhtiön yhtiöjärjestyksessä annettu yhtiön hallituksena toimivalle hallintoneuvoston työvaliokunnalle ja osaksi yhtiön johtokunnalle. On huomionarvoista, ettei VYhdL 11.4 §:n pelkän sanamuodon varaan rakennetun ja jo sinänsä kritisoitavissa olevan tulkinnan ja yleisten yhteisöperiaatteiden välillä nähty ristiriitaa. Tämä ilmentää laintulkintatapaa, josta oltiin skandinaavisen realismin vaikutuksesta tuolloin luopumassa. Ks. asian johdosta *Helin* 1988 s. 378–385.

VYhdL 11.4 §:n perusteella olisi voitu arvella, että »muu elin» ei ole lainsäätäjän ajatuskummajainen, niin kuin Kurkela kenties ajatteli, tai pelkästään erottamista varten organisaatioon liitettävissä oleva toimielin. Tämän ajatuksenkulun mukaisesti yhdistyksen perusorganisaatiossa voisi olla päätösvaltaa ja täytäntöönpanoa varten yhdistyksen kokouksen, valtuutettujen kokouksen ja hallituksen ohella muu elin, jolle määrättävissä olevista tehtävistä olisi laissa säädetty ainoastaan jäsenten erottaminen. Säännöissä sille olisi ilmeisesti määrättävissä muitakin tehtäviä. Jos doktriinissa olisi hyväksytty esitetty laintulkinta, koko toimivaltajako-oppi olisi mullistunut. Järjestöissä vaikuttanut ja yhä vaikuttava tarve voida delegoida päätösvaltaa hallitukselta olisi samalla saanut lakiin perustuvan väylän. Valiokuntatasolle siirrettävä ratkaisuvalta olisi voitu perustaa luontevasti VYhdL 11.4 §:n varaan kehiteltävään doktriiniin.

Yhdistystoiminnassa ja -oikeudessa ei hyödynnetty VYhdL 11.4 §:ää edellä kritisoidun vallitsevan suuntauksen mukaisella ja mahdollistamalla tavalla. Lainkohta ja sitä koskeva dogmatiikka tuntui jääneen unohduksiin siitä päätellen, ettei yhdistyksien säännöissä näy vanhan lain aikaisia määräyksiä, joiden mukaan jäsenen erottaminen voisi kuulua »muulle elimelle» kuin yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle taikka hallitukselle. Soveltamiskäytäntöä ei näin syntynyt siitä, voisiko *muu elin* olla hierarkkisesti hallituksen kanssa rinnasteinen tai sen alapuolella oleva orgaani. Yhdistyksen valiokunnille haviteltua ratkaisuvaltaakaan ei yritetty perustaa VYhdL 11.4 §:ään.[14]

Yhdistyslakiuudistusta valmisteltaessa ei tultu kiinnittäneeksi erityistä huomiota siihen, että kokonaisuudistuksen kohteena olevassa laissa kummittelivat sanat »tai muulle elimelle». VYhdL 11.4 §:ää vastaavassa YhdL 15.3 §:ssä puhutaan vain siitä, miten hallituksen erottamispäätöksestä voidaan vedota yhdistyksen kokoukseen.[15] Lain siirtymäsäännöksissä ei varauduttu siihen, että aikaisemman lain aikana jäsenen erottamisoikeus olisi ollut mah-

---

[14] Ks. vanhan lain loppuvuosilta olevana kannanmäärityksenä *Halila* 1988 A s. 82, jossa on hyväksytty yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntö sen perusteella, ettei yleisten toimivaltajakoperiaatteiden vuoksi päätösvaltaa voitu määrätä VYhdL 11.4 §:nkään perusteella hallitustasoa alemmas.

[15] Asian johdosta voidaan viitata komitealle laadittuihin muistioihin *Heikki Halila*, Yhdistyksen jäsenen eroaminen ja erottaminen (6.3.1981), ja *Lauri Tarasti*, Yhdistyksen päätöksenteon sääntelystä (19.11.1981). Niissä ei problematisoitu lainuudistusta(kaan) ajatellen sitä, että vanhassa laissa oli puhuttu »muusta elimestä». Vielä 18.8.1982 päivätyn lakiluonnoksen 15.3 §:ssä pysytettiin VYhdL 11.4 §:n tavoin ilmaisu »hallitus tai muu elin». Asiaan ei kiinnitetty huomiota, kun lakiehdotuksen tätä kohtaa käsiteltiin komi-

dollista määrätä muulle kuin sellaiselle toimielimelle tai päätöksentekijäin ryhmälle, jolla voi olla asiassa toimivalta nykyisen lain mukaan. Tämän saatetaan selittää johtuvan monestakin syystä – huomaamattomuudesta, vallinneesta kannasta poikkeavasta VYhdL 11.4 §:n tulkinnasta tai siitä, ettei kyseisiä määräyksiä (kenties) ollut rekisteriin merkittyjen yhdistysten säännöissä. Olipa miten tahansa, näihin määräyksiin on nyttemmin sovellettava YhdL 64 §:ää; niiden asemesta on sovellettava voimassa olevan lain eli sen 15 §:n säännöksiä.[16]

Esitetyn perusteella on tehtävissä merkittävä päätelmä. Olisipa VYhdL 11.4 §:n varaan voitu kehittää millaista toimivaltajako-oppia tahansa ja itse lainkohtaa tulkita miten tahansa, valiokuntien toimivaltaa ei enää voida perustaa siihen juurensa juontavaan kontinuiteettiin eikä ainakaan suoranaisesti mihinkään nykyisen lain legaalinormiin. Valiokuntia koskevaa toimivaltajako-oppia on kehiteltävä muulla tavoin.

1.2. Lähtökohtia nykyisestä laista ja sen esitöistä

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä valiokuntien tyyppisistä kollektiivisista valmistelu- ja päätöksentekoelimistä. Yhdistyksen päätöksenteostahan ei ole säädetty muuten kuin siten, että YhdL 16 §:n mukaan päätöksiä voivat tehdä jäsenet, valtuutetut ja liiton henkilöjäsenet ja että YhdL 35 §:n mukaan yhdistyksen asioita hoitaa yhdistyksen hallitus. Pelkästään säädöstekstinkin perusteella toimivaltajako-oppi on ollut helpointa rakentaa sen varaan, että asiasta on säädetty tyhjentävästi laissa. Ei ole mitään muita kuin laissa osoitettuja ryhmiä, jotka voisivat tehdä yhdistyksessä ratkaisuja. Tämän lähtökohdan myötä on mm. kehitelty oikeudellisia sääntöjä siitä, millä tavoin eduskuntaryhmä voi osallistua päätöksentekoon puolueessa.

Jos valiokunnilla voisi olla mahdollisuus tehdä ainakin jonkintasoisia päätöksiä tai osallistua yhdistyksen asioiden hoitamiseen, laki olisi ymmärrettävä sellaiseksi, että on olemassa jokin ratkaisutoiminnan alue, jota ei ole syystä tai toisesta otettu säänneltäväksi laissa. Tähän voisi olla syynä se, että

---

tean kokouksessa 10/1982 30.9.1982. Nykyiseen muotoonsa toimivaltajakoa erottamisasiassa koskeva sääntely tuli 20.1.1983 päivättyyn lakiluonnokseen. Sen teksti hyväksyttiin tältä osin alustavaksi kannanotoksi komitean kokouksessa 8/1983 14.4.1983. Komitealle esitetyissä perusteluissa kerrottiin, että vastaavat säännökset ovat voimassa olevan lain 11.4 §:ssä ja että siihen on tehty vähäisiä selventäviä tarkennuksia. Ks. myös KM 1984:1 s. 196, jossa vastaavasta kohdasta on sanottu, että asian tarkasta sääntelystä esitetään luovuttavan. Laajemmassa yhteydessä tämä kysymys ei näin ollut esillä.

[16] Ks. *Halila – Tarasti* s. 203 ja 572–573.

kyseistä kohdealuetta pidetään sääntelyä varten merkitykseltään liian vähäisenä. Mitään sellaista ei kuitenkaan ilmene ainakaan säädösten esitöistä.

Yhdistyslakikomitean mietinnössä on käsitelty valiokuntia yhdistyksen organisaatiossa yhdistyksen hallitusta koskevan pykäläehdotuksen perusteluissa. Mietinnön mukaan valiokuntien toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista säännellä, koska valiokunnat eivät kuulu yhdistyksen perusorganisaatioon. Hallitusta koskevan säädösehdotuksen selitettiin merkitsevän sitä, ettei valiokunnille olisi mahdollista uskoa hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Valiokunnat voisivat ainoastaan valmistella yhdistyksessä esiin tulevia asioita. Mietinnössä mainittiin silti, että delegointikiellosta huolimatta toiminnan painopiste saattaa siirtyä valiokuntaportaaseen, jos hallitus tyytyy tekemään päätöksiä valiokuntien esittämällä tavalla. Vielä kerrottiin, ettei hallitus voi kuitenkaan sitoa päätäntävaltaansa valiokuntien ehdotuksiin.[17] Tämä saatetaan tulkita kannanmääritykseksi silloisia järjestelyjä kohtaan ja samalla muuttumattomuutta osoittavaksi signaaliksi haviteltavia organisoitumisia varten.

Hallituksen esityksessä ei otettu kantaa yhdistysten valiokuntiin.[18] Niitä ei edes mainita siinä. Asiasta vaikenemista saatetaan perustella sillä, että hallituksen esityksessä on vältettävä auktoritatiivista vaikuttamista oikeustilaan pelkillä perusteluilla eli lainsäädäntöä perustelutekstien avulla. Tämä hallituksen esityksen laatimistapa jättää kuitenkin esillä olevassa tilanteessa auki sen käytännössä tärkeän kysymyksen, mitä sääntelyn puuttumisella oikein tarkoitetaan. Laki- ja perustuslakivaliokunta olivat valppaina myös perustelujen osalta hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. On näin ajateltavissa, että eduskunnassa olisi otettu säädöstekstiin kajoamatta kantaa myös valiokuntaorganisaatioon, jos asia olisi tarjottu sille pureskeltavaksi sillä tavoin kuin komiteanmietinnössä.

> Yhdistyksen valiokuntiin liittyviä kysymyksiä ei tullut esiin eduskunnassa sen valiokuntien kuullessa hallituksen esityksen johdosta asiantuntijoita. Hallituksen sisäiseen työskentelyyn kiinnitti kuitenkin huomiota mm. Suomen Asianajajaliittoa edustanut asianajaja Seppo Kemppinen, jonka mielestä lakiin olisi tullut ottaa säännökset hallituksen kokousten päätösvaltaisuudesta ja päätösten kirjaamisesta.[19] Kun lakiin ei tullut säännöksiä hallituksen toiminnasta eikä kiinnekohtia saada hallituksen esityksestäkään, jää jossain määrin tilaa oi-

[17] Ks. KM 1984:1 s. 256–257.

[18] Ks. HE 1988:64 s. 57, jossa puhutaan vain toimihenkilöiden mutta ei valiokuntien toimivallasta yhdistyksissä.

[19] Ks. *S. Kemppinen* s. 2. Ks. myös *Halila* 1988 D s. 13–14, jossa on ehdotettu hallituksen kokouksen koollekutsumisen sääntelyä.

keuden vapaalle kehittymiselle käytäntöön perustuvan doktriinin myötä. Saatetaan näet ajatella, että avoimeksi on jäänyt paitsi hallituksen oma päätöksentekomenettely myös se, mikä on toimivaltajako hallituksen ja sen alapuolella olevien elinten välillä. Näin on sinänsä tapahtunutkin, mutta hallituksen esityksen varassa ei käy silti tekeminen päätelmiä. Tämän perusteella ei voi sanoa tarkoitetun sitä, että hallituksen alaisissa valiokunnissa voitaisiin päättää mistä tahansa hallitukselle itselleen nimenomaisesti kuulumattomasta asiasta, kunhan hallitus ottaa itselleen YhdL 39 §:ään perustuvan vastuun. Eri asia on, jos tähän on muuten aihetta.

Komiteanmietinnön perustelujen sisältö kuvaa yleisyhteisöoikeudellista ajattelua, jolla on ollut sijansa myös yhdistysoikeudessa. Tämä tekee ymmärrettäväksi asian kirjaamisen mietintöön, ja se vaikuttaa tulkintaankin. Vaikka mietinnössä on useita virkkeitä valiokunnista, siinä ei ilmeisen tarkoituksellisesti käyty arvioimaan sitä, mitä valiokuntiin suuntautuvalla delegoimiskiellolla oikeastaan ymmärretään ja mitä se tarkoittaa. Tällaisen tarkastelun paikka ei ehkä olisikaan komiteanmietinnössä. Kun mietinnössä lausuttua ei ole toistettu hallituksen esityksessä, siinä esitetyllä ei ole kovin suurta itsenäistä oikeuslähdeopillista arvoa. Vaikutusta voi olla lähinnä vain sen oikeudellisen totuusarvon, ei auktoritatiivisuuden myötä.[20]

1.3. Doktriinin rakentuminen yhdistysoikeuskirjallisuudessa

Valiokuntia koskeva doktriini on tullut dokumentoiduksi kirjallisuudessa verrattain myöhään. Asia ei vielä ollut esillä maailmansotien välisen ajan dogmatiikassa kuten Merikosken ja Ståhlbergin »yhdistyksen järjestysmuotoa» koskevissa teksteissä. Vasta Merikosken ja Kurkelan vuodelta 1955 olevassa kommentaarissa asiaan otettiin kantaa. Kirjoittajien mukaan »nykyi-

[20] Yhdistyslakikomitean työn missään vaiheessa ei esitetty, että valiokunnista tulisi säännöksiä yhdistyslakiin. Komitealle laaditussa 9.10.1980 päivätyssä muistiossa (*Heikki Halila*, Toimivaltajaosta yhdistyksissä) käsiteltiin s. 17–19 hallituksen apuna olevia toimielimiä. Siinä selvitettiin lyhyesti, millaisia valiokuntia järjestöissä oli ja miten lainopissa oli suhtauduttu hallitukselle kuuluvan ratkaisuvallan delegoimismahdollisuuteen. Edelleen tuli esiin se, millaisia säännöksiä tarvittaisiin, jos toimivaltaa sallittaisiin siirrettävän alemmaksi enemmän kuin siihen asti. 16.10.1980 pidetyssä kokouksessa (12/1980) komitea asettui alustavasti sille kannalle, että toimivaltajakoa koskevaa sääntelyä voidaan selventää mutta että olennaiset muutokset eivät näytä tarpeellisilta. Tätä kantaa ei sittemmin tarkistettu valiokuntien osalta. Vrt. OM 1976:11 s. 161, jonka mukaan säännökset hallituksen oikeudesta siirtää sille kuuluvia tehtäviä muille hallintoelimille saattaisivat olla hyödyllisiä.

sin on varsinkin suuremmissa yhdistyksissä melko yleistä, että hallitus asettaa juoksevien asioiden hoitoa ja hallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelua varten ns. työvaliokunnan, jonka tavallisesti muodostavat hallituksen puheenjohtaja ja tietty määrä hallituksen jäseniä tai yhdistyksen virkailijoita».[21]

Vallitsevan käsityksen rakennusaineeksi tulleen lausuman sisällössä kiinnittyy huomio siihen, että siinä vain selvitetään järjestöissä yleistynyttä menettelyä. Sen lainmukaisuutta ei ole käyty arvioimaan eikä perustelemaan. Tekstissä mainitaan myöhemmin, että mikäli yhdistyksessä tulee olemaan työvaliokunta, sen tehtävät ja jäsenmäärä olisi syytä mainita yhdistyksen säännöissä. Tätä suositusluonteista lausumaa eritellään esillä olevassa tutkimuksessa toisaalla. Senkin johdosta voitaneen päätellä Merikosken ja Kurkelan kannanmäärityksen pohjana olleen järjestökäytännön siinä muodossa, jossa yhdistysrekisteritoimiston arveltiin sen hyväksyvän sääntötarkastuksessa. Olemisen ja pitämisen välisen suhteen kannalta on oikeuslähdeopillisesti kiintoisaa, että normatiivista lainoppia kehittyi sittemmin sen perusteelta, mitä kommentaarissa pidettiin vain yleisenä menettelynä. Kun Merikoski ja Kurkela eivät esittäneet järjestökäytännölle oikeudellisia perusteita, jäi tarkastelusta sivuun sekin, miten delegoimismahdollisuuteen oli suhtauduttu muussa yhteisöoikeudessa.

Merikoski ja Kurkela mainitsivat teoksessaan valiokuntana ainoastaan hallituksen työvaliokunnan. Se on voinut antaa aiheen sellaiselle käsitykselle, että työvaliokunta olisi muihin valiokuntiin nähden erityisasemassa. Tätä Merikoski ja Kurkela eivät ainakaan nimenomaisesti tarkoittaneet. Muiden kuin työvaliokunnan mainitsematta jättäminen ei johtunut ainakaan siitä, ettei sellaisia olisi ollut kommentaaria kirjoitettaessa. Suppeasta ilmaisusta ja yksityiskohtien sivuuttamisesta voi tämäntyyppisissä tilanteissa kuitenkin aiheutua käsityksiä, jotka alkavat elää omaa elämäänsä.

Merikosken ja Kurkelan vaikutus näkyy selvästi vanhan yhdistyslain aikana kirjallisuudessa myöhemmin esitetyissä käsityksissä. Julkaisussa Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä heidän oppiaan kehiteltiin pitkälti sen mukaan, mitä ymmärrettiin yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöksi. Julkaisun mukaan hallitus asettaa yhdistyksissä usein avukseen työvaliokunnan, joka hoitaa hallituksen valvonnan alaisena yhdistyksen juoksevia asioita ja valmistelee hallituksen kokouksessa käsiteltävät asiat. Edelleen todettiin, ettei yhdistyslaissa ole säännöksiä, joiden mukaan hallituksen tehtäviä voitaisiin siirtää yhdistyksen säännöissä esimerkiksi työvaliokunnan itsenäisesti hoi-

[21] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 94.

dettavaksi. Yhdistysrekisterikäytännössä ilmoitettiin katsotun, ettei tällainen siirtäminen ole sallittua. Kuten edellä on jo mainittu, julkaisussa kerrottiin useilla yhdistyksillä olevan erilaisia toimikuntia ja toimihenkilöitä, jotka ovat hallitukseen nähden toissijaisia ja toimivat yleensä sen apuna ja valvonnan alaisina.[22]

Naukkarinen kirjoitti yhdistysrekisterioppaassa hallituksen tehtävien delegoimisesta seuraavasti:

> »Yhdistysrekisterikäytännön mukaan hallituksen tehtäviä ei voida siirtää esimerkiksi työvaliokunnan tai toimikunnan itsenäisesti hoidettavaksi. Mikäli säännöissä on mainittu tämänkaltaisista toimielimistä, on säännöissä myös aihetta todeta niiden alistussuhde hallitukseen nähden; esimerkiksi 'hallituksen apuna ja sen valvonnan alaisena toimii asioita valmisteleva ja juoksevia asioita hoitava työvaliokunta, johon kuuluu hallituksen puheenjohtaja ja hallituksen vuodeksi kerrallaan valitsemat kaksi muuta jäsentä'.»[23]

Oikeusministeriön työryhmän julkaisussa ja yhdistysrekisterioppaassa oli kehitelty Merikosken ja Kurkelan oppeja ensiksikin siinä, että tarkasteltavina oli muitakin valiokuntia kuin hallituksen työvaliokunta. Viimeksi mainittua arvioitiin silti muista erillään tavalla, joka jättää hieman avoimeksi sen, oliko kyse vain esitystekniikasta vai oikeudellisina pidetyistä eroista. Käsitysten perustana oli yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöstä ilmenevä tehokkaasti voimassa oleva oikeus. Sen sisältöä ei asetettu kysymyksenalaiseksi, eikä sen tueksi toisaalta esitetty esimerkiksi niitä näkökohtia, joita olisi saatu vertailuaineistona muun yhteisöoikeuden tai ulkomaan oikeuden piiristä. Sen, mitä oli määrätty yhdistysten säännöissä, arveltiin sisältävän samalla järjestökäytännön.

Nykyisen yhdistyslain kommentaariteoksessa rakennettiin valiokuntien toimivalta aikaisemman lainopin päälinjan, kirjallisuudessa myöhemmin esitettyjen kannanmääritysten sekä lain esitöissä olleiden lausumien varaan. Asiasta lausuttiin seuraavaa:

> »Yhdistyksissä voidaan määrätä, että tietyt asiat on valmisteltava valiokunnissa tai yhdistyksen toimistossa. Vakiintuneen käsityksen mukaan hallituksen alaiset valiokunnat eivät voi tehdä lopullisia päätöksiä. Tämä periaate ei ole kuitenkaan aivan ehdoton. Säännöissä ei voida määrätä päätöksenteon sitomisesta valiokunnassa tehtävään valmisteluun. Kuten edellä on havaittu, kurinpitoasioissa valiokuntatyyppisen orgaanin kannanotolla voi olla käytännössä ratkaise-

[22] Ks. OM 1976:11 s. 159.
[23] Ks. *Naukkarinen* s. 32.

vakin vaikutus päätöksenteossa. Lopullinen päätösvalta on voitu antaa valiokunnalle seremoniallisissa kysymyksissä kuten yhdistyksen ansiomerkkien myöntämisessä.»[24]

Kommentaarissa on lähtökohdiltaan pysyttäydytty aikaisemman lainopin pohjalla, mutta kannanmäärityksiä on hieman lievennetty ja valiokuntia on asetettu keskenään eri asemaan. Oikeuslähdeopillisesti on huomionarvoista se, ettei päätelmien pohjaksi esitetty viranomaiskäytäntöä. Tuomioistuinratkaisuihinkaan ei vedottu, kun sellaisia ei ollut käytettävissä. Vaikka kysymys on kommentaarista, voidaan panna merkille sekin, ettei oikeusperusteena ole vedottu yhdistysautonomiaan.

1.4. Vertailuja lähioikeudenalojen piiristä

1.4.1. Kaupalliset yhteisöt

Osakeyhtiöissä ei ole tapana valita sellaisia pääosin luottamushenkilöistä koostuvia valiokuntia kuin yhdistyksissä.[25] Niissä on sen sijaan toimivan johdon osaksi tavallisimmin luettavia johtoryhmiä kuten hallituksen työvaliokunnaksi kutsuttuja orgaaneja. Sellaisten asema yhtiöorganisaatioissa on sikäli erilainen kuin valiokuntien yhdistyksissä, että niiden status on suhteutettava sekä hallitukseen että toimitusjohtajaan. Toimivaltajakoon asiakysymyksissä ei tietenkään vaikuta se, ovatko henkilöt palkattuja vai eivät, vaikka tällä seikalla voi olla vaikutuksia vaalia koskevaan toimivaltajakoon.

Osakeyhtiöoikeudessa on esitetty yleisenä käsityksenä se, että hallituksen alaisille orgaaneille ei voida antaa itsenäistä päätösvaltaa. Perustana on ollut se, että toimivaltajako on tullut säännellyksi laissa osoitettujen toimielinten kesken ja että hallituksen sekä toimitusjohtajan vastuu ei mahdollista delegoimista. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa asia on ilmaistu samansuuntaisesti vain hieman eri sanankäänteinn. Niinpä Kyläkallio toteaa, ettei hallituksen työvaliokunnan tyyppisillä elimillä voi olla itsenäistä, yhtiön johdosta riippumatonta päätösvaltaa.[26] Toiviaisen mukaan virallista organisaatiota ja sille kuuluvaa vastuuta ei voida syrjäyttää.[27] Osakeyhtiölakikomitean

---

[24] Ks. *Halila – Tarasti* s. 411.

[25] Joissakin osakeyhtiöissä kuten Huhtamäki Oy:ssä on ollut ulkopuolisista asiantuntijoista koottuja neuvottelukuntia, joiden myötä yhtiöille on tavoiteltu arvonantoa ja sidosryhmien kiinnittämistä niiden piiriin. Tällaisilla elimillä ei ole ollut varsinaista päätösvaltaa.

[26] Ks. *Kyläkallio* 1987 s. 308.

[27] Ks. *Toiviainen* 1988 s. 51.

mietintöön tukeutuen Koski ja af Schultén esittävät, että kyseisillä elimillä voi olla vain neuvoa-antava asema.[28] Huttunen puolestaan puhui vanhan lain aikana siitä, ettei niille voinut kuulua varsinaista päätösvaltaa.[29]

Esitetyt lähtökohdat näkyvät myös niiden tutkijoiden esityksissä, jotka ovat pitäneet silmällä suurissa yrityksissä käytössä olevia moniportaisia organisaatioita. Niinpä Kedner ja Roos toteavat, että yhtiöissä voi olla sisäisiä toimielimiä kuten hallituksen työvaliokunta tai divisioonittain jakautuvassa konsernissa hallituksia. Näillekään ei heidän mukaansa ole mahdollista antaa päätösvaltaa.[30]

Yhtiön tosiasiallista organisaatiota on tarkastellut myös Taxell. Osakeyhtiössä voi hänen mukaansa olla sisäistä tehtäväjakoa varten mm. päätoimisen hallituksen puheenjohtajan järjestely, tehtävien jako hallituksen jäsenten kesken ja hallituksen työvaliokunta. Jos yhtiössä on myös toimitusjohtaja, hallituksen työvaliokunnalle, johon toimitusjohtaja yleensä kuuluu, voidaan määrätä toimitusjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Taxellinkin konseptiossa lopullinen valta on lakimääräisillä orgaaneilla. Toimitusjohtajalla tuli olla mahdollisuus kontrolloida työvaliokuntaa, eikä häntä näin saatettu äänestää kumoon työvaliokunnassa.[31] Samantyyppisesti on Mallmén kuvannut mahdollisuutta rakentaa osuuskunnan organisaatiota.[32]

Esitetyt kaupallisten yhteisöjen lainoppia pääkohdissaan kuvaavat piirteet vahvistavat sitä käsitystä, ettei yksityisoikeudellisissa yhteisöissä voida delegoida ratkaisuvaltaa hallitusta hierarkkisesti alemmanasteiselle, laissa säännellyn toimivaltajaon ulkopuolelle jätetylle elimelle. Olennaista on kuitenkin tässäkin se, mitä tarkoitetaan päätös- ja ratkaisuvallalla. Hallitus tai toimitusjohtaja ei voi delegoida sille laissa nimenomaisesti osoitettuja tehtäviä, eikä yleisjohdon tai juoksevan hallinnon osalta lakimääräinen orgaani voi delegoida tehtäviä niin, ettei se voisi pidättää ratkaisuvaltaa itsellään.

Osakeyhtiöissä tehdään yleisesti ottaen pelkästään liiketoimintapäätöksiä (asunto-osakeyhtiöissä asumistarkoitusta koskevaa omistusta ja hallinnointia). Yhdistyksissä tehtävien ratkaisujen kirjo on laajempi. Pääosin on kysymys aatteellista tarkoitusta edistävistä järjestöllisistä toimista, mutta lisäksi saatetaan tehdä liiketoimintapäätöksiä, jäseniä koskevia kurinpito- ym. toimia, antaa yhdistyksen nimissä lausuntoja ulkopuolisille muissa kuin järjes-

---

[28] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 286 ja 323 ja KM 1969: A 20 s. 111.

[29] Ks. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II.2 s. 133.

[30] Ks. *Kedner – Roos* I s. 193–194.

[31] Ks. *Taxell* 1983 s. 88–89.

[32] Ks. *Mallmén* s. 188–190 ja 496–497. Vrt. Suomen oikeuden osalta OKL 80 §:n johdosta esitettyä *Hakulinen – Rapola* s. 250–251.

töä itseään koskevissa asioissa jne. Tämä ero on otettava huomioon arvioitaessa yleisyhteisöoikeudellisten delegoimisperiaatteiden vaikutuksia yhdistysoikeudessa.[33]

1.4.2. Säätiöt

Säätiön ainoana lakimääräisenä orgaanina on hallitus, jonka tulee SäätiöL 10.1 §:n mukaan hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen sekä edustaa säätiötä. SäätiöL 10 a §:n mukaan säätiön säännöissä voidaan määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrätyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Saman lainkohdan mukaan säännöissä voidaan niin ikään määrätä nimenkirjoitusoikeudesta. Lain 10 b §:stä ilmenee, että tällaiselle toimielimelle voidaan määrätä hallituksen valitseminen, hallituksen ohjaaminen ja valvominen tai säätiön ylläpitämän laitoksen toiminnasta päättäminen. Säätiölaissa on toimivaltajako näin toinen kuin kaupallisia ja aatteellisia yhteisöjä koskevissa säädöksissä.

Säätiölakiin vuonna 1987 tehtyjen edellä referoitujen muutosten myötä säätiön ainoalta lakimääräiseltä orgaanilta, hallitukselta, voidaan delegoida ratkaisuvaltaa hierarkkisesti alemmantasoiseksi mielletylle orgaanille. Mahdollista on myös päätösvallan siirtäminen toiseen suuntaan, organisaatiossa ylöspäin. Säätiöissä ei kuitenkaan ole hallituksen yläpuolella jäsenten tai osakkaiden kaltaista päätöksentekijöiden ryhmää, joka pidättäisi oikeushenkilön »sisäisen lain» perusteella itselleen ratkaisuvallan tai jolle hallitus siirtäisi sellaisen. Vaikka säätiön valtuuskunnalle tai hallintoneuvostolle voidaan määrätä valinta- ja valvontatehtäviä ja talousvaliokunnalle valmistelu- ja täytäntöönpanotehtäviä sekä osa juoksevasta hallinnosta, vertailu yhdistys- ja säätiöorganisaation välillä antaa aihetta varovaisuuteen oikeudellisia päätelmiä tehtäessä.[34] Säätiöissä on delegoimisen funktio myös osin toinen kuin yhdistyksissä. Kysymys on enemmän hallinnoimisen tarkoituksenmukaisuudesta kuin jäsenistön asiantuntemuksen ja edustavuuden saamisesta mukaan yhdistyksen keskenään erilaisiin toimintoihin. Säätiöissähän ei edes ole jäsenistöä.

---

[33] Kuten saatetaan havaita kategorisesta delegoimiskiellosta syntynyt vaikutelma pehmenee osakeyhtiöoikeudessa jonkin verran, kun perehdytään Taxellin tavoin yhtiön tosiasiallisen organisaation kautta oikeudellisiin ongelmiin. Jännite oikeussuojan ja liiketoiminnan jouston tarpeiden välillä tulee periaatehakuiseen tutkimusotteeseen yleensäkin mieltyneen Taxellin tuotannossa esiin jo hänen väitöskirjassaan. Ks. *Taxell* 1946 s. 6–9.

[34] Ks. kaksi- ja kolmiportaisista säätiöorganisaatioista *Aro* 1971 s. 185–191.

Toimivaltajakoon vuonna 1987 tehdyt säätiölain muutokset perustuivat hallituksen esityksen mukaan siihen epätietoisuuteen, joka oli vallinnut varojen sijoittamisen määräämismahdollisuudesta ja vastuusta muualle kuin hallitukselle.[35] SäätiöL 10.2 §:ssä omaksuttu ratkaisu on sikäli erikoinen, että varojen sijoittamisesta voi päättää muu orgaani kuin hallitus, mutta vastuu on silti hallituksella, niin kuin asia on ilmaistu hallituksen esityksessä.[36] Kysymys on laissa nimenomaisesti hyväksytystä järjestelystä, jonka taustana ovat säätiön erityispiirteet oikeussubjektina ja se, miten vastuusubjektius järjestyy suhteessa valvontaviranomaiseen. Yhdistysoikeuttakin ajatellen asetelma on silti huomionarvoinen. Oikeusjärjestyksessä ei ole pidetty mahdottomana sitä yhdistyksissä haviteltua tilannetta, jossa delegoimisen hyväksyttävyys perustetaan hallituksella pysyvään vastuuseen. Kaupallisissa yhteisöissä tämä on ollut verrattain tavallista. Säätiöissä voidaan siirtää päätösvaltaa hallitukselta lopullisesti niin, ettei hallitus voi yksittäistapauksissa kumota muun toimielimen tekemiä päätöksiä tai (enää) pidättää ratkaisuvaltaa itselleen.

Säätiöissä tulisi toimivaltajaon olla määrättynä säännöissä. Ilmoituksen mukaan ei vuoden 1987 lainmuutoksen jälkeen ole säätiöiden sääntöjä muutettu kovin paljon niin, että delegoimista olisi lisätty. Tämän on selitetty johtuneen siitä, että delegoiminen hoidetaan säätiöiden sisäisin järjestelyin kuten sääntöjä alemmanasteisin määräyksin tai yksittäistapauksellisin delegoinnein.[37] Puuttumatta siihen, miten pätevästi ja lainmukaisesti näin on saatettu menetellä säätiöissä, voidaan rinnastuksena todeta, että samaa on haviteltu yhdistyksissäkin. Niissä on keskeisenä motiivina voinut olla pyrkimys välttää rekisteriviranomaisen puuttuminen asiaan, kun taas säätiöissä on kenties tavoiteltu lähinnä joustavuutta. Järjestely ei ole oikeudellisesti tehokas, jos sillä ei ole perustaa yleisessä toimivaltajaossa.

Säätiölaissa mahdollistetun delegoimisen johdosta herää kysymys siitä, antaako se aiheen analogiaan tai vastakohtaispäättelyyn yhdistystoimintaa ja -oikeutta ajatellen. Lähtökohtien vuoksi on alleviivattava tässäkin sitä, ettei yhdistyslaissa ole vain joko kielletty kaikkea, mitä ei ole sallittu, tai sallittu kaikkea, mitä ei ole kielletty. Säätiö- ja yhdistyslain uudistamisen välillä ei ollut ainakaan toimivaltajaon sääntelyn osalta keskinäistä yhteyttä 1980-luvulla. Siksi ei voida sanoa, että mikään delegoiminen hallitustasoa alemmas ei ole yhdistyksissä mahdollista, kun sellaista ei sallittu lain kokonaisuudistuksen yhteydessä, toisin kuin säätiölakia uudistettaessa tehtiin.

---

[35] Ks. HE 1985:89 s. 8 ja 18. Ks. myös *Vanhanen* s. 23.

[36] Ks. HE 1985:89 s. 18. Vrt. aikaisempaan sääntelyyn *Aro* 1971 s. 187–188.

[37] Hallitussihteeri *Mirja Kurkisen* tekijälle 11.2.1992 antama selvitys.

Vastakohtaispäätelmä ei sikäli olisi aivan katteeton, että säätiölaki osoittaa, miten delegoiminen on mahdollista toteuttaa laissa. Yhteiskunnalliset reunaehdot olivat yhdistys- ja säätiölain uudistamiselle erilaiset 1980-luvulla. Vaikka delegoimistarvetta oli olemassa niin yhdistys- kuin säätiötoiminnassakin, säätiölakia saatettiin 1970-luvun osin kiivaankin keskusteluvaiheen jälkeen muuttaa pitkälti tekniseksi leimautuvana prosessina.[38] Säätiöissä voitiin reformiakin ajatellen sanoa olevan kysymys säätäjän eli vieraan tahon tarkoituksen toteuttamisesta ja omaisuuden käyttämistä määrätarkoitukseen koskevasta hallinnoimisesta. Tämän kannalta näyttäytynee nyttemmin pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, miten toimivaltajako järjestetään mahdollisine delegoimisineen säätiön sisällä vapaina osakkaiden ja jäsenten tyyppisistä henkilötahoista. Yhdistyksissä vaikuttavat puolestaan laissa sallittavan delegoimisen hyväksyttävyyteen mm. kansanvaltaisuusvaatimus sekä jäsenistön tai valtuutettujen luottamuksen varaan toimensa rakentavan hallituksen asema.

2. Doktriini ja järjestötodellisuus

2.1. Erilaisia valiokuntia

Valiokuntaportaan päätöksentekoa on syytä tarkastella myös sen kannalta, millaisia määräyksiä on hyväksytty yhdistysten sääntöihin ja sääntöjä alemmanasteisiin dokumentteihin. Yhdistysrekisteriin merkityt sääntömääräykset ilmentävät viranomaiskäsitystä laintulkinnasta ja osaltaan myös järjestökäytäntöä. Myös sääntöjä alemmanasteiset määräykset kertovat tehokkaasti voimassa olevasta oikeudesta mutta eivät viranomaisen linjauksista. Tässäkin on muistutettava siitä, että sääntöjä alemmanasteiset määräykset ovat usein ristiriidassa sääntöjen kanssa, mutta siitä huolimatta niitä noudatetaan. Valiokuntaorganisaatiota tutkittaessa saadaan informaatiota siitä, missä määrin valiokunnissa tapahtuvaan päätöksentekoon pidättyvästi suhtautuva doktrii-

[38] Säätiölaitoskomitean mietinnössä ehdotettiin sallittavaksi yksi- ja kaksiportainen hallintomalli. Säätiön säännöissä olisi voitu määrätä, että osa hallitukselle kuuluvista tehtävistä määrättäisiin hallintoneuvostolle. Mietinnössä mainittiin, että säätiö voisi edelleenkin asettaa hallinnon apuelimiä kuten apurahalautakuntia, joilla ei kuitenkaan olisi säätiötä sitovaa päätösvaltaa. Ks. KM 1975:81 s. 118–119 ja lakiehdotuksen 22 §. Ehdotus oli näin jäykempi kuin vuonna 1987 toteutunut uudistus. Ks. HE 1985:89 s. 11–12. Siinä todetaan, ettei säätiölaitoskomitean mietintö ollut pohjana lain osittaisuudistusten valmistelussa. Tämä ei johtunut toimivaltajakoa koskevista ehdotuksista vaan muista ehdotuksista, jotka olisivat olleet omiaan horjuttamaan säätiöinstituutiota organisaationa.

ni vastaa järjestötodellisuutta. Oma kysymyksensä on, millaisiin oikeudellisiin päätelmiin tämä antaa aihetta.

Toisin kuin kirjallisuuden perusteella voisi ajatella, valiokunnat ovat keskenään erilaisia. Tämä on otettava huomioon oikeudellisessa päättelyssä. Yhdistysten valiokunnat jakautuvat valitsemistapansa puolesta kahteen ryhmään, yhtäältä yhdistyksen tai valtuutettujen kokousten valitsemiin ja toisaalta hallituksen valitsemiin valiokuntiin. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen valitsema valiokunta voi olla joko asianomaisen kokouksen valmistelua varten asetettu tai luonteeltaan pysyvä. Edellisistä voidaan mainita kokousmenettelyä käsittelevä menettelytapavaliokunta, vaaleja valmisteleva vaalivaliokunta ja kokouskannanottoja valmisteleva julkilausumavaliokunta. Toisinaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokous jakautuu valmisteluvaiheessa kokonaisuudessaan valiokuntiin tai jaostoihin eduskunnan tavoin.

Pysyviä valiokuntia ovat ensiksikin määräajaksi asetetut vaalivaliokunnat, joita on erityisesti elinkeinoelämän järjestöissä.[39] Sellaisia ovat niin ikään lautakuntatyyppiset lausuntoja tai suosituksia lainkäyttöelimen tapaan antavat valiokunnat, joita on mm. vakuutusalan yhdistyksissä. Tällainen saattaa olla myös jäsenten moitittavaa menettelyä tutkiva ja kurinpitoseuraamuksia määräävä kurinpitovaliokunta. Valiokuntatyyppisiksi saatetaan niin ikään luonnehtia neuvottelukuntien kaltaisia orgaaneja kuten LAL:n liittoneuvostoa ja Apteekkariyhdistyksen neuvottelukuntaa, jotka pysyvinä orgaaneina käsittelevät yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa esiintulevia kysymyksiä yhdistystä sitovaa päätöstä kuitenkaan tekemättä.

Hallituksen valitsemat valiokunnat saatetaan jakaa kolmeen ryhmään. Omana tyyppinään on haluttu pitää työvaliokunnan kaltaista valiokuntaa, joka valmistelee kaikkia hallituksen käsiteltäväksi tulevia asioita sekä ratkaisee itsenäisesti ns. juoksevia asioita. Sen erityisasemaa organisaatiossa on ainakin järjestöpoliittisesti perusteltu valiokunnan yleisen toimialan perusteella.[40]

---

[39] Vaalivaliokunta on sääntöperusteisesti mm. Suomen Lääkäriliitossa, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitossa ja Suomen Rakennusteollisuusliitossa. Teollisuuden järjestöissä vaalivaliokunnat ovat tavallisia silloinkin, kun niistä ei ole määrätty säännöissä.

[40] Työvaliokunta on ollut yleinen mm. puolueissa. Jos hallitus on kovin laaja – esim. 50-jäseninen – päätöksenteko keskittyy helposti työvaliokuntaan. Näin on asian laita monissa teollisuuden järjestöissä. Ks. *Halila* DL 1991 s. 315. Tunnettuja esimerkkejä merkittävistä työvaliokunnista ovat olleet SKP:n poliittinen toimikunta (ks. *Halila* 1991 s. 16–17) sekä SAK:n työvaliokunta ennen vuonna 1969 tapahtunutta järjestön eheytymistä. Kummassakin näissä työvaliokunta oli strategiseen päätöksentekoon keskittyvä orgaani juoksevien asioiden hoitamisen lisäksi.

Toisena valiokuntatyyppinä ovat hallituksen alaiset erityisvaliokunnat, ja kolmantena itsenäiset valitus-, välitys- ja kurinpitovaliokunnat. Ne käsittelevät jäsenten tai näihin rinnastuvien henkilöiden toimintaan liittyviä kysymyksiä joko ns. kunniatuomioistuimen tavoin tai jäsenyyteen kohdistuvia sanktioita määräten.

Yhdistysrekisteritoimistossa on hyväksytty hyvinkin erilaisia valiokuntia koskevia sääntömääräyksiä. Niissä on voitu saada delegoiduksi ylemmän elimen päätösvaltaa alemmalle enemmän kuin tieteisopissa on pidetty hyväksyttävänä tai selitetty säännöissä määrätyn. Usein on valiokuntia koskevaan sääntökohtaan otettu Naukkarisen julkaisusta edellä siteerattu tai sen kaltainen lausuma, jossa valiokunnan mainitaan toimivan hallituksen apuna ja valvonnan alaisena sekä voivan tässä roolissaan hoitaa yhdistyksessä juoksevia asioita. Aina tätä ei ole kuitenkaan sisällytetty sääntöihin. Valiokuntien tehtäviä ei ole tällöin sidottu ainakaan sääntöperusteisesti hallituksen valvontaan eikä myötävaikutukseen.[41]

Valmistelua koskevat määräykset eivät ole valiokuntien osalta erityisen ongelmallisia. Tavalliset valiokunnissa tapahtuvaa valmistelua koskevat määräykset eivät näet merkitse edes sitä, että valiokunnille olisi varattava tilaisuus valmistelevaan käsittelyyn tai päätösehdotuksen tekemiseen ennen päätöksentekoa. Säännöissä on usein määrätty, että (työ)valiokunta valmistelee hallitukselle tulevat asiat.[42] Valmistelutehtävä on myös saatettu jakaa eri valiokuntien välille. Siitäkin on määrätty, että valmisteluvaliokunnaksi nimitetty valiokunta valmistelee hallituksen puheenjohtajan apuna yhdistyksessä ratkaistavia asioita.[43] Tämäkään määräys ei ole sinänsä oikeudellisesti ongelmallinen. Neuvonantajan roolihan valiokunnalla voi olla mille tahansa taholle. Tilanne on toinen, jos hallituksen puheenjohtajalle pyritään antamaan tällaisen määräyksen myötä valiokunnan valmistelemissa asioissa lopullinen ratkaisuvalta.

Muiden kuin valmistelutehtävien osalta yhdistysten säännöissä on saatettu määrätä yleisesti valiokunnalle juoksevien asioiden hoitaminen,[44] hal-

---

[41] Esimerkkinä voidaan mainita Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, jonka sääntöjen mukaan työvaliokunnalla on laajat valtuudet. Säännöissä ei puhuta siitä, että työvaliokunta toimisi hallituksen apuna. Ilmaisu »hallituksen apuna» on kuitenkin säännöissä hyvin tavallinen. Ks. esim. KVL:n ja LAL:n sääntöjä. SKDL:n säännöissä määrättiin taas siitä, että hallitus antaa ohjeet työvaliokunnalle.

[42] Näin on määrätty mm. niiden puolueiden säännöissä, joissa on työvaliokunta.

[43] Näin on määrätty Suomen Apteekkariyhdistyksen säännöissä.

[44] Ks. esim. Kokoomuksen sääntöjä.

lituksen sille osoittamien asioiden ratkaiseminen[45] tai sellaisista asioista päättäminen, joita ei ole uskottu toimitusjohtajalle tai pidätetty hallitukselle.[46] Hallituksen ja valiokunnan välinen suhde on voitu määrittää hieman erilaisin sanankääntein kuten puhumalla hallituksen valiokunnalle jättämistä asioista[47] tai hallituksen määräämien asioiden ratkaisemisesta.[48] Valiokunnalle on myös saatettu määrätä hallituksen apuna kiireellisten asioiden ratkaiseminen.[49] Hallituksen apuna toimivan valiokunnan tehtäväkenttä on voitu määrittää niinkin, että valiokunta ei voi ratkaista periaatteellisia tai laajakantoisia asioita.[50] Näin yleisellä tasolla tapahtuvat määräämistoimet tai määritykset jättävät runsaasti sijaa yksittäistapaukselliselle harkinnalle.

Konkreettisempia ratkaisutoimia kuin edellä esitettyjä on määrätty valiokuntien osalta säännöissä runsaasti. Työvaliokunnalle on voitu määrätä jäsenhakemusten ratkaiseminen,[51] toimihenkilöiden määrän ja palkkausperusteiden vahvistaminen,[52] muun henkilökunnan kuin puoluesihteerin valitseminen,[53] jäsenyhdistysten sääntöjen vahvistaminen,[54] poliittisten lausuntojen antaminen,[55] lausuntojen antaminen, mikäli valiokunta ei siirrä asiaa hallitukselle,[56] kannan määrittäminen työtaisteluun, joka ei ole vähäinen[57] ja työehtosopimusmääräyksen hyväksyminen hallituksen osoittamien suuntaviivojen mukaisesti.[58] Näissä asioissa on kyse muusta kuin juoksevista asioista tai täytäntöönpanotoimista.

Valiokunnan yleistä tehtävänkuvaa omalla kohdealueellaan ilmentävät mm. seuraavat sääntömääräykset: oman sopimusalan seuraaminen,[59] yhdistyksen taloudenpidon seuraaminen[60] sekä ammattikunnan työmarkkinakehi-

---

[45] Ks. esim. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliiton sääntöjä.
[46] Määräys on ollut käytössä työnantajajärjestöjen kuten STK:n säännöissä.
[47] Ks. esim. Suomen Rakennusteollisuusliiton sääntöjä.
[48] Ks. esim. Lastauttajatyönantajien sääntöjä.
[49] Ks. esim. KVL:n sääntöjä.
[50] Ks. esim. Suomen Lakimiesliiton sääntöjä.
[51] Ks. esim. STK:n sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton sääntöjä.
[52] Ks. esim. Rannikko- ja sisävesiliiketyönantajien yhdistys Rasila r.y:n sääntöjä.
[53] Ks. esim. RKP:n sääntöjä.
[54] Ks. esim. STK:n sääntöjä.
[55] Ks. esim. RKP:n sääntöjä.
[56] Ks. esim. STK:n sääntöjä.
[57] Ks. esim. Tekstiiliteollisuuden työnantajaliiton sääntöjä.
[58] Ks. esim. STK:n sääntöjä.
[59] Ks. Rakennusteollisuuden Keskusliiton sääntöjä.
[60] Ks. esim. Metsäteollisuuden työnantajaliiton sääntöjä.

tyksen seuraaminen ja jäsenten edunvalvonnasta vastaaminen.[61] Valiokunnalle on niin ikään saatettu uskoa valintatehtäviä kuten jäsenten ehdottaminen valtion komiteoihin tai vastaaviin valmisteluelimiin,[62] muiden kuin pääneuvottelijain valitseminen työmarkkinaneuvotteluihin ja järjestön omien sopimusalakohtaisten toimikuntien jäsenten valitseminen.[63] Täytäntöönpanotoimiin puolestaan kuuluu mm. hallituksen päätösten täytäntöönpaneminen ja yhdistyksen sellaisten tilaisuuksien järjestäminen omalla kohdealueellaan, joista on voitu määrätä säännöissä.[64] Työvaliokunnalle on edelleen voitu määrätä toimiston valvominen tai päätösten toimeenpanon valvominen hallituksen apuna.[65] Jopa yhdistyksen kannan määrittäminen virkaehtosopimukseen on saattanut sääntöjen mukaan kuulua työvaliokunnalle tai sopimusvaliokunnalle.[66]

2.2. Doktriinin tarkistuminen

2.2.1. Kiinnekohtia vertailumaista ja viranomaiskäytännöstä

Esitetyt hajahuomiot ovat riittäviä sen osoittamiseksi, että yhdistyksissä on annettu erityyppistä ratkaisuvaltaa hallitustason alapuolelle tuntuvasti enemmän kuin kirjallisuuden perusteella voisi uskoa ja doktriinissa on oltu valmiita hyväksymään. Valiokunnissa tehdään ratkaisuja jossain määrin samantyyppisistä asioista kuin Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsissa vallitsevaa oikeustilaa on saatettu perustella lainsäädännön puuttumisella.[67] Meillä tämä ei käy valiokuntien pitkälle viedyn päätösvallan perustaksi. Kirjallisuudessa on päinvastoin puollettu vallitsevaa käsitystä sinänsä niukan lainsäädännön sisällöllä.

---

[61] Ks. esim. Suomen metsänhoitajaliiton sääntöjä.

[62] Ks. esim. TKL:n sääntöjä.

[63] Ks. Akavan sääntöjä.

[64] Ks. esim. Pykälä r.y:n sääntöjä.

[65] Ks. esim. Kokoomuksen ja Rakennusteollisuuden Keskusliiton sääntöjä. SKP:ssa on ollut kaksi omatyyppistä tarkastustoimintaa suorittavaa valiokuntaa. Talouden tarkastustoimikunta toimi sääntöjen mukaan tilintarkastajana, ja sille oli annettu tältä osin varsin yksityiskohtaisia tehtäviä erityisesti hallinnon tarkastuksessa. Tarkastuskomitean tehtäviin kuului mm. puolueen aatteellista yhtenäisyyttä ja puhtautta vaarantaviin tapauksiin puuttuminen, jäsenten kasvattaminen puoluevalppauteen sekä jäsendemokratian ja puolueen jäsenten oikeuksien toteutumisen valvominen. Osin tässä on kysymys esillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle jäävästä yhdistyksen toiminnan kontrolloimisesta.

[66] Ks. esim. Suomen metsänhoitajaliiton sääntöjä.

[67] Ks. *Hemström* 1988 s. 74–75.

Ruotsissa on Hemström puoltanut sitä käsitystä, että valiokunnille voidaan antaa melko vapaasti tehtäviä.[68] Doktriiniin syvälle juurtuneesta periaatteesta ei silti ole kysymys. Skandinavian maiden kirjallisuudessa ei ole esillä valiokuntatason toimintaa juuri ollenkaan. Niinpä Woxholth ja Hasselbalch käsittelevät yhdistysoikeuden yleisesityksissään vain hallituksen ja toimivan johdon toimivaltaa mutta eivät valiokuntia.[69] Norjalaista urheilutoimintaa koskevassa käsikirjassa selvitetään hallituksen työvaliokuntaa koskevia urheilujärjestöjen mallisääntöjen määräyksiä. Sellaiselle voidaan määrätä joko säännöissä tai hallituksen päätöksellä muuten vapaasti tehtäviä mutta ei kuitenkaan merkitykseltään suuria eikä epätavanomaisia. Työvaliokunnan yleistoimivallasta on Norjassakin käytetty väljäsisältöistä ilmaisua: juoksevat asiat.[70] Niin norjalaisessa urheilujuridiikan käsikirjassa kuin Hemströminkin teksteissä työvaliokunta on liitetty hallituksen toimintaan ja vastuukysymyksiin, eikä sille näin anneta itsenäistä roolia.

Saksan yhdistysjuridiikassa on käsitelty skandinaavista seikkaperäisemmin myös valiokuntainstituutiota. Kirjallisuudessa mainitaan monentyyppisiä valiokuntia tai niihin rinnastuvia valmistelu- ja päätöksentekoelimiä kuten Beirat, Aufsichtsrat, Ausschuss, Geschäftsführender Vorstand ja Vorstandschaft. Valiokuntia on jaettu päätösvaltaa käyttäviin sekä avustaviin. Edelleen on katsottu, että valiokuntatasolla voidaan päättää sekä henkilön hyväksymisestä yhdistyksen jäseneksi että tämän erottamisesta. Tarkkarajaista lainoppia ei näy sen sijaan hahmotetun siitä, millaisista asioista valiokunnissa voidaan yleensä tehdä päätöksiä.[71]

Keskeisissä vertailumaissa valiokuntia koskeva dogmatiikka on ainakin Suomen näkökulmasta aika ohutta. Se perustuu toisenlaisiin elementteihin kuin Suomen edellä hahmoteltu tieteisoppi. Näin ollen tutkimuksessa on mahdollista hyödyntää vain vähän ulkomaan oikeutta, kun siitä ei ole käytettävissä kovin seikkaperäisiä tietojakaan. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että yhdistysoikeusdogmatiikassa ei ole havahduttu muuallakaan sen enempää kuin Suomessa siihen, että valiokunnissa saatetaan tehdä yhdistysten kannalta keskeisiäkin ratkaisuja.

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntöä ei saateta pitää esillä olevassakaan asiassa yhdenmukaisena. Toisinaan on esim. vaadittu valiokun-

---

[68] Ks. *Hemström* 1975 A 10:8–10. Hemström tarkastelee hieman samaan tapaan kuin muutkin Skandinavian maiden tutkijat lähinnä hallituksen työvaliokunnan suhdetta hallitukseen sen mukaan, mitä on käsiteltävä laajassa ja mitä suppeassa kokoonpanossa.

[69] Ks. *Woxholth* s. 289–291 ja *Hasselbalch* s. 158–159.

[70] Ks. *Knudsen* s. 57–58.

[71] Ks. esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 266–267 ja *Sauter – Schweyer* s. 212–213.

tien tehtävänkuvaukseen liitettäväksi rajoittava ilmaisu hallituksen apuna toimimisesta tai siitä, että valiokunta on vain valmisteleva orgaani. Aina näin ei kuitenkaan ole tehty. Kokemus on osoittanut, että viranomaisen kanssa on voitu neuvotella kysymykseen tulevista ilmaisuista.[72]

Yhdistyslakiuudistus ei näy vaikuttaneen ainakaan olennaisesti ratkaisukäytäntöön. Havaintojen mukaan ei kuitenkaan ole menty väljempää tulkintaa kohden. Yleisesti ottaen korostetaan, että valiokunnat ovat pelkästään hallituksen apuelimiä, mutta tätä ei ole johdonmukaisesti vaadittu merkittäväksi sääntöihin. Sinänsä epäyhtenäiselle ratkaisukäytännölle ei ole ollut esittää sellaisia perusteita, joiden myötä vallitsevaa doktriinia voitaisiin horjuttaa. Itse asiassahan käytäntö on erilainen kuin sen kerrotaan olevan. Doktriinia ajatellen on huomionarvoista se, että viranomainen ei ole voinut ilmoittamastaan linjauksesta huolimatta padota järjestöjen paineita. Ne on kanavoitu sallimalla toisinaan valiokunnille erityisesti taloudellisissa etujärjestöissä merkittäväkin ratkaisuvallan käyttäminen.[73]

Yhdistysrekisteritoimiston käytäntökin osoittaa osaltaan sen, millaisia järjestötarpeita yhdistyksissä on ollut ja on yhä päätöksenteon kanavoimiseen hallitustason alapuolelle. Doktriinin vieraantuminen järjestötodellisuudesta näkyy siinä, että paljossa on keskitytty pohtimaan toimivallan painopistettä yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välillä huomaamatta ratkaisuvallan luisumista hallitustasonkin alapuolelle. Paitsi järjestötarve myös järjestötodellisuus antaa aihetta reaalisten argumenttien huomioon ottamiseen valiokunnissa tapahtuvan päätösvallan legitimoimista hahmoteltaessa. Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmään kuuluvat reaaliset argumentit tulevat kysymykseen vain siltä osin kuin legaalinormit – lähinnä hallituksen tehtävänkuvaa koskeva YhdL 35 § ja vahingonkorvausta koskeva YhdL 39.1 § – niille sijaa antavat. Myös se on otettava huomioon, voidaanko hallitustasoa alemman päätöksenteon katsoa jääneen sääntelyn ulkopuolelle.

2.2.2. Kilpaileva hallitus?

Valiokuntien päätösvaltaa ei ole mahdollista rakentaa sen ajatuksen varaan, että yhdistyksessä voisi olla yhtä useampi hallitus. Niin YhdL 35 §:n säännöstä kuin yleisistä yhteisöoikeudellisista periaatteistakin johtuu se, että

[72] Omakohtaisina kokemuksina viittaan erityisesti niihin sääntöneuvotteluihin, jotka koskivat vuonna 1992 STK:n muuttumista TT:ksi.

[73] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että yhdistyslakikomitean mietinnössä luonnehdittiin tekstissä mainituin tavoin toimihenkilöiden asemaa (KM 1984:1 s. 257), mutta valiokuntien statusta ei pohdittu.

yhdistyksessä voi olla vain yksi hallitus.[74] Hallituksen sisäistä päätöksentekoa koskevista vakiintuneista periaatteista puolestaan aiheutuu se, ettei hallitus voi tehdä päätöksiään valiokuntiin, jaostoihin tai muihinkaan yksiköihin jakautuneena. Valmistelu voi sen sijaan tapahtua jaostoittainkin, kuten jäljempänäkin havaitaan, mutta tämä ei heijastu päätöksentekoon.[75] Hallitustason päätöksentekoa ja toimintaa koskevat säännöt puhuvat näin osaltaan valiokunnissa tapahtuvaa päätöksentekoa vastaan. Jos näet valiokunnissa saatettaisiin päättää vanhan doktriinin mukaan hallitukselle kuuluvista asioista, yhdistyksessä olisi lakimääräisen hallituksen ohella muita hallitustasoisia orgaaneja.

> Kaikissa tapauksissa ei käy selvästi ilmi, onko hallituksen kanssa kilpaileva orgaani ollut rakenteellisesti hallituksen ylä- vai alapuolella. Hallintoneuvostotyyppisiä orgaaneja on ollut mm. Suomen Lääkäriliitossa ja Suomen Hammaslääkäriliitossa sekä Veronmaksajain Keskusliitossa. Kussakin näistä on haviteltu hallintoneuvostotyyppistä järjestelyä onnistumatta kuitenkaan rakentamaan valtuutettujen kokoukselle asetettavia vaatimuksia vastaavaa toimielintä. Lääkäri- ja Hammaslääkäriliitossa luottamusneuvosto saattoi aikanaan päättää yhdessä hallituksen kanssa yhdistyksen kokouksen asialistasta ja kutsua yhdistyksen kokouksen koolle, toimia kunnia- ja sovintotuomioistuimena (samalla tällä kohdealueella ylimpänä asteena) ja käsitellä sille jätetyt asiat, niin kuin ilmaisu kuului. Toimivaltajaon kannalta asiassa oli ongelmallista mm. se, ettei hallitukselle voitu asettaa rinnakkaista toimielintä yhdistyksen kokouksen koollekutsumista ja asialistan vahvistamista koskevassa asiassa. Asetelma kuvaa sitä jo edellä historiallisessa katsauksessa käsiteltyä asiaa, miten yhdistyslain edellyttämä organisaatiorakenne ei heti juurtunut järjestöelämässä.[76]

Kysymys hallituksen kanssa kilpailevasta orgaanista (valiokunnasta) tulee esiin myös siinä, miten valiokunnat on mahdollista valita yhdistyksissä. Asiaan palataan jäljempänä käsiteltäessä toimivaltajakoa vaaleissa. Tässä on kiinnitettävä huomiota hallituksen mahdollisuuteen vaikuttaa valiokuntien

---

[74] Ks. edellä alaviitettä 13.

[75] Ks. yleisyhteisöoikeudellisesta periaatteesta esim. *Taxell* 1946 s. 280.

[76] Ks. Lääkäriliiton luottamusneuvostosta *Kauttu – Kosonen* s. 38–39 ja 44. Julkaisun kaaviosta ilmenee, että luottamusneuvosto on asetettu hierarkkisesti yhdistyksen kokouksen ja hallituksen väliin. Asetelma on sikäli totuudenmukainen, ettei luottamusneuvosto ollut valtuutettujen kokouksen tyyppinen orgaani vaan tehtäväkuvaltaan sekamuotoinen toimielin. Yhdistyksessä voi olla myös kurinpito- ja riita-asioita käsittelevän valiokunnan valituselin. Sellaisia on mm. urheilujärjestöissä. Valitusorgaanilla on yhdistyksessä sama asema kuin kurinpitovaliokunnallakin, ellei sitä ole organisoitu valintatavaltaan välimiesoikeuden toimivaltaa käyttäväksi.

toimintaan, jos hallitus ei voi valita valiokuntia eikä päättää niiden tehtävistä. Jos hallitus asettaa itse esim. talousvaliokunnan ja päättää samalla sen tehtävistä, hallituksella on kontrolli valiokunnan toimintaan ainakin siinä mielessä, että delegointi valiokuntaan perustuu sen omaan ratkaisuun. Se voi myös vaihtaa valiokunnan jäsenet, mutta jos valiokunta on jo tehnyt yhdistyksessä jotain peruuttamatonta, hallituksella on sen toimista korvausvastuu. Jos valiokunnalla on yhdistyksessä ratkaisuvaltaa, myös sen jäsenillä on korvausvastuu. Se ei kuitenkaan poista yhdistyksen asioita yleistoimivaltaisena orgaanina hoitavan hallituksen vastuuta tässäkään tapauksessa eli yhdistyksen varainkäytössä.

Kun valiokuntien tehtävistä määrätään säännöissä, hallitus ei pääse niihin vaikuttamaan. Hallituksen aseman kannalta tilanne ei ole välttämättä tarkoituksenmukainen, mutta toiselta puolen yhdistyksen jäsenten tai valtuutettujen oikeutta päättää organisaatiosta ei saateta torjua. Yleisyhteisöoikeudellisesti on sitä paitsi vakiintuneesti katsottu, että sääntö- tai yhtiöjärjestystasolle on mahdollista sisällyttää hyvinkin erilaisia määräyksiä yhteisön sisäisestä toiminnasta.[77] Tästä poikkeaminen olisi ilmeisesti mahdollista vain lain säännöksin.

Myös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tapahtuva valiokuntien jäsenten valinta on esitetyistä syistä ongelmallinen, jos kysymyksessä ovat hallituksen alaiset valiokunnat. Tämäkään ei lain säännösten puuttumisen vuoksi näytä aiheuttavan järjestelyn pätemättömyyttä. Ongelmana on kuitenkin erityisesti tässä tilanteessa se, että yhdistyksessä saatetaan yrittää toteuttaa ns. ministerijärjestelmää. Funktionaalisesti on paitsi hyväksyttävää myös usein tarkoituksenmukaistakin, että hallituksen jäsenillä on vastuualueet ja että he toimivat valiokuntien puheenjohtajina. Jos hallitus ei valitse keskuudestaan asianomaisia sektorivastuuseen eli tätä koskeva järjestely on tehty sääntöjen mukaan jo hallitusvaalia suoritettaessa, hallituksen mahdollisuus vaikuttaa kollektiivina valiokuntatyön johtamiseen heikkenee. Oikeudelliselta kannalta tähän ei ole huomauttamista, koska yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä hallituksen jäsenille tehtäväalueet.[78]

Ministerijärjestelmä muistuttaa samalla myös ministeriöjärjestelmää, jos valiokuntien puheenjohtajina toimivat hallituksen jäsenet voivat kirjoittaa yhdistyksen nimen valiokuntansa toimialueella ja jos näin pyritään tekemään

---

[77] Ks. yleisesti *Havansi* 1979 s. 266 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[78] Ministerijärjestelmää on tavoitettu mm. lääketieteenkandidaattiseuroissa. Kuopion yhdistyksessä hallitus valitsee varapuheenjohtajan ja jakaa tehtäväalueet keskenään. Helsingin yhdistyksessä valiokuntien puheenjohtajat kuuluvat hallitukseen.

ikään kuin ministeriön päätöksiä. YhdL 36.2 §:n mukaan ei nimenkirjoittajalle voida antaa asiasisältöä koskevia rajoituksia yhdistyksen säännöissä.[79] YhdL 70 §:n mukaan sellaisia voi olla lain voimaantultuakin, mikäli ne on otettu sääntöihin tätä aikaisemmin eikä niitä ole muutettu.[80] Toimivaltajaon kannalta ei sektorikohtainen nimenkirjoitusoikeus kuitenkaan ole olennaista, vaikka se ilmentää pyrkimystä »ministeriön päätöksen» tekemiseen. Kysehän on tässä vain yhdistyksen edustamisesta. Ydinkysymys on näet se, ettei yhdistyksen hallitus voi toimia niin kuin valtioneuvosto yhtäältä valtioneuvoston ja toisaalta ministeriöiden päätöksiä tehden. Valiokunnille voidaan delegoida tiettyyn rajaan asti ratkaisuvaltaa. Sitä ei voi kuitenkaan olla »ministeriön päällikkönä» hallitukseen kuuluvalla valiokuntapuheenjohtajalla.[81]

2.2.3. Hallituksesta riippumaton valiokunta

Valiokunnissa saatetaan tehdä ratkaisuja, jotka eivät liity yhdistyksen strategiseen tai operatiiviseen päätöksentekoon. Niinpä kurinpitovaliokunnassa tai eettisessä lautakunnassa tehtävillä päätöksillä tavoitellaan yleensä lainkäyttöelinten ratkaisuille tunnusomaista objektiivisuutta. Toiminnan integriteetin kannalta on myös luontevaa, ettei hallitus valitse tällaisen lautakunnan tai valiokunnan jäseniä, joskaan tämä ei ole välttämätöntä. Jos yhdistyksen säännöissä ei ole muuta määrätty, kurinpito- tai eettisen valiokunnan tekemä ratkaisu jää yhdistyksessä lopulliseksi. Tämäkin on sopusoinnussa lainkäyttötoimintaan rinnastuvan menettelyn riippumattomuustavoitteen kanssa. Sen ei ole kuitenkaan katsottu sulkevan pois sitä mahdollisuutta, että valiokunnan päätöksestä sallitaan valitettavan yhdistyksen sisällä. Muutoksenhakumahdollisuus on sisällytettävissä yhdistyksien sisälläkin kurinpito- ja sitä vastaavaan menettelyyn. Onpa yhdistyksen sisällä lopulliseksi jäänyt ratkaisu tehty valiokunnassa tai muutoksenhakuasteessa, asia voi vielä tulla tutkittavaksi yleisessä tuomioistuimessa, mikäli prosessikynnys ylittyy.

---

[79] Ks. asiasisältöä koskevista nimenkirjoitusoikeuden rajoituksista *Halila – Tarasti* s. 408. Käytännön ongelmana oli erityisesti se, mitä nimenkirjoitusoikeuden rajoittuminen juokseviin asioihin merkitsi edustusoikeuden kannalta. Kun samaa ilmaisua on mahdollista käyttää toimivallan rajoituksessa, epäselvyydet eivät ole poistuneet.

[80] Ks. *Halila – Tarasti* s. 579.

[81] Hallituksen jäsenet voidaan valita sääntöjen mukaan tiettyihin tehtävänkuviin kuten taloudenhoitajaksi tai päätoimittajaksi. Tämä ei tuo asianomaiselle lisävaltuuksia siihen verrattuna, mitä asianomaisia tehtäviä yhdistyksessä hoitavalla muuten olisi. Säännöissä on mahdollista antaa lisävaltuuksia eli esim. päätoimittajalle lehden talouden osalta.

> Kurinpitomenettelyn erityisasemaa voidaan puoltaa myös sillä, ettei yhdistyslaissa eikä sen esitöissä ole mainittu kurinpitomenettelyä omana päätöksenteon tyyppinä. On tosin makuasia, luetaanko jäsenen erottaminen kurinpitomenettelyn piiriin. Jonkin seikan jättäminen sivuun säädösvalmistelussa ei sinänsä kerro lainvalmistelussa ilmenneestä erityiskohtelusta. Tässä tapauksessa viittaavat kuitenkin myös ulkomaiset vertailukohdat siihen, että kurinpitoasioita voidaan ratkaista yhdistyksissä erillisissä lautakunnissa.[82]

Yhdistykseen organisoidut asiantuntijalautakunnat rinnastuvat kurinpitovaliokuntiin siinä, että niissäkin pyritään riippumattomuuteen asianomaisen yhdistyksen toimintapolitiikasta. Niinpä vakuutusalan järjestöjen piirissä toimivien vakuutuslajikohtaisten suosituksia antavien lautakuntien uskottavuuden perustana on se, etteivät lautakuntien jäsenet ole jäsenyritysten edustajia ja etteivät järjestöjen hallitukset voi yksittäistapauksissa puuttua lausuntotoimintaan. Siksi on perusteltua, että lautakunnan päätös on yhdistyksessä lopullinen. Asianmukaista on myös se, että ratkaisuja kutsutaan lautakunnan eikä yhdistyksen päätöksiksi. Tämäkin kertoo siitä, että yhdistyksen »oma» organisaatio pidetään erillään lautakuntatoiminnasta.

Suomen Lääkäriliitossa on ollut spesialiteettilautakunta vuosina 1931–1965. Se käsitteli lääkäreiden erikoistumiseen liittyviä auktorisointeja. Järjestely oli sikäli erikoinen, että yksityisoikeudellisessa yhdistyksessä saatettiin ratkaista näinkin merkittävä, muutenkin kuin ammattikunnan sisällä vaikuttava asia. Tyypiltään ratkaisun teko rinnastuu kuitenkin tässäkin em. lautakuntien toimintaan, ja siksi menettely vaikuttaa toimivaltajaon kannalta perustellulta. Hallituksen näkökulmasta kysymyksessä ei niinkään ollut yhdistyksen asioiden hoitaminen, vaan erityiskysymyksen ratkaiseminen.[83]

---

[82] Ks. alustavista kannanmäärityksistä Suomen oikeudessa *Halila – Tarasti* s. 194 sekä kunniatuomioistuintyyppisistä orgaaneista yhdistyksissä *Halila* 1988 B s. 27 ja 188 ja *Hasselbalch* s. 168. Suomen oikeuden kannalta merkityksellisestä Saksan yhdistysoikeudesta ks. tältä osin *Look* s. 196–199. Saksan oikeuden merkitys on kurinpitoasioissa siinä, että Saksan oikeudessa on enemmän kurinpitoasioita koskevaa käytäntöä ja oikeuskirjallisuutta kuin muissa Euroopan maissa. Suomessa on voitu saada lailla sääntelemättömään kohdealueeseen tukea Saksan oikeudesta senkin perusteella, että erityisesti urheilun piirissä ongelmat ovat eri maissa samantyyppisiä ja tiedot tehdyistä ratkaisuista kulkevat nopeasti maasta toiseen. Myös Ruotsissa on urheilujärjestöissä pidetty mahdollisena kurinpitoasioiden käsittelyä valiokunnassa; hallituskin voi olla toimivaltainen, mutta sen päätöksenteossa on pidettävä huolta esteellisyyssääntöjen noudattamisesta. Ks. *Malmsten* s. 52.

[83] Ks. *Kauttu – Kosonen* s. 44.

2.2.4. Tavallisten valiokuntien ratkaisuvalta

Muissa kuin edellä tarkastelluissa lautakuntatyyppisissä elimissä valiokunnilla ei ole yhdistyksissä hallituksesta riippumatonta asemaa. Valiokuntien toiminta ei ole oikeudellisesti ongelmallista perinteisen doktriinin kannalta eikä muutenkaan, jos valiokuntia käytetään vain hallituksen apueliminä asioiden valmistelussa. Jäljempänä on kuitenkin aihetta paneutua siihen, millä tavoin yhdistyksissä on mahdollista sitoa päätöksenteko (valiokuntien) valmistelussa tehtyihin ehdotuksiin.

Jos ratkaisuvalta kuuluu jossain asiassa (vähintään) hallitustasolle, ei yhdistyksissä ole toimivaltajaon sitovuutta koskevan säännön vuoksi mahdollista delegoida päätösvaltaa valiokunnalle. Järjestöissä on kuitenkin aiheuttanut epäselvyyttä se, kuinka nimenomaisesti hallituksen on tehtävä päätös. Jäsenten hyväksymisen kaltaisissa usein massaluonteista ratkaisutoimintaa edellyttävissä asioissa on näet haviteltu sitä, että ainakin faktinen päätösvalta jäisi hallitustasoa alemmas.

Hallituksella on mahdollisuus antaa mm. jäsenten hyväksymistä koskeva asia työ- tai muun valiokunnan käsiteltäväksi. Hallituksen osuus päätöksenteossa ei kuitenkaan ole riittävä, jos hallitukselle tarjotaan vain mahdollisuus pidättää itselleen ratkaisuvalta valiokunnan valmistelemassa asiassa. Ongelmana olisi mm. päätöksen voimaantuleminen. Jos hallituksella olisi vain mahdollisuus reagoida valiokunnan päätökseen, riippuisi hallituksen omasta aktiviteetista, tulisiko asia lainkaan sen arvioitavaksi. Ratkaisu jäisi näin avoimeksi, jos hallitus ei ottaisi asiaa käsiteltäväkseen ja jos valiokunnan kanta ei voisi heti tulla yhdistyksen päätökseksi.

Jos taas valiokunnan kanta tulisi heti yhdistyksen päätökseksi, hallituksella ei olisi enää mahdollisuutta muuhun kuin paheksuvan lausuman antamiseen. Päätös olisi jo mennyt täytäntöön, eikä valiokunnan jäseneksi ottamaa henkilöä voitaisi edes erottaa. Siksi asian on tultava hallituksessa nimenomaisesti käsiteltäväksi. Hallituksen päätöksenteko voi silti olla vain muodollisuus: hallitus hyväksyy (työ)valiokunnan pöytäkirjan edes näkemättä sen liitteenä kenties olevaa luetteloa jäseniksi hyväksytyistä.[84] Vaikkei edes näin olisi menetelty, toimivaltajaon vastaisesti syntynyt päätös voi pätevöi-

---

[84] Ks. *Halila – Tarasti* s. 155 ja *Halila – Riitesuo* s. 15. Ks. Skandinavian maiden oikeudesta *Woxholth* s. 117, *Hemström* 1988 s. 103 ja *Hasselbalch* s. 81. Kyseisissä eri maista olevissa julkaisuissa ei ole edes mainittu sitä mahdollisuutta, että toimivalta voisi olla hallitusta alempana. Skandinavian maiden juridiikasta saatava hyöty on tässäkin Suomessa lakiperusteisesti ratkeavassa asiassa vähäinen.

tyä eri tavoin yhdistyksessä. Sen eritteleminen ei kuitenkaan kuulu tämän tutkimuksen piiriin.[85]

> Vanhassa yhdistyslaissa ei ollut säännöksiä yhdistyksen jäsenyyden syntymisestä. Tästä huolimatta katsottiin perustellusti, ettei jäsenen hyväksyminen voi tapahtua asian tärkeyden ja yleisten toimivaltajakoperiaatteiden vuoksi hallitustasoa alempana.[86] Legaalinormien puuttuminen saattoi kuitenkin olla vaikuttamassa siihen, että yhdistysrekisteritoimistossa hyväksyttiin sääntöjä, joissa jäsenten ottamisessa toimivalta oli annettu hallituksen työvaliokunnalle.[87]
>
> Jos yhdistyslakia uudistettaessa olisi hyväksytty mahdollisuus käyttää päätösvaltaa myös hallitustason alapuolella valiokunnissa, olisi hyvinkin voitu sallia se, että jäseneksiottamisesta päättää yhdistyksessä valiokunta. YhdL 12 § ei kuitenkaan jätä sijaa tulkinnalle. Jäseneksi hyväksymisestä päättää hallitus, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Lain esitöissä on lausuttu selkeästi se, että lainkohdan tahdonvaltaisuus merkitsee tässä(kin) tapauksessa ainoastaan mahdollisuutta määrätä asia hallitustasoa ylemmäs.[88] Kysymys ei ole vain yksittäisen pykälän tulkinnasta vaan yhdestä lain kantavista periaatteista.

Valiokunnilla voi olla huomattava rooli yhdistysten päätöksenteossa niissä asioissa, joissa ratkaisuvalta ei kuulu vähintään hallitustasolle joko lain nimenomaisen säännöksen tai asian merkityksen vuoksi. Yhdistysten säännöissä ja sääntöjä alemmanasteisissa määräyksissä on käytetty valiokuntien tehtävänkuvauksessa ilmaisuja juoksevat asiat, asiat, joilla ei ole periaatteellista merkitystä jne. Niillä ja niiden tulkinnalla on merkitystä arvioitaessa, miten pitkälle valiokunnan toimivalta on kysymyksessä olevissa yhdistyksissä pyritty viemään. Toimivaltajaon yleiset perusteet eli myös mahdollisuudet määrätä asiasta yhdistyksen sisällä eivät kuitenkaan rakennu niinkään tällaisten ilmaisujen kielellisen tulkinnan varaan, vaan ne ratkeavat konkreettisempien kiinnekohtien myötä. Siitäkään ei näet voida lähteä, että valiokunnille ei saatettaisi uskoa yhdistyksen asioiden hoitoon kuuluvia asioita. Käytännössä on

---

[85] Ks. *Halila* 1988 A s. 75–78 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Halila – Tarasti* s. 155–156.

[86] Ks. esim. *Toiviainen* 1982 s. 61 ss. ja *Halila* 1988 A s. 73. Kun Suomen laissa ei ollut säännöksiä toimivaltajaosta siinä, miten jäsenhakemukset ratkaistaan yhdistyksessä, edellä esitellyllä Skandinavian maiden oikeudella oli Suomen oikeutta tukeva merkitys.

[87] Ks. esim. STK:n sääntöjä. Kun asianomaista sääntökohtaa ei »avattu», TT:n säännöissä on myös tällainen määräys. Sääntökohdan pätevyyttä on näin arvioitava myös YhdL 64 §:n perusteella.

[88] Ks. KM 1984:1 s. 187 ja HE 1988:64 s. 32.

huomattava joukko asioita, jotka eivät kuulu kiistattomasti hallitustasolle YhdL 35 §:n tulkinnan mukaan. Erityisesti tämän kirjavan asiaryhmän piirissä saatetaan tarkistaa perinteistä oppia valiokuntatasolle delegoimattomista asioista sen mukaan, mikä on hallituksen ja valiokuntien välinen toimivalta- ja vastuusuhde.

Valiokuntien toiminnan ydinalueena saatetaan pitää sitä kenttää, jossa hallituksenkin olisi mahdollista tehdä päätöksiä mutta jossa hallituksen toimivalta ei ole eksklusiivinen – tässä tapauksessa alempaa tasoa poissulkeva. Näin tarkistettu doktriini on kestävällä pohjalla, jos valiokuntien ymmärretään käyttävän tällä kohdealueella hallituksen valtaa hallituksen vastuulla. Tehtäväalue on lähemmin se, jonka hallitus on osoittanut tai joka on määrätty säännöissä. Säännöissä asiasta on tosin määrätty vain harvoin tarkkarajaisesti; pelkkä valiokunnan nimi, joka säännöissä toisinaan mainitaan, ei vielä kerro paljoakaan tehtävänkuvasta. Kun tässä tapauksessa ei vaadita hallituksen nimenomaisia päätöksiä, hallituksen kontrollin kannalta on riittävää, että se voi vahvistaa valiokuntien tekemät päätökset ja tarvittaessa estää valiokuntien päätösten täytäntöönpanon.[89]

Hallituksen asiana on sen ratkaiseminen, miten tiedon kulku ja kontrollimahdollisuudet järjestyvät. Hallitus voi vaatia valiokuntien kokouspöytäkirjat nähtäväkseen tai se voi luottaa siihen, että hallitukseen kuuluvat valiokuntien puheenjohtajat pitävät sitä ajan tasalla, taikka se voi menetellä jollain muulla tavalla. Kontrollikeinoihin kuuluu myös mahdollisuus vaihtaa valiokunnan jäseniä luottamuspulan vuoksi. Tämä instrumentti ei kuitenkaan ole käytössä, jos hallituksen toimivaltaan ei kuulu valiokuntien valitseminen.

Esitetyissä rajoissa ei ole estettä esim. sille, että hallituksen (työ)valiokunnan sallitaan antaa yhdistyksen puolesta lausuntoja viranomaisille ja muille kontaktitahoille tai oikeus ehdottaa yhdistyksen edustajia komiteoihin, lau-

---

[89] Päättelyyn ei saa kovin paljon tukea osakeyhtiöoikeudesta, koska siinä on keskitytty hallituksen vastuuseen hallituksen sisältä asetetun työvaliokunnan toimista, ei sen sijaan yhdistyksissä tyypillisistä valiokunnista, joissa on mukana muitakin kuin hallituksen jäseniä. Ks. kuitenkin *Kyläkallio* 1963 s. 229–231, jossa korostetaan, ettei menettely saa johtaa luvattomaan tehtävien jakoon. Olennaista tietenkin on, mikä on yhteisössä luvatonta tehtävien jakoa. Ks. samanlaista kysymyksenasettelua nykyisen osakeyhtiölain ajalta esim. *Toiviainen* 1988 s. 276–277 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Rapakko* s. 172–175. Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa on puolestaan keskitytty hallituksen vastuuseen yhdistyksen työntekijöistä ja toimihenkilöistä YhdL 39 §:n perusteella, ei siihen, millainen toimivalta voisi olla valiokunnilla hallituksella olevan vastuun perusteella. Ks. *Halila – Tarasti* s. 430 ss.

takuntiin ja muihin vastaaviin orgaaneihin. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että yhdistyksen toimihenkilöillekin on katsottu voivan kuulua näin pitkälle menevä toimivalta, kuten jäljempänä havaitaan. Yhdistysoikeudellisessa toimivaltajako-opissa ei ole sellaista periaatetta, ettei valiokunnan tyyppiselle kollektiiville saatettaisi delegoida tai uskoa samanlaista ratkaisuvaltaa kuin yksityiselle henkilölle.[90]

Kummassakin esitetyssä tapauksessa voi käydä niin, ettei hallitus enää ehdi tai halua reagoida sen alapuolella tehtyihin päätöksiin. Sille jää kuitenkin vastuu siltä osin kuin yhdistykselle syntynyt vahinko olisi ollut estettävissä valiokunnan tai toimihenkilöiden valvonnalla ja ohjeiden antamisella. Toimivaltajako-opin kannalta on tässäkin sijaa reaalisilla argumenteilla – järjestötodellisuuden ja järjestötarpeiden huomioon ottamisella oikeudellisessa päättelyssä. Niillä ei voida sivuuttaa lain säännöksiä, mutta ne ovat merkittäviä arvioitaessa sitä, mitä saatetaan pitää hyväksyttävänä, mitä ei. Sen sijaan se, mitä rekisteriviranomainen on hyväksynyt yhdistysten sääntöihin merkittäväksi, ei tässäkään tapauksessa legitimoi toimivaltaa.

> Valiokuntien päätöksenteosta ei ole kysymys silloin, kun hallitus tekee päätöksen valiokunnan esityksestä tai hyväksyy valiokunnan ratkaisun. Ratkaisujen pöytäkirjaamisessa ero on siinä, kuuluuko valiokunnassa esillä ollut kysymys hallituksen esityslistan varsinaisasioiden joukkoon vai hallitukselle tiedoksi merkittyihin asioihin. Käytännössä ei erottelu ole aina järjestöissä kirjaamisessa aivan selvä.

Yhdistyksen organisaatiossa voi talousasioissa olla talousvaliokunnalla huomattava merkitys. Valiokunnalle saatetaan antaa tehtäväksi mm. yhdistyksen budjetin valmisteleminen sekä hallituksen ja toimihenkilöiden apuna toimiminen lyhyen ja pitkän tähtäyksen taloussuunnittelussa. Toimivaltajaon

---

[90] Kunnallislain 61 §:ssä on säädetty siitä, miten toimivaltaa voidaan siirtää kunnanhallituksen jaostolle, kunnanhallituksen ja jaoston puheenjohtajalle sekä kunnanjohtajalle, apulaiskunnanjohtajalle ja muulle kunnanhallituksen alaiselle viranhaltijalle. Kunnallisoikeudessa toisin kuin yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta on asian laita, on jo vanhastaan pyritty määräämään siitä, miten hallituksen päätösvaltaa voidaan delegoida. Julkisoikeudessa sääntelyn tarpeet ja tavoitteet ovatkin hieman toiset kuin yksityisoikeudessa myös yhteisöjen sisäisen toiminnan osalta. Asioista halutaan säännellä tarkemmin. Huomio kiinnittyy siihen, että delegoiminen käy päinsä luottamushenkilöorganisaation alemmalle tasolle (kollektiiville) ja yksittäisille viranhaltijoille, ei sen sijaan viimeksi mainittujen muodostamalle ryhmälle. Ks. lähemmin *Hannus – Hallberg* s. 323–326. Yhdistysoikeudessa ei ole tämän johdosta mahdollista tehdä päätelmiä suuntaan eikä toiseen. Yhdistyksissä on kuitenkin harvinaista, että muuta kuin asioiden valmistelua osoitettaisiin toimihenkilökollektiiville. Tähän lienevät kuitenkin vaikuttaneet ensisijaisesti toimintapoliittiset syyt.

kannalta tällaisilla valmistelevilla toimilla ei ole ongelmallisia piirteitä. Tilanne on toinen, jos valiokunnalle pyritään antamaan talousasioissa myös ratkaisuvaltaa. Yhdistyksissä on voitu menetellä esim. niin, että toimihenkilö, jolla on nimenkirjoitusoikeus, saa tiettyyn markkamäärään asti ostaa ja myydä sijoitusomaisuuteen kuuluvia osakkeita, jos talousvaliokunta on antanut asialle hyväksyntänsä.[91]

Järjestely voi olla hienojakoisempikin: valiokunta saa antaa toimihenkilölle valtuudet julistettuaan asian ensiksi kiireelliseksi; jos näin ei menetellä, asia menee hallituksen ratkaistavaksi. Vastaava menettely on saatettu toteuttaa työmarkkina-asioita palkansaajajärjestössä valmistelevassa palkkavaliokunnassa: valiokunta voi julistaa käsittelemänsä asian kiireelliseksi, jolloin yhdistyksen toimihenkilöt saavat toimilleen selkänojan; tässäkin tapauksessa asia menee kuitenkin vielä hallituksen käsiteltäväksi.[92]

Esitetyt järjestelyt ovat toimivaltajaon kannalta hyväksyttävissä, jos ratkaisuihin ei tarvita toimivaltajakosääntöjen mukaan hallituksen päätöstä. Tämän mukaisesti ei esim. virkaehtosopimusta voida hyväksyä pääsopimuksessa osallisena olevassa järjestössä valiokuntatasolla kiireeseenkään vedoten. Päätös on tehtävä vähintään hallitustasolla. Toimivaltajakosääntöjä ei voida sivuuttaa hallituksen ja valiokuntien välisessäkään suhteessa kiireellisyyteen ja sen myötä yhdistyksen intressiin vetoamalla. Näin ollen ei talousvaliokunnalle voida antaa oikeutta ratkaista yhdistyksessä kiinteistönkauppaa. Eri asia on, että yhdistyksen sisäisen järjestelyn myötä talousvaliokunnalle on mahdollista antaa oikeus esisopimuksen solmimiseen kiinteistönkaupasta (kiireellisessä tilanteessa) kuten yhdistyksen edustajille muutenkin.[93]

---

[91] Yhdistyksissä on usein ad hoc -tyyppisiä talousasioita hoitavia valiokuntia kuten rakennustoimikunta. Se on voinut hoitaa hallituksen alaisena rakennusurakan rakennuttajatehtäviä sen jälkeen, kun urakkasopimus on tehty. Rakennustoimikunta ei ole valiokuntana erityisasemassa, vaikka sen liittäminen organisaatioon on tavallista niin yksityiskuin julkisoikeudellisissa yhteisöissä rakennuttajatehtäviä hoidettaessa. Olennaista on se, kuinka merkittäviä esim. lisä- ja muutostyöt ovat. Niitäkin varten on toimikunnalle voitu antaa tietyissä rajoissa valtuudet.

[92] Tekstissä mainituin tavoin on menetelty Suomen Lääkäriliitossa. Liitossa on päätetty hallitustasoa alempana myös työeläkemaksujen takaisinlainauksesta.

[93] Esillä olevassa yhteydessä ei ole mahdollisuutta paneutua sopijapuolten välisiä ja sivullissuhteita, positiivisen ja negatiivisen sopimusintressin korvaamista eikä yhteisön sisäistä korvausvastuuta koskeviin kysymyksiin. Ne liittyvät yleensäkin siihen, ettei yhdistyksen puolesta ole käynyt neuvotteluja tai ollut tekemässä (esi)sopimusta taho, jolla ei ole toimivaltaa sopimuksen tekemiseen. Asiaan ei aiheuta merkittäviä erityispiirteitä se, että kysymys on yhdistyksestä eikä muusta yhteisöstä.

Osakekauppa voi puolestaan olla määrältään sellainen, että toimivalta saattaisi kuulua yhdistyksen toimihenkilöllekin. Tämän vuoksi talousvaliokunnalta saatu hyväksyminen ei välttämättä ole delegoimista vaan päätösvallan pidättämistä valiokuntatasolle. Palkkavaliokunnassa kiireellisinä ratkaistavissa olevat asiat voivat puolestaan koskea esim. työ- tai virkaehtosopimusten ns. tekstikysymyksiä tai palkkaluokkaan sijoittamista (palkkakuoppia). Niitäkään varten yhdistyksen neuvottelijat (toimihenkilöt) eivät yleisen toimivaltajaon mukaan tarvitsisi välttämättä tuekseen edustuksellisen elimen ratkaisua, mutta järjestöpoliittisista syistä ei ole yleensä pidetty tarkoituksenmukaisena antaa toimihenkilöille näin pitkälle meneviä valtuuksia. Siksi on mahdollista järjestää asia hallituksen ja valiokunnan välillä kuvatuin tavoin.

Valiokunnalle voidaan antaa »lopullisesti» ratkaistavaksi täytäntöönpanotoimia, sosiaalisia tapahtumia ja seremoniallisuuteen liittyviä päätöksiä. Yhdistyksen toiminta saatetaan hajauttaa niin, että yhdistys toimii valiokuntiin jakautuneena, ja kukin valiokunta saa budjetin menoyksikkönä käyttää sille varatut rahat toimintasuunnitelmasta ilmenevällä tavalla. Tämä voi tarkoittaa mm. tilaisuuksien järjestämistä. Yhdistyksen varsinaisen tahdonmuodostuksen piirissä ratkaisuvaltaa ei voida hajautetussakaan mallissa pysyttää valiokuntatasolla. Kysymyksessä ei ole laissa toimivaltajaon osalta mahdollistettu organisoitumistapa, eivätkä järjestötarpeet sellaisenaan riitä (reaalisina) argumentteina poikkeamaan vakiintuneista toimivaltajakoperiaatteista.[94]

Päätöksenteoksi luonnehdittavalla kohdealueella yhdistyksen huomionosoitusten myöntämisessä toimivallan on katsottu voivan sijoittua luottamusmiesorganisaatiossa verrattain alas aina valiokuntaportaaseen asti. Kunniajäsenyyden myöntämisen tulee tosin tapahtua vähintään hallitustasolla niin kuin jäsenyyskysymysten ratkaisemisen muutenkin, ja on tavallista, että hallitus haluaa päättää myös mitalien, standaarien ja ansiomerkkien jaosta. Sääntöjä alemmanasteisinkin määräyksin toimivalta voidaan kuitenkin uskoa va-

[94] Yhdistyksen aktiviteettien suuntaaminen hierarkkisesti hallituksen alapuolella kenties budjettiyksikköinäkin toimiviin valiokuntiin on lähellä sitä jäljempänä esille tulevaa tilannetta, jossa yhdistys jakautuu jaostoihin. Tarkkaa eroa ei ole aina helppo tehdä, eikä siihen ole (toimivaltajako)tutkimuksessa aihettakaan. Valiokuntapainotteisuudessa on kysymys siitä, että yhdistyksen tarkoitusta kokonaisuudessaan palvelevat ulkoasiain-, talous-, tiedotus- ym. toiminnot hoidetaan tiettyyn rajaan asti valiokunnissa. Jaostoihin jakautumisen ideana on taas se, että yhdistyksellä on toisistaan erillisiä toimintamuotoja, joita varten sekä organisaatiossa toimivat että jäsenet jakautuvat. Esimerkkinä voidaan mainita urheiluseuran jakautuminen lajikohtaisiin jaostoihin.

liokuntatasolle, koska kyse ei ole yhdistyksen toiminnassa strategisesta tai operatiivisesta päätöksenteosta.[95] Järjestöpoliittisesti voi myös olla perusteltua, ettei toimiva johto ja hallitus ole edustettuna ainakaan näkyvästi ja enemmistönä huomionosoituksia myöntävässä valiokunnassa. Tämä saattaa helpottaa hallitukseen kuuluvien muistamista ilman jälkipuheiden pelkoa. Vertailun vuoksi mainittakoon, ettei Suomen valtio myönnä valtioneuvostossa tehtävin päätöksin kunniamerkkejä vaan tätä varten ovat ritarikuntien hallitukset.

> Erityisenä valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaationa voidaan mainita urheilukilpailujen järjestelytoimikunnat. Maailmanmestaruuskilpailutkin järjestetään Suomessa asianomaisen urheilulajin (valtakunnallisen) liiton nimissä, ja tätä varten liitto tavallisesti asettaa järjestelytoimikunnan organisoimatta erillistä oikeussubjektia. Vaikka järjestelytoimikunnalla saattaa olla käytännössä hyvinkin itsenäinen asema ja järjestelyvastuu sekä »omaa» henkilökuntaa, sille ei voida delegoida enempää päätösvaltaa esimerkiksi talousasioissa kuin yhdistyksissä yleensäkään. Talousarvion rajoissa projektiorganisaatiolla voi olla käytännössä suuretkin valtuudet, niin kuin esim. yleisurheilun maailman- ja Euroopan- mestaruuskilpailujen järjestämistä varten perustetuilla kisatoimistoilla on ollut. Paljolti on kysymys ollut toimiston henkilöstön asemavaltuutukseen perustuvasta toimivallasta annetun toimivallan rajoissa. Projektiorganisaatiossa ei kuitenkaan voida esim. päättää luoton ottamisesta yhdistyksen nimiin eikä päättää erityisen merkittävästä sopimuksesta. Niinpä Suomen Urheiluliiton hallituksessa on tehty päätökset olympiastadionin vuokraamisesta arvokilpailuja varten.

B Hallituksen puheenjohtaja ja muut puheenjohtajistoon kuuluvat

1. Hallituksen puheenjohtajan lakisääteinen toimivalta

YhdL 35.2 §:n mukaan yhdistyksen hallituksella on oltava puheenjohtaja. Hallituksen puheenjohtajan tehtäviä ei ole säännelty yhdistyslaissa yhtä tarkasti kuin osakeyhtiölaissa. Tämä johtuu siitä, että hallituksen kokousmenettelystä ei ole yhdistyslaissa säännöksiä toisin kuin osakeyhtiölaissa. Muissa

[95] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 411.

kuin kokousmenettelyasioissa yhdistyksen ja osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan asema ei poikkea olennaisesti toisistaan. Kokousmenettelyssäkään ei ole muuta merkittävää eroa kuin se, että osakeyhtiöiden osalta siitä on säädetty laissa. Vailla vaikutuksia ei ole silti tässäkään se, että yhdistyksissä harjoitetaan aatteellista ja osakeyhtiöissä yritystoimintaa.

YhdL 36.1 §:ssä on säännelty yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan edustusoikeutta. Tämän lainkohdan mukaan hallituksen puheenjohtajalla on oikeus kirjoittaa yhdistyksen nimi; tätä oikeutta voidaan rajoittaa yhdistyksen säännöissä niin, että hallituksen puheenjohtajalla on oikeus kirjoittaa yhdistyksen nimi vain yhdessä jonkun muun tai joidenkin muiden kanssa. Hallituksen puheenjohtajan edustusvallan yhdistyksen nimenkirjoittajana on perinteisesti sanottu olevan yhtä laaja kuin hallituksen edustusoikeus yhdistyksessä.[96] Nimenkirjoittajankaan ominaisuudessa hallituksen puheenjohtaja ei saa edustaa yhdistystä, jos tueksi tarvitaan hallituksen päätös. Hän ei voi esim. hyväksyä yhdistykseen jäseniä, kutsua ilman muun hallituksen myötävaikutusta koolle yhdistyksen kokousta, hakea yhdistystä konkurssiin tai myydä yhdistyksen kiinteistöä, vaikka hallituksella olisi YhdL 23.2 §:ssä tarkoitettu myyntilegitimaatio.[97] Nimenkirjoitusoikeudesta ei yleensäkään saada kovin paljon tukea siihen, millainen on hallituksen puheenjohtajan itsenäinen edustusoikeus ja mahdollisuus toimia ilman hallituksen myötävaikutusta. Niinpä hallituksen puheenjohtajan nimenkirjoitusoikeuden perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, missä rajoissa hallituksen puheenjohtaja voi esim. antaa yhdistyksen puolesta kannanottoja tai mennä taloudellisiin sitoumuksiin.

Hallituksen puheenjohtajan tehtäviä on säännelty myös YhdL 48.3 §:ssä. Sen mukaan hallituksen puheenjohtajan on allekirjoitettava rekisteriviranomaiselle tehtävä perusilmoitus ja vakuutettava siinä, että ilmoituksessa mainitut tiedot ovat oikeita ja että nimenkirjoittajat ovat täysivaltaisia. Tässä lainkohdassa säädetty hallituksen puheenjohtajan tehtävä koskee YhdL 52–53 §:n mukaan myös muutos- ja purkamisilmoitusten tekemistä.

Yhdistysrekisteriviranomaisen sääntöihin tekemien korjausvaatimusten vuoksi on ollut käytännössä tärkeää, missä määrin yhdistykset ovat voineet tehdä muutoksia jo hyväksymiinsä sääntöihin. Vaikka keskusteluja tai neuvotteluja voivat käydä ketkä tahansa yhdistyksen puolesta, hallituksen puheenjohtaja on avainasemassa sääntöjä koskevan rekisteri-ilmoituksen allekirjoittajana.

---

[96] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 98, HE 1988:64 s. 59 ja *Halila – Tarasti* s. 403 sekä muun yhteisöoikeuden piirissä esim. *Hakulinen – Rapola* s. 237.

[97] Ks. *Halila – Tarasti* s. 403.

Yhdistyslakikommentaarin mukaan hallituksen puheenjohtajallakaan ei ole oikeutta tehdä yhdistyksen sääntöihin sisältöön vaikuttavia muutoksia. Merkitystä ei ole sillä, onko hänet kenties valtuutettu tekemään tarvittavia muutoksia yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tai onko yhdistysrekisteriviranomaisella syytä uskoa yhdistyksen tyytyvän tehtyihin korjauksiin tai jopa nimenomaisesti hyväksyvän ne jälkikäteen. Yhdistys ei voi etukäteen sitoutua tekemään sääntöihin viranomaisen vaatimia sisältöä koskevia muutoksia, koska päätöksentekoa koskevissa yhdistyslain säännöksissä ei ole tällaista mahdollistettu.[98]

Jos kysymys on sellaisista teknisistä sääntöjen korjauksista, joissa ei puututa yhdistyksen jäsenille tai valtuutetuille kuuluvaan disponointivaltaan, hallituksen puheenjohtajalla on oikeus ilman eri valtuutusta neuvotella rekisteriviranomaisen vaatimuksista. Edustusvaltaan kuuluu yhtäältä viran-

---

[98] Ks. *Halila – Tarasti* s. 507–511 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Huomio kiinnittyy tässä siihen, että muita yhteisöjä kuin yhdistyksiä koskevassa lainopissa on sivuttu varsin vähällä rekisteriviranomaisen vaatimuksista johtuvat sääntö- ja yhtiöjärjestysongelmat. Ks. kuitenkin siitä, miten vuodelta 1919 olleen Tanskan osakeyhtiölain perusteella katsottiin yhtiökokouksen voivan antaa hallitukselle oikeuden tehdä rekisteriviranomaisen vaatimat yhtiöjärjestysmuutokset. Ks. *Torp* s. 277 ja *Werlauff* s. 35. Ko. lähteissä ei lähemmin perustella, mihin kannanotto perustuu. Werlauff ei ole esittänyt samansisältöistä tulkintakannanottoa nykyisen lain pohjalta. Asia on ollut meillä esillä muun kuin pääasiaratkaisun yhteydessä KHO:n ratkaisussa 1953 T 4106. Muutosilmoitukseen liitetyistä asiakirjoista ei varmuudella selvinnyt, oliko yhdistyksen edustajakokous päättänyt sellaisista muutoksista yhdistyksen sääntöihin, jotka oli pyydetty rekisteröitäväksi. Edustajakokous oli näet antanut liittotoimikunnalle (hallitukselle) valtuudet tehdä sääntöihin lakiin perustuvat (käytännössä ilmeisesti viranomaisen vaatimat) muutokset. Esittelijä (Arno Hannus) oli ollut yhteydessä rekisteritoimiston päällikköön (Pentti Kurkela), jonka ilmoituksen mukaan »näissä asioissa ei ole oltu varsinkaan tällaisten suurten yhdistysten kyseessä ollessa niin tarkkoja muodollisesta puolesta». Menettelyä saattoi puolustaa käytännöllisistä syistä, mutta oli ehkä uskallettua luottaa liikaa enemmistön ilmoituksiin siitä, mitä on päätetty. Kaksi hallintoneuvosta (Reino Kuuskoski ja Eero Savolainen) viidestä olisikin palauttanut asian selvityksen puuttumisen vuoksi oikeusministeriölle. Tähän (enemmistö)ratkaisuun ei ole viitattu kirjallisuudessa, eikä rekisteritoimisto ole ainakaan yleensä vedonnut siihen menettelynsä tueksi. Kysymyksessä ei ole sillä tavoin ratkaistu asia ja perusteltu päätös, että ennakkopäätösarvo olisi otettava huomioon oikeustutkimuksessa. Koko ongelma näkyy vain vähemmistöön jääneiden mielipiteistä. Siltä osin kuin disponointi tulee kysymykseen, ei merkitystä ole sillä, onko hallitukselta saatu menettelyyn suostumus. Jos toisin olisi, tulisi YhdL 23.1 §:n 1 kohta ymmärtää niin, että säännöistä disponoiminen kuuluisi hallitukselle osaksi suoraan tai voisi tulla delegoiduksi sille. – Olen voinut hyödyntää em. tietoja saatuani vuonna 1981 tutkimusluvan KHO:n asiakirjojen käyttämiseen väitöskirjatyötä varten.

omaisen vakuuttaminen sääntöjen lainmukaisuudesta ja toisaalta myöntyminen tarvittaessa sellaisiin viranomaisen vaatimuksiin, joissa ei kajota jäsenten tai valtuutettujen tahdonmuodostukseen. Kyseinen edustusoikeus voi kuulua asema- tai muun valtuutuksen perusteella muullekin henkilölle yhdistyksessä.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä sen varalta, että hallituksen puheenjohtaja ei syystä tai toisesta täytä lakisääteisiä tehtäviään kuten allekirjoita yhdistysrekisteritoimistolle tehtäviä ilmoituksia. Yhdistysten sisäisin määräyksin on mahdollista rakentaa yhdistyksiin hallituksen varapuheenjohtajainstituutio. Tämän perusteella hallituksen puheenjohtajan kelpoisuutta viranomaisiin päin ei kuitenkaan saateta siirtää varapuheenjohtajalle. Laissa on pyritty korostamaan hallituksen puheenjohtajaksi valitun henkilökohtaista vastuuta ja sitä, että vain tässä tehtävässä toimiva saa edustaa yhdistystä viranomaistahoon. Käytännön tarvetta ei liioin ole nykyisten informaatioyhteyksien kaudella sille, että lain sanamuoto ja sen ratio sivuuttaen olisi mahdollista valtuuttaa hallituksessa kenties oleva varapuheenjohtaja tai muu henkilö asioimaan viranomaisen kanssa. Pysyvä este on tässä suhteessa poikkeus; jos hallituksen puheenjohtaja on toimintakyvytön, voi olla tarpeettoman hankalaa jäädä odottamaan rekisteri-ilmoitusten käsiteltäväksi jättämistä, kunnes hallituksen puheenjohtaja on mahdollista valita.[99]

Hallituksen puheenjohtajan tehtävät hallituksen kokousmenettelyssä jäävät tässä tutkimuksen aiheen rajauksen vuoksi mainintojen varaan. Tehtäviin kuuluvat mm. hallituksen kokouksien kutsuminen koolle, puheen johtaminen hallituksen kokouksissa sekä tämän osana lain, sääntöjen ja sääntöjä alemmanasteisten määräysten tulkinta menettelytapakysymyksissä. Hallituksen kokousmenettelyyn ei voida soveltaa kohta kohdalta yhdistyksen kokouksesta olevia yhdistyslain säännöksiä. Ne tulevat kuitenkin yleisesti ottaen noudatettaviksi, ellei yhdistyksen säännöissä ole toisin määrätty tai hallitus toisin päätä taikka yhdistyksen käytännöstä muuta johdu. Kaikkiin kysymyksiin

---

[99] Hallituksen puheenjohtajan esteeseen voidaan ajatella sovellettavan siviilioikeudellista negotiorum gestio -instituutiota. Ongelmana voi olla hallituksen puheenjohtajan kieltäytyminen allekirjoittamasta rekisteri-ilmoitusta esim. sen perusteella, ettei hän pidä YhdL 31.1 §:ssä säädetyin tavoin allekirjoitettua ja tarkastettua kokouspöytäkirjaa kokouksen kulun mukaisena. Syynä tai verukkeena saatetaan esittää YhdL 62 §:n mukainen rangaistusvastuu ja sen pelko. Yhdistykselle ei jää tällaisessa tapauksessa muuta mahdollisuutta kuin hallituksen puheenjohtajan vaihtaminen. Rekisteri-ilmoituksen allekirjoittaa allekirjoitushetken puheenjohtaja eikä se, joka on toiminut tehtävässä silloin, kun ilmoitusta koskeva yhdistyksen tai valtuutettujen kokous pidettiin.

ei ole aivan helppoa antaa perusteltua vastausta kiinnekohtien vähäisyyden vuoksi.[100]

> Kenties ei ole aivan selvää, voiko vain puheenjohtaja kutsua hallituksen koolle. Sääntöjä alemmanasteisissa määräyksissä on näet haviteltu sitä, että yhdistyksen toiminnanjohtajalla olisi joko yksin tai hallituksen puheenjohtajan ohella oikeus kutsua hallituksen kokous koolle. Tällaista saatetaan perustella paitsi käytännön tarpeilla myös sillä, ettei järjestelyä ole kielletty laissa.[101] Yhdistyslaissa ei ole säännöstä siitä, että hallituksen puheenjohtajalla olisi velvollisuus kutsua hallitus koolle tarvittaessa. Sen asemesta saatetaan viitata hallituksen puheenjohtajaa koskevaan vahingonkorvausvelvollisuuteen, joka voi aktualisoitua, jos hallituksen kokousten pitämättä jättämisestä on aiheutunut yhdistykselle vahinkoa.[102]

2. Hallituksen puheenjohtajan faktisen toimivallan oikeudellista arviointia

2.1. Hallituksen puheenjohtajan asema spektrin väreissä

Hallituksen puheenjohtajan asema poikkeaa eri yhdistyksissä siinä määrin toisistaan, että siitä saatetaan käyttää oikeudellisessa esityksessä muuallakin hyödynnettyä ilmaisua spektrin väreistä eli ilman suoranaisia rajoja liukuvasta asteikosta. Toisessa ääripäässä on passiivinen ja toisessa aktiivisesti vaikuttava hallituksen puheenjohtaja. Asetelma ei ole kuitenkaan yksiulotteinen, koska siihen vaikuttavat puheenjohtajan passiivisuuteen tai aktiivisuuteen lisäpiirteitä tuovat tekijät.

---

[100] Ks. KM 1984:1 s. 278 ja *Halila – Tarasti* s. 399, joissa arvioidaan myös järjestökäytännön merkitystä asiassa. Ks. myös KM 1969:A 20 s. 77 ja *Toiviainen* JFT 1985 s. 358.

[101] Tässäkin on olennaisena kysymyksenä se, minkätasoisin määräyksin asiasta kenties voidaan disponoida. On ehkä perusteltua, että asian merkityksellisyyden vuoksi tarvittaisiin sääntöjen tasoa. Ks. *Riitesuo* s. 144, jossa on mainittu, että erään yhdistyksen sääntöjen mukaan myös valtuutettujen puheenjohtaja saattoi kutsua valtuutettujen kokouksen koolle. Myös se saatetaan mainita tässäkin, että SKP:n piirijärjestöjen sääntöjen mukaan myös piirisihteeri saattoi kutsua piiritoimikunnan (piirihallituksen) koolle.

[102] Vrt. OYL 8:8.2, jonka mukaan osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan on huolehdittava hallituksen kokoontumisesta tarvittaessa. Skandinavian maiden osakeyhtiölaeissa on samansisältöiset säännökset. Ks. yleisesti esim. *Toiviainen* 1988 s. 145 ss. Tämäntyyppinen sääntely on tavallinen nykyisissä yhteisösäädöksissä. Ks. esim. Ruotsin FörL 6:8 ja sen johdosta *Mallmén* s. 189–190.

Hallituksen puheenjohtajan passiivisuus voi johtua siitä, että yhdistys ei yleensäkään toimi. Vaikka yhdistysrekisteristä on tämän vuosikymmenen alussa poistettu yli kaksikymmentätuhatta toimintansa lopettanutta yhdistystä, Suomessa on yhä yhdistyksiä, joilla ei ole säännöllistä toimintaa. Tämä johtuu monista syistä kuten siitä, että yhdistys on rekisteröity vain, jotta sen nimi saataisiin varatuksi. Jos hallituksen toimikausi on kulunut umpeen, hallituksen puheenjohtaja on tavallisesti avainasemassa toiminnan jatkamisen kannalta. Hän voi kutsua hallituksen koolle, jotta yhdistyksen tai valtuutettujen kokous saataisiin koolle ja yhdistykselle toimivaltainen hallitus.[103] Jos yhdistyksessä ei ole toimihenkilöitä eikä virkailijoita, hallituksen puheenjohtajan passiivisuus johtaa helposti toiminnan hiipumiseen. Näin käy, jos hallituksen puheenjohtaja ei kutsu hallitusta koolle ja jos yhdistyksessä ei ole hallituksesta riippumattomia toimintoja.

Hallituksen puheenjohtajan rooli ei ole yhdistyksessä keskeinen, jos yhdistys on organisoitu toimistovetoiseksi tai jos toimintoja on voimakkaasti hajautettu valiokuntiin ja toimintayksiköihin. Kummassakin tapauksessa hallituksen kokouksia saatetaan pitää vain harvoin, eikä puheenjohtajalla ole kenties muuta roolia kuin osallistuminen hallitustyöskentelyyn. Puheenjohtajan tehtävä saattaa supistua tekniseen puheen johtamiseen valmiiden nuottien mukaisesti, kun muut huolehtivat valmistelusta, esittelystä, kirjaamisesta ja täytäntöönpanosta. Keulakuvapuheenjohtajan rooliin saattaa kuulua sekin, että hän osallistuu vain satunnaisesti hallituksen kokouksiin.[104]

Aktiivinen hallituksen puheenjohtaja on tavallinen pienissä yhdistyksissä, joissa on suppea hallitus eikä virkailijoita. Hallituksen puheenjohtaja voi hoitaa tehtävänsä ohessa mm. sihteerin ja taloudenhoitajan toimia.[105] Hänelle saattavat kuulua asioiden valmistelu, ideointi, päätösten täytäntöönpano ja järjestörutiinit siten, että hän kutsuu hallituksen koolle vain harvoin. To-

[103] Ks. *Halila – Tarasti* s. 391, jossa arvioidaan eri tavoin organisoituja yhdistyksiä.

[104] Ks. *Halila – Tarasti* s. 394.

[105] Jos hallitukseen tulee sääntöjen mukaan valita yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa esim. sihteeri ja taloudenhoitaja, hallituksen puheenjohtajaa ei ole mahdollista valita tällaisiin (lisä)vakansseihin. Kuhunkin tehtävään on valittava tällöin eri henkilö. Jos tällaisia tehtävämäärityksiä ei ole, hallitus voi järjestäytyessään tai myöhemminkin määrätä puheenjohtajalle mm. näitä tehtäviä. Jos hallituksen tulee sääntöjen mukaan valita keskuudestaan tässä mainittuja toimihenkilöitä, hallituksen puheenjohtaja voidaan valita kaikkiinkin niistä, kun kyseessä on vain hallituksen sisäinen tehtäväjako. Hallitusvalintaa suorittavalla yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksella on mahdollisuus puuttua hallituksen sisäiseen tehtäväjakoon vain valittaessa sääntöjen edellyttämällä tavalla eri henkilöitä tiettyihin tehtäviin. Muussa tapauksessa vietäisiin hallitukselta sille kuuluvaa valtaa sisäisen toiminnan organisoinnissa.

taalista puheenjohtajakeskeistä hallitustyöskentelyä ei sikäli sallita, että hallituksessa on YhdL 35.1 §:n mukaan oltava kolme jäsentä. Aikaisemmin riitti, kun hallituksessa oli yksi jäsen.[106]

Edellä kuvailtu puheenjohtajakeskeinen yhdistystoiminta perustuu yleensä sivutoimisen puheenjohtajan aktiviteettiin. Syynä voi olla päämäärähakuinen järjestely tai muiden henkilöiden passiivisuus. Toinen puheenjohtajakeskeisen yhdistyksen tyyppi perustuu hallituksen puheenjohtajan päätoimisuuteen. Päätoimisia hallituksen puheenjohtajia on erityisesti ammattiliitoissa. Tällaiseen tehtävään valittu johtaa paitsi hallitustyöskentelyä myös järjestön toimistoa. Hänelle saattaa kuulua toiminnan yleisjohdon ohella jokin erityinen vastuualue.

Edellä luonnehditut aktiivisen ja passiivisen hallituksen puheenjohtajan roolit ovat yhdistystoiminnan ääripäissä, joskaan ne eivät ole poikkeuksellisia tapauksia tai harvinaisuuksia. Tavallista on, että hallituksen puheenjohtajan rooli asettuu käytännössä asteikon välimaastoon. Hallituksen puheenjohtajalle kuuluu lakisääteisten tehtävien ohella ainakin hallituksen kokousten valmisteleminen ja päätösten täytäntöönpaneminen tai joka tapauksessa näiden toimintojen valvominen. Laajempaa tehtävänkuvaa hahmoteltaessa saatetaan mainita yleensäkin yhdistyksen toiminnan johtaminen tai toimintavastuussa olevien valvominen, yhteydenpito kontaktitahoihin, yhdistyksen edustaminen asema- tai muun valtuutuksen perusteella sekä seremonialliset tehtävät. Tällaisten tehtävien kartoitus ei kuitenkaan sisälly esillä olevaan tutkimustehtävään, jonka ulkopuolelle jäävät hallituksen puheenjohtajankin osalta yhdistyksen edustaminen, tosiasialliset toimet kuten järjestörutiineista huolehtiminen sekä osallistuminen yhdistyksen sisäiseen valvontaan, jonka rajat määräytyvät osaksi YhdL 39 §:ään perustuvan vahingonkorvausvastuun myötä.[107] Muutamiin toimivaltajakoa sivuaviin seikkoihin saatetaan kuitenkin kiinnittää huomiota.

Hallituksen puheenjohtaja ei ole yhdistyksessä orgaani. Puheenjohtaja-asemaan ei sellaisenaan liity toimivaltaa – valtaa tehdä yhdistystä sitovia ratkaisuja. Hallituksen puheenjohtajan tehtävänkuva voidaan rajoittaa yhdistyk-

---

[106] YhdL 69 §:n mukaan hallituksen kokoonpano tuli saattaa vuoden 1991 loppuun mennessä sellaiseksi, että jäseniä on vähintään kolme. Ks. *Halila – Tarasti* s. 578–579. Yksijäseninen yhdistyksen hallitus oli Suomessa harvinainen silloinkin, kun se oli laissa sallittu. Sen sijaan Skandinavian maissa ja Saksassa se on ollut tavallisempi, mikä ilmenee mm. näissä maissa käytettävistä mallisäännöistä.

[107] Ks. osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan tehtävien yleisestä kartoituksesta esim. *Toiviainen* 1988 s. 149–155 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Ks. erikseen myös *Taxell* 1983 s. 86–88 ja osuuskunnan hallituksen puheenjohtajan osalta *Mallmén* s. 186 ss.

sen sisäisin disponoinneinkin vastaamaan toimistovetoisen yhdistyksen ideaalia. Vastaavasti on vastuualuetta mahdollista myös laajentaa. Kun yhdistyksessä ei ole toimitusjohtajan lakisääteisin tehtävin varustettua toimielintä tai toimihenkilöä, disponoinnissa on vapaammat kädet kuin yhtiöissä.[108]

Hallituksen puheenjohtajalla on asemansa perusteella tietyissä rajoissa oikeus ilman muiden myötävaikutusta mennä yhdistyksen puolesta sitoumuksiin ja esittää kannanottoja. Tämä oikeus saattaa perustua myös toimeksiantovaltuutukseen, johon kolmas mies ei kuitenkaan voi luottaa enempää kuin OikTL 11.2 §:stä johtuu. Yhtiöoikeudessa tilanne on hallituksen puheenjohtajaan nähden sikäli erilainen, että oikeudellisia toimia tekevät niissä edustukselliset elimet ja henkilökunta eivätkä ainakaan samassa määrin (luottamusmies)hallintoon kuuluvat yksityiset henkilöt. Yhtiöiden puolesta ja nimissä ei niinkään esitetä kannanilmaisuja yleisistä asioista vaan lausutaan käsityksiä yhtiöiden omasta (liike)toiminnasta. Marssijärjestystä kaivataan niin yhdistyksissä kuin yhtiöissäkin siinä, kuka kertoo julkisuuteen yhteisön sisäisistä asioista. Kannanmääritys yhdistyksen toimialaan kuuluvissa yleisissä asioissa on kuitenkin tasoltaan toisenlainen.

Hallituksen puheenjohtajan toimimismahdollisuuteen yhdistyksessä ja sen puolesta tässä tarkoitetuissa asioissa ilman muiden myötävaikutusta voidaan vaikuttaa yhdistyksessä eri tavoin. Jos toimivaltaa on rajoitettu tavalla, joka on tullut kolmannen miehen tietoon, edustusoikeuskin vastaavasti kaventuu. Raja päätöksenteon ja edustusvallan välillä voi olla yhdistyksissä hiuksenhieno ja joissain tilanteissa olematonkin. Erilaisia järjestökulttuureja on mm. siinä, milloin yhdistyksen puolesta antaa lausuntoja hallituksen puheenjohtaja ja milloin muu henkilö ja missä tilanteissa kannanmääritykseen tarvitaan joko edustuksellisen elimen järjestöpäätös tai neuvonpito muiden johtohenkilöiden kanssa.[109]

> Informaatiotoimien johdosta yhdistys voi tulla sidotuksi hallituksen puheenjohtajan niin kuin muidenkin näkyvien edustajiensa lausumiin, ellei niistä sanouduta näkyvästi irti.[110] Muissa asioissa yhdis-

[108] Vrt. esim. *Toiviainen* 1992 s. 236–238 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä erityisesti *Werlauff* 1983 s. 92–97 ja *Taxell* 1983 s. 86–88. Ks. myös Toiviaisen formuloimana yleistä lähtökohtaa: toimitusjohtajan ottaminen yhtiöön kaventaa sitä tehtäväpiiriä, joka muutoin kuuluisi hallitukselle. Ks. *Toiviainen* 1988 s. 236. Yhdistyksissäkin toiminnanjohtajan tai muun johtavan toimihenkilön valinta vaikuttaa hallituksen asemaan tavallisesti samalla tavoin kuin osakeyhtiöissäkin, mutta yhdistyksestä itsestään aina riippuu, käykö näin ja jos käy niin millä tavalla.

[109] Ks. esim. *Halila* 1991 s. 105.

[110] Ks. konkreettisesta tilanteesta esim. julkaisua »Kuka maksaa kurkkusyövän?» Tupakkamies vastaan Rettig ja Suomen Tupakka. Lääkärin sosiaalinen vastuu r.y. s. 41.

tykselle ei yleensä aiheudu oikeudellisia seuraamuksia, ovatpa sen edustajat kuten hallituksen puheenjohtaja lausuneet tiedotusvälineissä tai julkisilla foorumeilla mitä tahansa. Jos kannanotot aiheuttavat tyytymättömyyttä, on yhdistyksen sisäinen asia, millaisiin toimiin mahdollisesti ryhdytään kannanmäärityksiksi samastuneiden lausumien oikomiseksi. Tähän ei välttämättä tarvita edustuksellisen elimen päätöstä. Kun täytäntöönpanovaikutuksia ei ole, kannanmääritys on tavallisesti korjattavissa uudella kannanotolla.

2.2. Toimivallan määräytymisen tavat

Hallituksen puheenjohtajan tehtävistä on vakiintuneesti katsottu voitavan määrätä yhdistyksen säännöissä. Rekisteriviranomainen ei ole pitänyt yhdistysten säännöissä olevia verrattain yleisluonteisia määräyksiä lainvastaisina kenties siksi, että kysymys on lain sääntelyn ulkopuolelle jääneestä toiminnasta. Siltä osin kuin puheenjohtajalle annetaan oikeus ratkaista itsenäisesti asioita eikä vain valmisteluvastuuta, on kuitenkin kysymys normaalista toimivaltajaosta. Tässä joudutaan arvioimaan, mihin lain säännökset ulottuvat ja mihin eivät.

Kun hallituksen puheenjohtajan tehtävistä määrätään säännöissä, on ongelmallista se, ettei hallitus voi itse vaikuttaa puheenjohtajan tehtävänkuvaan. Näin on asian laita myös valiokuntien tehtävänkuvasta määrättäessä. Samalla tavoin kuin valiokuntienkin osalta saatetaan myös tässä keskustella järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta vastuusuhteiden kannalta. Meillä omaksutun doktriinin johdosta ei kuitenkaan näytä olevan oikeudellista huomauttamista. Tilanne on sama, jos valtuutettujen kokous vahvistaa sääntöjen mukaan puheenjohtajan toimenkuvan tai puheenjohtajiston tehtävänjaon sisältävän ohjesäännön.[111]

Hallituksen puheenjohtajan asemasta voidaan määrätä pysyvästi tai tilapäisesti hallituksen omin päätöksin, mikäli asiasta ei ole ylemmänasteisia määräyksiä. Hallituksen puheenjohtajalle samalla tavoin kuin muillekin hallitukseen kuuluville tai yhdistyksen toimihenkilöille voidaan delegoida sellaisia tehtäviä, joihin ei vaadita kollektiivin tekemää ratkaisua.[112] Onpa kyse

---

[111] Esimerkkinä voidaan mainita SAK, jossa valtuusto on sääntöjen mukaan vahvistanut puheenjohtajiston työnjaon. Eri aikoina SAK:ssa on tosin ollut tässä suhteessa käytössä erilaisia menettelytapoja. Vakuutusväen Liiton sääntöjen mukaan hallitus on määrännyt puheenjohtajiston tehtävänjaon.

[112] Ks. järjestelyn osalta osakeyhtiöissä esim. *Kyläkallio* 1963 s. 231–233, *Toiviainen* 1988 s. 151, *Koski – af Schultén* I s. 338 ja *Kyläkallio* 1987 s. 319. Yhdistysten ja osakeyhtiöiden välillä ei ole tässä suhteessa eroa.

pysyväksi tarkoitetusta tai tilapäisestä tehtävämäärityksestä taikka delegoinnista, toimi saatetaan peruuttaa milloin tahansa. Hallituksen omin päätöksin voidaan puheenjohtajallekin antaa valmistelu-, neuvottelu- ja täytäntöönpanotehtäviä. Puheenjohtaja ei ole tältä osin erikoisasemassa muihin hallitukseen kuuluviin nähden.

2.3. Aktiivinen hallituksen puheenjohtaja

Kuten edellä on käynyt ilmi, hallituksessa voi olla päätoiminen puheenjohtaja. Päätoimisuus ei sellaisenaan vaikuta hallituksen puheenjohtajan toimivaltaan toisin kuin edustusvaltaan kolmanteen mieheen nähden.[113] Kysymys on tässäkin tapauksessa siitä, missä määrin yhdistyksessä voidaan rakentaa sisäisin määräyksin yksityiselle henkilölle eikä vain kollektiiville toimivaltaa sisältävä tehtävänkuva. Merkitystä ei sinänsä ole sillä, onko asianomainen päätoiminen, muulla tavoin palkkioita saava vai pelkästään luottamusmiespohjalta toimiva.[114] Samaa on sanottava siitä, kuuluuko tämä yhdistyksen hallitukseen jäsenenä vai onko hän sen puheenjohtaja.[115] Tässä käsi-

[113] Eroa ei tarkasteltavana olevassa asiassa ole yhdistyksen ja osakeyhtiön välillä toimivallassa. Meillä on osakeyhtiöoikeustutkimuksessa paneuduttu vain vähän päätoimisen hallituksen puheenjohtajan toimivaltaan sen suhteessa toimitusjohtajaan. Ks. kuitenkin *Toiviainen* 1988 s. 149–154 ja *Toiviainen* 1992 s. 148–150 ja s. 149 av. 232 mainittua kirjallisuutta. Konsernien ja liittojen ero tulee kuitenkin esiin tässäkin. Konserneissa voidaan rakentaa koko konsernia kattava johto, mikä ei ole liitoissa mahdollista. Tämä johtuu siitä, ettei keskusjärjestö »omista» jäsenjärjestöjään. Jäljempänä tarkasteltavia erityistilanteita syntyy lähinnä siitä, että tietyn keskusyhdistyksen palveluksessa olevat henkilöt voivat samalla olla pää- tai sivutoimisesti joidenkin samaan yhdistysperheeseen kuuluvien yhdistysten toiminnanjohtajia.

Kiinteästi johdetuissa teollisuuden järjestöissä on haviteltu joskus sellaistakin ratkaisua, että monialaisessa keskusjärjestössä olisi päätoiminen hallituksen puheenjohtaja omine esikuntineen hieman samaan tapaan kuin konserneissa. Toimialakohtaiset toimitusjohtajat vastaisivat yksikköjensä vetämisestä. Niin kuin jäljempänä tutkimuksen 10 §:ssä havaitaan, tämä vuonna 1983 vuorineuvos Stig H. Hästön STK:n ja TKL:n yhdistämistä koskevassa raportissa esillä ollut malli ei ollut toteuttamiskelpoinen. Teollisuuden järjestöissä ei ole määrätty siitäkään, että keskusjärjestön päätoiminen hallituksen puheenjohtaja olisi samalla hallituksen puheenjohtaja myös alayhdistyksissä. Osakeyhtiöissä voi olla kahdenkintasoisia päätoimisia puheenjohtajia kuten Kymmene Oy:ssä. Yhdistyksessäkin voisi olla niin päätoiminen hallituksen puheenjohtaja kuin päätoiminen hallituksen työvaliokunnan puheenjohtaja sekä vielä tämän lisäksi toiminnanjohtaja. Näin raskasta yhdistyksen johto-organisaatiota ei meillä kuitenkaan ole.

[114] Ks. esim. *Toiviainen* 1988 s. 151.

[115] Yhdistyksissä ei ole hallituksia, joissa kaikki jäsenet olisivat päätoimisesti asianomaisten yhdistysten palveluksessa. Tämä on osakeyhtiöissäkin harvinaista. Päätoimisia

tellään kuitenkin vain hallituksen puheenjohtajan toimivaltaa. Toimivallan määräytymisessä on merkitystä yhdistyksen sisäisillä määräyksillä kuten säännöillä ja sääntöjä alemmanasteisilla määräyksillä, työsopimuksen tehtävänkuvauksella ja ns. roolikumulaatiolla.[116]

Yhdistysten säännöissä ei ole yleensä määrätty siitä, että hallituksen puheenjohtaja on tehtävässään päätoiminen.[117] Tämä ilmenee kuitenkin usein välillisesti. Säännöissä määritelty hallituksen puheenjohtajan tehtävänkuva on rakennettu sellaiseksi, ettei siitä suoriutuminen käy päinsä sivutoimisesti. Työsopimuksia on tehty päätoimisen hallituksen puheenjohtajan kanssa harvoin. Niistä ei aina ilmene puheenjohtajan tehtävänkuvaa, ei ainakaan tarkemmin kuin jo muuten määritellyllä tavalla.

Yhdistysten säännöissä on päätoimiseksi tarkoitetun hallituksen puheenjohtajan tehtäviksi määrätty tavallisesti yhdistyksen toiminnan ohjaaminen tai johtaminen ja päätösten täytäntöönpanon valvominen. Tämän ohella on itsestäänselvyytenä mainittu puheen johtaminen hallituksen kokouksissa.[118] Määrittely on voinut olla eriytyneempääkin. Niinpä esim. KTV:n hallituksen puheenjohtajan tehtäviksi on määrätty vastaaminen liiton yleisjohdosta,

---

yhtiön palveluksessa olevia on kuitenkin ollut mm. liikepankkien hallituksissa. Yhdistyksissäkin on toimittu niin, että kaikki hallituksen jäsenet on valittu keskusjärjestön tai sen jäsenjärjestöjen palveluksessa olevien piiristä. Esimerkkinä saatetaan mainita SAK. Kuvaillulla seikalla ei ole – kuten sanottu – vaikutusta toimivaltajakoon mutta kylläkin hallituksen toimintatapaan ja -edellytyksiin ja siten välillisesti siihenkin, miten toimivaltajaon saatetaan ajatella tulevan järjestetyksi yhdistyksessä.

[116] Työsopimus ei voine olla instrumentti, jolla sivuutetaan toimivaltajaon määräämisessä yhdistyksen edustukselliset elimet. Työsopimuksessa on mahdollista määrätä päätoimisen hallituksen puheenjohtajan tai muiden toimihenkilöiden tehtävistä, jos sopimuksen hyväksyy yhdistyksen puolesta hallitus eikä vain asemavaltuutuksen perusteella joku hallituksen edustaja. On myös mahdollista, että hallituksen puheenjohtajan ja muiden (toimi)henkilöiden tehtävistä määrätään osittain toimistojohtosäännössä tai jopa kollektiivisopimuksessa. Näissäkin tapauksissa on päätöksenteon tapahduttava (vähintään) hallitustasolla. Todettakoon myös, ettei missään yhdistyksessä ole kielletty valitsemasta johtavaa toimihenkilöä kuten toiminnanjohtajaa myös hallituksen puheenjohtajaksi. Tilanne on näin toinen kuin se on OYL 8:8.1:n mukaan osakeyhtiöissä. Tällaista roolikumulaatiota ei kuitenkaan näy esiintyneen yhdistyksissä. Hyvin harvinaista on sekin, että johtava toimihenkilö valittaisiin jäseneksi yhdistyksen hallitukseen. Osakeyhtiöissähän tämä on verrattain tavallista.

[117] Ammatillisten opettajien liitto AOL:n ja OAJ:n säännöissä on kuitenkin määrätty, että puheenjohtaja hoitaa tehtäviään päätoimisesti, mikäli liittokokous ei toisin päätä. Tällaiseen järjestelyyn ei ole estettä; liittokokous valitsee puheenjohtajan, ja sille on mahdollista määrätä budjettivallankin vuoksi oikeus päättää puheenjohtajan päätoimisuudesta.

[118] Esimerkkeinä voidaan mainita Apteekkariyhdistys ja SKL.

päätösten noudattamisen valvominen, puheen johtaminen ja pääesittelijänä toimiminen hallituksen kokouksissa sekä talouden, hallinnon ja kansainvälisen toiminnan johtaminen ja valvominen. Tässä tapauksessa hallituksen puheenjohtajalla on yleisjohdon ohella erityisiä vastuualueita. Kun asianomaisella on yleisjohto, hänellä on esimiesasemassa mahdollisuus antaa ohjeita ja määräyksiä myös niille, joilla on omat vastuualueensa. Palkansaajajärjestöjen säännöissä on saatettu määrätä myös siitä, että hallituksen puheenjohtaja osallistuu työehtosopimusneuvotteluihin ja johtaa niitä.[119]

Hallituksen puheenjohtajalle voidaan määrätä vapaasti tehtäviä yhdistyksen toiminnan johtamisessa, kunhan ei puututa hierarkkisesti ylemmäntasoisten päätöksentekijöiden tehtäväalueeseen. Hallituksen puheenjohtaja voi valvoa yhdistyksen toimintaa sääntöjen tai alemmanasteisen määräyksen velvoittamana, mutta hänen toimintansa ei voi korvata tilintarkastajille kuuluvaa tilien ja hallinnon tarkastusta.[120] Yhdistyksen toiminnan johtaminen on käsite, jota ei ole käytetty yhdistyslaissa eikä tuomioistuinratkaisuissakaan. Siksikin sitä on rekisteriviranomaisen mielestä saatettu käyttää hallituksen puheenjohtajan tehtävänkuvauksessa; viranomaisnäkökulmasta kyseessä ei ole pannassa oleva ilmaisu. Tämä onkin perusteltua, kunhan ymmärretään, ettei johtaminen kata sellaista päätöksentekoa, jonka on edellä esitetty kuuluvan vähintään hallitustasolle. Hallituksen puheenjohtajaa koskevissa sääntömääräyksissä ei näy käytetyn ilmaisua juokseva hallinto. Hänelle sitä voitaisiin määrätä niissä rajoissa kuin yhdistyksen toimihenkilöillekin.[121]

Hallituksen päätoimisen puheenjohtajan rooli on osoittautunut käytännössäkin ongelmalliseksi, jos yhdistyksessä on myös toiminnanjohtaja tai muu vastaava henkilö, joka ei kuulu hallitukseen. Kummankin tehtäväksi on näet saatettu määrätä yhdistyksen toiminnan johtaminen, ja tällöin tulee toimivaltaristiriita herkästi esiin. Ratkaisua ei haeta järjestöelämässä ensisijaisesti oikeudellisin perustein, mutta tämä ei poista asiaa koskevaa tiedonintressiä. Konfliktitilanteessa saatetaan kysyä, miten on oikeudellisesti perusteltua menetellä.[122]

---

[119] Esimerkkeinä voidaan mainita AKT ja SEL.

[120] Ks. tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävistä asioista osakeyhtiöoikeuden kannalta *Toiviainen* 1992 s. 373 ss.

[121] Vertailun vuoksi voidaan tässäkin viitata osakeyhtiöoikeuteen; OYL 8 luvussa operoidaan sekä yhtiön johdon että juoksevan hallinnon käsitteillä. Tämän johdosta saatetaan myös hallituksen alapuolella olevan toimivallan osalta viitata edellä esitettyyn. Ks. s. 392 ss.

[122] Vrt. kaupallisten yhteisöjen osalta esim. *Mallmén* s. 189–190, *Taxell* 1983 s. 86–88 ja *Toiviainen* 1992 s. 148–150 ja 236–238.

> Ongelmaa saatetaan tarkastella Suomen Apteekkariyhdistyksen sääntöjen valossa. Niiden mukaan hallituksen puheenjohtajalle kuuluu mm. yhdistyksen toiminnan johtaminen, päätösten toteuttamisen valvominen ja asioiden esittely yhdistyksen ja hallituksen kokouksissa. Toimitusjohtajalle puolestaan kuuluu yhdistyksen käytännön toiminnasta ja johtamisesta vastaaminen hallituksen antamien ohjeiden mukaisesti, yhdistyksen kanslian toiminnan johtaminen ja valvominen sekä yhdistyksen varojen hoitaminen hallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Apteekkariyhdistyksen säännöissä on määritelty toimivaltajakoa strategisen ja operatiivisen johtajuuden käsitteet mieleen tuovin ilmaisuin. Jos puheenjohtaja ei ole päätoiminen, jää operatiivinen johto tällaisessa tapauksessa toimistoesimiehen asemassa olevalle toimitusjohtajalle. Näin olisi sääntöjen valossa asian laita ilmeisesti silloinkin, kun hallituksen puheenjohtaja on kyseisessä yhdistyksessä päätoiminen. Tehtäväjako ei kuitenkaan ole samalla tavoin lukkoon lyöty kuin osakeyhtiöissä, koska yhdistyksissä ei ole toimitusjohtajaan rinnastuvaa toimihenkilöä, jonka tehtävänkuva olisi operatiivisessa johdossa lakiperusteinen. Jos yhdistyksessä on päätoiminen hallituksen puheenjohtaja, voidaan lähteä siitä, että hän on myös toimistoesimies. Tätä saatetaan perustella tilannetta koskevalla järjestökäytännöllä. Päätoimiselle puheenjohtajalle kuuluu yleensä toimiston toiminnan johtaminen ja yleisjohto, ellei hänelle ole jätetty pelkkää strategista johtamista kenties oman suppean esikunnan avustamana.[123]

Yhdistyksen hallituksen sivutoimisenkaan puheenjohtajan tehtävät eivät rajoitu hallitustyöskentelyyn, vaikka on yhdistyksiä, joissa puheenjohtaja tyytyy passiiviseen rooliin. Vahingonkorvausvastuun vuoksi hallituksen puheenjohtajalla on tietojensaantioikeus ja selonottovelvollisuus sellaisestakin yhdistyksen toiminnasta, joka ei tapahdu hallituksen kokouksissa. Toiminnanjohtaja ei näin voi käännyttää sivutoimista hallituksen puheenjohtajaa toimiston ovella ja kehottaa tätä odottamaan, kunnes hallitus kokoontuu.[124] Toiselta puolen ei hallituksen puheenjohtaja voi vain hierarkkisesti korkeam-

---

[123] Ks. osakeyhtiöiden osalta *Toiviainen* 1992 s. 147–148 ja siellä mainittua kirjallisuutta; johtajuuskysymykset joudutaan tässäkin sivuuttamaan tutkimuksen aiherajauksen vuoksi lähes maininnalla.

[124] Kysymyksenasettelun osalta voidaan viitata Toiviaisen tutkimukseen »Toimitusjohtajan informaatiovelvollisuus», erityisesti sivuille 60–61. Toiviainen esittää, että toimitusjohtajalla on informaatiovelvollisuus myös yksittäistä hallituksen jäsentä kohtaan. Kun näin on, sitä varmemmin se on hallituksen puheenjohtajaa kohtaan. Yhdistyksissä ei ole tässä suhteessa eroa yhtiöihin nähden. Asia ei tosin ole ollut meillä erityisen arvioinnin kohteena.

paan asemaan vedoten tulla toimistoon antamaan käskyjä ja määräyksiä toimistoesimiehen ohitse. Tähän ei riitä se, että toiminnanjohtaja ja toimisto toimivat kaikissa oloissa hallituksen johdon ja valvonnan alaisena. Pelkkä puheenjohtaja-asema ei tuo puheenjohtajalle legitimaatiota toimia hallituksen nimissä ja esimiesasemaa käyttäen.[125]

> Yhdistysten sisäisten määräysten ohella järjestökulttuuri vaikuttaa siihen, mikä on hallituksen puheenjohtajan ja pysyvässä työsuhteessa olevan johtavan toimihenkilön keskinäinen asema. Niinpä puolueissa vallan keskukset olivat vielä 1950-luvulla yhtäältä puoluesihteerin johtama puoluetoimisto ja toisaalta eduskuntaryhmä. Puoluehallituksen puheenjohtajalla oli usein politiikan ulkopuolinen päätoimi, eikä hän aina edes tiennyt kovin hyvin, mitä puoluetoimistossa tapahtuu. Kun politiikasta on tullut päätoimi, puoluejohtajat ovat voineet käyttää enemmän aikaa puoluetoimiston työlle. Tämä on näkynyt sellaisessakin yksityiskohdassa, että puoluejohtajille on varattu suurten puolueiden puoluetoimistoissa työhuone. Puoluesihteeri on yhä yleensä puoluetoimiston esimies mutta toimii aikaisempaa enemmän työjuhtana ja konttoripäällikön valtuuksilla kuin suvereenina poliittisena johtajana.[126]
>
> Työnantajajärjestöissä on riippunut kulloisistakin henkilöistä, onko hallituksen puheenjohtaja osallistunut työmarkkinaneuvotteluihin. Yleensä hallituksen puheenjohtaja on tyytynyt siihen, että saa tarvittaessa tietoonsa, mitä neuvotteluissa tapahtuu.[127]

2.4. Puheenjohtajiston jäsenien toimivalta

Yhdistyksessä voi olla muita puheenjohtajaksi kutsuttavia kuin hallituksen puheenjohtaja. Valtuutettujen kokoukselle on mahdollista valita oma puheenjohtaja, samoin yhdistyksen kokoukselle. Erillisiä valtuutettujen puheenjohtajia on mm. eräissä puolueissa ja ammattiliitoissa. Yhdistyksen kokouk-

---

[125] Ks. kysymyksenasettelusta *Toiviainen* 1988 s. 149, jossa on tosin tyydytty kuvailuun ja sen selvittämiseen, miten tehtäväjaon tulisi sujua hyvin organisoidussa yhtiössä.

[126] Hallituksen puheenjohtajan ja johtavan työsopimussuhteisen toimihenkilön välinen suhde riippuu puolueissakin toimihenkilön valintatavasta. Puoluesihteerin asema hallituksen puheenjohtajaan nähden voi olla itsenäinen, jos hänet on valinnut sama taho (puoluekokous) kuin puoluejohtajankin. Vaikutuksensa voi olla silläkin, onko puoluesihteerin tehtävä pysyvä vai määräaikainen. Ks. näkökohdista yleisesti *Halila* 1991 s. 17, 80 ja 104–105.

[127] Ks. hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan toimivaltajaosta STK:ssa *Mansner* III s. 130–131 ja *Uimonen* s. 225–232. STK:ssa ei hallituksen puheenjohtaja ole osallistunut neuvotteluihin työmarkkina-asioista, vaan neuvotteluja on vetänyt toimitusjoh-

selle määräajaksi valittu puheenjohtaja on mm. Pykälä r.y:ssä.[128] Tällaisiin puheenjohtajuuksiin liittyy usein seremoniallisia tehtäviä, joilla ei ole kuitenkaan merkitystä toimivaltajaon kannalta.

Sääntödisponoinnein ei voida juuri määrätä erillisen kokouspuheenjohtajan asemasta. Asianomainen ei voi esimerkiksi vaikuttaa asemansa perusteella hallituksen ja sen puheenjohtajan ohitse kokousvalmisteluihin kuten siihen, mitä asioita sisällytetään kokouskutsuun. Säännöissä on sen sijaan mahdollista määrätä, saatetaanko tällainen puheenjohtaja poistaa tehtävästään kokoustilanteessa.[129]

Joidenkin yhdistysten säännöissä on määrätty erikseen valitulle yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen puheenjohtajalle velvollisuus huolehtia toiminnan laillisuuden valvonnasta. Yhdistyksissä niin kuin osakunnissakin saattaa olla myös inspehtori tai kuraattori, jolle on uskottu samoja tehtäviä.[130] Käytännössä kyseistä valvojatehtävää ei ole pidetty oikeudellisesti merkittävänä. Kuraattori, inspehtori tai (kokous)puheenjohtaja on edustuksellinen figuuri, jonka henkilöä, kontakteja ja asiantuntemusta yhdistyksen saatetaan ajatella hyödyntävän. Laillisuusvalvonta saattaa perustua siihen, että asianomaisella on oikeus kiinnittää hallituksen huomiota havaitsemiinsa seikkoihin. Tämä voi antaa aiheen jopa siihen, että hänelle myönnetään vastuuvapaus, ja jos se evätään, esitetään korvausvaatimus tahallisen tai tuottamuksellisen menettelyn johdosta syntyneestä vahingosta.

Yhdistyksen säännöissä tai yhdistyksessä muuten tehtävällä päätöksellä on toisinaan pyritty rakentamaan yhdistykselle puhemiehistöä, presidiumia, jolle uskotaan erilaisia tehtäviä. Kollektiivin kutsuminen johtoryhmäksi, puhemiehistöksi tai miksi tahansa ei muuta sitä, mitä edellä on esitetty valiokuntien toimivallasta. Merkitystä ei ole sillä, koostuuko kollektiivi hallituk-

---

taja. 1970-luvun loppuvuosina STK:n hallituksen puheenjohtajalle kaavailtiin eräissä teollisuuspiireissä aktiivisempaa roolia. Vertailukohta saatiin Ruotsista, jossa SAF:n hallituksen puheenjohtajan Curt Nicolinin tiedettiin uhraavan järjestölleen neljä päivää viikossa, niin kuin Uimonen em. julkaisussa mainitsee. Hanke kariutui, eikä esiin tullut lähemmin, miten se oli kenties suunniteltu toteutettavaksi. Hallituksen puheenjohtajalla oli kuitenkin jonkin aikaa työhuone STK:ssa.

[128] Erillinen puheenjohtaja on esim. HYY:ssä, joka on lainsäädäntötoimin järjestetty yhdistys. Niiden yhdistysten määrä on vähentynyt, joissa on erillinen (yhdistyksen kokouksen) puheenjohtaja. Vastaavasti on enemmän niitä yhdistyksiä, joissa on valtuutettujen puheenjohtaja.

[129] Ks. *Riitesuo* s. 226–227.

[130] Pykälä r.y:ssä on ollut vuodesta 1965 erillinen yhdistyksen puheenjohtaja sekä vuodesta 1948 (lukuun ottamatta vuosia 1972–1978) inspehtori. Ks. *Rytkönen* s. 58–59 ja 68–69.

sen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajista tai näiden lisäksi erillisestä (kokous)puheenjohtajasta vai hallituksen puheenjohtajiston (tai puheenjohtajan) ohella hallitukseen kuulumattomasta palkatusta johdosta. Ryhmälle on mahdollista antaa valmistelutehtäviä, seremoniallinen rooli ja edustustehtäviä. Yhdistyksen sisäisin määräyksin voidaan järjestää kullakin kohdealueella vastuunjako, josta syntyy sitä enemmän ongelmia, mitä laajemmasta presidiumista on kysymys.

Asetelmaa voidaan tarkastella käyttäen esimerkkinä Suomen Lakimiesliitossa 1970-luvulla vallinnutta tilannetta. Sääntöjen mukaan liitossa oli liiton puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä hallituksen puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa. Liiton puheenjohtajan sääntömääräisenä tehtävänä oli puheen johtaminen liittokokouksissa ja vastaavasti liiton varapuheenjohtajan liiton puheenjohtajan sijaisena toimiminen. Liiton hallituksen vuosittain tekemän päätöksen mukaan liiton puheenjohtaja vastasi yhdessä hallituksen puheenjohtajan kanssa oikeus- ja yhteiskuntapolitiikan päälinjoista.[131] Tällä tavoin ei kuitenkaan voitu sivuuttaa liiton edustuksellisia elimiä, liittokokousta ja hallitusta. Päätöstä ei näin käynyt soveltaminen ja tulkitseminen niin, että puheenjohtajat olisivat olleet toimivaltaisia keskeisessä linjanvedossa ja että edustukselliset elimet olisivat voineet ottaa kantaa vain yksittäisiin kysymyksiin.

Toimivaltajakoonkin ulottuvan numerus clausus -periaatteen mukaan ei näin yleisissäkään asioissa voida perustaa päätöksentekoa varten päätöksentekoelintä, jota ei tunneta laissa tai jonka tueksi ei ole esittää riittäviä doktrinäärisiä perusteita. Em. hallituksen päätös voidaan ymmärtää oikeudellisesti kestävällä tavalla niin, että liiton sisällä on määrätty, keillä on oikeus esittää liiton nimissä edustuksellisissa elimissä tehdyt päätökset ja kannanotot huomioon ottaen lausuntoja niistäkin asioista, joissa ei ole nimenomaisia kannanmäärityksiä. Näin esitetyt lausunnot eivät kuitenkaan merkitse sitä, ettei edustuksellisilla elimillä olisi mahdollisuus määrittää vapaasti kantaansa esille tulleisiin oikeus- ja yhteiskuntapolitiikan kysymyksiin.

Lakimiesliiton hallituksessa päätettiin 1970-luvulla myös hallituksen varapuheenjohtajien vastuualueista. Toisen vastuualueeksi määrättiin edunvalvonta ja toisen koulutustoiminta. Käytännössä tämä tarkoitti lisäksi sitä, että toinen varapuheenjohtajista valittiin palkkavaliokunnan puheenjohtajaksi ja toinen koulutuskeskuksen johtoryhmän (koulutusvaliokunnan) jäseneksi. Tälläkin tavoin saatetaan määrätä valmistelua koskevista vastuualueista, kun päätökset eivät ole ristiriidassa yhdistyksen sääntöjen kanssa. Samoin on

[131] Ks. esim. LMU 2/1976 s. 25–26.

mahdollista osoittaa ne kohdealueet, joihin puheenjohtajistoon kuuluvien toivotaan keskittyvän. Itsenäistä päätösvaltaa ei kuitenkaan voida antaa puheenjohtajistossa sektorivastuussa oleville sen enempää kuin yksittäisille luottamus- ja toimihenkilöille yleensäkään.

> Suomi-Neuvostoliitto-Seura on yhdistys, jonka säännöissäkin on käytetty ilmaisua puhemiehistö. Siihen kuuluivat puheenjohtaja, viidestä seitsemään varapuheenjohtajaa sekä pääsihteeri; keskusjohtokunta (hallitus) oli oikeutettu valtuuttamaan sen tekemään esityksiä seuraa koskevissa asioissa. Keskusjohtokunnan tehtäviin kuului puolestaan puhemiehistön valvominen. Valvonnan korostamisella ei voida tässäkään tapauksessa vaikuttaa toimivaltaan: valtuudet eivät lisäänny, vaikka alleviivataan kontrollia. Tämän mukaisesti puhemiehistö ei voi päättää esim. yhdistyksen kokouksen kokouskutsuun sisällytettävistä asioista.

C Toimihenkilöiden ja virkailijoiden toimivalta

1. Johtavan toimihenkilön toimivalta

1.1. Kiinnekohtien hakemista

Yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan selvittäminen ei ole helppoa kiinnekohtien vähäisyyden vuoksi. Toisin on laita osakeyhtiöoikeudessa. OYL:ssä on säännelty toimitusjohtajan asemaa verrattain selkeästi joskin yleisluonteisesti. OYL 8:6.1:n mukaan toimitusjohtajan on hoidettava yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Toimiin, jotka yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen ovat epätavallisia ja laajakantoisia, toimitusjohtaja saa ryhtyä kyseisen lainkohdan mukaan vain, mikäli hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivallan määräytymisestä on referoituun lainkohtaan ja sen esitöihin perustuva edustavahko oikeuskäytäntö sekä nyttemmin laaja oikeuskirjallisuus. Kiinnekohtia saadaan runsaasti myös säädöspohjaltaan samansisältöisestä ulkomaan oikeudesta.[132]

---

[132] Tässä yhteydessä voidaan viitata Toiviaisen väitöskirjatutkimuksessa osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivallasta esitettyyn (*Toiviainen* 1992 s. 315–374) ja siteerata hyväksyvästi sitä Toiviaisen arviota, ettei osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivaltaa voida esittää tyhjentävästi.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä yhdistyksessä mahdollisesti olevan johtavan toimihenkilön toimivallasta. Lain esitöissä ei ole aivan suoraan kerrottu, mistä tämä johtuu. Nimenomaisesti on tosin mainittu, ettei yhdistyksen toimihenkilöillä toisin kuin osakeyhtiön toimitusjohtajalla ole automaattista oikeutta edustaa yhteisöä.[133] Tällaisesta oikeudesta ei ole haluttu säätää laissa. Lain yleisperusteluissa on puolestaan esitetty, ettei osakeyhtiölakia otettu järjestö- ja yritystoiminnan erilaisuuden vuoksi säädösvalmistelun esikuvaksi.[134] Tämän vuoksi ei yhdistyslaissa haluttu mahdollistaa yhdistyksen organisoimista liiketoimintayksikön tavoin.

Lainuudistukselle tunnusomainen konservatiivisuus näkyi (tässäkin) siinä, ettei haluttu luopua jäsenistökeskeisen yhdistystoiminnan ideaalista. Huomattavana syynä omaksuttuun sääntelemättömyyteen oli myös järjestöjen erilaisuus. Olisi ollut vaikea sovitella erilaisia järjestötarpeita ja toimintakulttuureja järjestötoiminnan yleisjohtamista koskeviin säännöksiin.[135] Liiketoiminnan päätöksenteon jakaminen strategiseen ja operatiiviseen on osakeyhtiölaissa helpompaa kuin aatteellisen toiminnan vaatimien toimenpiteiden sääntely olisi yhdistyslaissa kirjavaa järjestökenttää varten.

Oli sinänsä realistista lähteä siitä, että yhdistykset saavat itse päättää, millaiseksi mahdollisen johtavan toimihenkilön tehtävänkuva määrätään. Yhdistyslakikomitean mietinnössä on annettu tätä varten muutamia yleisluonteisia ja oikeastaan itsestäänselviä osviittoja. Ensiksikin on mainittu, mikä ero on toimihenkilön toimi- ja edustusvallalla ja millaisiin seikkoihin nämä perustuvat. Toimihenkilön toimivallasta on lisäksi kerrottu voitavan määrätä mm. säännöissä. Samalla on lausuttu, että tälläkään tavoin ei ole mahdollista siirtää toimivalle johdolle hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Lopuksi on huomautettu siitä, että palkatun johdon merkitys on monissa yhdistyksissä huomattava erityisesti päätösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa.[136] Näin on pyritty välttämään sen vaikutelman antamista, että sääntelyn perustana oleva käsitys järjestöelämästä olisi todellisuudelle vieras. Oikeudellisen päättelyn kannalta on huomionarvoinen sen lausuminen, mitä toimihenkilön asemasta ei voida määrätä säännöissäkään. Tämän perusteella saatetaan näet katsoa, että komiteanmietinnön mukaan ei sinänsä ole estettä määrätä toimihenkilön asemasta säännöissä, kunhan vakiintunutta toimivaltajako-oppia ei rikota.

---

[133] Ks. KM 1984:1 s. 257. Ilmaisu toimihenkilö on laissa (YhdL) esteellisyyttä koskevassa 37 §:ssä ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa 39 §:ssä. Tämän myötä on laissa tunnustettu, että yhdistyksessä voi olla toimihenkilöitä. Ks. HE 1988:64 s. 61–62.

[134] Ks. KM 1984:1 s. 102. Tämäkään asia ei ollut esillä hallituksen esityksessä.

[135] Ks. taustanäkökohdista esim. *Halila* DL 1986 s. 376–378.

[136] Ks. KM 1984:1 s. 257.

Lain säännösten puuttuminen ja tästäkin johtuva esitöissä olevien niukkojen lausumien vähäinen merkitys eivät ole ainoita yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan määräytymistä koskevia ongelmia. Juuri tällaisessa sääntelemättömässä tilanteessahan olisi oikeuskäytännöllä huomattava merkitys. Oikeuskäytäntöä ei asiasta kuitenkaan ole. Tämä vaikuttaa myös siihen, millainen oikeuslähdeopillinen ja muu arvo saatetaan antaa johtavan toimihenkilön asemaa koskeville yhdistysten sääntömääräyksille.

Monien yhdistysten säännöissä on määrätty Suomessa pitkään johtavan toimihenkilön asemasta. Vuosien varrella tästä määrääminen on lisääntynyt, kun järjestöjen ammattimaisen johtamisen tarve on pyritty tunnustamaan myös sääntötasoisesti. Sääntöjen sisältö on silti (yhä) kirjava: toisinaan on tyydytty siksi yleisluonteisiin toimenkuvauksiin, ettei todellisista disponoinneista voi oikeastaan puhua, ja toisinaan on – erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen säännöissä – luetteloitu tehtäviä hyvinkin seikkaperäisesti. Johtavan toimihenkilön asemaa ei ole yleensä määritelty sääntöjä tarkemmin mahdollisessa työsopimuksessa.[137] Sen sijaan sääntöjä alemmanasteisissa määräyksissä on toisinaan paljonkin yksityiskohtia johtavan toimihenkilön valtuuksista erityisesti taloushallinnossa.

Yhdistyslakikomitean ohimennen lausutusta ja osin tulkinnanvaraisesta kannanmäärityksestä huolimatta ei ole aivan ongelmatonta, voidaanko yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallasta määrätä yhdistyksen säännöissä. Asetelma on sama kuin valiokuntienkin toimivallan määräytymisessä: hallitus ei voi tällöin sille kuuluvasta vastuusta huolimatta vaikuttaa johtavan toimihenkilön tehtävänkuvaan ja valtuuksiin. Vakiintuneen käytännön ohella saatetaan tässäkin viitata hallituksen hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta johtuviin vaikutusmahdollisuuksiin. Tämäntyyppisessä asiassa on sitä paitsi myös jäsenten tai valtuutettujen saatava vaikuttaa yhdistyksen perusorganisaation muotoutumiseen. Hierarkiataso ei ole asiassa sikäli pulmallinen, ettei johtavalle toimihenkilölle voida antaa yhdistyksessä tehtäviä, joista voitaisiin määrätä vain säännöissä. Mikään johtavalle toimihenkilölle määrättävissä oleva tehtävä ei näin vaadi sääntötasoista disponointia.[138]

---

[137] Tässä tilanteessa on asetelma sama kuin hallituksen puheenjohtajaa koskevan työsopimuksen tekemisessä: toiminnanjohtajan toimivallasta ei voida määrätä esim. sellaisessa työsopimuksessa, jonka tekee yhdistyksen puolesta asemavaltuutuksen turvin hallituksen puheenjohtaja. Hallituksen tulee voida kollektiivina vaikuttaa asiaan. Poikkeuksellisesti voidaan kuitenkin hyväksyä se, että hallitus delegoi työsopimuksen tekemisen työvaliokunnalle.

[138] Johtavan toimihenkilön tehtävistä on määrätty yhdistyksen säännöissä, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöksellä vahvistetussa johtosäännössä taikka halli-

Johtavaa toimihenkilöä koskevat yhdistysten sääntöjen määräykset ilmentävät tehokkaasti voimassa olevaa yhdistysoikeutta mutta kuitenkin vähäisemmässä määrin kuin esim. yhtäältä yhdistyksen jäsenten ja valtuutettujen ja toisaalta hallituksen välisen toimivaltajaon osalta. Tällä kohdealueellahan ei ole tarvinnut määrätä säännöissä mitään eli asetelma on päinvastainen kuin tarkasteltavana olevalla vertailualueella. Säännöt kertovat vain osan järjestötodellisuudesta, eikä niiden normatiivista sisältöä ole testattu osaksikaan auktoritatiivisilla tuomioistuinratkaisuilla. Sääntömääräykset ovat lisäksi paljolti siksi yleisluonteisia, että vasta niiden sovelletuksi tuleminen järjestöissä kertoo järjestötodellisuudesta ja kenties siitäkin, mitä säännöillä on tavoiteltu.

Osakeyhtiön toimitusjohtajaa koskeva lainoppi on runsas ja monivivahteinen. Houkutus sen hyödyntämiseen norminälän tyydyttämiseksi yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan määrittämistä varten voi siksi olla suuri. Tähän vaikuttaa myös toisinaan ilmenevä halu voida johtaa järjestöä yrityksen tavoin. Useat seikat antavat kuitenkin aiheen varovaisuuteen. Kysymys on siitä, missä määrin yleisistä seikoista kuten hallituksen ja toimitusjohtajan välisestä toimivaltajaosta on saatavissa osakeyhtiöoikeudellisia analogioita ja missä määrin yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivalta on mahdollista rakentaa samanlaiseksi kuin osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivalta.

> Paitsi yhdistyksen toimihenkilöillä myös erityisesti yritystoiminnan piirissä vaikuttavilla yhdistyksen luottamushenkilöillä on ollut pyrkimyksiä omaksua yritysmaailman johto-organisaatioita järjestöihin. Tämä on näkynyt siinäkin, että johtavaa toimihenkilöä kutsutaan aikaisempaa enemmän säännöissä toimitusjohtajaksi eikä esim. toiminnanjohtajaksi tai pääsihteeriksi. Toimivaltajakoon nimityksillä ei ole vaikutusta, mutta nimikkeet ilmentävät järjestön tavoitetta johtavan toimihenkilön aseman määrityksessä. Varsinkin elinkeinoelämän järjestöissä on toisinaan vahvana ajatus järjestöjen johtamisesta toimistovetoisesti jäsenyritysten tavoin. Yhdistysten ero kaupallisiin yrityksiin on kuitenkin mm. siinä, ettei toimihenkilöiden tehtäviin kuulu oikeustointen tekeminen samassa määrin kuin yrityksissä.

---

tuksen tekemin päätöksin. Ratkaisu on riippunut käytännössä siitä, millä tavoin asianomainen henkilö on valittu tehtäväänsä. Osakeyhtiöissä toimivaltajako määräytyy sikäli lakiperusteisesti eri tavoin kuin yhdistyksissä, että yhtiökokous voi vaikuttaa toimitusjohtajan tehtäviin vain yhtiöjärjestysmääräyksin eikä hallintoneuvostolla ole asiassa toimivaltaa lainkaan. Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 81 ja *Toiviainen* 1992 s. 230 ss. sekä 428 ss. Yhdistyksissä ei hallituksen yläpuolella olevan tason mahdollisuuksia vaikuttaa toimitusjohtajan tehtäväasemaan ja toimivaltaan ole rajoitettu, mikä ei – kuten sanottu – ole aivan ongelmatonta.

Yhdistyslaissa ei ole omaksuttu sitä osakeyhtiöoikeudellista sääntelymallia, jonka mukaan johtava toimihenkilö vastaa operatiivisesta johtamisesta eli juoksevasta hallinnosta. Yhdistystoiminnassakin on silti mahdollista tehdä ero juoksevan hallinnon ja epätavallisten tointen välillä, niin kuin yritystoimintaa varten on tehty osakeyhtiölaissa. Tätä jakoa voidaan myös hyödyntää toimivaltajaossa samaan tapaan kuin hallituksen ja sitä ylemmän tason toimivaltajaossa ratkaisujen kantavuuden osalta. Erottelulla ei kuitenkaan ole samaa merkitystä aatteellisessa ja taloudellisessa toiminnassa, vaikka myös yhtäläisyyksiä on havaittavissa.

Osakeyhtiöoikeudessa on esitetty, ettei toimitusjohtajalle kuuluvaan juoksevaan hallintoon saateta lukea päättämistä toimintaperiaatteiden muuttamisesta, toiminnan kehittämisestä, merkittävistä investoinneista, pitkävaikutteisista menoista, yli vuoden toimintasuunnitelmasta tai organisaation olennaisesta muuttamisesta.[139] Yhdistyksissä ei johtavalle toimihenkilölle voida antaa toimivaltaa ainakaan näin merkittävissä asioissa eikä niihin rinnastettavissa aatteellisen toiminnan kysymyksissä. Osakeyhtiölaissa on toimitusjohtajalle annettu toimivalta, jota tällä ei muuten olisi.[140] Yhdistyslaissa ei ole vastaavaa järjestelyä. Siinä on päinvastoin operoitu sillä, että pelkästään hallitus on yhdistyksen asioita hoitava orgaani. Siksi osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivalta on yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan ehdoton yläraja. Tutkimuksessa on vertailuja tehtäessä olennaista se, kuinka lähelle tätä toimivaltaa yhdistyksissä saatetaan yltää ja millaisia järjestelyjä tämä vaatii.

Yhdistyksen liiketoiminta voi olla perusluonteeltaan samanlaista kuin osakeyhtiöiden liiketoiminta. Silti ei yhdistyslaista eikä sen esitöistä saa tukea sille käsitykselle, että yhdistys voitaisiin liiketoiminnan osalta organisoida osakeyhtiön tavoin toimitusjohtajankaan valtuuksien osalta.[141] Tälläkin kohdealueella joudutaan kohta kohdalta arvioimaan, miten toimihenkilön asema saattaa määräytyä. Järjestökäytäntö ei puhu sen puolesta, että johtavan toimihenkilön tai taloudesta vastaavan muun toimihenkilön asema olisi

---

[139] Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 319. Ks. myös *Toiviainen* 1988 s. 235–237. Kun kysymys on yleisistä luonnehdinnoista, teksteissä olevia eroja saatetaan pitää sanonnallisina.

[140] Ks. esim. *Aro* 1978 s. 144–146. Jo ennen nykyistä lakia toimitusjohtajan asema perustui legaalinormeihin (VOYL 34.2 §).

[141] Luonteva asiayhteys näiden kysymysten tarkastelulle olisivat olleet yhdistyksen liiketoimintaa koskevien YhdL 2 §:n ja 5 §:n perusteluosat. Niidenkään yhteydessä ei paneuduttu liiketoiminnan harjoittamisen mahdollisesti yhdistyksen organisaatiolle asettamiin vaatimuksiin.

liiketoiminnassa erityisen itsenäinen. Toimintoja on näet pyritty yhtiöittämään ei vain verotussyistä vaan organisaatiotarpeiden vuoksi. Yritykselle tunnusomaista organisaatiota ei ole katsottu voitavan rakentaa yhdistyksen sisään ainakaan tällaisissa tilanteissa. Toimivalle johdolle on sitä paitsi saatettu antaa aatteellisessa toiminnassa itsenäisempi rooli kuin liiketoiminnassa. Syynä on voinut olla mm. se, että yhdistyksen liiketoiminnalla on laaja-alaisempia ja spesifisempiä tavoitteita kuin yhtiöissä. Jos liiketoiminnalla ei niinkään pyritä keräämään varoja yhdistykselle vaan palvelujen tuottamiseen jäsenistölle, on ymmärrettävää, että yhdistyksen luottamusmiesjohto haluaa pitää ohjat käsissään.[142]

Osakeyhtiöoikeudessa käyty keskustelu yhtiön toimitusjohtajan orgaaniasemasta on levinnyt monille kohdealueille kuten sillekin, mitä tämä merkitsee toimitusjohtajan toimivallan kannalta. Tuomioistuinratkaisuissa on nimenomaisestikin mainittu toimitusjohtajan olevan yhtiön orgaani, ja näin on saatettu alleviivata tämän aseman itsenäisyyttä.[143] Konkreettisissa tilannearvioinneissa ei kuitenkaan voida rakentaa kovin paljon sen varaan, että yhtiön toimitusjohtaja on itsenäinen orgaani. Yhdistyksessä johtava toimihenkilö ei ole orgaani; säännöissäkään ei asianomaiselle voida rakentaa toimielinasemaa. Ero osakeyhtiöoikeuteen on tietenkin siinä, ettei yhdistyksen toiminnanjohtajaa ole mahdollista luonnehtia päätöksentekoelimeksi tai päätöksentekijäksi yhdistysoikeudellisessa kielenkäytössä. Yhdistyksen toimitusjohtajan toimivalta määräytyy kuitenkin kaikessa olennaisessa muulla tavoin kuin sen myötä, onko tämä toimielin toisin kuin osakeyhtiöissä. Ratkaisevaa on yleisten yhdistysoikeudellisten toimivaltajakoperiaatteiden sisältö ja tämän osana se, mitä yhdistyksissä on voitu asiasta määrätä.

Osakeyhtiöoikeudessa on selkeämmät rajat kuin yhdistysoikeudessa siinä, missä määrin johtavan toimihenkilön toimivallasta on mahdollista disponoida yhteisön sisäisesti. Yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan välisestä toimivaltajaosta määrääminen on tosin legaalinormeista huolimatta melko epävarmalla pohjalla yksittäistapauksia ajatellen. On korostettu, ettei hallituksen eikä toimitusjohtajankaan asemaa saa tehdä epäitsenäiseksi tai lain yleisistä säännöksistä olennaisesti poikkeavaksi.[144]

---

[142] Ks. yhdistyksen liiketoiminnan eri tavoitteista *Halila – Tarasti* s. 61 ss.

[143] Ks. esim. KKO 1986 II 40, jossa on kysymys osakeyhtiön toimitusjohtajan statuksesta yhtiössä, kun tämä ei ollut toimielimenä johdon ja valvonnan alaisena. Ratkaisu ei näin koskenut suoraan toimielinaseman vaikutusta toimivaltaan. Ks. tämän ja muiden samantyyppisten ratkaisujen johdosta *Toiviainen* 1992 s. 248–249.

[144] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 238 ss.

Yhdistyksissä ei ole mitään perus- tai normaalitasoa, joka olisi perustana johtavan toimihenkilön toimivallasta määräämiselle. Toiminnanjohtajan toimivalta voidaan määrätä miten vaatimattomaksi tahansa. Isoakin esikuntaa johtavan toiminnanjohtajan toimivalta voi rajoittua asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon, jolloin varsinaiseen päätöksentekoon tarvitaan hallituksen tai sen työvaliokunnan ratkaisu. Toiselta puolen toiminnanjohtajan toimivalta voi olla hieman samalla tavoin kuin yhdistyksen valiokunnankin laveampi, kuin sen on doktriinissa esitetty olevan. Oikeudellisestikin vaikuttavina perusteina saatetaan esittää asialle järjestelymahdollisuuden vakiintuneisuus ja käytännön tarpeet.

Eri toimialoilla vaikuttavien yhdistysten piirissä on paljonkin kiinnekohtia siihen, millainen on tietynsuuruisen yhdistyksen johtavan toimihenkilön edustusvalta. Kolmannen miehen selonottovelvollisuuteen vaikuttavat kuitenkin tässäkin tapauksessa monet yksityiskohdat, ja vasta niiden myötä saatetaan piirtää edustusvallan rajoja. Toimivallassa ei sen sijaan ole tällaista säännönmukaisuutta. Perehdyttäessä yhdistysten sääntöihin, sääntöjä alemmanasteisiin määräyksiin ja ennen kaikkea sisäisiin käytäntöihin havaitaan yllättävänkin suuria eroja.[145] Tilanne ei sitä paitsi säily yhdistyksessä aina staattisena, vaan muutoksia tapahtuu mm. henkilökokoonpanon vaihtumisen myötä.

> Taxelliin viitaten on muistutettava siitä, ettei yhdistyksissäkään hallituksen ja johtavan toimihenkilön voimatasapaino perustu vain oikeudellisiin seikkoihin.[146] Toimihenkilö voi olla käyttämättä valtuuksiaan tai hän saattaa saada johtavan roolin yhdistyksessä joko hallituksen päätösten tai hiljaisen hyväksymisen myötä. Hallitus voi sitä paitsi yhdistyksissäkin valtuuttaa toimihenkilön pitkäaikaisella mandaatilla suorittamaan toimia, joihin tämän toimivalta ei muuten ylety.[147] Tällaiset seikat jäävät esillä olevan tarkastelun ulkopuolelle siltä osin kuin järjestelyjä ei ole tarkoitettukaan normatiivisesti hyväksyttäviksi.

Samalla tavoin kuin yhdistysoikeudellisessa toimivaltajaossa muutenkin on johtavan toimihenkilön toimivaltaa pidettävä yleisesti ottaen sitovana sen

---

[145] Osakeyhtiöoikeudellisessakin kirjallisuudessa on muistutettu siitä, että toimitusjohtajan toimivalta määräytyy paljolti asianomaisessa yhtiössä tapahtuneiden disponointien ja vallitsevan käytännön myötä. Ks. esim. *Aro* 1978 s. 145 ja *Koski – af Schultén* I s. 318. Ero yhdistyksiin on kirjallisuudenkin valossa siinä, että yhtiön toimitusjohtajalla on tietty (itsenäinen) perustoimivalta. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 238–242 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[146] Ks. *Taxell* 1983 s. 73.

[147] Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 327.

suhteessa yhdistyksen muiden toimijoiden toimivaltaan. Hallituksen ylemmänasteisuus suhteessa toimihenkilöön ei näin ole sellaisenaan perustana sille, että hallitus voisi pidättää ratkaisuvaltaa itselleen tai määrätä ohjeissaan sitovasti, miten toimihenkilön on toimittava. Hallituksen mahdollisuus vaikuttaa ylemmänasteisuutensa perusteella johtavan toimihenkilön toimiin on kuitenkin toimivaltajakoon merkittävästi vaikuttava seikka, jonka hahmottamisessa on yhdistysoikeudellisten kiinnekohtien vähäisyyden vuoksi aiheellista hakea osakeyhtiöoikeudellisia vertailukohtia.

Toiviainen on pitänyt virheellisenä sitä, että osakeyhtiön toimitusjohtajan on pohjoismaisessa kirjallisuudessa sanottu olevan sekä itsenäinen että hallituksen alainen.[148] Lausuma vaikuttaakin ristiriitaiselta, mutta toiselta puolen varsinaisessa oikeuskirjallisuudessa ei ole väitettykään hallituksen ja toimitusjohtajan välisen toimivaltajaon tyhjentyvän hierarkkisuutta ja itsenäisyyttä koskeviin yleismainintoihin. Toimitusjohtajan asema on sikäli epäitsenäinen, että hänelle voidaan antaa sitovia ohjeita juoksevan hallinnon hoitamista varten.[149]

Kirjallisuudessa on katsottu, että osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivalta syrjäytyy, jos hallitus ottaa asian ratkaistavakseen.[150] Tämä on tavallaan hallituksen käytössä oleva instrumentti sen varalta, ettei toimitusjohtaja piittaa hänelle annetuista ohjeista. Toiselta puolen on esitetty, ettei toimitusjohtajan asemaa saa rajoittaa niin, ettei tämä kykene vastaamaan yhtiön juoksevasta hallinnosta.[151] Yleisellä tasolla ei kuitenkaan näytä olevan mahdollista sanoa, missä itsenäisyyden ja epäitsenäisyyden raja kulkee. Osakeyhtiöissä voidaan vasta käytännön tilanteiden myötä osoittaa linjaa toimitusjohtajan itsenäisyydessä suhteessa hallituksen mahdollisuuteen antaa ohjeita. Tämä koskee niin toimi- kuin edustusvaltaakin.

Yhdistyksissä johtavalla toimihenkilöllä ei voine olla itsenäisempää asemaa kuin toimitusjohtajalla osakeyhtiössä hallituksen ohjeidenantoon nähden. Tässäkin vaikuttaa se, että hallituksen statusta yhteisön asioiden hoitajana ei ole jaettu laissa minkään toimihenkilön kanssa. Yhdistysrekisteriviranomainen on varsin usein joskaan ei aivan systemaattisesti vaatinut sääntöihin sisällytettäväksi mainintaa siitä, että johtava toimihenkilö on hallituksen

---

[148] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 248.

[149] Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 80 ja *Aro* 1978 s. 151. Toiviaisen kritiikki on tässä sikäli osoitteetonta, ettei hän ole eritellyt alaviitteessä mainitsemiensa kirjoittajien tekstejä eli sitä, mitä kukin on oikeastaan lausunut.

[150] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 328.

[151] Ks. esim. HE 1977:27 s. 52 ja *Koski – af Schultén* I s. 328.

johdon ja valvonnan alainen tai velvollinen noudattamaan hallituksen ohjeita.[152] Toimihenkilön asema ei kuitenkaan voi muuttua, vaikkei tällaista yleistä lausumaa säännöissä olisikaan. Kysymyksessä ei ole tilanne, josta disponoimalla olisi mahdollista rakentaa normaalista olennaisesti poikkeava toimivaltajako.

Yhdistyksen hallitus voi eri tavoin antaa ohjeita johtavalle toimihenkilölle ja vaikuttaa muutenkin tämän toimintamahdollisuuksiin. Ohjeet voivat olla yleisiä tai yksityiskohtaisia. Hallituksella on myös mahdollisuus vaikuttaa toimihenkilön ratkaisuihin asettamalla tämän nauttima luottamus kysymyksenalaiseksi.

Yhdistyksissä niin kuin osakeyhtiöissäkin näyttää hallituksella olevan mahdollisuus ottaa ratkaistavakseen johtavalle toimihenkilölle yleisesti ottaen kuuluvia asioita. Jos johtavalle toimihenkilölle on annettu yhdistyksen sisäisin määräyksin merkittävässä määrin ratkaisuvaltaa, ei määräyksiä muuttamatta voitane kaventaa asianomaisen toimivaltaa ottamalla systemaattisesti ratkaisuvaltaa yksittäisissä kysymyksissä hallitukselle. Toiminnanjohtajalle on saatettu uskoa yhdistyksen sisäisin määräyksin – kuten säännöissä – ratkaisuvalta sellaisessa konkreettisessa kysymyksessä, jossa se voikin hyväksyttävästi kuulua toimihenkilölle. Hallitus ei saa toimivaltajaon sitovuuden periaatteen vuoksi tällöin sivuuttaa johtavaa toimihenkilöä. Esimerkkinä voidaan mainita toimihenkilön valinta.

Yhdistyksen säännöissä voidaan ilman epäilyjä antaa toiminnanjohtajalle oikeus valita itselleen sihteeri. Tällaista oikeutta voidaan puoltaa asian vähäisellä merkityksellä ja hieman samantyyppisillä työhygieenisillä ja tehokkuussyillä kuin yhtiöissäkin: jos toiminnanjohtajalta vaaditaan tulosvastuuta – mitä sillä tässä ymmärrettäneenkin – on perusteltua antaa hänelle oikeus valita (tekninen) avustaja. Hallitus ei voi erimielisyyden synnyttyäkään pidättää toiminnanjohtajalle konkreettisesti määrättyä ratkaisuvaltaa itselleen, eikä se voi antaa sellaisia ohjeitakaan, jotka olennaisesti kaventaisivat valintamahdollisuuksia. Ellei säännöistä tai muista yhdistyksen sisäisistä määräyksistä muuta johdu, hallituksella on kuitenkin mahdollisuus lakkauttaa kysymyksessä oleva vakanssi ja tällä tavoin vaikuttaa asiaan.

OYL 8:6.1:n mukaan osakeyhtiön toimitusjohtaja voi ryhtyä myös yhtiön kannalta epätavallisiin tai laajakantoisiin toimiin, jos hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiölle olennaista haittaa.[153] Yhdistys-

---

[152] LAL saatetaan mainita esimerkkinä yhdistyksestä, jonka säännöissä ei ole mainittu toimitusjohtajan olevan hallituksen johdon ja valvonnan alainen.

[153] Ks. referoidun lainkohdan johdosta *Toiviainen* 1992 s. 249–263 ja 280 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Koski – af Schultén* I s. 327–328.

laissa ei ole tällaista säännöstä; laissahan ei ole yleensäkään säännöksiä toimihenkilöiden toimivallasta. Yhdistyslaissa ei ole muutenkaan säännelty kiireellisten tilanteiden vaatimaa päätöksentekoa. Laissa ei liioin ole operoitu yhdistyksen edun vaikutuksella toimivaltajakoon tai päätöksentekoon. Myöskään yhdistysoikeusdoktriinissa ei ole ollut esillä sitä, voisivatko toimihenkilöiden valtuudet poiketa tavanomaisesta kiireellisten tapausten ja yhteisön edun vuoksi. Tähän on saattanut vaikuttaa se, ettei asiasta ole tuomioistuinratkaisuja eikä edes arvioitavaksi tullutta järjestökäytäntöä. Esillä olevan tilanteenkin kannalta on huomionarvoinen yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välistä toimivaltajakoa koskenut KKO:n ratkaisu 1985 II 79, jossa ei rakennettu argumentointia toimenpiteen kiireellisyyden varaan.

Esitetyn perusteella ei yhdistysoikeudelliseen toimivaltajakoon näy olevan vaikeuksitta sovitettavissa johtavan toimihenkilön kiireellisyydestä johtuvaa toimivallan lavennusta. Hallitus voi valtuuttaa toiminnanjohtajan kiireellisiä toimia varten samaan tapaan, kuin yhtiöissä on mahdollista menetellä OYL 8:6.1:ssä säädetyllä tavalla. Toimihenkilön ja hallituksen välille saatetaan niin ikään järjestää samanlainen pysyvä kiireellisten tilanteiden reagoimisen rakennelma kuin hallituksen ja valiokuntien välille. Toimihenkilö voi sen myötä omalla vastuullaan todeta tietyn toimen kiireelliseksi ja viedä ratkaisunsa aikanaan hallitukseen. Vaikka näin ei olisi tehtykään, joutuu toiminnanjohtaja joskus ylittämään toimivaltansa ja hankkimaan toimilleen jälkikäteen hallituksen hyväksymisen.

Syynä erilaiseen järjestelyyn yhdistys- ja osakeyhtiölaeissa on ilmeisesti tässäkin se, ettei aatteellisen toiminnan ole katsottu edellyttävän yhtä nopeaa reagointia kuin liiketoiminnan. Tämä asia ei tullut esille yhdistyslakikomiteassa, mutta lainvalmistelussa pyrittiin välttämään sen vaikutelman syntymistä, että yhdistyksiä saatettaisiin organisoida toimistokeskeisesti. Väärässä ei oltukaan siinä mielissä luultavasti käyneessä ajatuksessa, että yhdistyksille jää kuitenkin keinoja toimia myös yllättävissä tilanteissa. Liiketoimintaa varten sellaiset voivat olla hyvinkin tarpeellisia. Osakekauppojen vaatima kiireellisyys tai jokin muu vastaava seikka ei anna aihetta vakiintuneesta toimivaltajaosta luopumiseen. Yhdistyksen sisäisin järjestelyin ei tällaisissakaan asioissa ole mahdollista siirtää toimihenkilölle muuten kuin nimenomaisella valtuutuksella toimivaltaa, jonka on oltava yleisten toimivaltajakosääntöjen mukaan vähintään hallitustasolla.

Osakeyhtiöissä on toisinaan operoitu konsernijohtajan käsitteellä. Tämä onkin perusteltua konsernirakenteen ja sitä koskevan sääntelyn vuoksi.[154]

---

[154] Ks. esim. *Toiviainen* 1992 s. 149–150 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

Yhdistyksissäkin näkyy havitellun vastaavanlaista järjestelyä: keskusjärjestön toimitusjohtaja (tai päätoiminen hallituksen puheenjohtaja) pyrkii johtavaan asemaan koko »yhdistysperheessä» riippumatta siitä, ovatko kysymyksessä olevat yhdistykset keskus- tai ydinjärjestön jäseniä. Tämän johdosta saatetaan huomauttaa, että kussakin yhdistyksessä toimeenpanovaltaakin käyttää yhdistyksen oma johtava toimihenkilö tosin liittosuhteita koskevien sääntöjen ja periaatteiden modifioimalla tavalla. Tämän ohitse ei »konsernijohtajuutta» saateta rakentaa. Eri asia on, että keskeisen järjestön toimitusjohtaja on ehkä esimiesasemassa toisen yhdistyksen johtavaan toimihenkilöön nähden. Ydinjärjestön toimihenkilöthän saattavat olla johtavia toimihenkilöitä ydinjärjestön tiloissa toimivissa yhdistyksissä. Esimiesaseman myötä ei kuitenkaan ole mahdollista puuttua kyseisen yhdistyksen sisäisiin asioihin, vaikka alaisen ajankäyttöä ja toimintatapaa voidaan muuten määrätä tehokkaasti.[155]

1.2. Toimivallan tarkempi määräytyminen

Yhdistyksen johtavalle toimihenkilölle määrätyt valmistelu-, täytäntöönpano- ja yleiset hallinnoimistehtävät ovat toimivaltajaon kannalta yleisesti ottaen ongelmattomia. Niin kuin yhdistyslakikomitean mietinnössäkin on mainittu, palkatulla johdolla on voinut olla tällä kohdealueella merkittävä rooli.[156] Havainto on paitsi empiirinen myös normatiivinen. Kun kyse ei ole ratkaisuvallasta, toiminnanjohtajalle ja tämän johtamalle toimistolle voidaan uskoa laajalti tehtäviä. Yhdistysten säännöissä on toisinaan ollut yksityiskohtaisia määräyksiä toiminnanjohtajalle kuuluvasta velvollisuudesta huolehtia yhdistyksen varoista ja kirjanpidosta, jäsenluettelon pitämisestä, yhteydenpidosta viranomaisiin ja muihin kontaktitahoihin, kirjeenvaihdosta ja tiedotuksesta huolehtimisesta jne.[157] Näissä määrityksissä ei ole kysymys tehtävistä ja toimista, jotka olisi pidätettävä hallitustasolle.

Johtavan toimihenkilön tehtävistä on käytetty yhdistysten säännöissä mm. verbejä johtaa, valmistella, huolehtia, valvoa ja esitellä. Tämä antaa helposti aiheen kielelliseen erittelyyn: milloin on kysymys johtavalle toimihenkilölle doktriinin mukaan kuulumattomasta päätösvallasta ja milloin muista

---

[155] Esimerkkinä esitetystä järjestelystä voidaan mainita Keskuskauppakamari ydinjärjestönä sekä sen tiloissa vaikuttanut Kansainvälisen kauppakamarin Suomen osasto.

[156] Ks. KM 1984:1 s. 257.

[157] Kuvaillut esimerkit ovat yhdistyksissä hyvin tavallisia missä tahansa järjestötyypissä. Yksityiskohtainen dokumentointi on siksi tarpeetonta.

toimista. Ilmaisujen väljäsisältöisyys ei estä tällaisten käsitteiden käyttämistä johtavan toimihenkilön aseman määrittämisessä. Yhdistyslaissa puhutaan vain päätöksenteosta ja asioiden hoitamisesta, ei toiminnan johtamisesta. Tämä ei kuitenkaan sulje pois yhdistysten johtamista: ei laista eikä sen esitöistä saa tukea sellaiselle käsitykselle, ettei järjestöjä voitaisi johtaa ja ettei niissä voisi olla johtajia. Siksi voidaan myös yhdistysten sisäisissä määräyksissä käyttää johtajuutta tarkoittavia ilmaisuja. Sellaista määräsanavaatimusta ei ole (laissa) asetettu, että säännöissä voitaisiin käyttää vain laissa olevia ilmaisuja.

Yhdistyksen säännöissä tai sääntöjä alemmanasteisissa määräyksissä olevat yleisluonteiset maininnat eivät sellaisenaan kerro kovin paljon toiminnanjohtajan toimivallasta. Siksi joudutaan tekemään selkoa mm. yhtiöoikeudellisen analogian mahdollisuudesta ja asianomaiseen yhdistykseen liittyvistä erityispiirteistä. Säännöissä on usein määrätty, että toiminnanjohtaja vastaa yhdistyksen taloudenpidosta. Tämä on esimerkki vain vähän kiinnekohtia antavasta määrityksestä. Se ei kerro yksinään paljoakaan siitä, voiko asianomainen esim. päättää henkilökunnan palkoista, yrityksen sijoitusomaisuuden kohdentamisesta tai omaisuuden vakuuttamisessa noudatettavista periaatteista.

OYL 8:6.1 antaa sikäli tilannearvioon analogian mahdollisuuden, että tällaisissa tapauksissa on kysymys muun ohella siitä rajanvedosta, ovatko toimet yhdistyksen toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen epätavallisia ja laajakantoisia. Yhdistyksissä johtavan toimihenkilön toimivaltaa on kuitenkin arvioitava varovammin kuin osakeyhtiöissä. Kun yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivalta ei lähtökohtaisesti ole yhtä vahva kuin osakeyhtiön toimitusjohtajan, yleisluonteiset lausumat eivät tuota aina niin laajoja valtuuksia yhdistysten sääntöihin sisällytettyinä kuin jos kysymyksessä olisi osakeyhtiöoikeudellinen disponointi. Mitä poikkeuksellisemmasta toimesta on kysymys asianomaisessa organisaatiossa, sitä aiheellisemmin on asiasta määrättävä yksityiskohtaisesti.

> OYL 8:6.2:n mukaan hallituksen on huolehdittava siitä, että kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty; toimitusjohtajan on huolehdittava siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavasti järjestetty.[158] Kun kysymys ei ole varsinaisesta päätöksenteosta, toimivaltajako voi olla yhdistyksissä samanlainen. Yhdistyksessä, jossa on hyvin resurssoitu toimisto, tä-

[158] Ks. kyseisen lainkohdan johdosta kirjallisuudessa esim. *Taxell* 1983 s. 79–80, *Koski – af Schultén* I s. 329–330 ja *Toiviainen* 1992 s. 318–325.

hän johtavaan järjestelyyn ei tarvita disponointitoimiakaan. Yhdistyksen taloudenpidosta huolehtimista koskevan sääntömääräyksen tai muun määräystoimen perusteella toimitusjohtajalle voidaan katsoa kuuluvan mm. kirjanpitoaineiston ja tositteiden säilyttäminen sekä verojen ja muiden maksujen suorittamisesta huolehtiminen. Pelkästään tämän määrityksen myötä toimitusjohtajalle ei sen sijaan ilman muuta kuulu laskujen hyväksyminen maksamista varten.

Samalla tavoin kuin hallituksen toimivallan osalta on asian laita, yhdistyksen johtavan toimihenkilön osalta ei yleensä ole mielekästä kysyä, millaisten oikeustoimien tekemiseen tällä voi olla toimivalta. Poikkeuksiakin kuitenkin on.[159] YhdL 23 §:stä ilmenee, ettei kiinteistönkaupasta voida päättää yhdistyksissä hallitustasoa alempana. Saman on sanottu koskevan yrityskiinnitystä.[160] Muuten ei ole oikeustoimityypistä johtuvia rajoituksia johtavan toimihenkilön toimivallalle. Eri asia on, että tiettyjen oikeustoimien osalta sopijakumppani ei kenties luota pelkän toimihenkilön toimivaltaan eikä tekeillä olevan sopimuksen sitovuuteen, jos siihen ei ole yhdistyksen puolelta hallitustasoista päätöstä.

Yhdistyksen toiminnanjohtaja voi tietyissä tapauksissa päättää yhdistyksen puolesta hyvinkin monenlaisista oikeustoimista kuten irtaimen kaupasta, vuokrasopimuksesta, urakkasopimuksesta sekä lahjoituksista ilman edustuksellisten elinten myötävaikutusta.[161] Hänelle ei kuitenkaan voida osoittaa rajoituksetonta eli yleistä toimivaltaa tällaisten oikeustoimien tekemisessä. Monista seikoista riippuu, onko asianomaisella konkreettisessa tilanteessa toimivaltaa. Osakeyhtiöoikeudessa voidaan tukeutua OYL 8:6.1:een sekä sen yleisten säännösten soveltamista koskeneeseen oikeuskäytäntöön ja kirjallisuuteen arvioitaessa, riittääkö toimitusjohtajan toimivalta tiettyjen oikeustointen tekemiseen. Yhdistysoikeudessa ei ole tällaisia kiinnekohtia. Tämänkin vuoksi voidaan tässä tyytyä muutamiin yleisluonteisiin seikkoihin yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan määräytymisessä.

Yhdistyksen sisäisin määräyksin voidaan rajoittaa toiminnanjohtajan oikeutta tehdä tiettyjä oikeustoimia, vaikka hänellä olisikin yleinen toimivalta oikeustoimen tekemisessä. Hän on velvollinen noudattamaan hallituksen tai

---

[159] Ks. *Taxell* 1946 s. 356 ja *Helin* 1985 s. 84 sekä edellä s. 8.

[160] Ks. *Ojanen – Sutinen* s. 85–86, jossa ei ole problematisoitu asiaa, sekä *Toiviainen* 1992 s. 337, jossa päätelmää perustellaan toimenpiteen laajakantoisuudella.

[161] Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole paneuduttu toimihenkilön kompetenssiin oikeustointen teossa. Toiviainenkaan ei ole käsitellyt eri tyyppejä systemaattisuuteen pyrkivällä tavalla. Ks. kuitenkin *Toiviainen* 1992 s. 337–339, josta ilmenee, että mm. esitetyn tyyppiset oikeustoimet saattavat sinänsä sisältyä toimitusjohtajalle kuuluvan juoksevan hallinnon piiriin.

valiokunnan antamia ohjeita sekä pysymään mahdollisen talousarvion tai hänelle määrätyn markkamääräisen limiitin rajoissa. Oikeustoimen tekemisessä toimivalta on voitu uskoa muulle kuin johtavalle toimihenkilölle.[162]

Jos edellä esitetyt reunaehdot eivät estä oikeustoimen tekemistä, on selvitettävä, voiko toiminnanjohtajalla olla mahdollisuutta tehdä niin kantavaa oikeustointa kuin asiassa on kysymys. Tähän vaikuttavat oikeustoimen tavanomaisuus yhdistyksessä ja yhdistyksen oma käytäntö. Kiinnekohtia saadaan myös yhtiöoikeudesta. Yleisesti ottaen yhdistyksissä toimihenkilön kompetenssi on vähäisempi kuin yhtiöissä. Merkittävistä oikeustoimista on tavallisesti päätettävä vähintään hallitustasolla.

> Toimihenkilön kompetenssi voi harvoin yltää esim. rakennusurakkasopimuksen tekemiseen. Mahdotonta se ei kuitenkaan ole. Kysymyksessä voi olla esim. toimitiloja koskeva vähäinen remontti, johon on varattu rahat talousarviossa, tai siihen liittyvät lisä- taikka muutostyöt. Toiminnanjohtajalle on voinut jäädä urakoitsijan valitseminen ja sopimuksen tekeminen, ei sen sijaan työn laadusta päättäminen. Lahjoitukset voivat niin ikään kuulua toiminnanjohtajan toimivaltaan. Tällä voi olla samalla tavoin kuin yhtiön toimitusjohtajalla oikeus antaa mainoslahjoja, henkilökunnan merkkipäivälahjoja ja tietyissä rajoissa yhdistyksen tarkoitusta tukevia stipendejä sekä lahjoituksia yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Yhdistyskäytännössä on johtava toimihenkilö voinut saada toimivallan poliittisen toiminnan tukemiseen. Linja muotoutuu tällaisissakin asioissa usein yhdistyskohtaisesti sen myötä, millaisen menettelyn hallitus on jälkikäteen hyväksynyt ja millä tavoin asiaan on reagoitu tilien ja hallinnon tarkastuksessa.[163]

---

[162] Talousarvion sitovuus ei ole ollut toimihenkilöidenkään toimivallan osalta esillä yhdistyslaissa eikä sen esitöissä. Yhdistyksen omat päätökset vaikuttavat olennaisesti asiaan: onko talousarviota ollenkaan ja jos on, kuinka velvoittavaksi se asetetaan? Toiviaista siteeraten saatetaan lähteä siitä, että tilintarkastajien on valvottava talousarvion noudatetuksi tulemista riittävän tarkasti. Ks. *Toiviainen* 1992 s. 334.

[163] Vrt. toimitusjohtajan kompetenssiin päättää yhtiöissä lahjoituksista *Toiviainen* 1992 s. 325–332. Osakeyhtiölaissa on säännöksiä toimivaltajaosta lahjoituksia silmällä pitäen. Vaikkei toimitusjohtajaa ole sääntelyssä erikseen noteerattu, vastakohtaispäättelynkin avulla on piirretty toimitusjohtajan toimivallan rajoja lain säännösten myötä.

Yhdistyksissä lahjoitustarpeet ovat osin erilaisia kuin yhtiöissä. Niin suuria kuin pieniäkin lahjoituksia tehdään enemmässä määrin kuin yhtiöissä läheisille kontaktitahoille eikä niinkään yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Apurahojen myöntäminen on niin ikään yhdistyksissä tavallisempaa kuin yhtiöissä. Yhdistyksissä toimihenkilön toimivalta määräytyy paljolti yhdistyskohtaisen käytännön perusteella. Asiasta ei näy määrätyn yhdistysten säännöissä.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole käsitelty sitä mahdollisuutta, että luottoihin liittyvistä järjestelyistä kuten velaksiannosta, luoton ottamisesta tai vakuuden myöntämisestä päätettäisiin yhdistyksessä hallitustasoa alempana.[164] Estettä tälle ei näytä olevankaan. Velvoiteoikeudellisessa lainsäädännössä ei yhteisön päätöksenteolle ole asetettu rajoituksia, eivätkä luottoihin liittyvät sopimukset tai sitoumukset ole erikoisasemassa myöskään YhdL 35 §:n kannalta.

Sinänsä olisi ajateltavissa, että yhdistyksen toiminnanjohtaja voisi myöntää yhdistyksen tarkoituksia palvelevan takauksen tai luoton samaan markkamäärään asti, kuin hänellä on mahdollisuus päättää lahjoituksista. Tällaisia valtuuksia ei palkatulla johdolla näy kuitenkaan olevan. Edustukselliset elimet ovat halunneet pitää käsissään päätöksenteon luottojärjestelyissä, joiden kuuluminen toimihenkilölle ei olisi muutenkaan yhdistyksissä tavanomaista. Merkitystä on voinut olla silläkin, ettei sopijapuoli ilmeisesti luottaisi toimihenkilön edustusvaltaan asiassa, jollei tämä voi tukeutua edustuksellisen elimen päätökseen. Takausten osalta kysymys on ollut siitäkin, onko yhdistyksen toimiala mahdollistanut tällaiseen sitoumukseen menemistä minkäänlaisin päätöksin.[165]

> Johtavan toimihenkilön toimivalta vaihtelee taloudellisissa asioissa paljonkin eri järjestöissä. Varsinkin vielä 1980-luvulla toiminnanjohtajalla oli elinkeinoelämän järjestöissä mahdollisuus käyttää yhdistyksen varoja talousarvion rajoissa tai rajat ylittäenkin arvostelukykyynsä luottaen ja vain jälkikäteiskontrollin sanktioimana. Niinpä toiminnanjohtaja saattoi hankkia yhdistystä varten oikeudellisia konsulttipalveluita kustannuksista riippumatta, kunhan toimenpiteet olivat yhdistyksen kannalta tarpeellisia. Sen sijaan monissa jäsenmäärältään suurissa palkansaajajärjestöissä johtavalla toimihenkilöllä ei ollut tällaiseen valtuuksia, vaan kustannuksia aiheuttavista toimeksiannoista piti päättää edustuksellisissa elimissä.[166]

---

[164] Ks. takausten osalta *Ylöstalo* 1969 s. 70–72 ja luottosopimusten osalta *Havansi* 1984 s. 174–175. Niissä käsitellään vain yhdistyksen kokouksen ja hallituksen välistä toimivaltajakoa. Suoraan ei sanota sitä, että toimihenkilö voisi yksinään ratkaista kyseisiä oikeustoimia, mutta perinteiseen toimivaltajakodoktriiniin tukeutuva lukija ei tule muuta kenties edes ajatelleeksi. Ks. myös Ruotsin oikeudesta *Nial* 1979 s. 36–37. Nial mainitsee, että takaussitoumukseen on voinut mennä yhdistyksen puolesta hallitus tai muu edustaja. Asiayhteydestäkään ei ilmene lähemmin, mitä muulla edustajalla tarkoitetaan.

[165] Syksyllä 1992 herätti huomiota se, miten TVK:n puheenjohtaja Matti Kinnunen oli julkisuuteen kerrotun mukaan myöntänyt järjestönsä puolesta määrältään huomattavia takauksia ilman edustuksellisten elinten päätöksiä.

[166] Akava voidaan mainita esimerkkinä keskusjärjestöstä, jossa toimihenkilöillä – päätoiminen hallituksen puheenjohtaja näihin mukaan luettuna – ei ollut lainkaan oikeutta käyttää yhdistyksen varoja toimeksiantojen tyyppisissä asioissa.

Yhdistyksissä on lähdettävä siitä, että hallitus voi valita yhdistyksen palveluksessa olevan henkilökunnan ja määrätä sen palkoista. Jos henkilökuntaa on monessa portaassa, voi tavanomaista olla se, ettei hallitus päätä muiden kuin ylimpien tasojen valinnasta ja työsuhteen ehdoista. Toiminnanjohtajalla voi tällöin olla oikeus päättää alemman tason henkilökuntakysymyksistä. Estettä ei ole siitäkään määräämiselle, että päätösvaltaa delegoidaan tätäkin alemmas. Tilanne on hieman samantapainen kuin osakeyhtiöissä, joskin yhdistyksissä on tavallisempaa, että hallitus pitää henkilökunta-asiat omissa käsissään.

Yhdistysrekisteritoimistossa on hyväksytty yhdistysten sääntöjä, joissa toiminnanjohtajalle on annettu oikeus valita alaisensa henkilökunta ja määrätä sen palkoista.[167] Toisin kuin osakeyhtiöissä tämä on poikkeuksellinen järjestely yhdistyksissä. Se korostaa tuntuvasti toiminnanjohtajan asemaa suhteessa hallitukseen, mutta siihen ei vaikuta olevan esteitä, kunhan pidetään mielessä tietyt reunaehdot. Järjestely on ensiksikin niin harvinainen, että se edellyttää nimenomaisia määräyksiä voidakseen olla pätevä. Toiminnanjohtajan yleinen tehtävänkuvaus ei näin riitä, vaikka siinä olisikin annettu tälle vahva asema. Vaikka toiminnanjohtaja olisi voinut pitkään valita alaisensa henkilöt ilman asiaa koskevia määräyksiä, hallitus voi pidättää ratkaisuvallan itsellään, niin kauan kuin käytäntöä ei ole kirjattu sääntöihin.[168]

Silloinkin, kun henkilökunnan valitseminen ja palkkaaminen on säännöissä määrätty toiminnanjohtajalle, asianomaisen on edellä kuvatuin tavoin otettava huomioon hallituksen ohjeet ja määräykset. Henkilökunnan palkkojen määräämisessä toiminnanjohtaja on sidottu voimassa oleviin sopimuksiin ja yhdistyksen mahdolliseen talousarvioon. Hänellä on YhdL 39 §:ään perustuva korvausvastuu ylikorkeista palkoista yhdistykselle aiheutuneista vahingoista. Oikeus valita henkilökuntaa rajoittuu sitä koskevan sääntömääräyksen mukaan olemassa oleviin tehtäviin tai määräaikaisiin toimiin. Samalla tavoin kuin osakeyhtiöissäkin on asian laita, ei yhdistyksessäkään voida antaa johtavalle toimihenkilölle mahdollisuutta toimiston organisaation muutoksiin.

Johtavan toimihenkilön vahvaa asemaa ilmentää myös se, että eräiden yhdistysten säännöissä on tälle voitu antaa oikeus päättää yhdistyksen puolesta annettavista lausunnoista.[169] Tässä(kin) on menty ylitse siitä, missä tie-

---

[167] Esimerkkinä voidaan mainita LAL.

[168] Vrt. osakeyhtiöistä esim. *Koski – af Schultén* I s. 326, *Toiviainen* 1992 343 ss. ja *Kedner – Roos* I s. 205, joissa on käsitelty asiaa juoksevan hallinnon tunnusmerkkien kannalta.

[169] Esimerkkinä voidaan mainita STK ja nyttemmin TT.

teisopissa on arveltu olevan johtavan toimihenkilön toimivallan raja. Määräyksen tarkoituksenmukaisuus antanee aihetta keskusteluun, mutta järjestötodellisuus ja järjestötarpeet reaalisena argumenttina noteeraten ei tätäkään voitane pitää toimivaltajaolle nyttemmin asetettavien kriteerien vastaisena. Eri asia silti on, miten määräystä kulloinkin sovelletaan. Se ei estä hallitusta jäsenistä ja valtuutetuista puhumattakaan ottamasta kantaa mihin tahansa yhdistyksen toimialaan kuuluviin kysymyksiin. Tämä voi johtaa toiminnanjohtajan antaman lausunnon merkityksen mitätöitymiseen. Hallituksen ohjeet ja määräykset on niin ikään otettava varteen lausuntojen sisällössä.

> Jäljempänä käsitellään yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivaltaa liittosuhteisiin liittyvissä tilanteissa. Jo alustavasti voidaan todeta, että tällä kohdealueella on työnantajajärjestöissä pyritty menemään erityisen pitkälle liiton kiinteyden turvaamiseksi nopeaa päätöksentekoa vaativissa tilanteissa.

Vakiintunut käytäntö ilmentää työmarkkinajärjestöjen sopimustoiminnassa toimivallan ja edustusoikeuden kombinoitumista. Palkansaajajärjestöissä työmarkkinaratkaisut viedään poikkeuksetta edustuksellisten elinten ratkaistavaksi yleensä säännöissä määrätyllä tavalla. Monet kokemukset ovat osoittaneet, ettei neuvottelutulos aina läpäise palkansaajajärjestöjen päätöksenteko-organisaatiota. Sen sijaan työnantajapuolella ratkaisun vieminen edustukselliseen elimeen – edes hallituksen työvaliokuntaan – on ollut harvinaista. Nimenkirjoitusoikeudella varustetut yhdistyksen edustajat ovat sitoneet asema- ja sallimusperusteisen valtuutuksen myötä järjestönsä sopimukseen, jonka syntymiseen ei sinänsä vaadita ilman muotovaraumaa edes kirjallista muotoa. Tämä käytäntö on tietenkin muutettavissa; toimivallan rajoittuminen on kuitenkin ilmoitettava myötäpuolelle, jottei tämä voisi vedota vilpittömään mieleensä.

2. Muun kuin johtavan toimihenkilön toimivalta

Yhdistyksissä, joissa ei ole toimistoa eikä päätoimista henkilökuntaa, luottamusmiestyyppiset virkailijat hoitavat tavallisesti tehtäväalueisiinsa kuuluvia toimia ja rutiineja. Tästä on voitu määrätä säännöissä, sääntöjä alemmanasteisissa määräyksissä tai yksittäisissä päätöksissä. Virkailijoiden kesken ei ole hierarkiaa, ellei sellaisesta ole erikseen määrätty. Näin ollen kukin huolehtii omasta vastuualueestaan: sihteeri laatii kokouspöytäkirjoja, taloudenhoitaja huolehtii tileistä, saatavien kuten jäsenmaksujen perinnästä ja laskujen maksamisesta, jäsenistösihteeri kirjoittaa jäsenkortteja ja pitää yllä jä-

senluetteloa jne. Vaikkei asiasta olisi mitään määrättykään, kukin virkailija toimii hallituksen johdon ja valvonnan alaisena. Hallitus voi myös pidättää itselleen ratkaisuvallan virkailijoiden tehtäviin kuuluvissa asioissa.

> Virkailijoiden edustusvalta kolmanteen mieheen perustuu yleensä lähinnä näiden asemaan yhdistyksessä eli asemavaltuutukseen. Tämän tutkimuksen piiriin ei kuulu sen selvittäminen, mihin kolmannen henkilön vilpitön mieli voi perustua toimivallan ylittämisessä. Hallituksella on mahdollisuus rajoittaa virkailijoiden toimivaltaa eri tavoin kuten siinä, millaisia laskuja taloudenhoitaja tai talousasioista vastaava toimistonhoitaja saa yksin hyväksyä tai millaisia sopimuksia nämä voivat yksin tehdä.

Suurissa järjestöissä henkilökunnan keskuudessa on yleensä toteutettu hierarkia. Ylimmällä tasolla on johtava toimihenkilö (toiminnanjohtaja tai muu pysyvässä työsuhteessa oleva henkilö taikka päätoiminen hallituksen puheenjohtaja), seuraavalla (osasto)päällikkötaso, joka saattaa jakautua eri hierarkioihin, sitä seuraavalla asiamiestaso ja viimeisenä teknisen henkilökunnan taso.[170] Asianomaisen hierarkkinen taso eli asema organisaatiossa sekä kysymyksessä oleva järjestökulttuuri antavat viitteitä tämän toimivallasta ja siten myös edustusvallasta kolmanteen mieheen. Yhdistyksen säännöissä tai muissa sisäisissä määräyksissä on mahdollista antaa esim. osastopäällikkötasolle valtuudet päättää yhdistyksen puolesta asioista, jotka yleensä kuuluvat johtavalle toimihenkilölle.

Kun yhdistyksessä ei ole toimitusjohtajan tyyppistä toimihenkilöä, jonka tehtävät ja asema olisivat lakiperusteisesti vakiinnutettuja, voidaan toimivaltaa delegoida pysyväisjärjestelyinkin henkilökunnan piirissä. Tämän mukaisesti on esim. ollut mahdollista, että yhdistyksen nimenkirjoittajana toimiva päällikkötasoinen henkilö antaa valtuuksiensa rajoissa yhdistyksen lausunnon viranomaiselle tämän pyytämässä asiassa alistamatta asiaa esimiehensä tai edustuksellisen elimen ratkaistavaksi. Vastaavasti voidaan talousasioita hoitavalle toimihenkilölle antaa samat valtuudet yhdistyksen sijoitustoiminnassa kuin toiminnanjohtajallekin.

---

[170] STK:ssa (ja nyttemmin TT:ssä) toimitusjohtajasta seuraava taso on ollut johtajien taso ja sitä seuraava osastopäälliköiden tai vastaavien asiamiesten taso. Nimikkeet eivät aina kerro hierarkkisesta asemasta. TT:ssä on erikseen tietystä yksiköstä vastaavia johtajia ja johtajia, jotka raportoivat yksikönjohtajalle. Organisaatiossa on osastopäälliköitä, joilla ei ole yhtään alaista, ja lainopillinen asiamies, jolle useat lakimiehet raportoivat.

10 § Monialayhdistysten erityispiirteitä

A »Monialayhdistysten» organisaatiokysymyksiä

1. Toiminnan ja tarkoituksen jakamattomuuden ideaali

YhdL 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Tämän lainkohdan kielellisessä erittelyssä kiinnittyy huomio yksikkömuodossa olevaan sanaan tarkoitus. Yhdistyksellä voi olla ainoastaan yksi tarkoitus, jonka toteuttaminen voi tapahtua vain yhteisesti.[1] Yhden aatteen edistämisen ideaalia ei ole mitätöity laissa sillä, että YhdL 8 §:n 3 kohdan mukaan yhdistyksellä saa olla useita toimintamuotoja.

> Yhdistyksen tarkoitus ja toimintamuodot liittyvät läheisesti yhteen sikäli, että millä tahansa toimintamuodoilla ei voida tukea mitä tahansa tarkoitusta. Yhdistysten säännöissä ne ovat toisinaan sekoittuneet, minkä vuoksi rekisteriviranomainen on joutunut vaatimaan määrittelyyn selvennyksiä.[2] Yhdistyksiä ja säätiöitä koskeva sääntely on esillä olevassa tilanteessa samantyyppistä. SäätiöL 4.1 §:n 3 kohdan mukaan säätiön säännöissä on näet määrättävä säätiön tarkoitus ja se, miten se toteutetaan. Kummassakin tapauksessa koskee sääntöjä tietty tarkkarajaisuusvaatimus; blanko-määräykset eivät ole hyväksyttävissä.[3] Osakeyhtiöissä tarkoitusta ei tarvitse määrätä, kos-

---

[1] Ei ainoastaan säädöstekstissä vaan myös hallituksen esityksessä puhutaan yhdistyksen tarkoituksesta systemaattisesti yksikkömuodossa. Samalla tavoin todetaan, että tarkoituksen on oltava jäsenille yhteinen. Ks. HE 1988:64 s. 23. Yhdistyslain kommentaariteoksessakaan ei ole esillä sitä, että yhdistyksellä voisi olla useita tarkoituksia. Ks. asiakohdasta *Halila – Tarasti* s. 52–54 sekä samanlaisesta monialayhdistysten käsittelytavasta *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 97–98.

[2] Ks. *Halila – Tarasti* s. 95–97.

[3] Ks. *Aro* 1971 s. 77–84.

ka se on lain mukaan voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Toimialoja voi sen sijaan olla yhtiöjärjestyksen perusteella useita.[4]

Yhdistysten sääntötarkastuksessa ei tiettävästi ole tullut esiin sitä, miten läheisesti yhdistyksen tarkoitukseen mahdollisesti kuuluvien eri ulottuvuuksien on liityttävä toisiinsa. Tarkoitus voi olla lavea, mutta sen on oltava tarkkarajainen. Yhdistys ei saa kuitenkaan olla samanaikaisesti jonkin asian kannatus- ja vastustamisyhdistys. Tarkoitus voi sen sijaan olla samanaikaisesti esim. yrittäjä- ja puoluepoliittinen; tässä suhteessa asetettavat rajoitukset olisivat helposti yhdistysten itsemääräämisoikeuden eli yhdistymisvapauden vastaisia. Yhdistyksen tarkoitus voi vaikuttaa hyvinkin tarkkarajaiselta ja vain yhteen suuntaan viittaavalta, mutta toimiala saattaa hajaantua laajalle. Niinpä yhdistyksen tarkoituksena voi olla jonkin ammattiryhmän kuten lakimiesten tai lääkärien edunvalvonta. Toimintamuotoina tulevat kyseeseen ainakin näennäisesti hyvinkin vastakkaiset kohdealueet eli sekä työnantaja- että palkansaajayhdistyksenä toimiminen, koska jäsenkunnassa voi olla sekä palkansaajia että yrittäjiä. Itsekontrahointi eli toimiminen samassa sopimuksessa kummallakin puolella ei sen sijaan ole mahdollista.

Yhdistyksen toimiminen monella toimialalla ei ole periaatetasolla niin ongelmallista kuin monta tarkoitusta sisältävä yhdistyksen toiminta. Kuten on käynyt ilmi, »monialayhdistyksen» toimialat eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa yhden tarkoituksen vaatimuksen kanssa.

Monilla toimialoilla vaikuttavia yhdistyksiä ovat esim. urheiluseurat, joissa voidaan sääntöjen mukaan harrastaa erilaisia urheilulajeja; urheilun piiri- ja keskusjärjestön lajivalikoima kattaa kenties lähes kaikki Suomessa harjoitettavat urheilumuodot. Elinkeinopoliittisessa järjestössä saattaa puolestaan olla edustettuina useita toimi- ja tuotantoaloja, ja yhdistyksen tarkoitus voi käsittää sekä työnantaja- että elinkeinopoliittiset toiminnot. Jos toiminnot mielletään toisilleen vastakkaisiksi tai kenties vain keskenään kilpaileviksi, yhdistykseen syntyy helposti sisäisiä jännitteitä.

Yhdistyslaissa omaksuttuna ideaalina saatetaan pitää sitä, että yhdistyksen koko jäsenistö kokee yhdistyksen säännöissä määritellyn (yleis)tarkoituksen omakseen ja on valmis toimimaan sen puolesta, vaikka toiminnot suuntautuisivat monelle kohdealueelle. Monialayhdistyksissä on kuitenkin saatettu irtautua kauaksikin tästä tavoitteesta. Ongelmana ei tällöin ole niinkään se, ettei yhteenliittymää voitaisi pitää laissa tarkoitettuna yhdistyksenä ja

[4] Ks. OYL 2:3.1:n 3 kohta, vrt. samantyyppisesti OKL 5 § 3 k. sekä *Koski – af Schultén* I s. 41–42 ja *Olsson* JFT 1948 s. 266 ss.

pysyttää sitä yhdistysrekisterissä, jos se noudattaa sääntöjään. Toiminnan organisointiin saattaa sen sijaan sisältyä hankaluuksia, jos yhdistyksen sisällä näyttää toimivan useita yhdistyksiä.[5]

Useilla toimialoilla vaikuttavaa yhdistystä voidaan kutsua monialayhdistykseksi siinä missä useilla elinkeinoaloilla toimivaa yritystä monialayritykseksi. Yritys saatetaan käytännössä organisoida tulosyksiköittäin, vaikka operatiivinen johto jää joka tapauksessa yhtiön toimitusjohtajalle. Tulosyksiköiden johdolle voidaan silti antaa varsin itsenäinen asema. Fuusioiden ja diffuusioiden avulla organisaatiota voidaan muuttaa joustavasti kulloistenkin tarpeiden mukaisesti. Konserneissa emoyhtiöllä on aina käsissään strateginen johto koko konsernin piirissä.[6] Yhdistyksissä asetelma ei ole tällainen, vaikka yhdistyksessä olisi keskenään erilaisia toimintoja.

Yhdistystä ei voida ostaa niin kuin yritystä, koska aatteellisen yhdistyksen jäsenyys ei ole luovutettavissa niin kuin osake osakeyhtiössä tai jäsenyys osuuskunnassa. Osin filosofisesti voidaan sanoa, ettei yhdistyksen aatettakaan voida myydä niin kuin kauppatavaraa – vaikkei tältä aina näytäkään. Yhdistyksiä ei liioin voida fuusioida keskenään. Yhdistysten välillä saatetaan sen sijaan sopia yhdistämisestä – yhden yhdistyksen jäämisestä vastaanottavaksi järjestöksi ja muiden purkamisesta. Samoin on mahdollista päättää yhteisesti, että kaikki sopimuksessa mukana olevat yhdistykset puretaan ja perustetaan uusi yhdistys, tai että vastaanottava yhdistys ottaa muut yhdistykset jäsenjärjestöikseen. Niin ikään voidaan sopia tarpeellisista sääntömuutoksista.[7]

---

[5] Skandinavian maiden lainopissa – erityisesti Woxholthin ja Hasselbalchin tutkimuksissa – on kiinnitetty huomiota enemmän kuin meillä yhdistysten fraktioihin ja »kaksiin kasvoihin». Kyseiset tutkijat ovat keskittyneet siihen, miten yhdistyksen jakaminen (diffuusio) voi olla eri muodoissaan yhdistyksen toiminnan päättymisen tapa. Pohjana tälle tarkastelulle ovat ne jännitteet, joita yhdistyksessä saattaa syntyä jäsenistön intressien käydessä eri suuntiin. Muun kuin toiminnan päättymisen kannalta eivät toimivaltajakokysymykset sen sijaan tule esiin. Ks. *Woxholth* s. 316–328 ja *Hasselbalch* s. 76–78.

[6] Ks. yleisesti esim. *Koski* 1980 s. 3–6 ja 28 lähdeviitteineen.

[7] Ks. yhdistymissopimuksista *Halila* DL 1991 s. 311–312. Hallitusten tekemä yhdistymissopimus on luonteeltaan optiosopimus. Hallitus ei kykene päättämään yhdistystä sitovasti yhdistymisjärjestelyistä siltä osin kuin päätösvalta kuuluu yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan valtuuttaa hallitus käymään asiaa koskevia neuvotteluja ja tekemään sopimuskin. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan hallitus voi tehdä sopimuksen oma-aloitteisestikin. Päätöksentekijät eivät yleisen säännön mukaan voi tehdä sitovaa päätöstä purkamisesta tai sääntöjen muuttamisesta siten ehdollisesti, että päätös tulisi voimaan, jos hallitus saavuttaisi asetetut tavoitteet yhdistymisneuvotteluissa. Periaatepäätös voidaan sen sijaan tehdä. Ks. kyseisestä problematiikasta *Halila – Tarasti* s. 170.

Olennaista on, ettei jäsenyyssuhteista eikä varallisuusjärjestelyistä voida sopia sillä tavoin kuin yhtiöiden fuusioissa. Purkautuvan yhdistyksen jäsenet ratkaisevat itsenäisesti kantansa siitä, hakeutuvatko ne vastaanottavan yhdistyksen jäseneksi. Vastaanottava yhdistys voi puolestaan päättää mahdollisen yhdistymissopimuksen määräyksistä riippumatta, keitä otetaan jäseneksi.[8] Jos sopimusta ei ole noudatettu, sopimusrikkomukseen vetoavaa osapuolta ei ole, kun muut kuin vastaanottava yhdistys on purettu. Vastuiden siirtymiseen ei puolestaan sovelleta prekluusiomenettelyä, vaan asiasta joudutaan tarvittaessa sopimaan velkojan kanssa.

Yhdistyksen jakaminen (diffuusio eli fissio) on Suomen oikeuden mukaan yhtä vähän mahdollinen kuin fuusio näiden käsitteiden yhtiöoikeudellisessa merkityksessä. Syy on pohjimmiltaan sama – negatiivinen yhdistymisvapaus. Jokaisen on voitava itse päättää, mihin yhdistyksiin kuuluu jäsenenä. Tästä periaatteesta ei ole haluttu joustaa edes niin, että jäsen voisi käyttää eroamisoikeuttaan ennen diffuusion tai fuusion toteutumista, mikäli uudelleen järjestely ei häntä miellytä.[9]

Esitetystä huolimatta yhdistyksiä tai niiden toimintoja voidaan pyrkiä jakamaan samalla tavoin kuin yhdistämäänkin. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa saatetaan päättää yhdistyksen purkamisesta ja sen varallisuuden jakamisesta perustettaville uusille yhdistyksille, mikäli säännöt sen sallivat. Samalla on mahdollista tehdä periaatepäätös kyseisen (moniala)yhdistyksen eri toimialoja jatkamaan tarkoitettujen yhdistysten perustamisesta. Tähän voidaan sisällyttää (malli)sääntöjen hyväksyminen sekä jäsenrajojen osoittaminen. Suosituksena voidaan näin varata purettavan yhdistyksen jäsenille ja ulkopuolisillekin mahdollisuus hakea uusien yhdistysten jäsenyyttä. Olennaista kuitenkin on, ettei yhdistys kykene itse ja yksin perustamaan uusia yhdistyksiä toisin kuin osakeyhtiöissä saatetaan menetellä, eikä purkautuva yhdistys liioin voi jakaa jäseniään uusille yhdistyksille.[10]

---

[8] Ks. *Halila – Tarasti* s. 443 sekä Skandinavian maiden oikeudesta *Hasselbalch* s. 72–76, *Woxholth* s. 311–316 ja *Hemström* 1988 s. 153–154. Fuusiota koskeva lainoppi on Skandinavian maissa vähemmän tarkkarajaista kuin Suomessa asiaa koskevien legaalinormien puuttumisen vuoksi.

[9] Ks. LaVM 1988:15 s. 3 ja *Halila – Tarasti* s. 443. Asiaa on käsitelty meillä yleensä vain fuusion mutta ei diffuusion kannalta. Lakivaliokunta piti tärkeänä fuusion oikeuskysymysten selvitetyksi tulemista mahdollisen lakiesityksen antamista varten. Perusteluksi se esitti sen, että ongelmat saattavat lisääntyä, kun uuden lain mukaan yhdistyksen jäseneksi liittymiseen tarvitaan jokaisen jäsenen omaa tahdonilmaisua. Lausuma perustui väärinkäsitykseen, sillä YhdL 12 § ei merkinnyt tältä osin oikeustilan muuttumista.

[10] Vrt. yhtiöoikeuteen esim. *Ylöstalo* LM 1978 s. 716, jossa valotetaan osakeyhtiön jakamiseen liittyviä periaatteellisia seikkoja, sekä voimassa olevan oikeuden kannalta *Koski – af Schultén* I s. 264–265.

Tosiasiallisesta fissiosta voidaan sanoa olevan kysymys silloin, kun liitto purkautuu ja sen varat jaetaan sääntöjen määräyksen mukaisesti jäsenyhdistyksille. Mitään uusia yhdistyksiä ei tässä tilanteessa kuitenkaan synny. Päätös tehdään samalla tavoin kuin purkamisessa yleensäkin eli yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Muissa kuin yhdistyksistä koostuvissa liitoissa ei näin voida menetellä, ja kyseisissä liitoissakin perustana on lähinnä vain hallituksen esityksen lausuma, jonka pitävyyttä ei ole koeteltu lainkäytössä.[11]

Sellainen yhdistyksen jakaminen ei meillä ole mahdollinen, jossa toiminnasta eroamisen (tai erottamisen) myötä pois jääneet saisivat osuutensa yhdistyksen varoista tai voisivat muuten olla yhdistyksen toiminnan jatkajina.[12] Yhdistyksen tarkoituksen muuttaminenkaan ei ole erityisasemassa. Jos yhdistyksen tarkoitusta on muutettu, vanhan tarkoituksen jatkamisesta kiinnostuneiden ei auta muu kuin perustaa uusi yhdistys. Vallitseva käsitys perustuu ratkaisuun KKO 1927 II 32. Sitä on kuitenkin kritisoitu kirjallisuudessa sen perusteella, että päätös olisi jäsenten yhdenvertaisuutta loukkaavana mitätön.[13]

---

[11] Ks. YhdL 8 §:n 9 kohdan johdosta HE 1988:64 s. 28–29 ja *Halila – Tarasti* s. 110–111. Mahdollisuus jakaa liiton varat jäsenyhdistyksille mainittiin vasta hallituksen esityksessä. Yhdistyslakikomitean mietinnössä se ei ollut esillä. Ks. KM 1984:1 s. 169. Laintarkastuskunnan lausunnossa kritisoitiin sitä esitysehdotuksen kohtaa, jonka mukaan varoja ei voitaisi jakaa yhdistyksen purkautuessa jäsenille siksi, että yhdistystä saatettaisiin muuten pitää taloudellisena. Laintarkastuskunnan mielestä aatteellisen ja taloudellisen tarkoituksen rajanvedossa on kysymys kokonaisharkinnasta, jossa em. seikka ei yksinään ole ratkaiseva. Ks. LTK 1987:3 s. 20–21. Näinkin saatetaan ajatella, mutta aatteellisen yhdistyksen lajityyppisenä piirteenä on yleisesti pidetty sitä, ettei varoja yhdistystä purettaessa jaeta jäsenille. Ks. esim. *Woxholth* s. 32 ja 328. Yhdistysrekisterikäytännössä on jo aikaisemman lain aikana hyväksytty määräyksiä, joiden mukaan varat jaetaan liiton purkautuessa jäsenyhdistyksille. Tätä on saatettu perustella sillä, että varat tulevat käytettäväksi jäsenyhdistysten toimintaan eivätkä kenellekään henkilökohtaisesti. Ks. *Naukkarinen* s. 38. Esitettyä voidaan yhä pitää relevanttina perusteluna, vaikkei sitä ole hallituksen esityksessä mainittukaan.

[12] Ks. *Halila* DL 1991 s. 312.

[13] Ks. vallitsevasta käsityksestä *Ståhlberg* LM 1931 s. 325 ja *Halila* DL 1983 s. 83. Lakia on ehdotettu tältä osin muutettavaksi 1950-luvulla kahdesti. Ks. *Merikoski* LM 1952 s. 14–16 ja LVK 1958:6 s. 4. KKO:n vuoden 1927 ratkaisun vähemmistön kannan toteutumisen on tämän mukaan arveltu edellyttävän sellaista lain muuttamista, jollaista ei ole tapahtunut. Vuoden 1989 yhdistyslakia valmisteltaessa ei tarkoituksen muuttamista asetettu erityisasemaan. Eri mieltä ovat oikeuskysymyksestä olleet *Merikoski – Kurkela* s. 72–73, *Kurkela* JFT 1951 s. 290–291, *Toiviainen* 1982 s. 171 ja *Naukkarinen* s. 52. Yhdistysrekisteritoimistossa ei ole vaadittu tarkoituksen muuttamiseen muuta enemmistöä kuin lain säännöksistä ja yhdistyksen omien sääntöjen määräyksistä johtuu. Vrt. Saksan

Diffuusiota koskevat periaatteet ovat meillä jossain määrin erilaiset eräisiin muihin maihin verrattuna. Niinpä Woxholth pitää yhdistyksen jakamista mahdollisena ja erittelee tämän perusteella erilaisia tilanteita ja niihin liittyviä päätöksentekoasetelmia toimivaltajakoa myöten.[14] Hän ja Hasselbalch ovat jakaneet diffuusion aitoon ja tosiasialliseen.[15] Woxholthin esityksestä ilmenee, että Norjan oikeuden mukaan yhdistyksen tarkoituksen muuttaminen voi johtaa vähemmistöön jääneiden oikeuteen toimia yhdistyksen jatkajana. Tämä voi merkitä mm. julkisten avustusten ohjautumista alkuperäisen yhdistyksen ulkopuolelle sekä jopa yhdistyksen varojen jakamista niille, joiden katsotaan jatkavan alkuperäistä tarkoitusta.[16]

Esitetty ajatuksenkulku on erilainen kuin meillä hyväksytty. Suomessa ei ole asetettu yhdistyksen tarkoituksen muuttamista yhdistyslakiuudistuksessakaan erikoisasemaan sääntömuutoksena eikä päätöksen moittimisen kannalta. Säätiöoikeudelle tunnusomaista permutaatio-oppia ei ole kenties edes ajateltu sovellettavan yhdistyksen tarkoituksen muuttamiseen.[17] Nykyisenkään oikeuden kannalta ei ole silti menettänyt merkitystään se, voiko tarkoituksen muuttaminen joissain tilanteissa vastoin korkeimman oikeuden jo varsin vanhaa äänestysratkaisua johtaa yhdenvertaisuuden loukkaukseen tai ilmeiseen kohtuuttomuuteen. Se ei kuitenkaan ole toimivaltajakokysymys.[18]

Monialayhdistyksissäkään kukaan ei voi olla jäsenenä vain osassa yhdistystä, kuten edellä on havaittu.[19] Jäsenoikeuksien ja -velvollisuuksien por-

---

oikeudesta *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 100–101; sen mukaan yhdistyksen tarkoituksen muuttaminen saatetaan rinnastaa yhdistyksen purkamiseen.

[14] Ks. *Woxholth* s. 316–317. Woxholth korostaa myös sitä, että yhdistys voi toimia tosiasiallisesti eri yksiköissä. Hän ei kuitenkaan käsittele tässä yhteydessä toimintayksiköiden ja yhdistyksen välistä toimivaltajakoa. Yleisesti Woxholth toteaa, että hallitus valmistelee yhdistyksen jakamisen ja yhdistyksen kokous tekee sitä koskevat päätökset. Näin on asia meilläkin.

[15] Ks. *Woxholth* s. 317 ja 324–325 sekä *Hasselbalch* s. 76–78.

[16] Ks. *Woxholth* s. 326–327 ja siellä mainittuja oikeustapauksia Rt 1917 s. 17, Rt 1924 s. 85, Rt 1933 s. 1185 ja RG 1937 s. 460.

[17] Ks. säätiöoikeudellisesta kirjallisuudesta esim. *Aro* 1970 s. 125–129, *Aro* 1971 s. 291–311 ja *Haarmann* 1988 s. 37–50.

[18] Esitetyn perusteella voisi tulla harkittavaksi, että yhdistyksen tarkoituksen radikaalia muutosta koskevaa sääntömuutosta soviteltaisiin OikTL 36 §:n perusteella. Esteenä ei ole se, ettei doktriinissa ole (tähän asti) viitattu tähän mahdollisuuteen; kohtuullistamistilanteet ovat yhä melko erittelemättömiä yhdistyslainopissa.

[19] Järjestöjen yhdistämiseen voi liittyä erillisten toimintayksiköiden uudelleenjärjestelyjä ja niiden myötä organisaatio-ongelmia. Kunnallisten keskusjärjestöjen yhdistämissuunnitelmaan on kuulunut Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kytkeminen uuteen keskusjärjestöön toimintayksiköksi. Kun tarkoituksena ei kuitenkaan ole perustaa lainsäädäntö-

rastamisella voidaan vaikuttaa vain rajallisesti siihen, millainen asema yhdistyksessä voidaan järjestää vain osasta sen toiminnasta kiinnostuneille.[20]

2. Toiminnan suuntaaminen jaostoihin

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, miten on organisoitavissa yhdistyksen toiminnan se osa, jossa ei tarvita varsinaista päätöksentekoa. Se voidaan suunnata jaostoihinkin. Tästä on määrätty monien yhdistysten niin kuin sotilaskotijärjestöjen säännöissä. Jaostoittain toimivat myös lippukunnittain järjestäytyneet partiolaisten yhdistykset. Urheilujärjestöissä toiminnan jakaminen jaostoihin on ollut tavallista jo sadan vuoden ajan. Jaostoja on niin seurojen, piirijärjestöjen (SVUL) kuin keskusjärjestönkin (TUL) tasolla.[21]

Yhdistyksen toimiminen jaostoittain ei ole ongelmallista, jos jaostoissa ei tehdä yhdistyksen edustuksellisille elimille kuuluvia päätöksiä. Jaostot voivat olla siinä mielessä yhdistyksen menoyksikköjä, että niillä on käytössään yhdistyksen budjetissa osoitettuja varoja. Niiden käyttäminen saattaa vaatia tuekseen vähintään hallitustason ratkaisun. Jaostolle myönnetyt (budjetti)varat eivät ole peruuttamattomasti sen disponointivallan piirissä, vaan yhdistyksen hallitus voi sille kuuluvan korvausvelvollisuuden uhalla päättää budjetista toisinkin. Jaoston toimihenkilöillä ja edustajilla voi olla asema- tai muu valtuutus oikeustoimien tekemiseen yhdistyksen lukuun.[22]

---

toimin julkisoikeudellista yhdistystä, ei mitään kuntaa voida velvoittaa olemaan (pysyvästi) uuden keskusjärjestön jäsenenä. Kaikkien kuntien on kuitenkin oltava mukana työnantajaorganisaatiossa. Siksi asia on hoidettava lainsäädäntötoimin.

[20] Kuten edellä on mainittu, äänioikeus on jäsenillä riippumatta siitä, mistä toimintalohkoista nämä ovat kiinnostuneita. Jäsenpalvelut voivat olla käyttäjille maksullisia. Sellaisista päättämiseen riittänee hallituksen ratkaisu. Vaatimuksena on tietenkin se, ettei ylemmän tason toimista kuten sääntöihin sisällytetyistä jäsenpalvelumääräyksistä muuta johdu. Tietojensaantioikeus yhdistyksestä voidaan mainita esimerkkinä kohdealueesta, joka kuuluu kaikille jäsenille eikä vain niille, jotka ovat suorittaneet sektorikohtaisen maksun.

[21] Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole syvennytty toiminnan jakamiseen »tulosyksiköihin». Vrt. yhtiöoikeudellisesta kirjallisuudesta esim. *Toiviainen* 1992 s. 149–150.

[22] Esillä olevan tutkimusteeman ulkopuolelle jää se, millaisia valtuutuksen lajeja ja syntytilanteita yhdistyksen tapaisessa yksityisoikeudellisessa yhteisössä saattaa esiintyä. Ks. siitä kokoavasti *Toiviainen* 1992 s. 132–138 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

Yleisestä toimivaltajaosta kuitenkin johtuu, ettei heillä ole esim. oikeutta kiinteistön ostamiseen yhdistyksen puolesta ja nimiin sekä jaoston vallinnassa käytettäväksi, vaikka yhdistyksen budjetissa olisi osoitettu varat kiinteistön hankintaan.[23]

Edellä on päädytty siihen, ettei yhdistysten toimivaltajakoa selvitettäessä ole tarkoituksenmukaista käyttää itsenäisen ja epäitsenäisen haaraosaston käsitteitä.[24] Tämän mukaisesti voidaan toimivaltajakoa asiakysymyksissä arvioida sen mukaan, mitä päätösvallan käyttämiseen ja yhdistyksen asioiden hoitamiseen yleensä luetaan ja miten alas ratkaisuvalta saatetaan viedä.

Yhdistyksen ja jaoston välisestä toimivaltajaosta voidaan määrätä yhdistyksen säännöissä. Tämä on kuitenkin harvinaista mm. urheiluseuroissa, joissa jaostotoiminta on yleistä. Aina ei kenties ole nimenomaisia päätöksiä siitäkään, millaisia jaostoja yhdistyksen piirissä toimii. Urheiluseuroissa on verrattain tavallista, että yhdistyksen kokouksessa päätetään vuosittain lajivalikoimasta eli seurassa harjoitettavista lajeista. Tämä on joustava tapa hoitaa asia, kun seuran säännöt eivät aseta sille estettä.[25]

Urheiluseuran lajijaostossa voidaan päättää mm. valmennus- ja kilpailutoiminnasta varsin vapaasti siltä osin kuin taloudellisiin ratkaisuihin ei tarvita ylemmän tason päätöksiä. Jaoston toimivalta voidaan hallituksen päätöksellä sitoa joihinkin markkamääriin. Jaoston piirissä on mahdollista hoitaa esim. sisäistä kilpailutoimintaa ja päättää joukkueisiin kuuluvista henkilöistä. Samaa voidaan sanoa valtakunnallisista ja muista kilpailusarjoista seuroille aiheutuvista velvoitteista. Seuran hallitus voi sen sijaan pidättää itselleen päätösvallan laajemmista ratkaisuista kuten sarjapaikoista disponoimisesta. Kilpailujen järjestäminen voi niin ikään olla taloudellisesti siksi merkittävä toimi, että päätös arvokilpailujen järjestämisoikeuden hakemisesta on tehtävä seuran hallituksessa. Asioiminen keskusjärjestöön – lajiliittoon tai piiriin – käy vakiintuneen käytännönkin mukaan päinsä vain seuran eikä sen jaoston nimissä.[26]

---

[23] Ks. YhdL 23 §:stä ja siihen sisältyvästä delegoimismahdollisuudesta *Halila – Tarasti* s. 263–266.

[24] Ks. s. 72–74.

[25] Urheiluseurojen jaostojen toimintaan ei ole keskusjärjestöjen eikä lajiliittojen ohjeistuksia. Menettelytavat ovat muotoutuneet käytännön myötä niissä rajoissa, joita oikeudellisista perusperiaatteista on aiheutunut.

[26] Onpa jaosto seurassaan miten itsenäinen tahansa, se ei voi käyttää päätösvaltaa lajiliitossa esimerkiksi liittokokousedustajia valittaessa. Jaosto ei liioin voi olla lajiliiton jäsen. Edustuskompetenssi on pelkästään seuralla ja sen edustusvallan käyttäjillä, vaikka ratkaisu voi syntyä seuran sisällä jaoston piirissä.

Tulosyksikköajattelu on käytännössä viety niin pitkälle, että pelaajahankinnoistakin on saatettu päättää jaostoissa niiden vallinnassa olevien varojen rajoissa. Pelaajasopimukset, jotka saattavat täyttää työsopimuksen tunnusmerkistön,[27] on kuitenkin tehtävä oikeuskelpoisen yhteisön, joko asianomaisen seuran, sen tukiyhdistyksen tai taustalla vaikuttavan osakeyhtiön nimissä.[28]

> Jaostot ovat samankin seuran piirissä toiminnaltaan ja asemaltaan erilaisia. Jaostojen toimintaan liittyvät ongelmat koskevat enimmiltään yhtäältä työnjakoa ja vastuukysymyksiä sekä toisaalta varallisuuskysymyksiä eli sitä, milloin jaoston vallinnassa oleva omaisuus voidaan lukea yhdistyksen ja milloin jaoston varallisuuteen. Viimeksi mainittu kysymys on osaksi varallisuus- ja osaksi siviilitäytäntöönpano-oikeudellinen.[29] Jaostojen suojautuminen on voinut johtaa siihen, että varallisuusasioissa jaostot rekisteröityvät omiksi oikeuskelpoisiksi yhdistyksikseen.[30]

Toiminnan jakaminen jaostoihin voi edellä esitetyin tavoin koskea vain tosiasiallisen toiminnan mutta ei päätöksenteon organisointia. Tämän mukaisesti ei esimerkiksi palkansaajajärjestön toimintojen voida selittää tulleen jaetuiksi jaostoihin niin, että eri sopimusaloista päätettäisiin jaostoissa sillä tavoin kuin esimerkiksi urheiluseurassa lajikohtaiset toiminnot on voitu jakaa jaostoihin. Sopimuksista päättäminenhän on selkeätä päätöksentekoa.

---

[27] Linnakangas on jakanut urheilijoiden sopimukset kahteen kategoriaan sen mukaan, ovatko ne amatööri- vai ammattilaissopimuksia. Ks. *Linnakangas* s. 97–99 ja 99–104. Erottelu tältä pohjalta on kuitenkin jo vanhentunut, eikä merkitystä voi työsuhteen tunnusmerkistön arvioinnissa olla silläkään, miten sopimus on rubrisoitu. Ks. työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä nykyisissä urheilijasopimuksissa esim. *Woxholth* 1992 s. 88–89.

[28] Tutkimuksen piiriin eivät kuulu urheiluseurojen ja osakeyhtiöiden sopimussuhteet, joilla on ollut merkitystä erityisesti jääkiekkoliigassa. Sarjamääräyksistä riippuu, voiko sarjapaikka olla liigaseuralla vai osakeyhtiöllä. Välttämätöntä ei ole, että urheilijat ovat asianomaisen seuran jäseniä. Järjestely voi olla sellainenkin, että näillä on (työ)sopimussuhde joko seuran tai osakeyhtiön kanssa. Ks. kysymyksenasettelusta *Linnakangas* s. 103. Yhteisöoikeudellisesti on huomionarvoista, ettei osakeyhtiö voi omistaa liigaseuraa (yhdistystä) ja että sopimuksenteko-oikeus on tässäkin tapauksessa vain oikeuskelpoisella yhteisöllä, ei jaostolla.

[29] Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 552–553 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä oikeustapausta Turun HO 1970 VD 603 (23.7.1971).

[30] Esimerkkeinä voidaan mainita *Kalevan Pallo* r.y. ja *Turun Palloseura* r.y., joiden harjoittamia lajeja kuten jalkapalloa ja jääkiekkoa varten on organisoitu rekisteröityjä yhdistyksiä.

3. Toimialakohtaisuuden tavoittelu ja sen ilmeneminen päätöksenteossa

Yhdistyksen toiminnan suuntaamisella jaostoihin on voitu päästä siihen, että kullakin kohdealueella ovat yhdistyksestä mukana vain ne, joita asia koskee. Näin ei voida yleisesti ottaen menetellä silloin, kun ratkaisuvalta kuuluu edellä hahmoteltujen syiden vuoksi yhdistyksen jäsenille, valtuutetuille tai hallitukselle. Toimialakohtaisuutta on kuitenkin haviteltu monissa järjestöissä. Siksi on syytä eritellä järjestöissä arvioitavina olleita tilanteita.

Suomen yhdistysoikeudessa omaksutun periaatteen mukaan päätösvallan käyttäjillä (jäsenillä, valtuutetuilla ja liiton henkilöjäsenillä) on tietty äänimäärä riippumatta siitä, mitä asiaa tai vaalia äänivallan käyttäminen koskee. Päätäntävallan käyttäjillä ei tarvitse olla keskenään samaa äänimäärää (yhtä), mutta äänivallan käyttäjillä ei voi olla eri määrää ääniä sen mukaan, mitä asiaa päätöksenteko koskee. Tästä ovat poikkeuksina puheenjohtajan vaali ja kurinpitovallan käyttäminen, joissa jäsenille voidaan määrätä keskenään sama äänimäärä (yksi), vaikka se olisi muuten porrastettu.[31] Esitetyn mukaisesti ei esim. palkansaajajärjestön säännöissä voida porrastaa äänimäärää siten, että se olisi vaikkapa kaksinkertainen niillä, joiden sopimusalaa asia kulloinkin koskee. Vielä vähemmän on mahdollista se, että asiakohtaisista porrastuksista tehtäisiin yhdistyksessä ad hoc -ratkaisu.[32]

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä äänioikeudesta eikä äänimääristä hallituksen kokouksessa. Niihin ei voida sellaisenaan eikä oikeastaan soveltuvin osinkaan noudattaa yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksesta olevia yhdistyslain säännöksiä (YhdL 20–31 §).[33] Yhteisöoikeudessa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että jokaisella hallituksen jäsenellä on sama äänimäärä, yksi.

---

[31] Kummankaan tapauksen osalta päätelmää ei voida perustaa legaalinormin tulkintaan eikä ennakkopäätökseen. Kurinpitovaltaa saatetaan kuitenkin verrata tuomiovaltaan, jota käytettäessä äänioikeutetuilla on yleensä sama (yksi) ääni. Kokouspuheenjohtajan vaalin osalta voidaan taas ääniporrastuksesta luopumista perustella sillä, että puheenjohtajan on oltava jokaisen äänioikeutetun luottamushenkilö. Ks. tämänsisältöisestä *Riitesuo* s. 50 ja *Sauter – Schweyer* s. 136–137.

[32] Sääntötarkastus ei ole ollut yhdistysrekisteritoimistossa tässä asiassa aivan yhtenäinen. *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK* r.y. voidaan mainita esimerkkinä järjestöstä, jonka säännöissä äänimäärä on porrastettu sen mukaan, mitä asia koskee. Tätä on kuitenkin pidetty rekisteritoimistossa linjapoikkeamana (*Kari–Pekka Helmisen* ilmoitus), jollaista ei ole esiintynyt pitkään aikaan.

[33] Ks. *Halila – Tarasti* s. 399 ja *Merikoski – Kurkela* s. 96–97, jossa ei oteta suoraan kantaa asiaan, vaan suotavana pidetään siitä määräämistä säännöissä. Ks. tekstissä esitettyä kantaa tukevaa lausumaa osakeyhtiöoikeudesta esim. *Toiviainen* 1988 s. 187. Ei

Näin on esitetty mm. osakeyhtiö- ja osuuskuntaoikeudessa, vaikkei asianomaisissa laeissa ole asiasta säännöksiä,[34] samoin enemmittä perusteluitta yhdistyslakikommentaarissakin.[35] Tämän mukaisesti ei voida pitää mahdollisena sitäkään, että hallituksen kokouksessa olisi jäsenillä ylipäätään porrastettu ääniasteikko saati sitten sellainen, joka vaihtelisi ratkaistavana olevan asian myötä.

Esteellisyys voi olla yhdistystoiminnassa kahdenlajista, henkilökohtaista tai toimiasemasta johtuvaa. Kummassakaan tapauksessa päätöksentekoon eivät voi osallistua ne, joita asia koskee liian läheisesti. Tutkimuksessa on suhtauduttu torjuvasti siihen, että yhdistyksen säännöissä disponoitaisiin esteellisyyden perusteista.[36] Esteellisyyssääntelyä ei voida liioin panna päälaelleen määräämällä säännöissä, että päätöksentekoon osallistumisoikeus olisi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, liittoäänestyksessä taikka hallituksessa vain niillä, joita asia koskee. Esteellisiksihän tehtäisiin tällöin ne, jotka sitä eivät millään tavalla ole, eli ne, joita asia ei koske.

Muutakaan välinettä kuin esteellisyysinstituutiota ei ole siihen, että päätöksenteko-oikeus olisi yhdistyksessä vain niillä, joita asia koskee. Ratio legiksenä on se, ettei yhdistystä voida segmentoida osiin, joissa tehtäisiin toisilleen kenties vastakkaisia päätöksiä. Kun yhdistyksessä tehtävät päätökset sitovat koko yhdistystä, kaikkien on voitava osallistua niiden tekemiseen. Vaikka esim. palkansaajajärjestössä kukin ryhmä voisi päättää omasta sopimuslohkostaan, ei päätöksenteko kuitenkaan rajoittuisi asianomaiseen ryhmään. Niinpä työ- tai virkaehtosopimuksen hylkääminen johtaisi helposti lakkoon, jonka taloudelliset ja muut vaikutukset ulottuisivat koko yhdistykseen. Siksi on järjestöpoliittisestikin perusteltua, että kaikki voivat päättää myös erityisryhmää koskevasta asiasta.

Jos yhdistyksen jännitteet ovat niin suuret, ettei muiden jäsenten solidaarisuuteen luoteta, jäljelle ei jääne muuta vaihtoehtoa kuin toimiin ryhtyminen »diffuusion» aikaansaamiseksi. Niin yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksessa kuin liittoäänestyksessäkin voivat päätöksentekoon jättää tieten-

---

laista, sen esitöistä eikä vakiintuneesta käytännöstä saada tukea yhdistyksen kokouksesta olevien säännösten soveltamiselle hallituksen kokouksiin. Erot eivät ole silti välttämättä kovin suuret mainittujen kokoustilanteiden välillä.

[34] Ks. osakeyhtiöoikeudessa esim. *Toiviainen* 1988 s. 194, *Kyläkallio* 1987 s. 331 ja *Hørlyck* s. 125–126 sekä osuuskuntaoikeudessa esim. *Hakulinen – Rapola* s. 233.

[35] Ks. *Halila – Tarasti* s. 401 ja *Merikoski – Kurkela* s. 97, josta saa saman käsityksen.

[36] Ks. *Riitesuo* s.82. Ks. lisäksi esteellisyydestä hallituksen kokouksessa *Halila – Tarasti* s. 415–416 ja siellä mainittuja lähteitä.

kin vapaaehtoisesti osallistumatta ne, joita asia ei koske. Hallituksen kokouksessa asia ei sen sijaan ole näin yksinkertainen vastuuvelvollisuuden vuoksi. Jokaisella hallituksen jäsenellä on paitsi oikeus myös velvollisuus osallistua päätöksentekoon, ellei esteellisyyttä koskevasta YhdL 37 §:stä muuta johdu. Tarkoituksena on muutenkin se, että hallitus toimii kollektiivina kaikkia esille tulevia asioita käsiteltäessä ja että hallituksen jäsenet eivät vastuunsakaan vuoksi edusta pelkästään taustaryhmiensä intressejä päätöksenteossa.[37]

Yhdistyksissä niin kuin muissakin yhteisöissä voi olla vain yksi lakimääräinen hallitus. Toimintaa ei näin voida organisoida niin, että hallitustasoa koskeva päätöksenteko hajautettaisiin toimialakohtaisille hallituksille sillä tavoin kuin konserneissa voidaan yritystasolla tehdä.[38] Tämän mukaisesti ei ole mahdollista, että esim. työmarkkinajärjestössä olisi eri sopimusaloja koskevia »hallituksia», jotka ratkaisisivat sopimusalakohtaiset asiat ja joiden yläpuolella kenties vielä olisi yleisasioita käsittelevä hallitus. Merkitystä ei tässä ole tietenkään sillä, mitä nimeä toimielimistä käytetään. Sekään ei ole sallittua, että urheiluliitossa tai -seurassa olisi omat hallitukset esim. mies- ja naisurheilua varten. Toiminnot voidaan – kuten sanottu – hajauttaa jaostoihin, mutta niille ei voi kuulua yhdistyksessä varsinaista päätösvaltaa. Tässäkin asiassa on merkitystä sillä, että yhdistys on sivullisen kannalta vastuu- ja varallisuussubjektina jakamaton.

Yhdistyksen päätöksenteon suuntaamisesta toimintayksikköön ja kuvaannollisesti ilmaistuna yhdistyksen toimimisesta toisen yhdistyksen sisällä tarjoaa kenties pisimmälle viedyn edustavan esimerkin Suomessa Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) metsävaltuuskunta. MTK:n sääntöjen mukaan se toimii yksityismetsänomistajien talouspoliittisena keskuselimenä, jonka säännöt ja toimivaltuudet hyväksyy MTK:n valtuuskunta (liiton kokous). Kysymyksessä saatetaan MTK:n sääntöjen perusteella ajatella olevan normaali valmisteleva orgaani. Säännöissä ei siksi olisi tarvinnut mainita asiasta niinkään paljon kuin on tehty. Niissä ei liioin ole mitään lainvastaista. Eri asia tietenkin on, ettei järjestelyn kokonaisuus kaikki dokumentit huomioon ottaen välttämättä ole lainmukainen, vaikkei rekisteriviranomaisella ole voinut olla sitä vastaan huomauttamista.[39]

---

[37] Tekstissä lausutun puolesta voidaan viitata niihin näkökohtiin, joita on esitetty yhdistysautonomiasta sekä toimivaltajaosta hallituksen valinnassa. Ks. hallituksen sisäisen toimintatavan kannalta myös *Halila – Tarasti* s. 399, *Woxholth* s. 283 ss. ja *Hasselbalch* s. 152. Vrt. osakeyhtiöiden osalta esim. *Toiviainen* 1988 s. 134–136.

[38] Ks. yhtiöoikeudesta esim. *Koski* 1980 s. 118 ss., *Koski* 1977 s. 118 ss. ja *Toiviainen* 1988 s. 134–136.

[39] Ks. *Halila – Tarasti* s. 335.

Metsävaltuuskunnan tehtävänä on sille vahvistettujen sääntöjen mukaan:

1. käsitellä yksityismetsätaloutta koskevia laajakantoisia metsäpoliittisia kysymyksiä sekä tehdä näitä asioita koskevia päätöksiä
2. päättää puun markkinointia ja hinnoittelua koskevista periaatteista
3. toimia metsänhoitoyhdistysten edunvalvojana ja metsänhoitoyhdistysten liittojen keskuselimenä sekä ohjata liittojen ja liittoyhtymien toimintaa
4. vahvistaa metsänhoitoyhdistysten liittojen alueellisina yhteistyöeliminä toimivien liittoyhtymien alueet metsänhoitoyhdistysten liittojen tekemän ehdotuksen pohjalta
5. valita metsäjohtokunnan toinen puheenjohtaja ja muut metsäjohtokunnan jäsenet säännöissä tarkemmin määrätyllä tavalla.

Metsävaltuuskuntaa on luonnehdittavissa yhdistykseksi yhdistyksessä. Edellä siteerattu tehtäväluettelo muistuttaa yhdistyksen tarkoitukseen sisällytettäviä asioita eikä vain valmistelevan orgaanin tehtävänkuvaa. Metsävaltuuskunnan säännöissä on mainittu metsävaltuuskuntaan kuuluvat henkilöt tavalla, joka muistuttaa yhdistyksen jäsenten ja yhdistyksen kokouksen äänivaltaisten ja äänivaltaa vailla olevien edustajien määrittelyä ja luetelluksi tulemista. Säännöissä on niin ikään määrätty johtokunnasta, joka on metsävaltuuskunnan asioita valmisteleva ja toimeenpaneva elin. Oman yhteisöstatuksen tavoitteluun viittaa myös se, että metsävaltuuskunnan säännöissä on määrätty valtuuskunnan nimen kirjoittamisesta.

Metsävaltuuskuntaa ei saateta pitää rekisteröimättömänä yhdistyksenä, joka voisi tehdä itsenäisiä päätöksiä kohdealueellaan. Se ei hyväksy sääntöjään, vaan se voi ainoastaan lausua mielipiteensä sääntömuutoksista päättävälle MTK:n valtuuskunnalle. Tämänkin mukaisesti metsävaltuuskunta on MTK:n piirissä vaikuttava orgaani, joka voidaan lopettaa MTK:ssa tehtävin päätöksin. Metsävaltuuskunta ei liioin valitse itse jäseniään/valtuuskuntaan kuuluvia henkilöitä. Tästähän on määrätty MTK:n vahvistamissa valtuuskunnan säännöissä, joiden mukaan valtuuskuntaan kuuluu runsaasti henkilöitä asemansa perusteella. Sama koskee metsävaltuuskunnan johtokuntaa; siinä on itseoikeutettuja jäseniä, metsävaltuuskunnan valitsemia henkilöitä ja ulkopuolistenkin kuten Osuuskunta Metsäliiton hallituksen valitsemia henkilöitä. Tällä tavoinhan ei rekisteröimättömänkään yhdistyksen hallitus voi määräytyä.[40] Yhteisöstatuksen kanssa on ristiriidassa sekin, että asia, joka luonteensa vuoksi vaatii myös MTK:n johtokunnan kannanoton, on saatettava MTK:n johtokunnan ja metsäjohtokunnan yhteisen kokouksen ratkaistavaksi.

---

[40] Ks. rekisteröimättömän aatteellisen yhdistyksen yhteisöllisistä ja velvoiteoikeudellisista piirteistä *Kurkela* LM 1959 s. 531–532 ja *Halila – Tarasti* s. 531–532. Hallituksen valinnassa on kysymys legaalinormien tasolla YhdL 1 §:stä johdettavista kansanvaltaisuusvaatimuksista.

Suomessa vallitsevan toimivaltajakodoktriinin perusteella MTK:n metsävaltuuskuntaa saatetaan lähinnä luonnehtia neuvottelukuntatyyppiseksi keskustelufoorumiksi, johon on kerätty metsäalan asiantuntemusta MTK:n piiristä ja sen ulkopuoleltakin. Kun MTK:n johtokunta (lakimääräinen hallitus) ei voi disponoida sen kokoonpanosta, se ei näyttäydy MTK:n »omana» valmisteluelimenä. Sellaiseksi sitä ei ole kaavailtukaan. Erityisesti MTK:n johtokunnan kanssa tapahtuva yhteiskokous muissa kuin pelkissä metsäpoliittisissa kysymyksissä vahvistaa käsitystä sääntöjen perusteella muutenkin syntyvästä tavoitteesta: metsävaltuuskunta käyttää metsäasioissa päätösvaltaa MTK:n valtuuskunnan ja johtokunnan asemesta.[41]

Esitettyä ilmentää myös se, että metsävaltuuskunnan nimen kirjoittavat sääntöjen mukaan »sen puheenjohtaja, metsäjohtokunnan ensimmäinen tai toinen puheenjohtaja tai MTK:n metsäjohtaja, kaksi yhdessä». Järjestely on sikäli isku ilmaan, ettei metsävaltuuskunta ole rekisteröity yhdistys, jolla voisi olla yhdistysrekisteriin merkittyjä nimenkirjoittajia. Metsävaltuuskunnan nimenkirjoittajat ovat sitä paitsi eri asemassa olevia henkilöitä kuin MTK:n nimenkirjoittajat eli »nimenkirjoitusoikeus» ei perustu myöskään MTK:n sääntöihin.[42] Edustusoikeuden perusta ei ole siinäkään, että nimenkirjoittajat olisivat erityisellä tiedonannolla julkistettuja rekisteröimättömän yhdistyksen edustajia, kun metsävaltuuskuntaa ei saateta pitää edes rekisteröimättömänä yhdistyksenä. Yhdistyksen toimikunnalla ei liioin voi olla nimenkirjoittajia, jotka edustaisivat yhdistystä ulospäin toimikunnan päätöksenteon perusteella. Oikeudellista perustaa ei liioin ole järjestelylle delegaatiota tai mandaattia koskevista yhteisöoikeuden opeista: kyseessä on pysyvä järjestely, jota ei voida peruuttaa muuten kuin sääntöjä muuttamalla.

Metsävaltuuskunnan status on voinut perustua »MTK-yhteisössä» siihen, että sidosryhmät metsäteollisuutta edustava järjestö mukaan luettuna ovat hyväksyneet sääntöihin perustuvan järjestelyn. Oikeudellista sitovuutta ei tällaisessa tapauksessa synny pitkäaikaisenkaan käytänteen myötä, niin kuin ei toimivaltajakoasioissa yleensäkään vain tällä perusteella. MTK:n johtokunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen metsävaltuuskunnassa tehty ratkaisu kuten puun hintasuositus sen perusteella, ettei metsävaltuuskunnalla voi olla valmisteluelintä korkeampaa statusta. Se voisi tehdä lopullisenkin ratkaisun ansiomerkkien myöntämisen kaltaisissa asioissa mutta ei metsäpoliittisissa kysymyksissä. MTK:n sidonnaisuus saatetaan perustaa silti useimmissa asioissa siihen, että hallitus on jälkikäteen antanut järjestelyille hyväksymisensä passiviteettinsa myötä tai konkludenttisesti.[43]

---

[41] Järjestely ilmentää pyrkimystä monialayhdistyksen organisoimiseen. Ks. kielteisestä kannasta kuvailtuihin yhteiskokouksiin s. 642.

[42] MTK:n sääntöjen mukaan keskusliiton nimen kirjoittavat johtokunnan puheenjohtajat ja toiminnanjohtaja, aina kaksi yhdessä, tai joku heistä yhdessä jonkun johtokunnan määräämän keskusliiton toimihenkilön kanssa.

[43] Esillä olevassa yhteydessä on pidättäydyttävä pätemättömyystilanteen yksityiskohtaisesta erittelystä. Yleisesti voidaan kuitenkin viitata siihen yhdistyslakikommentaaris-

B Päätösvallan sitominen valmisteluun

1. Valmistelun määrääminen päätöksenteon edellytykseksi

Monialayhdistyksissä on pyritty toisinaan sitomaan päätöksentekoa toimialakohtaiseen valmisteluun ja saamaan näin tosiasiallinen ratkaisu syntymään hallitustason alapuolella. Tämän mukaisesti on palkansaajajärjestöissä haviteltu järjestelyä, jonka mukaan virkaehtosopimuksen valmistelun tulisi tapahtua jaostossa tai neuvottelukunnassa ja ratkaisu tehtäisiin vasta valmistelun pohjalta. Syynä valmisteluvelvoitteeseen voisi olla valmisteluportaaseen saatavan asiantuntemuksen hyödynnetyksi tuleminen sekä se, että valiokunnassa ovat voimasuhteet kenties toisenlaisia kuin hallituksessa. Edustettuina voi olla yhdistyksiä tai muita tahoja, joilla ei ole hallituspaikkaa. Tiettyyn rajaan saatetaan järjestöpoliittisesti puoltaa sitä, että ratkaisun tekoon osallistuvat ne, joita asia koskee.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä päätettäväksi tulevien asioiden valmistelemisesta. Ero osakeyhtiöoikeudelliseen sääntelyyn on näin ennen kaikkea siinä, ettei mistään asiasta päättämiseen yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa taikka liittoäänestyksessä tarvita hallituksen ehdotusta.[44] Ainoana valmisteluun viittaavana vaatimuksena saatetaan pitää sitä, että YhdL 24 §:ssä on säädetty kokouskutsussa mainittavista asioista. Doktriinissakaan ei ole vaadittu ehdotuksen liittämistä kokouskutsuun edes sääntömuutosta koskevassa asiassa, vaikka sellainen olisi yhdistyksen piirissä valmistunut ja olisi näin hallituksen käytettävissä.[45]

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 30 §:n mukaan liiton jäsenille voidaan määrätä lisämaksu, jos liiton kokous hallituksen esityksestä niin päättää. Rekisteröityjen yhdistysten säännöissä tällaista järjestelyä ei näy tavoitellun.

---

sa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan toimivaltajaon vastaisesti syntynyt päätös on lähtökohtaisesti ns. mitätön päätös mutta että tällainenkin pätemättömyys saattaa erilaisten syiden vuoksi korjautua. Ks. *Halila – Tarasti* s. 378–381 sekä yhtiöoikeudessa esim. *Taxell* 1983 s. 138–139.

[44] Ks. OYL 4:4, 5:2.2, 6:1.2–3, 9:9.3, 12:4.1, 14:1.3 ja 14:2 sekä *Kyläkallio* 1987 s. 446, *Huttunen* 1984 s. 231–236 ja *Koski – af Schultén* I s. 192–193, 246, 263 ja 423–424.

[45] Ks. *Halila – Tarasti* s. 272–274 ja *Riitesuo* s. 191–195 sekä siellä mainittua kirjallisuutta. Riitesuon mukaan lienee hyväksyttävissä ja jopa suotavaa, että kokouskutsussa ilmoitetun asian yhteydessä käsitellään siihen olennaisesti liittyvät kysymykset. Ks. mts. 193. Kannanmääritykseen voidaan yhtyä, mutta se ei kuitenkaan ole kokouskutsua koskeva sisältövaatimus.

Missä tahansa asiassa se ei kävisikään päinsä. Päätösvaltaa käyttävien kompetenssia kavennettaisiin liikaa, jos esim. sääntömuutoksesta tai yhdistyksen purkamisesta ei voitaisi tehdä päätöstä, ellei hallitus ole tehnyt asiassa ehdotusta.[46] Osakeyhtiöissä yhtiökokouksen ja hallituksen välinen toimivaltajako on toinen kuin yhdistyksissä. Yhtiön johto kuuluu osakeyhtiöissä hallitukselle enemmän kuin yhdistyksen toiminnan suuntaviivoista päättäminen yhdistyksissä hallitukselle. Yhdistysoikeudellisessa sääntelyssä hallitukselle ei ole haluttu antaa näin vahvaa asemaa. Osakeyhtiöissä hallitus kontrolloi tietyissä tilanteissa yhtiökokousta eikä vain päinvastoin, kun taas yhdistyksissä hallitus on pelkästään kontrolloitava orgaani.

Yhdistysten säännöissä on määrätty eräissä tapauksissa siitä, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle tulevista ehdotuksista on esitettävä hallituksen lausunto. Tätä ei ole asetettu lainopissa kysymyksenalaiseksi.[47] Siihen ei sen sijaan ole otettu kantaa, missä määrin hallituksen päätöksenteko voitaisiin sitoa valmisteluun. Valiokuntatason osalta on keskitytty kiinnittämään huomiota siihen, mitä valiokunta voi ratkaista itsenäisesti. Yhtiöoikeudessa ei hallitustasoa alempaan valmisteluun ole paneuduttu edes yhtiöorganisaatiota koskevissa väitöskirjoissa ilmeisesti sen vuoksi, ettei siihen ole nähty olevan käytännön tarvetta.[48]

Valmisteluun sitoutuminen voi olla yhdistyksissä eritasoista. Lievin muoto on se, että valmisteluelimelle kuten valiokunnalle on varattava tilaisuus ehdotuksen tekemiseen ennen päätöksen tekemistä. Sitä hieman vahvempi sitoutuminen valmisteluun toteutuu silloin, kun päätöstä ei voida tehdä ennen ehdotuksen tai lausunnon valmistumista valiokunnasta. Vahvin aste on se, ettei ehdotuksesta voitaisi poiketa yhdistyksessä joko ollenkaan tai vain tietyin perustein.

Tilaisuuden varaamisesta valmisteluelimelle tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä voidaan määrätä yhdistyksessä monin tavoin. Toimenpiteellä puututaan niin vähän hallituksen tai sitä hierarkkisesti ylempänä olevien ratkaisuvaltaan, ettei asiaan ole toimivaltajaon kannalta huomauttamista. Kuulemisesta voidaan määrätä säännöissä tai siitä voidaan tehdä päätös yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa taikka jäsen- tai liittoäänestyksessä.

---

[46] Ks. *Halila* 1988 B s. 163.

[47] Ks. *Halila* LM 1989 s. 482–486.

[48] *Taxell* on tutkinut osakeyhtiön hallituksen toimivaltaa sekä *Toiviainen* osakeyhtiön toimitusjohtajaa koskevassa väitöskirjassa hyvinkin seikkaperäisesti yhtiön hallintoon kuuluvia tehtäviä valmistelukysymyksiä myöten. Ratkaisuvallan sitominen hallitustasoa alempaan valmisteluun valiokuntatyyppisen organisaation myötä ei sen sijaan ole niissä esillä.

Tällaista velvoitetta hallituksen on noudatettava. Sen on varattava valiokunnalle tilaisuus tulla asiassa kuulluksi uhalla, että päätöksen ei muuten saateta katsoa syntyneen asianmukaisessa järjestyksessä.

Hallitus voi itse vahvistaa neuvottelukuntien ohjesäännön tai muun sääntöjä alemmanasteisen normiston, jossa päätöksenteon edellytykseksi asetetaan valmisteluvaihe.[49] Tämäkin järjestely on sitova siltä osin kuin se koskee hallituksen päätöksentekoa. Mikäli päätökset tehtäisiin hallitusta ylemmällä tasolla, ei hallituksen päätös kuitenkaan riittäisi päätöksentekijöiden sitomiseen. Hallituksen päätös on muutenkin valmisteluvelvoitteen osalta teholtaan heikko, koska hallitus voi aina muuttaa sitä. Valiokunnalle hallituksen ohjesäännössä annettu mahdollisuus asian valmistelemiseen ennen hallituksen päätöksentekoa ei näin ole mikään »saavutettu oikeus». Kyseistä ohjesäännön määräystä ei toisaalta tee oikeudellisesti vaikutuksettomaksi se, että se on myöhemmin muutettavissa.

Yhdistyksen säännöissä voitaneen määrätä siitäkin, että päätöstä ei ole mahdollista tehdä ennen kuin valmisteleva elin on antanut lausuntonsa. Estettä ei näytä olevan sille, että asiasta määrätään samantyyppisin asiakirjoin ja oikeusvaikutuksin kuin edellä selvitellyissä tilanteissa. Asetelma on niin oikeudellisesti kuin järjestöpoliittisestikin ongelmallinen, jos valmisteleva elin ei syystä tai toisesta saa ehdotustaan valmiiksi joko sille asetetussa määräajassa tai muuten silloin, kun ratkaisu olisi tehtävä yhdistyksessä. Syynä voi olla myös se, että päätöksentekoa halutaan tarkoituksellisesti jarruttaa ja estääkin yhdistyksessä.

Pelkästään sääntömääräyksen mahdollinen epätarkoituksenmukaisuus ei estä sellaisen käyttämistä yhdistyksessä. Umpikujalta vaikuttava tilanne voidaan sitä paitsi purkaa niin, että hallitus erottaa tehtävänsä laiminlyöneet valiokunnan tai muun toimielimen jäsenet ja valitsee tilalle uudet. Hallitus valitsee ja voi tarvittaessa erottaa valiokuntien jäsenet, kun sillä on myös vastuu näidenkin toimista. Jos valmistelijoita ei vaihdeta, päätöksentekoa voidaan lykätä. Jos päätös kaikesta huolimatta tehdään, joudutaan arvioimaan sen pätemättömyysvaikutuksia. On selvitettävä, onko valmisteluvelvoite todella asetettu pätevän päätöksen tekemisen edellytykseksi. Tätä ei kenties ole välttämättä tarkoitettu. Jos sääntöjen määräys on sisällöltään epäselvä, on merkitystä myös sillä, miten määräystä on sovellettu yhdistyksessä.[50]

---

[49] Ks. s. 331–332.

[50] Ilmaisu »valiokunnan esityksestä» on järjestöjen säännöissä verrattain tavallinen. Sitä ei ole yleensä ymmärretty niin, että päätös voitaisiin tehdä vain valiokunnan annettua lausuntonsa. Tulkintana on ollut se, että tässä tapauksessa on valiokunnalle vain varattava tilaisuus asian valmistelemiseen.

Hallituksen sitominen valmistelun sisältöön merkitsee kenties hyvinkin dramaattista puuttumista hallituksen toimivaltaan. Saattaisi vaikuttaa siltä, ettei hallitus voisi lainkaan käyttää itsenäistä ratkaisuvaltaa, jos päätös voidaan tehdä vain valiokunnan puoltavan lausuman mukaisena. Tämän perusteella tuntuisi siltä, että näin vahva »valmistelumyötävaikutus» voitaisiin määrätä pelkästään asioissa, joissa valiokunnalle itselleen saatettaisiin määrätä lopullinen ratkaisuvalta. Niissä tilanne ei olekaan ongelmallinen.

Yhdistyksen omien ansiomerkkien myöntäminen voidaan uskoa yhdistyksessä valiokuntatasollekin, kuten edellä on käynyt ilmi. Järjestöpoliittisista syistä voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista määrätä, että ansiomerkkien myöntämisestä päättää hallitus valiokunnan tai toimikunnan esityksestä. Hallitus ei ole asiassa kumileimasimena, vaikka ansiomerkkejä voitaisiin jakaa ainoastaan niille, joille valiokunta on niitä esittänyt. Sen ei ole pakko myöntää ansiomerkkiä henkilölle, jolle sitä on esitetty. Kuvaillussa toimivaltajakotilanteessa todellista vaikutusvaltaa voi näin olla sekä valiokunnalla että hallituksella, mikä on ehkä arvovaltaseikkojen ohella syynä tässä mainittuun järjestelyyn. Päätöksenteko on mahdollista sitoa tiukastikin valmisteluun asioissa, joissa ei ole kyse yhdistystoiminnan kannalta keskeisestä päätöksenteosta. Niinpä saatetaan ajatella, että yhdistyksen omistamaan kuntoutuslaitokseen valitaan potilaat asiantuntijalautakunnan esityksestä.

Hallituksen päätösvallan sitominen valiokunnan kantaan voi yleensäkin tulla ratkaisuvallan merkittävän rajoittamisen vuoksi kyseeseen vain, jos siitä on määrätty säännöissä. Jäsenillä tai valtuutetuilla on oltava mahdollisuus ratkaista se, rajoitetaanko heidän valitsemansa hallituksen liikkuma-alaa näin radikaalisti yhdistyksen asioiden hoitamisessa. Asia on muutenkin ongelmallinen niissä kysymyksissä, joissa ratkaisuvalta ei saata kuulua hallituksen alapuolelle. Hallitus ei tosin niissäkään ole välttämättä totaalisesti sidottu valmistelevan elimen (alkuperäiseen) kantaan. Kyseiseen orgaaniin kuuluvat henkilöthän voidaan vaihtaa, kuten edellä on käynyt ilmi, tai asia voidaan palauttaa uuteen valmisteluun. Tällöin voidaan ajatella valmisteluelimen ottavan huomioon hallituksen käsitykset asiassa taikka päätöksenteosta luovutaan kokonaan. Viimeksi mainittu menettely voi olla toisinaan perusteltu: jos mielipiteet ovat sovittamattomasti ristiriitaiset eri tavoin kootuissa ja siten eri tavoin asiantuntevissa ja edustavissa orgaaneissa, on kenties paikallaan, ettei päätöstä (vielä) tehdä. Tämä on kuitenkin vain järjestöpoliittinen näkökulma asiaan, eikä se siten ole painoarvoltaan ainakaan muista seikoista irrallaan erityisen merkittävä oikeudellisessa argumentoinnissa.

Jäsenhakemuksen hyväksymismenettely saatetaan mainita esimerkkinä tilanteesta, jossa yhdistyksen toimielimen tai päätöksentekijöiden sitominen

valiokuntatasoisen vaimisteluelimen kantaan voi olla perusteltua edellä luonnehdittujen järjestöpoliittisten syiden vuoksi. Kun Suomessa yhdistys ei joudu maksamaan vahingonkorvausta sellaiselle, jonka jäsenhakemusta ei ole hyväksytty, ei jäsenhakemusten juuttumisesta valmistelevaan portaaseen voi aiheutua yhdistykselle suoranaista taloudellista haittaa. Yhdistyksen toiminta ei välttämättä muutenkaan vaikeudu, vaikka uusia jäseniä ei hyväksytä asiaa valmistelevan valiokunnan toimikautena. Ryhtymättä edes erottamaan sitä kesken toimikauden hallitus voi valiokuntia sääntömääräisesti uudelleen valittaessa harkita, onko noudatettu linja ollut oikea.[51]

Palkansaajajärjestöissä on keskusteltu siitä, voitaisiinko työmarkkina-asian ratkaiseminen kuten työ- tai virkaehtosopimuksen hyväksyminen taikka työtaistelun aloittaminen kytkeä valiokunnan kantaan. Tähän on ollut tarvetta erityisesti monialajärjestöissä, joissa tehdään usean toimialan sopimuksia. Kysymyksessä ovat selkeästi asiat, joissa päätösvalta ei voi olla hallitustasoa alempana. Järjestöpoliittisesti voidaan puoltaa niin hallituksen omnipotenssia asiassa – tai mahdollisesti ylemmän tason päätösvaltaa – kuin spesialiteettia edustavan valmisteluelimen mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisuun.

Yhdistyksen toiminnan kannalta voidaan todeta, ettei ole välttämätöntä tehdä juuri sen sisältöistä sopimusta, jota joko valiokunta tai hallitus ensisijaisesti havittelee. Ei ole sellaista ratkaisupakkoakaan, jonka mukaan yhdistyksellä olisi aina oltava voimassa oleva sopimus edustamillaan työmarkkina-aloilla. Yhdistyksen itselleen aiheuttamat hankaluudetkaan eivät sinänsä ole kyseisen sääntödisponoinnin esteenä, kun ulkopuolisilla ei ole korvausoikeutta yhdistystä kohtaan.

Tässäkin pätee se toimivaltajako-opillinen periaate, jonka mukaan yhdistys voi ottaa käyttöön epätarkoituksenmukaisetkin säännöt. Toiselta puolen jäsenet tai valtuutetut ovat säännöissä vähentäneet tuntuvasti hallituksen liikkuma-alaa toiminnan kannalta keskeisessä päätöksentekotilanteessa, jos hallitus saa vain hyväksyä tai hylätä valmisteluelimen ehdotuksen. Tieteisopissa on ainakin tähän asti pidetty hallituksen ratkaisuvallan itsenäisyyttä siksi tärkeänä, että esimerkiksi työmarkkina-asioissa ei voitaisi rajoittaa hallituksen toimivaltaa edellä luonnehditulla tavalla.[52]

---

[51] Ks. *Halila – Tarasti* s. 158 ja *Halila* 1988 A s. 26–27, joiden mukaan vahingonkorvausta ei saa se, jonka jäsenhakemus on evätty. Vrt. *Toiviainen* 1982 s. 67–71, jossa on asetuttu päinvastaiselle kannalle. Ks. myös tasa-arvolain vaikutuksista *Koskinen – Bruun* s. 102. Tanskan oikeudessa ollaan sillä kannalla, että jäsenyys voi olla eräissä tapauksissa kannekelpoinen oikeus ja että jäsenyyden epääminen voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen. Ks. *Hasselbalch* s. 83–84 ja siellä selostettuja oikeustapauksia.

[52] Ks. esim. *Hemström* 1981 s. 10:9–11.

Hallituksen päätöksenteko-oikeutta ei voida sitoa valmistelevan orgaanin ehdotuksen sisältöön asioissa, joissa hallituksen on joka tapauksessa vastattava sille lain mukaan kuuluvasta tehtävästä, yhdistyksen asioiden hoitamisesta. Tällaisena asiana saatetaan mainita yhdistyksen henkilökunnan työsuhteen ehdot, tilinpäätösasiat, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen koollekutsuminen ja yleensä yhdistyksen taloudenpito.

Palkansaajajärjestöissä on ollut esillä myös se, olisiko eri sopimusaloja edustaville neuvottelukunnille mahdollisuus antaa oikeus irrottautua hallituksen tekemästä sopimusratkaisusta, jos se on ollut sitä vastaan. Tähän ei voida antaa neuvottelukunnille oikeutta. Neuvottelukunnat ovat vain valmistelevia orgaaneja, eivätkä ne edusta suoraan niihin edustajia esittäneitä jäsenyhdistyksiä tai muita intressenttejä voidakseen käyttää niiden puolesta puhevaltaa. Siitäkään eivät neuvottelukunnat voi päättää, että jäsenyhdistykset saisivat vain tietyin edellytyksin irtautua sopimusratkaisusta. Tällaisestakin päättäminen kuuluu asianomaisen yhdistyksen hallitukselle.

Varsinkin monialayhdistyksissä on pohdittu sitä, miten tiukkoihin vaatimuksiin valmistelussa esitetyn kannan muuttaminen voitaisiin sitoa. Toisinaan on määrätty, että valiokunnan ehdotuksesta saadaan poiketa vain erityisistä syistä. Tämän mukaisesti on Akavan liittokokous päättänyt 14.3.1989 seuraavaa:

> »Hallitus hyväksyy tai hylkää sopimusalakohtaisen neuvottelukunnan esityksestä AKAVAn solmimat virka-, toimi- ja työehtosopimukset, joihin liittyy työrauhavelvoite. Hallitus voi poiketa sopimusalakohtaisen neuvottelukunnan tai muun ao. sopimuksen hyväksymisestä päättävän sen alaisen toimielimen päätöksestä vain erityisen painavista syistä.»

Järjestelyä saatetaan pitää hyväksyttävänä. Sehän on vain hallituksen itseään varten vahvistama menettelyohje, jota se voi tarvittaessa muuttaa. Hallituksen itsensä arvioitavaksi jää, milloin on erityisen painavia syitä ehdotuksesta poikkeamiseen. Myös tuomioistuimessa voidaan tältä kannalta tutkia, onko päätös syntynyt asianmukaisessa järjestyksessä.

2. Valmistelun kytkeminen päätöksentekoon määräenemmistövaatimuksin

Jos päätöksenteko tapahtuu yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, voidaan YhdL 27.1 §:ssä osoitetuin tavoin määrätä yhdistyksen säännöissä, että päätöksen tekemiseen vaaditaan jokin muu kuin ehdoton enemmistö.

Sääntömääräinen määräenemmistövaatimus voi olla esim. sellainen, että työtai virkaehtosopimuksen hyväksymiseen tarvitaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa kolmen neljäsosan enemmistö. Doktriinissa ei ole asetettu sellaista rajoitusta sääntöperusteiselle määräenemmistövaatimukselle, ettei yhdistyksen päätöksentekoprosessi saisi sellaisen myötä vaikeutua. Yleensä päätöksiltä on mahdollista vaatia säännöissä yksimielisyyttäkin. Kuitenkin on katsottu, ettei määräenemmistövaatimusta voida asettaa asioissa, joissa päätös on joka tapauksessa saatava aikaan.[53]

Yhdistyksen hallituksen päätöksenteosta vaadittavasta enemmistöstä ei ole säännöksiä yhdistyslaissa. Asiasta voidaan näin määrätä muutenkin kuin yhdistyksen säännöissä eli myös hallituksen omalla päätöksellä. Määräenemmistövaatimuksen yleiset edellytykset ovat hallituksen päätöksenteossa samat kuin jäsenten ja valtuutettujen päätöksenteossa. Vain niissä asioissa ei yksimielisyysvaatimusta saa olla, joissa on saatava päätös aikaan. Muuten voidaan päätöksenteolle määrätä hallituksessakin määräenemmistövaatimus aina yksimielisyyteen asti.

Jäsenten tai valtuutettujen päätöksentekoa voidaan rajoittaa yhdistyksen säännöissä ainakin niin, että käsittelyn pohjana on oltava valiokunnan ehdotus ja että ratkaisuun tarvitaan tietty määräenemmistö. Hallituksen päätöksenteosta on mahdollista määrätä samansisältöisesti hallituksen omin päätöksin.[54] Kyseisissä tapauksissa päätöksenteossa ei olla sidottuja valmisteluvaiheen ehdotukseen, vaikka sitä ilman ei voida tehdä päätöstä. Tilanne on olennaisesti erilainen, jos määräenemmistö tarvitaan valmisteluvaiheessa tehdyn ehdotuksen kaatamiseen. Periaatteessa on yhdentekevää, kuinka suuresta määräenemmistöstä olisi kysymys. Tältäkään osin juridiikka ei ole aritmetiikkaa. Olisi näet vaikea osoittaa kohtaa, jossa hyväksyttävyyden ja hylättävyyden raja kulkisi.

---

[53] Ks. *Riitesuo* s. 372–373 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Yhdistysautonomian kannalta voidaan puoltaa sitä, että yhdistykselle on annettava mahdollisuus niin halutessaan ajaa itsensä toiminnallisesti umpikujaan. Niinpä esimerkiksi työmarkkinaratkaisut eivät ole asioita, joissa olisi ulkopuolisten intressien vuoksi saatava aikaan ratkaisu toisin kuin esimerkiksi siinä, että yhdistyksellä tulisi aina olla mahdollisuus valita itselleen hallitus.

[54] Hallituksen päätöksentekoa koskee määräenemmistövaatimus käytännössä vain harvoin. Hallituksen kokousmenettelyynkin voitaneen soveltaa yhdistyksen kokousmenettelystä vallalla olevaa periaatetta, jonka mukaan vakiintuneesta käytännöstä poikkeaminen käy päinsä vain pysyväismääräyksin. Ks. *Halila – Tarasti* s. 336. Tämän mukaisesti hallitus voi vahvistaa määräenemmistövaatimuksen sisältävän sääntöjä alemmanasteisen normiston mutta ei voi tehdä in casu -tyyppisesti päätöstä määräenemmistövaatimuksesta.

Päätösvallan käyttäjien kannalta vaikuttaa ehkä yhdentekevältä, onko määräenemmistö saatava minkä tahansa päätösehdotuksen tueksi vai valmisteluelimen ehdotuksen kaatamiseen. Erona on kuitenkin se, että ensiksi mainitussa ja tieteisopissa yleisesti ottaen hyväksytyssä tilanteessa päätöstä ei lainkaan synny ilman määräenemmistöä, kun taas jälkimmäisessä päätös syntyy normaalisti joka tapauksessa. Jos valmisteluelimen kannan kaatamiseen on enemmistö mutta ei määräenemmistöä, päätös syntyy vähemmistön mielipiteen mukaisena. Tätä on yleensä yhteisöoikeudessa vieroksuttu, kun kyseessä on pääasia- eikä menettelytaparatkaisu. Päätös syntyy usein kuitenkin vähemmistön äänin, kun vaalissa tai päätöksenteossa asiakysymyksissä riittää suhteellinen enemmistö. Ainakin järjestöpoliittisesti mutta myös oikeudellisen argumentoinnin kannalta on toki eroa sillä, onko määräenemmistöön kenties tarvittavaa kompromissia mahdollista rakentaa päätöksentekijöiden itsensä muotoiltavissa olevien ainesten pohjalta vai valmistelijoiden diktaattia muuttamalla.

Suomessa ei ole ainakaan vielä tuomioistuin- eikä (rekisteri)viranomaisratkaisuja siitä, voidaanko valmisteluportaan ehdotuksen murtaminen sitoa määräenemmistövaatimukseen. Vaikka ero yleisesti vaadittavaan määräenemmistöön ei ole kovin suuri, saatettaneen tulkintasuosituksena yhä puoltaa varovasti sitä, ettei kyseinen järjestely olisi hyväksyttävissä lähinnä päätöksentekijöiden riippumattomuudesta esitettyjen seikkojen vuoksi. Doktriini voi kuitenkin olla valinkauhassa, mikäli järjestöpaineet johtaisivat reaalisten argumenttien painottumiseen arvioinnissa tähänastista enemmän. Tällöin katsottaisiin järjestötarpeiden antavan aiheen perinteisestä opista joustamiseen.

Järjestöissä on edellä luonnehditun oikeudellisen epävarmuustilankin vuoksi pyritty rakentamaan valmisteluportaan ehdotuksen pysyvyys määräenemmistöä koskevien suositusten varaan erityisesti hallituksen päätöksenteon osalta. Tähän ei olekaan estettä. Käytännössä voi järjestöissä olla tosin epätietoisuutta siitä, onko kyseessä suositus vai sitova menettely, kun asia ei ilmene säännöistä.

Akavan liittokokous on vahvistanut hallituksen työrauhavelvoitteeseen sitoutumista koskevan päätöksentekomenettelyn osalta vuonna 1989 muun ohessa seuraavan lausuman:

> »Työrauhavelvoitteeseen sitoutumista koskevaa päätöstä ei myöskään tehdä, jos jäsenjärjestö, joka edustaa 1/5 asianomaisen sopimusalan akavalaisten yhteenlasketusta jäsenmäärästä, tätä päätöstä vastustaa ja ilmoittaa hallitukselle valmiutensa työtaisteluun.»

Liittokokouksessa vahvistettu asiakirja on ymmärrettävä muuksikin kuin suositukseksi. Siinä on annettu edustavalle jäsenjärjestölle ehdoton oikeus estää sopimuksen tekeminen; jäsenjärjestö voisi toteuttaa voimatoimin työmarkkinalinjaansa ja estää keskusjärjestön päätöksenteon. Päätöksenteko ei näin estyisi sen perusteella, että toimielimen tai päätöksentekijöiden osa vastustaisi ratkaisun tekemistä, vaan kysymys olisi tavallaan tietynsuuruisille jäsenjärjestöille vakuutetusta erityisestä edusta. Järjestöt voisivat omalla päätöksellään estää sopimuksen tekemisen riippumatta siitä, miten niiden edustajat ovat menetelleet liiton hallituksessa ja valmisteluelimissä. Tällaista asetelmaa ei ole käsitelty yhdistysoikeuskirjallisuudessa eikä yhteisöoikeudessa muutenkaan.

On ajateltavissa, että liiton jäsenyhdistykset sopivat edellä siteeratussa Akavan päätöksessä tarkoitetusta menettelystä. Liiton jäsenyhdistykset voivat myös tarvittaessa liittää jäsensopimukseen sanktioita. Ne ovat sikäli tehokkaita, että kyseinen sopimusjärjestely ei ole jäsenten välisessä suhteessa pätemätön. Liittokokous tai hallitus voi hyväksyä samansisältöisen suosituksen, jota on mahdollista kunnioittaa järjestön piirissä vallinneena tahtotilana. Suosituksen sivuuttamisesta ei kuitenkaan ole oikeudellisia vaikutuksia.[55]

Suomalaisen toimivaltajakodoktriinin kannalta on vaikea pitää oikeudellisesti sitovana edellä kuvailtua järjestelyä, jossa jollekin yhdistyksen jäsenelle annettaisiin yhdistyksen päätöksellä veto-oikeus yhdistyksen päätökseen. Tällaista erityistä etua ei liioin tunneta YhdL 33 §:ään perustuvassa typologiassa. Järjestelyn tarkoitus on toki lähellä sitä, että päätöksentekoon vaadittaisiin toimielimessä määräenemmistö, mihin ei olisikaan estettä. Lainopissa esitettyjen käsitysten kanssa ei kuitenkaan ole sopusoinnussa se, että muuten kuin edustuksellisissa elimissä voitaisiin vaikuttaa päätöksentekoon kysymyksissä, jotka eivät koske asianomaisen jäsenen oikeuksia ja velvollisuuksia yhdistyksessä.[56]

---

[55] Ks. osakassopimuksista esitetyltä kannalta *Toiviainen* 1992 s. 64 ss. ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[56] Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että säätiöoikeudessa voidaan sääntöjen muutokseen asettaa erityisiä edellytyksiä kuten perustajan suostumus tai asiantuntijain kuuleminen, jos tästä on säännöissä määrätty. Ks. *Aro* 1971 s. 303. Järjestelyä ei voida perustaa säätiön sääntöjen muuttamista koskevaan säätiölain 17 §:ään vaan ainoastaan säätiöoikeuden erityispiirteisiin. Sellaisia ei ole yhteisöoikeudessa.

11 § Toimivaltajako liittosuhteissa

A Liittosuhteen rakentelua koskevia pyrkimyksiä

1. Organisoimista ylhäältä alas ja alhaalta ylös

Ryhdyttäessä selvittämään asiakysymyksiin liittyvää päätöksentekoa liittosuhteiden kannalta on syytä palauttaa mieliin tutkimuksessa tähän mennessä esiin tulleista seikoista rakentuvat lähtökohdat. Tutkimuksen 2 §:ssä tarkasteltiin erilaisia liittokokonaisuuksia sekä kiinteän ja löyhän liiton tunnusmerkkejä. 3 §:ssä olivat eriteltävinä liittosuhteiden kehityspiirteet Suomen järjestöelämässä sekä lainsäädännön ja doktriinin muuttuminen senkin kysymyksen alustavaa arvioimista varten, mihin suuntaan yhdistyslakia uudistettaessa oikeastaan mentiin. 4 §:ssä sivuttiin liittosuhteita ulkomaan oikeuden kannalta. 5 §:ssä paneuduttiin yhdistysautonomian vaikutuksiin liittosuhteita koskevien säätämisjärjestyskysymysten kannalta sekä itsemääräämisoikeuden sisältöön niin perusoikeutena kuin siviilioikeudellisena instituutiona. 6 §:ssä olivat vihdoin esillä eräät liittosuhteista määräämisen oikeuskysymykset. Esillä olevassa jaksossa paneudutaan siviilioikeudellisiin kysymyksiin asiakysymyksiä koskevan päätöksenteon osalta. Jäljempänä tutkimuksen 12–13 §:ssä selvitetään muiden seikkojen yhteydessä ja lomassa liiton ja sen jäsenyhdistysten välisiä toimivaltajakokysymyksiä vaaleissa.

Yhdistyksen myötävaikutus toisen yhdistyksen päätöksentekoon voi kulkea liitoissa sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös. Tämän mukaisesti on mahdollista, että liittoon (suoraan tai välillisesti) kuuluvien yhdistysten toimivalta sidotaan liiton myötävaikutukseen tai sitä rajoitetaan muuten liiton (tai jopa ulkopuolisen tahon) hyväksi. Toiselta puolen on ajateltavissa, että liiton päätöksenteko sidotaan sen alayhdistysten myötävaikutukseen myös päätöksenteossa asiakysymyksissä samalla tavoin kuin toimivaltajaossa vaaleissa.

Taustaa kuvaillulle kahteen suuntaan käyvälle yhdistyksen itsemääräämisoikeuden rajoittamiselle liittosuhteissa antaa sen mieliin palauttaminen, miten liittosuhteita on rakentunut Suomessa sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin. Kummankinlaisia järjestelyjä on yhä tekeillä, kun organisaatioita rakennetaan voimakkaiden saneerausten myötä uudelleen. Huomattava käytännön merkitys on sillä, että kiinteä liittokokonaisuus on helpointa luoda ylhäältä käsin. Päästessään määräämään kerralla koko liittorakenteen (uusi) keskusjärjestö voi asettaa vaatimuksia jäsenjärjestöiksi hyväksyttäville yhdistyksille ja niiden säännöille sekä muutenkin liittosuhdetta koskeville järjestelyille. Kun tilanne on päinvastainen eli kun asemansa vakiinnuttaneet yhdistykset perustavat keskusjärjestön tai muuttavat sen asemaa liittorakenteessa, ylätasolle (yläyhdistykselle/keskusjärjestölle) ei useinkaan haluta antaa taloudellisesti ja toiminnallisesti vahvaa asemaa.[1] Oikeudellisena esteenä on sitä paitsi se, ettei (uusi) liitto voi vaatia jäsenyhdistyksiksi tulleita järjestöjä muuttamaan sääntöjään. Sääntöharmoniassa on yleisesti ottaen lähdettävä siitä, millaisia jäsenyhdistyksien säännöt ovat liittoa perustettaessa ja millaisiksi nämä yhdistykset ovat valmiita muuttamaan sääntöjään vapaaehtoisesti.

Liittosuhdeproblematiikkaa Skandinavian maissa ja Saksassa arvioitaessa on lähtökohta ollut sikäli samanlainen kuin meilläkin, että huomiota on kiinnitetty eri tavoin ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin rakentuviin liittoihin. Hieman samaan tapaan kuin Suomessakin on ollut asian laita, tarkastelu on ollut suuressa määrin kuvailevaa ja osin määrittelyn omaista: on selvitetty, millä tavoin liittoja on perustettu, millaisia ovat jäsenyyssuhteet ja kuinka suuri on (tosiasiallinen) vaikutusvalta. Olennaisena erona Suomen oikeuteen on se, että yhdistysten oikeuskelpoisuusvaatimus ja yhdistysautonomia vaikuttavat eri tavalla liittosuhteen oikeuskysymyksiin kuin meillä.

Vaikka Skandinavian maat ovat liittosuhdekysymystenkin osalta verrattain yhtenäinen oikeuspiiri, selviä eroja on havaittavissa siinä, miten liittosuhteisiin liittyviä oikeuskysymyksiä on saatettu lähestyä. Ruotsissa on pyritty rakentamaan sääntöhakuisesti selkeitä kriteerejä sille, milloin liittoa ja sen jäsenyhdistyksiä on mahdollista pitää oikeuskelpoisena ja milloin on kysymys vain liiton haaraosastosta tai toimintayksiköstä. Tässäkin on huomionarvoista se, että lainsäätäjän on katsottu vaikenemisellaan hyväksyneen yhdistyksissä omaksutut järjestelyt.[2] Niinpä tieteisopissa on pidetty oikeuskelpoisena sekä »huvudorganisation» että »överorganisation» tyyppisiä jär-

[1] Ks. kysymyksenasettelusta *Merikoski – Kurkela* s. 31.
[2] Ks. *Hemström* 1983 s. 23–26.

jestelyjä. Erityisesti Källström on tehnyt päätelmiä sen mukaan, onko liitto rakentunut alhaalta ylöspäin vai ylhäältä alaspäin. Hän on tavallaan asettanut presumtioita sen perusteella, kummasta järjestelystä on kysymys.[3] Ylhäältä alaspäin organisoidussa liitossa on ainakin olettamana kiinteämpi liittorakenne kuin alhaalta ylöspäin rakennetuissa. Ainakin järjestöpoliittisesti näin toki onkin. Joissain tapauksissa Källström on pitänyt tiettyä järjestelyä mahdollisena toisessa liittorakenteessa mutta ei toisessa.[4]

Norjassa ei ole operoitu käsitteillä »huvudorganisation» ja »överorganisation» toisin kuin Ruotsissa. Enemmän kuin Ruotsissa on kiinnitetty huomiota siihen, milloin yhteenliittymää saatetaan pitää oikeuskelpoisena ja milloin ei, kun on arvioitu konkreettisia oikeuskysymyksiä. Päättely näyttää sikäli vapaammalta ja reaalisiinkin argumentteihin enemmän rakentuvalta kuin Ruotsissa, ettei samassa määrin olla sidottuja muodollisiin kriteereihin.[5] Myös Tanskassa samoin kuin Norjassakin on lähtökohtana saatettu pitää ylhäältä alas ja alhaalta ylös rakentuvia liittoja. Tanskassa on operoitu selkeämmin kuin Ruotsissa ja Norjassa yhdistysautonomialla nimenomaisestikin. Toisin kuin Suomessa tähän ei ole liittynyt perusoikeusnäkökulmaa, vaan suoraan siviilinormien tasolla on pohdittu sitä, missä määrin itsemääräämisoikeus mahdollistaa esim. liiton sääntöjen noudattamisvelvollisuuden ja yhdistyksen päätöksenteon sitomisen liiton myötävaikutukseen. Osin on tietysti kysymys vain näkökulmaerosta siinä, puhutaanko itsemääräämisoikeudesta vai oikeuskelpoisuusvaatimuksista. Päättelyssä on kuitenkin voitu tulla eri lähtökohdista käsin erilaisiin tuloksiin.[6]

Myös Saksassa on kiinnitetty huomiota eri tavoin rakentuneisiin liittoihin. Oikeuskysymysten arvioinnissa on lähtökohtana se, että toisin kuin Suomen yhdistyslaissa BGB:ssä ei ole säännöksiä liittomuotoisista yhdistyksistä. Doktriini on siksi jouduttu rakentamaan sen varaan, millaisia järjestelyjä käytännössä on esiintynyt ja miten niihin on erityisesti oikeuskelpoisuuden kannalta saatettu suhtautua. Saksan yhdistysoikeudessa on tehty vakiintuneesti ero käsitteiden »Vereinsverband» ja »Gesamtverein» välillä. Edellinen tar-

---

[3] Ks. *Källström* s. 26 ss. ja sen johdosta *Hemström* 1985 s. 262–263.

[4] Ks. *Källström* s. 31 ja sen johdosta *Hemström* 1985 s. 263–264.

[5] Ks. *Woxholth* s. 514.

[6] Ks. *Hasselbalch* s. 246–250. Ks. myös aikaisemmasta kirjallisuudesta *Meyer* s. 70, jossa tämä toteaa yleisesti ottaen, että alayhdistyksen asema tietysti riippuu suuressa määrin siitä, millainen itsenäisyys niille on annettu yksittäistapauksissa. Tässä on pääasia sivuutettu eli jätetty ottamatta kantaa siihen, missä määrin itsemääräämisoikeutta oli mahdollista rajoittaa. Meyer tyytyi esittämään hajahuomioita Tanskan oikeuskäytännöstä. Hänen selostamillaan ratkaisuilla ei ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta.

koittaa paitsi joukkojärjestöjä myös sellaisia liittoja, jotka ovat paljossa samantyyppisiä kuin Suomessa yhdistysrekisteriin merkityt liitot ja niiden jäsenyhdistykset. Liittokokonaisuudessa »Vereinsverband» on yläyhdistyksenä liitto ja sen alayhdistyksinä on liiton jäsenyhdistyksiä. Olennaisena erona Suomen oikeuteen on kuitenkin se, ettei liiton jäsenyhdistyksen tarvitse olla tässäkään järjestökokonaisuudessa oikeuskelpoinen yhteisö. Siitä huolimatta vaikuttaa yhdistysten itsemääräämisoikeuden periaate siihen, kuinka tiukasti jäsenyhdistykset on mahdollista sitoa liiton päätöksenteon osaksi.[7]

Saksan yhdistysoikeudessa »Gesamtverein» muistuttaa Suomen yhdistysoikeudesta tuttua yhdistyksen ja sen haaraosastojen muodostamaa kokonaisuutta. Ylä- ja alayhdistyksen välillä ei ole yleensä jäsenyyssuhdetta, ja niiden välistä suhdetta saatetaan luonnehtia hyvinkin kiinteäksi. Alayhdistys ei ole aina edes yhdistys, vaan se voi olla alue- tai toimintayksikkö. Jos se on yhdistyksen tunnusmerkit täyttävä yhteenliittymä, sen on noudatettava liiton sääntöjä ja oltava sidottuna sen tarkoitukseen ja toimintapolitiikkaan. Täydellinen itsemääräämisoikeuden rajoittaminen ei silti tule kysymykseen.[8]

Liittosuhteita Suomen oikeuden kannalta jäljempänä selviteltäessä pidetään silmällä liittoa, joka on rekisteröity yhdistys ja jossa on jäseninä toisia yhdistyksiä. Nämä jäsenyhdistykset voivat olla vain rekisteröityjä tai muuten oikeuskelpoisia yhdistyksiä, koska oikeuskelpoisuutta vailla olevat yhteenliittymät eivät saata olla Suomessa yhdistyksen jäseniä. Tämän lähtökohdan vuoksi vertailuun Skandinavian maiden ja Saksan liittoihin on suhtauduttava varoen. Aina on näet oltava selvillä siitä, koskeeko vertailumaassa oleva tilanne samanlaista liittosuhdetta kuin tässä tutkimuksessa tarkasteltavaa suomalaista liittokokonaisuutta. Huomattava ero aiheutuu myös siitä, ettei edes Saksassa ole legaalinormeja päätöksenteosta liitoissa.

Tässä tutkimuksessa on omaksuttu edellä vähintään työhypoteesiksi se, että kiinteän ja löyhän liiton tarkastelulla on lähinnä vain pedagogista ja järjestöpoliittista merkitystä. Oikeudellinen päättely ei näin voisi perustua siihen, että kiinteiksi luonnehdituissa liitoissa oikeuskysymykset saisivat toisenlaisen ratkaisun kuin löyhissä. Samaa näyttää olevan syytä sanoa siitä, onko liitto rakentunut ylhäältä alas vai päinvastoin. Vaikka meillä ei olekaan oikeudellisten päätelmien tueksi tehtävissä eroa dikotomioiden överorgani-

---

[7] Ks. kuvaillusta liittojen erosta *Sauter – Schweyer* s. 219–226, *Stöber* s. 248–251, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 671–695 ja *Säcker* s. 8–11.

[8] Ks. kyseisistä tunnusmerkeistä esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 678, *Sauter – Schweyer* s. 225–226 ja *Stöber* s. 250–251.

sation/huvudorganisation ja Vereinsverband/Gesamtverband pohjalta, saattavat liiton kiinteyttä koskevat järjestöpoliittiset pyrkimykset olla tutkimuksessa huomionarvoisia.

Suomen oikeudessa on ainakin jäsenten erottamisessa ollut syytä tehdä ero siinä, onko kyseessä henkilöjäsenyhdistys vai jonkinlainen liitto.[9] Erottamisperusteita kuten liittoa vahingoittavaa toimintaa on kenties syytä arvioida hieman eri tavoin sen mukaan, tarkastellaanko ylhäältä alaspäin vai alhaalta ylöspäin rakentunutta liittoa. Liittosuhteidenkin osalta on lähtökohtana se, että erityyppisiä yhdistyksiä koskevat samat oikeudelliset säännöt. Silti on ainakin marginaalista merkitystä sillä, mitä eri tavoin rakentuneiden liittojen säännöillä on tarkoitettu, ja tähän sopeutettavilla reaalisilla argumenteilla.

Liittosuhdetta asiakysymyksissä koskevan sääntelyn pohjana on YhdL 27.4 §. Sen mukaan »jos yhdistys sääntöjensä mukaan kuuluu toiseen yhdistykseen, voidaan säännöissä määrätä, että niiden muuttamiseen vaaditaan myös sen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys suoraan tai välillisesti kuuluu». Tämä lainkohta kattaa vain kapean alan käytännössä esiintyvien liittosuhdetilanteiden kentässä. Siinä on säännelty ainoastaan yhteen suuntaan käyvää päätöksenteon sitomista toisen yhdistyksen myötävaikutukseen. Alayhdistyksen päätöksen sitominen yläyhdistyksen menettelyyn onkin ollut doktriinissa ensisijaisesti esillä. YhdL 27.4 § on merkittävä lainkohta varsinaisen kohdealueensa ulkopuolisten oikeuskysymysten selvittämistä varten. Se tulee näin esiin pohdittaessa, missä määrin liiton jäsenyhdistysten päätöksenteko on sidottavissa muissa asioissa liiton myötävaikutukseen. Päinvastaiseen tilanteeseen ei siitä saada tukea.

2. Liittorakenteen vahvistaminen yhdistyksen säännöissä

Monissa kiinteissä järjestökokonaisuuksissa kuten puolueissa on pyritty pitkään määrittämään koko liittorakenne keskusjärjestön säännöissä. Näin on menetelty mm. SDP:ssä. Täten on ollut mahdollista osoittaa ei vain yhteisymmärrys vaan myös sitovaksi tarkoitettu liittorakenne asianomaiselle keskusjärjestölle ja sen päätöksentekijöille, eri sidosryhmille ja jäsenyyttä tavoitteleville.[10] Yhdistyslakiuudistus ei ole tuonut kovin paljon uutta tällai-

[9] Ks. *Halila – Tarasti* s. 175–176.

[10] SDP:n sääntöjen mukaan samalla alueella toimivat puolueosastot, mikäli niitä on useampia kuin kaksi, muodostavat kunnallisjärjestön. Kunnallisjärjestöt ja kunnallisjär-

sen järjestelyn pätevyyden arviointiin. Mallisääntöjen käytön ja YhdL 27.4 §:ssä säännellyn sääntömuutosten hyväksyttämisprosessin myötä on kuitenkin rakentunut yleinen kehikko liiton kiinteyttä koskeville järjestelyille. Liitto voi osin omissa säännöissään ja osin alayhdistyksiä varten laatimissaan mallisäännöissä ilmoittaa, mitä se vaatii jäsenyhdistykseksi hyväksyttävältä yhdistykseltä. Muut kuin edellytykset täyttävät yhteenliittymät eivät pääse jäseneksi, eikä jäsenyhdistysten sallita muuttaa sääntöjään liiton tahdon vastaisesti.[11]

Yhdistysoikeudessa niin kuin yhteisöoikeudessa yleensäkin on perustellusti oltu sitä mieltä, että yhteisön sisäisistä asioista voidaan disponoida säännöissä yksityiskohtaisestikin. Tämän on kuitenkin esitetty koskevan vain asianomaista subjektia itseään. Kirjallisuudessa ei ole eritelty seikkaperäisesti sitä, missä määrin esim. koko konsernisuhteesta on mahdollista määrätä emoyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai liittorakenteesta keskusjärjestön säännöissä.[12]

Yhtäältä saatetaan ajatella, että muita yhteisöjä kuin asianomaista itseään sitovia ja velvoittavia määräyksiä ei voisi olla yhdistysten itsemääräämisoikeuden vuoksi yhdistyksen (liiton) säännöissä. Määräykset

---

jestöihin kuulumattomat erilliset puolueosastot liittyvät piirijärjestöiksi, jotka yhdessä muodostavat puolueen. Puolue on kiinteä liitto, jossa piirijärjestöt sekä piirijärjestöjen ja kunnallisjärjestöjen jäsenet ovat samalla puolueen orgaaneja ja kunnallisjärjestöjen jäsenet ja kunnallisjärjestöön kuulumattomat puolueosastot piirijärjestön orgaaneja. Tällaiset säännöt kuvaavat tyypillistä ylhäältä alaspäin rakennettua järjestökokonaisuutta. Liiton säännöt eivät korvaa jäsenyyssuhdetta koskevia YhdL 12 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä, eivätkä liiton säännöt mitätöi niiden vastaisesti tehtyjä päätöksiä edes sen perusteella, että liitto voisi vedota sivullisen immuniteettiin. Pätemättömyysvaikutuksia joudutaan arvioimaan kohta kohdalta erikseen samoin kuin liiton sääntöjen vastaisesta menettelystä avautuvia erottamismahdollisuuksiakin.

[11] Liittosuhdekysymyksiä tarkastellaan kaikissa tämän tutkimuksen vertailumaissa sen mukaan, mitä liitot ovat määränneet mallisäännöissään, vaikka vain Suomessa niiden käytölle on (ennakkotarkastusmenettelyn myötä) edes jotenkin lakitasoista perustaa. Ks. asiasta esim. *Hemström* 1988 s. 117–118, *Woxholth* s. 59–67, *Hasselbalch* s. 247 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 1006 ss.

[12] Konsernisuhteen perustavan määräämisvallan on voitu ajatella perustuvan osakeyhtiöissä (emoyhtiön) yhtiöjärjestysmääräyksiin. Kosken mukaan tällöin tulevat ilmeisesti kysymykseen lähinnä kahdentyyppiset määräykset: yhtäältä hallintoelinten asettamista koskevat määräykset ja toisaalta määräykset, joilla nimetty yhtiö (emoyhtiö) oikeutettaisiin antamaan ohjeita ja määräyksiä ko. yhtiön (tytäryhtiön) johdolle. Ks. *Koski* 1980 s. 46–47. Tässä ei ole kysymys tytäryhtiön organisaatiosta määräämisestä. Ks. myös *Hemström* 1983 s. 21–22 ja *Woxholth* s. 510–511, joissa on vertailtu liittosuhdetta ja konsernia.

eivät saisi olla yhdistyksen ja sen jäsenten välisenä järjestelynä tyypiltään sopimuksia kolmannen vahingoksi. Tämän lähtökohdan tueksi on mahdollista viitata YhdL 27.4 §:ään eli päätöksentekoa asiakysymyksissä koskevan sääntelyn avainkohtaan liittosuhteiden osalta. Sen mukaanhan yhdistyksen sääntöjen muuttamisen alistamisesta voidaan määrätä yhdistyksen (omissa) säännöissä. Toiselta puolen saatetaan vedota siihen, että jäsenten on noudatettava yhdistyksen päätöksiä eli jäsenyhdistysten täten myös keskusjärjestön sääntöihin otettuja määräyksiä. Liitto voi valvoa jäsenyhdistysten sääntöjen sisältöä mallisääntöjen ja niihinkin perustuvan jäsenyhdistysten sääntömuutosten alistamismenettelyn myötä. Siksi vaikuttaa ainakin prima facie hyväksyttävissä olevalta, että liitolla olisi mahdollisuus määrätä omissa säännöissäänkin alayhdistysten toiminnasta. Edellytykseksi olisi kuitenkin asetettava ainakin se, että myös asianomainen yhdistys itse olisi voinut määrätä kyseisistä asioista samansisältöisesti omissa säännöissään.

Edellä luonnehditut vastakkaisiin päätelmiin johtavat lähtökohdat ovat liian yleisiä voidakseen sellaisenaan tarjota pitäviä kiinnekohtia tilanteen arvioimiselle. Liittosuhdeproblematiikka saisikin kovin helposti ratkaisunsa, jos tyydyttäisiin esim. siihen, että liiton jäsenyhdistysten on noudatettava liiton päätöksiä. Samaa on sanottava siitä, että liitto voi velvoittaa jäsenyhdistyksiään noudattamaan erottamisen uhalla sääntöjään, tekemiään päätöksiä ja jopa vastaamaan sitoumuksista. Erottamisuhkaa käyttämällä liitto kykenee sitomaan itseensä niskuroivia jäsenyhdistyksiä, mutta se ei tämän myötä voi saada niitä tekemään ratkaisuja, joita vain yhdistykset itse saattavat tehdä. Olennaista on tässäkin se, millaisten vaatimusten tehosteena voidaan oikeudellisesti pätevällä tavalla käyttää erottamisuhkaa.

Jos jostain yhteisöä koskevasta asiasta on mahdollista määrätä vain jäsenyhdistyksen säännöissä, liiton sääntöjen hyväksyminen ei korvaa asianomaisen yhdistyksen omaa sääntödisponointia. YhdL 27.3 ja 33.2 §:ssä säädetyin tavoin vaaditaan puolestaan tietyissä tapauksissa yhdistyksen suostumuksen antaminen sille vakuutettua erityistä etua loukkaavan päätöksen voimaan tulemiselle. Kysymyksessä on tavallisesti suostumuksen antaminen liiton sääntömuutokselle.

Liittorakenteissa erityinen etu ei yleisesti ottaen saata koskea toimivaltajakoa asiakysymyksissä. Tältä osin suoja koskee materiaalista oikeutta, ei sitä, mikä toimielin ratkaisut tekee. Jäljempänä tässä tutkimuksessa tulee tarkasteltavaksi se, millä tavoin jäsenelle vakuutettu erityinen etu vaikuttaa toimivaltajakoon vaaleissa. Olennaista on se, että liittosuhteissa olisi ainakin lainsäädäntötoimin konstruoitavissa tilanteita, joissa toimivaltajakoonkaan ei

riitä liiton itsensä tekemä ratkaisu vaan liittoa koskeviin disponointeihin saatetaan tarvita jäsenyhdistysten myötävaikutusta.[13]

Tuntuisi luontevalta ja johdonmukaiselta, että liitolla olisi oltava mahdollisuus määrätä säännöissään siihen itseensä kohdistuvista (liiton) rakenteista ja liittosuhdekysymyksistä mutta ei yksinomaan jäsenyhdistysten sisäisestä päätöksenteosta ja liittosuhteen ulkopuolelle jäävistä seikoista. Jäsenyhdistysten sisäiseen päätöksentekoon ja itsemääräämisoikeuteen ei ole vielä puututtu sillä, että esimerkiksi puolueen säännöissä vahvistetaan piiri-, kunnallis- ja perusjärjestöistä sekä muista jäsenjärjestöistä koostuva liiton rakenne. Disponoinnissa saatetaan informatiivisuussyistäkin mennä niin pitkälle, että määritellään keskusjärjestön ulkopuolelle jäävistä jäsensuhteista. Tämän mukaisesti on ajateltavissa, että puolueen säännöissä kerrotaan piirijärjestön jäsenrakenteesta eli keskusjärjestöön kenties vain välillisesti liittyvistä jäsenyyksistä. Näin onkin tehty mm. SDP:ssä.

Liiton suoranainen intressi voi ilmetä yhdistyslaissa säännellyissä tilanteissa kuten liittoäänestyksen havittelemisessa päätöksentekoa varten. Se saattaa koskea ja usein koskeekin myös muita kuin liitossa suoraan jäseninä olevia; liittoäänestyksessähän käyttävät päätösvaltaa liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt. Myös sääntöjen ennakkotarkastusta silmällä pitäen voi välillisen jäsenyyden määrittely olla perusteltua. YhdL 55.1 §:n mukaanhan liitto voi pyytää myös siihen välillisesti kuuluvia yhdistyksiä varten sääntöjen ennakkotarkastusta.[14]

Suoranaista oikeudellista merkitystä ei kuitenkaan ole sillä, onko konstruoitavissa lakiin perustuvia kiinnekohtia määräämistoimille. Liiton »legitiimi intressi» on ollut suurin piirtein samantyyppinen vanhankin lain aikana, jolloin tässä mainittuja säännöksiä ei ollut. Olennaista on se, onko liiton sääntöjen määräyksin tai päätöksin kajottu voimassa olevan oikeuden vastaisesti liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten itsemääräämisoikeuteen.

Liiton sääntöjen määräykset eivät välttämättä riitä liittorakenteen tai toimivaltajaon lopulliseen järjestetyksi tulemiseen. Niinpä esimerkiksi jäsenyyssuhteista on tehtävä YhdL 12 §:ssä säädetyin tavoin konkreettiset päätökset yhdistyksissä. Niitä eivät korvaa keskusjärjestön sääntöjen määräykset. Jä-

[13] Ks. yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun sisällöstä organisaatiokysymyksissä *Halila – Tarasti* s. 309–312 ja 374–375. Ks. myös *Halila* LM 1989 s. 476–477, josta ilmenee, ettei jäsenelle vakuutettu erityinen etu sisällä järjestöllisen status quon säilyttämistä sen tilanteen varalta, että järjestörakennemuutos johtaa voimasuhteiden järkkymiseen.

[14] Ks. HE 1988:64 s. 75 ja *Halila – Tarasti* s. 530–531.

senyys voi myös päättyä riippumatta siitä, mitä keskusjärjestön säännöissä on määrätty jäsenrakenteesta.

Lakiin perustuvaa estettä ei ole sille, että liitto määritetään keskusjärjestön säännöissä kiinteäksi. Näin onkin tehty jo pitkään mm. SDP:n säännöissä. Oikeudellisesti arvioiden määräämistoimen merkitys jää kuitenkin vähäiseksi. Sillä ei ole suoranaisia oikeusvaikutuksia senkään vuoksi, ettei liiton kiinteydellä ole missään kontekstissa yksikäsitteistä sisältöä. Se antaa kuitenkin suuntaa liittosuhteen rakentelulle, joskin tilaa jää runsaasti erilaisille sovelluksille.

Liiton säännöissä on toisinaan mainittu nimeltä jäsenyhdistykset ja mahdolliset muut jäsenet. Tavoitteena voi olla liiton kiinteyden osoittaminen, joskin liittosuhde saattaa olla tällaisessa tapauksessa myös löyhä. Kyseisen sääntömääräyksen varsinainen tarkoitus onkin tavallisesti siinä, ettei jäsenistö vaihdu tai että vaihtuminen edellyttää sääntöjen muuttamista. Yhdistysoikeudessa jäsenistön vaihtuvuus on vain ideaali. Se ei estä jäsenten mainitsemista nimeltä säännöissä, niin kuin edellä on käynyt ilmi, eikä liioin jäsenten eroamista tai erottamista. Erottaminen voidaan tehdä sääntöjä muuttamatta, mutta hallituksen huolellisuusvelvollisuuteen saatetaan katsoa kuuluvan sääntömuutoksen vaatimiin valmistelutoimiin ryhtyminen. Sääntöjä muuttamatta ei sen sijaan voida hyväksyä sellaisia uusia jäseniä, jotka eivät täytä tiettyä säännöistä – tässä tapauksessa niissä olevasta luettelosta – ilmenevää vaatimusta.[15]

Jäsenten nimeltä mainitsemista tavallisempaa on se, että järjestön kuulumisesta suoraan tai välillisesti liittoon mainitaan asianomaisen (ala)yhdistyksen säännöissä. Tähän ei liitto voi velvoittaa jäseniään kiinteiksikään tarkoitetuissa kokonaisuuksissa. Yhdistysautonomiaperiaatteen mukaisesti jokainen yhdistys päättää itse hakeutumisestaan keskusjärjestöihin ja myös siitä, mainitaanko keskusjärjestökytkennöistä säännöissä.[16] Liitto voi tosin yrittää saada jäsenyhdistykset mallisääntömenettelyn myötä hyväksymään sääntöihinsä maininta jäsenyyssuhteesta keskusjärjestöön. Se saa myös olla hyväksymättä jäseneksi yhdistyksiä, jotka eivät hyväksy tätä vaatimusta.

Perusteita ei näytä olevan sille, että liitto voisi vaatia erottamisen uhalla jäseniään mainitsemaan säännöissään keskusjärjestösuhteesta. Erottamiseen tulisi olla syynä menettely, johon liitto on voinut velvoittaa jäseniään, eikä tässä ole sellaisesta kysymys. Liitolla ei sitä paitsi ole asiassa muuta kuin symbolista intressiä. Liitosta eroaminen käy näet päinsä tavallisella enem-

[15] Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 158–159 ja *Halila* 1988 B s. 121–122.

[16] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 32.

mistöpäätöksellä, vaikka yhdistyksen säännöissä olisi mainittu kuulumisesta liittoon. Yhdistyksen omissa säännöissä voidaan toki määrätä määräenemmistöstä. YhdL 13 § ei anna liitolle muuta mahdollisuutta eroamisen hankaloittamiseen kuin sen, että liiton säännöissä määrätään enintään vuoden mittaisesta irtisanomisajasta.[17]

Liittosuhteen kiinteyttä on pyritty korostamaan järjestökokonaisuuden ohjelmallisia tavoitteita ja toimintaperiaatteita koskevin ilmaisuin. Kysymys ei ole vain väreistä, tunnuksista ja muista symboleista vaan päätöksenteosta ja sen koordinoinnista. Niinpä SKP:n säännöissä on lausuttu julki organisaatiota ylhäältä alas asti leimaava demokraattinen sentralismi. Niissä on edelleen mainittu, että keskuskomitea johtaa koko puolueorganisaation työtä. Estettä ei sinänsä ole demokraattisen sentralismin periaatteesta puhumiselle niin kuin ei muidenkaan järjestötoiminnan ideaalien mainitsemiselle yhdistyksen säännöissä. Ohjelmalausumana tämä ei kuitenkaan vaikuta toimivaltajakoon. Toimintatavoitteelle ei liioin voida antaa yhdistyksessä sellaista sovellusta, joka olisi ristiriidassa yhdistyslain säännösten tai noudatettavaksi tulevien oikeudellisten periaatteiden kanssa.[18]

Puolueiden säännöissä on saatettu mainita siitä, että keskusjärjestön hallitus johtaa koko puoluekokonaisuuden toimintaa. Kyseisen politiikan todellisuutta vastaavan järjestelyn kirjaamiseen lakiin ei ole oikeudellista estettä.[19] Tämäkään lausuma ei yleisenä tavoitteena vaikuta toimivaltajakoon konkreettisissa asiakysymyksissä. Tarvitaan yksityiskohtaisempia määräämistoimia, jotta toimivalta olisi jäsenjärjestöjen päätöksentekijöiden asemesta tietyissä kysymyksissä keskusjärjestön hallituksella. Eri asia on, missä määrin tämä linjaus velvoittaa jäsenyhdistyksiä sovittamaan toimintansa yhdenmukaiseksi keskusjärjestön politiikan kanssa.

Keskusjärjestön säännöissä on toisinaan pyritty määräämään keskusjärjestöön vain välillisesti kuuluvien yksityisten henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Liitto voikin määrätä säännöissään henkilöjäsenilleen myöntämistään jäsenpalveluista sekä hallinnoimisoikeuksista, jos päätösvaltaa käytetään liittoäänestyksessä. Sillä on myös mahdollisuus asettaa tavoitteita henkilöjäsenten keskinäisestä asemasta jäsenjärjestöissä. Pyrkimyksenä saattaa

---

[17] Ks. esim. *Merikoski – Kurkela* s. 58 ja 73, KM 1984:1 s. 189, HE 1988:64 s. 48 ja *Halila – Tarasti* s. 164.

[18] Oikeudellisten ja ideologisten seikkojen yhteenkietoutuminen on tullut tuomioistuinkäsittelyynkin ulottuvalla tavalla esiin SKP:ssa. Ks. *Halila* 1991 s. 48 ja 122–123.

[19] Esimerkkitapauksen tarjoaa tässäkin kiinteän liiton tavoin organisoitu SKP. Puoluetoiminnan ulkopuolelta saatetaan mainita, että SNS:n sääntöjen mukaan järjestön piirit ja aluejärjestöt ohjasivat paikallisjärjestöjen toimintaa.

olla erityisesti se, että henkilöjäsenten asema on sama riippumatta siitä, mihin jäsenyhdistyksiin nämä kuuluvat. Niin kuin jäljempänä tulee lähemmin ilmi, liitto ei kuitenkaan voi puuttua yksityiskohtaisesti henkilöjäsenten ja jäsenjärjestöjen väliseen relaatioon, elleivät jäsenyhdistykset ole mallisääntöjen määräykset sääntödisponointiinsa hyväksyessään tällaiseen itse mukautuneet. Liitolla ei ole pelkästään omien sääntöjensä määräyksin oikeudellista voimaa vaikuttaa esim. siihen, että henkilöjäsenten maksuvelvollisuus olisi liiton sisällä keskenään sama riippumatta siitä, mihin jäsenjärjestöön nämä kuuluvat.[20]

Jäljempänä tulee tarkemmin eritellyksi se, millä tavoin liitto voi vaikuttaa jäsenyhdistyksien sisällä tapahtuvaan päätöksentekoon ja toimivaltajakoon. Yhdistysten itsemääräämisoikeudesta meillä vallitsevien periaatteiden vuoksi tällaiseen mahdollisuuteen on suhtauduttava pidättyvästi jopa silloinkin, kun toimenpide on lähellä liiton intressiä. Toisinaan on liiton (keskusjärjestön) säännöissä määrätty tai pyritty määräämään siitä, että tietyssä asiassa piirijärjestön päätös on tehtävä sen hallituksessa. Pyrkimyksenä voi olla joko liitonkin intressejä palveleva menettelyn yhdenmukaistaminen ja sen lainmukaisuuden varmistaminen tai lopputulokseen vaikuttaminen liiton kannalta edulliselta vaikuttavan toimivaltajaon myötä. Jos asia koskee liittoa, on ajateltavissa, että sen säännöissä annetaan ohjeelliseksi ymmärrettävä määräys jäsenyhdistysten sisäisestä päätöksenteosta.[21] Ongelmana on kuitenkin se, ettei liiton sääntödisponointia ole ymmärretty meillä jäsenyhdistyksiin nähden vain suosituksenomaiseksi.

---

[20] Kirjallisuudessa ei ole paneuduttu meillä siihen, missä määrin yhdistyslaissa säännelty jäsenten yhdenvertaisuus saattaa ulottaa vaikutuksensa liiton jäsenyhdistysten jäsenten tasolle. Tätä ei esim. Toiviainen ole käsitellyt jäsenten yhdenvertaisuutta koskevassa monografiassaan. Vaikka liitto olisi organisoitu kiinteäksi, jäsenyhdistysten jäsenet eivät voi vedota YhdL 33 §:ään liiton ja heidän välisensä suhteen osalta. Liitolla ei näet ole toimivaltaa tällaiseen jäsenten kohteluun jäsenyhdistysten päätöksenteon ohitse. Yhdistysautonomiakonseption pitäisi rakentua meillä nykyisestä poikkeavasti, jos osastojäsenten aseman tulisi olla liitossa sama riippumatta siitä, mihin osastoon he kuuluvat. Jäsenyhdistyksiltä vietäisiin tällöin oikeus päättää omia jäseniään koskevista asioista. Sopimusperusteisesti liitto voi kuitenkin velvoittautua antamaan samoja jäsenoikeuksia kuten taloudellisesti hyödynnettäviä jäsenpalveluita jäsenyhdistyksiensä jäsenille. Pelkät liiton toimet eivät kuitenkaan riitä siihen, että jäsenyhdistyksienkin tulisi toimia keskenään samalla tavalla. Saksan oikeudessa kysymys on tässäkin siitä, tarkastellaanko Vereinsverbandia vai Gesamtvereinia. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 678–679.

[21] Kokoomuksen sääntöjen mukaan jäseneksi pyrkivän yhdistyksen anomukseen on liitettävä puolueen piirijärjestön piirihallituksen lausunto sekä puolueen kunkin valtakunnallisen liiton jäsenyhdistysten osalta asianomaisen liiton liittohallituksen lausunto. Tä-

3. Liiton sääntöjen noudattamisvelvollisuus

Liiton säännöissä on voitu määrätä vuosikymmenten ajan siitä, että jäsenyhdistysten (niin kuin muidenkin jäsenten) on noudatettava liiton sääntöjä, liiton tekemiä päätöksiä ja liiton antamia ohjeita. Tälläkin tavoin on saatettu tavoitella liittosuhteen kiinteyttä. Löyhissä liittosuhteissahan keskusjärjestöt eivät pyri ainakaan näin vahvasti viestittämään vaikutustaan jäsenjärjestöihin. Sinänsä ei näytä olevan estettä kyseisten määräysten ottamiseen liiton sääntöihin. Ongelmana on kuitenkin se, mihin ne velvoittavat ja mihin niiden sivuuttamisen johdosta saatetaan ryhtyä.[22]

Jäsenten on noudatettava sääntöjä missä tahansa yhdistyksessä.[23] Säännöissä ei kuitenkaan voida kajota jäsenten itsemääräämisoikeuteen enempää kuin voimassa olevan oikeuden mukaan saatetaan pitää hyväksyttävänä. Jäsenjärjestöille liiton säännöissä asetettu velvollisuus noudattaa liiton sääntöjä ei vielä sellaisenaan voine vaikuttaa ratkaisevasti toimivaltajakoon. Yksityiskohtaisia määräämistoimia tarvitaan senkin vuoksi, että jäsenjärjestöt tietävät, mihin ne on velvoitettu. Tämäkään ei usein riitä. Saatetaan vaatia sitäkin, että kysymyksessä oleva määräys on sisällytetty myös asianomaisen jäsenyhdistyksen sääntöihin. Yhdistysautonomian kannalta on erityistä merkitystä sillä, kuinka avoin valtakirja on annettavissa liitolle. Oikeudellisestikaan arvioiden ei ole aivan ongelmatonta, että yhdistys voisi sitoa tulevat-

---

hän ei ole huomauttamista toimivaltajaon kannalta. Jäsenyhdistyksien päätöksenteko koskee lausuntoasiassa liittoa. Puolue voi olla noteeraamatta muiden toimielinten kuin jäsenyhdistysten hallitusten antamia lausuntoja, mutta toiselta puolen se ei voi oikeudellisesti tehokkaalla tavalla velvoittaa jäsenjärjestöjensä toimielimiä antamaan tässä sääntökohdassa tarkoitettuja lausuntoja.

[22] Ks. kysymyksenasettelusta viittauksenomaisesti *Halila – Tarasti* s. 32–33.

[23] Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu paljonkin sitä, missä määrin yhdistyksen sääntöjen sitovuus perustuu yhteisöllisiin, sopimusoikeudellisiin tai muihin seikkoihin. Ks. esim. *Sauter – Schweyer* s. 16–19, *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 209–210, *Hasselbalch* s. 50 ss. sekä niiden johdosta *Halila – Tarasti* s. 87. Itsestäänselvyytenä on saatettu sivuuttaa se, missä määrin ja millä tavoin säännöt sitovat jäseniä. Ks. kuitenkin esim. *Woxholth* s. 60 ja *Hemström* 1988 s. 35–36, joissa on arvioitu yhdistyksen sääntöjä vakiosopimuksina ja tämän perusteella tarkasteltu sääntöjen tulkintaa laatijan vahingoksi sekä sääntöjen sovittelua. Nämä periaatteet ovatkin merkittäviä myös liiton ja sen jäsenyhdistysten välisessä suhteessa. Liiton sääntöjen velvoittavuutta on tulkittava laatijan vahingoksi eli jäsenyhdistyksille edullisemmalla tavalla, ja säännöt voivat tulla liiton vahingoksi soviteltaviksi. Kuvaillut piirteet ovat kuitenkin vain marginaalisia sen rinnalla, mitä liitto voi mm. yhdistysautonomiaperiaatteen vuoksi määrätä jäsenyhdistystensä päätöksenteosta. Ks. asian johdosta *Säcker* s. 12–15.

kin jäsenensä kaikkiin niihin jäsenyhdistyksiä suoraan velvoittaviin sääntömuutoksiin, joita liitossa kenties tehdään.[24]

Järjestörakenteesta ja -kulttuurista sekä sääntöjen kokonaisuudesta hahmottuvasta liittosuhteen kiinteydestä saadaan osviittaa myös siihen, missä määrin jäsenyhdistysten on oltava liiton vanavedessä. Niinpä esimerkiksi puolueyhteisössä voidaan lähteä siitä, että jäsenyhdistysten on noudatettava keskusjärjestön ohjelmallisia linjauksia, ellei vastasyitä ole. Tässäkin esimerkkitilanteessa on syytä varoa suoraviivaisia päätelmiä, koska puoluerakenteissakin on eroja. Palkansaajajärjestöissä keskusjärjestön säännöissä oleva yleismaininta sääntöjen ja päätösten noudattamisvelvollisuudesta ei sellaisenaan merkitse kovin paljon. Pätevään disponointiin tarvitaan kenties yksityiskohtaisempia määräyksiä. Liittosuhteet saattavat sitä paitsi olla löyhiä, eikä keskusjärjestö edes aina pyri vetoamaan sääntöihin tiukan ohjauksen perustaksi.

Merikoski ja Kurkela ovat viitanneet liiton sääntöjen noudattamisesta seuraavin osin KHO:n päätökseen 23.9.1953 T 4106:

> Sääntömuutoksen rekisteröiminen evätty; – – koska Suomen Rakennustyöläisten Liitto r.y., joka yhdistysrekisteriin merkittäviksi ilmoitettujen muutettujen sääntöjensä 2 §:n mukaan edelleenkin tulisi kuulumaan jäsenenä Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (SAK) r.y.:een, näin ollen olisi velvollinen noudattamaan muun ohessa niitä keskusliiton sääntöjen 13 §:n 6 ja 8 kohdan määräyksiä, joista mainitaan oikeusministeriön valituksenalaisessa päätöksessä, mutta tuon jäsenyhdistyksen muutettuihin sääntöihin tästä huolimatta on, kuten on todettu oikeusministeriön päätöksessäkin, otettu mainituista keskusliiton määräyksistä olennaisesti poikkeavia, niiden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä, sen tähden ja kun jäsenyhdistyksen uusia sääntöjä siis ei voida pitää lain mukaan laadittuina, ja näissä oloissa haettu rekisteröiminen oikeusministeriön päätöksessä mainitun lain 27 §:n ja 29 §:n 1 momentin mukaan on ollut evättävä – – –.

Merikoski ja Kurkela ovat käyttäneet ratkaisua perustellakseen korpuksessa esittämäänsä toteamusta siitä, miten alayhdistykset on niiden itsemääräämisoikeutta rajoittaen nimenomaisesti velvoitettu noudattamaan liiton sään-

---

[24] Tekstissä esitetty argumentti on ensisijaisesti perusoikeustasoinen ja säätämisjärjestystä koskeva. Jos tietynsisältöistä järjestelyä voidaan pitää pätevänä niin yhdistysautonomian kannalta kuin yhdistyslain siviilioikeudellisten säännösten näkökulmasta, asiaa koskevat yhdistyksen sääntöjen määräykset sitovat myös yhdistyksen tulevia jäseniä. Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 87.

töjä.[25] Tarkkaan ottaen tekstissä ei ole tosin mainittu muuta kuin se, että KHO on hyväksynyt Kurkelan aikana rekisteritoimistossa tehdyn päätöksen. Henkilöyhteyden vuoksi on kuitenkin vaikea tulla muuhun kuin siihen tulokseen, että teoksessa on pantu samansisältöiset viranomais- ja tuomioistuinratkaisut oikeudellisen tulkintakannanoton pohjaksi.

KHO:n ratkaisun yleinen merkitys saatetaan ymmärtää eri tavoin. Tiukin vaihtoehto liittosuhteen kiinteyden kannalta on se, että jäsenyhdistyksen sääntöjen on aina oltava kulloistenkin liiton sääntöjen mukaiset, jos jäsenyyssuhteesta on mainittu yhdistyksen säännöissä. Tämän perusteella kyseisessä liittosuhteessa disponointioikeus olisi liitolla: alayhdistys voisi vain eroamalla liitosta välttää sitoutumisen sen sääntöihin. Liiton säännöt menisivät ristiriita- tai aukkotilanteissa aina ylempiasteisina alayhdistyksen sääntöjen edelle. Lievempi tulkinta olisi tässä suhteessa se, ettei säännöissä saa olla liiton sääntöjen kanssa vastakkaisia kohtia, ei ainakaan tietyissä asiakysymyksissä.[26]

Yhdistysrekisteritoimiston ja KHO:n ratkaisuissa kiinnittyy huomio siihen, ettei Rakennustyöläisten Liiton sääntöjä pidetty VYhdL 27 §:ssä vaaditulla tavalla lain mukaan laadittuina, kun ne olivat ristiriidassa keskusjärjestön sääntöjen kanssa. Vanhasta yhdistyslaista ei kuitenkaan näytä löytyvän säännöstä, jonka mukaan jäsenyhdistysten sääntöjen tulisi olla liiton sääntöjen mukaiset. Samaa on sanottava nykyisestä laista; siinä ei ole sellaista yleistä säännöstä, joka loisi tässä tapauksessa YhdL 49 §:ssä tarkoitetun lakiin perustuvan esteen rekisteröimiselle.[27]

---

[25] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29. Kysymyksessä olevaa KHO:n ratkaisua on tarkasteltu perin vähän oikeuskirjallisuudessa. Merikosken ja Kurkelan jälkeen siihen on viitannut tutkimuksessa vain *Toiviainen*, eikä hänkään ole tarkastellut asiaa liittosuhteessa esiin tulevan sääntöjen sitovuuden kannalta vaan sen mukaan, voidaanko yhdistyksen tarkoitusta muuttaa alkuperäiselle vastakkaiseksi. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 121–122.

[26] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 51, jossa on mainittu, ettei liiton ja jäsenyhdistysten sääntöjen välillä saa olla ristiriitaa. Kannanmääritys on paitsi toimintapoliittisesti myös oikeudellisesti perusteltu. Ristiriita ei kuitenkaan poistu vain niin, että alayhdistys muuttaa sääntönsä tai ryhtyy noudattamaan liiton sääntöjä omien sääntöjensä ohitse. Se on eliminoitavissa niinkin, että liitto ei pidä säännöissään jäsenyhdistysten autonomiaa kaventavia määräyksiä.

[27] Rakennustyöläisten Liiton sääntömuutosta koskevassa jutussa liitto eli valittaja vetosi siihen, ettei silloisessa yhdistyslaissa ollut säädetty keskusjärjestön sääntöjen noudattamisvelvollisuudesta. KHO:n ratkaisussa kiinnittyykin huomio siihen, ettei sääntöjen sitovuuden osalta ollut selkeästi viitattu mihinkään lainkohtaan. VYhdL 27 § sisälsi oikeudelliset säännöt vain siitä, millä edellytyksillä yhdistyksen säännöt tuli merkitä yhdistysrekisteriin. KHO:n ratkaisussa olisi ollut mahdollista ottaa kantaa valittajan esittä-

Yhdistysrekisteritoimistossa ei nyttemmin ilmoituksen mukaan tutkita sitä, ovatko yhdistyksen sääntöjen määräykset ristiriidassa liiton sääntöjen kanssa. Tällainen selvittäminen olisikin asiakirjojen perusteella mahdollista vain, kun jäsenyyssuhteesta on mainittu säännöissä. Viranomainen vetoaa ensisijaisesti työvoimapulaansa siinä, ettei liittosuhdetta koskevia synkronointitilanteita kyetä tutkimaan. Kun tutkittavana ovat ennakkotarkastuksessa hierarkkisesti monen portaan säännöt, ristiriitaisuuksiin on saatettu kuitenkin kiinnittää huomiota.[28] Käytännössä ristiriidat on tällöin helppo poistaa, kun keskusjärjestö disponoi mallisäännöistä ja voi ainakin tässä vaiheessa saada tahtonsa lävitse. Vaikka rekisteriviranomainen ei olisi tutkinut tai huomannut liiton ja alayhdistysten sääntöjen ristiriitaisuuksia, asia saattaa tulla esiin tuomioistuimessa riita-asian yhteydessä.

KHO:n vuonna 1953 tekemän ratkaisun perustana on ollut tuomioistuimen havaitsema ristiriita kahden eri seikan välillä: yhtäältä yhdistys kuuluu sääntöjensä mukaan liittoon, ja toisaalta se ei kuitenkaan noudata liiton sääntöjä otettuaan niiden kanssa vastakkaisia määräyksiä omiin sääntöihinsä. Liittosuhteen mainitsemisen yhdistyksen säännöissä on siis katsottu aiheuttavan liiton sääntöjen noudattamisvelvollisuuden. Tämän mukaisesti liitolla olisi mahdollisuus reagoida alayhdistysten sääntöjä vastaan. Näin kertoi yhdistysrekisteritoimiston toimistopäällikkö Kalevi Sadeluoto toimistossa yhä ajateltavan, kun asiasta keskusteltiin yhdistyslakikomiteassa 1980-luvun alussa. Näkemys on sikäli empiirisesti perusteltavissa, että tällaisissa liitoissa liittosuhde on tavallisesti kiinteä ja jäsenyhdistykset myötäilevät niissä liiton toimintaa. Yhdistyksen nimi tai säännöissä oleva maininta kuulumisesta liittoon ovat kuitenkin vain liittosuhteen ulkonaisia tunnusmerkkejä. Niiden perusteella liitolla ei tulisi olla mahdollisuutta puuttua jäsenyhdistysten toimintaan ja sääntöihin enempää kuin silloin, kun näitä määräyksiä ei ole säännöissä. Eri asia on, että liitolla voi olla liittosuhteen päätyttyä mahdollisuus nostaa YhdL 56.2 §:ään perustuva kanne yhdistyksen nimen harhaanjohtavuudesta.[29]

---

miin näkökohtiin toisin, kuin yhdistysrekisteritoimiston ensi asteen ratkaisussa saatetaan menetellä, kun yhdistys ei voi esittää perusteluja rekisteri-ilmoituksensa lainmukaisuuden tueksi. Yhdistyksen itsemääräämisoikeus vaikuttaa olennaisesti siihen, miltä osin liitto voi määrätä pätevästi jäsenyhdistyksiensä toiminnasta omissa säännöissään. Alayhdistyksen velvollisuudessa noudattaa liiton sääntöjä ei ole kuitenkaan kysymys optimointikäskyistä eli oikeusperiaatteen noudattamisesta enemmän tai vähemmän.

[28] Apulaistoimistopäällikkö Kari-Pekka Helmisen antama tieto.

[29] Ks. kyseisen lainkohdan johdosta *Halila – Tarasti* s. 539–540.

Suomen yhdistysoikeusdoktriinissa on jo 1930-luvulla korostettu sitä, ettei yhdistys saata sitoutua lopullisesti kiinteään liittoon, kun sillä on oltava aina oikeus erota liitosta.[30] Toimivaltajaon tutkimisessa tämä lakiperusteinen itsestäänselvyys ei kuitenkaan riitä. On selvitettävä, voiko alayhdistys olla noudattamatta liiton sääntöjä liitosta eroamatta. Tilanne näyttää tällöin erilaiselta sen mukaan, onko kysymys niistä säännöistä, jotka olivat voimassa yhdistyksen liittyessä keskusjärjestön jäseneksi, vai myöhemmin tehdyistä sääntömuutoksista.

KHO:n ratkaisun perusteella saa sen vaikutelman, että jäsenyhdistys on liittoon liittymällä ja jäsensuhteen omissa säännöissä mainitsemalla sitoutunut noudattamaan mitä tahansa liitossa tehtyjä sääntömuutoksiakin. Suomen yhdistysoikeudessa ei tosin olekaan esitetty sellaista oppia, jonka mukaan yhdistyksen jäsensuhteessa oltaisiin sidottuna jäsenyyssuhteen alkuvaiheessa vallinneeseen tilanteeseen. Poikkeuksena on ollut vain jäsenelle vakuutetun erityisen edun suoja, joka ei ainakaan yleensä koske toimivaltajakoa asiakysymyksissä. Yhdistykselle tarjoutuva eroamismahdollisuus ei kuitenkaan ole tyydyttävä vastaus siihen ongelmaan, missä määrin liitto voi (yksipuolisesti) kiinteyttää liittosuhdetta sääntömääräyksillään.[31]

KHO:n vuodelta 1953 oleva ratkaisu on johdonmukainen, jos dogmiksi hyväksytään se, että jäsenten on noudatettava yhdistyksen sääntöjä. Asiaan tulee kuitenkin uusi näkökulma YhdL 27.4 §:n myötä. Siinä on säädetty siitä, millä tavoin yhdistys voi *omissa säännöissään* sitoa sääntömuutoksensa liiton hyväksymiseen. Liitto ei näin voine määrätä ainakaan missä tahansa asiassa, mitä jäsenyhdistysten säännöissä on oltava. Jos asia koskee suoranaisesti liittoa, disponointi tapahtuu ensisijaisesti liiton säännöissä. Vain jos liiton säännöissä ei ole siitä määräyksiä, disponointimahdollisuus siirtyy jäsenyhdistyksille, niin kuin jäljempänä esitetään selvitettäessä toimivaltajakoa vaaleissa. Jos liitto on käyttänyt määräämisvaltaansa tällaisessa asiassa, jäsenyhdistysten sääntöjen määräyksiltä katoaa teho. Liitto ei sen sijaan saata velvoittaa jäsenyhdistyksiä muuttamaan sääntöjään. YhdL 56.2 § tarjoaa kuitenkin tässäkin oikeussuojakeinon: liitto voi vaatia oikeuttaan loukkaavan rekisterimerkinnän kumoamista.[32]

---

[30] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 173–174 ja *Merikoski* 1935 s. 77. Ks. samansisältöisesti Saksan oikeudessa puhtaasti siviilioikeudelliselta kannalta *Sauter – Schweyer* s. 222.

[31] Tässäkin yhteydessä on muistutettava siitä, että argumentointi on osin perusoikeustasoista ja osin oikeuspoliittista. Siviilioikeudelliselta kannalta on olennaista se, ettei sitoutuminen liiton sääntöjen noudattamiseen voi tulla kysymykseen nimenomaisenakaan tahdonilmaisuna, jos yhdistyksen itsemääräämisoikeuden rajat tulisivat rikotuiksi.

[32] YhdL 56.2 §:ssä tarkoitetun kanteen nostamiseen tarvitaan oikeudellinen intressi. Haitan kärsimistä eli vahingon syntymistä ei sen sijaan edellytetä. Kirjallisuudessa on

Esillä olevassa yhteydessä ei ole vielä syytä ryhtyä erittelemään kaikkia niitä tilanteita, joissa liitto voi määrätä jäsenyhdistysten ohitse liittoa koskevista kysymyksistä. Mitä enemmän YhdL 27.4 §:lle annetaan merkitystä yleisen periaatteen ilmaisijana, sitä paradoksaalisemmalta tilanne vaikuttaa: vaikka moni uskoi yhdistyslakiuudistuksen sallivan liittorakenteiden vahvistamisen, ei Rakennustyöläisten Liiton sääntöjä koskeva KHO:n ratkaisu vaikuta ainakaan yleisessä muodossa olevana oikeusohjeena voimassa olevan oikeuden mukaiselta. Jos mennään jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeuden alueelle, liitto ei saata käyttää yksipuolisesti määräämisvaltaa jäsenyhdistysten sääntöjen ohitse. Sääntökollisio ratkeaa tällaisessa tapauksessa niin, että liiton säännöt väistyvät jäsenyhdistysten sääntöjen tieltä. Niitä ei voida soveltaa, vaikka ne jäävät voimaan.

> Esimerkkinä liiton ja jäsenyhdistysten sääntöjen välisestä ristiriidasta saatetaan mainita jäsenmaksuvelvollisuus. Liitto voi YhdL 8 §:n 4 kohdan mukaan määrätä jäsenilleen maksuvelvollisuuden. Tämän vuoksi jäsenyhdistyksillä ei ole mahdollisuutta sivuuttaa omissa säännöissään liiton sääntöjen määräyksiä esimerkiksi siinä, minä ajankohtana maksut on tarkoitus maksaa. Tilanne on toinen siinä tapauksessa, että liitto yrittää määrätä jäsenyhdistystensä mahdollisuudesta periä omilta jäseniltään jäsenmaksuja. Liitto ei voi ainakaan velvoittaa jäsenyhdistyksiään jäsenmaksujen perimiseen jäseniltään, mutta itsemääräämisoikeuden kannalta olisi ongelmallista sekin, että liitto estäisi jäsenyhdistyksiltään »omien» jäsenmaksujen perimisen ja sitoisi ne näin omaan talouteensa ja mahdollisiin maksupalautuksiin. Liiton intressin mukaista voisi toki olla jäsenyhdistysten ruotuun asettaminen. Tähän kysymyksenasetteluun palataan jäljempänä.

KHO:ssa ratkaistavana olleessa Rakennustyöläisten Liiton sääntöasiassa oli kysymys työmarkkinapoliittisesti hyvinkin merkittävästä asiasta. SAK:n sääntöjen mukaan jäsenliittojen työtaisteluihin vaadittiin keskusjärjestön (hallituksen) työvaliokunnan lupa. Liitto taas pyrki säännöissään siihen, että sen omat päätökset olisivat riittäneet työtaistelutoimiin ryhtymiseen. Keskusjärjestö voi velvoittaa säännöissään ja päätöksenteossaan yleensäkin jäsenyhdistyksiä noudattamaan toimintapolitiikkaansa. Yksittäistapauksittain on kuitenkin ratkaistava se, missä määrin tämä mahdollistaa jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeuteen kajoavien määräysten antamisen liiton säännöissä.

---

asiaa tarkasteltu lähinnä yhdistyksen oikeutta loukkaavan nimen kannalta, mutta myös sivullisen immuniteetti toimivaltajaon määräytymisessä voi tarjota kannemahdollisuuden. Se saattaa olla tilanteen mukaan joko liiton käytettävissä jäsenyhdistystä vastaan tai päinvastoin. Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 540 sekä *Huttunen* 1965 s. 104 ss.

Esillä olevassa tapauksessa jutun asiakirjoista ilmenevä argumentointi työrauhavelvoitteen valvomisen vaikutuksesta toimivaltajakoon ei tunnu ainakaan nyttemmin vakuuttavalta. Työrauhavelvollisuus edellyttää sitä, että keskusjärjestö saa informaatiota jäsenyhdistyksistä. Työtaisteluita koskevan päätöksenteon ei sen sijaan ole tarvinnut pysyä yksityisten työmarkkinoiden osalta keskusjärjestön tasolla, niin kuin vuodesta 1969 voimassa olleet SAK:n säännöt osoittavat. Oikeudellisessa ja työmarkkinapoliittisessa keskustelussa ei ole pyritty vakavasti esittämään, etteivät SAK:n säännöt olisi lakiin perustuvia ja muutenkin päteviä. Eri käsityksiä on sen sijaan lausuttu siitä, onko näin ollut aiheellista määrätä säännöissä ja tulisiko tämä toimivaltajako sallia laissa.[33]

> KHO:n ratkaisua saatetaan pyrkiä selittämään ja ymmärtämään 1950-luvun alkuvuosien oikeudellista ja yhteiskunnallista tilannetta vasten. Lähinnä spekulaation varassa on se, pyrittiinkö tiedostetusti tai tiedostamatta vahvistamaan sosialidemokraattisjohtoisen SAK:n asemaa kommunistijohtoiseen Rakennustyöläisten Liittoon nähden tai yleensä vaikuttamaan työrauhan säilymiseen. Huomionarvoisempaa on se, että SAK oli tuolloin ainoa varteenotettava palkansaajain keskusjärjestö, jonka piirissä saattoi syntyä työtaisteluita. Ajatustottumuksena oli ilmeisesti se, että lakkoon menemiselle tarvittiin keskusjärjestön suostumus, kun muunlaisia järjestelyjä ei ollut käytössä. Tuolloin niukassa työoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ollut paneuduttu tähän kysymykseen.[34] Niinkin saatettiin siksi ajatella, että työrauhavelvollisuus olisi edellyttänyt keskusjärjestötasolle pidätettyä päätöksentekoa lakoista. SAK ei tehnyt 1950-luvullakaan työehtosopimuksia, mutta KHO:n ratkaisusta voi saada sen vaikutelman, että sopimuspolitiikka olisi kuulunut keskusjärjestölle ja sen mukana työtaisteluista päättäminen.[35]
>
> Tuolloin ei ollut vielä paneuduttu yhdistysautonomian ongelmiin sillä tavoin kuin myöhemmin eikä oikeustilan eroavuutta Suomen ja

---

[33] Ks. esim. *Mansner* III s. 94 ja *Hämäläinen* s. 125 ja 138–151.

[34] Työoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole myöhemminkään paneuduttu siihen, missä määrin yläyhdistys voi määrätä säännöissään alayhdistyksen päätöksenteosta työtaistelutoimiin ryhtymisessä. Niinpä Sarkko on väitöskirjassaan selvittänyt yhdistyksen menettelyn vaikutuksia liiton valvontavelvollisuuden kannalta, ei sen sijaan sitä, millä tavoin liitto voi työrauhavelvollisuuden aikana ja sopimuksettoman tilan vallitessa velvoittaa jäsenyhdistyksiään alistamaan työtaisteluita koskevat päätöksensä. Ks. *Sarkko* 1969 s. 41–42.

[35] Esillä olevassa tutkimuksessa ei paneuduta erikseen siihen, mihin perustuu liiton oikeus sitoa jäsenyhdistyksiä sopimuksiin. Siinähän ei ole varsinaisesti kysymys toimivaltajaosta. Ks. asian käsittelystä pohjoismaisessa yhdistysoikeudessa esim. *Hemström* 1981 A s. 87 ss., *Hemström* 1985 s. 280–282 ja *Woxholth* s. 522.

> Ruotsin välillä ollut pantu merkille. Julkisoikeuspainotteinen vaikutus on voinut ilmetä julkisoikeudellisten juttujen ratkaisemiseen tottuneessa KHO:ssa myös siinä, että liitot saisivat määrätä jäsenyhdistysten päätösten alistamisvelvollisuudesta säännöissään samalla tavoin kuin lainsäädännössä oli voitu määrätä kuntien päätösten alistamisesta.

Kyseistä vuodelta 1953 olevaa KHO:n ratkaisua on paikallaan arvioida myös tämän tutkimuksen vertailumaiden näkökulmasta. Woxholth on pitänyt Norjassa jäsenyhdistysten velvollisuutta noudattaa liiton sääntöjä mahdollisena lähinnä silloin, kun asiasta on määrätty sekä liiton että jäsenyhdistysten säännöissä. Vain liiton säännöissä asetettu velvollisuus näiden sääntöjen noudattamisesta ei siten loisi sidonnaisuutta liiton sääntöihin.[36] Olennaista on, ettei Woxholth ole eritellyt asiaa eri päätöksentekotilanteiden ja sääntömääräysten kannalta. Hänen päättelynsä on näin verrattain yleisellä tasolla niin kuin tutkijoilla tässä tilanteessa yleensäkin. Samaa on sanottava Hasselbalchistakin, joka on tarkastellut asiaa yhdistysautonomian kannalta. Hasselbalchin mukaan liiton ja sen jäsenjärjestöjen sääntöjen voidaan vaatia olevan keskenään sopusoinnussa mutta vain jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeuden rajoissa, jos jäsenyhdistyksiä halutaan pitää oikeuskelpoisina.[37]

Myös Saksan oikeudessa on arvioitu liiton mahdollisuuksia sitoa jäsenyhdistyksiä sen mukaan, millaisesta liittosuhteesta on kysymys. Tässä juuri näkyy ero »Vereinsverbandin» ja »Gesamtvereinin» välillä. Edellisessä liitto ei voi ilman muuta velvoittaa jäsenyhdistyksiään noudattamaan mitä tahansa sääntömääräyksiään eikä vaatia, että liiton sääntöjen tulisi olla jäsenyhdistysten sääntöjen osa. Liiton sääntömuutos ei liioin vaikuta näissä liittokokonaisuuksissa automaattisesti jäsenyhdistysten sääntöihin. Sen sijaan Gesamtverein -tyyppisissä liitoissa keskusjärjestöllä on mahdollisuus määrätä säännöissään koko liittorakenteen sisällöstä ja toimintayksiköiden toiminnan rajoista.[38]

---

[36] Ks. *Woxholth* s. 519.

[37] Ks. *Hasselbalch* s. 248–249. Ks. myös aikaisemmista käsityksistä Tanskan oikeudessa *Meyer* s. 69, jossa tämä esittää, että jäsenyhdistyksen säännöissä tulisi olla jonkinlainen viittaus liiton sääntöihin, jotta liiton säännöt sitoisivat jäsenyhdistystä ja sen jäseniä. Tässä on sivuutettu se, millaisia jäsenyhdistyksiä koskevia määräyksiä voi olla liiton säännöissä. Toiselta puolen Meyerin vuodelta 1950 oleva teksti saatetaan ymmärtää samansisältöiseksi kuin kolme vuotta myöhemmin annettu Suomen KHO:n ratkaisu: liiton säännöt sitovat sen kummemmitta ongelmitta, jos voimaansaattaminen on tapahtunut asianmukaisesti.

[38] Ks. *Sauter – Schweyer* s. 220, *Stöber* s. 21 ja 250–251 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 671.

Ulkomaisetkaan käsitykset liittosuhteiden sisällöstä eivät näytä viittaavan siihen, että vuodelta 1953 oleva KHO:n ratkaisu olisi mahdollista asettaa ainakaan kuvaillussa yleisessä muodossa liittosuhdeproblematiikan juridiikan pohjaksi.[39] Se on kuitenkin yhä huomionarvoinen ainakin oppihistoriallisesti. Vaikka liittosuhteesta ei ollutkaan säännöksiä tai kenties juuri sen vuoksi, Suomen yhdistysoikeudessa hyväksyttiin 1950-luvulla kiinteämmät liittojärjestelyt ja liitolle myönteisemmät (sääntöjen noudattamista koskevat) sääntötulkinnat kuin aikaisemmin ja myöhemmin. Tämä on otettava huomioon rakennettaessa nyttemmin doktriinia YhdL 27.4 §:n ympärille.

4. Liiton luopuminen identiteetistään

Suomen järjestöelämässä ei ole ollut sellaista sääntökonstruktiota, jossa keskusjärjestöä rakentelevat yhdistykset määräisivät omissa säännöissään yläorganisaation sekä liittosuhteen. Alayhdistyksien säännöt eivät olisikaan tällaiseen sopiva instrumentti. Kuten edellä on lähtökohtaisesti havaittu, yhdistysoikeudessa saatetaan keskustella siitä, millä tavoin liitto voi velvoittaa jäsenyhdistyksiään noudattamaan omia sääntöjään jopa ohi asianomaisten alayhdistysten sääntödisponoinnissa ilmenevän tahdonmuodostuksen. Sitä ei sen sijaan ole esitetty, että liitto olisi sidottu jäsenyhdistystensä sääntöihin.

Oikeusjärjestys saattaisi kyllä olla sellainenkin, että jäsenyhdistykset voisivat sitoa liiton noudattamaan muuten kuin liiton toimielimissä syntynyttä tahdonmuodostusta liiton tahdon vastaisestikin. Liitolla ei toisin sanoen olisi mahdollisuutta määrätä liittosuhteesta ja omasta tahdonmuodostuksestaan, jos jäsenyhdistykset ovat säännöissään määränneet asiasta yhteistuumin.[40] Nykyisen ajattelun vallitessa järjestely saatettaisiin leimata laissa kielletyksi sopimukseksi kolmannen tappioksi.

---

[39] Nykyiseen yhdistyslakiin perustuvassa oikeuskirjallisuudessa on sivuutettu sen selvittäminen, missä määrin liiton jäsenyhdistysten on noudatettava eri tilanteissa liiton sääntöjä. Muuan tähän liittyvä maininta on se, mitä yhdistyslakikommentaarissa on (tämän kirjoittajan laatimassa osuudessa) kerrottu kurinpitotoimista. Liiton kurinpitotoimien sitovuus on perustettu mm. siihen, että liiton jäsenjärjestöjen ja niiden jäsenten on noudatettava liiton päätöksiä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 194. Kysymyksessä on toteamus noudatetusta käytännöstä.

[40] Hasselbalch on Tanskan yhdistysoikeuden osalta hahmotellut sitä, miten liitto voi säilyttää identiteettinsä ja olla oikeuskelpoinen, jos jäsenyhdistysten sallitaan disponoivan suoraan liiton asioista. Ks. *Hasselbalch* s. 246. Kysymyksessä on lähinnä ajatuskoe,

Liiton jäsenyhdistysten säännöissä olisi käytännössä hankalaa sopia edellä kuvatusta järjestelystä, vaikka sellaista pidettäisiin sallittuna. Mahdollinen konsensus on sen sijaan vaivatonta toteuttaa ja todentaa jäsenyhdistysten välisessä sopimuksessa. Kun liittokokonaisuuksia rakennetaan tosiasiallisestikin eikä vain muodollisesti myös alhaalta ylöspäin, tällaisissa sopimuksissa on käytännössäkin päätetty liittosuhteesta ja sen kiinteydestä. Asiaan ei sinänsä olekaan huomauttamista, koska pelkkien sopimusmääräysten ei ole yksinään arveltu aiheuttavan pätevää toimivaltajaon järjestelyä.[41]

Yhdistysoikeuden sisältö voisi olla Suomessa sellainen, että alayhdistyksien päätöksentekoon sidottu liitto olisi rakennettavissa liiton sääntöjen määräyksin. Liitolla olisi toisin sanoen mahdollisuus luopua omissa säännöissään identiteetistään ja itsemääräämisoikeudestaan sekä tyytyä olemaan ainakin tietyissä asioissa vain jäsenyhdistystensä tahdon summa. Liiton sääntöjen mukaan päätökseksi tulisi asiakysymyksissä se kanta, joka on etukäteen määritelty jäsenyhdistysten piirissä. Liitossa voitaisiin ainoastaan todeta päätöksen syntyminen ja kirjata se. Kuten jäljempänä havaitaan, tällainen järjestely onkin tietyissä rajoissa mahdollinen määrättäessä liittosuhteita varten toimivaltajaosta vaaleissa. Se antaa kuitenkin samalla aiheen vastakohtaispäätelmään: lainsäätäjä on torjunut kyseisen mahdollisuuden asiakysymysten osalta. Tässä ei ole kysymys edes fiktiosta; puheena olevaa järjestelyä ei haluttu eikä rohjettu havitella lakia valmisteltaessa.[42]

---

joka on tyypillinen Skandinavian maiden liittosuhdeproblematiikan tarkastelulle: arvioidaan ylhäältä alas ja alhaalta ylös rakennettuja liittoja ja esitetään yleisluonteisia näkökohtia siitä, milloin yhteenliittymää saatetaan pitää oikeuskelpoisena.

[41] Erityisesti työmarkkinajärjestöjen hallinnoimien yhdistysten piirissä on meillä toteutettu järjestelyjä, joissa jäsenyhdistykset ovat määrittäneet tarkasti perustamansa yhdistyksen toimintapiirin, toimintapolitiikan sekä luottamustehtävien kierron. Esimerkkinä saatetaan mainita Työturvallisuuskeskuksen kannatusyhdistys, jonka säännöissä on vaadittu yksimielistä päätöksentekoa konsensuksen ylläpitämiseksi. Kaikissa asioissa yksimielisyysvaatimus ei kuitenkaan ole pätevä, niin kuin tässäkin tutkimuksessa on havaittu.

[42] Toimintapoliittisena kuriositeettina saatetaan mainita se, että eräiden keskusjärjestöjen kuten Suomen Keskustan ja Kuulonhuoltoliiton säännöissä on annettu jäsenyhdistysten jäsenille oikeus olla läsnä keskusjärjestön kokouksessa, puolue- tai liittokokouksessa. Kuulonhuoltoliitossa on menty niinkin pitkälle, että kyseiset henkilöt voivat olla saapuvilla myös valtuutettujen kokouksessa. Tällä tavoin on tavoiteltu kansanjuhlan tuntua kokouksiin. Järjestely muistuttaa liittoäänestystä mutta on siihen verrattuna tietenkin olennaisesti heiveröisempi.

B Yhdistyksen päätöksenteon sitominen liiton myötävaikutukseen

1. Yhdistyksen sääntömuutoksen sitominen liiton hyväksymiseen

1.1. Jatkuvuutta vai epäjatkuvuutta sekä vertailukohtia

Kuten eri yhteyksistä on jo käynyt ilmi, YhdL 27.4 §:n mukaan yhdistys voi säännöissään sitoutua siihen, että sen sääntömuutoksen voimaantulemisen edellytyksenä on sellaisen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys kuuluu suoraan tai välillisesti. Lakia säädettäessä saatettiin rauhoitella mieliä sillä, että kysymyksessä oli vain viranomaiskäytännön kirjaaminen lakiin.[43] Nyttemmin voidaan oikeudellisten sääntöjen rakentelu ja tulkinta joka tapauksessa perustaa suoraan kysymyksessä olevaan lainkohtaan. Silti on muutakin kuin kuriositeettiarvoa sillä, miten oikeustilaa aikaisemmin selitettiin ja millaisesta jatkuvuudesta on tältä osin ymmärretty olevan kysymys.

> Ennen nykyisen yhdistyslain säätämistä yhdistysten sääntöjen muuttamisen sitomista liiton myötävaikutukseen ei käsitelty erillisenä kysymyksenä. Olikin paitsi ymmärrettävää myös perusteltua, että asiaa tarkasteltiin osana sitä kysymystä, missä määrin yhdistyksen päätöksenteko oli ylimalkaan sidottavissa liiton myötävaikutukseen. Rekisteriviranomaisen menettely ei ollut vakiintunut ainakaan kaikissa yksityiskohdissaan, eikä sen pätevyyttä ollut testattu oikeuskäytännössä tai eritelty kovin hyvin oikeustutkimuksessa. Keskustelua saatettiinkin käydä siitä, kuinka hyvin menettely oli sopusoinnussa silloisen lainsäädännön ja siihen perustuvan yhdistysautonomiakonseption kanssa. Niin Saraviidan kuin Naukkarisenkin mukaan yhdistysrekisteritoimistossa ei olisi sallittu (1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa) sitä, että sääntömuutoksen voimaantulo sidotaan liiton myötävaikutukseen (suostumuksen antamiseen).[44] Peruslinja oli tuolloin kuitenkin jo muotoutunut. Kuten edellä on havaittu, tätä aikaisemmin oli päinvastoin pidetty lainmukaisena vielä kiinteämpiä liittosuhdejärjestelyjä ja niihin perustuvia sääntötulkintoja.

Yhdistyksen sääntömuutoksen alistaminen liiton hyväksyttäväksi ei ole ollut käytössä vain Suomessa. Järjestelyä on pidetty oikeusjärjestyksen mu-

---

[43] Ks. HE 1988:64 s. 47.

[44] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 809 ja *Naukkarinen* s. 48–49.

kaisena nimenomaisestikin Ruotsissa ja Norjassa.[45] Yhdistyksen päätöksen alistamismahdollisuus on puolestaan ollut siksi laajalti käytössä Tanskassa ja Saksassa, että näissäkin maissa sääntömuutoksen alistaminen tulee epäilemättä kysymykseen.[46] Tämä osoittaa, miten liittosuhdetta on pyritty kiinteyttämään samalla tavoin eri maissa ja miten järjestelyä on saatettu pitää pätevänä, vaikkei se ole perustunut legaalinormeihin toisin kuin meillä. Ulkomaan oikeudesta ei saada erityisesti tukea sääntömuutoksen alistamisesta johtuviin oikeuskysymyksiin. Suomessa päätelmät on perustettava sellaisiin lainsäännöksiin, joita ei ole vertailumaissa. Näistä maista ei liioin ole riittävän tarkkaa ja kysymykseen tulevaa dogmatiikkaa meillä esiin tulevien ongelmien ratkaisemiseksi. Merkitystä on enemmänkin sen kannalta, missä määrin yhdistyksen päätöksen alistaminen voi tulla kysymykseen muissa asioissa.

Vertailukohtana saatetaan viitata myös osuuskuntaoikeudessa käytyyn keskusteluun sääntömuutoksen alistamisesta. Vuonna 1965 kirjoittamassaan artikkelissa Huttunen kysyi, voidaanko keskusosuuskunnalle antaa sellainen valta, että jäsenosuuskunnan sääntöjen muutos ei ole pätevä ilman keskusosuuskunnan hyväksymistä. Huttunen totesi, että Ruotsin lain mukaan tällainen vaatimus voitiinkin asettaa. Huttunen oli itse sillä kannalla, ettei järjestely olisi meillä mahdollinen, kun tällaisesta itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta ei ollut säädetty laissa.[47] Kanta oli johdonmukainen sen Huttusen puoltaman käsityksen kanssa, että ilman lainsäännösten tukea ei osuuskunnan itsemääräämisoikeutta käy kaventaminen. Yhdistysoikeudessa asetelma on meillä tullut toisenlaiseksi viimeistään nykyisen yhdistyslain säätämisen myötä. Argumentoinnin kannalta on kuitenkin olennaista se, miten osuuskuntaoikeudessakin on vedottu itsemääräämisoikeuteen, ei tosin yhtä abstraktissa muodossa ja perusoikeuspainotteisesti kuin yhdistysoikeudessa.

1.2. Kysymykseen tuleva liittosuhde

YhdL 27.4 §:n soveltamisalan määrittelyssä laissa on otettu käyttöön ilmaisu *yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluva yhdistys*. Tällä rakennelmalla on huomattava vaikutus liittosuhteiden oikeuskysymyksiin. Liittosuhteita ei tarvitse arvioida vain suoran jäsenyyden kannalta. Se onkin mielekästä ja vastaa järjestöjen tarpeita. Suoria jäsenyyssuhteita ei pidä rakentaa

[45] Ks. *Woxholth* s. 60, *Hemström* 1975 s. 96 ja *Hemström* 1982 s. 178.
[46] Ks. *Stöber* s. 21 ja *Hasselbalch* s. 246 ss.
[47] Ks. *Huttunen* LM 1965 s. 747–749.

vain, jotta päästäisiin tämän lainkohdan soveltamisalan piiriin. Tätä soveltamisalaratkaisua saatetaan soveltaa muihinkin eli laissa sääntelemättömiin liittosuhdetilanteisiin. Kulloinkin on silti erikseen selvitettävä, millaiseen liittosuhteeseen sovellettavat periaatteet ja oikeussäännöt kelpaavat.[48]

YhdL 27.4 §:n soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, kuinka pitkästä järjestöketjusta on kysymys ja minkä portaan suostumusta sääntömuutokseen vaaditaan. Niinpä esimerkiksi tyypillisessä neliportaisessa puolueorganisaatiossa (keskusjärjestö, piiri, kunnallisjärjestö, perusjärjestö) voidaan kunnallisjärjestön sääntömuutokseen vaatia vaikkapa keskusjärjestön tai perusjärjestön sääntömuutokseen piirijärjestön suostumus. Sen ei ole näin ilman muuta tultava ylimmästä portaasta (keskusjärjestöstä). Yhdistyksen säännöissä on myös mahdollista vaatia monen yläyhdistyksen suostumusta sääntömuutokselle. Tämän mukaisesti voidaan esimerkiksi puolueen perusjärjestön säännöissä määrätä, että sääntömuutokseen on saatava sekä piiri- että keskusjärjestön hyväksyminen. Kysymyksessä on yhdistyksen oma velvoittautuminen järjestelyn noudattamiseen. Menettelyä ei näin käy torjuminen sillä, että se saattaa kohtuuttomasti vaikeuttaa sääntöjen muuttamista ja yhdistyksen (tulevienkin) päätöksentekijöiden mahdollisuutta kehittää yhdistyksen toimintaa. Tällaista argumenttia voidaan käyttää tässä yhtä heikolla menestyksellä kuin koko YhdL 27.4 §:ääkin vastaan: järjestöpoliittisilla näkökohdilla ei ole merkitystä selkeässä lain soveltamistilanteessa. Jos em. tilanteessa vain toinen yläyhdistyksistä hyväksyy sääntömuutoksen, muutos raukeaa.

YhdL 27.4 §:ssä tarkoitettu järjestöketju voi olla vain sellainen, jossa jäsenyyssuhde kulkee yhdistysten kautta. Ketjun välissä ei näin saata olla esim. osakeyhtiötä tai säätiötä. Yhdistyksen jäsenenä voi olla osakeyhtiö, jonka osakkeenomistajana on yhdistyksiä. Näiden yhdistysten sääntömuutoksen edellytykseksi ei siten ole mahdollista määrätä sen yhdistyksen suostumusta, jossa osakeyhtiö on jäsenenä. Kyseiset yhdistykset eivät ole osakeyhtiössä jäseniä vaan osakkaita, joten lain vaatimus välillisestä jäsenyyssuhteesta ei täyty.

Välillinen jäsenyys katkeaa silloin, kun jokin ketjun välissä oleva yhdistys eroaa yläyhdistyksestään ja kun mitään muuta jäsenyyskytkentää ei jää jäljelle. Niinpä jos puolueen perusjärjestö kuuluu jäsenenä suoraan vain kunnallisjärjestöön, YhdL 27.4 §:ää ei voida soveltaa puolueen keskusorgani-

---

[48] Ks. HE 1988:64 s. 47–48. Sama liittorakennejärjestely on hyväksytty myös ainakin Norjan oikeudessa. Ks. *Woxholth* s. 513–514. Ks. lisäksi *Woxholth* s. 66, jossa tämä katsoo, että suostumusta saatetaan vaatia liittosuhteen ulkopuoliseltakin taholta.

saatiolta vaadittavaan sääntömuutokseen kunnallisjärjestön erottua (tai tultua erotetuksi) piirijärjestöstä (tai myös keskusorganisaatiosta, jos tällainenkin jäsenyys on ollut olemassa). Jos tässä esimerkkitilanteessa puolueen perusjärjestö kuuluu suoraan myös piirijärjestöön, kunnallisjärjestön jäsenyyden katkeaminen piiri- tai keskusjärjestöön ei poista lainkohdan soveltamisen mahdollisuutta.

1.3. Asiasta määrääminen jäsenyhdistyksen ja liiton säännöissä

YhdL 27.4 §:ssä on säädetty selkeästi siitä, että sääntömuutoksen hyväksytyksi tulemisesta on määrättävä sen yhdistyksen säännöissä, jota koskevasta sääntömuutoksesta on kysymys. Näin ollen ei riitä, että asiasta määrätään liiton säännöissä. Tämä on jäljempänä lähemmin eriteltävällä tavalla hyvinkin merkittävä periaate. Lainkohtaa on näet saatettu perustella kirjallisuudessa uudella yhdistysautonomiatulkinnalla.[49] Itsemääräämisoikeuden voidaan ajatella toteutuvan liittokokonaisuuden sisällä, mutta lainsäätäjä on asettanut tässä vaatimukseksi sen, että yhdistys on itse velvoittautunut luopumaan itsemääräämisoikeudestaan.

YhdL 27.4 §:stä ei saa suoraan vastausta siihen, voidaanko myös liiton säännöissä vaatia liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvilta yhdistyksiltä sääntömuutosten alistamista hyväksyttäväksi. Tästä lainkohdasta ilmenevällä tavalla kyseinen disponointi olisi kuitenkin oikeudelliselta velvoittavuudeltaan isku ilmaan. Järjestöpoliittisesti se ei kuitenkaan olisi merkityksetön. Sen myötä on näet mahdollista osoittaa liiton kiinteyttä sekä ilmaista jäsenyhdistyksille ja jäsenyyttä havitteleville, mitä näiden säännöissä on määrättävä.[50] Näin voidaan tehdä myös mallisääntöjen avulla joskaan ei yhtä näyttävästi.

Menettelyyn saattaa liittyä hämäämistarkoituskin: jäsenyhdistysten piirissä saatetaan kuvitella, että liiton säännöt joko sitovat tältä osin jäsenyhdistyksiä suoraan tai velvoittavat niitä ottamaan vastaavat määräykset omiin sääntöihinsä. Näin ei kuitenkaan ole asian laita. Liiton säännöissä ei ole mahdollista asettaa liittoon suoraan tai välillisesti kuuluville yleensäkään totaalisesti velvoittavia määräyksiä eikä varsinkaan asiassa, jossa toimivalta on lain mukaan yhdistyksillä itsellään.

---

[49] Ks. *Halila – Tarasti* s. 313. Vrt. *Hasselbalch* s. 250, jossa on Tanskan oikeuden osalta puollettu samansisältöistä kantaa autonomiaperiaatteen johdosta.

[50] Kuvaillulla tavalla on asiasta määrätty mm. STK:n (ja nyttemmin TT:n) säännöissä.

Yhdistysrekisteritoimistossa ei ole nähty estettä hyväksyä myös liiton sääntöihin määräyksiä, joiden mukaan liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten on alistettava sääntömuutoksensa liiton hyväksyttäviksi. Jos kyseessä on vain välillinen jäsenyyssuhde, disponoimisen johdonmukaisuus edellyttää liittorakenteen ainakin pääpiirteittäistä selvitetyksi tulemista liiton säännöissä. Yhdistysrekisteritoimiston menettely näyttää olevan ainakin sikäli perusteltu, että sen myötä ei sinänsä tapahdu lainvastaista määräämistointa. Järjestely on nähtävä lähinnä liittosuhteen kiinteyttä koskevana tavoitteena ja sitä koskevana informaationa. Jos sitä ei kuitenkaan ole omaksuttu jäsenyhdistysten säännöissä, noudatetaan YhdL 27.4 §:n mukaisesti liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten omia sääntöjä.

YhdL 27.4 §:ssä ei ole säännelty nimenomaisesti sitä, miten liitto voi reagoida siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten säännöissä oleviin sääntöjen hyväksyttämismenettelyä koskeviin määräyksiin. Lainkohdassahan asiaa tarkastellaan vain jäsenyhdistyksen eikä liiton kannalta. Asetelma on käytännössä ymmärretty sopimus kolmannen hyväksi -tyyppiseksi rakennelmaksi, johon ei ole vaadittu liiton etu- tai jälkikäteen antamaa suostumusta. Sen avullahan liitto voi kontrolloida jäsenyhdistysten toimintaa erityisesti liittosuhdetta koskevissa asioissa ja pysyä myös ajan tasalla jäsenyhdistysten sääntömuutoksia koskevista suunnitelmista. Yleensähän järjestely perustuu liiton vaatimukseen, ja se voi näkyä esim. liiton mallisäännöistä.

On kuitenkin ajateltavissa, että yhdistys ottaa oma-aloitteisesti ja liitolle yllätyksenä sääntöihinsä kysymyksessä olevan määräyksen.[51] Jos liitto mukautuu järjestelyyn, menettelyssä ei ole ongelmia. Liittosuhteenkaan perusteella yläyhdistystä ei voitane pakottaa ratkaisemaan alayhdistysten sääntömuutoksiin liittyviä kysymyksiä. Tilannetta saatetaan verrata siihen, ettei mitään subjektia ole mahdollista määrätä nimeämään henkilöitä säätiön hallintoelimiin.[52] Käytännössä umpikujasta voitaneen päästä niin, että jos liitto ei ole suostunut reagoimaan jäsenyhdistysten sääntömuutoksiin, jäsenyhdistys muuttaa sääntöjään niin, ettei alistamista enää tarvita.[53]

---

[51] Käytännössä harvinaiseen menettelyyn voi olla syynä se, että yhdistyksen sääntöjä valmisteltaessa on otettu pohjaksi jonkin rekisteriin aikaisemmin merkityn yhdistyksen säännöt, joiden sisältöä ei ole kaikin osin ymmärretty. Tästä syystä aiheutuu järjestöelämässä muutenkin sääntöjen soveltamisongelmia.

[52] Ks. *Aro* 1971 s. 196.

[53] Saatetaan kysyä, onko liitto vaikenemisellaan hyväksynyt jäsenyhdistyksen sääntömuutoksen, kun se ei ole reagoinut yhdistyksen esittämään alistamispyyntöön. Yhdistyksen kannalta asia vaikuttaakin tältä sääntöjen viranomaistarkastuksessa, koska viran-

Yhdistyslaissa ei ole operoitu YhdL 27.4 §:ssäkään kiinteän eikä löyhän liiton käsitteillä. Sääntöjen muuttamisen hyväksymistä koskeva menettely voi näin tulla kysymykseen missä tahansa liittosuhteessa. Suostumusta sääntömuutokseen on siten mahdollista edellyttää esim. liitolta, jossa yhdistys on vain kannatusjäsenenä. Estettä ei olisi esim. sille, että puolueen sääntöjen mukaan sääntömuutokseen on saatava hyväksyminen sellaiselta kansainväliseltä ystävyysseuralta, johon puolue kuuluu sääntöjensä mukaan jäsenenä.

1.4. Menettely yhdistysrekisteritoimistossa

Yhdistyslaissa ei ole otettu nimenomaisesti kantaa siihen, onko yhdistysrekisteriviranomaisen saatava selvitys siitä, että YhdL 27.4 §:ssä tarkoitettu hyväksyminen on saatu yhdistyksen sääntömuutokselle. Tällä seikalla on merkitystä monissakin tilanteissa kuten siinä edellä tarkastellussa tapauksessa, jossa liitto ei ole alun alkaenkaan ollut halukas käsittelemään jäsenyhdistysten sääntöjen alistamisasioita. Jäsenyhdistys voi myös yrittää tarkoituksellisesti sivuuttaa liiton, jos se arvelee, ettei sääntömuutosta tultaisi hyväksymään.

Yhdistysrekisteriviranomainen katsoi vanhan lain aikana, ettei sen tarvitse tutkia, onko sääntömuutokseen saatu liiton hyväksyminen, vaikka sitä oli vaadittu jäsenyhdistyksen säännöissä. Perusteeksi esitettiin se, että kysymyksessä on liittosuhteen sisäinen asia, jonka noudattaminen ei ole edellytyksenä sääntömuutoksen rekisteröimiselle.[54] Ajatus ei ollut aivan johdonmukainen. Sääntömuutoksien toteuttamisestahan tutkittiin kokouspöytäkirjojen ja tarvittaessa hallituksen puheenjohtajan vakuutuksen avulla, että menettelyssä oli noudatettu paitsi lakia myös yhdistyksen omia sääntöjä. Eri asia oli, että koko rakennelman pätevyys oli tuolloin kysymyksenalainen. Siksi viranomainenkin kenties arveli, että määräyksen velvoittavuus ei ole tässä sama kuin se on muuten. Rekisteriviranomaisen soveltama »puuttumattomuusperiaate» ei kuitenkaan merkinnyt automaattisesti sitä, että liitolta olisi puuttunut oikeus reagoida sitä vastaan, jos sen suostumusta ei olisi hankittu.

Yhdistysrekisteriviranomainen on jatkanut aikaisempaa linjaansa yhdistyslakiuudistuksen jälkeenkin. Nyttemmin voidaan perusteeksi kuitenkin esit-

---

omainen ei vaadi selvitystä siitä, että liitto on hyväksynyt sääntömuutoksen. Tilanne on toinen, jos liitto nostaa jälkikäteen YhdL 52.2 §:ssä tarkoitetun kanteen oikeuttaan loukkaavan rekisterimerkinnän kumoamiseksi. Ks. *Halila – Tarasti* s. 518–520.

[54] Esitetyn perusteen on maininnut toimistopäällikkö *Kalevi Sadeluoto* yhdistyslakikomiteassa.

tää YhdL 48.3 ja 52.1 §:stä ilmenevien periaatteiden soveltaminen. Hallituksen puheenjohtajan vakuutuksen siitä, että sääntömuutos on pätevä, saatetaan näet ilman lisäselvitystäkin katsoa kattavan myös YhdL 27.4 §:ssä tarkoitetun tilanteen. Täysin johdonmukainen ei menettely silti ole vieläkään. YhdL 48.3 §:n mukainen vakuutus ei riitä, kun kysymys on jäsenyhdistyksiltä saatavasta sääntömuutoksen hyväksymisestä. YhdL 27.4 §:ssä ei kaiken kaikkiaan ole kyse vain sisäisestä määräyksestä tai yhdistystä itseään koskevasta suosituksesta vaan sääntömuutoksen toteuttamiselle asetetusta edellytyksestä. Jos viranomainen on saanut selkeän käsityksen siitä, ettei liiton suostumusta ole hankittu, sääntömuutoksen rekisteröimättä jättämiseen on lakiin perustuva syy. Selvyys asiassa voi johtua mm. siitä, että yhdistyksen hallitus kysyttäessä myöntää hyväksymisen puuttumisen.

1.5. Toimivaltajako liiton päätöksenteossa

YhdL 27.4 §:stä ei ilmene, millä tavoin liitossa voidaan antaa hyväksyminen jäsenyhdistyksen sääntömuutokselle. Tarasti on asettunut yhdistyslakikommentaarissa sille kannalle, että hyväksymisestä päättää liiton hallitus, jollei liiton säännöissä ole muuta määrätty.[55] Tämä vaikuttaa yleisesti ottaen perustellulta ratkaisun asiasisältö huomioon ottaen. Kysymyksessä ei ole laissa hallitustasoa ylemmäs pidätetty ratkaisu eikä YhdL 23.1 §:ssä mainittuihin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöstä vaativiin asioihin siten rinnastuva asia, että kyseisen lainkohdan analoginen soveltaminen tulisi kysymykseen.

YhdL 23.1 §:n 1 kohdan mukaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on päätettävä yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta. Ilmaisu on tosin mahdollista tulkita väljästi niin, että säännöistä päättämiseen sisällytettäisiin YhdL 27.4 §:ssä tarkoitetun hyväksymisen antaminen. Tähän ei kuitenkaan saada osviittaa säädöstekstistä eikä sen esitöistä. Lain esitöissä ei puhuta mitään rinnastuksesta eikä laajentavasta tulkinnasta, ja säännöistä päättäminen on erisisältöinen ilmaisu kuin sääntömuutoksen hyväksyminen.[56] Hallitustasoista ylempää päätöstä ei liioin ole vaadittu yhdistys- eikä viranomaiskäytännössä.

Yhdistyslakikommentaarissa esitetty lausuma on ymmärrettävissä laajempaa toimivaltajako-oppia vasten niin, ettei hallitustasoa alempi ratkaisu riitä alayhdistyksen sääntöjen hyväksymiseen sen enempää kuin muissakaan vas-

---

[55] Ks. *Halila – Tarasti* s. 313.

[56] Ks. HE 1988:64 s. 47–48, joka koskee kyseistä lainkohtaa.

taavissa asioissa. Asiaa ei ole säädetty laissa vähintään hallitustasoiseksi. Se vaikuttaa kuitenkin siksi merkittävältä yhdistyksen asioiden hoidossa, ettei ratkaisun määrääminen esim. lopullisesti valiokunnassa tehtäväksi näytä perustellulta. Tässäkin on kuitenkin tehtävä ero erilaisten tilanteiden välillä. Suostumuksen antaminen siihen, että jäsenyhdistys ottaa käyttöön esim. liittovaltuuston hyväksymät mallisäännöt, on näet hyvinkin rutiininomainen toimenpide liitossa. Ainakin liiton säännöissä on tämän vuoksi oltava mahdollista määrätä kyseisen tilanteen varalta siitä, että päätösvalta on hallituksen työvaliokunnalla ja jopa asemaltaan määrätyllä toimihenkilöllä. Tällaiseen riittänee hallituksen delegointia koskeva päätöskin. Ratkaisuvaltaa siinä, että jäsenyhdistys saisi poiketa joko mallisäännöistä tai muuten jäsenyhdistysten sääntömuutoksia koskevasta liitossa vakiintuneesta politiikasta, ei sen sijaan voitane delegoida asian merkityksen vuoksi hallitustasoa alemmas.

Toimivaltajakoa liiton päätöksentekoa sääntömuutoksissa koskevat oikeudelliset periaatteet soveltuvat myös siihen, millä tavoin liitoissa voidaan antaa hyväksyminen muihin yhdistyksien päätöksiin, jotka on alistettu liiton hyväksyttäviksi. Työnantajajärjestöissä toimivaltaa on delegoitu tässä hyvinkin alas. Niinpä STK:n sääntöjen mukaan johtokunnan (hallituksen työvaliokunnan) tehtävänä on ollut päättää työehtosopimusmääräyksen hyväksymisestä, ellei toimitusjohtaja ole katsonut voivansa sitä tehdä. Tästä sääntökohdan sanamuodosta ei helposti avaudu se, mistä järjestelyssä on kysymys. Työehtosopimusmääräykset tarkoittavat vakiintuneita työnantajapoliittisia periaatteita, joista keskusjärjestön jäsenliitot ovat voineet kyseisen sääntökohdan mukaan poiketa vain keskusjärjestön luvalla. Kysymyksessä on näin ollut päätöksen alistaminen. Sopusoinnussa sen kanssa, mitä edellä on esitetty mallisääntöjen hyväksymismenettelystä liitoissa, on tässä se, että johtava toimihenkilö voi myöntää luvan asiassa, jossa edustuksellinen elin on määrittänyt peruslinjauksen. Hallituksen työvaliokunnan kompetenssia saatetaan puoltaa tässä silläkin, että hallituksella on mahdollisuus pidättää asiassa päätösvalta itselleen. Järjestely osoittaa kaiken kaikkiaan yhtäältä teollisuuden työnantajajärjestöjen kiinteää liittosuhdetta ja toisaalta toimihenkilölle säännöissä rakennettua vahvaa asemaa.

1.6. Alistettavissa olevat sääntökohdat

YhdL 27.4 §:n soveltamisalan johdosta on vielä muistutettava siitä, että liiton hyväksyminen voidaan asettaa säännöissä joko sääntöjen kokonaisuuden tai vain jonkin sen osan muuttamiselle. Tätä ei ole nimenomaisesti todettu laissa eikä sen esitöissä, mutta yhdistys voi tietenkin sitoa päätöksenteon liiton myötävaikutukseen muutenkin kuin totaalisesti. Minkään erityi-

sen syyn vuoksi kysymyksessä ei ole ota tai jätä -ratkaisu. YhdL 27.4 §:n perusteella ei puolestaan ole mahdollista se, että liitolle varattaisiin mahdollisuus disponoida jäsenyhdistysten säännöistä. Liitto voi vain hyväksyä tai olla hyväksymättä jäsenyhdistyksessä päätetyn sääntömuutoksen. Se ei näin voi velvoittaa jäsenyhdistystä ottamaan käyttöön kulloisiakin mallisääntöjään tai tehdä sääntöihin muutoksia, olisivatpa ne millaisia tahansa. YhdL 27.4 § osoittaa sillä tavoin disponoinnin äärirajan, ettei jäsenyhdistys voi enemmässä määrin luopua päätösvallastaan, ei esimerkiksi sitoutua ottamaan käyttöön liiton kulloinkin hyväksymiä mallisääntöjä.[57]

1.7. Liiton kieltäytyminen hyväksymästä sääntömuutoksia

Nykyisen yhdistyslain siirtymäsäännöksissä on pyritty välttämään pakollisia sääntömuutoksia. Joistakin sellaisista on kuitenkin katsottu välttämättömäksi määrätä. Niinpä YhdL 69 §:n mukaan ennen (tämän) lain voimaantuloa valitun hallituksen kokoonpano oli saatettava YhdL 35 §:n mukaiseksi kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.[58] Mahdollisten lainmuutosten myötä pakollisia sääntömuutostilanteita saattaa tulla lisääkin. YhdL 27.4 §:ssä ei ole varauduttu siihen, ettei liitto anna suostumusta tällaisille sääntömuutoksille. Lain pakottavien säännösten on kuitenkin katsottava menevän sääntömuutoksen hyväksymismenettelyn edelle. Yhdistyksen sääntöjä voidaan tässäkin tapauksessa noudattaa vain siltä osin, kuin määräykset eivät ole ristiriidassa lain kanssa.

YhdL 27.4 §:ssä mahdollistettu sääntömuutosten alistamismenettely voi johtaa yhdistyksissä umpikujaan. Liitto saattaa estää sellaiset sääntömuutokset, jotka ovat välttämättömiä yhdistyksen toiminnan jatkamiselle. Yhdistyksen kokouksia ei kenties saada enää kutsutuksi koolle, kun säännöissä määrättyä kutsutapaa ei ole mahdollista käyttää, tai hallitusvaali ei käy enää päinsä, kun elossa ei ole ketään säännöissä määrättyjä kelpoisuusvaatimuksia täyttävää henkilöä.

Saattaa tuntua kohtuuttomalta, että kenties elinvoimainenkin yhdistys joutuu liiton vastustuksen vuoksi lopettamaan tällaisissa tapauksissa toimintansa joko purkautumalla tai muulla tavoin. Laissa ei ole kuitenkaan varauduttu siihen, ettei yhdistys voisi olojen muututtuakaan saada sääntöjään toiminnan jatkamista edellyttävään kuntoon, kun liitto torjuu YhdL 27.4 §:ssä mah-

---

[57] Vrt. Ruotsin oikeutta, jossa liitolla voi olla oikeus vahvistaa alayhdistysten sääntöjä, *Källström* 1987 s. 13.

[58] Ks. HE 1988:64 s. 81–82 ja yleisesti pakollisista sääntömuutoksista HE 1988:64 s. 8 ja *Halila – Tarasti* s. 578–579.

dollistetulla tavalla sääntömuutoksen. Tilanne on tässä toinen kuin säätiöissä. Permutaatiotilanteessa voidaan säätäjän tahto sivuuttaa SäätiöL 17 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen, kunhan säätiön hallitus tekee asiassa päätöksen, jonka oikeusministeriö vahvistaa. Liiton sana voi näin painaa yhdistyksissä enemmän kuin säätäjän säätiöissä.[59]

Jos liitto on estänyt olojen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä yhdistyksen toiminnan jatkamisen kannalta välttämättömät sääntömuutokset, sääntöjä voidaan ajatella soviteltavan OikTL 36 §:n perusteella. Vaikka kohtuullistaminen tavallaan onkin varaventtiili epäkansanvaltaisen tai muuten vinoutuneen asiain tilan korjaamiseksi, mistään automaatiosta tai erityisen herkästä sovittelumahdollisuudesta ei saata olla kysymys. Erityisesti ylhäältä alaspäin rakennetuissa liitoissa keskusjärjestöillä on paitsi suoraan lain säännöksiin perustuvalla tavalla myös järjestöpoliittisesti legitiimisti syy olla minkä tahansa seikan johdosta hyväksymättä alayhdistysten sääntömuutoksia. Olojen muututtua liitolla on sekä YhdL 27.4 §:n sanamuodon että sen sisältämän signaalin perusteella oikeus ratkaista, organisoidaanko järjestökenttä uudelleen sallimalla joidenkin jäsenyhdistysten kaatuminen vai annetaanko jäsenyhdistysten toiminnan jatkua.

Juuri esillä olevassa soveltamistilanteessa näyttää olevan aihetta tehdä ero eri tavoin rakentuneiden liittojen välillä toimivaltajaon määräytymisessä. Alhaalta ylöspäin organisoituneissa liitoissa liittosuhdetta saatetaan luonnehtia löyhäksi. Jos liitto ei ilman järjestöpoliittisesti tai muuten hyväksyttävää syytä suostu olojen muuttumisen vuoksi välttämättömään sääntömuutokseen, voidaan tilanteen mukaan sääntöjen sovittelemista pitää OikTL 36 §:n myötä perusteltuna. Ylhäältä alaspäin organisoiduissa liitoissa kohtuullistamiseen tulee sen sijaan olla erityisen painavat syyt.[60]

---

[59] Ks. permutaatiosta nykyisen säätiölain kannalta *Haarmann* 1988 s. 37. Säätiökirjallisuudessa ei näy pohditun sitä, miten olisi meneteltävä, jos sääntömuutokseen vaadittaisiin jonkin muun orgaanin kuten hallintoneuvoston tai kokonaan ulkopuolisen tahon myötävaikutusta. Tällöinhän säätiön hallitus ei voisi tehdä ministeriölle vahvistamista varten sääntömuutospäätöstä.

[60] Yhdistyslain valmisteluvaiheen aikana ei tullut esille eikä keskusteltavaksi sitä, millaisia hankaluuksia sääntömuutosten alistamismenettelystä saattaa aiheutua. Tällä seikalla on tuskin arvoa pohdittaessa lainsäätäjän tarkoitusta. Mikään ei viittaa siihen, että lainkohta olisi saanut toisenlaisen, nyansoidumman sisällön, jos valmisteluvaiheessa olisi ollut käytettävissä »oikeaa tietoa». YhdL 27.4 §:n tiedettiin tarjoavan liitoille vahvan aseen, jota ei tosin ollut yleensä käytetty jäsenyhdistysten toiminnan halvaannuttamiseen. Edes Ruotsin oikeustoimilain sovittelusäännösten valmistelutöissä ei ole puututtu siihen, voitaisiinko yhdistyksen sääntöjä sovitella sen perusteella, että liitto estää toiminnan kannalta välttämättömät sääntömuutokset. Ks. SOU 1974:83 s. 122–123, jossa on käsitelty yhdistysten sääntöjen sovittelua.

Jäsenyhdistyksille voi aiheutua hankaluuksia myös siitä, että liiton mallisäännöt tai malleiksi osoittamat sääntöjä alemmanasteiset määräykset ovat lainvastaiset. Alistamisvaatimuksen vuoksihan ei muunlaisia määräyksiä ole mahdollista ottaa käyttöön yhdistyksissä. Jäsenyhdistykselle saattaa aiheutua vahinkoa mm. siksi, että lainvastaisten (malli)sääntöjen johdosta vastuusuhteet ovat menneet yhdistyksessä sekaisin. YhdL 39.1 §:n toisen virkkeen perusteella voivat liiton hallituksen jäsenet joutua korvausvastuuseen jäsenyhdistykselle aiheutuneesta vahingosta, kun ovat panneet täytäntöön liiton lainvastaisen päätöksen. Vastuu syntyy siitä, ettei liitto ole pystynyt huolehtimaan asianmukaisesti itselleen ottamastaan kontrollivastuusta. Tämän tutkimuksen aiherajauksen vuoksi ei korvausvastuun edellytyksiin kuten liiton omaan vastuuseen ole syytä paneutua tarkemmin.

1.8. Liiton sääntömuutosten sitominen jäsenyhdistysten hyväksymiseen

Liiton sääntömuutosta ei voida sitoa jäsenyhdistyksien myötävaikutukseen sillä tavoin, kuin jäsenyhdistysten sääntömuutokseen on mahdollista vaatia liiton hyväksyminen. YhdL 18.2 ja 27.4 § antavat tässä aiheen vastakohtaispäätelmään. Lainsäädäntötoimia olisi vaadittu siihen, että liiton sääntömuutos olisi tullut mahdolliseksi kytkeä yhden tai useamman jäsenyhdistyksen taikka kaikkien jäsenyhdistysten hyväksymiseen. Lain soveltamisala on tässä selkeä: myötävaikutus kulkee vain ylhäältä alaspäin mutta ei alhaalta ylöspäin. Näin on ikään kuin sivukautta vahvistettu tärkeä periaate: liiton säännöistä päätetään sen omissa toimielimissä, eli liiton päätösvaltaa käyttävät sen »omat» edustajat liiton kokouksessa tai valtuutettujen kokouksessa. Tämä ei silti merkitse sitä, ettei liiton päätöksenteko voisi olla sidottuna missään muussa asiassa tavalla tai toisella jäsenyhdistysten myötävaikutukseen.

2. Liiton suostumuksen hankkiminen muille yhdistyksen päätöksille ja toimenpiteille kuin sääntömuutoksille

2.1. Kiinnekohtia

Yhdistyksen sääntömuutoksen sitomista liiton hyväksymiseen koskettavat oikeuskysymykset perustuvat legaalinormeihin, YhdL 27.4 §:ään. Normipohjan löytäminen on ongelmallisempaa, kun tarkastellaan yhdistyksen päätöksenteon sitomista liiton hyväksymiseen muissa asioissa. Kun vanhan

lain aikana yhdistyksen päätös oli ollut mm. viranomaiskäytännössä sidottavissa hyvinkin merkittävissä muissa kysymyksissä liiton myötävaikutukseen, tarkoituksena ei saateta olettaa olleen myötävaikutuksen poissulkeminen kaikissa muissa asioissa. Tätä ei kuitenkaan ole lausuttu lain esitöissä. Pyrittäessä alustavasti kartoittamaan tilannetta pelkästään vastakohtaispäätelmää tai analogiaa hyväksi käyttäen, saatetaan työhypoteesiksi hyväksyä se, että yhdistyksen päätös olisi sidottavissa liiton hyväksymiseen vastaavanlaisissa ja lievemmissä puuttumisissa yhdistyksen itsemääräämisoikeuteen.

YhdL 27.4 §:ssä on kysymys yhdistyksen omin toimin tapahtuvasta itsemääräämisoikeuden luopumisesta. Siksi on loogista ajatella, että samalla tavoin olisi mahdollista menetellä muissakin vastaavanlaisissa asioissa. Näin suoraviivainen ei asetelma kuitenkaan ole. Ei ole ensiksikään yksinkertaista sanoa, mikä on sääntömuutokseen rinnastuva tai vähäpätöisempi asia. Päättelyssä on sitä paitsi otettava huomioon erilaisia asiakysymyksiä koskevat erityispiirteet. On pidettävä mielessä, *ettei* YhdL 27.4 § kuulu seuraavasti: »Jos yhdistys sääntöjensä mukaan kuuluu toiseen yhdistykseen, voidaan säännöissä määrätä, että yhdistyksen päätöksen tekemiseen vaaditaan myös sen yhdistyksen hyväksyminen, johon yhdistys suoraan tai välillisesti kuuluu.»

Skandinavian maissa yhdistyksen päätöksenteon kytkeminen liiton lausuntoon, suostumukseen tai muuhun myötävaikutukseen on nähty paljossa oikeuskelpoisuuskysymyksenä, niin kuin oikein onkin. Kysymys on siitä, kuinka pitkälle sidonnaisuudessa ylemmälle tasolle saatetaan mennä ilman, että jäsenyhdistykset menettävät oikeuskelpoisuuttaan. Vastaus on määräytynyt kussakin maassa hieman eri tavoin sen mukaan, onko hyväksytty edellä jo esitellyt Ruotsissa kehitellyt opit överorganisation/huvudorganisation -akselilla ja ylhäältä tai alhaalta rakennetun organisaation vaikutuksista oikeuskelpoisuuteen.[61]

Suomessakin on päätöksen tekemisen sitomista liiton myötävaikutukseen ollut paikallaan tarkastella oikeuskelpoisuus- ja autonomiakysymyksenä, niin kuin on tehtykin. Tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon abstraktiotason alentuminen nykyisen yhdistyslain sisältämän liittosuhdesääntelyn myötä. Ero Skandinavian maiden juridiikkaan on myös yhä selvä niin tarkastelun lähtökohtien kuin oikeuskelpoisuuskriteerienkin osalta.

YhdL 27.4 §:n soveltamisalamääritys ilmentää keskeistä liittosuhteiden sääntelyn linjausta. Siltä osin kuin laissa on liittosuhdetta koskevia määri-

---

[61] Ks. *Källström* s. 31 ss. ja *Hemström* 1985 s. 263–264. Ks. myös *Woxholth* s. 60, jossa tilannetta ei ole erikseen problematisoitu, sekä Saksan oikeudessa rekisteröimättömien liittojen säännöille asetettavista vaatimuksista *Säcker* s. 30 ss.

tyksiä, kysymykseen tulee sekä suora että välillinen jäsenyys. Niinpä myös sääntöjen ennakkotarkastusta koskevan YhdL 55.1 §:n mukaan liitto voi pyytää esitarkastusta sekä siihen suoraan että välillisesti kuuluvien yhdistysten puolesta. Tämän perusteella ei näy olevan estettä sille, että yhdistyksien sisäisin disponoinnein määrätään lausunnon antamisesta ja päätöstä koskevasta suostumuksesta niin liittoon suoraan kuin välillisestikin kuuluvien yhdistysten osalta. Näin on yhdistysten säännöissä menetelty jo ennen nykyistä lakia.[62]

Vanhan yhdistyslain aikaisina kannanmäärityksinä on yhä syytä mainita oppihistoriallisesti huomionarvoiset yhtäältä Merikosken ja Kurkelan ja toisaalta Saraviidan käsitykset yhdistyksen päätösten alistamismahdollisuudesta. Merikosken ja Kurkelan mukaan alistamissuhteille oli tyypillistä alayhdistysten itsemääräämisoikeuden rajoittaminen keskusjärjestön hyväksi, jäsenyhdistysten velvoittaminen noudattamaan liiton sääntöjä ja päätöksiä sekä se, että liitto johtaa ja valvoo alayhdistysten toimintaa. Konkreettisina toimina Merikoski ja Kurkela mainitsivat jäsenyhdistyksille asetetun velvollisuuden liiton lausunnon hankkimiseen ennen päätöksen tekemistä sekä sääntömuutoksen alistamisen liiton hyväksyttäväksi.[63] Heidän esityksensä oli sopusoinnussa 1950-luvulla noudatetun rekisteriviranomaisen käytännön kanssa, niin kuin henkilöyhteyksistä on helppo päätellä. Kirjoittajien tekstissä on tarkoituksellisesti tai tarkoituksetta aukko siinä, voidaanko alistettavaksi vaatia muita päätöksiä kuin sääntömuutoksia. Merkittävää kuitenkin on, että asianomaiset pitivät kiinteää liittosuhdetta laajalti sallittuna, eivätkä he katsoneet itsemääräämisoikeuden olleen esteenä silloisille liittosuhdejärjestelyille.

Ahdaskantaisena pitämäänsä 1970-luvun vallitsevaan toimivaltajakodoktriiniin kriittisesti suhtautunut Saraviita kirjoitti 1977 alistamismahdollisuudesta seuraavaa: »Myöskin erilaiset jäsenyhdistysten päätösten vahvistamistai alistamissäännökset saattaisivat tuntua järjestön perustajista tarkoituksenmukaisilta. Nyt kuitenkin on ilmeistä, että yhdistyslain säännösten katsotaan estävän tällaisten sääntöjen rekisteröimisen, sillä säännöt katsotaan yhdistysten autonomian, sisäisen itsemääräämisoikeuden (12.1 §) periaatteen vastaisiksi. Jos näin käytännössä sattuisi, se olisi rekisteröintihakemuksen tekijäin näkökulmasta yhdistyksen organisoitumisvapautta rajoittava lopputulos.»[64]

---

[62] Esimerkkinä voidaan mainita kokoomuspuolueen säännöt.

[63] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29.

[64] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 809.

Saraviidan argumentointi on korkeahkolla abstraktiotasolla perusoikeuspainotteista, vaikka tekstissä on viitattu keskeiseen siviilioikeusnormiin. Olennaista kuitenkin on, ettei Saraviita näy tunteneen viranomaiskäytäntöä, eikä hän ole viitannut Merikosken ja Kurkelan käsityksiin yhdistysten itsemääräämisoikeudesta. On vain arvailtavissa, olisiko Saraviidan tulkintasuositus muuttunut, jos hän olisi ollut perillä todellisesta viranomaiskäytännöstä eikä vain siitä, jollainen sen oli ilmoitettu olevan.[65]

Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöstä esitettiin 1970- ja 1980-luvuilla todellisuudesta poikkeavia käsityksiä kuten tässä tutkimuksessa on havaittu. Vaikkei kenties yhtä tiukkoja linjauksia hyväksyttykään kuin 1950 -luvulla, kiinteitä liittoja oli mahdollista rakentaa mm. puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen säännöissä. Ilman yksityiskohtaista erittelyä oli vaikea hahmottaa kuvaa tehokkaasti voimassa olevasta oikeudesta. Kiinnekohtien vähäisyyden vuoksi myös oikeudellinen doktriini jäi ohueksi.

Esitetyistä syistä ei kovin varmoihin päätelmiin näytä olevan aihetta arvioitaessa sitä, millaisesta jatkuvuudesta tai epäjatkuvuudesta on ollut kysymys nykyiseen yhdistyslakiin siirryttäessä. Oikeustila on ollut niin vanhan kuin uudenkin lain aikana avoin, joskin eri perustein. Nyttemmin ollaan kuitenkin aikaisempaa tukevammalla pohjalla niin itsemääräämisoikeuskonseption kuin yhdistyslain säännöksistä saatavan analogiankin johdosta.

2.2. Liiton hyväksyminen sääntöjä alemmanasteisille määräyksille

YhdL 27.4 §:n analogia näyttää olevan ulotettavissa ainakin siihen, että myös sääntöjä alemmanasteisten määräysten muuttaminen on alistettavissa yläyhdistyksen hyväksyttäväksi. Normihierarkian perusteella on näet johdonmukaista voida alistaa sääntöjä hierarkkisesti alemmanasteisia määräyksiä, kun sääntömuutoksetkin ovat alistettavissa. Äänestys- ja vaalijärjestys on tosin ainoa sääntöjä alemmanasteisempi dokumentti, joka on mainittu yhdistyslaissa. Laissa on myös sen vahvistamista koskevia toimivaltajakosäännöksiä. YhdL 23.1 §:n 3 kohdan mukaan äänestys- ja vaalijärjestyksestä on mahdollista päättää vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Saatetaan kysyä, antaako tämä aiheen vastakohtaispäätelmään: vain säännöt voitaisiin

---

[65] Ks. *Naukkarinen* s. 48–49. Sääntömuutosten alistamismenettelyä ei ole mainittu oikeusministeriön työryhmän mietinnössä »Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä». Saraviita oli työryhmän puheenjohtaja. Työryhmässä oli myös yhdistysrekisteritoimiston edustus.

alistaa, koska äänestys- ja vaalijärjestyksen osalta tätä mahdollisuutta ei ole laissa järjestetty.

Kuvailtuun päätelmään ei kuitenkaan ole mahdollista tulla muuten kuin lakitekstin eri lauseita toisiinsa vertaamalla. Muut asiaan vaikuttavat argumentit eivät sen sijaan tue esitettyä vaihtoehtoa. Tässäkään tapauksessa ei laissa ole pyritty tyhjentävyyteen. YhdL 27.4 § olisi tietenkin voitu muotoilla niin, että sääntöjen muuttamiseen olisi rinnastettu äänestys- ja vaalijärjestyksen hyväksyminen ja muuttaminen. Tämä ei kuitenkaan ollut asiakirjojen mukaan edes harkittavana. Tarkoituksena oli verrattain niukoin säännöksin säännellä keskeistä asiaa ja jättää muut kysymykset yhtäältä tämän linjauksen ja toisaalta sen kanssa sopusoinnussa olevan uudistuvan käytännön varaan.[66]

Niin äänestys- ja vaalijärjestyksen kuin muidenkin sääntöjä alemmanasteisten dokumenttien osalta on esitettävä kysymys, voidaanko liiton myötävaikutus sitoa vain olemassa jo olevien määräysten muuttamiseen vai myös »puhtaalta pöydältä» tapahtuvaan määräysten vahvistamiseen. YhdL 27.4 §:ssä tämä kysymyksenasettelu ei ole voinut tulla esiin, koska säännöt hyväksytään yhdistystä perustettaessa. Alkuperäisten sääntöjen hyväksytyksi tuleminen liiton portaassa ei ole mahdollista. Yhdistystä ei ole voitu ottaa liiton jäseneksi ennen oikeuskelpoisuuden saavuttamista eli ennen kuin sen säännöistä on päätetty yhdistyksessä ja ennen kuin säännöt on myös merkitty yhdistysrekisteriin. Liitto voi toki vaikuttaa jäsenyyttä havittelevien yhdistysten tai ylhäältä käsin organisoitujen yhdistysten sääntöjen sisältöön. Se voi olla hyväksymättä jäseneksi sellaisia yhdistyksiä, jotka eivät ole ottaneet käyttöön sen vahvistamia mallisääntöjä.

Vaikuttaa siltä, että liiton myötävaikutus olisi sidottavissa vain jo olemassa olevien, sääntöjä alemmanasteisten määräysten alistamiseen liiton hyväksyttäväksi. Muussa tapauksessa kavennettaisiin yhdistysautonomiaa enemmän kuin tieteisopissa on saatettu pitää hyväksyttävänä. Liitollahan olisi mahdollisuus torjua minkä tahansa siihen suoraan tai välillisesti kuuluvan yhdistyksen päättämä normisto ja näin saada aikaan se, ettei yhdistys voisi ottaa käyttöön kysymyksessä olevia sääntöjä alemmanasteisia määräyksiä.

Erityisen nurinkurinen tilanne olisi jäsen- tai liittoäänestykseen siirryttäessä. Sehän ei kävisi lainkaan päinsä, jos YhdL 30 §:ssä tarkoitettua äänestys- ja vaalijärjestystä ei saataisi yhdistyksessä hyväksytyksi. Liitto voi toki suoraan YhdL 27.4 §:n mahdollistamalla tavalla torjua jäsen- tai liittoäänestyksen käyttöönoton. Tässä on kuitenkin kysymys lakiin perustuvan

[66] Ks. *Halila – Tarasti* s. 313.

oikeuden käyttämisestä »pääasiaratkaisun» myötä eikä jälkikäteistyyppisestä reagoinnista suureksi osaksi teknisten seikkojen perusteella.

Jos liitto voisi torjua sääntöjä alemmanasteisten määräysten käyttöönoton siihen suoraan tai välillisesti kuuluvissa yhdistyksissä, sille luisuisi asiassa viimesijainen päätösvalta. Tämä olisi ongelmallista senkin vuoksi, ettei sääntöjä alemmissa määräyksissä ole juuri mahdollista käsitellä liittosuhteeseen liittyviä kysymyksiä eli liiton intressissä olevia asioita. Tilanne on tältä osin toinen kuin YhdL 27.4 §:ssä säännellyssä tapauksessa. Liitto voi tosin vaatia jo ennen jäsenyyssuhteen syntymistä tiettyjen sääntöjä alemmanasteisten määräysten hyväksymistä. Näin saatetaan joutua puolin tai toisin valintatilanteeseen: hyväksyykö liitto jäseneksi yhdistyksen, joka ei suostu tällaisiin vaatimuksiin, vai jättäytyykö asianomainen yhdistys vapaaehtoisesti liittosuhteen ulkopuolelle.

2.3. Muiden asioiden kuin sääntöjen ja sääntöjä alemmanasteisten määräysten alistaminen liiton hyväksyttäväksi

2.3.1. Alistettavissa olevat asiat

Yhdistyksen päätöksen sitominen liiton hyväksymiseen muissa kuin sääntöjä tai sääntöjä alemmanasteisia määräyksiä koskevissa kysymyksissä ei rajoitu »pelisääntöihin», vaan se liittyy päätöksentekoon konkreettisissa asiakysymyksissä. Tällä kohdealueella ei ole kysymys vain liiton kontrollista siinä, miten yhdistyksissä tehdään päätöksiä. Voidessaan estää päätöksenteon tietyissä asiakysymyksissä liitto saa jäsenyhdistyksistä otteen, joka antaa aiheen arvioida yhdistysten oikeuskelpoisuuden ja identiteetin vaatimuksia. Tämä koskee niin alistettavissa olevien asioiden volyymia kuin sisältöäkin. Kuten on havaittu, ennen nykyistä lakia yhdistyksen päätöksen sitomista liiton hyväksymiseen ei jaettu doktriinissa sen mukaan, millaista kohdealuetta ratkaisu koski. Nyttemmin on otettava huomioon YhdL 27.4 §:n vaikutukset ja toimivaltajakoa koskevat yleiset näkökohdat.

Kiinteää liittosuhdetta tavoiteltaessa saatetaan havitella järjestelyä, jonka mukaan yhdistyksen kaikki päätökset pitäisi alistaa liiton hyväksyttäväksi. Jos tämä olisi mahdollista, ei kuitenkaan voitaisi enää puhua itsenäisestä (jäsen)yhdistyksestä. Kysymyksessä olisi liiton vaaliorganisaatio tai tulosyksikkö, miten asia haluttaisiinkin nähdä. Järjestelyn hyväksyttävyyden edellytyksenä olisi sellainen yhdistysautonomiakonseptio, jossa yhdistys voisi luopua omin toimin totaalisesti itsemääräämisoikeudestaan. Kun tämä on tieteisopissa torjuttu, kaikkien tai lähes kaikkien asioiden hyväksyttämistä

koskeva menettely ei käy päinsä oikeuskelpoisten yhdistysten päätöksenteossa.[67]

Yhdistysoikeudessa on Suomessa vallitsevana se käsitys, että päätöksenteolta voidaan edellyttää yhdistyksen säännöissä yksimielisyyttä muissa kuin niissä asioissa, joissa on välttämätöntä saada aikaan päätös.[68] Samaa ajatuksenkulkua voidaan soveltaa siihen, missä asioissa yhdistyksen päätös on mahdollista alistaa liiton hyväksyttäväksi. Niinpä ainakaan yhdistyksen tilinpäätöksen vahvistamista ja kysymystä vastuuvapauden myöntämisestä ei voida vaatia alistettavaksi liiton hyväksyttäväksi. Jonkinlaisen päätöksenteon sitomisen liiton myötävaikutukseen pitäisi olla tässäkin yleisen säännön mukaan mahdollinen, ei sen sijaan yhdistyksen päätöksentekoa estävän menettelyn. Vertailun vuoksi todettakoon, ettei yhdistyksen sääntöjen muuttaminen ole yhdistyksissä oikeudellisesti arvioiden välttämätön muuten kuin lainmuutoksista mahdollisesti aiheutuvien siirtymäsäännösten perusteella. YhdL 27.4 § ei näin ole tältä osin ristiriidassa järjestötoiminnan tarpeiden kanssa, joskin päätöksen alistamisessa on järjestöpoliittisesti aina kysymys liiton ja jäsenyhdistysten intressien yhteensovittamisesta.

Kirjallisuudessa on alusta alkaen lähdetty siitä, että alistettavaksi voivat tulla yhdistysten *päätökset*.[69] Tällöin ei ole suoranaisesti esitetty, ettei alistusmenettely saata koskea YhdL 35 §:ssä tarkoitettua yhdistyksen hallituksen toimenkuvan ydinaluetta, yhdistyksen asioiden hoitamista. Tämä (vastakohtais)päätelmä on kuitenkin lähellä. Juoksevien asioiden hoitamisen alistaminen ei olekaan hyväksyttävää toimivaltajaon yleisten perusteiden vuoksi. Tässäkin on syytä viitata siihen, että yhdistyksessä on oltava mahdollisuus tehdä tietyt käytännön toimet ja niiden vaatimat ratkaisut kaikissa oloissa. On voitava estää toiminnan halvaantuminen, vaikkei varsinaisia päätöksiä liiton epäävän kannan vuoksi kenties paljon tehdäkään, ja taattava hallitukselle sen (vahingonkorvaus)vastuunkin johdosta tietty itsenäisyys. Yksilöidysti määrätyissä asiakysymyksissä, joissa hallitus käyttää yhdistyksessä päätösvaltaa, hallituksenkin päätökset on voitava määrätä alistettavaksi samojen periaatteiden mukaisesti kuin hierarkkisesti ylemmällä tasolla tehtävät ratkaisut.[70]

---

[67] Asia on tullut esiin nimenomaisestikin ulkomaiden kirjallisuudessa. Ks. esim. *Woxholth* s. 516, *Sauter – Schweyer* s. 220 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 681.

[68] Ks. *Halila – Tarasti* s. 300 ja *Riitesuo* s. 372–373 ja 410–411 sekä niissä mainittua kirjallisuutta.

[69] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29.

[70] Ks. yleisesti *Woxholth* s. 515–517.

Kun yhdistyksen päätöksen alistamismahdollisuuden puolesta tai vastaan eivät puhu mitkään tässä esityksessä jo tarkastellut syyt, päätelmiä tehtäessä on lähdettävä YhdL 27.4 §:n tarkoituksesta ja analogisesta soveltamismahdollisuudesta. Tällöin havaitaan, että kiinnekohtia tarjoutuu säädöstekstistä ja sen esitöistä perin vähän. Kyseisen lainkohdan ja mallisääntöjen ennakkotarkastuksen mahdollistavan YhdL 55.1 §:n tarkoituksena on se, että liitto voi kontrolloida organisaation rakentelua ja siinä tehtäviä muutoksia. Perusteena on se, että liitto palvelee yhteisen tarkoituksen kokonaisuutta. Toiselta puolen liitto saattaa olla jäsenyhdistysten palveluorganisaatio, joka ei mitenkään vaikuta jäsenyhdistyksien toimintaan. Jäsenyhdistysten voidaan ajatella saattavan luopua itsemääräämisoikeudestaan, kun se tapahtuu kautta linjan. Menettelytapojen koordinoiminen palvelee yhteisen tavoitteenasettelun myötä liittokokonaisuuden ja sen osien etua.[71]

Sääntömuutokset ovat yhdistyksissä sinänsä merkittäviä asioita ja erityisesti liittosuhteen kannalta aivan ratkaiseviakin. Silti ei voida ilman muuta lähteä siitä, että muissa asioissa kuin niissä olisi kysymys vähemmän tärkeistä kysymyksistä. Mahdollisuus lain nimenomaisten säännösten myötä kontrolloida liittorakennetta ja sääntöjä niitä koskevine muutoksineen ei näin sellaisenaan anna tukea oikeudelle kontrolloida sääntöjen rajoissa tapahtuvaa normaalia päätöksentekoa. Se on tarkoitukseltaan toisentyyppistä kuin sääntödisponointi ja usein myös sitä merkittävämpää.

Pelkästään yhdistyslain ja sen esitöiden valossa vaikuttaa siltä, ettei muita kuin sääntöjä ja niitä alemmanasteisia määräyksiä koskevia asioita voitaisi alistaa. Tähän olisi vaadittu päätöksentekotilanteen erilaisuuden vuoksi lainsäädäntötoimia, saatetaan ajatella. Lainvalmistelijan ja -säätäjän tahdonmuodostusta seurattaessa on kuitenkin pidettävä mielessä tässä tutkimuksessa jo aikaisemmin esillä ollut kysymys jatkuvuudesta ja epäjatkuvuudesta.

Aikaisemminkin oli sääntömuutoksen alistaminen vain yksi joskin yksi tärkeimmistä seikoista, joissa päätöksen hyväksyttäminen liitossa saattoi tulla kysymykseen. Toisin kuin YhdL 27.4 §:n sanamuodon perusteella voitaisiin ajatella, alistamismenettelyn käyttöalaa ei ollut määrä supistaa. Tätä voidaan perustella erityisesti niillä asioilla, joita oli aikaisemmin voitu määrätä säännöissä alistettavaksi. Työnantajajärjestöjen säännöissä on vuosikymmenten ajan määrätty siitä, että työsulkua koskevaan päätökseen on tullut saada keskusliiton suostumus. Palkansaajajärjestöjen säännöissä on puolestaan määrätty aika ajoin käytännössä vielä tärkeämmäksi osoittautuneesta asiasta: työ-

[71] Ks. asiaan liittyvistä yleisistä näkökohdista *Halila – Tarasti* s. 532 sekä erilaisista liittosuhteista tarkastellulta osalta *Halila* DL 1991 s. 310–311.

taistelua (käytännössä lakkoa) koskevaan ammattiliiton päätökseen on tarvittu keskusjärjestön hyväksyminen.

Mikään ei viittaa siihen, että näin merkittäviin disponointimahdollisuuksiin olisi haviteltu muutosta nykyistä yhdistyslakia säädettäessä. Päinvastoin saatetaan muistuttaa siitä, että yhdistyslakikomiteassa oli työmarkkinain keskusjärjestöillä vahva edustus ja että nämä järjestöt seurasivat muita valppaammin lainuudistuksen jatkovalmisteluakin. Tuntuisi oudolta, että ne olisivat olleet valmiita hyväksymään komiteassa tärkeänä pitämäänsä toimintavapauteen puuttumisen – saavutettujen oikeuksien huonontamisen, jos näin sallitaan lausuttavan.

Laintulkinnassa ei ole olennaista merkitystä sillä, mitä lainsäätäjä on kenties ajatellut. Laintulkinta saattaa yllättää valmistelussa mukana olleet, jotka eivät ole tulleet huomanneeksi lain vaikutuksia, eikä tulkintaa käy silti tällä perusteella horjuttaminen. Tässä tapauksessa on kuitenkin merkitystä sillä, ettei sääntömuutosten alistamista ole sisällytetty YhdL 65–70 §:n siirtymäsäännöksiin. Jos lähdettäisiin siitä, ettei tässä tarkoitettuja järjestelyjä voitaisi enää hyväksyä yhdistyksen sääntöihin, jouduttaisiin aikaisemmin yhdistysrekisteriin merkittyihin sääntöihin soveltamaan YhdL 64 §:ää. Alistamisen sisältävien määräysten asemesta sovellettaisiin näin nykyistä lakia eli siitä omaksuttua tulkintaa. Sekään ei olisi tyydyttänyt työmarkkinajärjestöjä. Jos tällaista asetelmaa olisi väläytetty lainvalmistelun aikana, järjestöt olisivat vaatineet ainakin sitä, että sääntöihin perustuva oikeustila olisi vakautettu siirtymäsäännösten turvin sillä tavoin, kuin YhdL 67 ja 70 §:ssä on tehty. Tällaista valmisteluvaihetta koskevaa sisäpiiritietoa ei kuitenkaan voida käyttää muuten kuin erityisen varoen oikeudellisessa päättelyssä.

Oikeudellisten päätelmien pohjaksi näyttää olevan tarjolla hajanaisia aineksia. Jo yhdistyslakikomitean työn aikana tuli keskusteluissa esiin se, ettei liittosuhteen sääntelyssä rohjeta edetä niin pitkälle kuin yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuissa oli eräissä tapauksissa menty. Liittosuhdetta koskevat uudet säännökset saattoivat kuitenkin tuudittaa monet päinvastaisiin ajatuksiin eli siihen, että aikaisempaa kiinteämmän liiton rakentaminen olisi tullut sallituksi. Tämänkään vuoksi ei pyritty nimenomaisesti varmistamaan sitä, että (edes) silloinen tehokkaasti voimassa ollut oikeus olisi tullut säilytetyksi.

Päättelyssä on lähdettävä siitä, että oikeustila on jätetty laissa määrittämättä YhdL 27.4 §:n soveltamisalan ulkopuolisia tilanteita ajatellen. Se on ikään kuin jäänyt kellumaan. Argumentoinnissa on kuitenkin otettava huomioon YhdL 27.4 §:n perusteella tarkistunut yhdistysautonomiakäsitys: yhdistyksen päätöksen alistaminen keskusjärjestön hyväksyttäväksi ei ole itse-

määräämisoikeuden vastaista. Kannanmäärityksissä on lakitasoisen argumentointimahdollisuuden ohuuden ja oikeuskäytännön puuttumisen vuoksi aihetta varovaisuuteen. Juuri autonomiakäsityksen myötä on kuitenkin hyväksyttävissä yleisesti ottaen päätösten laaja alistaminen keskusjärjestölle. YhdL 27.4 §:n perusteella saadaan osviittaa myös siihen, miten autonomia vaikuttaa alistamismenettelyn ääriviivoihin ja yksityiskohtiin.

Ainakin nykytilanteessa näyttää perustellulta lähteä siitä, että yhdistysten säännöissä voidaan määrätä yksilöidysti liitolle alistettavista asioista, ellei vastasyitä ole. Sellaisia onkin tullut esiin jo edellä. Niitä on syytä eritellä myös asiakysymyksittäin sen mukaan, estävätkö yhdistyslain säännökset tai yhdistysoikeudelliset periaatteet joissakin tapauksissa alistamisen.

Yhdistyksestä eroaminen on säädetty YhdL 13 §:ssä jäsenille vahvaksi oikeudeksi. Sen yhdistyksen säännöissä, josta eroaminen tapahtuu, voidaan kyseisen lainkohdan mukaan määrätä vain enintään yhden vuoden irtisanomisajasta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan ei muista rajoituksista voida määrätä. Jäsenyhdistyksen on sen sijaan katsottu voivan omissa säännöissään vaikeuttaa eroamismenettelyä määräenemmistö- ym. vaatimuksin sillä tavoin, kuin yhdistyksen sisäisestä päätöksenteosta saatetaan yleensäkin määrätä.[72] Eroamista koskevan päätöksen alistaminen liiton hyväksyttäväksi merkitsisi sen sijaan selkeästi ja nimenomaisesti sitä, että eroaminen ei olisi mahdollista ilman sen yhdistyksen lupaa, josta eroaminen tapahtuu. Tämä ei olisi sopusoinnussa YhdL 13 §:ään perustuvan eroamisinstituution kanssa. Suomessa toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa eroaminen tapahtuu jäsenen yksipuolisella ilmoituksella.[73] Eroamisen perustana on jäsenen itsemääräämisoikeus, josta ei ole mahdollista luopua jäsenen ominkaan toimin. Tämän vuoksi ei merkitystä ole edes sillä, vaadittaisiinko liittorakenteessa hyväksymistä siltä yhdistykseltä, johon jäsenyhdistys kuuluu, vai joltain muulta liitolta.

Yhdistyksen toiminta saattaa loppua yhdistyksen omin päätöksin purkamisen tai konkurssiin asettamisen myötä. Kummassakin tapauksessa liitolla voi olla intressiä jäsenyhdistysten päätöksentekoa kohtaan liittorakenteen

---

[72] Ks. *Halila – Tarasti* s. 164–165 ja *Merikoski – Kurkela* s. 58 ja 73 sekä lainvalmisteluasiakirjoista KM 1984:1 s. 189 ja HE 1988:64 s. 48. Ks. Merikosken ja Kurkelan teoksen liitteenä olevia pienviljelijäyhdistyksen mallisääntöjä, joiden mukaan yhdistyksen tekemä päätös erota pienviljelijäin keskusliitosta ei ole pätevä, jos kolmekin yhdistyksen jäsentä sitä vastustaa (*Merikoski – Kurkela* s. 216). Järjestely on pätevä nykyisenkin lain mukaan, kun siitä on määrätty jäsenyhdistyksen säännöissä.

[73] Ks. jäsenen eroamisesta liitosta Ruotsin oikeudessa esim. *Hemström* 1985 s. 262, *Hemström* 1988 s. 117–118 ja *Christensen* s. 112 ss. Ks. myös Norjan oikeuden osalta *Woxholth* s. 523–524.

koossa pitämiseksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että liitolla olisi myös riittävä oikeudellinen intressi jäsenyhdistysten päätöksenteon kontrolloimiseen eli päätösten alistamiseen.

YhdL 61 §:n mukaan yhdistyksen asettamisesta konkurssiin päättää hallitus. Tässä lainkohdassa on säädetty vain yhdistyksen sisäisestä toimivaltajaosta, mutta sääntelyn ratio heijastuu myös liittosuhteeseen. Konkurssiin asettamista koskevan päätöksenteon sääntelyssä ovat keskeisellä sijalla velkojien intressi ja hallituksen vahingonkorvausvastuu. Tämän vuoksi toimivalta on hallituksella, joka kantaa asiassa mahdollisen korvausvastuun, eikä vastuun ulottumattomissa olevalla hierarkkisesti ylemmällä tasolla. Jos konkurssiin asettamiseen tarvittaisiin liiton lupa, vastuusuhde järkkyisi. Liittohan ei kuitenkaan olisi vastuussa konkurssiin asettamisen viivyttämisestä tai sen estämisestä. Näin ollen ei näytä olevan mahdollista, että konkurssiin asettamista koskeva yhdistyksen hallituksen päätös pitäisi alistaa liiton hyväksyttäväksi.[74]

Yhdistyksen purkamisessa ei velkojien intressi ole samanlainen kuin konkurssissa, ellei purkaminen ole vain välivaihe konkurssiin asettamiselle. Purkamispäätöksen estyminen ei sinänsä heikennä velkojien suojaa, koska yhdistys voidaan asettaa konkurssiin velkoja- tai velallisaloitteisesti. Toiselta puolen yhdistys ei olisi muutenkaan umpikujassa liiton estettyä purkamistoimet. Yhdistys on näet julistettavissa purkautuneeksi YhdL 41 §:ssä säädetyn menettelyn myötä, jos sen toiminnan osoitetaan loppuneen. Yhdistys voisi siten päättää lopettaa varsinaisen toimintansa purkamispäätöstä tekemättä, ja tämän jälkeen olisi mahdollista käynnistää YhdL 41 §:ssä säädetty hakemusmenettely. Liitto olisi tässä tilanteessa voimaton; se ei edes voisi menestyksellisesti vedota lain tai sääntöjen kiertämiseen, kun sen hyväksymistoimilta olisi pudonnut pohja pois.[75]

Yhdistyksen itsemääräämisoikeus epäilemättä kaventuu, jos yhdistys ei voi purkautua toimintaa ensiksi alas ajamatta.[76] Näin kuitenkin käy, jos liitto ei sääntöihin perustuvalla tavalla hyväksy jäsenyhdistyksen purkamista.

---

[74] Ks. yhdistyksen konkurssiin asettamista koskevasta toimivaltajaosta ja sääntelyn perusteista HE 1988:64 s. 80, *Halila – Tarasti* s. 566 ja *Havansi* 1992 s. 36. Näissäkään lähteissä ei ole käsitelty alistamismenettelyä.

[75] Ks. purkamista koskevien lainsäännösten johdosta *Halila – Tarasti* s. 452–454.

[76] Saksan oikeudessa liiton mahdollisuus päättää alayhdistyksen purkamisesta riippuu liittotyypistä. Gesamtvereinissa tämä käy päinsä, Vereinsverbandissa ei. Ks. esim. *Sauter – Schweyer* s. 223 ja *Stöber* s. 251. Ruotsin oikeudessa on liitolla katsottu voivan olla oikeus purkaa jäsenyhdistys, jos tämä oikeus on annettu liitolle jäsenyhdistyksen säännöissä. Ks. *Källström* s. 38, *Källström* 1987 s. 13 ja *Hemström* 1983 s. 28. Suomen oi-

Tämä ei kuitenkaan vaikuta sen suuremmalta puuttumiselta itsemääräämisoikeuteen, kuin doktriinissa on pidetty muissa tapauksissa sallittuna. Yhdistyksen purkamispäätöksen alistamiselle liiton hyväksyttäväksi ei siten näytä olevan estettä.

Yhdistysten säännöissä on aikaisemman yhdistyslain aikana määrätty siitä, että uusien jäsenten hyväksymiseen on saatava liiton suostumus. Tätä saatetaan kritisoida sen perusteella, että yhdistystoiminnalle luonteenomainen jäsenistön vaihtuvuus saattaa liiton toimien vuoksi tyrehtyä. Yhdistys voi kuitenkin olla suljettu, niin kuin tässä tutkimuksessa on edellä havaittu. Oikeudellista merkitystä ei ole sillä, mistä suljettuna oleminen johtuu: yhdistyksen säännöistä, jäseneksiottamispolitiikasta vai liiton toimista. Näin ollen jäsenten hyväksymistä yhdistykseen koskeva päätös on mahdollista alistaa liitolle yleisen säännön mukaisesti.

Estettä ei ole sillekään, että jäsenten erottamiseen on saatava liiton hyväksyminen. Mitään yhdistys- tai työlainsäädännöstä johtuvia perusteita ei liioin ole sille, että työnantaja- tai työntekijäjärjestön havittelemalle työtaistelutoimelle olisi saatava keskusjärjestön suostumus. Yhdistyksen itsemääräämisoikeudesta luopuminen käy tässä tapauksessa päinsä samoin edellytyksin kuin muissakin. Alistamista koskevia määräyksiä on ollutkin työmarkkinajärjestöjen säännöissä – nykyisin enemmän työnantaja- kuin palkansaajapuolen järjestöissä.[77] Kuten edellä on käynyt ilmi, keskusjärjestö ei toisaalta voi vaatia ilman asianmukaista sääntömääräystä työtaistelutoimia koskevien päätösten alistamista.

2.3.2. Alistamisesta määrääminen järjestöjen säännöissä

YhdL 27.4 §:n tarjoama sääntelymalli ja yhdistysten itsemääräämisoikeutta koskeva periaate viittaavat selkeästi siihen, että liitolle alistaminen

---

keuden kannalta esitetty kannanmääritys on kahdella tavalla kiintoisa. Jäsenyhdistyksen autonomian on edellytetty vaativan sitä, että järjestelystä on määrätty jäsenyhdistyksen säännöissä. Liiton sääntöjen taso ei näin riitä. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, mitä autonomian on tässä tutkimuksessa katsottu vaativan Suomen oikeudessa. Siinä mielessä on näissä maissa menty olennaisesti pidemmälle kuin Suomessa, että toinen yhdistys (liitto) voi päättää yhdistyksen purkamisesta. Jo YhdL 23.1 §:n 6 kohdan mukaan on selvää, ettei sellainen käy päinsä Suomen oikeudessa. Ks. myös Norjan oikeudesta *Woxholth* s. 522, jossa tämä katsoo, ettei liitto voi purkaa jäsenyhdistyksiään.

[77] Esimerkkinä voidaan mainita STK:n (ja nyttemmin TT:n) säännöissä olevat määräykset työehtosopimusmääräysten alistamisesta, mistä on tehty selkoa edellä. Sisältönsä puolesta ei näiden määräysten alistamisvelvollisuudelle ole estettä. Tässä ei kajota yhdistysten itsemääräämisoikeuteen enempää kuin työtaistelutoimien alistamisessakaan.

käy päinsä sen yhdistyksen säännöissä, jonka päätöksen alistamisesta on kysymys. Samalla tavoin kuin sääntömuutosasioissakin yhdistys saisi itse päättää, haluaako se joissain muissakin asioissa alistaa päätöksensä liiton hyväksyttäväksi. Liiton kompetenssiin ei päätöksenteko kuuluisi. Ongelmana on kuitenkin se, että hyvinkin merkittävissä tilanteissa keskusjärjestön säännöissä on määrätty jäsenyhdistysten päätösten alistamisvelvollisuudesta. Samalla tavoin kuin sääntömuutosten alistamismenettelyssä järjestelyn osalta ei ole huomauttamista, jos vastaavat määräykset ovat myös asianomaisten jäsenyhdistysten säännöissä. Jos ne puuttuvat, joudutaan kysymään, riittääkö disponointi liiton säännöissä sitovuuden aikaansaamiseksi vai jääkö se iskuksi ilmaan.

> Esimerkkeinä saatetaan mainita kolme yhteiskunnallisesti merkittävää tilannetta, joissa liiton säännöissä on määrätty alistamisesta konkreettisissa asiakysymyksissä. SDP:n vuoteen 1990 voimassa olleiden sääntöjen mukaan ilman puoluetoimikunnan suostumusta ei erotettua kunnallisjärjestöä voitu hyväksyä uudelleen jäseneksi piirijärjestöön eikä erotettua puolueosastoa piiri- tai kunnallisjärjestöön. Tässä oli selkeästi kysymys suostumuksen hankkimisesta alayhdistyksen päätökselle mutta ei kuitenkaan päätöksen tekemisestä liitossa alayhdistyksen asemesta. Ennen vuotta 1970 voimassa olleissa SAK:n säännöissä edellytettiin jäsenliittojen työtaisteluihin keskusjärjestön lupa. STK:n (nyttemmin TT:n) sääntöjen mukaan on jäsenliiton tullut saada havittelemaansa työsulkuun hallituksen työvaliokunnan lupa. Ellei hallituksen työvaliokunta ole katsonut voivansa antaa lupaa työsulun julistamiseen, asianomaisella on ollut oikeus vaatia asian siirtämistä hallituksen ratkaistavaksi.

KHO:n annettua vuonna 1953 ratkaisunsa Rakennustyöläisten Liiton sääntöjen lainmukaisuudesta järjestöelämässä ei ilmeisesti ainakaan laajalti epäilty sitä, että liiton säännöissä jäsenyhdistyksille asetettu velvollisuus päätösten alistamiseen on oikeudellisesti pätevä. Kyseisen tuomioistuinratkaisun mukaanhan jäsenyhdistysten oli noudatettava tältäkin osin liiton sääntöjä. Myöhemmät järjestöratkaisut viittaavat samaan suuntaan. SAK:n sääntöjä muutettiin vuonna 1969 järjestöä eheytettäessä niin, ettei liittojen työtaistelutoimiin tarvittu keskusjärjestön (SAK:n) lupaa. Tätä pidettiin edellytyksenä sille, että kaikki vanhan SAK:n ja SAJ:n liitot saatiin (uuden) keskusjärjestön jäseniksi. Missään ei näy arvuutellun sillä, että toimenpide olisi ollut oikeudellisesti merkityksetön, kun tehokas disponointi voisi tapahtua vain jäsenliittojen säännöissä.

> Liittorakenteissa ovat keskusjärjestön sääntöjen määräykset heijastuneet kirjavalla tavalla jäsenyhdistysten sääntöihin. Tässä näkyy

se, ettei sääntöjen kokonaisuus ole aina kovin johdonmukainen kiinteinäkään pidetyissä liitoissa, kun pohjana ei käytetä keskusjärjestön laatimia mallisääntöjä. Asiaa voidaan valaista niiden STK:n (nykyisen TT:n) sääntömääräysten valossa, jotka koskevat liittojen työtaistelun alistamista. Suomen Lastauttajain työnantajaliiton sääntöjen mukaan työsulusta on tullut ilmoittaa keskusliitolle ennen päätöksen julkistamista. Vaatetusteollisuuden työnantajaliiton sääntöjen mukaan laajojen työtaistelujen osalta on tullut noudattaa keskusliiton sääntöjen määräyksiä. Suomen Rakennusteollisuuden (nykyisen Rakennusteollisuuden Keskusliiton) sääntöjen mukaan työsulun toimeenpanemiseen on tullut saada keskusliiton lupa. Yksittäiset esimerkit riittävät osoittamaan, ettei keskusliitto ole valvonut jäsenyhdistystensä sääntöjä yksityiskohtaisesti. Liitoissa ei ole syystä tai toisesta tyydytty siihen, mitä on määrätty keskusliiton säännöissä. Niissä olevia määräyksiä ei ole aina tyydytty vain kopioimaan tai niihin ei ole viitattu.

Vanhan yhdistyslain aikaisessa oikeuskirjallisuudessa ei ollut eritelty riittävän tarkasti sitä, millaisen yhdistyksen säännöissä alistamisesta voidaan määrätä. Niinpä Merikoski ja Kurkela tyytyivät esittämään, että päätöksen alistamisesta on määrätty säännöissä. Tekstistä ei ilmene ainakaan selvästi, oliko alistamisesta kirjoittajien mielestä mahdollista määrätä pelkästään keskusjärjestön säännöissä vai tarvittiinko vastaavia määräyksiä asianomaisen (ala)yhdistyksen säännöissä. Alaviitteessä on mainittu pari esimerkkiä alayhdistyksistä, joiden säännöissä on määrätty alistamismenettelystä. Kysymys liiton säännöissä tapahtuvasta disponoinnista on sivuutettu korpustekstissä.[78]

Merikosken ja Kurkelan lakikommentaarissa oleva varsinaisen ongelman väistävä tulkintakannanotto perustuu siihen, etteivät tekijät olleet ryhtyneet analysoimaan niitä liittojen ja alayhdistysten välisiä sääntöjärjestelyjä, joita on esitelty edellä sisennetyssä kappaleessa, ja arvioimaan niitä vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden kannalta. Saraviita puolestaan jätti koko kysymyksen avoimeksi. Hänen käsityksensä mukaanhan rekisteriviranomainen ei val-

[78] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että vuonna 1949 ei liitolle voitu Merikosken mukaan perustaa jäsenyhdistysten jäsenten erottamisoikeutta sen omiin sääntöihin eikä myöskään jäsenyhdistysten sääntöihin otetuilla määräyksillä. Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 465. Referoitu kohta osoittaa Merikosken hallinneen relevantin kysymyksenasettelun. Se, mikä ei kenties ole tehokkaasti järjestettävissä liiton säännöissä, saattaa käydä päinsä yhdistyksen säännöissä määrättynä. Ks. myös *Källström* 1987 s. 13, jossa tämä pitää mahdollisena liiton kompetenssia jäsenyhdistyksen purkamiseen, jos asiasta on määrätty jäsenyhdistyksen säännöissä. Ks. samantyyppisestä kysymyksenasettelusta myös *Hasselbalch* s. 251.

litsevan doktriinin mukaan hyväksynyt päätöksenteon alistamista koskevia sääntöjärjestelyjä.[79]

Aikaisemman lain voimassa ollessa esitetyt kannanotot antavat vain vähän osviittaa nykyiseen lakiin perustuvaa juridista tulkintaa varten. Hyvinkin merkittävänä kiinnekohtana voitaisiin pitää edellä tarkasteltua Rakennustyöläisten Liiton sääntömuutosta koskevaa KHO:n ratkaisua 1953 T 4106, jos sitä olisi muitta mutkitta syytä pitää auktoritatiivisena oikeusohjeena niin silloista kuin nykyistäkin oikeustilaa ajatellen. Näin ei ole kuitenkaan katsottu voitavan tehdä: oikeudellisesti tehokas liittosuhdejärjestely ei saata perustua vain siihen, että asiasta on määrätty liiton säännöissä, joita jäsenyhdistysten on noudatettava.

Nykyiseen lakiin perustuvassa oikeuskirjallisuudessa ei ole otettu kantaa siihen, onko päätösten alistaminen muissa kuin sääntömuutosasioissa mahdollinen vain liiton säännöissä olevien määräysten perusteella. Asia on sivuutettu myös yhdistyslakikommentaarissa. Siitä ei ole liioin tuomioistuinratkaisua. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännössä on yhä hyväksytty alistamista koskevia määräyksiä liiton sääntöihin. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä erityisiä oikeudellisia päätelmiä. Asetelma on sama kuin YhdL 27.4 §:ssä säännellyssä tapauksessa. Liitto sitoutuu kyseisen sääntömääräyksen myötä siihen, että se ratkaisee jäsenyhdistysten alistamat asiat. Se antaa myös informaatiota siitä, mitä se joko odottaa tai edellyttää jäsenyhdistysten menettelyltä.

Jäsenyhdistykset eivät voi vaatia liittoa ratkaisemaan niitä asioita, joita ne (yksipuolisin toimin) haluavat alistettavaksi. Alistettujen kysymysten käsitteleminen saattaisi merkitä keskusjärjestölle kohtuutonta rasitusta. Järjestöpoliittisestikaan ei olisi perusteltua se, että alayhdistykset voisivat liittosuhteissa sysätä yksipuolisesti vastuun hankalista päätöksistä liitolle. Olennaisinta on, ettei oikeusjärjestyksessä ole perustetta tällaiselle liittoa koskevalle velvollisuudelle. Kiinteäksi rakennettu liittosuhdekaan ei sellaisenaan sitä aiheuta.

Esitetyn perusteella vahvistuu se käsitys, että YhdL 27.4 § ilmentää yleistä periaatetta, joka vaikuttaa myös tässä arvioitavana olevaan asiaan: itsemääräämisoikeudesta luopumisen on tapahduttava yhdistyksen omin päätöksin. Järjestöpoliittisiin syihin perustuvat reaaliset argumentit eivät muuta tätä asiain tilaa senkään vuoksi, että ne ovat keskenään ristiriitaisia. Yhtäältä voidaan näet puoltaa keskusjärjestöjen oikeutta toimintojen koordinointiin ja toisaalta jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeutta. Jos toimenpide koskee suo-

[79] Ks. *Saraviita* LM 1977 s. 809.

raan keskusjärjestöä, tilanne on toinen. On kuitenkin vaikea konstruoida asetelmaa, jossa päätös olisi myös liiton päätös niin, että liitto saisi määrätä alistamisesta. Sellainen voisi olla puolueen kansanedustajaehdokkaiden asettaminen eduskuntavaaleja varten. Sekä asiakysymyksistä kuten vaaliliitoista päättäminen että varsinainen ehdokasvalinta koskevat myös rekisteröityä puoluetta eikä vain (rekisteröityä) piirijärjestöä. Toimivaltajakoa koskevat kuitenkin tältä osin EVaaliL:n säännökset. Todettakoon, että esim. yhdistyksen toimeenpanemasta työtaistelutoimesta päättäminen ei kuulu asiaryhmään, jonka osalta keskusjärjestö voisi määrätä alistamisesta. Perusteeksi ei riitä työrauhan valvontavelvollisuus, koska se ei liity toimivaltajakoon.

3. Velvollisuus hankkia liiton lausunto päätöksentekoa varten

Tilaisuuden varaaminen asianosaistaholle kuulluksi tulemiseen ennen ratkaisun tekemistä liittyy usein hallinnolliseen päätöksentekoon. Lainsäädännössä on voitu asettaa tällainen velvollisuus viranomaiselle lähinnä siksi, että niiden mielipiteen saatettaisiin sanoa tulleen huomioon otetuksi, joita asia koskee. Kuulluksi tulemista tarkoittava lausuntomenettely ei sido sisällöllisesti ratkaisua tekevää viranomaista, ellei niin ole erityisesti säädetty.

Lausuntomenettely on ollut käytössä myös yhdistystoiminnassa.[80] Kysymyksessä on ollut päätöksen alistamiseen verrattuna lievempi muoto, jolla yhdistyksen päätöksenteko on sidottu liiton myötävaikutukseen. Liitolle varattuun tilaisuuteen lausunnon esittämiseen jäsenyhdistyksessä eteen tulevasta päätöksenteosta voi liittyä kahdenlainen tarkoitus. Liitto saa informaatiota jäsenyhdistyksen toiminnasta, ja se voi yrittää vaikuttaa jäsenyhdistyksen päätöksentekoon. Merikoski ja Kurkela mainitsivat kommentaarissaan vuonna 1955 lausuntomenettelyn yhtenä liittosuhteen kiinteyttämistä tarkoittavana pyrkimyksenä.[81] Vaikka esitys olikin laadittu toteavaan eikä tulkintasuosituksen muotoon, tekijöiden saatetaan katsoa pitäneen menettelyä tuolloin voimassa olleen oikeuden mukaisena. Epäilyä ei voine olla siitä, että näin on asian laita nykyisinkin. Argumentoinnissa saadaan tukea ennen muuta YhdL 27.4 §:n varaan rakentuneesta lainopista. Kun alistamismenettelyä on pidetty hyväksyttävänä sääntömuutos- ja muissakin asioissa,

[80] Ks. Suomen oikeuden osalta nykyisin *Halila – Tarasti* s. 204. Lausuntomenettely on käytössä myös muissa maissa. Ks. esim. Norjan osalta *Woxholth* s. 519–520.

[81] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 29.

päätöksenteon paljon vähäisemmän sitomisen liiton myötävaikutukseen on oltava sallittua.[82]

Lausuntomenettely näyttää voivan tulla vastasyiden puuttumisen vuoksi kysymykseen missä tahansa asiakysymyksissä. Sitä onkin käytetty mm. sääntömuutoksissa ja jäsenten hyväksymistä koskevissa asioissa, joissa siis myös alistamismenettely on ollut käytössä. Yhdistysautonomiaperiaatteen vuoksi ei saateta hyväksyä alayhdistyksen päätöksenteon totaalista sitomista liiton myötävaikutukseen edes liitolle varatun lausunnon antamisen myötä. Yhdistyksellä ei ole omin toiminkaan mahdollisuutta luopua itsemääräämisoikeudestaan sinänsä kenties vähäpätöisissä yksittäisissä kysymyksissä, kun mistään asioista ei voitaisi tämän jälkeen päättää liitosta välittämättä. Näin pitkälle menevää lausuntomenettelyä ei näy meillä havitellunkaan.

Yhdistyksen disponoinnista riippuu, milloin liitolle varattu tilaisuus lausunnon antamiseen on tarkoitettu vain ohjeelliseksi menettelyksi ja milloin yhdistyksen päätöstä ei voida tehdä, ennen kuin liitto on voinut lausua mielensä asiasta. Kumpikin järjestely on mahdollinen juuri siksi, että myös tiukempi sitominen liiton myötävaikutukseen on sallittu. Säännöissä on saatettu määrätä siitäkin, että liiton lausunto on yhdistystä sitova. Tällöin on kysymys tosiasiallisesti päätöksen alistamisesta, ja se käy päinsä niiden edellytysten vallitessa, joista on ollut edellä puhetta.

Liittoa läheisesti koskevissa asioissa jäsenyhdistyksillä on jäsenyyteen perustuva velvollisuus antaa liitolle vaadittaessa tietoja toiminnastaan, vaikkei tästä olisi nimenomaisesti määrätty säännöissä. Näin ollen esim. puolueen piirijärjestön voidaan ajatella olevan velvollinen raportoimaan varsinaiselle puolueelle vaaleihin valmistautumisesta, koska vaalikampanjatilanteessa puolue ja piiri samastuvat pitkälti toisiinsa. Piirillä on silti mahdollisuus tehdä keskusjärjestöstä riippumattomia päätöksiä vaalitaistelun yksityiskohdista. Ammattiliitto tai työnantajaliitto saattaa puolestaan olla velvollinen informoimaan keskusjärjestöä käymistään työ- tai virkaehtoneuvotteluista. Informoimisvelvoitteen täyttämättä jättäminen ei vaikuta yhdistyksen päätöksen

---

[82] Lausuntopyynnön oikeudellista pätevyyttä ei ole tutkittu tuomioistuimissa. Asia on kuitenkin vilahtanut esiin yhdistyksen päätöksen pätevyyttä koskevien ratkaisujen yhteydessä. Niinpä SMP:n Turun naisten puolueosaston jäsenen erottamista koskevassa asiassa tuli Turun HO:ssa esiin se, että osaston tuli hankkia sääntöjensä mukaan ennen erottamista puolueen toimitusvaliolautakunnan lausunto asiassa. Kantaja katsoi, ettei tätä lausuntoa ollut asianmukaisesti hankittu. Turun HO hyväksyikin 26.5.1987 tekemällään päätöksellä (N:o 597 a) kanteen, mutta toisella perusteella. Se vältti näin kannan ottamisen lausuntomenettelyyn ja siihen, johtaako sääntöjen noudattamatta jättäminen tällaisessa tapauksessa päätöksen pätemättömyyteen.

pätevyyteen. Jos yhdistys on sen sijaan velvoittautunut varaamaan liitolle tilaisuuden lausunnon antamiseen, yhdistyksen päätöstä jää rasittamaan pätemättömyysperuste, ellei vahvistettua menettelyä ole noudatettu.[83]

YhdL 27.4 §:n mallin mukaan näyttää olevan perusteltua lähteä siitä, että yhdistys määrää omissa säännöissään liitolle varattavasta lausunnonantamistilaisuudesta. Liitto voinee puolestaan asettaa ainakin suosituksen siitä, että sille tulisi varata tilaisuus lausunnon antamiseen tietyssä asiassa. Tällä tavoin liitto sitoo vielä kovin vähän jäsenjärjestöjä omaan myötävaikutukseensa. Siltä osin kuin yhdistyksen päätöksenteko koskee erityisen läheisesti liittoakin, liitolla lienee mahdollisuus velvoittaa säännöissään jäsenyhdistyksiään hankkimaan päätöksentekoa varten liiton lausunnon. Tämä merkitsee vain lisäaskeleen ottamista jäsenyyteen perustuvaan informaatiovelvollisuuteen. Työnantajain tai palkansaajain (keskus)järjestö voinee näin velvoittaa niihin suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä varaamaan itselleen lausunnonantamistilaisuuden työtaistelua koskevista hankkeistaan. Pelkkä suosituskin voi olla tällaisella liiton toiminnan keskeisellä kohdealueella liiton kannalta niin merkittävä informaatiotarpeiden vuoksi, että sen sivuuttaminen antaa mahdollisuuden jäsenyhdistyksen erottamiseen.

Liitolla on aina mahdollisuus esittää käsityksensä jäsenyhdistyksien päätöksenteosta ja antaa sitä varten ohjeita. Jos jäsenyhdistys kokee tämän toimintaansa puuttumiseksi, se voi erota liitosta. Laissa ei ole säännöksiä liiton jäsenyhdistyksille antamista ohjeista, eikä niistä ole muutenkaan kehittynyt vakiintuneita oikeusperiaatteita. Skandinavian maiden oikeuskirjallisuudessa asia on sen sijaan ollut jossain määrin esillä.[84] Toisin kuin yhdistyksen sisällä ylemmän toimielimen alemmalle antamien ohjeiden osalta on asian laita, liiton antamat ohjeet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, ellei perusteeksi voida osoittaa pätevää disponointia – lähinnä sitä, että yhdistys on itse sitoutunut noudattamaan ohjeita.

---

[83] Toiviainen on tutkinut toimitusjohtajan informaatiovelvollisuutta osakeyhtiöissä ensisijaisesti lain säännösten perusteella. Ks. *Toiviainen* 1983 s. 22–23. Yhdistysten osalta meillä ei ole vastaavaa tutkimusta senkään vuoksi, ettei yhdistyslaissa ole säännöksiä informaatiovelvollisuudesta yhdistyksen sisällä eikä liittosuhteissa. Ks. kuitenkin jäsenen kyselyoikeudesta yhdistyksen kokouksessa *Riitesuo* s. 122–127. Tässä on kysymys samasta asiakokonaisuudesta mutta kuitenkin informaatiovelvollisuuden käänteisilmiöstä. Liittosuhteissa informaatiovelvollisuus perustuu paitsi yhdistysten sääntöihin myös yleisiin liittosuhdetta koskeviin periaatteisiin. Liittosuhteiden oikeuskysymyksissä on kaiken kaikkiaan kysymys muustakin kuin toimivaltajaosta.

[84] Ks. *Woxholth* s. 515–516 ja *Hasselbalch* s. 247.

Lausunnon antaminen saattaa koskea yhdistyksissä myös liittoa velvoitettuna osapuolena. Liitto voi näet määrätä säännöissään tai tehdä muuten päätöksen siitä, että ennen päätöksentekoa on hankittava jäsenyhdistyksiltä (tai muilta jäseniltä) lausunnot. Tämä saattaa tulla kysymykseen esim. liiton sääntömuutoksen valmistelun osalta. Jäsenyhdistyksillä ei ole mahdollisuutta velvoittaa tällaiseen liittoa, vaan ratkaisuvalta on asiassa liitolla itsellään.

4. Liittosuhteeseen rakennettu sisäinen muutoksenhaku

Päätöksenteon alistamista tiukempaa puuttumista jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeuteen merkitsee liitoissa se, että keskusjärjestö pidättää itselleen päätösvallan jäsenyhdistyksille kuuluvissa asioissa. Tähän liittyviin oikeuskysymyksiin paneudutaan jäljempänä C -jaksossa. Erityiskysymyksenä voidaan kuitenkin ottaa jo tässä tarkasteltavaksi se tilanne, jossa liitosta on pyritty rakentamaan oikeudellisia kysymyksiä ratkaiseva muutoksenhakuelin. Tämä ei ole yhdistysautonomian kannalta ongelmatonta, siltä osin kuin varsinaista ratkaisuvaltaa siirtyy liitolle. Asetelma on selvästi erilainen kuin yhdistyksen sisäisessä muutoksenhaussa. Siinähän ratkaisuvalta jää lopullisesti asianomaisen yhdistyksen toimivaltaiselle orgaanille, kun esim. hallituksen päätöksestä voidaan vedota valtuutettujen kokoukseen. Liiton portaaseen tapahtuvalla muutoksenhaulla ei ole mahdollista sulkea pois YhdL 32–33 §:ään perustuvaa yhdistyksen päätösten lain- tai sääntöjenmukaisuuden tutkimista tuomioistuimessa. Poikkeuksena on välimiesmenettely. Sille asetettavia vaatimuksia ei liitossa tapahtuva jäsenyhdistyksen asioiden ratkaiseminen kuitenkaan täytä, jos jäsenyhdistys ei pääse asianmukaisesti vaikuttamaan välimiesoikeuden kokoonpanoon.[85]

Liittosuhteeseen rakennettu muutoksenhaku sisältää tavallaan liiton sisäisen ohjauksen, jolla jäsenyhdistyksessä ratkaistu asia voidaan saada kantelutyyppisesti ylemmän tason tutkittavaksi. Menettely ei perustu lakiin toi-

[85] Merikoski ja Kurkela ovat maininneet liiton kiinteyttä koskevana järjestelynä sen, miten alayhdistyksen sisäiset tai alayhdistyksen ja liiton hallituksen väliset riitaisuudet on määrätty säännöissä erityisesti järjestetyn välimiesoikeuden ratkaistavaksi. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 30. Niin kuin tässä tutkimuksessa on toisaalla esitetty, menettelyyn ei ole estettä, jos sääntödisponointi täyttää välimiesmenettelystä annetussa laissa asetetut vaatimukset. Ks. s. 319. Välityslauseke on ulkomailla tavallisempi kuin Suomessa. Ks. esim. *Hasselbalch* s. 266, jossa sellainen on sisällytetty mallisääntöihin. Todettakoon, että sisäistä muutoksenhakua käytetään myös muissa maissa kuin meillä. Ks. esim. Norjan osalta *Woxholth* s. 520.

sin kuin YhdL 15.3 §:ssä mahdollistettu järjestely, jonka mukaan yhdistyksen hallituksen tekemä erottamispäätös on mahdollista saattaa yhdistyksen kokouksen tutkittavaksi. Pelkästään yhdistyksen sääntöihin perustuvan muutoksenhaun käyttämistä ei ole mahdollista asettaa edellytykseksi sille, että jäsen saa turvautua tuomioistuintiehen. Muussa tapauksessa jäsenen oikeutta nostaa kanne yleisessä tuomioistuimessa YhdL 32–33 §:ssä säädetyssä järjestyksessä loukattaisiin normihierarkkisesti virheellisellä tavalla: yhdistyksen säännöissä sivuutettaisiin lain pakottavat säännökset.[86]

Liittosuhteen sisäinen muutoksenhaku ei merkitse sitä, että yhdistyksen jäsenellä olisi mahdollisuus saada liitolle alistetuksi sellaisia yhdistyksen päätöksiä, jotka eivät kuulu laajaksi tulkittavan kurinpitomenettelyn piiriin. Toimivaltajako-opin mukaan alistaminen perustuu YhdL 27.4 §:n mallin mukaisesti yhdistykselle säännöissä määrättyyn velvollisuuteen eikä siihen, että jäsen voisi saada mitä tahansa yhdistyksessä tehtyjä päätöksiä liiton tutkittavaksi. Jäsenelle ei siten voida antaa yhdistyksen säännöissäkään mahdollisuutta saada esim. jäsenmaksun määrää tai vastuuvapauden myöntämistä koskevia yhdistyksen päätöksiä alistetuiksi liiton ratkaistavaksi. Muussa tapauksessa liiton ja jäsenyhdistysten välinen toimivaltajako hämärtyisi, kun yhdistyksen päätöksen pysyvyys normaaliin päätöksentekoon kuuluvissa asioissa jäisi riippumaan jäsenten eikä yhdistyksen itsensä tai liiton toimista. Liitolla on oikeus muuttaa jäsenyhdistysten päätöksiä vain siltä osin, kuin harkintavallan käyttäminen kurinpidossa edellyttää.[87]

Liitoissa on haviteltu sitäkin, että jäsenyhdistysten välinen riita-asia olisi alistettava keskusjärjestön toimielimen kuten hallituksen ratkaistavaksi, mikäli joku asianosaisista tai asianomaisen liiton toimielin sitä vaatii. Näin on tehty mm. TVK:n säännöissä. Tällaisella liiton sääntöjen määräyksellä on jäsenyhdistyksiin nähden vain suosituksen luonne. Liitto tulee tosin oman menettelynsä myötä sidotuksi siihen, että sen on otettava käsiteltäväkseen jäsenyhdistysten mahdollisesti *yhteisesti* pyytämät riita-asiat. Tällöin ei asiassa ole prosessuaalisia ongelmia. Pelkästään liiton sääntöjen määräyksin jäsenyhdistykset eivät sen sijaan voi joutua liiton »foorumissa» vastaajavel-

---

[86] Vrt. YhdL 15.3 §:n osalta *Halila – Tarasti* s. 113. Liittosuhteeseen rakennetussa muutoksenhaussa on olennaista se, että asia on jo ratkaistu yhdistyksen sisällä. Siksi asiassa tulisi päästä tuomioistuimeen. Yhdistyksen sisäisessä muutoksenhaussa tilanne on toinen: lopullista yhdistyksen päätöstä ei vielä ole.

[87] Liittosuhteiden kannalta on yleisesti merkittävä kysymys se, voiko liitto muuttaa jäsenyhdistyksien päätöksiä. Niin meillä kuin muuallakin on katsottu, että jos liitolla on tällainen oikeus, jäsenyhdistyksiä ei saateta pitää oikeuskelpoisina. Ks. esim. *Woxholth* s. 515–516 ja *Halila* 1988 B s. 118.

vollisiksi; kysymyksessä ei ole sellainen selkeä välityslauseke, jolla yhdistyksen ja sen jäsenen välinen riita on mahdollista saattaa ratkaistavaksi välimiesmenettelyssä. Ilmaisu riidan käsitteleminen antaa muutenkin jossain määrin vaikutelman sovittelutyyppisestä menettelystä eikä siitä, että liitto voisi antaa riitaan täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun.[88]

EVaaliL 31 §:n mukaan yhdistyslain säännöksiä yhdistyksen päätöksen mitättömyydestä tai moittimisesta ei sovelleta sellaisiin puolueiden, niiden piirien, perus- tai muiden järjestöjen päätöksiin, jotka koskevat ehdokkaitten asettamista edustajainvaaleihin taikka sitä varten toimitettavaa jäsenäänestystä. Näin on ollut syytä säätää siksi, ettei vaalien tulos jäisi riippumaan tuomioistuimen jälkikäteen antamasta ratkaisusta.[89] Puolueissa on kuitenkin ollut tarvetta kanavoida sisäinen tyytymättömyys ehdokasasettelusta ja erityisesti sitä koskevasta jäsenäänestyksestä puolueen piirissä ylemmän asteen tutkittavaksi.[90]

Puolueiden jäsenäänestyssäännöissä on määrätty siitä, että jäsenäänestystä koskevasta piirijärjestön menettelystä on mahdollisuus vedota puoluehallitukseen. Tätä vastaan ei näytä olevan huomauttamista. Ehdokasasettelu tapahtuu EVaaliL:n säännösten mukaan puolueen keskusorganisaation ja piirijärjestöjen yhteistoiminnan tuloksena. Ehdokkaat ovat rekisteröidyn puolueen eli keskusorganisaation ehdokkaita, mutta ehdokasasetteluun tarvitaan piiri- ja perusjärjestöjen myötävaikutusta. Piirissä toimitettavaan jäsenäänestykseen puuttumisella ei siten edes kajota piirien itsemääräämisoikeuteen. Valitusmahdollisuuden merkitys on puoluehallituksen kannalta siinä, että kyseinen puolueorgaani saa informaatiota väitetyistä menettelyvirheistä ja siten tilaisuuden arvioida EVaaliL 26 e §:ssä tarkoitetun muutosoikeuden käyttämistä tai mahdollisuutta koko vaalin toimittamiseksi uudelleen. Keskusjärjestön selkeän intressin vuoksi liitto on voinut yksin määrätä muutoksenhakumahdollisuudesta.

Puolueissa on käytössä jäsenäänestyksiä muissakin kuin yleisten vaalien ehdokasasettelua koskevissa asioissa. Niissä ei ole kysymys keskustason alapuolella olevien yhdistysten »omien» päätösten syntymisestä vaan piiri- tai

---

[88] Kyseiseen sääntömääräykseen on viitattu Merikosken ja Kurkelan kommentaarissa (*Merikoski – Kurkela* s. 30) yhtenä kiinteissä liitoissa toteutetuista järjestelyistä. Siinä ei ole kuitenkaan eritelty sääntömääräyksen sisältöä eikä otettu lähemmin kantaa sen pätevyyteen.

[89] Ks. *Tarasti – Taponen* s. 327–329.

[90] Selvyyden vuoksi on syytä muistuttaa siitä, että EVaaliL:ssa on käytetty ilmaisua *jäsenäänestys* vaalista, joka on YhdL 19 §:ssä tarkoitettu liittoäänestys. Ks. tämän johdosta KM 1984:1 s. 214 ja *Tarasti – Taponen* s. 294.

vielä alemmalla tasolla tapahtuvasta äänestyksestä. Siksi on luontevaa, että myös niiden osalta on mahdollista valittaa menettelyvirheistä keskusjärjestön hallitukselle tai sen asettamalle lautakunnalle. Tässäkään ei rajoiteta jäsenyhdistysten itsemääräämisoikeutta.

Urheilujärjestöissä on ollut pitkään käytössä liittorakenteeseen konstruoitu sisäinen muutoksenhaku. Niinpä SVUL:n kurinpitosäännön mukaan se, jolle on määrätty rangaistus, voi valittaa siitä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Jäsenliiton johtokunnan päätöksestä valitetaan järjestötoimintaa koskevassa asiassa SVUL:n liittohallitukselle. Piirihallituksen päätöksestä valitetaan järjestötoimintaa koskevassa asiassa niin ikään SVUL:n liittohallitukselle.

SVUL:n kurinpitosääntöjen idea on siinä, että kurinpitotoimia varten on liiton sisällä auktoritatiivisempi ja objektiivisempi aste, joka voi ottaa hierarkkisesti ylempitasoisena jutun ratkaistavakseen. Ei ole aivan selvää, voidaanko keskusjärjestön hyväksymissä kurinpitosäännöissä velvoittaa keskusjärjestöön suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä tällaiseen menettelyyn ja luopumaan näin itsemääräämisoikeudestaan kurinpitovallan käytössä. Kun kysymys on yhteisten kilpailu- tai muiden sääntöjen rikkomisesta, intressi on kuitenkin myös keskusjärjestöllä eikä vain jäsenjärjestöillä. Keskusjärjestön tasolla on edellytyksenä toimenpiteen pätevyydelle se, että järjestön (toiminta)säännöissä on viitattu sääntöjä alemmanasteisiin kurinpitosääntöjen määräyksiin ja niissä oleviin rangaistuksiin. Liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten pitäisi puolestaan YhdL 27.4 §:n mallin mukaisesti sitoutua omissa säännöissään siihen, että niillä ei ole lopullista rangaistusvaltaa. SVUL:ssa asia on ollut järjestyksessä; kurinpitosäännön mukaan jäsenliitto, piiri tai seura voi olla päätöksensä mukaisesti erityisen syyn perusteella noudattamatta kyseisiä määräyksiä. Tästä on ilmoitettava keskusjärjestölle.

> SVUL:n tekemä kurinpitopäätös ei jää lopulliseksi, jos asiassa vedotaan YhdL 32–33 §:ssä säädetyin tavoin tuomioistuimeen ja jos tuomioistuin ottaa asian tutkittavakseen. Kanneoikeuden tulisi olla paitsi YhdL 32.1 §:ssä tarkoitetuilla yhdistyksen jäsenellä, hallituksella ja hallituksen jäsenellä myös sillä, jota asia koskee. Urheiluseurat eivät ole SVUL:n jäseniä, mutta niillä olisi oikeus yhdistyksen jäsenenä nostaa kanne piirin tai (laji)liiton tekemistä kurinpitoratkaisuista. Päätösvallan pidättäminen ylemmälle tasolle ei saa johtaa siihen, että asianomainen menettää kanneoikeuden.

5. Veto-oikeus liiton päätökseen

TVK:n sääntöjen mukaan valtuuston tai sen puolesta hallituksen hyväksymä yleissopimus sitoi keskusliittoa. Jos sopimus oli tarkoitettu myös jäsenjärjestöjä sitovaksi, keskusliiton hallituksen tuli heti toimittaa jäsenjärjestöille kaikki tarvittavat sopimusta koskevat tiedot sekä asettaa vähintään kahden viikon määräaika, jonka kuluessa jäsenjärjestöjen oli ilmoitettava sopimuksen hyväksymisestä tai sen ulkopuolelle jäämisestä. Samanlaista järjestelyä on haviteltu helmikuussa 1993 julkistetussa valtakunnansovittelija Jorma Reinin ehdotuksessa toimihenkilöiden keskusjärjestön säännöiksi. Ideana on se, että keskusjärjestöllä on aloite käsissään yleissopimuksen tekemiseen mutta että löyhälle liittosuhteelle tunnusomaisella tavalla jäsenyhdistyksille varataan tilaisuus irtautua sopimuksesta ja neuvotella näin sopimuksensa itsenäisesti. Menettely soveltuu hyvin työmarkkinajärjestön toimintaan, mutta se voisi tulla kysymykseen muissakin sellaisissa yhdistyksissä, joilla on kompetenssi ohje- ja normisopimuksen tekemiseen.

Kuvaillusta järjestelystä ei ole säännöksiä yhdistyslaissa eikä muuallakaan yhdistyksen päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä. Toimivaltajaon kannalta ei kuitenkaan ole huomauttamista sitä vastaan, että liiton jäsenyhdistyksille varataan ikään kuin veto-oikeus liiton sopimuksia koskevaan päätöksentekoon. Kysymyksessä on asia, jossa lopullinen päätösvalta voisi olla liitolla tai jäsenyhdistyksellä. Keskusjärjestön tekemä sopimus ei vielä kaadu siihen, että esim. yksi liitto vetäytyy siitä. Sopimus jää muilta osin voimaan, ellei sopimuksessa itsessään ole esim. vastapuolen vaatimuksesta yksimielisyysedellytystä.

Muissa kuin normisopimuksia koskevissa asioissa esitetty järjestely ei ole mahdollinen, ellei kysymyksessä ole asia, jossa liitto saisi muusta syystä tehdä päätöksiä jäsenyhdistysten puolesta. Niinpä esim. jäsenyhdistysten sääntömuutoksista ei voida määrätä liiton eikä jäsenyhdistysten säännöissä niin, että jäsenyhdistyksille varattaisiin vain veto-oikeus liiton (uusittujen) (malli)sääntöjen käyttöönottamista vastaan. Tällaiseen voisi olla paljonkin järjestöpoliittista tarvetta. Asetelma on toimivaltajaossa päätöksenteon itsenäisyyttä edellyttävissä tilanteissa hieman samantyyppinen kuin yhdistyksen jäsenyyttä koskevan tahdonilmaisun osalta: negatiivisen yhdistymisvapauden vuoksi yhdistyksen jäsenyys ei saata syntyä siten, että asianomainen henkilö ei reagoi yhdistyksen (tai keskusjärjestön) toimia vastaan.[91]

---

[91] Ks. *Halila – Tarasti* s. 153–154 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

C Yhdistyksen toimivallan siirtäminen liitolle

1. Jäsenyhdistysten jäsensuhteita koskevat asiat

1.1. Jäsenyhdistysten jäsenten erottaminen

Liittosuhteen kiinteyttä koskevia klassisia kysymyksiä on se, voiko liitto erottaa sellaisia jäsenyhdistystensä jäseniä, jotka eivät ole samalla myös liiton jäseniä. Jos vastaus olisi myönteinen, liitolla olisi oikeus tehdä tässä jäsenyyssuhteen kannalta keskeisessä asiassa päätös jäsenyhdistystensä asemesta tai niiden ohella. Perustaksi saatettaisiin esittää se, että kiinteissä liitoissa kuten puolueissa liittoon vain välillisesti kuuluvat kokevat olevansa keskusjärjestönsäkin jäseniä ja että liitolla on oltava oikeus päästä eroon niistä henkilöjäsenistä, jotka ovat vaikeuttaneet sen toimintaa. Jos näin todella katsottaisiin olevan asian laita, portti avautuisi monille muillekin vastaaville liittosuhteen kiinteyttä koskeville järjestelyille.[92]

Suomen yhdistysoikeudessa on katsottu pitkään, ettei liitolle voida sallia jäsenyhdistystensä jäsenten erottamisoikeutta ilman yhdistysten itsemääräämisoikeuden radikaalia uudelleenarviointia. Merikosken laatimien yhdistyslain osittaismuutosta tarkoittavien ehdotusten myötä vakiintui se käsitys, että liitolla voi olla oikeus erottaa jäsenyhdistystensä henkilöjäseniä vain, jos asia järjestetään lainsäädäntötoimin.[93]

Yhdistyslakiuudistusta toteutettaessa olisi tarjoutunut tilaisuus siihen, että liitoille olisi suotu oikeus erottaa jäsenyhdistysten jäseniä. Tähän mahdollisuuteen ei kuitenkaan tartuttu. YhdL 15.1 §:ssä on säännelty asiaa vain yhdistyksen sisäisen toimivaltajaon kannalta. Vertailukohta YhdL 27.4 §:ssä säänneltyyn yhdistyksen sääntömuutokseen on selvä. Mitään lisäinstrumenttia ei ole sallittu toimivaltajaon järjestämiseen. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa referoitiin vain säädöstekstiä, mutta yleisperusteluissa mainittiin yhdistysautonomian merkitsevän mm. sitä, ettei liitto voi erottaa jäsenyhdistystensä jäseniä. Säädöstekstiä tukeva lainsäätäjän tahto on näin selvä.[94]

---

[92] Tämän tutkimuksen vertailumaissa on lähdetty siitä, ettei yhdistys ole oikeuskelpoinen, jos se ei itse päätä jäsentensä erottamisesta. Tällainen on kyllä mahdollista liitoissa, joiden jäsenet eivät ole oikeuskelpoisia. Ks. esim. *Hemström* 1972 s. 13–14, *Woxholth* s. 510 ja *Sauter – Schweyer* s. 221.

[93] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 465–467 ja *Merikoski* LM 1952 s. 13–14 sekä myöhemmin esim. *Toiviainen* 1982 s. 159 ja *Halila* 1988 A s. 85.

[94] Ks. HE 1988:64 s. 15–16 ja 34.

Jäsenyhdistysten jäsenten erottamisen perustilanne on esitetyn valossa selkeä. Ei yhdistyksen eikä liiton säännöissä ole mahdollista määrätä siitä, että liitto voisi erottaa jäsenyhdistystensä jäseniä.[95] Tämä ei estäne liittoa määräämästä säännöissään suosituksenomaisesti jäsenyhdistysten jäsenien erottamisen perusteista.[96] Se ei kuitenkaan anna liitolle mahdollisuutta vaatia jäsenyhdistysten jäsenten erottamista, jos jäsenyhdistys ei ole ryhtynyt asiassa liiton vaatimiin toimiin. Liitolla voi kuitenkin olla oikeus erottaa sellainen jäsenyhdistys, joka on aiheuttanut liitolle huomattavaa vahinkoa olemalla erottamatta liiton kannalta ongelmallista jäsentään.[97]

Jäsenyyssuhteet on voitu järjestää liitoissa niin, että jäsenyhdistysten jäsenten on oltava jäsenyhdistysten ja liiton sääntöjen perusteella myös liiton jäseniä. Tällaiset jäsenyyssuhteet ovat tavallisia työnantajajärjestöissä, eikä niille ole edes negatiiviseen yhdistymisvapauteen perustuvaa oikeudellista estettä. Kun jäsen on erotettu jommastakummasta yhdistyksestä, putoaa jäsenyydeltä pohja pois myös toisen yhdistyksen osalta. Jäsenhän tulisi erottaa, kun tämä ei enää täytä säännöissä mainittuja jäsenyyden ehtoja (YhdL 14 § 3 kohta). Kysymyksessä ei kuitenkaan ole tässäkään tapauksessa automaatio, ilman päätöksiä tapahtuva menettely. Yhdistyslaissa ei ole – toisin kuin asianajajalaissa on Suomen Asianajajaliiton osalta menetelty – velvoitettu yhdistystä erottamaan jäseniään missään tilanteessa.[98] Liitto ei näin voi nostaa kannetta jäsenyhdistystään vastaan ja vaatia tätä erottamaan jäsenensä, jonka liitto on jo erottanut. Liitto voi tietenkin ryhtyä muihin toimiin niskoittelevaa jäsenyhdistystä kohtaan, mutta liitosta erotetuksi tullut on jäsenenä alayhdistyksessä siihen asti, kun hänet on erotettu myös siitä.[99]

Liiton jäsenyhdistysten jäsenten erottamiseen liittyviä yksittäisiä tilanteita voidaan tarkastella Suomen Lakimiesliittoa esimerkkinä käyttäen. Lakimiesliiton jäseniä voivat olla säännöissä tarkemmin määritellyt yhdistyk-

---

[95] Ks. tämänsisältöisestä argumentoinnista alun alkaen *Merikoski* LM 1949 s. 465 ja nykyisen lain ajalta *Halila – Tarasti* s. 204.

[96] Suomessa on paljonkin liittoja, jotka ovat velvoittaneet säännöissään jäsenyhdistyksiään erottamaan tietyt jäsenvelvoitteet laiminlyöneet jäsenensä. Ks. esim. Rakennusteollisuuden Keskusliiton, Suomen Maalarimestariliiton ja Suomen Palveluskoiraliiton sääntöjä.

[97] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 466.

[98] Ks. samansisältöisesti *Merikoski – Kurkela* s. 60, *Toiviainen* 1982 s. 159, *Halila* 1988 A s. 85, *Halila* 1988 B s. 150–152 ja *Halila – Tarasti* s. 204. Ks. ulkomaan oikeuden osalta samasta kysymyksestä esim. *Woxholth* s. 521, jossa tämä korostaa sitä, että erottamisperusteen on oltava sekä liiton että jäsenyhdistyksen säännöissä, jotta erottaminen kummastakin yhdistyksestä voi tulla kysymykseen.

[99] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 465–466 ja *Merikoski – Kurkela* s. 60.

set. Yksittäiset lakimiehet voivat olla jäseninä liiton jäsenyhdistyksissä mutta eivät liitossa henkilöjäseninä, koska tällaista jäsenyyttä ei ole sallittu liiton säännöissä. Lakimiesliiton jäsenyhdistysten jäsenten ei tarvitse olla edes välillisessä jäsenyyssuhteessa liittoon. Jäsenyyssuhteesta voidaan näet disponoida tältä osin, kun jäsenyhdistysten äänimäärä ja jäsenmaksuvelvollisuus on mahdollista sitoa siihen, kuinka monesta jäsenestä nämä ovat ilmoittaneet maksavansa jäsenmaksuosuutta. Kysymyksessä on näin löyhä liittosuhde.[100]

Lakimiesliitossa on menetelty niin, että yksittäiset lakimiehet ovat ilmoittaneet suoraan liitolle halukkuudestaan välilliseen jäsenyyssuhteeseen. Heille on tämän myötä annettu välillisille jäsenille tulevat jäsenpalvelut, ja heihin on voitu kohdistaa jäsenyhdistyksen maksuvelvollisuus liitolle. Tämän mukaisesti jäsenmaksuja on peritty suoraan kyseisiltä jäsenyhdistysten jäseniltä. Menettely ei ole toimivaltajaon kannalta aivan asianmukainen. Jäsenmaksuja on tosin mahdollista yrittää periä myös jäsenyhdistysten jäseniltä, vaikka pakkoperinnässä maksut on haettavissa vain liiton omilta jäseniltä, jäsenyhdistyksiltä. Juuri tämän vuoksi jäsenyhdistysten tulisi voida itse ilmoittaa, kuinka monesta jäsenestä maksu maksetaan ja vastaavasti saadaan äänioikeus. Niillähän on tiedot omista jäsenistään, mikä mahdollistaa todellisiin jäsensuhteisiin perustuvat ilmoitukset.

Jäsenyhdistykset eivät voine olla ilmoittamatta välillisestä jäsenyyssuhteesta liitolle niiden jäsentensä osalta, jotka ovat esittäneet halukkuutensa tällaiseen jäsenyyssuhteeseen. Jos toisin olisi, jäsenyhdistyksille tulisi varata säännöissä mahdollisuus valita ne henkilöt, joista sitoudutaan maksamaan jäsenmaksuosuus ja joiden myötä myös äänioikeus määräytyy. Ilman eri määräystä jäsenyhdistys ei voi liioin katkaista välillistä jäsenyyssuhdetta eli »erottaa» liitosta yksittäisiä lakimiehiä, jos asianomaiset henkilöt ovat yhä sen omia jäseniä. Se voi sen sijaan erottaa jäsenensä, joka ei ole velvoitteidensa mukaisesti osallistunut liitolle menevän maksusuoritteen hoitamiseen. Tällöin katkeaa myös välillinen jäsenyyssuhde liittoon.

Jäsenyhdistysten jäsenet saavat myös itse ilmoittaa, etteivät he halua enää olla liiton välillisiä jäseniä. Tätä ilmoitusta jäsenyhdistyksen (jäsenen) on noudatettava. Jäsenyhdistyksille on mahdollista antaa liiton säännöissä oikeus disponoida välillisestä jäsenyyssuhteesta niin, että ne saavat ilmoittaa välillisessä jäsenyyssuhteessa oleviksi vain ne henkilöt, jotka ovat hoitaneet maksu- ja muut velvoitteensa liiton suuntaan. Löyhässä liittosuhteessa tällaisesta näyttää olevan mahdollista määrätä myös jäsenyhdistysten säännöissä.

Maksuvelvollisuus määräytyy toisin esim. Lakimiesliiton ja Akavan välisessä suhteessa. Lakimiesliitto joutuu maksamaan Akavan sääntöjen perusteella Akavalle omaan henkilöjäsenmääräänsä perustuvan jäsenmaksun. Lakimiesliiton jäsenyhdistykset tai näiden jäsenet eivät näin saata irtautua välillisestä jäsenyyssuhteesta Akavaan, eikä Lakimiesliitto voi katkaista kenenkään yksittäisen lakimiehen (välillistä) jäsenyyssuhdetta Akavaan.

---

[100] Ks. *Halila* 1988 A s. 85–88 ja *Halila* 1988 B s. 217–219, joissa esitettyyn jäljempänä oleva teksti paljossa tukeutuu.

Lakimiesliitto ei ole 1960-luvun jälkeen yrittänytkään periä jäsenmaksuja jäsenyhdistyksiltä vaan pelkästään yksittäisiltä lakimiehiltä, jotka ovat ilmoittaneet suoraan liitolle välillisestä jäsenyyssuhteesta. Liitto on myös ollut halukas katkaisemaan jäsenyyssuhteen niihin lakimiehiin, jotka eivät ole maksaneet heiltä perittyä maksua. Tähän ei liitolla näytä kuitenkaan olevan oikeutta. Se voi pyytää jäsenyhdistyksiltään näiden jäsenluettelot ja tutkia niiden perusteella, ovatko ilmoitukset jäsenyyssuhteista asianmukaiset. Välillisinä jäseninä ei tämän perusteella tarvitse eikä itse asiassa voidakaan pitää niitä lakimiehiä, jotka eivät ole minkään jäsenyhdistyksen jäseniä. Liiton säännöissä on puolestaan mahdollista määrätä jäsenpalvelujen katkaisemisesta myös välillisen jäsenyyden osalta, jos maksu- tai muita velvoitteita ei ole täytetty. Välillinen jäsenyys ei perustu oikeudellisesti tarkastellen liiton ja yksittäisten lakimiesten väliseen järjestelyyn vaan jäsenyhdistysten ilmoitukseen. Liitolla ei siksi ole mahdollisuutta asettua jäsenyhdistysten ja näiden jäsenten väliin, jos ilmoitukset ovat perustuneet oikeisiin tietoihin.

1.2. Jäsenyyden syntyminen ja jäsenyyttä koskevat ehdot

Yhdistysten itsemääräämisoikeuden on katsottu vaikuttavan meillä yhdistyksen jäsenyyden syntymiseen kahdella tavalla ja tasolla: yhtäältä yhdistykset saavat itse ratkaista, keitä ne ottavat jäsenekseen, eli jäsenyys ei ole kannekelpoinen oikeus, ja toisaalta päätösvaltaa jäseneksi hyväksymisessä ei ole mahdollista luovuttaa yläyhdistykselle (liitolle). Keskusjärjestöillä ei ole tämän mukaisesti ollut oikeutta valita jäsenyhdistyksiin jäseniä järjestöjen oman päätöksenteon ohitse. Liittosuhteissa ajatus on ollut sama kuin jäsenyhdistysten jäsenten erottamisessakin.[101]

Oikeustilaa olisi voitu muuttaa yhdistyslakia uudistettaessa, mutta näin ei tehty. YhdL 12 §:ssä on päinvastoin vakiinnutettu se, mitä aikaisemmin noudatettiin ilman yhdistyslain säännösten nimenomaista tukea.[102] Vanhassa laissahan ei ollut säännöksiä yhdistyksen jäsenyyden syntymisestä. Jäsenyhdistyksen päätöksen alistamismenettelyn myötä liitolla on mahdollisuus *estää* tiettyjen henkilöiden tuleminen jäsenyhdistyksen jäseneksi. Sillä ei kuitenkaan ole oikeudellisesti tehokkaita keinoja *saada* toivomiaan henkilöitä jäsenyhdistyksen jäseniksi.

Yhdistyslain mukaan yhdistyksen ei tarvitse määrätä säännöissään eikä muullakaan tavoin jäsenyyden ehdoista. Laissa on kyllä säännöksiä yhdis-

---

[101] Ks. *Merikoski* LM 1949 s. 464–465. Ks. asiasta ulkomaankin oikeudessa relevantin (siviilioikeustasoisen) itsemääräämisoikeuden ja oikeuskelpoisuuden kannalta esim. *Hasselbalch* s. 251.

[102] Ks. *Halila – Tarasti* s. 156.

tyksen säännöissä määrättävistä jäsenyysehdoista mutta vain jäsenen erottamisen varalta. YhdL 14 §:n 3 kohdan mukaan jäsen voidaan erottaa, jos tämä ei enää täytä *yhdistyksen* säännöissä mainittuja jäsenyyden ehtoja. Jäsenyhdistys ei siten voi lain mukaan erottaa jäsentä, joka ei täytä (pelkästään) *liiton* säännöissä mahdollisesti määrättyjä jäsenyyden ehtoja. Jos yhdistykseen on otettu jäsen sen omissa säännöissä olevien määräysten vastaisesti, päätöstä rasittaa pätemättömyysperuste, ja sitä voidaan moittia YhdL 32 §:ssä säädetyllä tavalla.

Keskusjärjestön säännöissä on määrätty jäsenyhdistysten jäsenille asetettavista jäsenvaatimuksista mm. puolueorganisaatioissa. Niinpä on saatettu määrätä, että perusjärjestön jäsen tai jäseneksi pyrkivä ei saa kuulua muuhun puolueeseen ja että perusjärjestön jäsen tai jäseneksi pyrkivä saa kuulua varsinaisena jäsenenä vain yhteen puolueen perusjärjestöön. Estettä ei näykään olevan sille, että liitto määrää tälläkin tavoin liittorakenteesta. Mallisääntöjen avulla ja muutenkin on mahdollista pyrkiä siihen, että samat määräykset sisällytetään jäsenyhdistystenkin sääntöihin. Tämän myötä keskusjärjestö voi yrittää toteuttaa sen jäsenrakenteen, jonka se on asettanut tavoitteekseen liittokokonaisuutta varten.

Jos liiton säännöissä oleva jäsenyhdistyksen jäsenen kelpoisuusvaatimus otetaan jäsenyhdistyksen sääntöihin, YhdL 14 §:n 3 kohta soveltuu erottamisperusteena myös tähän tilanteeseen. Yhdistyksen itsensä on kuitenkin tehtävä erottamispäätös. Liiton ote jäsenyhdistyksiin on vielä lujempi, jos jäsenyhdistysten on omien sääntöjensä perusteella erotettava ne jäsenet, jotka eivät enää täytä liiton säännöissä asetettuja kelpoisuusvaatimuksia. Tämäkään ei anna liitolle mahdollisuutta erottaa jäsenyhdistysten jäseniä, jotka eivät (enää) täytä heille asetettuja jäsenyysvaatimuksia. Liitto voi kyllä erottaa niskuroivan jäsenyhdistyksen, jos sitä koskevat edellytykset täyttyvät, mutta sillä ei ole mahdollisuutta vedota jäsenyhdistyksen jäsenen menettelyn osalta sivullisen immuniteettiinsa eli YhdL 33 §:ään. Tällä perusteella se ei voi reagoida asiassa. Jäsenyhdistyshän ei ole tehnyt mitään päätöstä, jolla olisi loukattu kolmannen miehen oikeutta. YhdL 33 §:n perusteella ei liioin saateta velvoittaa yhdistystä tekemään päätöstä, jonka tekemättä jääminen loukkaisi liiton intressiä.

> Liitolla ei ole mahdollisuutta reagoida jäsenyyssuhteen olemassaolon kannalta siihenkään, että yksittäinen henkilö kuuluu varsinaisena jäsenenä useaan paikallisyhdistykseen, vaikka tämä olisi kielletty liiton ja asianomaisten paikallisosastojen säännöissä. Jos kaksoisjäsenyyksiä on syntynyt sen jälkeen, kun asianomaiset määräykset ovat jo olleet säännöissä, liitto voi erottaa epähuomion vuoksi tai

muusta syystä kaksoisjäseniä hyväksyneen yhdistyksen. Liittokokousedustajien valinnassa ei voida ottaa huomioon niitä yksityisiä henkilöitä, jotka ovat päässeet jäseneksi kahteen yhdistykseen, jos liittokokousedustus määräytyy jäsenyhdistysten jäsenmäärän mukaan. Kun kaksoisjäsenyys on sääntöjenvastainen, ei säännöissä ole voitu varautua siihen, minkä yhdistyksen ääniosuuteen kaksoisjäsen saatetaan lukea. Tilanne on toinen liittoäänestyksessä. Siinähän jokainen liittoon suoraan tai välillisesti kuuluva äänestää vain yhteen kertaan. Ongelmana voi kuitenkin olla vaalipiirijako, mikäli sellaista käytetään.

Liitolla ei näy olevan millään perusteella oikeudellista intressiä siitä päättämiseen, ketkä ovat jäsenyhdistysten jäseniä. Sitä ei tarjoa liittoäänestyksenkään järjestäminen. Liittoäänestyksessä ovat äänioikeutettuja liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt. Tämän vuoksi liitolla on oikeus saada selvitetyksi, ketkä ovat liittoäänestyksessä äänioikeutettuja. Se ei kuitenkaan voi vaikuttaa siihen, ketkä ovat jäsenyhdistysten jäseniä. Sillä ei liioin ole järjestöpoliittisen intressinsä perusteella oikeutta määrätä jäsenyhdistysten jäsenille asetettavista jäsenyyden ehdoista.[103]

Erityisesti puolueissa on tullut esiin se, että keskusjärjestöllä ei ole mahdollisuutta liiton jäsenrakennetta korjaamatta reagoida jäsenyhdistystensä tekemiin erottamispäätöksiin. Jos puolueen piirijärjestö on erottanut paikallisosaston, keskusjärjestö (varsinainen puolue) ei saata mitenkään pitää kyseistä paikallisosastoa puolueyhteisöön kuuluvana yhdistyksenä. Erotettu järjestö ei ole puolueeseen välillisesti kuuluva jäsen siinä missä muut paikallisyhdistykset, jos puolueessa ei sääntöjen mukaan voi olla »villejä» paikallisosastoja. Entisen paikallisosaston jäsenyys olisi säilytettävissä puolueessa vain niin, että paikallisyhdistyksien sallittaisiin puolueen säännöissä kuuluvan suoraan puolueeseen piirijärjestöportaan ohitse, tai jos jokin piirijärjestö voisi hyväksyä kyseisen yhdistyksen jäsenekseen. SKP:ssä kuitenkin katsottiin, että piirijärjestöstä erotetulla paikallisyhdistyksellä oli yhä puolueen perusjärjestön asema. Tämä tapahtui ennen ns. rinnakkaispiirien perustamista.[104]

Keskusjärjestön mahdollisuus vaikuttaa jäsenyhdistysten jäsenyyskysymyksiin on tullut esiin jäsenkirjojen vaihtamisen yhteydessä. Toimivaltajaon vastaista ei olekaan se, että keskusjärjestön sääntöjen mukaan jokaisella perusjärjestön jäsenellä pitää olla puoluehallituksen tai keskustoimiston antama jäsenkirja. Jäsenkirja ei kuitenkaan perusta yhdistyksen jäsenyyttä. Se

---

[103] Ks. *Halila* 1988 A s. 61. Liitolla on mahdollisuus kontrolloida jäsenyhdistysten jäsenasioita vain, jos liitto hoitaa yhteistä jäsenrekisteriä.

[104] Ks. *Halila* 1991 s. 120–121.

ei ole arvopaperin kaltainen asiakirja, vaikka se voi luoda ensi käden olettaman jäsenyydestä. Tämä olettama on aina kumottavissa.[105] Jäsenenä on yhdistyksessä se, joka on jäseneksi hyväksytty ja jonka jäsenyys ei ole päättynyt eroamisen, erottamisen tai oikeussubjektiuden menettämisen myötä.[106] Jäsenyys päättyy, jos jäsenyhdistyksen tekemä ratkaisu jäsenkirjan uusimatta jättämisestä sisältää YhdL 15 §:ssä säädetyin tavoin tehdyn erottamispäätöksen. Liitto voisi hyväksyä jäsenyhdistyksiin jäseniä, jos sillä olisi tällaisessakin tilanteessa oikeus antaa jäsenyhdistyksen päätöksen vastaisesti jäsenkirja haluamilleen henkilöille. Tämä olisi ensi kädessä YhdL 12 §:n ja viime kädessä meillä noudatettavan yhdistysautonomiaperiaatteen vastaista.[107]

Liitolla ei voi olla oikeutta määrätä jäsenyhdistysten jäsenasioista niinkään, että se saisi jakaa jäsenyyttä havittelevat tai osaston jäsenyyttä vaihtavat jäsenyhdistysten kesken. Järjestöissä saatetaan kokea toiminnan hankaloitumisena se, että liiton ei sallita koordinoivan jäsenasioita ja näin helpottavan jäsenjärjestöjen työskentelyä. Itsemääräämisoikeudesta ei kuitenkaan ole mahdollista luopua säädännäisen oikeuden vaatimukset sivuuttaen vain järjestötarpeiden vuoksi.[108]

Esitetty merkitsee esimerkiksi sitä, että puolueen piiriin hakeutuvan yksityisen henkilön on kyettävä nimeämään jäsenhakemuksessaan se osasto, jonka jäseneksi hän haluaa tulla.[109] Tämä ei ole aina vaivatonta; asianomainen ei kenties edes tiedä, mitä osastoja puolueessa on. Keskusjärjestö voi kuitenkin helpottaa jäseneksi pyrkivien määräämistoimia. Jäsenhakukaavakkeeseen on mahdollista tehdä merkintä siitä, että jäsenyydestä kiinnostunut pyrkii sen osaston jäseneksi, jonka toimintapiirissä on hänen kotipaikkansa, ellei hän tee kaavakkeeseen muuta ilmoitusta.

Kotipaikkamuutosten varalta ei sen sijaan saateta disponoida etukäteen. Jäsenyysasioita ei ole mahdollista järjestää niin, että perusjärjestöjen jäsenet

---

[105] Ks. *Halila* 1988 A s. 72 ja 89–90.

[106] Ks. jäsenyyden päättymisen systematisoinnista esim. *Halila* 1988 B s. 137–138.

[107] SKP:ssä saatettiin menetellä 1980-luvulla niin, että keskusorganisaatio – käytännössä pääsihteeri – antoi jäsenkirjan joillekin sellaisille henkilöille, joiden jäsenkirjaa asianomainen puolueosasto ei ollut uusinut. Ks. tämän virheellisen menettelyn johdosta *Halila* 1991 s. 133–135, jossa on myös arvioitu vuoden 1985 edustajakokousta koskevaa KKO:n ratkaisua (1.8.1988 N:o 2263).

[108] Asiaa ei ole käsitelty nimenomaisesti Suomen oikeuskirjallisuudessa. Ks. ulkomaan oikeudesta esim. *Hemström* 1985 s. 268, *Källström* s. 36 ja *Woxholth* s. 511, joissa on pidetty mahdollisena sitä, että liitto jakaa yksityisiä henkilöitä sektioihin. Kysymyksessä näyttävät olevan jäsenyhdistykset, joita ei voitaisi pitää meillä oikeuskelpoisina.

[109] Ks. *Halila – Tarasti* s. 156.

olisivat automaattisesti sen yhdistyksen henkilöjäseniä, jonka alueella he asuvat. Tällaiseen eivät voi sitoutua puolueen henkilöjäsenet negatiivisen yhdistymisvapauden vuoksi eivätkä puolueen perusjärjestöt itsemääräämisoikeuden johdosta. Puolueen keskustoimistollakaan ei näin ole oikeutta jäsenrekisterin pitäjänä jakaa paikkakuntaa vaihtaneita asianomaisten osastojen kesken. Perusjärjestön vaihtaminen edellyttää aina sitä, että asianomainen henkilö on itse hakenut uuden järjestön jäsenyyttä ja kyseinen järjestö on hänet jäseneksi hyväksynyt. Tilanne olisi toinen, jos jäsenjärjestöt eivät olisi rekisteröityjä yhdistyksiä vaan rekisteröimättömiä haaraosastoja.

Liittorakenteissa on jäsenyhdistysten rajan määräytyminen tuottanut toisinaan ongelmia. Asiaa voidaan tarkastella Linja-autoliiton (LAL:n) organisaatiota esimerkkinä käyttäen. LAL:n sääntöjen mukaan liiton jäseniä voivat olla linja-autoyritykset, joiden on samalla kuuluttava LAL:n osastoihin. Osastot ovat rekisteröityjä yhdistyksiä. Ne eivät ole LAL:n jäseniä vaan yhteistoimintayksiköitä. LAL:n sääntöjen mukaan LAL vahvistaa osastojen aluerajat. Muuttamalla osastorajoja LAL näyttäisi voivan määrätä jäsenyyssuhteista sellaisissa yhdistyksissä, jotka eivät ole sen jäseniä. Sääntöjensä perusteella sillä olisi mahdollisuus aluerajoja muuttamalla saada osaston toiminta loppumaan kokonaan määräämällä sille alue, jossa ei ole jäsenyrityksiä. Osastorajojen määräytymisen perustaa on pyritty vahvistamaan sillä, että osastojenkin säännöissä on mainittu niiden yritysten voivan olla jäseninä, joilla on kotipaikka LAL:n hallituksen määrittelemällä alueella ja jotka ovat LAL:n jäseniä.[110]

Edellä hahmoteltua sääntötulkintaa ei voida pitää toimivaltajaon kannalta hyväksyttävänä. Liitolla ei olisi mahdollisuutta disponoida edes omien jäsentensä toimintapiiristä eli niiden jäsenistä. Yhdistyshän ei voi säännöissäänkään luopua disponoimasta jäsensuhteistaan. LAL:n säännöt voidaan kuitenkin ymmärtää oikeudellisesti pätevällä tavalla niin, että osastot ovat mukautuneet toimimaan keskusjärjestön määräämällä alueella. Tällöin ne sitoutuvat keskusjärjestön toimintapolitiikkaan ja sitä koskevaan koordinointiin mutta eivät alista jäsenasioitaan LAL:lle. Aluepohjan muuttuminen ei vaikuta jäsensuhteisiin. Näin on LAL:n ja sen osastojen välinen suhde järjestettykin. Toimivaltajaon kannalta saatetaan pitää hyväksyttävänä sitä, että LAL:lla on mahdollisuus määrätä osastojen alueista, vaikka osastot eivät ole sen varsinaisia jäseniä. Kysymyshän on jäsenyrityksistä koostuvien yhteisöjen toimintapiiristä, eli LAL ei ole osastoihin nähden kokonaan ulkopuolinen. Jos osastot olisivat rekisteröimättömiä, LAL voisi määrätä myös jäsenistön jakautumisesta niihin.

---

[110] Ks. LAL:n jäsenrakennekaaviota s. 69.

2. Asioiminen yhdistysrekisteriviranomaisen kanssa

Ilmoitusten tekeminen yhdistysrekisteritoimistoon on ensisijaisesti yhdistyksen edustamista, eikä se kuulu varsinaisesti tämän tutkimuksen piiriin. Kuten jo edellä on havaittu, rekisteriasioiden hoitamiseen liittyy myös toimivaltajakokysymyksiä yhdistyksen sisällä. Niin aikaisemman kuin nykyisenkin lain mukaan yhdistysten on itsensä tehtävä niitä koskevat rekisteri-ilmoitukset. Hallituksen puheenjohtajan on ne allekirjoitettava, eikä hän voi siirtää tätä tehtäväänsä yhdistyksen sisällä eikä sen ulkopuolelle. Liitoissa on silti pyritty jo pitkään hoitamaan keskitetysti yhdistysrekisteriasioita; näin avautuu näkökulma liittosuhdeproblematiikkaan. Kiinteän liiton tunnusomaisena piirteenä joskaan ei tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä, että liitto hoitaa siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten yhdistysrekisteriasiat.[111] Tätä koskevia määräyksiä oli jo vanhan lain aikana liittojen säännöissä, vaikkei liittosuhdekysymyksiä ollut otettu huomioon lain säännöksissä.

YhdL 55.1 §:n mukaan yhdistyksen sääntöjen ennakkotarkastusta tarkoittava hakemus voi koskea yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvan tai kuuluvaksi aiotun yhdistyksen sääntöjä. Niin kuin hallituksen esityksessä on mainittu, tämä antaa mahdollisuuden liittoon kuuluvien yhdistysten mallisääntöjen ennalta tarkastamiseen.[112] Laissa ei kuitenkaan ole puhuttu mallisäännöistä, mikä onkin ollut tarkoituksenmukaista. Muuten olisi jouduttu tarpeettomiin määrittelyongelmiin. Liitto voi sitä paitsi pyytää ennakkotarkastusta siihen suoraan tai välillisesti kuuluvan yhdistyksen säännöille silloinkin, kun kysymys on individuaalisesti määräytyneistä eikä mallisäännöistä.

Lainsäätäjä on havainnut ja tunnustanut merkittävän liittojen rakentumista koskevan seikan säätäessään siitä, että ennakkotarkastus voi koskea liittoon *kuuluvaksi aiotun* yhdistyksen sääntöjä. Liittojen on näin todettu lainsäätäjän auktoriteetin myötä voivan tulla organisoiduksi ylhäältä alaspäin. Liiton kiinteyttä on ainakin periaatteessa omiaan lujittamaan se mahdollisuus, että yhdistys voi hakea mallisääntöjen vahvistusta myös niille yhdistyksille (organisaatiotasoille), joita ei vielä ole olemassa. Näin on tosin saatettu menetellä epävirallisesti jo ennen nykyistä lakia. Kun ennakkotarkastus on YhdL

---

[111] Ks. *Halila – Tarasti* s. 32, josta asia ei tosin ilmene aivan suoraan. Ks. myös *Merikoski – Kurkela* s. 28, jossa puhutaan mallisääntöjen käytöstä tässä yhteydessä.

[112] Ks. HE 1988:64 s. 75.

55.2 §:n mukaan (viranomaista) sitova, aikaisempaan nähden on voitu poistaa epävarmuustekijöitä. Liitoissa on tosiasiallistakin merkitystä sillä, että ennakkotarkastettujen mallisääntöjen tiedetään tulevan sellaisenaan hyväksytyiksi varsinaisessa sääntötarkastuksessa. Tämä vähentää halua tehdä mallisääntöihin muutoksia, joita ei kenties tehtäisi senkään vuoksi, ettei liitto sellaisia hyväksyisi YhdL 27.4 §:ään perustuvassa alistamismenettelyssä.[113]

> YhdL 55.1 §:ssä ei ole mahdollistettu sitä, että moniportaisen liittorakenteen eri tasojen mallisäännöille haettaisiin ennakkotarkastusta ennen kuin keskusjärjestökään on perustettu. Käytännössä on myös tässä tapauksessa voitu saada viranomaisen lausuma sääntöpaketin lainmukaisuudesta. Se ei kuitenkaan ole YhdL 55 §:ssä tarkoitettu viranomaista sitova ennakkotarkastuslausunto.

Liittojen säännöissä on toisinaan määrätty siitä, että liiton hallitus hyväksyy jäseneksi pyrkivän yhdistyksen säännöt ja lähettää ne oikeusministeriöön rekisteröimistä varten. Näin on tehty mm. Kokoomuksen säännöissä. Rekisteriasioiden hoidon koordinoiminen keskustoimistoon on jäsenpalveluna jäsenjärjestöille yleensä tervetullutta. Se ei aiheuta oikeudellisia ongelmia, jos rekisteri-ilmoitukseen on saatu asianomaisen yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan allekirjoitus. Toimivaltajaon kannalta kiinnittyy huomio kuitenkin siihen, ettei liitto eikä viranomainen voi estää yhdistystä itseään hoitamasta rekisteriasioitaan. Liitolla on tosin viime kädessä sellaisen jäsenyhdistyksen erottamismahdollisuus, joka on omatoimisella menettelyllään aiheuttanut liitolle huomattavaa vahinkoa tai jättänyt noudattamatta jäseneksi liittyessään antamaansa sitoumusta eli ollut noudattamatta sinänsä pätevää liiton sääntöjen määräystä.

Jäsenyhdistyksen omapäisyys voi tulla esiin mm. siinä, ettei yhdistys ilmoita jo hyväksyttyä sääntömuutosta rekisteriviranomaiselle. Tällöin sääntömuutos ei tule voimaan. Liitto ei voi yhdistyksen puolesta tehdä viranomaiselle sääntömuutosta koskevaa rekisteri-ilmoitusta, jos hallituksen puheenjohtaja ei ole allekirjoittanut rekisteri-ilmoitusta ja jos tätä ilmoitusta ei ole toimitettu liitolle viranomaiselle lähettämistä varten.

> Kokoomuksen säännöissä oleva järjestely ei ole sikälikään vedenpitävä, että jäseneksi on mahdollista hyväksyä vain oikeuskelpoinen eli rekisteriin jo merkitty yhdistys. Jos »oma-aloitteisesti» rekisteröityneen yhdistyksen säännöt eivät miellytä puoluetta, yhdistys voidaan

---

[113] Ks. *Halila – Tarasti* s. 532–533.

olla ottamatta puolueen jäseneksi. Jo suoritettuja rekisteröintitoimia ei kuitenkaan saada kumotuiksi. Puolue ei saata yleensäkään estää samaa aatesuuntaa edustavien yhdistysten rekisteröimistoimia muuten kuin YhdL 56.2 §:n nimisuojaan vedoten. SMP yritti torjua SKYP:n merkitsemisen yhdistysrekisteriin paitsi menettelyvirheisiin vetoamalla myös sen perusteella, että rekisteröiminen loukkasi SMP:n oikeutta puolueen menetettyä huomattavasti puoluetukea. 6.11.1973 antamassaan tuomiossa N:o 677 Helsingin HO hylkäsi SMP:n kanteen, joka olikin oikeudellisesti kestämätön. Yhdistysvapauden perusteella myös olemassa olevan (rekisteröidyn) puolueen kansanedustajat voivat perustaa uuden puolueen. Puoluetuen jakamisen perusteet eivät vaikuta tämän oikeuden käyttämiseen.

3. Jäsenyhdistysten jäsenten maksuvelvollisuutta koskeva päätöksenteko

YhdL 8 §:n 4 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä on mainittava »jäsenen velvollisuudesta suorittaa yhdistykselle jäsenmaksuja ja muita maksuja». Tässä lainkohdassa ei ole suoraan sanottu sitä, millä tavoin maksuvelvollisuus on mahdollisesti määrättävissä muille kuin yhdistyksen (omille) jäsenille. Toimivaltajakoa koskevien periaatteiden – erityisesti itsemääräämisoikeuden – vuoksi on kuitenkin lähdetty siitä, että jäsenyyteen perustuva maksuvelvollisuus voi kohdistua vain yhdistykseen jäsenenä suoraan kuuluviin henkilöihin. Tähän päätelmään saadaan välillisesti tukea YhdL 8 §:n 4 kohdasta. Jos maksuvelvollisuus olisi haluttu voitavan ulottaa myös yhdistykseen vain välillisesti kuuluviin, tästä olisi kaiketi tullut säätää laissa.

Pelkästään toimintatarpeet eivät mahdollista toimivaltajakoperiaatteiden murtamista esillä olevassa asiassa. Liitot antavat jäsenpalveluja suoraan jäsenyhdistysten jäsenille; saattaisi tuntua tarkoituksenmukaiselta laskuttaa niin jäsenpalveluista kuin jäsenyydestä yleensäkin henkilöjäseniä eikä jäsenyhdistyksiä. Hieman tähän tapaan saatetaan maksupolitiikka järjestääkin.[114] Liiton säännöissä on mahdollista määrätä siitä, mitkä jäsenjärjestöjen jäsenille tulevat palvelut sisältyvät jäsenmaksuun, josta ovat vastuussa jäsenyhdistykset, ja mistä peritään maksu käyttäjiltä. Näin voidaan määrätä esim. keskusjärjestön lehden tilausmaksu niille jäsenyhdistysten jäsenille, joille lehti toi-

[114] Ks. OM 1976:11 s. 168–169, jossa on mainittu kyseinen jäsenmaksujen kierrättäminen.

mitetaan. Maksullisten palveluiden ja muiden toimintojen perustana on oltava asianmukainen sopimus. Pelkkä välillinen jäsenyys ei riitä esim. tässä mainittuun lehtimaksuun. Kun lehti ei kuulu jäsenmaksusta katettaviin jäsenpalveluihin, maksu on mahdollista periä vain niiltä, jotka ovat lehden tilanneet.[115]

Kuten edellä on jo alustavasti hahmoteltu, liitoissa on haviteltu sitäkin, että jäsenyhdistykset eivät saisi määrätä omille jäsenilleen jäsenmaksuvelvollisuutta. Tällaisen järjestelyn taustana olisi se, että liitto perii jäsenyhdistyksiä koskevat jäsenmaksut näiden jäseniltä ja palauttaa osan täten kerääMistään maksuista jäsenyhdistyksille. Maksusuhteet kääntyisivät päälaelleen verrattuna siihen, millaisia niiden saatettaisiin ajatella olevan lain perusteella; jäsenyhdistykset eivät perisikään maksuja omilta jäseniltään eivätkä tulouttaisi osaa maksukertymästä liitolle.[116] Liitto saisi tämän myötä taloudellisesti vahvan otteen jäsenyhdistyksiinsä.

Kuvailtu järjestely on oikeudellisesti pätevä, jos se toteutetaan jäsenyhdistyksen omissa säännöissä. Jäsenyhdistyksethän voivat yleisen säännön mukaan periä maksuja jäseniltään vain, jos ne ovat määränneet tästä omissa säännöissään. Edellä hahmotellun tyyppistä itsemääräämisoikeutta kavennettaisiin, jos liitto voisi pelkästään omissa säännöissään estää jäsenyhdistyksiä määräämästä jäsenilleen maksuvelvollisuutta. Tämä ei ole sellainen liiton oma asia, jossa se voisi sitoa omissa säännöissään jäsenyhdistyksiään.[117]

Liiton säännöissä on saatettu määrätä siitä, että jäsenyhdistysten jäsenmaksut peritään jäsenyhdistysten jäseniltä. Tässäkään ei liiton sääntöjen tasoa voida pitää riittävänä. Jäsenyhdistysten omana asiana on jäsenmaksun kerääminen, vaikka liitolle maksettavan maksun perusteeksi on mahdollista määrätä niiden omien jäsenten statukseen tai henkilöön liittyvä seikka kuten tietty osa palkkasummasta. Jäsenyhdistys saa myöntää liiton ohitse maksuhelpotuksia omille jäsenilleen, jos se maksaa vajauksen »omista» varoistaan.[118]

---

[115] Ks. kuvailtuja tilanteita koskevasta oikeudellisesta erittelystä Saksan oikeudesta *Sauter – Schweyer* s. 221 ja *Stöber* s. 249, joissa asiaa on tarkasteltu oikeuskelpoisten ja oikeuskelpoisuutta vailla olevien liiton jäsenyhdistysten kannalta.

[116] Ks. *Halila – Tarasti* s. 101. SEL:n sääntöjen mukaan jäsenyhdistykset eivät saa periä jäseniltään maksuja ilman liiton suostumusta.

[117] Ks. *Woxholth* s. 517–518, jossa tilannetta on arvioitu sen mukaan, millainen oikeuskelpoisen jäsenyhdistyksen taloudellisen itsenäisyyden on oltava.

[118] Ks. *Halila* 1988 A s. 86–87 ja *Halila – Tarasti* s. 98.

4. Jäsenyhdistysten toimintapolitiikkaa koskeva päätöksenteko

4.1. Doktrinäärisiä kysymyksiä

Liittosuhdekysymykset tulevat esiin myös toimintapolitiikkaa koskevissa asioissa. Liitto saattaa pyrkiä tekemään jäsenyhdistystensä puolesta toimintapoliittisia linjauksia ja ratkaisuja. Funktiona on se, että liitto kokee tekevänsä omia päätöksiään silloinkin, kun se menee jäsenjärjestöjen toimintapiirin lähelle ja sen sisällekin. Erityisesti sellaisissa liitoissa, joissa on alatasolla alue- eikä toimialajärjestöistä koostuva organisaatio, jäsenyhdistyksetkin ovat voineet ymmärtää roolinsa keskusjärjestön tukemiseksi niin, ettei niiden ole syytäkään tehdä »omia» toimintapoliittisia päätöksiä.[119]

Toimintapolitiikkaan laajassa merkityksessä liittyviin toimivaltajakokysymyksiin ei saada tukea legaalinormeista samalla tavoin kuin yhdistyksen sääntöjen, jäsenyysasioiden ja maksuvelvollisuuden määräytymiseen. Niissä liittosuhde on perustettavissa muutenkin selkeämmin oikeudellisiin seikkoihin ja doktrinäärisiin kysymyksiin, jotka juontavat juurensa erityisesti yhdistysten itsemääräämisoikeudesta. Kiinnekohdan tarjoaa toimintapoliittisiinkin kysymyksiin silti YhdL 27.4 § eli yhdistysten sääntöjen alistamisvelvollisuutta koskeva lainkohta. Sen johdosta voidaan lähinnä pohtia sitä, missä määrin yhdistys saattaa esillä olevallakin kohdealueella itse luopua päätösvallastaan. Ero on kuitenkin siinä, että päätöksentekoa ei tässä tapauksessa vain sidota liiton myötävaikutukseen vaan ratkaisuvalta on liitolla. Tieteisopin mukaan tällaiseen ei pitäisi olla mahdollisuutta. Toimivaltajaon tutkimisessa on siksi myös tässä paljolti kysymys siitä, missä määrin perinteisiä käsityksiä on kenties syytä tarkistaa käytännön tilanteisiin perehtymisen myötä. Näyttääkin tarkoituksenmukaiselta lähestyä ongelmia sääntöihin perustuvien järjestelyjen sekä muiden käytännön tilanteiden valossa pyrkimättä heti yleistäviin päätelmiin.

---

[119] Ks. erityisesti *Merikoski – Kurkela* s. 28–29, jossa on esitetty, että kiinteissä liitoissa alayhdistykset ovat samalla liiton orgaaneja ja että ne suorittavat liiton antamia tehtäviä. Nyttemmin ei oikeudellisessa esityksessä käytettäne jäsenyhdistyksestä hevin ilmaisua liiton orgaani. Liiton antamien tehtävien osalta on olennaista se, mihin liitto voi velvoittaa jäsenyhdistyksiään, jos nämä eivät suostu tukemaan liiton linjauksia. Vrt. erityistilanteena sitä, miten julkisoikeudellinen yhdistys Suomen Asianajajaliitto voi olla vain tietyin varauksin jäsenenä Suomen Lakimiesliitossa, taloudellisessa etujärjestössä, *Halila* 1988 B s. 217–219. Tämä antaa aiheen varovaiseen vastakohtaispäätelmään. Jäsenyhdistys on tietyissä rajoissa sidottavissa liiton toimintapolitiikkaan, jos vastasyitä ei ole.

Yhdistysten itsemääräämisoikeuden mukaisesti yhdistykset saavat itse määrätä tarkoituksestaan ja toimintamuodoistaan omissa säännöissään kuten YhdL 8 §:n 3 kohdasta ilmenee. Säännöissä olevan toimialarajoituksen johdosta yhdistys voi kuitenkin joutua tyytymään liiton ratkaisuihin toimintapoliittisissa kysymyksissä.[120] Puolueiden piirijärjestöjen säännöissä on tavallisesti määrätty, että järjestön tehtävänä on toimia alueellaan jäsenyhdistystensä yhdyssiteenä puolueen tavoitteiden toteuttamiseksi. Keskusjärjestölle jää tällöin valtakunnanpolitiikka. Se ei voi pelkästään tämän perusteella tehdä päätöksiä piirijärjestöjen puolesta, mutta sillä on mahdollisuus vedota siihen, että piirijärjestöt eivät pysy niille rajatulla toimialueella. Tämän mukaisesti SKP saattoi lähteä siitä, ettei ns. vähemmistöpiireillä ollut oikeutta järjestäytyä Tiedonantajayhdistyksen piiriin.[121]

4.2. Urheilujärjestöjen kilpailu- ja kurinpitotoiminta

Suomen urheilu on jo yli sadan vuoden ajan organisoitu niin, että yksityiset henkilöt kuuluvat jäseninä vain urheiluseuroihin. Nämä ovat puolestaan jäseninä lajiliitoissa ja alueellisissa piirijärjestöissä tai suoraan keskusjärjestöissä. Jäsenyyttä ja toimivaltajakoa koskevien oppien mukaan urheilijat voisivat tulla velvoitetuiksi vain sen yhdistyksen päätöksentekoon, johon he kuuluvat jäsenenä. Tämän mukaisesti seurat ovatkin päättäneet itsenäisesti jäseneksiottamisesta ja erottamisesta sekä jäsenyyteen perustuvista maksuista.

Urheilussa olennaisen tärkeä kilpailutoiminta ei kuitenkaan tapahdu seurojen nimissä, vaan tätä koskevat oikeudet ovat yleensä hierarkkisesti korkeammalla tasolla. Juuri siksi lajiliitot tai niitä vastaavat järjestöt ovatkin olemassa. Niillä saattaa olla kansainvälisten lajijärjestöjen jäsenyyden myötä lajin kansainvälisen kilpailutoiminnan yksinoikeus Suomessa. Kansallisen tason kilpailutoiminta edellyttää puolestaan lajiliiton koordinointia. Toimivaltajakoa koskevia ongelmia aiheutuu tästä urheilutoiminnan organisoimisesta siksi, että urheilijoihin ja muihin pelkästään urheiluseuroihin jäsenenä kuuluviin kohdistetaan velvoitteita ja niihin liittyviä sanktioita seuratason ylitse ja ohitse. Urheilijat ovat velvollisia noudattamaan lajikohtaisia kilpailu- ja sarjamääräyksiä, joihin liittyy lajiliitossa tehtyjä päätöksiä sarjamaksuista, kilpailuoikeuksista, vakuuttamisvelvollisuudesta ja muista vastaavista seikoista. Liitolla on oikeus määrätä seurojen jäsenten kilpailulisensseis-

[120] Ks. asiaa liittosuhteiden tunnusmerkkien osalta *Halila – Tarasti* s. 32.
[121] Ks. taustanäkökohdista *Halila* 1991 s. 123.

tä.[122] Kurinpitovaltaa eivät liioin käytä yksityisiin henkilöihin urheiluseurat vaan lajiliitot.

Urheilutoiminnassa joudutaan etsimään perusteita sille, miten toimivaltajaossa on saatettu sivuuttaa urheiluseurojen taso seurojen jäseniin ulottuvassa päätöksenteossa. Väliportaan ohitse ei ole vain annettu yksityisille henkilöille oikeuksia vaan tällä tavoin on asetettu pitkälle meneviä velvollisuuksia niihin liittyvine sanktioineen. Kysymyksessä on siksi olennainen poikkeaminen normaalista toimivaltajaosta, ettei järjestelyn pätevyyden edellytykseksi riitä seurojen velvollisuus noudattaa liiton (lajiliiton, piirin tai keskusjärjestön) sääntöjä. Asiaa ei sitä paitsi tule tarkastella ainoastaan seuran ja liiton välisen toimivaltajaon kannalta; vielä olennaisempi on liiton ja siihen vain välillisesti kuuluvan yksityisen henkilön välinen suhde.

Urheilujärjestöissä noudatetun menettelyn perusteeksi saatetaan esittää sen kansainvälinen vakiintuneisuus. Urheilutoiminta on organisoitu samalla tavoin mm. Skandinavian maissa ja muuallakin Euroopassa. Toimivaltajaossa ei kuitenkaan voida tyytyä pelkästään käytäntöön, vaikka sen tueksi olisi mahdollista vedota tarkoituksenmukaisuussyihin ja siten oikeudellisen päättelyn kannalta huomionarvoisesti reaalisiin argumentteihin, kuten tässäkin kyettäisiin perustellusti tekemään. Keskeistä on se, missä määrin käytäntö on sopusoinnussa legaalinormien ja muiden oikeudellisesti relevanttien seikkojen kanssa. Seurojen jäsenten sidonnaisuus saatetaan kuitenkin perustaa siihen, että kysymys on liitolle kuuluvasta kilpailu- ja muusta urheilutoiminnasta, jota koskevat velvoitteet on tiedotettu asianomaisille henkilöille liiton säännöissä sekä säännöissä viitatuissa alemmanasteisissa määräyksissä. Yhteisöoikeudellisten perusteiden ohella tai asemesta sidonnaisuus voi perustua myös sopimukseen kuten nimenomaiseen hyväksymiseen tai toimintaan osallistumisen myötä passiviteettiin.[123]

---

[122] Ks. liiton mahdollisuuksista määrätä kilpailulisensseistä *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 697–699, jossa korostetaan järjestelyn sopimusluonnetta. Suomen oikeuden osalta voidaan huomauttaa siitä, että mitä pidemmälle edenneestä urheilijasta on kysymys, sitä luultavammin hänen asemansa perustuu liiton tai sponsorin kanssa tehtyyn sopimukseen kilpailulisensseineen ja valmennustukineen.

[123] Erityisesti saksalaisessa kirjallisuudessa on korostettu sitä, että suoran jäsenyyden osalta operoidaan yhteisöllisellä (yhdistysoikeudellisella) ja välillisen jäsenyyden osalta sopimusperusteella. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 679–681, *Stöber* s. 209–210, *Sauter – Schweyer* s. 221 ja *van Look* s. 58 ss. Woxholth puolestaan alleviivaa sitä, millaisesta järjestelystä on konkreettisesti kysymys ja miten voimakkaasti puututaan jäsenyhdistysten jäsenten asemaan. Tämän myötä hän välttelee yleistäviä päätelmiä. Ks. *Woxholth* s. 520.

Vuonna 1991 opetusministeriö asetti urheilun oikeusturvalautakunnan. Tämä perustui SVUL:n, TUL:n, CIF:n, SPL:n ja Suomen Olympiayhdistyksen tekemään sopimukseen urheilun oikeusturvalautakunnan perustamisesta ja sen sääntöjen hyväksymisestä. Oikeusturvalautakunnan tehtävänä on »järjestöistä riippumattomana valituselimenä käsitellä urheilijan tai muun luonnollisen henkilön taikka järjestöjen organisaatioon kuuluvan urheilujärjestön tai muun yhteisön taikka Suomen antidoping-toimikunnan tekemiä valituksia järjestöjen tai niiden organisaatioon kuuluvien yhteisöjen valittajaa koskevista päätöksistä, jotka koskevat erottamista yhdistyksen jäsenyydestä, jäsenoikeuksien rajoittamista tai kurinpitotoimia tai joissa on kysymys päätöksen sääntöjenvastaisuudesta, sekä urheilijan valituksia Suomen antidoping-toimikunnan valvontaryhmän sellaisista päätöksistä, joiden osalta on hankittu toimikunnan lausunto».

Oikeusturvalautakunta antaa vain suosituksia, elleivät asianosaiset ole sopineet lautakunnan toimimisesta välimiesoikeutena. Keskusjärjestön tekemä sopimus ei ole silti voinut sitoa SVUL:n lajiliittoja niiden kurinpitovallan käyttämisessä. Kysymys ei ole niinkään siitä, kuinka suuri merkitys suosituksilla on tosiasiallisesti vaan liiton velvoittamisesta käyttämään vastaajapuhevaltaa lautakunnassa. Toimivaltajaosta määräämistä koskevien sääntöjen mukaan liitot voivat sitoutua oikeusturvalautakunnan toimintaan säännöissään. Kuten yleensäkään eivät sääntöjä alemmanasteiset määräykset riitä toimivaltajaosta disponoimiseen – tässä tapauksessa toimivallan rajoittamiseen. Keskusjärjestöllä ei ole oikeudellisesti tehokkaita keinoja jäsenyhdistysten velvoittamiseksi muuttamaan sääntöjään tällä tavoin. Keskusjärjestöjen saatetaan sen sijaan katsoa sitoutuneen pelkän sopimuksen perusteella oikeusturvalautakunnan toimintaan, vaikkeivat ne olisi muuttaneet sääntöjään.

> Urheilun oikeusturvalautakunnan ratkaisussa 1/1993 on katsottu, ettei liitto saata vedota pelkkään hallituksensa päätökseen kilpailutoimintaa ja pelaajasopimuksia koskevassa kysymyksessä, vaikka hallituksella olisi sinänsä toimivalta asiassa. Pelaajasiirtoa koskevien määräysten olisi tullut olla joko liiton (toiminta)säännöissä tai sääntöjä alemmanasteisissa kilpailusäännöissä, joista on asianmukaisesti informoitu seuroja.[124]

[124] Ks. 8.3.1993 annettua päätöstä HJK:n ja MyPa:n välisessä asiassa (Erkki-Juhani Taipale, Aarto Hirvonen, Helena Jaatinen ja Markku Pohjola). Päätös syntyi äänestyksen (4–1) jälkeen. Eri mieltä ollut (Juhani Salmenkylä) hyväksyi sihteerin (Risto Jalangon) päätösehdotuksen, jonka ydinkohta oli se, että liiton hallituksen päätös oli epäselvyyksistään huolimatta voimassa ja ettei sitä ollut nimenomaisesti kumottu tai korvattu muulla päätöksellä.

Kurinpitoasioissa liittyy toimivaltajakoon runsaasti materiaalisia ja prosessuaalisia seikkoja, joihin paneutuminen ei voi tulla kysymykseen esillä olevassa yhteydessä. Muutamiin toimivaltajaon kannalta merkittäviin seikkoihin on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota. Lajiliitolle uskottua ratkaisuvaltaa saatetaan pitää perusteltuna, kun se koskee liiton omaa kilpailutoimintaa ja kun siitä on määrätty asianmukaisesti ja kun urheilijoiden voidaan katsoa sitoutuneen määräysten noudattamiseen. Pulmalliseksi on kuitenkin osoittautunut se, ettei liittokaan ole aina voinut käyttää suvereenisti kurinpitovaltaa.

Vuonna 1985 SVUL, TUL, CIF, SPL, Suomen Olympiayhdistys, Urheilulääketieteen Säätiö, Suomen Urheilulääkäriyhdistys sekä opetusministeriö perustivat pysyvän Kansallisen doping-toimikunnan ja sitoutuivat ylläpitämään sitä. Keskusjärjestöjen tekemän sopimuksen mukaan menettely on ollut pääpiirteissään seuraava: 1) Kansallisen doping-toimikunnan lääkäriryhmä toteaa ns. lääketieteellisen dopingin; 2) urheilijan rankaiseminen kuuluu asianomaiselle lajiliitolle; 3) keskusliitto (SVUL) valvoo, että jäsenliitot noudattavat rangaistustoiminnassaan ja testauksissa tehtyjä sopimuksia, ja käyttää valvontatoimintansa tehosteena omaa kurinpitovaltaansa. Tässäkään tapauksessa ei pelkkä keskusliiton jäsenyys ole voinut johtaa lajiliiton sidonnaisuuteen. Siihen on tarvittu liittojen omia toimia, tässä tapauksessa sopimukseen liittymistä.

Liitolla on säilynyt lopullinen kurinpitovalta, mutta se on sidottu niin voimakkaasti lääkäriryhmän myötävaikutukseen, että liiton kädet ovat olleet pitkälti sidottuja. Lääkäriryhmässä yhdenkin jäsenen kanta on riittänyt siihen, että lääketieteellistä dopingia on pidetty myös rangaistavana dopingina. Epäselvyyttä on aiheutunut jossain määrin siitä, onko lajiliitolla ollut tämän jälkeen vain mahdollisuus arvioida kysymykseen tulevan kilpailukiellon määrää eli harkita, tuomitaanko vähimmäis- vai tätä ankarampi rangaistus, vai onko ollut mahdollista päätyä vapauttavaan tuomioon urheilijan kuulemisen jälkeen.

Harkintamahdollisuuden eliminoiminen olisi kurinpitomenettelyn osalta siinä määrin tavanomaisuudesta poikkeavaa, että sen olisi tullut tapahtua kansallisissa doping- ja kurinpitosäännöissä selkeästi, jotta testausryhmän arviosta ei voitaisi poiketa. Tällöinkin on toimivaltajaossa menty lähinnä kansainvälisten sitoumusten perusteella äärirajoille, kun käytännössä automaattiseen kurinpitotoimeen johtaa sellaisen kollektiivin arviointi, jota ei ole koottu lainkäyttöelimeksi ja johon yhdistys ei ole jäsenyyssuhteessa.[125]

[125] Asia on tullut käytännössä esiin vuonna 1985, kun SVUL määräsi rahasakon Suomen Pesäpalloliitolle. Syynä oli se, ettei Pesäpalloliitto ollut määrännyt Kouvolan Pal-

Kilpailutoimintaa koskevat lajiliiton oikeudet ovat johtaneet myös muun kuin kurinpitotoiminnan alueella seuraportaan sivuuttamiseen urheilujärjestöissä. Urheilukilpailujen järjestämisestä ovat vastuussa kansallisella tasolla tavallisesti urheiluseurat, mutta niiden ratkaisuvaltaa kilpailuihin liittyvissä asioissa on rajoitettu kilpailumääräyksissä liiton hyväksi. Niissä on saatettu määrätä esim. siitä, että liiton ulkopuolisia voidaan hyväksyä mukaan kilpailuun vain liiton luvalla ja että tällainen lupa tarvitaan myös televisiointiin. Liitto on myös voinut jakaa (omia) vapaalippuja kilpailuihin ja näin vähentää seuran pääsylipputuloja. Kilpailumääräyksissä ja tekemissään sopimuksissa liitto on saattanut muutenkin rajoittaa seurojen mahdollisuutta toimia itsenäisesti kilpailuja järjestettäessä.

Kilpailujen järjestämiseen liittyviä urheilun kilpailusääntöjä on mahdollista arvioida sekä yhteisö- että sopimusoikeuden kannalta. Hyväksyttävänä lähtökohtana on se, että lajiliitot saavat koordinoida kilpailutoimintaa osin kansainvälisten järjestöjen jäsenyydestä johtuvalla tavalla. Kun kilpailuoikeudet ovat liitolla, se voi asettaa järjestämisen ehdot. Urheiluseurat ovat tietyllä tavalla valintatilanteessa: liiton jäseninä ne ovat sidottuja kilpailumääräyksiin, ja jos ne haluavat järjestää kilpailuja liitoista riippumattomasti, niiden on erottava liitosta. Omia kilpailuja seura voi järjestää vapaasti. Sopimusoikeuden näkökulmasta voidaan kuitenkin huomauttaa siitä, että kilpailumääräykset ovat yksittäiseen seuraan nähden yksipuolisesti valmisteltuja vakioehtoja, vaikka ne on hyväksytty yhteisöllisesti eli niistä on päätetty liiton toimielimissä. Tämä voi antaa mahdollisuuden kilpailumääräysten sovittelemiseen OikTL 36 §:n perusteella erityisesti ns. tyyppikohtuuttomien ehtojen osalta.

Kohtuullistamisen kriteerejä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota ehtojen tasapainoisuuteen kokonaisuutena sekä vertailuun muiden samantyyppisten kilpailumääräysten kanssa niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Kysymys on enemmän varallisuusoikeudellisten sopimusten kohtuullistamiseen liittyvien kriteerien soveltamisesta kuin yhdistyksen sääntöihin liittyvästä, korkean sovittelukynnyksen takana olevasta kohtuullistamisesta.

---

lonlyöjien joukkueeseen kuulunutta Toivo Korhosta kilpailukieltoon, vaikka Kansallinen doping-toimikunta oli havainnut kyseisen urheilijan syyllistyneen dopingiin. Pesäpalloliiton mielestä Toivo Korhonen ei ollut syyllistynyt kiellettyyn dopingiin. Asiasta ei syntynyt tuomioistuinkäsittelyä.

4.3. Linjauksia koskevia konkreettisia toimia ja määrityksiä

Aikaisemman STK:n ja nykyisen TT:n säännöissä on määrätty, että yhteisestä sulusta tekee päätöksen keskusliitto liittoja kuultuaan. Kysymys ei ole luvan myöntämisestä liittojen työtaistelutoimille vaan siitä, että liitot joutuvat tyytymään keskusliiton päätöksentekoon. Liitoilta ei ole tässä tapauksessa evätty oikeutta päättää pelkästään omia toimialueitaan koskevista työtaistelutoimista. Niiden on kuitenkin yhteisvastuun merkeissä sitouduttava keskusliiton koko teollisuutta käsittäviin ratkaisuihin. Säännöissä ei ole keinoa yhteisestä sulusta irtautumisen varalta.

Kuvailtua menettelyä saatetaan yrittää perustella sellaisilla yleisillä näkökohdilla, joista on ollut puhetta jo edellä: jäsenyhdistyksillä on velvollisuus noudattaa liiton sääntöjä; erityisesti koordinoidun keskusjärjestöpolitiikan toteuttamiseksi on tarve rakentaa kiinteä liitto, ja menettely on sitä paitsi vakiintunut. Mikään perusteluista ei ole tässä sen vakuuttavampi kuin muussakaan asiayhteydessä. Järjestelyn hyväksyttävyyden peruste onkin lähinnä siinä, että kysymyksessä ovat keskusjärjestöä itseään koskevat toimet sääntöjen tarkoituspykälästäkin ilmenevällä tavalla.

Keskusjärjestön säännöissä ei ole vaadittu vain pitäytymistä sen linjauksissa, vaan niissä on edellytetty aktiivisiin toimiin ryhtymistä. Yhteisestä sulusta ei näet huolehdi vain keskusliitto, vaan järjestelyihin tarvitaan jäsenliittojen aktiivista panosta. STK:ssa/TT:ssä ovat yritykset kuitenkin varsinaisia jäseniä. Tämän myötä saatetaan ajatella, että liitoilla on oikeus päättää – tosin keskusjärjestön myötävaikutuksin – oman toimialansa työtaisteluista mutta että keskusliitolle on ollut mahdollista pidättää suoran jäsenyyden turvin koko järjestökenttää koskevista työtaisteluista päättäminen. Ilman tätä jäsenrakennetta ja keskusliiton sekä jäsenliittojen säännöissä olevia tarkoitusmäärityksiä järjestelyä olisi vaikea hyväksyä. Se olisi tosin vielä paremmin perusteltavissa, jos jäsenliittojen säännöissä sitouduttaisiin noudattamaan keskusjärjestön totaalisia työtaistelupäätöksiä tai jos koko teollisuutta kattaviin työtaistelutoimiin ei tarvittaisi käytännössä lainkaan liittojen myötävaikutusta.

Edellä on tarkasteltu sitä, miten liiton jäsenyhdistykset voivat olla velvollisia noudattamaan liiton sääntöjä, ohjeita ja periaatepäätöksiä. Sidonnaisuus saattaa koskea myös konkreettisempia toimia ja liiton määrityksiä. Kysymys voi olla myös siitä, missä määrin liitto on sidottu muualla kuin sen omissa päätöksentekoelimissä syntyneisiin ratkaisuihin.

Kenneltoiminnassa on ollut esillä se, millä tavoin liitto ja sen jäsenyhdistykset voivat olla sidottuja rotuluokituksiin. Liitto voinee vaatia jäsenyh-

distyksiä noudattamaan vain yleisluonteisia rotuluokituksia, elleivät jäsenyhdistykset ole itse sitoutuneet alistamaan niitä liiton hyväksyttäväksi. Tehtäväalueeseen perustuva toimivaltajako on näin tässä sama kuin muissakin toimintapoliittisissa kysymyksissä. Pelkästään omien sääntöjensä perusteella liitto ei voine vaatia jäsenyhdistyksiä muuttamaan rotuohjelmaansa tai olemaan noudattamatta sitä siltä osin, kuin se on ristiriidassa asianomaiselle kohdealueelle ulottuvien liiton määräysten kanssa.

Kennelliitossa on ollut esillä se, missä määrin liitto voi määrätä rotuluokituksista vapaasti omilla päätöksillään ja missä määrin se on kenties sidottu jäsenyhdistyksissä tapahtuviin määrityksiin. Kennelliitossa on jalostustieteellinen toimikunta, joka on mm. ottanut kantaa siihen, onko liiton jäsenyhdistysten jalostuksen tavoiteohjelma määriteltävissä rodun sisäiseksi ohjeeksi. Yksittäisen rodun jalostuksen tavoiteohjelmaan on kuitenkin pitänyt saada liiton toimielimen hyväksyminen.

Kennelliitto voisi ilmeisesti sitoutua säännöissään hyväksymään jäsenyhdistystensä piirissä tapahtuvat rotuluokitukset, jotka sen oma toimikunta on vahvistanut. Toimivaltajaon kannalta ei kenties olisi hyväksyttävää se, että tämä tapahtuisi sääntöjä alemmanasteisin määräyksin, varsinkin kun kysymyksessä on alalla keskeinen ratkaisu. Liitto sitoisi kätensä toimintapolitiikassa jäsenyhdistystensä linjauksiin. Kysymys ei kuitenkaan olisi liiton keskeiseen päätöksentekoon puuttumisesta vaan siitä, että liitto rajoittaisi koordinaatio-oikeuttaan toimintapoliittisissa asioissa. Kennelliitto ei kuitenkaan näy sitoutuneen noudattamaan tällä tavoin jäsenyhdistyksissä tapahtuvia rotumäärityksiä. Liiton sääntöjen mukaan jäsenten tulee kenneltoiminnassa noudattaa liiton hyväksymiä ohjeita ja määräyksiä. Tämän myötä saatetaan lähteä siitä, että kenneltoiminnan periaatekysymykset ratkaistaan liitossa eikä jäsenyhdistyksissä.

4.4. Jäsenyhdistyksen kokousten koollekutsuminen

Yhdistysten säännöissä on pyritty määräämään siitä, että keskusjärjestö voi kutsua yhdistyksen kokouksen koolle. Riitesuo on lähtenyt siitä, että yhdistyksen kokouksen koollekutsumista koskeva YhdL 20 § on lainkohtana tältä osin ehdoton. Hän on perustanut kantansa säännöksen sanamuodon ohella siihen, että samantyyppistä OYL 9:8.1:ä on pidetty kirjallisuudessa ehdottomana. Nämä perustelut näyttävätkin vakuuttavilta. Asiaa saatetaan arvioida myös liittosuhdeproblematiikan kannalta.[126]

[126] Ks. *Riitesuo* s. 144 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

Mahdollisuus saada jäsenyhdistysten kokouksia koolle haluttuja asioita varten tarjoaisi liitolle järjestöpoliittisesti vahvan aseen. Sillä ei tosin kajottaisi itsemääräämisoikeuteen yhtä tuntuvasti kuin eräissä edellä tarkastelluissa tapauksissa, koska liitto ei voisi tämän myötä vaikuttaa päätösten sisältöön eikä estää päätösten tekemistä. Jäsenyhdistysten kannalta tilanne olisi kuitenkin outo ja hankala: kenties paljonkin kustannuksia vaativa yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokous jouduttaisiin pitämään, vaikka yksikään äänioikeutettu ei olisi halukas käsittelemään kokouskutsussa mainittuja asioita. Kokouskuluja olisi kuitenkin vaikea periä liitolta, joka käyttää hyväkseen sääntöihin perustuvaa oikeuttaan, kun laissa ei ole tätä tarkoittavaa säännöstä.

Selkeästi oikeudellinen argumentti haviteltua järjestelyä vastaan on se, että lain säännösten mukaan jäsenyhdistykset eivät voi saada valtuutettujen kokousta koolle juuri em. seikkojen vuoksi. Pelkästään liittosuhdetta koskevat yleiset näkökohdat eivät näin riitä perusteluiksi liiton mahdollisuuteen saada jäsenyhdistyksen kokous koolle. Kun kokousten koolle kutsumisesta on säädetty YhdL 20–21 §:ssä niinkin yksityiskohtaisesti ja tahdonvaltaisuuden rajoja osoittaen kuin on tehty, lainkohta olisi tullut kirjoittaa toisin, jotta liitoille voitaisiin antaa tässä tarkoitettu mahdollisuus. Aikaisemman lain aikana asetelma ei ollut yhtä selvä; vanhentuneena ja aukollisena pidetyn lain voimassa ollessa saatettiin tällaisessakin asiassa ajatella puollettavan vähemmän lain kirjaimeen sidottua tulkintaa.

D Yhdistyksen toimivallan siirtäminen liittosuhteen ulkopuolelle

1. Kansainvälisiin järjestöihin liittyviä tilanteita

Kansalliset rajat ylittävien aatteiden ja yhdistysmuotoisten toimintojen piirissä on organisoitu kansainvälisiä järjestöjä, joihin on kuulunut suomalaisiakin yhdistyksiä (kansallisina) jäsenjärjestöinä. Tällaisia kansainvälisiä yhdistyksiä on ollut mm. urheilun, työmarkkinoiden sekä puoluepoliittisen, sosiaalisen ja klubimuotoisen toiminnan alalla.[127] Jäsenkytkennöillä on ollut ja on suoria ja välillisiä vaikutuksia toimivaltajakoon tavalla, joka ansaitsee huomiota osakseen.

---

[127] Ks. *Woxholth* s. 540 ss.

Tarkastelussa on syytä pitäytyä kotimaiseen yhdistysoikeuteen liittyvissä seikoissa ja jättää sivuun kansainvälisyksityisoikeudelliset kysymykset.[128] Tosin juuri kansainvälinen yksityisoikeus antaa tässä oikeutuksen puhua liittosuhteen ulkopuolella olevasta toimivallasta. Liittosuhdehan on olemassa silloinkin, kun suomalainen yhdistys on jäsenenä kansainvälisessä järjestössä. Tämän jäsenyyden myötä liittosuhteen materiaaliset kysymykset tulevat arvioitaviksi muutenkin kuin kotimaisen yhdistysjuridiikan kannalta. Mahdollista on sekin, että suomalainen yhdistys joutuisi jäsenyytensä säilyttääkseen tyytymään järjestelyihin, jotka eivät ole Suomessa lainmukaisia.[129]

Kansainvälisen järjestön jäsenyys tai tiiviit kontaktit ulkomaisiin veljesjärjestöihin ovat aiheuttaneet sen, että suomalaisten järjestöjen säännöissä on piirteitä ulkomaisista (malli)säännöistä. Tämä on syynä siihen, että suomalaisten yhdistysten säännöissä on toisinaan erikoisiakin järjestelyjä. Taustatekijöiden tunteminen tekee konstruktiot ymmärrettävämmiksi myös toimivaltajakotutkimuksen kannalta, mutta Suomessa yhdistysrekisteriin merkittävien sääntöjen on tietenkin täytettävä yhdistyslaissa asetetut vaatimukset.[130]

Ensimmäisen ja toisen maailmansodan välisenä aikana Suomessa oli aika ajoin esillä se, että päätösvallan tulee olla yhdistyksissä suomalaisissa käsissä. Keskustelussa saatettiin mainita mm. kommunistipuolueen ja vapaamuurarijärjestöjen päätöksenteko. Sellaisia sääntöjä ei pyritty saamaan rekisteriin muuten kuin poikkeustapauksissa, joissa ratkaisuvalta olisi ulkomaisella järjestöllä tai organisaatiolla suuremmassa määrin kuin toimivaltajaon osalta on meillä voitu pitää hyväksyttävänä. Niinpä ei tiettävästi ole määrätty esim. siitä, että kansainvälinen kattojärjestö voisi valita suomalaisen yhdistyksen hallituksen jäsenet. Eri asia on, kuinka itsenäistä suomalaisten järjestöjen päätöksenteko on kulloinkin ollut.[131]

---

[128] Ks. *Woxholth* s. 529–533.

[129] Ks. *Woxholth* s. 550, jossa tämä selvittää sitä, miten USA:ssa on jouduttu tuomioistuimissa vertaamaan Kansainvälisen olympiakomitean sääntöjen ja kansallisen lainsäädännön välistä velvoittavuutta.

[130] Suomen rotaryliiton sääntöjen mukaan liiton jäsenten on oltava rekisteröityjä yhdistyksiä. Tämän sääntökohdan perusteella saa sen vaikutelman, että jäsenyhdistyksen tulisi olla Suomessa rekisteröity. Kansainvälisen kattojärjestön sääntöjen mukaan rekisteröiminen tapahtuu kuitenkin järjestön kotipaikkakunnalla eli muualla kuin Suomessa.

[131] Ks. *Merikoski* 1935 s. 77–79. Merikoski tarkasteli sellaisia yhdistysten sääntöjä, joissa oli mainittu jäsenyyssuhteesta kansainvälisessä järjestössä. Tässä ei sinänsä ole ongelmaa toimivaltajaon kannalta. Riippuvuussuhde kansainväliseen järjestöön ei kuitenkaan saa ylittää sitä, millainen se voi olla kotimaiseen keskusjärjestöön. Ks. lisäksi *Merikoski* 1935 B s. 70, jossa hän on esitellyt yhdistysrekisterin hylkäyspäätöksen N:o 206/1928: »– ja kun sääntöjen mukaan yleismaailmallinen Tähden järjestö määrää tämän yhdistyksen hallituksen, mikä on vastoin yhdistyslain määräyksiä».

Urheilutoiminnassa suomalaisen (laji)liiton jäsenyys kansainvälisessä järjestössä on merkinnyt sidonnaisuutta kilpailumääräyksiin sekä velvollisuutta alistua kansainvälisen ja kansallisen kilpailutoiminnan piirissä ylikansallisesti vahvistettuun kurinpitomenettelyyn erityisesti dopingin osalta. Toiselta puolen jäsenyys tuo yksinoikeuden edustautumiseen kansainvälisessä kilpailutoiminnassa. Urheilutoiminnan kansainvälisyys ei vaikuta Suomen yhdistysoikeuden soveltamismahdollisuuksiin. Siltä osin kuin sovellettavana on Suomen yhdistysoikeus, ei kansainvälinen järjestö voi esimerkiksi erottaa kurinpito- tai muun menettelyn myötä jäsentä suomalaisesta urheilujärjestöstä. Eri asia on, että kansainvälinen järjestö voi uhata suomalaista jäsenjärjestöään erottamisella, mikäli sen tahtoon ei alistuta.[132] Kansainvälinen järjestö kuten yleisurheilun kansainvälinen lajijärjestö IAAF voi käyttää kurinpitovaltaa ja kilpailutoimintaan liittyvää valtaa oman kilpailutoimintansa piirissä mutta ei vaikuttaa kansallisen tason jäsenyyssuhteisiin.[133]

2. Kansallisen tason kysymyksiä

Suomen yhdistystoiminnassa ei ole juuri tavoiteltu sitä, että ratkaisuvalta voisi muodollisestikin olla myös liittosuhteen ulkopuolisella taholla.[134] Aivan poissuljettua tällaisen ei silti tarvitse olla. Niinpä on ajateltavissa, että esimerkiksi puoluetoiminnan piirissä puolueen oheisjärjestön päätöksenteko sidottaisiin varsinaisen puolueen myötävaikutukseen, vaikka asianomainen yhdistys ei ole suoraan eikä välillisesti puolueen jäsen. Tätä ei kuitenkaan saatettaisi pitää lain mukaisena. Myötävaikutusmahdollisuus on sidottu Suomen doktriinissa lakiin perustuvalla tavalla jäsenyyssuhteeseen. Näin on asian

---

[132] Ks. esim. *Tronvik* s. 41–44, jossa tämä tarkastelee kansallisen ja kansainvälisen tason järjestökontakteja oikeudelliselta kannalta urheilun eri kohdealueilla. Tässäkin tulee esiin se, että Kansainvälinen olympiakomitea ei ole oikeudelliselta rakenteeltaan yhdistys, ei esim. kansallisten olympiakomiteoiden liitto.

[133] IAAF on käyttänyt kurinpitovaltaa omien kilpailujensa kuten olympiakisojen ja maailmanmestaruuskilpailujen yhteydessä mm. dopingista johtuvissa kilpailukieltoasioissa. Kilpailukielto tulee voimaan, vaikka kansallinen liitto ei olisi reagoinut asiassa. Tähän perustui esim. Ben Johnsonin Soulin olympiakisoissa saama kilpailukielto. Sen sijaan Katrin Krabben, Grit Breuerin ja Silke Möllerin määrääminen kilpailukieltoon IAAF:n päätöksin ei käynyt järjestön välityslautakunnan mielestä päinsä, kun dopingepäselvyydet eivät olleet sattuneet IAAF:n kilpailussa. Saksan yleisurheiluliitto ei ollut määrännyt kilpailukieltoja. Ks. *Tarasti* 1993 s. 43.

[134] Vrt. osakeyhtiöoikeudesta *Koski* 1980 s. 47.

laita myös tärkeimmissä vertailumaissa.[135] Merkitystä ei ole oikeudellisessa päättelyssä sillä, ettei muuta mahdollisuutta liene edes vakavasti pohdittu.

Järjestöissä on mukauduttu siihen, että päätöksenteon sitominen oikeudellisesti tehokkaalla tavalla toisen järjestön myötävaikutukseen edellyttää liiton sisälle rakennettua jäsenyyssuhdetta tai sopimusta. Järjestöjen välisillä sopimuksilla on mm. voitu jakaa vastuualueita edunvalvonnassa. Sopimuksen täyttämättä jättäminen johtaa positiivisen sopimusintressin mukaiseen vahingonkorvaukseen. Järjestön sisäisesti ei sen sijaan voida velvoittaa toimivaltaista toimielintä alistumaan sopijakumppanin tahtoon.

Urheilujärjestöissä on kansainvälisen ja kansallisen tason kilpailutoimintaan liittyvät edustusmääräykset pitänyt synkronoida kurinpitomääräysten kanssa. Toimivaltajakosääntöjen mukaisesti on tullut lähteä siitä, että kurinpitovaltaa käyttää sellainen yhdistys, johon rangaistava henkilö kuuluu jäsenenä suoraan tai välillisesti tai jonka kurinpitotoimiin asianomainen henkilö on muuten selkeästi alistunut. TUL:n urheilijoiden osallistuminen SVUL:n liittojen kilpailutoimintaan on tämän vuoksi herättänyt kysymyksen, millä tavoin SVUL:n (laji)liitto voi käyttää rankaisuvaltaa edustussääntöjen perusteella sen järjestämiin kilpailuihin (tai ulkomailla sen lähettämänä urheilijana) osallistunutta TUL:n seuran jäsentä kohtaan. Jos lajiliitto voisi rangaista pelkästään yhteisöllisellä (yhdistysoikeudellisella) perusteella tällaista urheilijaa, TUL:ää tai sen seuraa koskevan päätösvallan saatettaisiin sanoa lipuneen liittokokonaisuuden ulkopuolelle.

Urheilun oikeusturvalautakunta on vuonna 1992 tekemässään ratkaisussa katsonut, ettei Painonnostoliitto voinut määrätä totaalista kilpailukieltoa TUL:n eli toisen keskusjärjestön seuran urheilijalle. Yhteisöllisellä perusteella ei itse asiassa mitään muutakaan kurinpitoseuraamusta pidetty mahdollisena. Painonnostoliitto saattoi sen sijaan ilmoittaa, ettei se valitse asianomaista henkilöä kansainvälisiin edustustehtäviin, joita koskevissa valinnoissa sillä on Suomessa yksinoikeus. Käytännössä tämä näkyi kurinpitotoimena ja siihen saattoivat antaa aiheen materiaaliset syyt. Kellään urheilijalla ei ole »subjektiivista oikeutta» tulla valituksi edustustehtäviin. Urheilijan sivuuttaminen voi johtua mistä tahansa syystä. Valitsematta jättäminen saattaa kuitenkin johtaa sopimusten tai muiden seikkojen vuoksi oikeudellisiin seuraamuksiin.[136]

[135] Vrt. Norjan oikeudesta *Woxholth* s. 66 ja 513–514, joissa on pidetty mahdollisena päätöksenteon sitomista liittosuhteen ulkopuoliseen myötävaikutukseen. Tässäkin tulee esiin kuitenkin se, saatetaanko yhdistystä (Norjankaan oikeuden mukaan) pitää oikeuskelpoisena.

[136] Ks. urheilun oikeusturvalautakunnan 23.9.1992 tekemää päätöstä 3/1992, joka koski Jaarli Pirkkiön valitusta Suomen Painonnostoliiton tekemästä edustusoikeuden menettä-

Oikeusturvalautakunnan ratkaisua saatetaan pitää perusteltuna myös yhdistysoikeudelliselta kannalta. Se ei ole ristiriidassa sen kanssa, että urheilija voi tulla suostumuksensa perusteella sidotuksi kilpailumääräyksiin. SVUL:n lajiliitot ovat tämän mukaisesti saaneet mm. sulkea TUL:n seurojen pelaajia pois sarjatoiminnasta määräajaksi. TUL ei ole voinut tähän puuttua. Kysymys on vain sellaisten kilpailutoimintaa koskevien määräysten sivuuttamisesta, joiden noudattamiseen asianomainen urheilija on sitoutunut. TUL:n seuran jäsenenä urheilijan status on jäänyt koskemattomaksi.

E Liittokokousedustajien mahdollisuus toimia yhdistyksen toimielimenä

VYhdL 15.1 §:n mukaan ei yhdistyksessä voitu tehdä ilman jäsenen suostumusta päätöstä, joka vähensi tälle vakuutettua erityistä etua yhdistyksessä tai tämän yhdenvertaisuutta muihin yhdistyksen jäseniin nähden. YhdL 27.3 ja 33.2 §:n myötä tätä jäsenten suojaa on tuntuvasti kavennettu. Pyrkimyksenä oli, että kaikissa tärkeimmissä tapauksissa erityisen edun murtamiseen riittää määräenemmistöllä tehtävä yhdistyksen päätös. Tavoite onnistuttiin myös saavuttamaan ainakin pääosin käytännöstä saatujen kokemusten perusteella. Lainmuutos ei ole silti tehnyt merkityksettömäksi erityistä etua koskevaa typologiaa. Yhä tulee tietää, mikä on jäsenelle vakuutettu erityinen etu ja milloin sitä koskevaan sääntömuutokseen riittää määräenemmistöllä tehty päätös.[137]

Materiaalisen oikeuden muututtua ei ongelmana ole samassa määrin kuin aikaisemmin se, miten liitoissa voidaan antaa suostumus jäsenyhdistystä koskevan erityisen edun disponointiin. Vanhan lain aikana tilanne oli usein pulmallinen erityisesti liittokokouksissa, joissa yhdistystä edustavat saattoivat olla erimielisiä tästä asiasta ja sen vaatimista toimista. Vieläkään ei tarkastelua voida jättää tekemättä toimivaltajakotutkimuksessa. Käytännön tilanteita saattaa syntyä tälläkin vuosikymmenellä.

Olennaisinta on tutkimusintressin kannalta se, saavatko liiton jäsenyhdistysten (tai muiden jäseninä olevien oikeushenkilöiden) edustajat disponoida yhteisön puolesta liittokokouksessa. Jos kysymykseen vastataan myön-

---

mispäätöksestä (Erkki-Juhani Taipale, Heikki Halila, Juhani Salmenkylä, Kari-Pekka Tiitinen ja Ilmari Yläautio).

[137] Ks. yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun problematiikasta muualla tässä tutkimuksessa mm. s. 196 ja 752–753.

teisesti, tilanne näyttää ainakin järjestöpoliittisesti siltä, että liittokokousedustajat voivat toimia kollektiivina ja yhdistyksen toimielimen tavoin. He eivät olisi vain liiton edustajia, sen kokouksessa päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä. Eroa tarkasteluun ei tule silloin, kun päätösvaltaa käyttävät tässä asiassa liiton valtuutetut. Edellytyksenä kuitenkin on, että liiton valtuutetut ovat identifioitavissa jäsenyhdistysten edustajiksi.

> Erityisen edun murtamiseen annettavasta suostumuksesta voidaan tehdä päätös yhdistyksen varsinaisessa organisaatiossa sillä tavoin kuin tämäntasoisissa asioissa yleensäkin. Kun kysymys ei ole kuviteltavissa olevissa tilanteissa juoksevasta hallinnosta tai teknisestä asiasta, on lähdettävä siitä, että ratkaisun on tapahduttava vähintään hallitustasolla. Asian merkitys riippuu yhdistyksen kannalta niin erityisen edun lajista kuin liittosuhteen kiinteydestäkin. Erityisesti yhdistyslakiuudistuksen toteuduttua on vaikea konstruoida niin merkittävää ratkaisua, että siihen ei kaikissakin liittosuhteissa riittäisi hallituksen päätös. Kiinnekohtia ei näet saada laista, sen esitöistä eikä järjestökäytännöstä siihen, että tämä ratkaisu ei olisi YhdL 35 §:ssä tarkoitettua yhdistyksen asioiden hoitoa. Päätösvalta voi toki tässäkin tulla pidätetyksi joko säännöissä tai yksittäisessä tilanteessa hallitustason yläpuolelle.

Yhdistysrekisteritoimiston käytännössä katsottiin aikaisemman yhdistyslain aikana, että VYhdL 15.1 §:ssä tarkoitettu yhdistyksen suostumus oli olemassa, jos yhdistyksen edustajat olivat liittokokouksessa olleet hyväksymässä erityisen edun murtamista tarkoittavan liiton sääntöjen muuttamisen. Viranomaiselle saattoi riittää se, ettei asiakirjoista eli liiton tai valtuutettujen kokouksen pöytäkirjasta ilmennyt yhdistyksen edustajan tai edustajien vastustaneen sääntömuutosta. Tyhjää äänestäminen ymmärrettiin näin myöntymiseksi kenties siksi, ettei veto-oikeutta ollut tässä tapauksessa käytetty. Sitäkään ei kontrolloitu, olivatko liiton kokouksessa edustettuna olleen yhdistyksen valtuuttamat henkilöt todella osallistuneet päätöksentekoon kysymyksessä olevassa asiassa. Jos yhdistys ei ollut asianomaisessa kokouksessa edustettuna tai jos liittokokousedustajien ei katsottu antaneen suostumustaan sääntömuutokselle, viranomainen vaati selvityksen yhdistyksen toimielimen etu- tai jälkikäteen antamasta hyväksymisestä menettelylle.[138]

---

[138] Viranomaiskäytäntöä selvittivät yhdistyslakikomiteassa toimistopäällikkö Kalevi Sadeluoto ja apulaistoimistopäällikkö Ritva Kapanen. Ks. myös *Naukkarinen* s. 54–56, jossa on keskitytty sen selostamiseen, milloin yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan on saatava jäsenten suostumus sääntömuutoksiin, ei siihen, millaista selvitystä viranomainen asiassa vaatii.

Yhdistysrekisteriviranomaisen tulkinta VYhdL 15.1 §:n ydinsisällöstä eli yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun tunnusmerkistöstä oli herättänyt pitkään närää järjestöelämässä. Sitä ei joko pidetty lakiin perustuvana tai sen arveltiin muuten olevan kohtuuttoman joustamaton järjestötarpeita ajatellen.[139] Siksi on tavallaan ymmärrettävää, että viranomainen omaksui toimivaltajakokysymyksessä edellä hahmotellun hyvinkin joustavan kannan. Se oli sopusoinnussa myös muissa vastaavissa tilanteissa sovelletun keskusjärjestömyönteisen linjauksen kanssa.

Rekisteriviranomaisen kannan pitävyys ei ole tullut testatuksi tuomioistuimissa. Keskusjärjestöjä linjaus on tyydyttänyt, eikä jäsenjärjestöissäkään näy olleen niin suurta tyytymättömyyttä liittokokousedustajien tai valtuutettujen toimintaan, että viranomaisauktoriteettia olisi rohjettu uhmata. Jäsenjärjestöjenkin kannalta on ollut vaivatonta se, ettei liiton päätöksenteon jälkeen ole tarvinnut palata asiaan. Käytännön vakiintuneisuudesta huolimatta viranomaisratkaisuille ei voida antaa tässä asiassa suurempaa oikeuslähdeopillista merkitystä kuin sääntötarkastuksessa omaksutuille ratkaisuille. Siksi on selvitettävä, missä määrin kanta on perusteltavissa legaalinormien, doktriinin ja kenties muiden oikeuslähdeopillisesti huomionarvoisten seikkojen kannalta.

Arvioitaessa liittokokousedustajien tai valtuutettujen mahdollisuutta antaa YhdL 27.3 §:ssä tarkoitettu suostumus eli oikeutta disponoida liiton toimielimen tavoin on lähtökohtana pidettävä legaalinormeista piirtyvää yleistä toimivaltajakoa. Oikeudellisesti relevantteja kiinnekohtia ei ole sen tueksi, että asiaan saatettaisiin soveltaa joitain muita oikeudellisia sääntöjä tai periaatteita. Sellaiseksi ei riittänyt vanhankaan lain aikana pelkkä keskusjärjestötarve. Todettakoon, että tätä asiaa ei ole käsitelty säädösvalmistelun yhteydessä.

Ei ole vain argumentoinnin kannalta kestämätöntä käsitelainopin viljelemistä sanoa, että liittokokous- tai -valtuustoedustajat ovat liiton päätöksentekijöitä. Jäsenyhdistykset eivät voi heitä sitoa, koska lakiin perustuvassa yhdistysoikeudessamme ei ole sallittu sitovaa mandaattia. He eivät voi liioin tehdä asianomaista yhdistystä sitovia päätöksiä. Tilanne olisikin ongelmallinen erityisesti silloin, kun äänestys olisi toimitettu liiton kokouksessa tai valtuustossa suljettuna. Yhdistysoikeudessamme ei ole sijaa sellaiselle konstruktiolle, jossa muun kuin ratkaisevaa äänivaltaa käyttävän puheenjohtajan tulisi suljettua menettelyä käytettäessä ilmaista jälkikäteen, mitä on kan-

---

[139] Ks. *Halila* LM 1987 s. 244–245 ja KHO 1986 I 2.

nattanut. Sellaistakaan sääntöä ei ole, että asian luonteen vuoksi suljettu äänestys ei tulisi kysymykseen.[140]

Jos liittokokousedustajilla on yksilöllinen äänioikeus, heitä ei voida velvoittaa äänestämään erityistä etua koskevassa asiassakaan yhdenmukaisesti. Liittokokousedustajat saavat toki pohtia asiaa etukäteen ja tehdä ryhmäpäätöksiäkin, mutta niiden noudattamiseen ei voida velvoittaa edustajia edes yhdistyksen tai liiton säännöissä. Sama koskee valtuutettuja, joilla on aina yksilöllinen äänioikeus. Vapaan mandaatin periaatteen vuoksi ei liittokokousedustajia tai valtuutettuja ole mahdollista sitoa ryhmäpäätökseen, onpa se saavutettu yksimielisesti tai äänestyksen jälkeen tahi onpa sen velvoittavuuden taustalla millainen järjestely tahansa. Yhdistyksen edustajat voivat äänestää ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan taikka pidättyä äänestyksestä. Äänestyksen perusteella ei ole oikeudellista merkitystä laissa vaaditun suostumuksen saamisessa sen laskemisella, onko enemmistö yhdistyksen edustajista ollut sääntömuutoksen kannalla. Jos toisin olisi, liittokokousedustajat voisivat samalla tavoin kuin yhdistyksen toimielimeen kuuluvat muodostaa yhdistystä sitovan kannan äänestämälläkin.[141]

Esitetyn perusteella liiton tai sen valtuutettujen kokouksessa äänivaltaa käyttävillä on vain mahdollisuus ratkaista, tuleeko sääntömuutoksen taakse riittävää enemmistöä. Merkitystä ei ole sillä, käyttääkö yhdistyksen valitsemana äänivaltaa yksi tai useampi henkilö taikka millä tavoin liittokokousedustajat on ylimalkaan valittu. Vaikka päätös olisi syntynyt liitossa yksimielisesti, niiltä jäsenyhdistyksiltä tarvitaan vielä suostumus sääntömuutokseen, joille vakuutettua erityistä etua sääntömuutos on kaventanut. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos kysymys on YhdL 27.3 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta. Merkitystä ei ole sillä, ovatko yhdistyksen edustajat olleet kenties yksimielisestikin joko sääntömuutoksen puolesta tai sitä vastaan.[142]

---

[140] Ks. *Riitesuo* s. 374–379.

[141] Toimivaltajaon määräytymisen kannalta ei ole merkitystä sillä, millaisin keinoin liiton jäsenyhdistys voi pyrkiä säilyttämään liittokokousedustajien tai valtuutettujen yhtenäisen äänestyskäyttäytymisen. Liittokokous- ja valtuustoryhmät saattavat toimia yhtä kiinteästi kuin kunnanvaltuustoryhmät tai jopa eduskuntaryhmät, vaikkeivat ne ole pysyvästi koolla. Ryhmästä erottaminen tai sen ulkopuolelle jättäminen on käytännössä tehokas keino yhtenäisyyttä tavoiteltaessa. Samaa voidaan sanoa siitä, ettei ryhmäpäätöksestä lipeävää valita uudelleen tehtäväänsä.

[142] Ks. tämänsuuntaisista kannanmäärityksistä, jotka eivät ole perustuneet varsinaiseen asian tutkimiseen, *Halila – Tarasti* s. 371, *Halila* LM 1989 s. 1159 ja *Riitesuo* s. 381. Ks. myös tekstiä tukevasti *Stöber* s. 249.

Yhdistyksen suostumus käy päinsä antaa etu- tai jälkikäteen. Yhdistys voi myös muuttaa epäävää kantaansa sillä tavoin kuin yleensäkin on mahdollista tehdä uusi päätös. Toimivaltajakoa koskevista yleisistä periaatteista seuraa, ettei tässäkään asiassa voida rikkoa esitettyjä sääntöjä delegoimisen tai valtuutuksen konstruktioilla. Tämän mukaisesti ei saateta menetellä niin, että päätösvalta delegoitaisiin esimerkiksi hallituksen puheenjohtajalle tai että liittokokousedustajat taikka joku näistä valtuutettaisiin päättämään siitä.

Vaikka suostumusta ei olisi nimenomaisena annettukaan, yhdistyksen saatetaan passiviteetin myötä katsoa menettäneen oikeutensa reagoida liiton päätöstä vastaan. Mukautuminen liiton ratkaisuun merkinnee yleensä hyväksymistä. Yhdistyksen ei tarvitse reagoida erikseen liiton sääntömuutosta vastaan, jos sen edustaja on hyväksynyt tai edustajat hyväksyneet liiton toimielimissä sääntömuutoksen. Näin ei järjestöjen piirissä ilmeisesti silti arveltu asian olevan ainakaan vanhan lain aikana. Jos toisin olisi, ratkaisuvalta olisikin ainakin jossain määrin liittokokousedustajilla.

IV LUKU

TOIMIVALTAJAKO VAALEISSA

12 § Päätösvallan käyttäjien valikoituminen

A Edustajien valikoituminen yhdistyksen kokoukseen

1. Jäsenet, jäsenten edustajat ja liiton edustajat

YhdL 16–17 §:n mukaan pääsääntöinen päätöksentekomenettely on yhdistyksessä se, että päätösvalta kuuluu jäsenille ja että nämä käyttävät päätösvaltaansa yhdistyksen kokouksessa.[1] Jäsenten osallistuminen päätösvaltansa käyttämiseen ei vaikuta toimivaltajaon kannalta erityisen ongelmalliselta henkilöjäsenyhdistyksissä. Oikeuskysymyksiä liittyy sen sijaan niissäkin runsaasti tässä lähes kokonaan sivuutettaviin aineellisoikeudellisiin seikkoihin, joista on eräitä säännöksiä YhdL 20 §:ssä ja joista Riitesuo on teh-

[1] Yhdistyslakikomitean mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 15 §:ssä on korostettu jäsenten päätösvallan ja kokousmenettelyn ensisijaisuutta hieman toisin sanankääntein kuin lopullisessa laissa, mutta oikeussäännösten sisältö on niissä kuitenkin samanlainen. Ks. KM 1984:1 s. 199–201, vrt. HE 1988:64 s. 35–36.

nyt selkoa kirjassaan »Yhdistyksen kokousmenettely».[2] Toimivaltajakoa koskevia valikoitumisongelmia sisältyy eniten liittomuotoisten yhdistysten päätöksentekoon. Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten edustajat tulevat valituiksi liiton kokoukseen.

Nykyisessä yhdistyslaissa on lähdetty siitä, että päätösvalta kuuluu yhdistyksessä joko jäsenille, valtuutetuille tai (liiton) henkilöjäsenille ja että nämä käyttävät omaa päätösvaltaansa laissa osoitettuja päätöksentekotapoja noudattaen. Aikaisemman lain pääsäännön mukaan yhdistyksen kokouksessa läsnä olevat jäsenet käyttivät *yhdistyksen* päätäntöoikeutta, niin kuin ilmaisu kuului, eivät siis omaansa. Erilaisessa lainkirjoittamisessa on lähinnä kysymys näkökulmaerosta ja semanttisista seikoista. Niiden perusteella ei voida tehdä oikeudellisia päätelmiä. Sinänsä ei ole kuitenkaan merkitystä vailla se, katsotaanko liiton toimielimissä olevien käyttävän jäsenten, tavallisesti jäsenyhdistysten, päätösvaltaa vai pidetäänkö heitä liiton edustajina ja liiton päätösvallan käyttäjinä.[3]

Liiton kokouksen, valtuuston ja hallituksen jäseniä voidaan pitää myös oikeussääntöjen eikä vain käsitteiden tasolla liiton edustajina eikä ainakaan yksinomaan sellaisina jäsenten edustajina, joiden toimiin jäsenet voivat vaikuttaa oikeudellisesti sitovalla tavalla. Tämän kanssa on sopusoinnussa se, että liitto voi tietyissä rajoissa määrätä säännöissään ja muullakin tavalla sen toimielinten valintaa koskevasta toimivaltajaosta jäsentensä tasolla. Yhdistysautonomiankin vuoksi mistä tahansa asiasta määräämiseen ei liiton sääntöjen taso kuitenkaan riitä.[4]

---

[2] Riitesuon kokousmenettelytutkimus on seikkaperäisyytensä vuoksi tärkeä lähde esillä olevassa tutkimuksessa, vaikkei siinä olekaan pidetty silmällä toimivaltajakokysymyksiä. Riitesuon julkaisussa on skandinaaviseen ja saksalaiseen kirjallisuuteen tarpeellisin osin tukeutuvalla tavalla käsitelty äänivaltaa ja läsnäoloa yhdistyksen kokouksessa. Sen varaan voidaan rakentaa myös toimivaltajakotutkimusta. Ks. *Riitesuo* s. 27–29.

[3] Aikaisemman lain terminologiaan ja yhteisöoikeudelliseen ajattelutapaan luontuu hyvin se, että Merikosken ja Kurkelan VYhdL 12.1 §:ään perustuvan luonnehdinnan mukaan yhdistyksen kokous käyttää yhdistyksen päätäntöoikeutta, ellei sen käyttämisestä ole säännöissä toisin järjestetty. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 63. Vanhassa laissahan kokous oli paitsi foorumi myös orgaani. Ks. muutoksesta KM 1984:1 s. 102. Nimenomaisesti ei kirjallisuudessa ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota siihen, kenen päätösoikeutta yhdistyksissä on käytetty.

[4] Eräiden liittojen säännöissä on määrätty, että päätös esityksestä ylimääräisen liittokokouksen koollekutsumisesta on tehtävä piirijärjestön kokouksessa. Vastaava sääntömääräys voi kuitenkin puuttua piirijärjestön säännöistä. Pelkästään liiton säännöissä oleva disponointi ei ole yhdistysautonomian vuoksi tehokas. Ks. *Halila – Tarasti* s. 313–314 ja *Riitesuo* s. 5–6 ja 149.

2. Jäsenten läsnäolo-oikeudesta

Jäsenen läsnäolo-oikeudesta yhdistyksen kokouksissa ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. YhdL 17 §:ssä puhutaan tosin jäsenen päätösoikeudesta ja YhdL 25 §:ssä äänioikeuden epäämisestä. Käsitteellisellä tasolla voitaisiin tämän perusteella katsoa, että laissa on sisällytetty päätöksentekoon muutakin kuin äänioikeus mutta että vain äänioikeuden epäämisestä on otettu lakiin säännöksiä.[5] Olennaista kuitenkin on, että jäsenten läsnäolo-oikeuden yhdistyksen kokouksissa on katsottu perustuvan jäsenten yhdenvertaisuuteen.[6] Tämän mukaisesti se kuuluu sellaisillekin jäsenille, joilta puuttuu äänioikeus.

Läsnäolo-oikeus on rinnastettu kirjallisuudessa äänioikeuteen ns. jäsenten perusoikeutena. Siksi siitä on katsottu olevan mahdollista määrätä vain yhdistyksen säännöissä.[7] Yhdistyksissä on tavallisimmin kannattajajäsenilläkin läsnäolo-oikeus, vaikkeivat nämä olisi kiinnostuneita sen käyttämisestä. Säännöissä se voidaan kuitenkin poistaa näiden suostumusta hankkimatta.[8] Miltä tahansa jäseneltä läsnäolo-oikeuskin saatetaan poistaa jäsenvelvollisuuksien laiminlyömisen vuoksi kurinpitotoimin, jos tästä on määrätty säännöissä.[9]

> Kirjallisuudessa ei ole paneuduttu siihen, voisiko läsnäolo-oikeus olla sellainen jäsenoikeus, jota ei ilman suostumusta voitaisi poistaa jäseneltä sääntömuutoksin. Jäsenelle vakuutetusta erityisestä edusta ei ole kysymys, kun läsnäolo-oikeus ei voi olla porrastuksen kohteena tai tulla myönnetyksi tietyn syyn vuoksi vain joillekin jäsenille. Sehän on oikeus, joka kuuluu niille, joilta sitä ei ole evätty. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisuissa ei ole rinnastettu läsnäolo-oikeutta YhdL 27.3 §:n kontekstissa määriteltyyn jäsenen äänimäärään,

---

[5] Yhdistyslain esitöissä ei ole käsitelty läsnäolo-oikeutta yhdistyksen kokouksessa. Niinpä yhdistyksen kokousta koskevan YhdL 20 §:n osalta hallituksen esityksessä puhutaan lähinnä kokouksen saamisesta koolle ja äänioikeutta sääntelevän 25 §:n yhteydessä siitä, millainen äänioikeus voi olla eri jäsenillä. Ks. HE 1988:64 s. 38–39 ja 42–43. Sääntelyn ulkopuolelle paljolti jätettyjen kokousmenettelykysymysten osalta on pyritty välttämään oikeustilaan vaikuttamista pelkkien perustelujen myötä.

[6] Ks. *Riitesuo* s. 19–21, jossa rakennetaan yleisiä oppeja jäsenten ns. perusoikeuksien varaan. Perustana on YhdL 33.2 §:ään perustuva doktriini. Ks. *Halila – Tarasti* s. 375–378.

[7] Ks. *Riitesuo* s. 27–28 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Vrt. *Sauter – Schweyer* s. 135–136, jossa läsnäolo-oikeutta pidetään ehdottomana jäsenoikeutena.

[8] Ks. *Halila – Tarasti* s. 277 ja *Riitesuo* s. 28–29 ja niissä mainittuja lähteitä.

[9] Ks. *Halila – Tarasti* s. 199 ja *Riitesuo* s. 29–30.

vaan asiasta on voitu viranomaisen mielestä disponoida tavallisin sääntömuutoksin. Läsnäolo-oikeudelle ns. perusoikeutena ei ole annettu yhdistysoikeuden yleisissä opeissa niin vahvaa sijaa, että sen poistamiseen tulisi vaatia ilman legaalinormien suoranaista tukea asianomaisten suostumus.[10]

Suomessa on yhdistyksiä, joissa kaikilla jäsenillä ei ole yhdistyksen kokouksessa läsnäolo-oikeutta, vaikka asiasta ei ole määrätty suoranaisesti säännöissä. Toimivaltajaon kannalta merkityksellisiä seikkoja voidaan tarkastella nykyisen TT:n (aikaisemmin STK) sääntöjen ja menettelyn valossa. TT:n jäseniä ovat teollisuutta ja sen lähialoja edustavat toimialaliitot, joita kutsutaan säännöissä jäsenliitoiksi, sekä yksityisiksi jäseniksi säännöissä kutsutut jäsenliittojen jäsenet, yritykset.

TT:n sääntöjen mukaan jäsenet käyttävät päätösvaltaansa edustajistossa, johon jäsenliitot voivat valita säännöissä olevan asteikon perusteella määräytyvän määrän edustajiaan. Edustajistoon valittuja kutsutaan säännöissä edustajiston jäseniksi. Tähän ei sinänsä ole estettä. Sananvalinnan myötä tosin piirtyy esiin vaikutelma yhdistyksen valtuutetuista ja valtuutettujen kokouksesta eli YhdL 18 §:ssä säännellyistä asioista. Kysymys on kuitenkin yhdistyksen kokouksesta, jonka äänivaltaisia edustajia ei ole totuttu kutsumaan toimielimen jäseniksi aikaisemmankaan lain aikana.

TT:n sääntöjen mukaan kutsu edustajiston kokouksiin toimitetaan tietyllä tavalla jäsenliitoille ja edustajistoon valituille. Jäsenyrityksille kutsuja ei toimiteta, eikä näille ole myönnetty läsnäolo-oikeutta. Sitä ei ole säännöissä evättykään. Tämän perusteella saatetaan kysyä, onko läsnäolo-oikeuden epäämiseen riittävä peruste se, että säännöissä ei puhuta mitään muiden kuin äänivaltaisten edustajien kutsumisesta kokouksiin.

Ajatuksena on TT:ssä voinut olla se, että kun äänioikeus on vain jäsenliittojen edustajilla, jäsenyritysten osallistumisella pelkästään läsnäolo-oikeutettuina yhdistyksen kokouksiin ei ole tosiasiallista merkitystä. Näkökulmana on ehkä ollut sekin, että jäsenyritysten toimintafoorumina ovat jäsenliittojen kokoukset. Yritysten suoralla jäsensuhteella on ollut TT:ssä (ja STK:ssa) ensisijaisesti kaksi syytä: yritykset voidaan erottaa suoraan työnantajaorganisaatiosta, ja niihin on mahdollista kohdistaa sääntömääräisiä kurinpitotoimia. Läsnäolo-oikeuden myöntäminen STK:n edustajiston kokouksiin on vaikuttanut järjestöpoliittisestikin tarpeettomalta.

Jäsenyyden funktio ei tietenkään vaikuta sellaisenaan siihen, millaisia jäsenoikeuksia on yhdistyksen jäsenellä. Silläkään ei ole merkitystä, että jä-

[10] Ks. ns. jäsenten perusoikeuksista *Riitesuo* s. 19–21.

senet voivat olla välittämättä jäsenoikeuksistaan. Olennaista on tämän tutkimuksen kannalta se, millä tavoin asiasta on mahdollista disponoida. Yhdistyksissä toisin kuin yhtiöissä läsnäolo-oikeuskin saatetaan poistaa säännöissä.[11] TT:n tapauksessa voidaan säännöistä katsoa ilmenevän välillisesti joskaan ei selkeästi, ettei yritysjäsenillä ole läsnäolo-oikeuttakaan.

3. Äänioikeuden perusteet

YhdL 25.1 §:n perusteella jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, jollei säännöissä ole toisin määrätty. Yhdistyksen kaikilla jäsenillä ei siis tarvitse olla äänioikeutta.[12] Kolmen äänivaltaisen jäsenen on kuitenkin allekirjoitettava perustamiskirja. Jos liittomuotoisessa yhdistyksessä on tarkoitus antaa äänioikeus vain jäsenyhdistyksille ja jos niitä ei vielä ole saatu perustetuksi ja rekisteröidyksi, liiton perustamiseen ei riitä kenties väliaikaiseen hallitukseen kaavailtujen ja jäseniksikään tulevien yksityisten henkilöiden allekirjoitus perustamiskirjassa.

> Esitettyä sääntöä ja sen voimassaoloa jo aikaisemman yhdistyslain aikana kuvaa yhdistysrekisteritoimiston hylkäyspäätös n:o 161/1931: »... ja kun oheen liitettyjä perustamiskirjoja ei ole varustettu vähintään kolmen jäsenyhtymän puolesta annetulla allekirjoituksella, vaikka henkilöjäsenet, mikäli sääntöjen 12 §:stä käy ilmi, eivät ole yhdistyksen täysivaltaisia jäseniä, vaan on heillä kokouksessa ainoastaan puheoikeus ...».[13]

4. Äänioikeuden epääminen

Yhdistyksen jäsenellä, joka ei ole yksikään kolmesta (vähimmäis)perustajajäsenestä, ei tarvitse olla äänioikeutta. Eroa ei tässä suhteessa tehdä eri jäsentyyppien, yksityisten henkilöiden, erilaisten yhteisöjen ja säätiöiden kesken. Yhdistysrekisteriin voidaan ja pitääkin merkitä säännöt, joiden mukaan äänioikeutta ei ole joillakin liiton jäsenyhdistyksillä. Tätä ei estä yhdistyslaissa omaksuttu kansanvaltaisuusideaalikaan; sitä ei ole edellytetty, että kaikkien liiton henkilöjäsenten olisi voitava päästä jäsenyhdistysten

[11] Ks. *Huttunen* 1984 s. 16–17.
[12] Ks. *Riitesuo* s. 44 ja 53 ss. ja *Halila – Tarasti* s. 276–277.
[13] Ks. ratkaisun johdosta *Merikoski* 1935 s. 165–166.

liittokokousedustuksen välityksellä osallistumaan päätöksentekoon liitossa. Riittävää on se, että asiasta on määrätty yksiselitteisesti liiton säännöissä.[14]

Äänioikeuden epäämisen on perustuttava suoraan liiton sääntöihin, olkoonpa kysymys äänivallasta liiton kokouksissa tai muista tilanteista. Liiton toimielimellä ei näin saata olla harkintavaltaa, jota ei olisi määritelty selkeästi säännöissä. Säännöissä voitaneen silti antaa yhdistyksen kokoukselle harkintavalta. Säännöt on näet mahdollista kirjoittaa niin, että äänioikeus *voidaan* evätä maksuvelvollisuutensa laiminlyöneiltä. Tässä tapauksessa äänioikeutta ei ole *pakko* evätä.[15] Sääntötulkinta siitä, kummasta tilanteesta on kysymys, ei kuitenkaan kuulu asiassa kokouksessa edustettuina oleville vaan puheenjohtajalle. Harkintavaltaa ei saateta delegoida yhdistyksen hallitukselle siinä, käytetäänkö äänioikeuden epäämismahdollisuutta. Asetelma on

[14] Perusnormi on YhdL 25.1 §:ssä. Sen mukaan jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Yhdistyslakikomitean lakiehdotuksen 19.1 §:ssä ehdotettiin puolestaan seuraavaa: »Jollei säännöissä ole toisin määrätty, jokaisella yhdistyksen päätäntävallan käyttöön osallistuvalla on yksi ääni, eikä yksityisen henkilön äänioikeutta voi asiamies käyttää». Ks. KM 1984:1 s. 219–220. Tästäkin ilmenee suoraan ja kenties havainnollisemmin kuin lopullisesta säädöstekstistä, että jäsenen äänimäärä saatetaan määrätä säännöissä nollaksi. Yhdistyksessä voi näin olla äänioikeudettomia jäseniä. Tätä seikkaa ei mainittu erikseen lain esitöissä. Asia ei voinut olla ongelmallinen aikaisemmankaan lain mukaan. Jäsenelle vakuutetun erityisen edun poistaminen äänimäärämuutosten ja äänimäärän nollaamisen osalta oli sen sijaan hyvinkin akuutti kysymys. Yhdistysoikeudessa ei näin ole nähty periaatteellista ongelmaa siinä, että jäsenyys ei ilman muuta tuota äänioikeutta. Yhtiöoikeudessahan tilanne on ollut toinen. Ks. *Halila – Tarasti* s. 280, jossa tarkastellaan asiaan liittyviä reunaehtoja, *Riitesuo* s. 44 ja *Merikoski – Kurkela* s. 69. Sääntö on sama myös Saksan lainopissa, josta vaikutus on saattanut ulottua Suomeenkin. Ks. *Sauter – Schweyer* s. 136–137 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 121.

[15] Ks. *Riitesuo* s. 59–64 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Halila – Tarasti* s. 288–289. Viimeksi mainitussa on katsottu, ettei äänioikeuden epääminen ole YhdL 25.2 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa automaatio vaan että asiasta on päätettävä erikseen. Vaikkei säädöstekstistä eikä sen esitöistä saakaan tukea tilanne-erittelylle, yhdistysten säännöissä on voitu määrätä äänioikeuden epäämisestä kahdella tavalla. Äänioikeus evätään »suoraan» maksuvelvollisuuden tai ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyöneiltä. Äänioikeuden puuttuminen täytyy kuitenkin todeta kokouksessa tai kokoukselle itselleen on annettava oikeus harkita asiaa ja ratkaista se. Ensiksi mainitussa tilanteessa päätösvalta kuuluu kokouspuheenjohtajalle siinä missä laillisuus- ja sääntötulkinta-asiat yleensäkin. Jälkimmäisessä päätösvalta kuuluu kokouksessa saapuvilla oleville jäsenille, myös niille, joiden äänioikeus saattaa tulla päätöksen jälkeen evätyksi. Kyseistä käytännön tarpeista johtuvaa väljää sääntödisponointia voidaan pitää sallittuna. YhdL 25.2 §:n kannalta ei sen sijaan olisi hyväksyttävää se, että hallitukselle olisi mahdollista delegoida asiassa ratkaisuvalta. Äänioikeudesta päättäminen on joko sääntöasia tai poikkeustapauksessa säännöissä kokoukselle itselleen ratkaistavaksi annettu asia.

sama sen määrittämisessä kokoustilanteessa, kuinka monta ääntä jäsenillä on kokouksessa käytettävissään. Sekin on syytä mainita, että jäsen joutuu tyytymään kokouksessa yhteen ääneen, ellei kykene osoittamaan oikeuttaan sääntöjen mahdollistamaan korkeampaan äänimäärään.[16]

Jäsenen äänioikeudettomuus ei ole ristiriidassa jäsenten yhdenvertaisuuden kanssa, onpa kysymys jäsenyhdistyksestä tai muusta jäsenestä.[17] Yhdenvertaisuudesta voidaan luopua, niin kuin YhdL 33 §:stä ilmenee. Yhdistyksen perustamiseen osallistuneen jäsenen voidaan ajatella luopuneen nimenomaisesti äänioikeuden osalta yhdenvertaisuudestaan, mikäli hänelle ei sääntöjen mukaan kuulu äänioikeutta. Luopuminen on fiktiivisempää vasta myöhemmin jäseneksi tulevien osalta, vaikka näillä olisi ollut mahdollisuus tutustua sääntöihin perustuvaan äänioikeuden puuttumiseen. Olennaista on, ettei YhdL 25 §:ssä ole asetettu jäsenen suostumusta edellytykseksi äänioikeuden puuttumiselle.

YhdL 27.3 §:n mukaan voidaan jäsenen suostumuksettakin muuttaa hänen äänimääräänsä, mikäli sääntömuutos toteutetaan kolmen neljäsosan äänitenenemmistöllä. Aikaisemmin voitiin VYhdL 13.2 ja 15.1 §:stä ilmenevällä tavalla vain jäsenen suostumuksella heikentää jäsenen äänimäärää tai poistaa tämän äänioikeus.[18] Kun jäsenellä ei YhdL 25.1 §:n mukaan tarvitse olla äänioikeutta, äänioikeus voidaan yleisesti ottaen evätä jäsenen suostumusta hankkimatta, kunhan sääntömuutokseen saadaan laissa säädetty enemmistö.[19] Yhdistysrekisteritoimistossa ei ole hyväksytty tällaisia sääntömuutoksia, ellei äänioikeuden menettämiseen ole saatu jäseniltä suostumusta. Järjestelyä

---

[16] Ks. *Riitesuo* s. 53.

[17] Ks. asiasta yhdenvertaisuuden kannalta *Toiviainen* 1982 s. 112–113.

[18] Ks. esim. *Halila* LM 1989 s. 471–474.

[19] YhdL 27.3 §:n mukaan mm. jäsenen äänimäärää koskeva jäsenelle vakuutettu erityinen etu voidaan murtaa määräenemmistöin tehtävin päätöksin. Tavallisin soveltamistilanne koskee ns. asteikkomuutosta. Ei laissa eikä sen esitöissä ole kuitenkaan suljettu pois sitä, että YhdL 25.1 §:ssä mahdollistettu nollaäänisyyskin voisi toteutua kyseisen sääntömuutoksen myötä. YhdL 27.3 §:ssä tarkoitetuissa maksuvelvollisuutta ja toimielimen kokoonpanoa koskevissa sääntömuutoksissa on niin ikään usein kyse juuri »totaalimuutoksista», koko oikeuden poistamisesta tai velvollisuuden asettamisesta. YhdL 27.3 §:ssä tarkoitettu äänimäärä voi näin olla myös nolla.

Laissa ei ole vaadittu, että nollaäänisyys saattaisi koskea vain ns. kannattajajäseniä. Erityisen edun murtamista koskeva lainkohta on kirjoitettu tarkoituksellisesti laajaksi, jotta järjestöelämän stagnaatiota voitaisiin estää. Nollaäänisyys ei voi tulla kysymykseen missä tahansa tilanteessa. Erityisesti OikTL 36 § asettaa tässä suhteessa rajoja sääntödisponoinnille. Ks. nykysääntelyn yleistavoitteista KM 1984:1 s. 109–111 ja 246–248 ja HE 1988:64 s. 12.

on ehkä pidetty yhdistyslain hengen vastaisena. Viranomaisen kantaa ei voida dokumentoida, kun yhtään hylkäyspäätöstä ei ole tehty.[20]

Jäsenen äänimäärän porrastaminen saattaa johtaa sääntöjen kohtuullistamiseen OikTL 36 §:n perusteella. Kohtuuttomia voivat olla säännöt, joissa on tasa-asteikkokin, jos esimerkiksi henkilöjäsenten vaikutusmahdollisuudet liiton kokouksessa riippuvat olennaisesti siitä, mihin jäsenyhdistyksiin he kuuluvat. Erityisen syyn kohtuullistamiseen voi antaa se, että jäsenyhdistys on kokonaan vailla äänioikeutta. Eroa ei sinänsä ole sillä, ovatko kyseessä alkuperäiset vai muutetut säännöt. Nykyisin avautuva mahdollisuus tehdä jyrkkääkin järjestöpolitiikkaa kolmen neljäsosan enemmistöllä antaa tosin aiheen tarkata varsinkin sellaisia muutettuja sääntöjä, joissa joidenkin jäsenyhdistysten äänioikeus on evätty. Kohtuullistamismahdollisuutta(kin) on syytä arvioida sellaisissa liittorakenteissa, joissa äänioikeus on evätty joiltain jäsenyhdistyksiltä. Toki kohtuullistaminen voi koskea myös henkilöjäseniltä evättyä äänioikeutta.[21]

TT:ssä on hyväksyttävää, että äänioikeus on vain liittojen edustajilla. Yksityisten jäsenten kannanhan voidaan sanoa kanavoituvan jäsenliittojen

[20] 30.12.1991 tekemällään päätöksellä yhdistysrekisteritoimisto ei hyväksynyt Kuorma-autoliiton liittokokouksessa 30.11.1991 päätettyä sääntömuutosta, siltä osin kuin kysymys oli paikallisyhdistysten äänimäärän nollaamisesta. Tarkoituksena oli, että jäsenyritysten äänioikeutta käytettäisiin lääninyhdistysten (piirijärjestöjen) kautta. Paikallisyhdistykset kuuluvat liitossa jäseninä lääninyhdistyksiin. Keväällä 1991 ennakkotarkastuskeskusteluissa oli puolestaan käynyt ilmi, ettei kokoomuspuolueen sääntömuutosta olisi hyväksytty sellaisessa muodossa, jossa piirijärjestöjen äänioikeus olisi poistettu. Henkilöjäsenten äänivallan käyttämisessä kysymys olisi ollut vain siitä, että yksi välillinen porras olisi poistunut. Ainakaan näissä tapauksissa sääntömuutoksen hylkääminen ei vaikuta perustellulta. Yhdistysrekisterin kanta merkitsisi siihen sisältyvän logiikan mukaan sitä, että liitossa, jossa siirrytään esim. valtuutettuja valittaessa liittoäänestykseen, tulisi jättää jäsenjärjestöille yksi ääni. Tätä ei ole kuitenkaan vaadittu.

[21] Kirjallisuudessa on korostettu sitä, että olojen muuttuminen on tavallisin aihe osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen määräyksen kohtuullistamiselle. Ks. *Koski – af Schultén* I s. 39 ss. ja 448, *Kyläkallio* 1987 s. 101 ja 258 ja *Sarvilinna* LM 1991 s. 1322–1323. Tämä on ymmärrettävää, kun suoraan säädöstekstissäkin mainitaan olosuhteiden muuttuminen yhtenä sovittelukriteerinä ja kun se soveltuu sellaisenaan yhteisöoikeuteen. Äänimäärän osalta se ei kuitenkaan ole ainoa sovittelukriteeri yhdistyksissä. Perusteeksi voidaan mainita sekin, ettei erityisen edun murtamista ole sidottu olojen muuttumiseen. Ks. *Halila* LM 1989 s. 1156–1158. Myös yhdistysoikeuden kannalta voidaan pitää huomionarvoisena KKO:n ratkaisua 1990:171, jossa sähkövoiman hintaa osakkaille koskevaa yhtiöjärjestyksen määräystä pidettiin soviteltavissa olevana olojen muuttumisen perusteella, vaikkei kohtuullistamiseen ryhdyttykään. Yhdistysten sääntöjen sovittelukriteerinä on voitu mainita sääntöjen kohtuullisuus ja tasapuolisuus kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta. Ks. *Halila – Tarasti* s. 92. Se soveltuu hyvin nollaäänisyydenkin arviointiin.

kautta.[22] Jos yhdistyksessä on jäseninä sekä yhdistyksiä että yksityisiä henkilöitä, kohtuuttomuutta ei ole yleensä siinä, että vain toisella näistä on äänioikeus. Organisaatio on sitä paitsi tällaisissa yhdistyksissä usein sellainen, että suoraan jäseninä olevat voivat tulla jäseniksi myös jäsenyhdistyksiin.[23]

Moniportaisessa liitossa on hyväksyttävää, ettei kaikilla liittoon suoraankaan kuuluvilla jäsenjärjestötasoilla ole äänioikeutta. Niinpä jos puolueessa ovat jäsenjärjestöinä sekä piirit että perusjärjestöt, on hyväksyttävää, että äänioikeus on vain jommallakummalla jäsenjärjestöryhmällä. Kaikilla henkilöjäsenillä on kuitenkin ollut kummassakin tapauksessa mahdollisuus vaikuttaa liittokokouskokoonpanoon.[24] Jos henkilöjäsenet voivat kuulua liittoon usean portaan kautta, saattaa olla tarkoituksenmukaista, että äänioikeus on vain osalla jäsenjärjestöjä. Niinpä esimerkiksi Tehy:ssä ovat äänioikeutettuja jäsenyhdistyksiä olleet vain sen omat ammattiosastot, eivät ammattialakohtaiset »vanhat» yhdistykset, joihin henkilöjäsenet myös voivat kuulua.[25] Jos sen sijaan esim. puolueeseen on mahdollista kuulua vain yhden portaan kautta eli olemalla jäsenenä puolueen omissa perusjärjestöissä tai valtakunnallisten naisten tai nuorten liittojen jäsenjärjestöissä, ei tuntuisi hyväksyttävältä, että valtakunnallisilla liitoilla tai niiden jäsenjärjestöillä ei olisi äänioikeutta.

Ystävyysseuroissa voi olla jäseninä »omien» henkilöjäsenyhdistysten ja niistä koostuvien piirien ohella »ulkopuolisia» yhdistyksiä, jotka ovat funk-

---

[22] Ks. äänivallan käyttämisen syntyvaiheista STK:ssa *Mansner* I s. 66 ja 131.

[23] Esimerkkinä voidaan mainita Rakennusteollisuuden Keskusliitto.

[24] Ks. *Halila* 1991 s. 15–16 ja 70–72. Puolueissa on voinut vallita sellainen ajatustottumus, jonka mukaan suoraan jäsenyyteen liittyy aina äänioikeus, välilliseen jäsenyyteen taas ei milloinkaan. Näin ei kuitenkaan tarvinnut olla edes aikaisemman lain aikana.

[25] Tehyn sääntöjen mukaan sen yhteistyöjäsenjärjestöjen säännöissä on määrättävä, että yhteistyöjäseninä toimivien järjestöjen jäseninä olevien palkansaajien on kuuluttava Tehyn ammattiosastoon. Tähän ei olekaan estettä, mutta järjestely ei voi olla taannehtiva. Yhteistyöjäsenjärjestöjen jäseniksi ennen Tehyn perustamista tulleita ei voida velvoittaa liittymään Tehyn ammattiosastoihin. Jos yhteistyöjäsenillä olisi äänioikeus, liittokokousedustajien valintaan voisivat osallistua näissä yhdistyksissä myös ne yksityiset jäsenet, jotka eivät kuulu (myös) Tehyn ammattiosastoihin eivätkä osallistu Tehylle menevän jäsenmaksun maksamiseen. Järjestöpoliittisesti saattaa olla järkevää, että äänioikeus on liittokokousedustajien valinnassa vain niillä, joilla on jäsenmaksuvelvollisuuskin. Siksi ei nämä oikeudet ja velvollisuudet kytkevään sääntödisponointiin ole yleisesti ottaen aihetta soveltaa OikTL 36 §:ää. Äänioikeus voidaan kuitenkin antaa myös niille jäsenyhdistyksille, joihin ei kohdistu maksuvelvollisuutta.

tionaalisesti kannattajajäseniä. Kohtuullistamiskriteerinä huomionarvoista yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusideaalia ajatellen voidaan hyväksyttävänä pitää sitä, että »omilla» jäsenjärjestöillä on tuntuvasti enemmän ääniä kuin kannattajajäseniksi luonnehdittavilla yhdistyksillä tai että viimeksi mainituilta viedään äänioikeus kokonaan. Legitiiminä voidaan pitää sitä, että liittokokousedustajien valintaan voivat vaikuttaa eniten ainakin välillisesti ne henkilöjäsenet, jotka ovat itse liittyneet asianomaiseen järjestökokonaisuuteen ja osallistuvat kentän tasolla sen toiminnan rakentumiseen.[26]

SKDL:ssä perus- ja kunnallisjärjestöt eivät ole lähettäneet edustajia liittokokoukseen. SKDL:ssä on vanhan lain aikana tavoiteltu VYhdL 12.3 §:n mukaista liittoäänestystä. Sen toimittamista ei sinänsä estänyt se, että kaikilla tasoilla ei ollut äänioikeutta.[27] TUL:n liittokokouksiin ovat valinneet äänivaltaisia edustajia vain piirit, vaikka myös piirien jäsenseurat ovat TUL:n jäsenyhdistyksiä. Tähän ei ole ollut lakiin perustuvaa estettä. SVUL:ssä ovat jäseninä valtakunnalliset lajiliitot ja SVUL:n »omat» piirijärjestöt, joissa kummissakin ovat jäseninä urheiluseurat, sekä muutamat muut valtakunnalliset urheilujärjestöt. Kaikilla niillä on äänioikeus tietyn porrastuksen mukaisesti.[28] OikTL 36 §:nkin kannalta olisi hyväksyttävää, että äänioikeus olisi vain joko piireillä tai lajiliitoilla, kun pääosa seuroista on jäsenyyssuhteessa keskusjärjestöön kumpaakin kautta.

5. Ehdon asettaminen aineelliselle äänioikeudelle

Suomessa on yhdistyksiä, joiden sääntöjen mukaan oikeus saada äänivaltainen edustaja yhdistyksen kokoukseen on vain niillä jäsenyhdistyksillä, joilla on tietty määrä omia jäseniä. »Ensimmäiseen» äänivaltaiseen edustajaan tai ääneen on tarvittu esimerkiksi 50 omaa jäsentä, ja tätä korkeammasta jäsenmäärästä on tullut lisä-ääniä tai lisää edustajia. YhdL 25 §:n va-

[26] Toisinaan on jokaisella kannattajajäsenen asemassa olevalla yhteisöjäsenellä koosta riippumatta yksi ääni. Näin on määrätty mm. Suomen Matkailuliiton säännöissä. Tämä soveltuu hyvin järjestön funktioon eikä anna aihetta sääntöjen sovitteluun.

[27] Aikaisempaan lakiin perustuvassa dogmatiikassa ei ollut eritelty sitä, tuliko liiton kaikilla jäsenyhdistyksillä eli käytännössä niiden jäsenillä olla VYhdL 12.3 §:n mukaisessa liittoäänestyksessä äänioikeus. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 65, *Saraviita* LM 1977 s. 802–804 ja *Toiviainen* 1982 s. 84–85, joissa ei ole aivan suoraan sanottu, että jokaisen jäsenyhdistyksen jäsenillä tuli olla äänioikeus, vaikka tämä vaikutelma saattaa lukijalle syntyäkin.

[28] Ks. *Arponen* s. 192–194.

lossa tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, eikä se ollut sellainen aikaisemmankaan lain aikana.[29]

Jäsenellä joko on äänioikeus tai ei ole sitä, jos hän ei ole syyllistynyt velvollisuuksiensa laiminlyöntiin kuten maksuvelvollisuuden täyttämättä jättämiseen tai ennakkoilmoittautumisen tekemättä jättämiseen. Se ei saa riippua kulloisestakin tilanteesta eikä olosuhteiden muuttumisesta. Tämän vuoksi merkitystä ei ole sillä, onko jäsen antanut suostumuksensa sille, että on jäänyt tai voinut jäädä kyseisissä tilanteissa vaille äänioikeutta. Kysymys ei ole YhdL 27.3 ja 33 §:n soveltamisesta vaan tältä osin säännöksiltään ehdottomasta YhdL 25 §:stä.

> Kysymys aineelliselle äänioikeudelle asetettavissa olevista ehdoista valaisee sitä, miten yhdistyksissä voidaan saavuttaa monia järjestöpoliittisia tavoitteita oikeudellisesti pätevällä tavalla, kunhan säännöt kirjoitetaan tavoitetta vastaavasti. Säännöissä voidaan määrätä, että liittoon voi kuulua vain jäsenyhdistyksiä, joissa on esimerkiksi vähintään sata jäsentä. Jäsenmäärältään pienempiä yhdistyksiä ei ole tällöin mahdollista ottaa jäseneksi. Jos jäsenyhdistyksen jäsenmäärä putoaa alle asetetun rajan, yhdistys on joko YhdL 14 §:n 3 kohdan perusteella erotettava tai sillä on oltava yhä vähintään yksi ääni tai edustaja liittokokouksessa. Säännöissä voidaan määrätä myös siitä, että asetetun rajan alapuolelle jääneet voivat hakea kannattajajäsenen statusta. Kannattajajäsenellähän ei tarvitse olla äänioikeutta. Sellainenkin ehto voidaan jäsenyydelle asettaa, että jäsenyys syntyy vasta, kun jäsenmaksu on maksettu.[30] Tiivistetysti saatetaan sanoa, että jäsenyydelle voidaan määrätä ehtoja, aineelliselle äänioikeudelle ei.[31]

6. Yhteinen liittokokousedustaja KTV-mallissa

Liitoissa ei ole välttämätöntä, että jokaisella jäsenyhdistyksellä on yksinään liittokokouksessa yksi ääni tai edustaja. Pienimmistä jäsenyhdistyksistä voidaan muodostaa erillisiä vaalipiirejä, joissa yhdistykset valitsevat yhteisen edustajansa liittokokoukseen. Tällaisia vaalipiirejä voi olla yksi tai

---

[29] Ks. *Tarastin* yhdistyslakikomitealle laatiman, 15.5.1980 päivätyn muistion »Enemmistö- ja suhteellinen vaalijärjestelmä yhdistyksissä II» s. 20–21. Siinä selvitetään Suomen Urheiluliiton liittokokouksen edustajien valikoitumistapaa. SUL:n liittokokouksessa jokaisella vähintään satajäsenisellä seuralla on yksi ääni ja lisäksi kyseisen kauden toiminnan perusteella laaditun ns. seuraluokituksen mukaisesti jokaista täyttä kymmentä luokittelupistettä kohden yksi ääni.

[30] Ks. asian johdosta *Halila* 1988 A s. 77–78.

[31] Ks. aineellisen äänioikeuden määrittelystä yhdistysoikeudessa *Riitesuo* s. 53–54.

useampia. Järjestely voi olla esimerkiksi sellainen, että kunkin piirijärjestön alueella saa vähintään satajäseninen jäsenyhdistys ainakin yhden »oman» liittokokousedustajan ja tätä pienemmät jäsenyhdistykset valitsevat niiden yhteistä jäsenmäärää vastaavan määrän »yhteisiä» liittokokousedustajia. Yhteiset vaalipiirit muodostetaan vain niitä jäsenyhdistyksiä varten, jotka eivät yksin yllä liittokokousedustukseen. Kaikkia paikkoja tai tuntuvaa osaa paikoista ei ole kuitenkaan mahdollista täyttää tällä tavoin. Liitoissa tulisi järjestää liittoäänestys liittokokousedustajien valintaa varten, mikäli yhdistysten liittokokousedustajia ei yleisesti ottaen haluta valita jäsenyhdistyksissä.

> Suomen jäsenmäärältään suurin ammattiliitto KTV on merkittävin yhdistys, jossa on omaksuttu kuvailtu järjestely. KTV:n sääntöjen mukaan niillä jäsenyhdistyksillä, joiden jäsenmäärä on alle 150, on oikeus liittotoimikunnan (hallituksen) vahvistaman vaalirenkaan sisällä valita toimialoittain jäsenyhdistysten asettamista ehdokkaista yhteinen edustaja kutakin asianomaista toimialaa edustavien jäsenyhdistysten yhteen lasketun jäsenmäärän alkavaa 300 jäsentä kohti sekä yhtä monta varaedustajaa. Vaalia varten liittotoimikunta jakaa jäsenyhdistykset maantieteellisten perusteiden mukaan vaalirenkaisiin sekä näiden sisällä eri toimialoihin siten, että liiton eri toimialat sekä ruotsinkieliset ja eri kunnissa toimivat jäsenyhdistykset tulevat erikseen edustetuiksi.

KTV-malli on vaalitapana asianmukainen, kun kaikki jäsenyhdistykset voivat osallistua liittokokousedustajien valintaan. Laissa ei ole vaadittu, että liittokokousedustajat olisivat vain tietyn jäsenen valitsemia. Niin ei asian laita voi yleensä olla silloin, kun vaalissa käytetään vaalipiirejä. Tämähän on tavallista valittaessa edustajia liittoäänestystä käyttäen.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, miten yhteinen edustaja tai yhteiset edustajat voidaan valita »vaalipiiristä» siinä tapauksessa, että jäsenyhdistyksillä ei ole säännöissä määrättyyn rajaan yltävää järjestövoimaa omaan liittokokousedustukseen. Yleisesti ottaen saatetaan tässäkin tapauksessa lähteä siitä, että päätöksenteon rajat määräytyvät sillä tavoin kuin yhdistyksissä muutenkin eli YhdL 16–19 §:ssä osoitetuin tavoin. Kun kysymys on kuitenkin yhteisedustuksen valitsemisesta eikä minkään yksittäisen yhdistyksen omasta päätöksenteosta, mahdollisilta näyttävät muutkin päätöksentekotavat kuten yhteiskokoukset tai erilaiset sopimusjärjestelyt. Valintavallan käyttäjän on kuitenkin oltava oikeutettu jäsenyhdistyksen edustusvallan käyttöön tai päätöksentekoon.

Edustuksen valitsemista varten liitto voi antaa määräyksiä säännöissään tai niitä alemmanasteisissa määräyksissä. Kysymys on liiton toimielimen valitsemistavasta, johon ei edes ole aina mahdollista varautua jäsenyhdistys-

ten säännöissä. Yhdistysautonomiaperiaatteenkaan vuoksi ei siksi voida vaatia, että tehokkaaseen järjestelyyn tarvittaisiin myös jäsenyhdistysten sääntödisponointia. Jos liitto ei ole käyttänyt asiassa määräämisvaltaansa, asiasta sopiminen siirtyy yleisen säännön mukaan jäsenyhdistyksille.[32]

Yhteisen edustuksen valintatapaa silmällä pitäen voidaan asettaa ainakin periaatteessa se vaatimus, että valinnanmahdollisuuden on oltava reaalinen. Edustus ei saisi langeta automaattisesti jollekin jäsenyhdistyksistä, vaikka se olisi jäsenmäärältään suurempi kuin muut yhteensä. Todellinen valinnanmahdollisuus on silloin, kun edustaja tai edustajat valitaan vaalipiiriin kuuluvien jäsenyhdistysten jäsenten kokouksissa tai erillisissä äänestystilaisuuksissa taikka postitse toimitettavissa vaaleissa. Tällöinhän ei äänestetä yhdistyksittäin. Tilanne on sama, jos valinta tapahtuu sellaisessa vaalipiiriin kuuluvien jäsenyhdistysten hallitusten jäsenten kokouksessa, jossa jokaisella on yksilöllinen äänioikeus. Hyväksyttävä on niin ikään äänestäminen mitä tahansa perustetta käyttäen, kun yhdelläkään yhdistyksellä ei ole ehdotonta enemmistöä. Kun myös osakassopimuksen tyyppinen järjestely eli jäsenten sopimus on mahdollinen, voidaan noudattaa jäsenyhdistysten hallitusten kenties useaksikin kaudeksi tekemää sopimusta edustuksen kierrosta jäsenyhdistysten kesken.[33]

7. Liittokokousedustajien valinnan siirto väliportaalle henkilöjäsenyhdistyksissä

Suomen yhdistysoikeusdoktriinin lakisidonnaisuus on pitkälti perustana sille, millaisia järjestelyjä voidaan hyväksyä erityisesti liitoissa edustajien valikoitumisessa yhdistyksen kokoukseen. Skandinavian maissa ja Saksassa lainoppi ei rakennu sen varaan, että ainoastaan oikeussubjektiuden vaatimukset täyttävät jäsenet voivat olla edustettuina yhdistyksen kokouksessa.[34] Meillä tästä periaatteesta ei ole voitu luopua, ei aikaisemman lain aikana eikä varsinkaan lainuudistuksen toteuduttua.

---

[32] Selvyyden vuoksi voidaan mainita, että kahden yhdistyksen päätöksiä ei yleisesti ottaen käy tekeminen yhteiskokouksessa. Ks. asian johdosta *Riitesuo* s. 12 ja siinä mainittuja lähteitä. Kokousteknisesti asia on kuitenkin usein järjestettävissä tavalla tai toisella.

[33] Ks. kysymykseen tulevista järjestelyistä yhdistyksissä *Riitesuo* s. 78–79.

[34] Ks. Suomen oikeudesta esim. HE 1988:64 s. 30 ja *Halila – Tarasti* s. 124. Vrt. muualta *Sauter – Schweyer* s. 5–6, *Woxholth* s. 104 ss. ja *Hasselbalch* s. 48–49 ja 220.

1970-luvulla olisi kenties voitu pohtia, onko käytäntö sillä tavoin ajautunut vanhan ja aukollisen lain kehysten ulkopuolelle, että muutkin kuin jäsenet voisivat osallistua äänivaltaisten edustajien valitsemiseen, jos yhdistyksen demokraattisuutta koskevat vaatimukset olisivat tulleet täytetyiksi. Asiassa olisi voitu vedota yhdistysrekisterissä hyväksytyiksi tulleisiin konstruktioihin. Tämä olisi tosin edellyttänyt sellaisen oikeuslähdeopin omaksumista, jonka mukaan tehokkaasti voimassa olevalla normistolla voisi olla vaikutuksia voimassa olevan oikeuden sisältöön. Lainuudistuksen jälkeen tällaiseen spekulaatioon ei enää ole sijaa: päätösvallan käyttäjien valikoitumisesta on legaalinormeja, joita on noudatettava.

Yhdistyksissä on toisinaan pyritty siihen, että väliportaan taso valitsisi edustajat liiton (yhdistyksen) kokoukseen, vaikka se ei olisi jäsenyyssuhteessa liittoon. Niinpä vuonna 1943 perustetussa Suomen Teiniliitossa olivat jäseniä ne koulujen teinikuntien jäsenet, jotka olivat hakeutuneet ja päässeet liiton jäseniksi. Teinikunnat olivat rekisteröimättömiä yhdistyksiä osin senkin vuoksi, että lähes kaikki jäsenet olivat liittoa perustettaessa alaikäisiä. Teinikunnat eivät näin voineet olla lain mukaan liiton jäsenyhdistyksiä eivätkä ne sellaisia olleetkaan. Teiniliiton liittokokoukseen valittiin kuitenkin äänivaltaiset edustajat teinikuntien kokouksissa. Varsinkin 1970-luvulla kiisteltiin paljonkin valtakirjojen tarkastuksessa liittokokouksissa ilmenneistä epäselvyyksistä. Esillä ei sen sijaan ollut julkisuudessa sitä, oliko säännöissä määrätty liittokokousedustajien valintamenettely oikeudellisesti pätevä.[35]

Elinkeinopoliittisen yhdistyksen Linja-autoliiton (LAL) organisaatiossa alan yritykset kuuluvat suoraan jäseninä sekä Linja-autoliittoon että rekisteröityinä toimiviin osastoihin. Osastot eivät ole LAL:n jäseniä. Sääntöjen mukaan liiton hallituksen määräämällä alueella kotipaikkaa pitävät varsinaiset jäsenet muodostavat liiton osaston, joka toimii itsenäisenä yhdistyksenä hallituksen laatimien mallisääntöjen mukaan. Säännöissä käytetään osastoista myös nimitystä liiton yhteistyöelimet. Liittokokouksessa on kaikilla jäsenillä läsnäolo- ja puheoikeus, ja virallisiksi edustajiksi liittokokoukseen ovat yhteistyöelimenä toimivat osastot oikeutettuja lähettämään tietyn määrän edustajia jäsenmääriinsä perustuvalla tavalla.[36]

Vanhassa Teiniliitossa ja LAL:ssa on jäsenten suuren määrän vuoksi pidetty tarpeellisena vaalikollegioiden rakentamista liiton ja sen henkilöjäsenten välille, jotta liittokokousedustuksesta tulisi monipuolinen. Sääntödisponointi olisi ongelmaton, jos väliportaassa oleva taso koostuisi liiton jäseninä ole-

[35] Ks. asiaa koskevista pohdinnoista 1970-luvulla *Saraviita* LM 1977 s. 801–806.
[36] Ks. LAL:n jäsenrakennekaaviota s. 69.

vista rekisteröidyistä yhdistyksistä. Funktionaalisesti voi tuntua samantekevältä, onko näin asian laita, kun henkilöjäsenillä on kuitenkin ollut mahdollisuus osallistua äänivaltaisten liittokokousedustajien valitsemiseen. Tämä on ilmeisesti ollut olennaisena syynä siihen, että Woxholth on voinut pitää Teiniliiton ja Linja-autoliiton kaltaista järjestelyä Norjan oikeuden mukaan pätevänä. Vaikutuksensa tähän on ollut silläkin, että muodollisella jäsensuhteella ja jäsenjärjestön oikeuskelpoisuusvaatimuksella ei ole Norjassa niin kuin ei Skandinavian maissa yleensäkään samanlaista merkitystä kuin Suomen yhdistysoikeudessa.[37]

Suomen oikeuden kannalta ei vaalikollegioihin perustuvaa järjestelyä voida pitää hyväksyttävänä sen funktiosta huolimatta, kun päätösvalta kuuluisi muille kuin yhdistyksen jäsenille. Merkitystä ei ole sillä, koostuuko väliporras rekisteröidyistä vai rekisteröimättömistä yhdistyksistä, eikä edes sillä, kuuluvatko kaikki liiton henkilöjäsenet myös väliportaan yhdistykseen. Oikeudellisesti vaikutuksetonta on myös se, millä tavoin säännöissä on luonnehdittu väliportaan kiinteyttä liittoon, jos jäsenyyssuhde puuttuu. YhdL 17 ja 25 §:ssä ei näet ole mahdollistettu sitä, että äänivalta vietäisiin yhdistyksen jäseniltä vaalikollegioissa valituille henkilöille, vaikka näin valikoituneet liittokokousedustajat olisivat liiton jäseniä.

Yhdistyslaissa on osoitettu tyhjentävyyteen pyrkivällä tavalla, ketkä voivat olla päätösvallan käyttäjiä sekä miten päätöksiä voidaan tehdä ja millaisia vaaleja järjestää.[38] Edellä kuvailtua menettelyä ei ole mahdollistettu laissa. Teiniliiton ja LAL:n menettely ei näin täytä minkään toimielimen valinnalle nykyisessä laissa asetettuja vaatimuksia. Yhdistyksen valtuutetut voitaisiin sen sijaan valita erillisissä äänestystilaisuuksissa jäsen- tai liittoäänestyksessä. Erilliset äänestystilaisuudet saatettaisiin organisoida niinkin, että osastojen tai teinikuntien tyyppisissä kokouksissa olisi uurnat, joita käyttäen äänestys tapahtuisi.[39] Osastot tai teinikunnat olisivat näin vaalipiirejä. Menettely olisi käytännössä samantyyppinen kuin jäsenistötyypiltään henkilöjäsenyhdistyksessä Suomen Lääkäriliitossa oli vuoteen 1991 asti. Lääkäriliitossa oli tosin vain yksi »vaalipiiri» ja yksi vaalikokous.

Yhdistyksen kokoukseen ei voida valita valtuutettuja sen enempää kuin henkilöjäsenten »edustajia» erillisissä kokouksissa. Mikäli toisin olisi, laissa olisi pitänyt sallia erityinen äänivaltaisten edustajien valikoitumismenet-

---

[37] Ks. *Woxholth* s. 510 ja 520.

[38] Ks. kysymyksenasettelusta *Halila* 1991 s. 158–163.

[39] Ks. HE 1988:64 s. 51. Sen mukaan erillisen äänestystilaisuuden käsitealaan voidaan sisällyttää järjestely, jossa auto kiertää äänestyspisteissä. Tämä osoittaa joustavaa suhtautumista erillisten äänestystilaisuuksien järjestelymahdollisuuksiin.

tely LAL:n ja Suomen Teiniliiton kaltaisia organisaatioita varten. Edellä on hyväksytty ns. KTV-malli liittokokousedustajien valintaan. Siinä jäsenyhdistykset kuitenkin valitsevat yleensä ja pääsääntöisesti itse omat liittokokousedustajansa.

8. Pyrkimyksiä intressiedustuksen turvaamiseksi liittokokousedustuksen kiintiöinnissä

Jäsenyhdistysten liittokokousedustajien valitsemista varten on liitoissa sekä pyritty että myös onnistuttu toteuttamaan järjestelyjä, joiden lainmukaisuus voi olla kyseenalainen. Tarvetta on voinut olla mm. siihen, että jäsenyhdistysten sisällä vaikuttavat ryhmät tulisivat tasapuolisesti edustetuiksi liittokokousedustajien joukossa. Tämä tavoite on voitu osoittaa liiton säännöissä tai sitä on yritetty toteuttaa jäsenyhdistysten omin toimin.

Vuodelta 1983 olevassa Helsingin HO:n päätöksessä on jouduttu ottamaan kantaa siihen, miten Helsingin Pankkitoimihenkilöt r.y:ssä valittiin liittokokousedustajia valtakunnallisen Pankkitoimihenkilöt r.y:n liittokokoukseen. Kyseinen Helsingin paikallisyhdistys oli jaettu säännöissä pankkiryhmäkohtaisiin rekisteröimättömiin alaosastoihin. Yhdistyksen sääntöjen mukaan yhdistyksen hallitus saattoi laatia alaosastoille ohjesäännön. Tällaisen ohjesäännön mukaan edustajaehdokkaat liiton kokouksia varten valittiin alaosastojen kokouksissa. Helsingin Pankkitoimihenkilöt r.y:n kokouksessa päätetyn äänestysesityksen mukaan valinta tuli suorittaa »ehdokkaiden asetetussa järjestyksessä». Kysymyksessä oli kiintiö, josta ei ollut määrätty yhdistyksen säännöissä ja jossa kiintiöpaikkojen täyttäminen ei kuulunut millekään oikeussubjektille.[40]

[40] Ks. Helsingin HO:n ratkaisua 6.7.1983 (S 80/3388). Jutussa ilmeni mm., että »ammattiosaston ohjesäännön mukaan yhdistyksen kokouksen on, tehdessään päätöksen alaosaston jakamisesta ammattiosastoihin, samalla myös päätettävä yhteiskokouksista, joissa käsitellään paitsi muita asioita myöskin ehdokkaiden valinta liiton kokouksiin». Erään pankkiryhmän kyseistä yhteiskokousta ei ollut pidetty. Juttu jouduttiin ratkaisemaan tuomioistuimessa kokousmenettelykysymysten pohjalta. Kantaja oli näet ollut passiivinen silloin, kun kokouksessa päätettiin liittokokousedustajien valitsemistavasta. Merkille pantavaa oli silti se ratkaisun perustelukohta, jonka mukaan yhdistyksellä oli valta päättää sanottujen ammattiosastojen edustajien valinnasta, vaikka »mainitunlaista ohjesäännön edellyttämää yhteiskokousta ei ollut pidetty». Tuomioistuimen mielestä sääntöjä alemmanasteisesti vahvistettu ohjesääntö ei ilmeisesti ollut tässä asiassa sinänsä oikeudellisesti pätemätön. Tuomioistuinratkaisustakaan ei käy päätteleminen, että ohjesäännössä osoitettu menettely saattaisi perustua muuhun kuin konsensukseen, kaikkien hyväksymiseen. Sitä voidaan noudattaa, ellei kokoustilanteessa tehdä menettelystä muuta ratkaisua.

Äänestysesityksen sisältö voi olla yhdistyksessä mikä tahansa, eikä päätöksen pätemättömyyttä aiheudu, kun päätökset tehdään yksimielisesti. Sääntöjä alemmanasteisin määräyksin on mahdollista luoda ehdokasasettelujärjestelmä, joka tosiasiallisesti johtaa »jakautuneen yhdistyksen» syntymiseen liittokokousehdokasasettelua silmällä pitäen. Kun yhdistys jakautuu rekisteröimättömiin alayksiköihin, riittää asiasta määrääminen yhdistyksen tasolla. Ehdokasasettelumonopolia ei kuitenkaan voida rakentaa jaostojen ehdotusten varaan.

Liittokokousedustajia toisin kuin valtuuston jäseniä valittaessa ei ole mahdollista käyttää sitovia kiintiöitä, vaan kysymyksessä voi olla vain ehdokasasettelua koskeva suositus. Estettä ei näytä kuitenkaan olevan sille, että ehdokasasettelusta määrätään sääntöperusteisesti eikä vain ohjeluonteisesti sääntöjä alemmanasteisin määräyksin. Jos muita ehdotuksia ei kokouksessa tule, suositus on hyväksytty sellaisenaan. Ehdotukselle ei voida rakentaa säännöissäkään niin vahvaa asemaa, että liittokokousedustajia valittaessa jaostoehdotuksiin perustuva esitys saatettaisiin vain joko hyväksyä tai hylätä. Liittokokousedustajat voidaan valita enemmistövaalitapaa käytettäessä sinänsä epäkansanvaltaisena pidettyä listavaalia hyödyntäen. Tästä on kuitenkin määrättävä säännöissä. Tällöin on jaostokokouksissa syntyneistä ehdotuksista muotoutunut lista yksi niistä listoista, joiden välillä äänestys tapahtuu.[41]

Liittokokouksissa saattavat jäsenyhdistysten muodostamat ryhmät harjoittaa yhteistyötä esimerkiksi sillä tavoin kuin Akavan pooleissa tapahtui 1970- ja 1980-luvuilla.[42] Pooliyhteistyön tarkoituksena voi olla mm. sen varmistaminen, että kaikki poolin sääntömääräiset äänet ovat kokouksessa käytettävissä. Jos liiton ja jäsenyhdistysten säännöissä määrätyt liittokokousedustajien kelpoisuusehtovaatimukset sen sallivat, voidaan jäsenyhdistyksen edustajaksi valita toisen yhdistyksen edustajia. Mikäli ns. siirtovaltakirjan käyttö on sallittu, omaa yhdistystään edustava voi käyttää saamansa valtakirjan

---

[41] Ks. kriittisistä näkökohdista enemmistölistavaalin osalta *Halila – Tarasti* s. 325, *Riitesuo* s. 413 ja *Woxholth* s. 204. Sauter ja Schweyer eivät pidä Saksassa enemmistölistavaalia valtuutettujen tai liittokokousedustajien valinnassa sallittuna, kun vähemmistö ei saisi siinä edustusta. Ks. *Sauter – Schweyer* s. 151 sekä samansuuntaisesti *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 689. Suomessa tätä vaalitilannetta ei ole syytä asettaa erityisasemaan. Riitesuo pitää enemmistölistavaalia hyväksyttävänä, jos siitä määrätään säännöissä. Perustelu on yhdenmukainen sen tässä tutkimuksessa esitetyn käsityksen kanssa, että tiettyjä poikkeuksellisia järjestelyjä saatetaan pitää pätevinä, jos niistä määrätään säännöissä.

[42] Ks. *Halila – Tarasti* s. 549 ja *Helenius* s. 178–181.

turvin myös toisen yhdistyksen äänivaltaa.[43] Sen sijaan säännöissä ei ole mahdollista määrätä, että jollain yhdistyksellä olisi esimerkiksi yhdistysten välisen sopimuksen perusteella oikeus automaattisesti edustaa toista liiton kokouksissa. Jäsenyhdistykset voivat sitoutua yhteistoimintaan ehdokasasettelussa, mutta tällaisella velvoittautumisella ei ole muuta merkitystä kuin »osakassopimuksilla» yleensäkään, ellei kysymys ole edellä tarkastellusta vaalirengastapauksesta.

Liittokokousedustus kuuluu liiton jäsenille, vaikka liiton todelliset voimaryhmät koostuisivat muista kuin jäsenistä ja näiden muodostamista ryhmittymistä. Suomen Kaupunkiliitossa olivat jäseniä kaupungit ja Suomen Kunnallisliitossa kunnat.[44] Kummankin järjestön valtaryhmittymiä olivat puolueet. Näissä järjestöissä haviteltiin liiton kokouksen päätöksentekoa myöten järjestelyä, jonka mukaan liiton päättävien elinten voimasuhteet määräytyisivät puolueiden jäsenkunnissa saamien ääniosuuksien suhteessa.[45] Jos puolueet olisivat olleet liitoissa jäseniä, tästä olisi voitu määrätä säännöissä. Kun jäseniä olivat kaupungit ja kunnat, tavoitetta ei käynyt toteuttaminen liittokokousedustuksessa. Muuten olisi loukattu jäsenten oikeutta valita omat edustajat liiton kokoukseen. Äänimäärä saatetaan porrastaa monellakin tavalla, ja liittokokousedustajille voidaan asettaa liiton säännöissä kelpoisuusvaatimuksia. Jos päätösvaltaa käytetään yhdistyksen kokouksessa, ei ole mahdollista mennä sellaiseen järjestelyyn, jonka perusteella puolueet saisivat määrätä joko yksinään tai keskinäisen sopimuksensa perusteella, kuka edustaa mitäkin jäsenkuntaa tai -kaupunkia.

9. Liittokokousedustajien kelpoisuusvaatimuksista

Liittokokousedustajat ovat liiton kokouksessa äänivaltaa käyttäviä henkilöitä, ja heidän on tässä tehtävässään noudatettava liiton sääntöjä erityisesti kokousmenettelyn osalta. Asianomaisen yhdistyksen säännöissä voidaan

---

[43] Kyseisestä menettelystä on määrätty mm. LAL:n osastojen säännöissä. Säännöissä ei voida asettaa valtuutusta koskevaa vaatimusta niille, joilla on yhtiöoikeudellisesti asemansa perusteella edustusoikeus. Tämä vaatimus on täytetty kyseisissä säännöissä. Ks. asian johdosta myös *Halila – Tarasti* s. 285–286.

[44] Ks. vallitsevasta tilanteesta *Halila – Tarasti* s. 370. Vuonna 1993 aloitti toimintansa Suomen Kuntaliitto, joka perustettiin kolmen siihen asti toimineen kunnallisen keskusjärjestön tilalle.

[45] Edustautumisperusteesta on tehty Suomen Kunnallisliitossa periaatepäätös, jota ei tekstissä esitetyistä syistä saateta pitää lainmukaisena. Ks. asian johdosta Suomen kunnat 2/1991 s. 15. Hanke on sittemmin toteutettu lainsäädäntötoimin.

yleensäkin määrätä laajalti yhdistyksen kokoukseen liittyvistä seikoista, esim. liiton säännöissä kelpoisuusehtojen asettamisesta liittokokousedustajiksi valittaville. Sääntöjä alemmantasoisin määräyksin tätä ei sen sijaan ole mahdollista tehdä. Niinpä kokoustyöjärjestyksessä voidaan määrätä vain kokouksen aikana esille tulevista asioista ja niistäkin vain tietyissä rajoissa.[46] Äänivallan käyttämiseen liittyvä vaatimus menee sen verran lähelle YhdL 17 ja 25 §:ssä säädettyjä asioita, ettei muutenkaan olisi hyväksyttävää määrätä liiton kokouksen osanottajille asetettavista vaatimuksista esimerkiksi liiton hallituksen päätöksellä. Liittokokousedustajille on mahdollista asettaa kelpoisuusvaatimuksia myös sen yhdistyksen säännöissä, josta edustajat valitaan. Tällaiset sääntömääräykset eivät voi kuitenkaan tulla sovellettaviksi, jos ne ovat ristiriidassa liiton sääntöjen kanssa.[47]

Liittokokousedustajien kelpoisuusvaatimukset eivät saa kohtuuttomasti rajoittaa edustajien vaalia suorittavien valintamahdollisuuksia. Hyväksyttävänä voidaan pitää mm. sellaista kelpoisuusvaatimusta, jonka mukaan liiton tai sen jäsenyhdistysten toimihenkilöt eivät saa olla jäsenyhdistysten liittokokousedustajina. Samaa voidaan sanoa siitä, että liittokokousedustajan on oltava asianomaisen liiton jäsenyhdistyksen henkilöjäsen. Mikäli tällaista määräystä ei ole, esimerkiksi puolueen perusjärjestö saa valita puoluekokousedustajaksi henkilön, joka ei ole kyseisen eikä kenties asianomaisen puolueen minkään muunkaan perusjärjestön jäsen.

Esitetty voi tuntua kansanvaltaisuusideaalin kannalta arveluttavalta, mutta mitään sellaista oikeussääntöä, periaatetta tai järjestökäytäntöä ei ole, jonka johdosta kyseinen järjestely ei voisi olla sallittu. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että yhdistyksen jäsenenä olevien osakeyhtiöiden ja säätiöiden on katsottu voivan nimetä kokousedustajiksi keitä tahansa toimintapiirinsä ulkopuolisia henkilöitä, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Puolueissa onkin verrattain tavallista, että puoluekokousedustajaksi voidaan puolueen sääntöjen mukaan valita vain perusjärjestön jäsen. Olennaista on tässäkin se, huomataanko sääntöihin kirjata se, mitä tavoitellaan.

Sallittuna ei voida pitää liiton säännöissä olevaa kelpoisuusvaatimusta, jonka mukaan vain tietyllä henkilöllä on oikeus edustaa jäsenyhdistyksiä liittokokouksessa. Tällöinhän ei jäisi valinnan varaa eikä mitään valintaa olisi mahdollista tehdä. Vakiintuneen käsityksen mukaan valinnanvapaus ei sen

---

[46] Ks. *Riitesuo* s. 239–240.

[47] Ks. *Halila – Tarasti* s. 286–287, jossa kannanmääritys on esitetty hieman varovammin. Samantyyppinen kanta on vallalla myös Saksan oikeudessa. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 688–689.

sijaan kavennu liikaa silloin, kun elinkeinoelämän järjestössä kokousedustajiksi voidaan sääntöjen mukaan valita vain järjestössä suoraan tai välillisesti jäsenenä olevien yritysten johtotehtäviin kuuluvia henkilöitä. Sääntömääräystä voidaan pitää hyväksyttävänä tällaisen järjestön jäsenrakenne ja tarkoitus huomioon ottaen.[48]

Rotarytoiminta on maailmanlaajuista. Suomen valtakunnallisessa rotaryjärjestössä on jäsenyhdistyksinä piirejä. Järjestön sääntöjä alemmanasteisten määräysten mukaan piirien ei tarvitse olla Suomessa rekisteröityjä. Piirijohtajilla on oikeus edustaa asemansa perusteella piirin jäsenyhdistyksiä valtakunnallisen järjestön kokouksessa. Järjestely voi vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, mutta sillä evätään jäsenyhdistyksiltä oikeus valita oma edustajansa liiton kokouksiin. Jäsenyhdistyksellä ei ole omissakaan säännöissään mahdollisuutta luopua kyseisellä tavalla päätösvallastaan. Tämäkin kanta saatetaan viime kädessä perustaa vallitsevaan yhdistysautonomiakäsitykseen: yhdistys ei voi säännöissäänkään luopua edes itsensä hyväksi itsemääräämisoikeudestaan. Toimenpiteen tosiasiallisena vaikutuksena olisi se, että yhdistyksen silloiset ja tulevat jäsenet voisivat vain sääntöjä muuttamalla palauttaa itselleen kuuluvan liittokokousedustajien valitsemisoikeuden. Tässäkään tilanteessa sitä ei saatettaisi pitää itsemääräämiskonseption mukaisena. Kannanmäärityksessä tukeudutaan näin myös reaalisiin argumentteihin.[49]

10. Muiden kuin jäsenten äänioikeus

YhdL 16–17 §:stä ilmenee Suomen oikeuden kannalta itsestään selvältä tuntuva ajatus: yhdistyksen kokouksessa voi olla äänivaltaisia edustajia vain yhdistyksen jäsenillä. Liittokokousedustajia ei näin saata olla liittoon vain välillisessä jäsenyyssuhteessa olevilla. Sellaisia ei liioin voi olla yläyhdistykselläkään kuten puolueen keskusjärjestöllä (rekisteröidyllä puolueella) piirijärjestöjensä kokouksissa. Äänivaltaisia puoluekokousedustajia eivät myöskään saata olla puolueen eduskuntaryhmän jäsenet kansanedustaja-asemansa perusteella. Erilaisille kontaktitahoille voidaan sen sijaan antaa puhe-

[48] Tekstissä mainittuja määräyksiä on erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen kuten LAL:n ja STK:n (nyttemmin TT:n) säännöissä.

[49] Rotaryjärjestöissä ristiriidat yhdistyslain kanssa johtunevat siitä, että vaikka säännöt on muokattu yhdistysrekisteritoimistolle kelpaaviksi, ilmeisesti ulkomaisten mallien mukaiset alemman asteen määräykset ovat ristiriidassa lain säännösten kanssa. Ks. edellä s. 622.

ja läsnäolo-oikeus joko yhdistyksen säännöissä tai yhdistyksen kokouksen päätöksellä. Vaikka kysymys ei ole tämän suuremmasta asiasta, liitolla ei ole yhdistysautonomiaperiaatteen vuoksi mahdollisuutta varata itselleen edes puhe- ja läsnäolo-oikeutta jäsenyhdistystensä kokouksissa omissa säännöissään.[50]

Yhdistysten välisissä yhteistoimintasopimuksissa on pyritty antamaan yhteistoimintakumppaniksi tulevalle yhdistykselle edustus toisen yhdistyksen toimielimissä. Näin on tehty mm. vuonna 1991 solmituissa TUL:n ja SVUL:n jäsenliittojen sopimuksissa. Tällainen sopimus voi olla voimassa suosituksena valittaessa muita kuin liittokokouksen äänivaltaisia edustajia, mikäli säännöissä määrätyt kelpoisuusvaatimukset eivät ole suositukselle esteenä. Vaikka sopimuksessa olisi sovittu miten pitkälle menevästä toimintojen yhdistämisestä tahansa, äänioikeutta ei voida antaa sopimuksessa yhteistoimintakumppanille liiton kokoukseen.

Yhteistoimintakumppani voi saada jäseneksi tullessaan vain sellaisen äänimäärän, kuin liiton säännöissä määrätty ääniasteikko myöten antaa. Niinpä esimerkiksi TUL:lla on mahdollisuus tulla hakemuksensa kautta jäseneksi vain niihin SVUL:n lajiliittoihin, joissa voi sääntöjen mukaan olla jäseninä valtakunnallisia järjestöjä eikä vain seuroja. Sen äänimäärä saattaa yltää enintään lajiliiton säännöissä määrättyyn maksimiin, vaikka yhteistoimintasopimuksessa olisi sovittu korkeammasta äänimäärästä.[51]

Kuten edellä on mainittu, rotaryjärjestössä on Suomessa rekisteröimättömiä piirejä. Myös lionsyhdistysten piirit ovat rekisteröimättömiä. Ruotsalaisella Kansanpuolueella on puolestaan aikanaan ollut osa piiritason organisaatioista rekisteröityjä yhdistyksiä ja osa rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Suomen yhdistysoikeudessa on selkeästi omaksuttu se periaate, että yhdistyksen jäsenenä ei voi olla rekisteröimätöntä yhdistystä eikä yleensäkään muita kuin oikeuskelpoisia subjekteja. Yhdistyksen organisaatioon kenties läheisestikin kuuluvilla rekisteröimättömillä piireillä ei siksi voi olla mahdollisuutta lähettää äänivaltaisia edustajia yhdistyksen kokoukseen.[52]

---

[50] Riitesuo on tutkimuksessaan lähtenyt siitä, että juuri autonomian vuoksi läsnäolo-oikeudesta päättää asianomainen yhdistys itse joko säännöissään tai muulla tavoin. Ks. *Riitesuo* s. 34–38. Kanta on sopusoinnussa tässä tutkimuksessa esitettyjen päätelmien kanssa.

[51] Ks. kysymyksenasettelusta *Halila* DL 1991 s. 306. Esimerkkinä voidaan mainita, että TUL:n ja Suomen Uimaliiton yhteistoimintasopimuksessa määrättiin TUL:n jäsenyyssuhteesta SVUL:n piirien jaostoissa. Tällaisesta ei kuitenkaan olisi voinut tehdä aiesopimustakaan muuten kuin piirien itsensä myötävaikutuksin.

[52] Ks. edellä alaviitteessä n:o 34 esitettyjä viitteitä.

Piiritason edustuksen puuttuminen voidaan korjata siten, että sen alueella olevilla perusosastoilla on korkeampi äänimäärä, kuin niillä muuten olisi. Lainmukaista ei sen sijaan olisi se, että piirin alueella olevat liiton henkilöjäsenet valitsisivat yhteiskokouksessaan tai erillisissä äänestystilaisuuksissa taikka postitse piiritason edustajat. Kun piiri ei ole jäsenenä, sillä ei voi olla millään tavalla valittuja edustajia. Yhdistyksen kokouksen äänivaltaiset edustajat on tietenkin mahdollista valita kokonaisuudessaan jäsen- tai liittoäänestyksessä, niin kuin jäljempänä tulee selvitettäväksi, mutta tällä tavoin ei voida valita vain osaa edustajista.[53]

11. Ääniasteikosta määrääminen

Yhdistyksen säännöissä on määrättävä ääniasteikon sisällöstä, jos yhdistyksen jäsenillä ei ole yhdistyksen kokouksissa yhtä monta ääntä tai tasamäärää edustajia. Ei siis riitä, että yhdistyksen kokous itse määrittäisi äänitai edustajamääräasteikon seuraavaa kokousta varten, niin kuin SKP:ssa on tehty.[54] Edustusoikeus liiton kokouksissa ei saa riippua hallituksen harkinnastakaan.

Suomen Kanoottiliitossa on ollut säännöt, joiden mukaan seurojen edustusoikeus määräytyi liiton kokouksissa toimintapisteiden perusteella. Hallituksen tehtävänä oli määrittää seurojen ilmoitusten perusteella äänimäärät. Järjestely olisi muuten ollut hyväksyttävä, mutta säännöissä ei ollut määrätty riittävän tarkasti toimintapisteiden määräytymisperusteita mm. valmentajamääritysten osalta. Tällaista harkintavaltaa ei hallitukselle voida antaa säännöissäkään.[55]

---

[53] Yhdistyslainsäädännössä ei yleensäkään ole hyväksytty kombinoitua päätöksentekomenettelyä muissa kuin nimenomaisesti sallituissa rajoissa. Tämä tulee esiin jäljempänä valtuutettujen valintaa koskevan toimivaltajaon yhteydessä. Kysymyksenasettelun osalta voidaan viitata myös jäsen- ja liittoäänestyksen kombinoidusta käytöstä – postiäänestyksen ja erillisissä äänestystilaisuuksissa tapahtuvan äänestyksen – virinneeseen keskusteluun. Ks. *Halila* 1991 s. 153–168.

[54] Ks. *Halila* LM 1989 s. 468–469.

[55] Urheilujärjestöhankkeissa on nyttemmin tavoiteltu sitäkin, että äänimääräporrastus perustuisi jäsenyhdistysten jäseninä olevien aktiivisten liikunnanharrastajien määrään. Tällaiseen ei sinänsä olekaan estettä. Olennaista kuitenkin on, että äänimääräjakautumisen tulisi perustua tässäkin tapauksessa kokouspuheenjohtajan sääntötulkintaan. Sääntöjä alemmanasteisin määräyksin ei voida täsmentää, mitä aktiivisella liikunnanharjoittajalla tarkoitetaan eikä siitä voida tehdä missään toimielimessä (äänestys)päätöstä.

Jäsenen äänioikeutta koskevassa YhdL 25 §:ssä ei puhuta mitään siitä, miten saatetaan disponoida jäsenen äänimäärän (tai edustajien määrän) määräytymisen ajankohdasta.[56] Lakivaliokunnan mietinnössä on kuitenkin mainittu, että äänioikeuden käyttämisen edellytyksenä voi yhdistyksessä olla jäsenyyden syntyminen tiettynä aikana ennen kokousta.[57] Tämän mukaisesti voidaan yhdistyksessä kohtuullisin perustein määrätä myös siitä, minkä ajankohdan mukaan ääni- tai edustajamäärä ratkeaa. Asiaa ei ole nimenomaisesti pidätetty sääntötasolle.

Äänioikeutta jäsenen ns. perusoikeutena on pidetty YhdL 25 §:ssä yleisesti sen tasoisena asiana, että siitä määräämisen tulisi tapahtua säännöissä. Tämän mukaisesti tulisi säännöistä ilmetä, ettei äänioikeus mahdollisesti alakaan heti jäsenyyden synnyttyä. Jos äänioikeuden määräytymisen ajankohta on jokin toinen kuin kokouksen ajankohta, tämänkin tulisi ilmetä säännöistä. Kokousvalmistelut hankaloituvat, jos vielä kokouspäivänä voidaan esimerkiksi jäsenmaksuja maksamalla vaikuttaa ääni- tai edustajamäärään. Tällaistakin saatetaan pitää järjestöpoliittisesti perusteltuna, ja sitä on mahdollisuus noudattaa vakiintuneen käytännön perusteella ilman sääntöjen tukea.[58] Äänioikeudesta määräämisen oikeudelliset säännöt huomioon ottaen näin ei kuitenkaan tunnu syntyvän pätevää disponointia asiassa, vaan siitä tulisi määrätä säännöissä.

---

[56] Tekstissä mainittua asiaa ei ole suoranaisesti säännelty YhdL 25.2 §:ssä: kysymyshän on äänioikeuden määräytymisen ajankohdasta eikä muodollisen äänioikeuden epäämisestä. Tässä lainkohdassa oleva vaatimus sääntöperusteisesta määräämisestä ei näin koske esillä olevaa tilannetta. Se ei silti ole ratio legiksen kannalta merkityksetön. Ks. taustanäkökohdista *Riitesuo* s. 58–64.

[57] Ks. LaVM 1988:15 s. 5. Sen mukaan äänioikeudesta voidaan määrätä mm. niin, että se on vain ennen määrättyä kalenterivuoden ajankohtaa jäseneksi hyväksytyillä. Valiokunta on maininnut perustavansa kannanmäärityksensä säädöstekstin tulkintaan.

[58] Ks. 30.11.1979 annettua Turun HO:n ratkaisua 1977 V 43, joka on otsikoitu seuraavasti: »Erään puolueen paikallisosastot saivat lähettää edustajia aluejärjestön kokoukseen niiden jäsenmäärän mukaisessa suhteessa. Kun säännöissä ei ollut mainintaa, minkä ajankohdan mukaan jäsenmäärät osastoissa oli laskettava, oli aluejärjestön hallituksella oikeus päättää tämä ajankohta, koska siitä ei ollut aikaisemmin päätetty, eikä yhtenäistä käytäntöä tästä ollut.» Jutussa ei vedottu siihen, että edustajamääräasteikosta ei ollut määrätty säännöissä vaan edellisessä kokouksessa. Osaksi on ollut kysymys järjestökäytännön vakiintuneisuudesta, niin kuin SKP:n tuomioistuinriidoissa on muulloinkin ollut. Ratkaisun perusteluista saa sen vaikutelman, että hallitus ei voisi poiketa yhtenäisestä käytännöstä, jos sellainen olisi ollut asianomaisessa yhdistyksessä. Tätä kantaa saatetaan yleisesti ottaen pitää hyväksyttävänä sen perusteella, millainen tieto jäsenistöllä on oltava kokoukseen valmistautumisesta. Esillä olevassa tapauksessa tätä seikkaa ei kuitenkaan saateta pitää asiaan vaikuttavana.

12. Liittokokousedustajien valintatavasta määrääminen

Liitolla on mahdollisuus määrätä eri tavoin jäsenyhdistysten liittokokousedustajien kelpoisuusvaatimuksista. Tästä esitetyt näkökohdat ovat varteenotettavia arvioitaessa käytännössä tärkeätä kysymystä, liiton mahdollisuutta vaikuttaa jäsenyhdistysten suorittamaan liittokokousedustajien vaaliin. Kun kysymys on liiton toimielintä koskevasta vaalista, liitolla on mahdollisuus päättää pitkältikin edustuksen määräytymisestä. Liittokokousedustajien valinnasta voidaan määrätä liiton säännöissä. Jos näin on tehty, säännöt sitovat jäsenyhdistyksiä tai muita jäseniä, kun kysymys on liiton asiasta. Selvempää, lakiperusteista kiinnekohtaa ei oikeastaan voi esittää, kun tätä nimenomaista asiaa ei ole säännelty yhdistyksen kokousta koskevassa YhdL 20 §:ssä eikä sitä ole käsitelty lain esitöissäkään. Kannanmäärittely on näin perustettava liittosuhdetta koskeviin yleisiin periaatteisiin.[59]

Jos jäsenyhdistysten säännöissä on määrätty liittokokousedustajien valintatavasta eri tavoin kuin liiton säännöissä, liitto voi vaatia noudatettavaksi omia sääntöjään. Liiton säännöissä saatetaan esim. määrätä, toimitetaanko liittokokousedustajien vaali enemmistövaalitapaa vai jotain suhteellisen vaalin tyyppiä noudattaen. Näin on tehty mm. ammattiliittojen säännöissä. Liiton kannalta voidaan tällä tavoin turvata vaalitavan yhtenäisyys. Jäsenyhdistysten mahdollisuudet vaikuttaa liittokokousedustajien valitsemisen tapaan toki samalla kaventuvat. Yhdistysten itsemääräämisoikeutta ei kuitenkaan rajoiteta yhdistysautonomiaperiaatetta loukkaavalla tavalla.

Vaalitavassa voidaan kiinnittää huomiota siihen, että YhdL 28 ja 29 §:ssä puhutaan disponoimisesta säännöissä, ei *yhdistyksen* säännöissä. Vaikka lakitekstin ilmaisuna olisikin yhdistyksen säännöt, mikä voitaisiin ymmärtää asianomaisen yhdistyksen säännöiksi, sananvalinnalle ei voitaisi antaa ratkaisevaa merkitystä. Yleisesti ottaenhan yhdistyksen päätöksenteosta on määrättävä sen säännöissä. Tässä on kuitenkin kysymys enemmän liiton kuin sen jäsenyhdistysten asiasta. Liitto voinee omien toimintatarpeittensa vuoksi asettaa ehtoja edustusvallan käytölle, mutta sillä ei liene oikeutta puuttua enemmälti jäsenen laillisiin oikeuksiin valita edustaja.

Edustusoikeutta koskevat yleiset periaatteet ovat lähtökohtana sille, kenellä on oikeus edustaa yhdistyksen jäsenenä olevaa yhteisöä tai säätiötä. Jos joillain henkilöillä on ex lege rajoittamaton oikeus edustaa yhteisöä, yhdistys (liitto) ei voi säännöissäänkään rajoittaa henkilön edustusvaltaa. Niinpä yhtiömiehellä on oikeus edustaa yhdistyksessä avointa yhtiötä ja vastuun-

[59] Ks. *Halila – Tarasti* s. 287.

alaisella yhtiömiehellä kommandiittiyhtiötä. Säännöissä ei siten voida vaatia, että yhdistyksen kokoukseen tarvittaisiin kaikkien yhtiömiesten valtuutus.[60] Säännöissä ei liioin ole mahdollista määrätä, että edustusoikeuden voisi antaa yhdistyksen kokoukseen vain sellainen yhteisön orgaani, jolla ei sitä koskevien legaalinormien ja periaatteiden mukaan voi olla toimivaltaa tällaisessa asiassa. Niinpä osakeyhtiön yhtiökokoukselle tai hallintoneuvostolle taikka osuuskunnan hallintoneuvostolle ei voida määrätä liiton säännöissä – niin kuin ei yhtiön yhtiöjärjestyksessä eikä osuuskunnan säännöissä – edustajien valitsemista yhdistyksen kokoukseen.[61]

Jos asianomaisessa yhteisössä eri henkilötahot voisivat olla edustajina yhdistyksen kokouksessa, on yhdistyksen säännöissä määrättävissä, mikä niistä valitsee edustajat yhdistyksen kokoukseen. Tämä voidaan perustaa ensi sijassa siihen, että kysymyksessä ovat edustajat yhdistyksen kokouksessa. Yhdistyksen intressin mukaista saattaa näet olla sen varmistaminen, että kokousedustajat valitaan yhtenäisellä ja kontrolloitavalla tavalla.

Osakeyhtiöissä toimitusjohtajalla on oikeus edustaa asemansa perusteella yhtiötä sen toimialaan liittyvän yhdistyksen kokouksessa. Tämä voidaan lukea juoksevaan hallintoon samalla tavoin kuin yhtiön edustaminen toisen osakeyhtiön yhtiökokouksessa, joka on niin ikään luettu toimitusjohtajan edustusvallan piiriin.[62]

Yhdistys voinee kuitenkin säännöissään määrätä, että osakeyhtiön hallituksen on valittava yhtiön edustaja yhdistyksen kokoukseen. Hallitushan on yhtiöissäkin lakimääräinen edustaja, jonka edustusoikeuteen voi kuulua paitsi yhtiön edustaminen kollektiivina yhdistyksen kokouksessa myös edustajien valitseminen yhdistyksen kokoukseen. Sama koskee osuuskunnan hallitusta ja sen suhdetta osuuskunnan toimitusjohtajaan.[63] Yhdistyksen säännöissä on niin ikään mahdollista määrätä esimerkiksi siitä, että kunnan edustaja tai edustajat on valittava kunnanhallituksessa eli että kunnan toimivaan johtoon kuuluvan edustusoikeus ei kokouksessa riitä. Ongelmana tosin on jäsenyhteisöjen itsemääräämisoikeus; tässä puollettua tulkintakannanottoa voidaan kuitenkin perustella sillä, että liitolla on intressi vaikuttaa sitä itseään koskevaan edustautumiseen.

Liittosuhteiden ja toimivaltajaon kannalta on tässä asiassa tärkeintä se, miten yhdistystä voidaan edustaa toisen yhdistyksen (liiton) kokouksessa.

[60] Ks. *Halila – Tarasti* s. 285 ja *Huttunen* 1984 s. 177–178.

[61] Ks. esim. *Kyläkallio* 1987 s. 336, 403 ja 454–457 ja *Olsson* s. 76–73.

[62] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 216 ss. sekä kysymyksenasettelun osalta Ruotsin ja Saksan oikeudessa *Hemström* 1990 s. 26.

[63] Ks. *Halila – Tarasti* s. 286.

Liiton säännöissä on mahdollista määrätä, valitaanko liittokokousedustajat yhdistyksen kokouksessa, valtuutettujen kokouksessa vai hallituksessa. Jos yhdistyksen omissa säännöissä on määrätty liittokokousedustajien valitsemisesta kenties nimenomaisesti asianomaisen liiton kokoukseen, yhdistyksen säännöt väistyvät liiton sääntöjen tieltä siltä osin, kuin ne ovat keskenään ristiriitaiset. Käytännössä voidaan menetellä niin, että liiton säännöissä ei määrätä asiasta mitään, mutta liiton jäsenyhdistyksiään varten vahvistamissa mallisäännöissä määrätään liittokokousedustajien valintatavasta. Jos liitto ei hyväksy jäsenyhdistyksilleen muunlaisia sääntöjä eikä YhdL 27.4 §:ää hyödyntäen suostu (tältä osin) niitä koskeviin muutoksiin, toimivaltajako on järjestetty asiassa aukottomasti välillistä tietä.

Liitto ei voine muulla tavoin kuin säännöissään määrätä siitä, mikä toimielin valitsee jäsenyhdistyksissä liittokokousedustajat. YhdL 30 §:ssä tarkoitettu äänestys- ja vaalijärjestys ei ole sellainen instrumentti, jossa olisi mahdollista määrätä jäsenyhdistysten toimivaltajakoon kuuluvista seikoista. Sehän ei yleensäkään ole käytössä liittokokousedustajien valinnasta määräämistä varten. Sääntöjä alemmanasteisin määräyksin tai jopa kutakin liittokokousta varten erikseen tehtävin liiton päätöksin voidaan tosin määrätä vähemmän tärkeistä asioista kuten liittokokousedustajien valtakirjasta ja valitsemisen ajankohdasta, niin kuin käytännössä on tehtykin.[64]

> Erilaisia järjestelyjä on omaksuttu siitä, miten liiton jäsenyhdistysten ja muiden jäsenten on ilmoitettava edustajansa liitolle tai miten edustajien on itsensä ilmoittauduttava. Liitto voi vaatia, että edustajien on näytettävä kokouspaikalla valinnastaan tietynsisältöinen kokouspöytäkirja tai liiton vahvistaman mallin mukainen valtakirja.[65] Edustajien nimien ilmoittamista tiettyyn aikaan mennessä etukäteen saatetaan myös vaatia. YhdL 25.2 §:stä ilmenevällä tavalla tästä on kuitenkin määrättävä säännöissä, jos sen laiminlyömisen seuraukseksi asetetaan äänioikeuden menettäminen.[66] Jäsenyhdistysten edustajien omaa ilmoitusta valituksi tulemisesta tai suullista valtuutusta voidaan pitää liiton kannalta riittävänä, jos liitossa ei ole vahvistettu tarkempaa menettelyä asian kontrolloimiseksi. Tähän sisältyy kuitenkin oikeudellisia epävarmuustekijöitä.

Jos liitto ei ole määrännyt liittokokousedustajien valintatapaa, yhdistyksellä on mahdollisuus päättää siitä itse. Yhdistyksen säännöissä voidaan tässäkin tapauksessa määrätä, että valinta kuuluu jäsenille, valtuutetuille tai hal-

---

[64] Ks. *Halila* 1991 s. 85.

[65] Ks. *Riitesuo* s. 65.

[66] Ks. *Riitesuo* s. 60–61 ja siinä selostettuja oikeustapauksia.

litukselle. Siitäkin saatetaan määrätä, että asiassa toimitetaan liittoäänestys. Edustusoikeus voi perustua jopa asemavaltuutukseen tai nimenkirjoitusoikeuteen. Edellytyksenä kuitenkin on, että yhdistyksen säännöissä ei ole määrätty tästä poikkeavasti. Liiton toimien kuten pöytäkirjanotetta tai valtakirjaa koskevien vaatimuksien vuoksi tällainen valtuutus ei kuitenkaan ehkä riitä.[67] Jos yhdistyksen edustusoikeutta ilmaantuu käyttämään useampi kuin sille kuuluva määrä asemavaltuutettuja tai nimenkirjoittajia, edustusoikeutta ei voida antaa liitossa kenellekään, ellei jonkun edustajaksi ilmoittautuneen valtuutus ole perustellusti muita pätevämpi.[68] Pelkkä vakiintunut käytäntökin voi puolestaan johtaa siihen, että nimenkirjoittajan tai asemavaltuutetun edustusoikeus ei riitä yhdistyksen edustusoikeuteen liitossa.

Jos yhdistyksessä ei ole määrätty liittokokousedustajien valintatapaa ja jos ei tyydytä operoimaan asemavaltuutuksella tai nimenkirjoitusoikeudella, joudutaan edustusoikeus ratkaisemaan käyttämällä perusteena liittosuhteen kiinteyden ja löyhyyden astetta. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei asiasta ole määräyksiä liiton säännöissä eikä osviittaa saada liiton antamista ohjeista tai määräyksistä. Kiinteissä liitoissa on tavallista, että liittokokousedustajat valitaan jäsenyhdistysten kokouksissa. Tästä voi olla asianomaisessa liitossa tai järjestötyypissä vakiintunutta ja normatiivisesti vaikuttavaa käytäntöä. Verrattain tavallista on esimerkiksi se, että puolueiden perusjärjestöt valitsevat puoluekokousedustajat kokouksissaan.[69] Ammattiliitoissa tällainen menettely ei vaikuta yhtä vakiintuneelta.

Jos yhdistyksen organisaatiossa on sekä yhdistyksen että valtuutettujen kokous ja liittokokousedustajien valinnan katsotaan olevan asianomaisessa yhdistyksessä päätösvallan käyttämistä, toimivalta kuuluu yksityiskohtaisten määräysten puuttuessa sille, jolla on sääntöjen mukaan päätöksenteossa yleistoimivalta. Jos yhdistyksessä on vain valtuutettujen kokous ja liittokokous-

---

[67] Kirjallisuudessa on herännyt keskustelua siitä, millaisia vaatimuksia on mahdollista asettaa yksityistä henkilöä edustavan asiamiehen valtakirjalle. Riitesuon käsityksen mukaan kokouksessa riittää avoin asianajovaltakirja, kun taas ylimääräisen kokouksen koollekutsumiseen tarvittaisiin yksilöity valtakirja. Nuolimaan mielestä valtakirjan sisällölle tulisi asettaa näissä tapauksissa samat vaatimukset. Nuolimaa ei ole esittänyt kantaansa siitä, millaisia nuo vaatimukset voivat olla, vaikka on todennutkin, ettei asiasta ole säännöksiä yhdistyslaissa. Ks. *Riitesuo* s. 67 ja 151 ja *Nuolimaa* LM 1990 s. 1112. Asetelma on sama edustettaessa muuta jäsentä kuin yksityistä henkilöä.

[68] Ks. *Riitesuo* s. 31–32.

[69] Ks. *Halila – Tarasti* s. 287. On harvinaista, että liiton säännöissä määrättäisiin siitä, millainen on jäsenyhdistysten piirissä toimivaltajako liittokokousedustajien valinnassa.

edustajien valinnan katsotaan kuuluvan päätösvallan käyttämiseen, toimivalta on tietenkin valtuutetuilla.

Löyhissä liitoissa on tavallista, että hallitus valitsee liittokokousedustajat. Jos liittosuhdetta ei koeta yhdistyksessä olennaisen tärkeäksi ja kun se ei sellainen olekaan, hallituksen päätöstä voidaan pitää asiassa riittävänä. Vakiintunut käytänne on voinut johtaa siihen, että hallituksen päätös on riittävä, vaikka liittosuhde olisi vähintään kiinteähkö. Niinpä esimerkiksi Nuoret Lakimiehet r.y:n edustajat Suomen Lakimiesliiton liittokokouksiin on valittu tämän perusteella hallituksen kokouksessa. Samoin on tehty Lakimiesliiton jäseninä olevissa opiskelijayhdistyksissä. Sen sijaan puhtaasti ammatillisissa jäsenyhdistyksissä menettely on yleensä ollut päinvastainen. Syynä on saattanut olla joko pyrkimys suorittaa kaikki toimikauden aikana pysyvästi esiin tulevat valinnat yhdistyksen kokouksessa tai halu painottaa liittosuhteen merkitystä. Liiton piirissä on näin voitu omaksua normatiivisestikin kestävin perustein erilaisia menettelytapoja.

Liittokokousedustajien valinnassa pidetään jäsenyhdistyksistä koostuvissa liitoissa yleensä silmällä tilannetta, jossa jäsenyhdistysten jäsenet ovat suhteessaan liittoon kussakin yhdistyksessä keskenään samassa asemassa. Tällaisissa tapauksissa liiton henkilöjäsenet osallistuvat ainakin omissa yhdistyksissään keskenään samalla tavalla liitolle menevän maksuosuuden rahoittamiseen ja saavat samanlaiset (välilliset) jäsenpalvelut. On kuitenkin liittoja, joissa jäsenyhdistysten jäsenet voivat yksilöllisesti päättää liittosuhteestaan. Tällainen järjestökokonaisuus on mm. Suomen Lakimiesliitto.

Lakimiesliiton jäseninä ovat voineet olla lakimiesyhdistykset sekä tietyt niihin rinnastettavat yhdistykset. Jäsenyhdistysten jäsenillä on mahdollisuus päättää itse jäsenyyssuhteestaan Lakimiesliitossa. Liiton jäsenpalvelut annetaan sääntöjen mukaan vain jäsenyyssuhteeseen ilmoittautuneille jäsenyhdistysten jäsenille.[70] Jäsenyhdistysten äänimäärä liiton kokouksissa (liittokokouksissa) on perustunut puolestaan siihen, kuinka paljon niillä on liittoon jäsenyyssuhteeseen ilmoittautuneita jäseniä. Päällekkäisyysjäsenyyskin on sikäli sallittu, että yksityinen henkilö voi kuulua yhtä useampaan Lakimiesliiton jäsenyhdistykseen ja olla jokaisen kautta välillisesti liiton jäsen. Kukin liiton jäsenyhdistys, johon asianomainen henkilö näin kuuluu, on saanut hyväkseen tämän jäsenyyden laskettaessa äänimääriä liiton kokouksessa.[71] Niin-

[70] Ks. *Halila* 1988 A s. 64. Lakimiesliitossa on muutettu vuonna 1993 sääntöjä niin, että liittokokous jää pois organisaatiosta. Siirtymäaikataulua koskevien järjestelyjen vuoksi liittokokous on vielä jonkin aikaa päätöksentekomuotona.

[71] Ks. *Sainio* s. 14–17 ja 61–62 sekä edellä s. 602–604.

kin olisi mahdollista menetellä, että jäsenyhdistysten jäsenten olisi ilmoitettava, minkä yhdistyksen kautta he haluavat kuulua liittoon eli toivovat jäsenyytensä vaikuttavan päätösvallan käyttämisessä. Tällöin eliminoituisivat kaksois- ja useampikertaiset jäsenyydet liiton kokouksissa. Näin on meneteltykin eräissä muissa Akavan jäsenliitoissa. Sääntömuutos ei ilmeisesti kävisi kuitenkaan päinsä ilman YhdL 27.3 §:ssä vaadittua kolmen neljäsosan enemmistöä, koska sillä loukattaisiin toimielimen kokoonpanoa koskevaa jäsenelle vakuutettua erityistä etua.

Järjestödemokratian kannalta saattaisi tuntua perustellulta, että edellä kuvatuissa tilanteissa äänioikeus olisi liittokokousedustajaa tai -edustajia valittaessa vain niillä jäsenyhdistysten jäsenillä, jotka ovat itse suoraan tai välillisesti liiton jäseniä. Toimivaltajaon näkökulmasta tämä voisi olla niin liiton, sen jäsenyhdistysten kuin henkilöjäsentenkin intressin mukaista. Järjestöpoliittisestihan olisi tarkoituksenmukaista, että päätösvaltaa käyttävät jäsenyhdistyksissä vain ne, joita asia liitossa koskee. Näin ei kuitenkaan voida järjestää toimivaltajakoa edes liiton tai sen jäsenyhdistysten sääntöjen määräyksin. Oikeudellisesti ja asiallisesti arvioiden kysymyksessä olisi näet äänioikeuden epääminen tietyssä asiakysymyksessä niiltä, joilla se on muuten yhdistyksessä. Eroa ei ole siinä, onko kysymys sellaisesta yhdistyksen, valtuutettujen tai hallituksen kokouksesta, jossa liittokokousedustajat valitaan. Vain erikseen perustelluissa tilanteissa voi edes äänimäärän porrastaminen tulla kysymykseen. Esteellisyydestä disponoiminen ei käy päinsä niin, että jotkin jäsenryhmät suljettaisiin tietyistä asioista pois päätöksenteosta.[72]

13. Liittokokousedustajien toimikausi ja edustajien vaihtaminen

OYL 9:2:1:n mukaan asiamiehen valtakirja osakeyhtiön yhtiökokouksessa koskee yhtä kokousta, jollei valtakirjasta muuta ilmene, ja se on voimassa enintään kolme vuotta.[73] Näistä asioista ei ole säännöksiä yhdistyslaissa, ei yhdistyksen kokousta koskevassa 20 §:ssä eikä äänioikeutta koskevassa 25

[72] Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 89–90 ja *Riitesuo* s. 82. Riitesuon mukaan ei ole selvää, voidaanko esteellisyysperusteita kiristää säännöissä. Hän pitää sitä kuitenkin ainakin rajoitetusti mahdollisena. Tarkemmin ei Riitesuo kantaansa määrittele. Tekstissä tarkoitettuun esteellisyyskonstruktioon hänenkään esityksensä ei viittaa, vaan siinä on kysymys vain lakiperusteisten esteellisyystilanteiden hienosäädöstä yhdistyksissä.

[73] Ks. esim. *Huttunen* 1984 s. 188–191.

§:ssä. Toimikauden pituuteen ja mahdollisuuteen vaikuttaa siihen on näin otettava kantaa yleisten yhdistysoikeudellisten periaatteiden sekä alan käytännön perusteella. Viime kädessä on merkitystä myös tahdonilmaisujen tulkinnalla.

Edustusoikeus voi koskea yhdistyksissä useampaakin kuin yhtä kokousta. Mitään aikarajaa ei liioin ole olemassa liittokokousedustuksen pituudelle. Olettamaakaan ei näy olevan hevin esitettävissä liittokokousedustuksen pituudesta. Asiaa on arvioitava yksityiskohtien myötä. Tällöin on otettava huomioon liiton ja jäsenyhdistysten säännöt, liiton tekemät päätökset, varsinainen valintapäätös sekä siihen perustuvina dokumentteina pöytäkirjanote ja liittokokoukseen oikeuttava valtakirja, mikäli sellainen on olemassa.

Liittokokousedustuksen kannalta on olennaista se, kuka on asianmukaisesti valittu yhdistyksen edustajaksi. Ratkaisevaa ei ole se, millainen on päätöksestä tehty dokumentti.[74] Liittokokousedustajan valitsemiseen vaikuttavat myös liiton säännöt ja määräykset, mikäli niillä on saatettu disponoida pätevästi asiasta. Tämä voi johtaa siihen, ettei jäsenyhdistyksen omien sääntöjen ja muiden menettelymääräysten mukaan valitulla liittokokousedustajalla olekaan legitimaatiota liittoon päin.

Liittokokousedustajien valinta voidaan tehdä liittokokouskaudeksi. Tällöin ei pitäisi olla epäselvyyttä siitä, minkä ajan valtuutus kestää, varsinkin jos valintapäätöksessä on mainittu selkeästi toimikausi esimerkiksi vuosien tarkkuudella. Tällaisessa tapauksessa mandaatti käsittää kyseisenä ajanjaksona pidettävät sääntömääräiset liittokokoukset, yhden tai useamman, sekä mahdolliset ylimääräiset liittokokoukset. Mandaatin ei tarvitse kohdistua sille vuodelle, jona valinta suoritetaan, vaan esimerkiksi vuonna 1994 saatetaan valita edustajat vuosien 1995–1996 liittokokouskaudelle. Yhdistyksissä voidaan valita liittokokousedustajat vuosittain, vaikkei sääntömääräisiä liittokokouksia olisikaan joka vuosi.

Liittokokousedustajat on mahdollista valita erikseen vain kutakin kokousta varten. Päätös ei jätä tulkinnan varaa, jos valinta on pöytäkirjan mukaan tehty tiettynä aikana tietyssä paikassa pidettävää liittokokousta varten. Tällainen valtuutus voi käydä ilmi myös liittokokousedustajalle annetusta valtakirjasta. Valtuutus saattaa kuitenkin kestää pidempään, mikäli liittokokouspäätöksestä näin ilmenee.

Valtakirjalla on merkitystä vain sitä kokousta ajatellen, jolle se esitetään. Jos päätöksen mukaan on valittu tietyn liiton liittokokousedustajat, joudutaan päättelemään olosuhteista, mitä päätöksellä on ymmärrettävä. Jos liitto

[74] Ks. yleisesti *Riitesuo* s. 70.

ei ole antanut valintaa koskevaa ohjeistusta, erityistä merkitystä on sillä, onko kysymys tiettyinä määräaikoina tehdystä yhdistyksen päätöksestä. Jos kyseisellä tavalla muotoiltu päätös tehdään vuosittain, voidaan lähteä siitä, että liittokokousedustajat on valittu kyseisenä vuonna pidettäviin varsinaisiin ja ylimääräisiin liiton kokouksiin.

Suomen järjestökäytännöstä ei ole tiedossa järjestelyjä, joiden mukaan liittokokousmandaatti olisi voimassa jatkuvana tai säännöissä määrättynä joillekin henkilöille. Jos näin kuitenkin meneteltäisiin, yhdistyksen jäsenistön voitaisiin sanoa luopuneen asianomaisten henkilöiden hyväksi liittokokousedustajien valintaoikeudesta. Yleensä kysymyksessä ei kuitenkaan ole totaalinen luopuminen. Tämän perusteella saatettaisiin kyseisiä järjestelyjä pitää hyväksyttävinä. Eri asia on, onko kynnys kulloinkin halutun henkilön saamiseksi liittokokousedustajaksi tuolloin liian korkea ja järjestely muutenkin vieras vakiintuneita yhdistysoikeudellisia periaatteita ajatellen.

Jos liittokokousedustajat valitaan toistaiseksi voimassa olevaksi kaudeksi tai pysyvälläkin määräyksellä, päätös voidaan peruuttaa jäljempänä tarkasteltavalla tavalla. Joissain tapauksissa saattaa olla tarkoituksenmukaistakin määrätä säännöissä, että esimerkiksi hallituksen puheenjohtaja toimii yhdistyksen edustajana tietyn keskusjärjestön kokouksissa. Tämän hyväksyttävyyden puolesta puhuisi se, että yhdistys itse valitsee asianomaisen henkilön tehtäväänsä. Jos hallituksen puheenjohtajan valitsee hallitus, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on kuitenkin valittu se henkilöpiiri, jonka joukosta määräytyy yhdistyksen edustaja liitossa. Muun henkilön valitsemiseen liittokokousedustajaksi vaaditaan tällöin yhdistyksessä sääntömuutosta, joka on kuitenkin eräissä muissakin tapauksissa edellytyksenä yhdistyksen havitteleman päätöksen tekemiselle. Edellä esitetyt epäilykset liittyvät myös tällaiseen järjestelyyn.

Yhdistyksen tekemän liittokokousedustajien valintaa koskevan päätöksen peruuttamiseen tai muuttamiseen sovelletaan samoja periaatteita kuin vaalin peruuttamiseen yhdistyksessä yleensäkin.[75] Vaali voidaan peruuttaa samassa kokouksessa, jossa valinta on tehty, jos vaali on riidattomasti mitätön tai valittu on kieltäytynyt ja paikalla ovat kokouksessa samat henkilöt kuin ensimmäisen vaalin aikana ja nämä kaikki siihen suostuvat. Käytännössä tällainen tilanne syntyy helpommin hallituksen suorittaman valinnan tiimoilla kuin yhdistyksen tai edes valtuutettujen kokouksessa suoritettavassa vaalissa.

Myöhemmässäkin kokouksessa voidaan liittokokousedustajien valinta peruuttaa eli liittokokousedustajia vaihtaa, ellei muuta johdu erityisistä syistä,

[75] Ks. *Riitesuo* s. 465–467.

lähinnä liiton toimista. Kyseessä on yhdistyksen eikä liiton suorittama valinta. Tämän vuoksi edustajat on voitava valita kesken toimikaudenkin samaan tapaan kuin esimerkiksi yhdistyksen hallituksen jäsenet, mikäli asia riippuu vain yhdistyksestä itsestään. Tämä edellyttää kuitenkin asianmukaisen menettelyn noudattamista kuten asian mainitsemista kokouksen kokouskutsussa. Ilmeisesti on niin ikään noudatettava yhdistysoikeudessa ensisijaisesti muuta tilannetta varten esitettyä sääntöä, jonka mukaan tiettyä toimikautta varten valittua edustajaa ei ole mahdollista vaihtaa ennen toimikauden alkamista. Yleisesti ottaen on edustajan vaihtamiselle esitettävissä se perustelu, että tyytymättömyyden edustajien toimintaan aikaisemmissa kokouksissa sekä voimasuhteiden muuttumisen yhdistyksen piirissä on voitava heti näkyä siinä, miten yhdistyksen äänivaltaa käytetään liitossa. Tämä reaalinen argumentti on mahdollista ottaa huomioon vain täsmällisten oikeussääntöjen osoittamissa rajoissa.[76]

Yhdistyksen antama valtakirja liittokokousedustajalle ei ole sellainen legitimaatiopaperi, jota ei kävisi peruuttaminen, mikäli kysymys on vain yhdistyksen omista toimista. OikTL 2 luvun säännöksissä tarkoitettu valtakirja ei ole testamenttiin rinnastuva asiakirja, joka voitaisiin peruuttaa tekemällä uusi. Valtuutus yhdistyksen edustamiseen liiton kokouksessa ei kuitenkaan liioin rinnastu OikTL 15 §:ssä tarkoitettuun valtakirjavaltuutukseen, joka olisi peruutettavissa vain ottamalla pois valtakirja tai hävityttämällä se.[77] Ellei liiton toimista muuta johdu, yhdistys voi ilmoittaa liitolle valinneensa uuden liittokokousedustajan ja antaneensa tälle uuden valtakirjan. Usein ei tähän ole syynä luottamuspula vaan tarve saada valituksi edustaja, joka kykenee osallistumaan liittokokoukseen.

Legaalinormitasoisen kiinnekohdan liiton mahdollisuudelle määrätä jäsenyhdistysten liittokokousedustuksesta tarjoaa YhdL 25.2 §. Sen ensimmäisessä virkkeessä puhutaan äänioikeuden epäämisestä maksuvelvollisuutensa

---

[76] Kysymyksenasettelua voidaan verrata siihen, voidaanko yhdistyksen hallitus erottaa ennen sen toimikauden alkamista. Kummassakin tapauksessa operoidaan järjestöpoliittisin argumentein, jotka eivät kuitenkaan ole tilanteiden erilaisuuden vuoksi aivan samanlaisia ja näin rinnasteisia. Yhdistyksen oma toimielin on jossain määrin eri asemassa kuin yhdistyksen edustaja toisessa yhdistyksessä. Henkilöiden vaihtamisen tarve on näissä tilanteissa esitetyin tavoin myös erilainen. Ks. asiasta s. 777–778 sekä KKO:n ratkaisua 1973 II 24 ja sen johdosta *Halila – Tarasti* s. 363–364.

[77] Ks. esim. *Kivimäki – Ylöstalo* s. 349. Vertailun vuoksi viitattakoon keskusteluun siitä, voidaanko peruuttamaton valtakirja hyväksyä varallisuusoikeudessa. Rahasaatavaa koskeva peruuntumaton valtakirja saattaa aiheuttaa täytäntöönpano-oikeudellisia pulmatilanteita. Aivan analoginen ei tilanne kuitenkaan ole.

laiminlyöneiltä ja liittosuhdedisponoinnin kannalta tärkeämmässä toisessa virkkeessä ennakkoilmoittautumisesta yhdistyksen kokoukseen. Tämän lainkohdan mukaan säännöissä voidaan määrätä, että voidakseen käyttää kokouksessa äänioikeutta jäsenen on ilmoitettava osallistumisestaan kokoukseen etukäteen yhdistykselle viimeistään kokouskutsussa mainittuun päivään mennessä. On katsottu, etteivät YhdL 25.2 §:ssä mainitut tilanteet ole ainoita, joilla on mahdollista disponoida äänioikeudesta.[78] Ainakin tässä lainkohdassa nimenomaisesti mainitut keinot ovat näin liittojen käytettävissä.

Kun YhdL 25.2 § koskee myös liittosuhteita, voidaan käytännössäkin menetellyllä tavalla vaikuttaa jäsenyhdistysten mahdollisuuteen vaihtaa liittokokousedustajia. Esimerkkinä saatetaan mainita Akavan säännöt. Niissä on määrätty yksityiskohtaisesti siitä, millä tavoin ja mihin ajankohtaan mennessä on ilmoittauduttava laajennettuun ja tavalliseen liittokokoukseen. Sääntöjen mukaan vain tällä tavoin ilmoitetuilla edustajilla on oikeus käyttää jäsenjärjestöjen puhe- ja äänivaltaa Akavan liittokokouksissa. Lähemmin ei Akavan säännöissä ole kuitenkaan määrätty liittokokousedustajien valintatavasta, ei esimerkiksi siitä, onko ylimääräisiin liittokokouksiin valittava uudet kokousedustajat.[79] Näin on tehty mm. SKP:n säännöissä. Niiden mukaan SKP:n hallitus voi määrätä toimitettavaksi uudet edustajakokousvaalit ylimääräistä edustajakokousta varten niin halutessaan. Jos se myös näin menettelee, uudet vaalit on toimeenpantava, vaikka jäsenyhdistysten säännöissä olisi määrätty toisin. Merkitystä ei ole tässä sillä, toimitetaanko vaalit jäsenyhdistyksittäin vai liittoäänestystä käyttäen jäsenyhdistysrajat rikkovalla tavalla.[80]

Kysymyksenalaista on, voiko liitto muuten kuin sääntöjensä määräyksin vaikuttaa jäsenyhdistystensä liittokokousedustajien valintaan. Tässä saatetaan ottaa lähtökohdaksi jäsenten ns. perusoikeuksista kehitetyt opit eli se, voidaanko jäsenyhdistysten mahdollisuuteen käyttää äänivaltaansa liiton kokouksissa vaikuttaa muulla tavalla kuin sääntömääräyksin. Legaalinormeihin perustuvana kiinnekohtana saatetaan mainita edellä tarkasteltu YhdL 25.2 §, jonka mukaan äänioikeudesta voidaan disponoida vain sääntömääräyksin. Liitolla näyttää olevan mahdollisuus lähettää vakiintuneen käytännön mukaisesti jäsenilleen mallit liittokokousedustajien valtakirjaa ja valintaa koskevaa pöytäkirjaa varten. Niissä voidaan määrätä myös siitä, koskeeko valinta vain seuraavana pidettävää kokousta vai myös koko liittokokouskautta.

[78] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1139–1140 ja *Riitesuo* s. 59–60.

[79] Akavassa on omaksutun menettelyn syynä ollut se, että näin on vältetty ottamasta kantaa siihen, kenellä eri aikoina ilmoitetuista edustajista on äänioikeus.

[80] Ks. *Halila* LM 1989 s. 465–466.

Jos jäsenyhdistys mukautuu esitettyyn järjestelyyn, se voi menetellä niin kuin kyseessä olisivat oikeudellisesti sitovat määräykset. Tilanne on kuitenkin toinen, jos yhdistys haluaa sittemmin vaihtaa valittuja liittokokousedustajia. Jos liiton menettely ei ole perustunut sääntöihin, sillä ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta. Jos valtakirjassa tai pöytäkirjanotteessa on määrätty valtuutuksen koskevan vain tiettyä kokousta, jäsenyhdistys on voinut päättää valita edustajansa pitemmäksikin kaudeksi. Toiselta puolen yhdistyksellä on mahdollisuus vaihtaa edustajansa, vaikka valtakirjassa tai pöytäkirjanotteessa olisi merkitty mandaatti pitemmälle toimikaudelle.[81] Tämä käy kuitenkin päinsä vain, jos liitto ei ole pidättänyt säännöissään itselleen oikeutta disponoida liittokokousedustuksesta.

Erityiskysymyksenä on syytä kiinnittää huomiota liiton ja jäsenyhdistysten välisessä suhteessa siihen, onko jäsenyhdistyksillä mahdollisuutta antaa sitovia määräyksiä liittokokousedustajille. Tätä ei ole katsottu mahdolliseksi. Liittokokousedustajia pidetään liiton edustajina eikä jäsenyhdistysten oikeustoimilain 2 luvussa tarkoitettuina valtuutettuina. Jos edustajia on useita ja näillä on yksilöllinen äänioikeus, ei olisi yleensä järjestöpoliittisesti perusteltua sitoa eri mielipidesuuntia edustavia henkilöitä toimimaan yhtenäisesti. Liittosuhteen kannalta on lisäksi olennaista se yhdistyslaissa linjaavana omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan liitto ei ole jäsenyhdistyksiensä summa eli sidottu jäsenyhdistysten kannanmäärityksiin, ellei toisin ole säädetty. Poikkeuksena on valtuutettujen kiintiöinnin mahdollistava YhdL 18.2 §, joka sekin on kohdealueeltaan rajallinen. Kuvailtu suhde vaikuttaa myös liitosta jäsenyhdistyksiin. Liitto ei voi lähettää jäsenyhdistyksiä varten valtakirjakaavaketta, joka jäsenyhdistyksen tulisi täydentää esiin tulevia äänestyksiä ja vaaleja silmällä pitäen sitovaksi valtakirjaksi. Jäsenyhdistyksetkään eivät voi (oma-aloitteisesti) antaa sitovia ohjeita, mutta ohjeiden tai äänestyssopimusten noudattamatta jättäminen voi johtaa sanktioihin jäsenyhdistyksissä ja niiden välillä. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että henkilöjäsenyhdistyksissä valtakirjan käyttö määräytyy hieman eri tavoin. Sidottuja valtakirjoja ei ole pidetty kiellettyinä, kun valtuutettu edustaa suoraan valtuuttajajäsentä. Sitovan valtakirjan vastainen menettely ei näytä silti aiheuttaneen yhdistyksen päätöksen pätemättömyyttä.

[81] Ks. *Halila* LM 1989 s. 455 ja *Halila – Tarasti* s. 287.

14. Jäsen- ja liittoäänestys liittokokousedustajien valitsemiseksi

Yhdistyslaissa säädetyllä tavalla yhdistyksissä voidaan käyttää päätösvaltaa jäsen- tai liittoäänestyksessä. YhdL 23 §:ssä on mainittu ne asiat, joista on mahdollista päättää vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Kaikissa muissa asioissa päätöksentekovallan käyttö voidaan määrätä tapahtuvaksi jäsen- tai liittoäänestyksessä. Eroa ei ole tehty siinä, onko kysymys asiaratkaisuista vai vaaleista.

Yhdistyksen kokouksen äänivaltaisten edustajien valitseminen liiton säännöissä määrättävällä jäsenäänestyksellä on käsitteellinen mahdottomuus. Tämä ei johdu YhdL 23 §:stä vaan jäsenäänestyksen käyttöalasta. YhdL 17 §:n mukaan yhdistyksen jäsenet voivat käyttää päätösvaltaansa kokouksessa tai erillisissä äänestystilaisuuksissa taikka postitse. Jäsenäänestyksen käyttämisessä ei tehdä eroa yhdistystyyppien välillä. Jos jäsenäänestys olisi mahdollista määrätä päätöksentekotavaksi liiton säännöissä, äänestyslippu pudotettaisiin uurnaan tai annettaisiin postin kuljetettavaksi riippumatta siitä, onko jäsen yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö. Jos jäsenet käyttävät päätösvaltaansa kokouksessa, kaikilla jäsenillä on edellä tarkastelluin rajoituksin joko äänioikeus tai ainakin puhe- ja läsnäolo-oikeus. Tämän vuoksi erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavassa jäsenäänestyksessä ei voitaisi *valita* ketään käyttämään päätäntävaltaa yhdistyksen kokoukseen, kun tämä oikeus on jäsenillä muutenkin. Eroa ei ole siinä, onko kyseessä henkilöjäsenistä koostuvan yhdistyksen kokous vai moniportaisen liiton liittokokous.[82]

Jotta yhdistyksen kokouksen äänivaltaiset edustajat voitaisiin valita jäsenäänestyksessä, asiasta tulisi määrätä sen yhdistyksen säännöissä, jonka kokouksesta on kysymys. Asetelma on toinen, jos liiton jäsenyhdistys valitsee edustajansa jäsenäänestyksessä (tai liittoäänestyksessä). Siitä on edellä esitetyin tavoin mahdollista määrätä asianomaisen jäsenyhdistyksen säännöissä, jos liitto ei ole pidättänyt itselleen oikeutta määrätä liittokokousedustajien valitsemistavasta omissa säännöissään.[83]

Yhdistyksen kokouksen äänivaltaisten edustajien valitsemiseen liittoäänestyksessä ei ole yhdistyslakiin perustuvaa estettä. Nykyistä yhdistyslakia

---

[82] Yhdistyslain esitöissä ei ole eritelty jäsenäänestyksen käyttöalaa erilaisten kysymykseen tulevien vaalitilanteiden osalta niin seikkaperäisesti, että tekstissä mainittu tilanne olisi tullut esiin. Ks. määrittelyistä KM 1984:1 s. 200–201 ja HE 1988:64 s. 36. Ks. myös *Halila – Tarasti* s. 222–225.

[83] Ks. *Halila – Tarasti* s. 224.

säädettäessä päinvastoin pyrittiin siihen, että liittokokousedustajat voitaisiin valita liittoäänestyksellä, mikäli liiton niukkakin enemmistö haluaa säännöistä päätettäessä niin määrätä.[84] Liittokokousedustajien valitsemiseen liittoäänestystä käyttäen ei näin sisälly mitään erityisiä ongelmia, vaan toimivaltajaonkin kannalta ovat huomionarvoisia vain liittoäänestyksen yleiset seikat.

YhdL 30 §:ssä osoitetuin tavoin yhdistyksessä on oltava yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa vahvistettu äänestys- ja vaalijärjestys, jos päätösvaltaa käytetään erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Liittokokousedustajien valitsemisesta liittoäänestyksessä ei aiheudu mitään poikkeamaa siihen, mitä on määrättävä äänestys- ja vaalijärjestyksessä, mitä liiton säännöissä ja mistä riittää tavallinen liiton päätös. Sama koskee muita toimivaltajakoon liittyviä kysymyksiä.

Käytännössä tärkeimpiä kysymyksiä toimivaltajaon kannalta on se, miten määrätään vaalipiirien rajoista, kun liittokokousedustajat valitaan liittoäänestyksessä. Kun liitto- tai jäsenäänestystä käytetään asiakysymyksissä, mahdollisilla piirirajoilla on vain laskentateknistä merkitystä. Äänet voidaan laskea yhteen eri »vaalipiireissä», mutta lopputulos määräytyy kaikkien annettujen äänien perusteella. Liittokokousedustajat tai valtuutetut saatetaan puolestaan valita »lopullisesti» vaalipiireistä, jolloin on olennaista merkitystä sillä, miten niistä päätetään.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä vaalipiirien rajoista eikä siitä, millä tavoin niistä saatetaan määrätä. Valtiollisten ja kunnallisvaalien sääntelystä ei saa tukea oikeudelliseen päättelyyn erilaisen sääntelyfunktion vuoksi; sekään ei asiaan vaikuta, mitä eduskuntavaalien vaalipiireistä on säädetty perustuslaissa (VJ) ja mitä tavallisessa laissa (EVaaliL). Valtiosääntöoikeudellinen säädöshierarkia on näet tässä erilainen kuin yhteisöoikeudellinen. Vertailun vuoksi voidaan tosin mainita, ettei valtiollisten vaalien vaalipiireistä ole säädetty perustuslain (VJ) vaan tavallisen lain (EVaaliL) tasolla.

Jos osuuskunnan organisaatiossa on edustajisto, osuuskunnan säännöissä on OKL 11 §:n mukaan määrättävä vaalia koskevista vaalipiireistä. Tämä ei anna aihetta sen enempää analogiaan kuin vastakohtaispäätelmäänkään sen suhteen, miten on määrättävä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen edustajien vaalin vaalipiireistä.[85] Osuuskuntalain säännökset eivät tältä(kään) osin olleet esikuvana yhdistyslakia valmisteltaessa, ja sääntelytekniikka oli eri-

[84] Ks. HE 1988:64 s. 45–46 ja *Halila* LM 1988 s. 1134 av. 23.
[85] Ks. esim. *Huttunen* LM 1960 s. 880–881 ja *Olsson* s. 92.

tyisinstrumenttina äänestys- ja vaalijärjestystä myöten erilainen yhdistyslaissa.[86]

Yhdistyslain esitöissäkään ei ole otettu kantaa siihen, millä tavoin vaalipiirirajoista on määrättävä (säännöt, äänestys- ja vaalijärjestys, yhdistyksen päätös, hallituksen päätös). Niissä on yleensäkin tyydytty tuomaan osin kuvailevasti esille sitä, millaisia asioita voi olla äänestys- ja vaalijärjestyksessä. Syynä on saattanut olla se, ettei asiasta ole säädetty laissakaan. Sääntelyä perustelujen kautta on näin pyritty välttämään. Erityisiä päätelmiä ei näin ole mahdollista tehdä siitäkään, ettei äänestys- ja vaalijärjestystä koskevan YhdL 30 §:n esitöissä niin kuin ei lain esitöissä yleensäkään ole edes mainittu vaalipiirirajoja.

Yhdistyslakikommentaarissa on esitetty vaalipiirirajoista seuraavaa:[87]

> »Vaalipiirijaon yksityiskohtien määräytyminen jää usein äänestys- ja vaalijärjestyksen varaan, vaikka jaon pääperusteen kuten ammattialan, urheilumuodon, lääninjaon yms. tulisikin olla säännöissä. Näiden määräysten nojalla tavallisesti yhdistyksen sääntömääräinen toimielin tai vaaleja varten perustettu toimielin vahvistaa lopullisen vaalipiirijaon ja samalla kustakin vaalipiiristä valittavien määrän.»

Siteerattu kohta on osaksi empiirisesti havainnoiva, osaksi normatiivinen eli tulkintasuosituksen sisältävä. Kiinnekohtia ei ole ainakaan toistaiseksi kovin paljon esitettävissä päätelmien tueksi. Kannanmäärityksen teho jää näin tässäkin riippumaan paljolti siitä, mitä jatkossa ymmärretään YhdL 30 §:n ilmaisulla yhdistyksen sääntöjen täydentämisestä äänestys- ja vaalijärjestyksen kohdealueena. Toki kysymystä voidaan ja pitääkin tarkastella myös mitalin kääntöpuolelta eli sen mukaan, mitä pidetään sääntötasoisena asiana.

---

[86] Ks. argumentoinnista *Huttunen* LM 1960 s. 883–884 ja LM 1963 s. 463–465 sekä *Hakulinen* LM 1963 s. 227–228 ja 629–632. Esitetyissä kohdissa oli kysymys Ruotsin osuuskuntalain vaikutuksista Suomen vastaavan lain tulkintaan, mutta näkökohdat ovat sovellettavissa myös tekstissä tarkoitettuun tilanteeseen. OKL 11.2 §:ssä ei ole säädetty selvästi siitä, onko vaalipiireistä määrättävä säännöissä. Lain 11.3 §:ssä on mahdollistettu osuuskunnan edustajiston valitseminen kaksivaiheisesti valitsijamiehiä käyttäen. Hallituksen esityksen mukaan valitsijamiesjärjestelmästä voidaan määrätä sääntöjen osana olevassa erillisessä vaalijärjestyksessä. Hallituksen esityksessä on edelleen mainittu, että äänestäjäryhmien muodostamisesta on määrättävä säännöissä. Ks. HE 1983:56 s. 1–2. Tämä herättää kaksi kysymystä: sisältyykö erillinen vaalijärjestys ehdotuksen mukaan kaupparekisteritoimistossa tutkittaviin osuuskunnan sääntöihin ja mitä äänestäjäryhmällä tarkoitetaan. Vaikka vastaukset olisikin saatavissa osuuskuntaoikeudellisesti relevanteista lähteistä, yhdistysoikeudesta poikkeava asetelma osoittanee, ettei analogiaan pidä hevin ryhtyä tässä tilanteessa.

[87] Ks. *Halila – Tarasti* s. 338. Tekstin on laatinut teokseen Tarasti.

Yhdistyslakikommentaarissa esitetty kenties liberaalilta vaikuttava kanta tulee ymmärrettäväksi, kun sitä tarkastellaan yhdistyslakikomiteassa valmistuneen ensimmäisen lakiluonnoksen taustaa vasten. 28.8.1982 päivätyn ehdotuksen 21 §:n mukaan äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi näet tullut määrätä, minkä toimielimen tehtävänä on määrätä vaalissa mahdollisesti noudatettavista vaalipiireistä. Asiayhteydestään irrotettuna ja vailla perustelulausumia tällainen lakitekstin lause olisi sisältänyt tulkintaongelmia. Tarkoituksena oli mitä ilmeisimmin kuitenkin se, että äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi voitu antaa hallitukselle ja kenties vaalilautakunnallekin oikeus päättää vaalipiirirajoista. Säännöissä ei ehkä olisi tarvinnut määrätä edes sitä, että vaalissa käytetään vaalipiirejä.[88]

Yhdistyslakikomitean käsiteltävänä olleella vaalipiirirajoja koskeneella säädösehdotuksella ei ole merkitystä yhdistyslain tulkinnassa. Sehän ei lopulta tullut edes komitean kannaksi. Merkille pantavaa kuitenkin on, miten vahvaksi instrumentiksi äänestys- ja vaalijärjestystä saatettiin kaavailla säädösvalmistelun alkuvaiheessa. Vailla yksityiskohtaista sisältöä olevassa äänestys- ja vaalijärjestystä koskevassa YhdL 30 §:ssä ei ole sinänsä asetuttu päinvastaisellekaan kannalle aikaisempaan ehdotukseen verrattuna vaalipiireistä määräämisestä yhdistyksissä.

Kun laista puuttuvat nimenomaiset säännökset, oikeudellisessa argumentoinnissa jää sijaa yleisten toimivaltajakoperiaatteiden ohella demokratiaperiaatteelle. Vaalipiirirajat voivat vaikuttaa ratkaisevasti vaalin tulokseen, koska valituksi tulemisen kynnys saattaa vaihdella vaalipiireittäin tuntuvastikin. Tämän perusteella on ajateltavissa, että vaalipiirirajojen yksityiskohdistakin tulisi määrätä säännöissä ja että vain käytännön järjestelyjä koskevat määräykset voisivat sisältyä äänestys- ja vaalijärjestykseen. Vertailu- ja kiinne-

[88] Yhdistyslakikomitean arkistosta ei saa suoranaista vastausta siihen, miten tekstissä mainittuun ehdotukseen päädyttiin ja miksi siitä luovuttiin. Ks. kuitenkin kokouspöytäkirjaa 12/1982, jossa on mainittu, että osa äänestys- ja vaalijärjestyspykälään sisällytetyistä asioista siirretään lakiehdotuksen muihin kohtiin. Kiintoisana voidaan pitää pöytäkirjan seuraavaa kohtaa: »Yhdistysrekisteritoimiston tehtävänä ei tule olla tarkastaa äänestys- ja vaalijärjestystä. Ongelmana on, että yhdistys voi myös ottaa vastaavia säännöksiä sääntöihinsä, jolloin ne tulevat yhdistysrekisteritoimiston tarkastukseen.» Yhdistysrekisteritoimiston työtaakkakin on näin ollut esillä eri vaihtoehtoja muotoiltaessa: mitä enemmän asioita voitaisiin laissa osoitetuin tavoin sisällyttää äänestys- ja vaalijärjestykseen, sitä vähemmän yhdistysrekisteritoimistolla olisi tarkastettavaa. Ks. myös KM 1984:1 s. 238. Lakia säädettäessä viranomaisen toimintatarpeet on tietenkin voitu ottaa huomioon sääntelyyn vaikuttavana tekijänä. Lakia tulkittaessa niillä ei sen sijaan ole vaikutusta siihen, mitä asioita on sisällytettävä sääntöihin ja mitä äänestys- ja vaalijärjestykseen.

kohtana saatettaisiin mainita, että äänioikeudesta on YhdL 25 §:n mukaan mahdollista disponoida vain säännöissä.[89]

Tarastin kannanmääritys voidaan joka tapauksessa hyväksyä siltä osin, ettei ainakaan vaalipiirijaon yleisistä perusteista voida määrätä muuten kuin säännöissä. Järjestöpoliittisestikaan ei olisi suotavaa, että hallitus saisi päättää vaalipiirirajoista ja näin käyttää tilannetta hyväkseen valta-asemansa säilyttämiseksi. Säännöissä ei siten voida hyväksyä sitä, että hallitukselle delegoitaisiin oikeus määrätä vaalipiirirajoista. Jos järjestökäytännönkin myötä hyväksyttäisiin kenties joustavuuden nimissä, että vain vaalipiirien perusteista pitäisi määrätä säännöissä, säännöissä olisi määrättävä ainakin siitä, että vaalissa käytetään vaalipiirejä, ja siitä, mikä on niiden muodostamisen peruste, esimerkiksi alueperuste. Äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi tällöin määrättävä vaalipiirien tarkemmista rajoista kuten siitä, että kukin lääni on vaalissa oma vaalipiirinsä.

> Yhdistysrekisteritoimistossa on ainakin muutamissa tapauksissa vaadittu, että vaalipiirirajoista määrätään (kokonaisuudessaan) säännöissä. Tämän mukaisesti säännöissä olisi määrättävä esimerkiksi alueellisista vaalipiireistä yksityiskohtaisesti aluerajat. Vaikka varmoja päätelmiä on tästä asiasta vaikea esittää, kanta ei vaikuta perustellulta vaan sääntötasoa äänestys- ja vaalijärjestyksen funktio huomioon ottaen liiaksi kuormittavalta. Viranomaisen vaatimus on kierrettävissä järjestöissä niin, että säännöissä ei määrätä mitään vaalipiireistä, vaikka ne otetaankin käyttöön. Tämä johtaa kuitenkin muuntyyppisiin toimivaltajako-ongelmiin pätemättömyysvaikutuksineen.

Liittoäänestyksessä jäsenyhdistysten päätösvalta korvataan liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvien yksityisten henkilöiden päätösvallalla. Jos näin on tehty, jäsenyhdistykset eivät voi päättää mistään vaalin tai äänestyksen toimittamiseen liittyvistä järjestelyistä ja yksityiskohdista. Toisin kuin VYhdL 12.3 §:n mukaisessa liittoäänestyksessä oli asian laita, kysymyksessä ei ole jäsenyhdistyksittäin toimitettava (liitto)äänestys vaan liiton henkilöjäsenten äänestys. Toimivina tasoina ovat vain liitto ja sen henkilöjäsenet.[90]

Esitetyn mukaisesti liiton jäsenyhdistykset eivät saata määrätä siitä, ketkä ovat liittoäänestyksessä äänivaltaisia yksityisiä henkilöitä, eivätkä ne siten voi vahvistaa äänestysluetteloita. Jos liitolla ei ole omaa tiedostoa siihen vain välillisesti kuuluvista henkilöjäsenistä, jäsenyhdistysten antamat jäsenluettelotiedot ovat pohjana liittoäänestyksen toimittamiselle. Liitto voi

---

[89] Ks. YhdL 25 §:n järjestö- ja oikeuspoliittisista perusteista esim. *Riitesuo* s. 50 ss.

[90] Ks. *Halila – Tarasti* s. 239, vrt. *Merikoski – Kurkela* s. 65.

silti olla hyväksymättä saamiaan tietoja äänioikeutetun luetteloksi.[91] Päätöksenteko-oikeus kuuluu asiassa liiton hallitukselle, ellei vaalia varten ole valittu erillistä lautakuntaa.[92] Kysymyksessähän ei ole disponoiminen jäsensuhteista vaan jo olemassa olevien jäsenyyssuhteiden toteaminen.

15. YhdL 68 §:n vaikutus liittoäänestykseen

VYhdL 12.3 §:n mukaan yhdistyksessä, jonka jäseninä oli vain yhdistyksiä, voitiin käyttää päätösvaltaa toimittamalla jäsenyhdistysten keskuudessa äänestys. Kirjallisuudessa katsottiin verrattain löyhin perustein, ettei kyseistä liittoäänestystä voitu käyttää muuten kuin poikkeustapauksissa.[93] Sitä ei sen sijaan ollut asetettu kysymyksenalaiseksi, että liittoäänestystä käyttäen saatettiin valita liittokokousedustajat.[94] Tästä oli myös määrätty monien merkittävien yhdistysten kuten ammattiliittojen säännöissä.

Yhdistyslain siirtymäsäännöksiin kuuluvan YhdL 68 §:n mukaan liittoäänestyksessä noudatetaan yhdistyksen päättämää menettelyä, kunnes asiasta on säännöissä määrätty, jos yhdistyksen säännöissä on lain voimaan tultua määrätty liittoäänestyksestä. SKDL:n liittokokousedustajien vaalin ongelmallisuudesta aiheutuneen siirtymävaiheen järjestelyn vuoksi aikaisemman lain aikana käytössä olleet liittoäänestysmääräykset ja -järjestelyt eivät ole vieläkään menettäneet merkitystään. Eihän laissa ole asetettu yhdistysten sisäisille toimille määräaikaa.[95]

---

[91] Ks. *Halila* 1988 A s. 57–63.

[92] Edellä on tarkasteltu sitä, voidaanko äänioikeus evätä kokouksessa liittokokousedustajien valintatilanteen osalta niiltä, jotka eivät ole hankkiutuneet liittoon välilliseenkään jäsenyyssuhteeseen. Asiassa tultiin kielteiseen päätelmään. Ks. s. 657–658. Sääntö on sama liittoäänestyksessäkin. YhdL 25.2 §:n mukaan äänioikeus voidaan evätä sääntömääräyksin niiltä, jotka eivät ole hoitaneet jäsenmaksuvelvollisuuttaan. Tätä lainkohtaa ei käy soveltaminen, jos henkilöjäsenillä ei ole maksuvelvollisuutta, niin kuin ei ole liittokokonaisuuden ulkopuolelle jääneillä. Hehän eivät ole laiminlyöneet mitään jäsenvelvoitettaan. Ks. asian johdosta *Halila – Tarasti* s. 288–289 ja *Riitesuo* s. 59–60. Niille, joilla on maksuvelvollisuus, voidaan sen sijaan määrätä maksuvelvollisuuden hoitaminen äänioikeuden käyttämisen edellytykseksi.

[93] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 65–66 ja *Merikoski* 1935 s. 181–182 ja OM 1976:11 s. 140.

[94] Ks. esim. *Saraviita* LM 1977 s. 803.

[95] Yhdistyslakikomitean 18.10.1983 pidetyssä kokouksessa (20/1983) päätettiin lakiehdotuksen avoinna olevista kohdista, mukaan luettuina jäsen- ja liittoäänestyksestä ja siirtymisestä niiden käyttämiseen. Siirtymäsäännöksiä ei näin muotoutuneeseen ehdotuk-

YhdL 68 §:ssä ei operoida yhdistyksen säännöissä olevilla määräyksillä. Ne eivät olleetkaan aikaisemman lain aikana yksinomaisena tai aina edes hallitsevana instrumenttina liittoäänestystä järjestettäessä. Tämä ei ollut ilman muuta lainvastaista joskaan ei sen mukaistakaan. Jos yhdistyksessä haluttiin käyttää päätösvaltaa liittoäänestyksessä, siitä oli VYhdL 12.3 §:n mukaan määrättävä yhdistyksen (liiton) säännöissä. Laissa ei sen sijaan ollut säännöksiä siitä, miten yksityiskohtaisia määräyksiä säännöissä oli asiasta oltava. Laissa ei sitä paitsi ollut liittoäänestyksen toimittamisesta mitään säännöksiä, joissa olisi osoitettu mahdolliset pääsäännöt ja rajat niistä disponoimiseen yhdistyksissä. Liittoäänestyksestä oli yleensä määrätty yhdistyksissä sääntöjä alemmanasteisin määräyksin. Joustavuuden ohella tästä oli se etu, ettei määräyksiä tarvinnut esittää yhdistysrekisteritoimiston tutkittavaksi.[96]

Luultavasti tärkein VYhdL 12.3 §:ää koskenut tulkintaongelma on ollut ja on YhdL 68 §:n perusteella vieläkin se, voitiinko tai voidaanko liittoäänestys toimittaa pelkästään jäsenyhdistysten kokouksissa vai onko käytettävissä muitakin päätöksentekotapoja. Lakitekstissä asia on jäänyt avoimeksi. Tästä ei voida tehdä automaattisesti sitä päätelmää, että mikä tahansa päätöksentekomenettely olisi tarkoitettu sallittavaksi lakia säädettäessä. Asianomaisen lainkohdan esitöissäkään ei ole mainittu liittoäänestyksen toimittamistavasta. Se ajatus ei siksi ole kaukaa haettu, että laissa ei ollut haluttu poiketa VYhdL 12 §:n muissa kohdissa ainoana hyväksyttävänä päätöksentekotapana pidetystä menettelystä – kokouksessa tapahtuvasta päätöksenteosta.[97] Jos lain keskeinen periaate olisi haluttu murtaa, siitä olisi tullut viestiä

---

seen sisältynyt. Vasta myöhemmin komiteassa SKDL:ää edustanut jäsen Antero Hautaniemi huomasi, että jäsen- ja liittoäänestyksessä pääsääntöiseksi osoitettu suhteellinen vaalitapa johtaisi automaattisesti tähän vaalitapaan SKDL:n vaaleissa. Tämän vuoksi lakiehdotuksen siirtymävaihetta koskeva 51 § kirjoitettiin uudelleen komitean kokouksessa 24.11.1983 (22/1983). Ks. asiasta muistiota »Eräitä pykäläkohtaisten perustelujen muutoksia» (*Heikki Halila*/1.12.1983) s. 10 sekä KM 1984:1 s. 311–312. Siirtymäsäännökset laadittiin tietenkin yleiseen muotoon, mutta niitä valmisteltaessa ei ollut esillä muuta kuin SKDL:ssä syntyneen tilanteen selvittäminen.

[96] Ks. valaisevasti *Saraviita* LM 1977 s. 805–806.

[97] Hallituksen esityksessä perusteltiin liittoäänestyksen sääntelyä pelkästään seuraavasti: »Sen johdosta, että suuret yhdistykset, joissa on jäseninä yhdistyksiä, eli ns. liitot useasti sääntöjensä mukaan eivät pidä liittokokouksia edes joka vuosi, mutta niille kuitenkin saattaa olla tarpeen tällaisten kokousten väliaikoinakin saada jäsentensä mielipide selville esiintyvistä kysymyksistä, on yhdistyslain 12 §:ään 3 momenttina otettu lisäys, joka tekee mahdolliseksi äänestyksen toimittamisen jäseniä liittokokouksessa kuulematta.» Ks. HE 1930:25 s. 1–2. Myöhemmissä esityksissä tyydyttiin vain viittaamaan em. esitykseen. Ks. HE 1933:63 s. 2.

selvemmin säädöstekstissä tai ainakin mainita perusteluissa, jos olisi noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa. Laintulkinnassa ei silti olla välttämättä enää sidottuja 1930-luvulla mahdollisesti vaikuttaneeseen ratio legikseen eikä silloiseen ajatteluun muutenkaan.

Aikaisempaan yhdistyslakiin perustuva liittoäänestys toimitettiin mm. liittokokousedustajia valittaessa yhdistyksissä usein muullakin tavoin kuin kokousmenettelyä käyttäen. Edustajia ei valittu ainoastaan kokouksessa; valinta tapahtui nykyisen lain terminologian mukaisesti erillisissä äänestystilaisuuksissa. Jos tämä menettely hyväksytään argumentoinnin kannalta hieman ongelmallisella tavalla sen vakiintuneisuuden perusteella, saavutetaan käytännön tarpeita ajatellen tyydyttävä tulkintatulos: liittoäänestys voitaisiin järjestää ensiksikin toimittamalla jäsenyhdistyksien kokouksissa äänestys sekä toiseksi myös erillisissä äänestystilaisuuksissa.[98]

Jos lähtökohdaksi otettaisiin laintulkinnassa se, ettei laissa olisi rajoitettu liittoäänestyksen toimittamistapoja, YhdL 68 §:ää sovellettaessa voitaisiin hyväksyä paitsi nyttemmin laissa sallittu postiäänestysmenettely myös mikä tahansa muu yhdistyksen hyväksymä päätöksentekomenettely kuten puhelinäänestys tai usean päätöksentekotavan kombinointi. YhdL 68 §:ää säädettäessä tähdättiin kuitenkin siihen, että liittoäänestystä aikaisemmin käyttäneet yhdistykset voisivat lain 28 §:n pääsäännöistä välittämättä ratkaista säännöissään, noudatetaanko liittoäänestyksessä enemmistövaalitapaa vai suhteellista vaalitapaa.[99] Sen sijaan sitä ei tarkoitettu eikä ajateltu, että yhdistyksissä voitaisiin missään tilanteessa käyttää muita kuin YhdL 16–19 §:ssä säänneltyjä päätöksentekotapoja. Minkä tahansa päätöksentekotavan hyväksyminen olisi paitsi vastoin YhdL 68 §:ään sisältyvää ratio legistä myös reaalisten argumenttien vastaista.

---

[98] Ks. VYhdL 12.3 §:ään perustuvista liittoäänestyksen toimittamistavoista *Saraviita* LM 1977 s. 802–803. Saraviitakin on tyytynyt toteamaan, ettei laissa ole asiasta yksityiskohtaisia säännöksiä. Hän ei ole paneutunut siihen, millainen normatiivinen perusta on järjestöissä käytetyillä äänestyksen toimittamistavoilla. Ks. myös *Toiviainen* 1982 s. 85, jossa on ilmeisesti pidetty mahdollisena liittoäänestyksen toimittamista kokoustilanteen ulkopuolella menettelyn yleisyyden vuoksi.

[99] Ks. HE 1988:64 s. 81 ja *Halila – Tarasti* s. 577–578.

B Valtuutettujen valitseminen

1. Vanhasta laista uuteen

1.1. VYhdL 12.2 § ja sitä koskenut lainoppi

Tutkimuksen kolmannesta luvusta on edellä käynyt ilmi, että Suomen yhdistysten organisaatioon saattoi kuulua ennen vuoden 1919 yhdistyslain säätämistä valtuutettujen kokous. Kysymyksessä eivät olleet vain satunnaiset yksittäistapaukset; lainopissakin oli hyväksytty se, että yhdistyksen päätösvalta saattoi kuulua yhdistyksessä valituille valtuutetuille. Vuonna 1919 säädettyyn yhdistyslakiin ei kuitenkaan sisällytetty säännöksiä yhdistyksen valtuutetuista. Tämän lain säätämisestä tiedossa olleiden seikkojen perusteella tähän voidaan ajatella olevan kaksi syytä. Laki oli yleensäkin rakennettu organisaatiomuodoltaan yksinkertaisia yhdistyksiä silmällä pitäen, eikä sen esikuvina olleissa dokumenteissa ollut pykäliä yhdistyksen valtuutetuista. BGB:n 32 § mahdollisti tuolloin ja mahdollistaa yhä muiden kuin laissa mainittujen orgaanien perustamisen yhdistykseen sääntömääräyksin. Sellainen voi olla valtuutettujen kokous, mutta kyseisen BGB:n kohdan perusteella Saksassa on organisoitu toimielimiä, jotka eivät ole Suomessa lainmukaisia.[100] Ruotsin vuodelta 1903 olevassa yhdistyslakiehdotuksessa ei ollut säännösehdotuksia yhdistyksen valtuutetuista. Ruotsissakin on silti ollut yhdistysten valtuustoja vuosisadan alusta alkaen.[101]

Yhdistyslaki tuli vastaamaan vuoden 1919 jälkeenkin vallinnutta oikeustodellisuutta, kun valtuutettujen valinta yhdistyksen vuosikokouksessa tehtiin mahdolliseksi lain 12 §:ään vuonna 1923 otetussa toisessa momentis-

---

[100] BGB 32 §:ään perustuvassa kirjallisuudessa on korostettu sitä, että valtuutettujen kokous on tarpeellinen niissä yhdistyksissä, joissa on paljon jäseniä. Ks. esim. *Erman* s. 47, *Soergell – Siebert* s. 231 ja *Stöber* s. 178. Ks. valtuutettujen BGB 32 §:ään perustuvasta statuksesta myös *Sauter – Schweyer* s. 152–153 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 686–687.

[101] Vuoden 1903 lakiehdotuksen päätösvallan käyttöä koskevassa 8 §:ssä puhuttiin vain yhdistyksen kokouksessa tapahtuvasta päätöksenteosta. Arsellin vuodelta 1919 olevan lakiehdotuksen 7 §:n mukaan yhdistyksen päätösvaltaa olisi sen sijaan voitu käyttää muutenkin kuin yhdistyksen jäsenten kokouksessa. Ks. *Arsell* s. 219. Ruotsin ja Suomen lainvalmistelun vertaaminen on tältäkin osin kiintoisaa, koska Ruotsin ehdotuksen yleisperusteluissa mainittiin »saksalaisperusteisesti» suurten järjestöjen päätöksenteossa voitavan tarvita edustuksellista demokratiaa, valtuutettujen kokousta. Asiaa varsinaisesti koskevia säännösehdotuksia ei Arsellin ehdotukseen kuitenkaan sisältynyt. Näinhän ajatus kulki Suomessakin. Ks. *Arsell* s. 59.

sa.[102] Valtuutettujenkin valinnan kannalta oli vuonna 1934 tehty lainmuutos tärkeä; VYhdL 12 §:ään lisätyn kolmannen momentin mukaan tehtiin mahdolliseksi liittoäänestys yhdistyksissä, joissa oli jäseninä vain yhdistyksiä.

Muutoksia kokeneen VYhdL 12 §:n osoittamissa säädännäisen oikeuden rajoissa yhdistystoiminnassa kehittyivät erityisesti yhdistysten sääntöjen määräyksien myötä erilaiset valtuutettujen valintatavat. Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytännöstä paljolti riippui tehokkaasti voimassa olevan normiston eläminen ja kehittyminen. Käytännössä tärkeitä kannanmäärityksiä tehtiin mm. ehdokasasettelusta ja sen sitovuudesta, valtuutettujen kelpoisuusvaatimuksista, kiintiöinneistä ja itseoikeutetuista valtuutetuista. Vaikka valtuutettujen valintaa koskevat säännökset ovat olennaisesti muuttuneet juuri käytännön järjestötarpeiden perusteella, on syytä perehtyä yhdistyksissä aikaisemman lain aikana omaksuttuihin järjestelyihin. Kysymys ei ole vain historiallisesta kontinuiteetista vaan myös siitä, että valtuutettujen valintaa koskevia yhdistysten sääntöjä ei ole tarvinnut muuttaa lainuudistuksen perusteella. Ennen vuotta 1990 kirjoitetut yhdistysten säännöt ja muut valtuutettujen valintaa koskevat järjestelyt ovat tietyin osin nykyisin yhtä lainmukaisia ja päteviä kuin niitä käyttöön otettaessakin.[103]

Aikaisempaan yhdistyslakiin perustuvassa kirjallisuudessa alleviivattiin sitä, että vaikka kaikki yhdistyksen kokoukselle kuuluvat tehtävät olisi siirretty yhdistyksen valtuutetuille, yhdistyksen kokous tarvittiin organisaatiossa valtuutettujen valitsemista varten. Pelkästään säännöstasolla asiaa tarkastellen perusteena saattoi olla vain se, että VYhdL 12 §:n 1 ja 2 momentin katsottiin kulkevan valtuutettujen valinnan osalta 3 momentin edellä.[104] Siihenkin olisi voitu vedota, ettei VYhdL 12 §:ää muutettaessa voinut olla tar-

---

[102] Ks. HE 1922:17 s. 2. Siinä katsottiin, että laista omaksutun tulkinnan mukaan yhdistyksellä ei olisi ollut mahdollisuutta luovuttaa päätösvaltaa valtuutetuille. Säädösmuutosta perusteltiin näin laintulkinnalla. Tämäkin kielii siitä, että aikaisemmin on saatettu pitää valtuutettujen valitsemista alkuperäisen lain mukaisena.

[103] VYhdL 12.2 §:ssä mahdollistetut valtuuston valitsemisen tavat sopivat YhdL 18 §:nkin kehyksiin. Sääntelyn kehityshän on ollut se, että laissa on tehty nimenomaisesti sallituiksi järjestelyjä, joista oli vaiettu aikaisemmassa laissa tai jotka vaikuttivat kielletyiltä. Oikeustilan asettuminen harvojen säännösten, verrattain ohuen dogmatiikan ja viranomaiskäytännön myötä saattoi aiheuttaa sen, että ennen nykyisen lain voimaan tuloa voitiin pitää hyväksyttävänä järjestelyä, joka ei sellainen enää ole.

[104] Ks. *Merikoski* 1935 s. 181 ja *Merikoski – Kurkela* s. 64. Sittemmin on esitetty, että vanhan yhdistyslain aikana valtuutetut voitiin valita tavallisissa yhdistyksissä, niin kuin ilmaisu kuului, vain yhdistyksen kokouksessa. Ks. HE 1988:64 s. 36. Tätä saatetaan pitää perusteltuna tulkintakannanottona siitä, että valtuutetut oli mahdollista valita muissa yhdistyksissä VYhdL 12.3 §:n liittoäänestystä käyttäen.

koituksena päätöksenteossa primäärinä pidetyn yhdistyksen kokouksen poistaminen yhdistyksen organisaatiosta.

Sellaista yhdistyksen organisaatiota ei aikaisemman lain voimassa ollessa ilmeisesti ollutkaan, jossa yhdistyksen kokous olisi poistettu. Tieteisopissa esitetystä käsityksestä oli kuitenkin poikettu siinä, että valtuutettuja valittiin VYhdL 12.3 §:n liittoäänestystä hyväksi käyttäen.[105] Erityisen looginen ei lainopissa hahmoteltu tilanne näin ollut. Lain mukaanhan yhdistyksen kokouksen tehtävät voitiin siirtää kokonaankin valtuutetuille ja valtuutettuja saatettiin valita muullakin tavoin kuin yhdistyksen kokouksessa. Siitä huolimatta organisaatiossa tuli olla yhdistyksen kokous.

Yhdistyslakiuudistuksen myötä esitetty ongelma on siirtynyt sikäli historiaan, että valtuutetut voidaan kiistatta valita (nykyistä) liittoäänestystä sekä kokonaan uutta jäsenäänestystä käyttäen. Yhdistyksen kokousta ei myöskään tarvita yhdistyksen organisaatiossa. Nykyistä edeltäneeseen oikeustilaan perustunut asetelma on silti yhä noteeraamisen arvoinen kuvatessaan valtuutettujen valintaan liittyvää lainoppia ja ajattelua.

1.2. Doktriinista järjestöratkaisujen valossa

Vuonna 1980 perustettu Terveydenhuoltoalan ammattijärjestö Tehy r.y. voidaan mainita esimerkkinä yhdistyksestä, johon valittiin sekä liittokokousedustajat että valtuutetut VYhdL 12.3 §:n liittoäänestyksellä (postitse tai erillisissä äänestystilaisuuksissa). Kun vaalia ei haluttu järjestää niin, että jokaisessa ammattiosastossa olisi ollut oma laissa tarkoitettu äänestyksensä ja edustajavalintansa, Tehyyn organisoitiin läänintasoiset piirijärjestöt. Niissä oli näet mahdollista toimittaa liittoäänestys. Lainuudistuksen myötä piirijärjestöt ovat tulleet tarpeettomiksi.[106]

Suomen Lääkäriliitossa toimitettiin puolestaan valtuutettujen valinta yhdistyksen kokouksessa siten, että menettelyltään lain vaatimukset täyttävä kokous oli asiallisesti pelkkä vaalitoimitus valtuutettujen valitsemiseksi.

---

[105] Ks. *Merikoski* 1935 s. 181–182, jossa korostettiin liittoäänestyksen kapeata käyttöalaa yhdistyksissä. Samoin esitettiin *Merikosken* ja *Kurkelan* teoksessa s. 65–66. Vertailun vuoksi voidaan mainita, ettei saksalaisessa eikä ruotsalaisessa lainopissa ole operoitu vastaavilla käyttöalarajoituksilla. Kotimaisenkin lainopin mukaan niillä on ollut ensisijaisesti merkitystä toimivaltajaossa asiakysymyksissä.

[106] Tehyn perustamisvaihetta koskeva tieto perustuu silloisen järjestöpäällikön *Lea Alasilta-Hagmanin* selvitykseen. Vuonna 1989 kaavailtu sääntömuutos kariutui liittokokouksessa tapahtuneeseen voimasuhteiden muuttumiseen, jolloin vanhat säännöt jäivät ennalleen.

Menettely oli lain mukainen, vaikka sen epäiltiin merkitsevän lain kiertämistä.[107] Kuten edellä on mainittu, pelkästään lain kiertämistä koskevaan tarkoitukseen perustuva argumentointi ei ole pätevä tässä tapauksessa niin kuin ei siviilioikeudessa yleensäkään.

Yhdistysrekisteritoimistossa aluksi esitetty vaatimus Lääkäriliiton vaalissa käytettävien valitsijayhdistysten rekisteröimisestä oli niin ikään lakiin perustumaton. Sillä ei voinut olla valtuutettujen valintaa ajatellen muutenkaan oikeudellista pätevyyttä. Niin yksityis- kuin julkisoikeudellisissakin vaaleissa valitsijayhdistykset ovat erityistä tarkoitusta varten rakentuvia henkilöyhteenliittymiä. Ne eivät pelkästään tässä ominaisuudessa täytä rekisteröimättömällekään yhdistykselle asetettavia vaatimuksia, eikä niiden ole määrä olla oikeuskelpoisia yhdistyksiä.[108]

Monien yhdistysten kuten Suomen Lakimiesliiton säännöissä oli aikaisemman yhdistyslain aikana mahdollistettu järjestely, jonka mukaan asianomaisen liiton jokaiselle jäsenyhdistykselle kuuluu valtuustopaikka. Se voitiin täyttää jokaisen jäsenyhdistyksen asettamista kolmesta ehdokkaasta siten, että yksi näistä valittiin varsinaiseksi valtuutetuksi ja kaksi muuta varavaltuutetuksi. Tämän pitemmälle ei kiintiöinnissä voitu mennä.[109] Kyseisiä sääntöjä, joissa ei ole voitu hyödyntää YhdL 18.2 §:n 2. virkkeen kiintiöintimahdollisuutta, on yhä runsaasti voimassa. Siksi on aiheellista pohtia järjestelyn lainmukaisuutta nykyisenkin oikeustilan kannalta.

Rekisteritoimiston vaatimus kolmesta ehdokkaasta, joista yksi valitaan, on ollut siinä mielessä lakiin perustumaton, ettei VYhdL 12 §:ssä niin kuin ei YhdL 18 §:ssäkään puhuta mitään tällaisesta ehdokasasettelusta. Toki kolme ehdokasta on tuttu mm. valtion virkojen ehdollepanosta, ja se antaa käsityksen paremmasta valintatilanteesta kuin vaali kahden ehdokkaan välillä. Jos liitossa toisaalta kunnioitetaan jäsenyhdistysten priorisointeja, on yhdentekevää, onko kvasiehdokkaita vaaditut kaksi vai esimerkiksi kuusi.

---

[107] Ks. *Riitesuo* s. 66, jossa mainittu esimerkki koskee Suomen Lääkäriliittoa, vaikkei sitä tekstissä mainitakaan. Toisella kannalla on ollut *Toiviainen*, joka ei kenties ole tarkoittanut valtakirjojen käytön sallittavuutta koskevaa puheenvuoroaan varsinaisesti oikeudelliseksi kannanotoksi. Ks. *Toiviainen* 1982 s. 86.

[108] Ks. *Halila* LM 1987 s. 1040–1041.

[109] Ks. esitetyn tyyppisistä järjestelyistä yleisesti OM 1976:11 s. 139. Aikaisemman lain aikana yhdistysrekisteritoimistossa on syystä tai toisesta hyväksytty yksittäisiä sääntöjä, joiden sisältö saatetaan perustaa vain nykyisen lain kiintiöintisääntelyyn. Niinpä Suomen Kirkon Pappisliiton sääntöjen mukaan yhdistyksen kokouksessa voitiin valtuutettujen vaalissa äänestää vain hiippakunnittain kustakin hiippakunnasta asetettuja ehdokkaita.

Yhdistysten vaaleissa on ilman nimenomaisia lainsäännöksiä hyväksytty yleisesti kelpoisuusvaatimusten asettaminen. Sitä on sovellettu valitsijoiden käsiä pitkälti sitovan ehdokasasettelun suuntaan. Yhdistysoikeudellisessa argumentoinnissa on juuri vaalien osalta voitu operoida hyväksyttävällä tavalla vallitsevilla demokratiakäsityksillä. Järjestöelämän kansanvaltaisuustarpeita jäsenten edustajien valinnassa tyydyttävä järjestely on voitu perustella myös oikeudellisesti. Nykyisen lain 18.2 §:n kummankaan virkkeen kannalta kolmen ehdokkaan ehdokasasetelma ei enää vaikuta ongelmalliselta.[110]

2. Valtuutettujen valinnan perusteet YhdL 18 §:n mukaan

Yhdistyksen valtuutetut ovat organisatorisesti verrattavissa osuuskunnan edustajiston jäseniin. Yhdistyksissä toimitettavien vaalien sääntelyyn liittyi erityisen runsaasti yhteiskunnallisia jännitteitä ja järjestöjen monimuotoisuudesta johtuvia erityistarpeita. Tämän vuoksi valtuutettujen valintatapaa koskevassa säädösvalmistelussa ei otettu esikuvaksi osuuskunnan edustajiston valinnasta olevia OKL 9 ja 11 §:n säännöksiä. Asia on kiintoisa siksi, että OKL 11 §:stä olisi saatu osin tuliteriäkin malleja ja vertailukohtia postivaalista, pakkosuhteellisesta vaalista sekä vaalipiirien sääntelystä valitsijamiesjärjestelmän käyttöä myöten.[111]

---

[110] Yhdistyslakikomitean mietinnössä otettiin vanhan lain osalta kantaa kuvailtuun ehdokasasetteluun seuraavasti: »Voimassa olevan lain toimivaltajaon mukaan liittomuotoisten yhdistysten kokous on voinut valita täysin vapaasti liitolle valtuuston olematta sidottu eri jäsenyhdistysten ehdotuksiin. Yhdistysautonomian on katsottu kaventuvan, jos yhdistyksen kokouksen valtaa valita yhdistyksen päättävät elimet voitaisiin rajoittaa tai siirtää muualle.» Ks. KM 1984:1 s. 209. Tämänkin perusteella on Lakimiesliiton kaltaiset säännöt voitu asettaa vanhan lain aikana pätevyydeltään kysymyksenalaisiksi. Oikeustilan muutoksen perustana on ollut komiteanmietinnöstä ilmenevin tavoin se, miten yhdistysautonomiakonseptiota on voitu rakentaa (tavallisen) lain muutoksin uudelleen.

[111] Ks. KM 1984:1 s. 209, jossa on suoraan viitattu vain järjestöelämän tarpeisiin säädösmuutosten pontimena. Muun yhteisöoikeuden hyödynnetyksi tulemiseen pitää tässäkin paikkansa komiteanmietinnön yleisperusteluissa esitetty. Ks. KM 1984:1 s. 100–101. Osuuskuntien edustajiston valintaa koskevassa sääntelyssä on kiinnitetty huomiota suhteellisen vaalitavan edistämiseen, niin kuin OKL 11.3 §:stä nyttemmin ilmenee (ks. lainmuutosta 775/83). Myös postiäänestys on tehty mahdolliseksi kyseisellä vuonna 1983 säädetyllä lailla (ks. OKL 11.4 §). Sitovien kiintiöiden sallimiseen ei sen sijaan ole nähty tarvetta.

Toimivaltajaon kannalta merkittävä sääntelyero on ensiksikin siinä, että yhdistyksissä toisin kuin osuuskunnissa voidaan operoida äänestys- ja vaalijärjestyksellä sääntöjen ohella. Yhdistyksen valtuutettujen valinnan sääntelyssä on kiinnitetty paljon huomiota valtuutettujen kiintiöintiin. Osuuskuntaoikeudessa ei kiintiöintiä sen sijaan tunneta. OKL 11 §:ssä on säännöksiä vaalipiireistä toisin kuin YhdL 18 §:ssä, vaikka myös yhdistyksen valtuutettuja valittaessa on käytössä vaalipiirejä, kun vaali tapahtuu muuten kuin kokouksessa. Vaikka vaalipiirien funktio on kummassakin yhteisössä samantyyppinen, analogista sovellettavuutta ei saada niitä koskevasta OKL 11.2 §:stä kovin paljon. Demokratiavaatimukset ovat tältäkin osin jossain määrin toisenlaisia yhdistyksissä kuin osuuskunnissa, eikä osuuskuntaoikeudesta saa vastausta siihen yhdistysoikeuden kannalta olennaiseen kysymykseen, mitä voidaan määrätä äänestys- ja vaalijärjestyksessä.[112]

> Ruotsin osuuskuntaoikeudesta saadaan vielä vähemmän kiinnekohtia yhdistysten valtuutettujen valintaan kuin Suomen osuuskuntaoikeudesta. Ruotsissa on tosin verrattain uusi, vuodelta 1987 oleva osuuskuntalaki, jossa on säännöksiä myös edustajiston valitsemisesta. Sitä koskevassa FL 7:12:ssa ei kuitenkaan ole otettu säänneltäväksi toimivaltajakoa yksityiskohtaisesti. Kuten Mallménin tutkimuksesta ilmenee, paikkansa pitävänä voidaan yhä pitää Hagbergh – Nisellin luonnehdintaa asiassa: »Olika sätt kan tänkas för val av fullmäktige. Hinder möter ej mot att denna rätt i sin helhet tillägges vissa medlemmar eller en fristående organisation.»[113] Kuten edellä esitetystä on ilmennyt, yhdistyksen valtuutettujen valinnassa on Suomessa vallalla olennaisesti selkeämpiä sääntöjä.

Kiinnekohtia valtuutettujen valintaan ei tätä tutkimusta varten saada kovin paljoa Skandinavian maiden yhdistysoikeudesta. Tämä ilmenee perehdyttäessä näistä maista oleviin yhdistysoikeuden yleisesityksiin. Hemström toteaa esitystään osuuskuntaoikeuteen vertaillessaan, että aatteellisissakin yhdistyksissä voi olla valtuutettujen kokous. Valtuutettujen valinnasta hän

---

[112] Vuonna 1983 toteutunutta OKL 11 §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu, että epätietoisuutta on vallinnut siitä, voidaanko osuuskunnan edustajiston vaalissa käyttää valitsijamiehiä eli vaali toimittaa välillisenä (kaksivaiheisena). Tämänkin vuoksi lakiin ehdotettiin asiasta nimenomaisia säännöksiä. Ks. HE 1983:56 s. 1. Yhdistysoikeudessa kuvailtua kysymyksenasettelua ei ole esiintynyt senkään vuoksi, ettei järjestöissä liene haviteltu tällaista vaalin organisointia. Yhdistysoikeudessa ei lakisidonnaisen tradition vuoksi muutenkaan pidettäisi mahdollisena sellaista vaalitapaa, jota ei ole laissa sallittu. Tämäkin osoittaa, että myös toimivaltajakokysymyksissä ajattelutapa voi olla erilainen yhdistys- ja osuuskuntaoikeuden välillä.

[113] Ks. *Hagbergh – Nisell* s. 139–140 ja *Mallmén* s. 247.

tyytyy mainitsemaan sen, että siitä on määrättävä yhdistyksen säännöissä.[114] Hasselbalchkin tyytyy kertomaan, että yhdistyksen organisaatiossa voi olla valtuutettujen kokous.[115] Woxholthin teoksesta ei ilmene tätäkään. Hän ei näet mainitse, pidetäänkö Norjan yhdistysoikeudessa mahdollisena valtuutettujen valitsemista.[116] Muissa kuin yleisesityksissäkään ei valtuutettujen valintaan liittyviä kysymyksiä käsitellä Skandinavian maissa ainakaan tavalla, josta olisi hyötyä Suomen oikeutta tutkittaessa. Saksan oikeudessa on sen sijaan vanhastaan rakennettu oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita valtuutettujen kokouksesta. Kun BGB:ssä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti asiaa koskevia säännöksiä, Saksan oikeuden hyödynnettävyys jää vähäiseksi erityisesti meillä tärkeiden kiintiöintikysymysten osalta. Kelpoisuusvaatimusten kaltaisiin yleisiin seikkoihin Saksan oikeus on sen sijaan jäljempänä havaittavalla tavalla hyödynnettävissä.

YhdL 18 §:n mukaan yhdistyksen valtuutetut ovat valittavissa sillä tavoin, kuin yhdistyksissä voidaan yleensäkin tehdä päätöksiä. Valintavaltaa saattavat näin käyttää joko yhdistyksen jäsenet (kokouksessa, erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavassa vaalissa) tai liiton henkilöjäsenet (erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavassa vaalissa).

Toisin kuin aikaisemman lain aikana oli mahdollista menetellä, valtuutetut voidaan valita missä tahansa yhdistyksessä muutenkin kuin kokoustilanteessa. Valtuutettujen valinnan sääntely on tarkoituksellisesti toisenlainen kuin hallitusvaalissa. Valtuutetut ovat yhdistyksen jäseniin täydellisesti rinnastuvia päätöksentekijöitä eivätkä hallituksen jäsenten tavoin vahingonkorvausvelvollisuuden uhan alaisina toimivia toimeenpanovallan käyttäjiä.[117] Tämän vuoksi on laissa sallittu paitsi valinta jäsen- tai liittoäänestyksessä myös loppuun asti viety mandaattien käyttö valintatilanteessa. Järjestöpoliittisesti tätä voidaan perustella sillä, että valtuutetut ovat jäsenten edustajia.[118]

---

[114] Ks. *Hemström* 1988 s. 60.

[115] Ks. *Hasselbalch* s. 122–123 ja 246.

[116] Ks. *Woxholth* s. 195–260, jossa tarkastellaan ainoana päätöksentekoelimenä yhdistyksen kokousta.

[117] Ks. valtuutetun vahingonkorvausvelvollisuudesta esim. *Halila – Tarasti* s. 430 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

[118] Esitetyn mukaisesti voidaan alleviivata sitä, ettei ratkaisua ole tehty käsite-erittelyn vaan kansanvaltaisuuskonseption perusteella. Kirjallisuudessa aikaisemman lain aikana esitetyt käsitykset perustuivat sen sijaan edellä havaituin tavoin asian luonteeseen. Ks. nykyisen sääntelyn perusteista KM 1984:1 s. 208 ja HE 1988:64 s. 36. Komiteanmietinnössä on mainittu uusien vaihtoehtojen helpottavan valtuuston perustamista ja olevan näin omiaan parantamaan järjestödemokratian kehittämismahdollisuuksia yhdistyksissä.

Oikeudellisia päätelmiä tehtäessä on varottava turvautumasta konstruktioon valtuutetuista jäsenten edustajina. Kysymyksessä on lainsäädäntöä valmisteltaessa merkittävästikin vaikuttanut järjestöpoliittinen näkökohta, jolla ei kuitenkaan ole oikeudelliselta kannalta metaforaa kummempaa vaikutusta. YhdL 18 §:ssä tarkoitetut valtuutetut eivät näin ole YhdL 25.1 §:ssä tarkoitettuja jäsenten kokoukseen valtuuttamia asiamiehiä.[119]

Jokaisella jäsenellä ei YhdL 18 §:n mukaan tarvitse olla »omaa» valtuutettua. Kun valtuutetut valitaan laissa sallituin tavoin liittoäänestyksessä, liiton jäsenyhdistyksillä ei ole vaalissa edes äänioikeutta. Henkilöjäsenyhdistyksissäkään ei menettely ole se, että jokainen jäsen valtuuttaisi itselleen oman valtuutettunsa, niin kuin yhdistyksen kokouksen osalta saatetaan menetellä. YhdL 28 §:stäkin ilmenevällä tavalla myös valtuutettuja valittaessa on jokaisen äänioikeutetun voitava osallistua ehdokasasetteluun.[120] Jäsenten yhdenvertaisuuden periaatteesta puolestaan johtuu, että jokaisella äänioikeutetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa vaalin tulokseen.[121]

Jos yhdistyksen organisaatioon kuuluu valtuutettujen kokous, valtuutetut on YhdL 18 §:n mukaisesti valittava tehtäväänsä. Kukaan yhdistyksen jäsen ei näin voi olla jäsenominaisuudessaan suoraan valtuutettuna tai ilmoittaa vapaamuotoisesti valtuutettujen kokoukselle, kuka häntä edustaa. Sääntö on sama kuin osuuskuntaoikeudessa[122] mutta erilainen kuin yhdistyksen kokouksen osalta on asian laita. Laista selviää sekin, etteivät valtuutetut voi täydentää itseään ja ettei hallitus voi heitä valita.[123] Erikseen selvitettävä asia

[119] Yhdistyslakikomitean mietinnössä on käytetty oikeustoimiopillista valtuutettukonstruktiota tarkasteltaessa sitä tapausta, jossa valtuutetut valitaan yhdistyksen kokouksessa. Ks. KM 1984:1 s. 208. Vertailu on ymmärrettävä havainnollistavuutta tavoittelevaksi. Sitä ei ole esitetty, että YhdL 18 §:ssä tarkoitettu valtuutettu rinnastuisi yhdistyksen kokouksessa äänivaltaa käyttävään asiamieheen. Osuuskuntaoikeudessa on eri yhteyksissä korostettu, etteivät OKL 9 §:ssä tarkoitetut edustajiston jäsenet ole jäsenten edustajia, mikä on myös tässä huomionarvoista. Ks. esim. *Olsson* s. 91 ja *Mallmén* s. 246.

[120] YhdL 28 §:n viimeinen virke on kirjoitettu yleiseen muotoon tekemättä eroa vaalitilanteiden välillä. Lainkohta koskee epäilyksittä myös valtuutettujen valintaa. Ks. HE 1988:64 s. 49 ja *Halila – Tarasti* s. 321.

[121] YhdL 33.2 §:n yhdenvertaisuussäännöksiä sovelletaan sanamuotonsa mukaisesti vain yhdistykseen suoraan kuuluvien jäsenten kesken. Siltä osin kuin yhdistykseen välillisesti kuuluvilla kuten liittoäänestyksessä liiton henkilöjäsenillä on keskenään samanlainen lakiin perustuva status, voidaan yhdenvertaisuutta soveltaa yleisenä yhteisöoikeudellisena periaatteena. Asiaan ei ole kuitenkaan erityisesti paneuduttu lainopissa, eikä siitä ole mainintoja lain esitöissä. Oikeuskäytäntöäkään ei ole. Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 375–378.

[122] Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 102, jossa asiaa tarkastellaan OKL 9 §:n kannalta.

[123] Ks. *Halila – Tarasti* s. 228.

sen sijaan on, saattaako kukaan olla itseoikeutettu valtuutettu sen perusteella, mihin tehtävään hänet on valittu yhdistyksessä.

Valtuutettujen valinta ei voi YhdL 18 §:n perusteella kuulua kenellekään sellaiselle, jolle ei ole yleensäkään mahdollisuutta antaa oikeutta osallistua päätöksentekoon yhdistyksessä. Vaalin toimittajana ei näin saata olla mikään laissa mainitsematta jäänyt yhdistyksen sisäiseen piiriin kuuluva kollektiivi. Tätä seikkaa ei ole alleviivattu yhdistyslain valmisteluasiakirjoissa. Toisin kuin yhtiöoikeudellisen sääntelyn kysymyksessä ollen sellaista sääntelytarvetta ei koettu olevan olemassa, jonka myötä muiden kuin yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluvien jäsenten tulisi voida osallistua valtuutettujen valintaan. Asetelma tuntui samanlaiselta kuin yhdistyksen kokouksen kokoonpanon määräytymisessä. Tässäkään asiassa eivät lainvalmistelussa mukana olleet keskeiset järjestöt ehkä olleet perehtyneet riittävän hyvin omiinkaan toimintatarpeisiinsa.[124]

Kaavion muodossa voidaan esittää mahdollisuudet valita yhdistyksen valtuutetut seuraavasti:

Päätösvallan käyttäjät	*Päätöksentekotavat*
Jäsenet	– kokouksessa – jäsenäänestyksessä
Liiton henkilöjäsenet	– liittoäänestyksessä

Esillä olevassa tutkimuksessa huomio kiinnittyy toimivaltajaon osalta etupäässä jäsenyhdistyksistä koostuvien liittojen tilanteisiin eli siihen, mitkä ovat liiton ja sen jäsenyhdistysten väliset suhteet liiton valtuutettuja valittaessa. Erilaisten asetelmien hahmotetuksi tulemisen kannalta voidaan kuitenkin panna merkille ensiksikin se, että yhdistyksen kokouksessa voidaan valita valtuutetut niin henkilöjäsenyhdistyksissä kuin liitoissakin. Mahdolliset kiintiöitä koskevat sääntömääräykset vaikuttavat siihen, miten vaali toimitetaan kokouksessa.

Jäsenet voivat valita valtuutetut jäsenäänestyksessä eli erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvassa vaalissa missä tahansa yhdistystyypissä. Yhdistyksistä koostuvissa liitoissa jäsenäänestys voidaan valtuutettu-

[124] Ks. siitä, ketkä voivat olla valitsijoina, *Halila – Tarasti* s. 228–229. Kombinaatiomahdollisuuden sekä ulkopuolisten sulkeutuminen pois päätöksentekijöiden joukosta merkitsee mm. sitä, ettei eduskuntaryhmä voi osallistua puolueissa valtuutettujen valintaan. Yhdistelmäratkaisun puuttumiseen on kiinnitetty huomiota aikaisemman lain aikana, tosin vain asiakysymyksiä koskevan ratkaisutoiminnan osalta. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 64.

jakin valittaessa toimittaa niin, että kullekin yhdistykselle lähetetään vaalikuori tai kierrätetään uurnaa yhdistyksittäin. Jos jokainen yhdistys on omana »vaalipiirinään» eli vaali toimitetaan käytännössä kiintiöintiä käyttäen, yhdistysten asiana on valita »omat» valtuutettunsa. Jos vaalipiirejä on vain yksi, jokaisessa yhdistyksessä suoritetaan valinta yhteisen ehdokasasettelun pohjalta. Vaalin tuloksen kannalta on erityisen tärkeää, noudatetaanko enemmistövaalitapaa vai suhteellista vaalitapaa.[125] Viimeksi mainitussa tapauksessa on edelleen olennaista se, mikä on suhteellisen vaalin laji.

Henkilöjäsenyhdistyksissä voi jäsenäänestyksessä olla yksi tai useampi vaalipiiri. Miten tässä suhteessa on menetelty, vaikuttaa samalla tavoin kuin liitoissakin olennaisesti valtuutettujen valintaan. Esimerkkinä yhden vaalipiirin henkilöjäsenyhdistyksestä valtuutettuja jäsenäänestyksessä valittaessa voidaan mainita Suomen Lääkäriliitto. Senkin valtuuskuntavaali olisi mahdollista toteuttaa niin, että vaalipiireinä olisivat erikseen määrätyt alueet tai ammattiryhmät, vaikka ne eivät olisi rekisteröityjä tai edes rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Vaatimuksena on vain se, että vaaliluettelo voidaan laatia riidattomasti jäsenluettelotietoja hyväksi käyttäen.

Kun valtuutetut valitaan liittoäänestyksessä, äänioikeutettuja ovat aina liittorakenteesta riippumatta liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt. Vaalipiirejä saattaa tässäkin tapauksessa olla yksi tai useita. Jos vaalipiirejä on useita, on huomionarvoista, kontrolloidaanko sitä, että äänioikeutetut käyttävät äänivaltaansa oikeassa vaalipiirissä. Jos esimerkiksi opiskelijat saavat edustajansa omasta kiintiöstään eli vaalipiiristä, on merkitystä sillä, voivatko nämä »vahingossa» päästä äänestämään (yleisissä) alueellisissa vaalipiireissä ja siten vaikuttamaan myös muiden vaalipiirien tulokseen.[126]

---

[125] Kuten edellä alaviitteessä n:o 41 on mainittu, Saksan lainopissa ei ole pidetty hyväksyttävänä enemmistölistavaalin käyttämistä valtuutettuja valittaessa. Tämä osoittaa, miten eri oikeusjärjestyksissä voidaan omaksua toisistaan poikkeavia kantoja. Suomessa on sääntelyssä lähdetty siitä, että vähemmistön oikeutta voidaan edistää jäsen- tai liittoäänestyksessä valtuutettujakin valittaessa suhteellisen vaalitavan käyttöönottoa helpottamalla. Yhdistyslakiuudistusta valmisteltaessa ei enemmistölistavaali ollut sen sijaan lainkaan esillä, eikä sen pätevyyttä ollut siihen mennessä problematisoitu tieteisopissakaan.

[126] Liittoäänestyksessä äänioikeuden ja sen käyttämisen kontrollointi kuuluu liitolle eikä sen jäsenyhdistyksille. Ks. asian johdosta esim. *Halila* 1988 A s. 57–63 ja *Halila – Tarasti* s. 241. Tekstissä mainittu tilanne ei ole sinänsä enempää kuin sovellus selkeästä (pää)säännöstä. Ongelmana on lähinnä se, pyritäänkö yhdistyksissä hyödyntämään pätemättömyysvaikutusten uhallakin taktikoimismahdollisuuksia ja miten pätemättömyyteen reagoidaan.

YhdL 18.1 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä on mainittava valtuutettujen lukumäärä tai sen määräytymistapa sekä toimikausi, valitsemistapa ja tehtävät, jos päätösvaltaa annetaan valtuutetuille. Tämän lainkohdan soveltamista arvioitaessa on otettava huomioon ne järjestötarpeet, jotka yhdistystoiminnassa ovat olemassa valtuutettujen valintaa ajatellen. YhdL 18.2 §:ään perustuvaan valtuutettujen paikkojen kiintiöintiin liittyy puolestaan piirteitä, joita on syytä tarkastella tässäkin tapauksessa erikseen paljolti järjestötarpeista lähtien.

3. Valtuutettujen valinnasta kiintiöitä käyttämättä

3.1. Ehdokasasettelusta

Kaikkien yhdistyksissä toimitettavien vaalien ehdokasasettelua koskee YhdL 28 §:n viimeinen virke. Sen mukaan kaikille päätösvallan käyttöön oikeutetuille on turvattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen vaalia varten. Yhdistyksen kokouksessa toimitettavassa valtuutettujen vaalissa ehdotuksenteko-oikeus kuuluu kokouksessa saapuvilla oleville jäsenille tai näiden edustajille. Kun valtuutetut valitaan erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse, ehdokaslistat on laadittava etukäteen.

Ehdotuksenteko-oikeus ei kuulu automaattisesti jokaiselle jäsenelle tai liittoäänestyksessä äänioikeutetulle yksinään, vaan yhdistyksessä voidaan määrätä tätä koskevasta kynnyksestä. Asetelma on samantyyppinen myös tehtäessä päätöksiä asiakysymyksissä jäsen- tai liittoäänestyksessä. Kummassakin tapauksessa voidaan määrätä, kuinka monen äänioikeutetun kannatusta tarvitaan asialle tai ehdotukselle, jotta se pääsisi mukaan vaaliin tai asiaratkaisuun. Eroa ei ole siinä, valitaanko edustajia yhdistyksen kokoukseen vai toimitetaanko valtuutettujen vaali.

YhdL 28 §:stä johdettavista näkökohdista sekä yleisistä jäsen- ja liittoäänestystä koskevista periaatteista johtuu, ettei jokaisella äänioikeutetulla tarvitse olla vaalissa yksinään ehdotuksenteko-oikeutta. Ehdokasasettelu ei kuitenkaan saa johtaa minkään ryhmän jäämiseen vaalin ulkopuolelle, kuten YhdL 28 §:ssä on osoitettu.

Ehdokasasettelukynnyksen osalta joudutaan yhdistysoikeudessa pohtimaan sitä, riittääkö asiasta määrääminen äänestys- ja vaalijärjestyksessä vai onko sen tapahduttava yhdistyksen säännöissä. Kun muissa yhteisöissä ei ole kyseistä sääntöjä alemmanasteista instrumenttia, asiaan on otettava kantaa pelkästään yhdistysoikeudellisten näkökohtien perusteella voimatta tässäkään

tukeutua ulkomaan oikeuteen. Kotimaan oikeudessakin kiinnekohdat ovat niukat, kun asiasta ei ole mainittu laissa eikä sen esitöissä ainakaan nimenomaisesti. Oikeuskäytäntöäkään ei ole eikä oikeastaan viranomaiskäytäntöä. Rekisteriviranomainen ei ole voinut puuttua yhdistysten sääntöihin, vaikka sen mielestä kynnyksestä tulisi määrätä säännöissä. Asiastahan ei tarvitse määrätä yhdistyksissä lainkaan, joten viranomainen on voimaton, jos mahdolliset määräykset sisällytetään äänestys- ja vaalijärjestykseen.

Tarasti on yhdistyslain kommentaariteoksessa asettunut sille kannalle, että erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse toimitettavien vaalien osalta voidaan säännöissä tai äänestys- ja vaalijärjestyksessä määrätä yhden ehdokkaan asettamiseen tarvittavasta useiden jäsenten myötävaikutuksesta.[127] Tätä kantaa saatetaan puoltaa sillä, että kysymyksessä ei ole asia, josta olisi nimenomaisesti säädetty määrättäväksi yhdistyksen säännöissä. Toiselta puolen ei kokousmenettelyssä riitä muu kuin sääntöjen määräys siihen, että vaalissa saataisiin ehdokas asetetuksi vain usean jäsenen myötävaikutuksin. Ehdokasasettelukynnyksen vaikutus voi olla hyvinkin merkittävä ja siten jäsenoikeuksia kaventava, jos raja asettuu korkealle. Tämän saatetaan ajatella puoltavan sitä, että asiasta voitaisiin määrätä vain säännöissä. Toiselta puolen on huomattava, että äänestys- ja vaalijärjestyksestä päätetään samalla tasolla kuin säännöistäkin joskin lähtökohtaisesti erilaisin enemmistöin.

> Yhdistyslakikommentaarissa omaksutun kannan johdosta saatetaan viitata säädösvalmistelun alkuvaiheessa esiin tulleisiin näkökohtiin. Yhdistyslakikomiteassa kaavailtiin ensimmäisissä säädösversioissa varsin seikkaperäistä pykälää äänestys- ja vaalijärjestykseen otettavista asioista. Vielä 18.8.1982 päivätyn version mukaan äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi tullut määrätä mm. vaalissa käytettävistä ehdokaslistoista sekä siitä, miten ehdokkaat on muuten asetettava. Jo komiteanmietinnössä tällaiset kohdat oli poistettu säädösehdotuksesta. Sen sijaan yhdistyslakikomitean mietinnön perustelujen mukaan äänestys- ja vaalijärjestyksessä olisi tullut määrätä, millä tavoin ehdotukset erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvaa päätöksentekoa varten on tehtävä.[128] Hallituksen esityksessä on taas tyydytty toteamaan, että määräyksiä laadittaneen myös siitä, miten ehdokasasettelu tapahtuu ja ehdokaslistat laaditaan.[129] Valmistelutaustaa vasten voidaan päätellä, ettei missään ole tarkoitettu ainakaan ehdokasasettelukynnyksen kuuluvan sääntötasolle. Tästä kontekstista irrotettuna ei kuitenkaan voida ilman muuta päätellä, mitä hallituksen esityksen maininnalla ehdokasasettelusta on ymmärrettävä.

[127] Ks. *Halila – Tarasti* s. 322 ja 339.
[128] Ks. KM 1984:1 s. 239.
[129] Ks. HE 1988:64 s. 51.

Kun valtuutetut valitaan liittoäänestyksessä, äänestys- ja vaalijärjestyksessä voidaan määrätä, että ehdotuksenteko-oikeus on myös liiton jäsenyhdistyksillä, vaikka näillä ei ole liittoäänestyksessä äänioikeutta. Sääntötasoa ei tarvittane senkään vuoksi, että kyseessä ei ole päätösvallan käyttäjien oikeuksien kaventaminen vaan ehdotuksenteko-oikeuden myöntäminen liiton jäsenille.[130] Nämähän eivät tosin ole varsinaisesti ulkopuolisia vaikkeivat olekaan äänioikeutettuja kyseistä päätöksentekotapaa käytettäessä.

Ehdotuksenteko-oikeutta ei voi olla liiton muilla ryhmillä kuten esim. Suomen Lakimiesliitossa hallinto- tai tuomaripoolilla, jos nämä eivät ole liiton jäseniä. Tilanne on toisenlainen, jos tällaisilla pooleilla on sääntöihin perustuvia kiintiöityjä valtuustopaikkoja. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että henkilöstörahaston valtuustoa valittaessa henkilöstöryhmillä on ehdokkaidenasettamisoikeus. Koko vaali rakentuukin henkilöstörahastoissa toisella tavoin kuin yhdistyksissä intressiedustuksen varaan. Yhdistyksissä ehdokasasetteluoikeus ei liioin voi olla ulkopuolisilla kuten kunnallisessa keskusjärjestössä puolueilla, vaikka ne olisivat vaalitilanteessa todellisia valtakeskuksia.

3.2. Äänioikeudesta

Valtuutettujen vaalissa pitää äänioikeus olla kaikilla niillä, joilla se on muutenkin asianomaisessa päätöksentekotilanteessa eli joko kokouksessa tai jäsen- taikka liittoäänestyksessä. Valtuutettujen vaalissakaan äänioikeus ei voi olla muilla kuin niillä, jotka ovat oikeudellisesti pätevällä tavalla yhdistyksen jäseniä tai liiton henkilöjäseniä, liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvia yksityisiä henkilöitä.[131]

Äänimäärä voidaan porrastaa yhdistyksissä niin, että valtuutettujenkin vaalissa äänioikeutetuilla on erilainen äänimäärä. Jos yhdistyksessä on äänioikeutta vailla olevia jäseniä, näillä ei ole äänioikeutta valtuutettujakaan valittaessa. Säännöissäkään ei voida määrätä, että äänioikeutta ei olisi valtuutettujen vaalissa niillä, joilla se on muuten yhdistyksessä. Tilanne on sama kuin yhdistyksen kokouksessa tapahtuvan vaalin osalta.[132]

---

[130] Ks. *Halila – Tarasti* s. 321.

[131] Ks. henkilöstörahastolain 39.2 §:ää ja sen johdosta *Bygglin – Nordström – Savonen* s. 86–87.

[132] Edellä on tarkasteltu Suomen Lakimiesliiton organisaatiota. Liiton henkilöjäseninä on merkitty jäsenluetteloon lukuisia lakimiehiä, jotka ovat ilmoittautuneet jäsenyyssuhteeseen liittoon ja maksaneet jäsenmaksuja mutta eivät ole minkään jäsenyhdistyksen jäseniä. Tällaisille henkilöille ei voida antaa äänioikeutta liittoäänestyksessä, vaikka he

Kuten edellä on esitetty, äänioikeuden porrastuksesta on mahdollista luopua säännöissä kokouspuheenjohtajan vaalin ja kurinpitovallan käytön osalta.[133] Tässä ei ole kysymys yhdistyksen normaalista päätäntävallan käyttämisestä vaan joko kokousjärjestelyistä tai sanktioiden määräämisestä yhdistyksen sisällä. Muunlaisissa tapauksissa äänimäärän porrastaminen ei ole perusteltua eri asiakysymysten tai vaalien osalta. Tämä kanta on omaksuttu myös yhdistysrekisteritoimistossa, joskin lähinnä 1950- ja 1960-luvuilla on hyväksytty myös toisenlaisia sääntöjä – erehdyksessä, niin kuin nyttemmin sanotaan.[134] Muodollisen äänioikeuden epääminen kokonaan muuten äänioikeutetuilta ei rinnastu niihin perusteisiin – esteellisyys tai jäsenvelvoitteiden laiminlyöminen – jotka on katsottu doktriinissa hyväksyttäviksi. Esteellisyysperustetta ei voida laajentaa säännöissä kokonaan uusille kohdealueille eikä muutenkaan niin, että äänioikeutetuilla ei olisi oikeutta osallistua valtuutettujen valintaan. Jos äänioikeutettu on syyllistynyt velvollisuuksiensa laiminlyöntiin kuten jättänyt maksamatta jäsenmaksunsa, äänioikeus on joko evättävä kokonaan tai se on pysytettävä sellaisenaan.

3.3. Valtuutettujen kelpoisuusvaatimuksista

Toimivaltajakokysymyksiä voi liittyä sekä liitoissa että muissa yhdistyksissä siihen, miten valtuutettujen kelpoisuusvaatimukset saattavat määräytyä. Yhdistysoikeudessa asiaa ei ole erityisesti problematisoitu kenties senkään vuoksi, ettei siitä ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Siksi on esitetty, että valtuutettujen vaalikelpoisuus on jäänyt kokonaan yhdistyksen omaan harkintaan.[135] Vaikkei ilmaisua sinänsä asettaisikaan kyseenalaiseksi, sitä ei voi pitää tyhjentävänä.

Osuuskunnan edustajiston jäsenen kelpoisuusehdoista on käyty 1960-luvulla poleemista keskustelua. Hakulisen ja Huttusen mielipiteidenvaihto on kiintoisa yhdistysoikeudenkin kannalta lähinnä yhteisöoikeudellisen argumentoinnin mutta myös laintulkintaan vaikuttavien kiinnekohtien näkökulmasta. Esillä oli se, onko edustajiston jäsenen oltava myös osuuskunnan jäsen. Huttunen perusteli kielteistä kantaansa ensiksikin sillä, ettei osuuskuntalaissa ollut asiasta nimenomaista kieltoa. Toiseksi hän vetosi Suomen osuuskunta-

---

vaikuttavat liiton kannalta velvoitteensa täyttäneiltä jäseniltä. Hehän eivät ole sääntöjen mukaisia liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvia yksityisiä henkilöitä. Ks. *Halila* 1988 A s. 85–87.

[133] Ks. s. 533.

[134] Apulaistoimistopäällikkö *Kari-Pekka Helmisen* antama tieto.

[135] Ks. *Halila – Tarasti* s. 229, joka perustuu Tarastin esitykseen.

laille esikuvana olleeseen Ruotsin osuuskuntalakiin. Huttusen mukaan se mahdollisti vain osuuskunnan jäsenen tai jäsenenä olevan oikeushenkilön taikka vajaavaltaisen edustajan toimimisen tässä tehtävässä. Vielä hän mainitsi asiaa koskevan sääntelyn puuttumisen johtuneen meillä lainsäätäjän unohduksesta.[136]

Hakulinen oli puolestaan sillä kannalla, että vain osuuskunnan jäsenet saattoivat olla edustajiston jäseninä. Hän perusteli kantaansa sillä, että asianomaiset käyttävät osuuskuntalain mukaan jäsenten päätösvaltaa. Laissa olisi näin kielletty muiden kuin jäsenten toimiminen edustajina. Hakulisen käsityksen mukaan jäsenosuuskunnille riittikin muu edustautuminen osuuskunnan hallinnossa – edustajistopaikkoja ei näille tarvittu. Ruotsin lakia Hakulinen luki toisin kuin Huttunen ja päätteli, että siihen sisältyvän viittaussäännöksen mukaan muutkin kuin jäsenet saattoivat olla edustajina. Hakulinen ei näin katsonut Ruotsin lain antavan mahdollisuuksia Huttusen päättelyketjuun eikä esittänyt itse siihen perustuvia päätelmiä Suomen oikeuteen nähden.[137] Olsson on käsitellyt asiaa sekä ennen Huttusen ja Hakulisen keskustelua että sen jälkeen osuuskuntalain yleisesityksessään. Kantaansa lähemmin perustelematta hän on sitä mieltä, että muitakin kuin osuuskunnan jäseniä voidaan valita edustajistoon, mikäli muuta ei ole säännöissä vaadittu.[138]

Yhdistysoikeuden kannalta voidaan edellä pääkohdittain selostetun keskustelun johdosta ensiksikin todeta, ettei sääntelyn puuttumista saateta luonnehtia lainsäätäjän unohdukseksi. Yhdistyslaissa toisin kuin kenties osuuskuntalaissa pyrittiin tietoisesti niukahkoon sääntelyyn myös päätöksentekijöiden ja toimielinten kokoonpanon määräytymisessä. Asia on jätetty avoimeksi ja määräytymään osaksi yleisten periaatteiden ja osaksi käytännönkin varaan.

Yhdistyksen valtuutettujen valintaan ei ole esikuvasääntelyä muusta yhteisöoikeudesta. Yhdistyslakiin ei ole saatu mallia esimerkiksi Suomen vuoden 1954 osuuskuntalaista eikä vuonna 1987 säädetystä Ruotsin (osuuskunta)laista. Tämän vuoksi ei sijaa ole analogialle eikä vastakohtaispäättelylleкään eikä liioin sellaiselle lainsäätäjän tarkoituksen pohtimiselle, joka ei perustu edes lain esitöihin. Silti voidaan todeta, ettei Ruotsin nykyisessä osuuskuntalaissa ole asiasta säännöksiä edustajistoa koskevassa 7:2:ssa. Kirjallisuudessa on kuitenkin asetuttu sille kannalle, että muutkin kuin jäsenet voivat olla edustajiston jäseniä.[139]

---

[136] Ks. *Huttunen* LM 1960 s. 883–884 sekä LM 1963 s. 463–465.
[137] Ks. *Hakulinen* LM 1963 s. 226–228 ja 631–632.
[138] Ks. *Olsson* 1956 s. 94 ja *Olsson* s. 91.
[139] Ks. *Mallmén* s. 248.

YhdL 21 §:n mukaan valtuutettujen kokoukseen noudatetaan soveltuvin osin, mitä yhdistyslaissa on säädetty yhdistyksen kokouksesta. Samanlainen järjestely on omaksuttu OKL 67.1 §:ssä osuuskunnan kokouksen ja edustajiston kokouksen välillä. Hakulinen on tämän konstruktion perusteella päätynyt sille kannalle, että vain osuuskunnan jäseniä saatetaan valita edustajistoon.[140] Yhdistysoikeudessa ei näin ole ajateltu. Lain esitöistäkin saa tukea sille pykälän sanamuodon kanssa sopusoinnussa olevalle käsitykselle, että rinnastus koskee kokousmenettelyä, ei valintoja.[141] Valtuutettujen kokouksia on ollut jo vuosisadan alussa sekä henkilöjäsenyhdistyksissä että liitoissa. Yhdistyksen kokousta tarkoittavan viittaussäännöksen ei ole aikaisemman eikä nykyisen lain aikana katsottu tarkoittavan sitä, että valtuutettujen kokous voisi olla vain henkilöjäsenyhdistyksissä. Jos Hakulisen ajatuksenkulku omaksuttaisiin yhdistysoikeudessa, ei muuta päätelmää saatettaisi tehdä.

Yhdistyslaissa on toimivaltajaosta se selkeä sääntö, että kukin päätöksentekijöiden ryhmä – jäsenet (YhdL 17 §), valtuutetut (YhdL 18 §) ja liiton henkilöjäsenet (YhdL 19 §) – käyttää omaa päätösvaltaansa.[142] Siksi yhdistysoikeudessa ei voida hyväksyä sitä edellä selostettua Hakulisen osuuskuntaoikeudessa puoltamaa kantaa, jonka mukaan vain jäseniä voitaisiin valita valtuutetuiksi/edustajiston jäseniksi, kun nämä käyttävät jäsenten päätösvaltaa.

Osuuskuntaoikeudellisenkin vertailun valossa vaikuttaa siltä, että yhdistyksen valtuutetuksi voidaan valita muitakin kuin yhdistyksen jäseniä. Sitäkään ei voida vaatia, että valtuutetun tulisi olla yhdistykseen suoraan tai välillisesti jäsenenä kuuluva tai oikeushenkilöjäsenen hallituksen jäsen. Estettä ei liioin ole yhdistyksen hallituksen jäsenen tai toimihenkilön valitsemiselle valtuutetuksi.[143] Oikeuskirjallisuudessa on oltu meillä yhtä mieltä siitä, ettei kaikissa tapauksissa voi keillä tahansa olla kelpoisuutta tulla valituksi yhdistyksen valtuutetuksi.[144] Eri käsityksiä on sen sijaan siitä, millaisia pre-

---

[140] Ks. *Hakulinen* LM 1963 s. 227.

[141] Ks. HE 1988:64 s. 40 ja *Halila – Tarasti* s. 256–257. Ks. myös aikaisemman lain ajalta samansisältöisesti *Merikoski – Kurkela* s. 64.

[142] Ks. asian johdosta yleisesti *Halila – Tarasti* s. 217–218.

[143] Ks. *Halila – Tarasti* s. 339 ja *Riitesuo* s. 91–92. Vrt. OM 1976:11 s. 144, jossa on katsottu, ettei ole ainakaan suotavaa valita hallituksen jäseniä valtuutetuiksi. Perusteeksi on esitetty vastuusuhteet yhdistyksessä. Kuten Riitesuo on maininnut, kysymyksessä on esteellisyyssääntöjen väärinymmärrys. Eri asia on, että säännöissä voidaan kieltää valitsemasta hallituksen jäseniä yhdistyksen valtuutetuksi. Ks. tästä myös osuuskuntaoikeuden kannalta *Huttunen* LM 1960 s. 885.

[144] Vertailun vuoksi saatetaan mainita, ettei valtuutetun tarvitse kuulua Saksassakaan suoraan tai välillisesti siihen yhdistykseen, jossa hän on valtuutettuna. Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 689–690.

sumtioita on valtuutetun kelpoisuudesta ja millaista disponointia yhdistyksissä näin tarvitaan tiettyyn tavoitteeseen pääsemiseksi.

Tarasti on yhdistyslakikommentaarissa lähtenyt siitä, että vaalikelpoisia ovat yhdistyksen jäsenet ja liittomuotoisissa yhdistyksissä liiton ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien yhdistysten henkilöjäsenet. Edelleen hän on katsonut, että yhdistyksen säännöissä tai äänestys- ja vaalijärjestyksessä voidaan yhdistyslain sitä estämättä sallia ulkopuolistenkin valitseminen valtuutetuksi. Nimenomaista kantaa hän ei ole ottanut siihen, keitä voidaan valita valtuutetuiksi yhdistyksissä, joissa ei ole jäseninä edes välillisesti yksityisiä henkilöitä.[145] Yleisenä käsityksenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että valtuutetuksi on tässä tilanteessa mahdollisuus valita kuka tahansa, ellei yhdistyksessä ole muuta määrätty. Sääntö olisi näin sama kuin vastaavassa tapauksessa yhdistyksen kokouksen edustajien määräytymisessä.

Riitesuon mukaan yhdistyslaissa ei edellytetä yhdistyksessä luottamustehtävää hoitavalta äänioikeutta eikä edes yhdistyksen jäsenyyttä, ellei tästä ole määrätty säännöissä. Hänen mielestään edes valtuutetun ei tarvitse olla yhdistyksen jäsen, ellei säännöistä muuta johdu. Seikkaperäisempiä perusteluja hän ei ole tuonut julki, mutta on viitannut osuuskuntaoikeudessa luottamushenkilön kelpoisuusvaatimuksista käytyyn keskusteluun, jota on edellä arvioitu myös tässä tutkimuksessa. Sen hän on kuitenkin maininnut, etteivät luottamushenkilöt voi edes olla jäseniä, jos kaikki jäsenet ovat yhteisöjä.[146] Tätä voitaneen tulkita niin, että hän on sisällyttänyt yhteisöjen piiriin myös säätiöt yhdistyksen jäseninä.

Tarastin puoltamaa kantaa saatetaan perustella järjestöpoliittisilla syillä ja siten järjestödemokratiasta omaksuttavilla käsityksillä. Järjestödemokratian mukaista ei ehkä olisi, että esimerkiksi kiintiöitä käytettäessä henkilöjäsenyhdistys voisi valita muille yllätyksenä ulkopuolisen henkilön valtuutetuksi muiden voimatta tähän reagoida. Henkilöjäsenyhdistyksissäkään ei kenties tuntuisi »systeeminmukaiselta», että valtuutetuksi saisi tulla muita kuin yhdistyksen jäseniä. Kummassakin tapauksessa järjestely voi tuntua olevan ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että valtuutetut ovat jäseniin rinnastettavia päätöksentekijöitä ja tavallaan myös jäsenten edustajia. Kun Tarastikin hyväksyy muunlaisen järjestelyn, jos sellaisesta on määrätty, voidaan hänen kantaansa tulkita siten, että erityissäännösten puuttuessa priorisoidaan oikeudellisessa päättelyssä järjestöpoliittisesti perustelluinta vaihtoehtoa.

---

[145] Ks. *Halila – Tarasti* s. 229 ja 339.

[146] Ks. *Riitesuo* s. 109–110.

Riitesuon kannanmääritystä saatetaan perustella sillä, ettei tässäkään tutkimuksessa ole asetettu yhdistyksen kokoukseen valittaville eikä hallituksen jäsenille missään yhdistystyypissä jäsenyyssuhteeseen liittyviä yleisiä kelpoisuusvaatimuksia. Kokousedustajana ja hallituksen jäsenenä voi olla kuka tahansa, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Järjestökäytännössä on tosin tavallista, ettei edellä tarkoitettuja ulkopuolisia valita valtuutetuksi, ellei sitä ole erikseen sallittu. Poikkeuksetonta tämän ei silti tarvitsisi olla. Niinpä on hyvin ajateltavissa ja myös järjestödemokratian kannalta puollettavissa, että henkilöjäsenyhdistys valitsisi keskusjärjestön valtuutettujen kokoukseen kiintiöidylle paikalle palkatun toimihenkilönsä, joka ei ole asianomaisen henkilöjäsenyhdistyksen jäsen, vaikkei tätä olisi yhdistyksessä erikseen sallittukaan. Kuvailtua kiintiöintitilannetta saatetaan toki pitää järjestöpoliittisesti erikoisena. Kysymyksessä on kuitenkin kiintiöintiin liittyvä erityispiirre, joka ilmentää koko kiintiöinti-instituution omatyyppisyyttä myös demokratiaprinsiipin kannalta.

Tarastin kanta voisi myös tulla hyväksytyksi, jos sen tukena olisi selkeä ja (yleis)yhteisöoikeudellisesti rationaalinen doktriini. Sellaista ei näytä meillä ainakaan vielä kehkeytyneen. Reaalisten argumenttien voitaisiin niin ikään sanoa puoltavan hänen päätelmäänsä, jos tulkintavaihtoehdoista tulisi valita se, mikä on järjestöpoliittisesti perustelluin. Tämän näkökohdan merkitys jää kuitenkin vähäiseksi sen vuoksi, että asiasta saatetaan aina päättää yhdistyksissä halutulla tavalla. Painotettaessa harkinnassa oikeudellisesti relevantteja seikkoja, näyttää vaaka näin kallistuvan sen puolelle, että myös »ulkopuolisia» voidaan valita valtuutetuiksi missä tahansa yhdistystyypissä, ellei tätä ole yhdistyksessä estetty.

Ollaanpa ulkopuolisten valitsemisesta yhdistyksen valtuutetuksi millä kannalla tahansa, on muodostettava käsitys siitä, miten omaksutusta säännöstä saatetaan poiketa yhdistyksessä. Tarastin mukaan ulkopuolisille voidaan antaa kelpoisuus tulla valtuutetuksi paitsi yhdistyksen säännöissä myös äänestys- ja vaalijärjestyksessä.[147] Viimeksi mainitun instrumentin käyttöedellytyksenä on tietenkin se, että valtuutetut valitaan jäsen- tai liittoäänestyksessä. Tämän mukaisesti ei (kokous)työjärjestyksessä voitaisi määrätä asiasta yleisestä säännöstä poikkeavasti. Kuten edellä on käynyt ilmi, Riitesuon mielestä asiasta voidaan disponoida vain yhdistyksen säännöissä.[148]

Tässäkin asiassa vaikeuttaa kannanmääritystä se, ettei yhdistyslaissa ole säädetty yksityiskohtaisesti äänestys- ja vaalijärjestykseen sisällytettävistä

---

[147] Ks. *Halila – Tarasti* s. 339.

[148] Ks. *Riitesuo* s. 109.

asioista. Tarastin käsityksen puolesta voidaan esittää se, että kysymyksessä saatetaan ajatella olevan äänestystä ja vaalia koskeva, yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjä täydentävä määräys. Siitä määräämistä ei näin olisi pidätetty sääntöjen tasolle. Toiselta puolen saatetaan muistuttaa siitä, että kelpoisuusvaatimus ei ole aivan vähäinen eikä luonteeltaan tekninen asia. Eihän siitä voida määrätä kokouksessa toimitettavien vaalienkaan osalta työjärjestyksessä.[149]

Yhdistyslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei mikään viittaa siihen, että äänestys- ja vaalijärjestyksessä voitaisiin määrätä ehdokkaiden kelpoisuusvaatimuksista »yli» yhdistyksen sääntöjen. Siinä on tosin puhuttu ehdokasasettelusta määräämisestä, mutta tähän ei voitane ilman lisäargumentteja liittää kelpoisuusvaatimusta.[150] Yhdistyslakikomiteassa valmistellussa säädösehdotuksessa, josta luovuttiin komiteanmietinnön hyväksymiseen mennessä, ehdotettiin säädettäväksi varsin yksityiskohtaisesti äänestys- ja vaalijärjestykseen sisällytettävistä asioista. Ehdokasasettelua koskevaan kohtaan ei kuulunut kelpoisuusvaatimuksista määräämistä.[151] Tämä ei yksin puhu sen puolesta, ettei tästä olisi voitu silti määrätä äänestys- ja vaalijärjestyksessä. Kelpoisuusvaatimuksistahan ei aina tarvitse määrätä vaaleissa ollenkaan. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei valtuutettujen kelpoisuusvaatimuksista olisi mahdollista määrätä missään tilanteessa muuten kuin yhdistyksen säännöissä.

Kun valtuutettujen vaali koskee liittoa, kelpoisuusvaatimuksista määrääminen ei voi tapahtua muuten kuin liiton säännöissä. Taustana on yleisen periaatteen mukaisesti se, että kysymyksessä on liiton edustajien valinta. Poikkeuksena voidaan kuitenkin mainita YhdL 18.2 §:ssä tarkoitettu kiintiöinti. Liiton jäsenyhdistyksen säännöissä oleva disponointi on ratkaiseva, jos asianomainen jäsenyhdistys voi nimetä suoraan omat valtuutettunsa ja jos liiton säännöissä ei ole määräyksiä kelpoisuusvaatimuksista. Liiton säännöt menevät sen sijaan edelle, jos niissä olevat määräykset ovat ristiriidassa jäsenyhdistysten sääntöjen kanssa.

Valtuutettujen kelpoisuusvaatimukset eivät yleisesti ottaen saa olla sellaisia, ettei todellista valintatilannetta pääse syntymään. Periaate on tässä sama

---

[149] Ks. *Halila – Tarasti* s. 385 ja *Riitesuo* s. 113. Ks. myös edellä s. 325 ss. siitä, mihin väljällä sääntelyllä on tässä pyritty.

[150] Ks. HE 1988:64 s. 51. Vrt. KM 1984:1 s. 239, jossa vastaavassa kohdassa ei puhuta ehdokasasettelusta.

[151] Ks. 18.8.1982 päivättyä lakiehdotusta, jonka äänestys- ja vaalijärjestystä koskevaa 21 §:ää on käsitelty komitean kokouksessa 28.10.1982 (ptk. 12/1982). Ks. asian johdosta myös edellä s. 326–327.

kuin yhdistysten vaaleissa yleensäkin. Toisin kuin osuuskuntaoikeudessa on esitetty, yhdistysoikeudessa ei ole katsottu, ettei kelpoisuusvaatimuksilla saisi heikentää jäsenten yhdenvertaisuutta.[152] YhdL 33.2 §:ssä säännellystä yhdenvertaisuuden loukkauksesta voisi kuitenkin olla kysymys mm. silloin, kun vain joistain jäsenyhdistyksistä voitaisiin sääntöjen perusteella asettaa vaalikelpoisia henkilöitä valtuutettujen vaaliin. Puolueen säännöissä ei puolestaan olisi mahdollista määrätä ainakaan siitä, että valtuutetun olisi oltava puolueen kansanedustaja. Tämähän merkitsisi puolueen perusjäsenistön sivuuttamista vaalikelpoisuudesta määrättäessä.[153]

Eri käsityksiä on esitetty siitä, kuinka tarkoituksenmukaista on sallia hallituksen jäsenten valitseminen valtuutetuksi.[154] Tilannetta oikeudellisesti arvosteltaessa on alleviivattava sitä, että hallituksen jäseneltä voidaan evätä kelpoisuus olla valtuutettuna vain sääntöjen määräyksin. Riittävää ei näin ole se, että valtuutettujen kokous velvoittaisi vaikkapa pysyväluonteisessa työjärjestyksessäkin hallitukseen valitut valtuutetut jättämään paikkansa. Kysymyksessähän on äänioikeuden epääminen, joka voi tapahtua YhdL 21 ja 25 §:n säännökset huomioon ottaen vain sääntöjen määräyksin.[155]

Merikoski ja Kurkela ovat esittäneet kantaansa lähemmin perustelematta, etteivät »yhdistyksen hallituksen jäsenet saa olla enemmistönä valtuutetuissa».[156] Tätä käsitystä saatetaan perustella sillä, ettei hallituksella tulisi olla mahdollisuutta vaikuttaa määräävästi valtuutettujen päätöksentekoon. Riite-

---

[152] Ks. *Huttunen* LM 1960 s. 884. Huttunen on viitannut kantansa tueksi sveitsiläiseen kirjallisuuteen eikä kotimaisiin lähteisiin, joissa asiaa ei ollutkaan käsitelty.

[153] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Huttusen mukaan edustajiston jäseneltä voidaan osuuskunnan säännöissä vaatia 21 vuoden ikää. Ks. *Huttunen* LM 1960 s. 884–885. Yhdistystoiminnassa on hyväksytty mm. se, että yhdistyksen henkilökuntaan kuuluvia ei voida valita valtuutetuiksi. Tämä on tavallistakin ammattiliitoissa. Sääntömääräystä saatetaan pitää hyväksyttävänä järjestödemokratian tarpeiden vuoksi: päätöksentekijät ja toimihenkilöt voidaan pitää erillään, jos säännöissä näin määrätään. Sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkaamisesta ei järjestöpoliittisten tarpeiden ja yhdenvertaisuusperiaatteen välisessä jännitteessä ole kysymys, että YhdL 33.2 §:n yhdenvertaisuuden loukkaamisen olennaisuuskynnys ylittyisi. Ks. asian tiimoilta *Halila – Tarasti* s. 375–376.

[154] Riitesuon mukaan on järjestödemokratian kannalta epätarkoituksenmukaista, jos valtuutettujen kokoukseen tulee varajäsenen ominaisuudessa henkilöitä, joilla on ollut vaalissa olennaisesti vähemmän kannatusta kuin paikkansa jättäneillä varsinaisilla jäsenillä ja jotka kykenevät äänestämään kumoon hallituksen ehdotuksia. Ks. perustellusta argumentoinnista *Riitesuo* s. 92. Kysymyksessä ei ole Riitesuonkaan mielestä missään oloissa kielletty järjestely.

[155] Menettelyä, jota ei ole tekstissä pidetty hyväksyttävänä, on käytetty mm. Vasemmistoliitossa toiminnan alkuvuosina.

[156] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 64.

suon sanoin voidaan valtuutettujen kokousta pitää turhana, mikäli hallituksen jäsenet käytännössä ratkaisevat kaikki asiat, joissa eivät ole esteellisiä.[157] Näin voi tosin tapahtua vain silloin, kun hallitus toimisi yhtenäisesti sekä omassa kokouksessaan että valtuutettujen kokouksessa. Yhdistyksissähän ei noudateta sellaista parlamentarismia, jonka mukaan hallituksen olisi suljettava rivinsä, kun sen tekemää ehdotusta käsitellään parlamentissa (valtuutettujen kokouksessa).

Valtuutettujen ja hallituksen jäsenten määriä koskevin järjestelyin voidaan päästä siihen, etteivät hallituksen jäsenet ole enemmistönä valtuutettujen kokouksessa. Näin ei ole kuitenkaan välttämätöntä menetellä. Toimivalta- ja vastuusuhteista ei ole sellaista sääntöä tai oppia, jonka mukaan päätösvallan käyttäjistä vain määräosa voisi kuulua hallitukseen. Monissa yhdistyksissä yli puolet jäsenistä kuuluu hallitukseen, eikä tätä ole pidetty kiellettynä järjestelynä. Yhtenäisenä esiintyvän hallituksen mahdollisuus sanella valtuutettujen päätöksiä voi olla järjestöpoliittisesti epätoivottavaa mutta ei silti kiellettyä.

3.4. Itseoikeutetut yhdistyksen valtuutetut

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, voiko valtuutettujen kokoukseen kuulua sääntöjen määräysten turvin itseoikeutettuja henkilöitä asemansa perusteella. Lain esitöissäkään ei ole käsitelty tällaista mahdollisuutta. Tilanne on sama yhdistyksen hallituksen osalta. Ei liioin osuuskuntalaissa eikä sen esitöissä ole käsitelty mahdollisuutta määrätä itseoikeutetuista toimielimen jäsenistä. Asiaa ei ole myöskään käsitelty kaupallisia yhteisöjä koskevassa kirjallisuudessa.[158] Tämän voi ajatella johtuvan siitä, että toimielimet tulisi vallitsevan käsityksen mukaan aina valita. Vaikutusta on ehkä silläkin, ettei järjestelyyn ole ollut tarvetta kaupallisissa yhteisöissä.

YhdL 18 §:n säännökset huomioon ottaen voidaan lähteä siitä, että yhdistyksen valtuutetut on aina valittava. Tämä on syytä todeta erityisesti sen vuoksi, että kiintiöitäkin käytettäessä tapahtuu aina valtuutettujen valitseminen tai nimeäminen. Silti saatetaan kysyä, onko olemassa sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi itseoikeutetuista valtuutetuista määrääminen voisi olla joissain rajoissa perusteltua. YhdL 18 §:ssähän ei ole suljettu pois itseoikeute-

---

[157] Ks. *Riitesuo* s. 92.

[158] Erityisesti kiinnittyy huomio siihen, ettei itseoikeutettua edustajiston jäsenen määräämistä ole mainittu *Mallménin* laajassa Ruotsin osuuskuntalain selitysteoksessa eikä *Huttusen* osuuskunnan edustajistoa koskevassa artikkelissa.

tun valtuutetun määräämistä, kun sääntely ei ole pykälän ensimmäisessä momentissa erityisen tarkkarajaista. Itseoikeutetun valtuutetun määräämiselle on järjestöissä enemmän tarpeita kuin kaupallisissa yhteisöissä. Tämä ei tietenkään sinänsä tee sitä koskevia järjestelyjä hyväksyttäviksi.

> Itseoikeutettuja valtuutettuja on ollut erityisesti puolueissa. Jos valtuutettujen puheenjohtajana toimii asemansa perusteella hallituksen puheenjohtaja, puolueessa ei ole kahta kilpailevaa johtajaa, joista kumpikin on saanut valtuutuksensa suoraan kentältä. Kokoomuksessa puoluehallituksen puheenjohtaja on ollut vuosikymmeniä valtuuston puheenjohtaja. SDP:ssä tilanne oli sama vuoteen 1960 asti. Suomen Keskustassa puoluehallituksen puheenjohtaja on valtuustonkin puheenjohtaja. Lisäksi puolueen valtuustoon kuuluvat puoluehallituksen varapuheenjohtajat ja puoluesihteeri. Näin on ehkä haluttu rakentaa muutenkin kuin valmistelun ja läsnäolo-oikeuden myötä henkilöyhteyttä puolueorgaanien välille.[159]

Itseoikeutetut valtuutetut ovat olleet edellä tarkastelluissa tapauksissa asemassa, johon heidät on valinnut se yhdistys, jonka valtuutettujen kokouksesta asiassa on kysymys. Hyväksyttävää ei jäsenistön valitsemisvallan kannalta olisi se, että esimerkiksi keskusjärjestön valitsema piirijärjestön piirisihteeri toimisi tehtävänsä perusteella piirijärjestön valtuutettujen kokouksen jäsenenä.[160] Valtuustojärjestelmässä omaksutun demokratiaperiaatteen mukaista ei olisi sekään, että valtuutetun paikka olisi henkilökohtainen eikä asemaan perustuva mandaatti. Itseoikeutettujen valtuutettujen tulisi yleensä olla yhdistyksen toimihenkilöitä, luottamusmiesjohtoon kuuluvia tai muita sellaisia henkilöitä, joita ei voida pitää minkään jäsenen edustajina. Näin ei loukattaisi jäsenten (tai jäsenyhdistysten) yhdenvertaisuutta.

Edellä tarkastelluissa tapauksissa itseoikeutettuja valtuutettuja on varsin vähän, esimerkiksi yksi 60:sta kuten kokoomuspuolueessa tai viisi 133:stä kuten Suomen Keskustassa. Itseoikeutettujen valtuutettujen statusta saatetaan perustella aritmeettisilla seikoilla: vain hyvin pieni vähemmistö valtuutetuista on itseoikeutettuja, ja sekin koostuu henkilöistä, jotka yhdistys itse on valinnut johtaviin tehtäviin. Tällaisten itseoikeutettujen valtuutettujen määräämistä puoltaa myös se, että asianomaisen valinnan tehtäväänsä suorittavat ne, joilla on kompetenssi myös valtuutettujen valintaan. Kun kysymys on

---

[159] Ks. järjestöpoliittisista näkökohdista *Halila* 1991 s. 73–75.

[160] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että SKP:ssä piirisihteeri kuului (malli)sääntöjen mukaan itseoikeutettuna piirihallitukseen ja myös toimi sääntöjen mukaan puheenjohtajan ohella hallituksen kokouksen kokoonkutsujana. Jäljempänä tarkasteltavalla tavalla tätä ei voida pitää hyväksyttävänä järjestelynä.

puoluesihteerityyppisestä pysyvästä toimihenkilöstä, on tosin huomattava, ettei asianomaisen valtuutetun paikan menetys voisi johtaa muuhun kuin työsuhteen päättymiseen tai itseoikeutettua valtuutetun paikkaa koskevaan sääntömuutokseen. Kaiken kaikkiaan on olennaista se, ettei asetelmassa ole muuten kuin marginaalisesti kysymys aritmetiikasta. Sitä voidaan käyttää argumenttina vain, jos järjestelyä saatetaan muuten pitää hyväksyttävänä.

Esitetyistä syistä ei sellainen järjestely olisi hyväksyttävissä, jonka mukaan liiton jäsenyhdistysten hallitusten puheenjohtajat muodostaisivat liiton valtuuston. Kysymyshän ei olisi valtuutettujen paikkojen YhdL 18.2 §:ään perustuvasta kiintiöinnistä vaan kaikkien valtuutettujen paikkojen jakamisesta sellaisille itseoikeutetuille henkilöille, joita liitto ei ole itse valinnut tehtäviinsä. Sinänsä kansanvaltaiselta vaikuttava ja kenties joidenkin järjestöjen kannalta kiinnostavalta tuntuva disponointi kaatuisi siihen, ettei mitään vaalia tai nimeämistä tapahtuisi toisin kuin YhdL 18 §:ssä vaaditaan. Tämän pykälän vastaisia järjestelyjä ei voida toteuttaa edes YhdL 27.3 §:ssä säädetyin enemmistöin. Vm. lainkohta tarkoittaa mandaatteja ja kiintiöitä eikä koko vaalin eliminoimista. Yksimieliselläkään päätöksellä ei voitaisi ottaa käyttöön kyseisiä sääntöjä. Sekään ei ilmeisesti kävisi päinsä, että asiasta määrättäisiin kaikkien jäsenyhdistysten säännöissä.[161] Jäsenyhdistysten keskinäisellä sopimuksella olisi puolestaan samanlainen suositustyyppinen vaikutus kuin jäsenten sopimuksilla yleensäkin.

> Suomen Lakimiesliiton sääntöuudistuskaavailuissa oli vuonna 1991 esillä ajatus, jonka mukaan liiton valtuusto valittaisiin YhdL 19 §:n mukaisella liittoäänestyksellä. Postiäänestyksessä olisivat olleet äänioikeutettuja liittoon suoraan kuuluvat henkilöjäsenet, valmiit lakimiehet ja varanotaarit. Liiton jäsenyhdistyksistä oli neljä oikeustieteen ylioppilaiden yhdistystä, joihin kuuluvilla opiskelijoilla ei olisi ollut mahdollisuutta liittyä liittoon henkilöjäseninä eikä osallistua näin kyseiseen postivaaliinkaan. Opiskelijoiden edustus valtuutettujen kokouksessa oli määrä turvata niin, että liiton jäseninä olevien opiskelijayhdistysten hallitusten puheenjohtajat olisivat olleet itseoikeutettuja valtuutettuja. Järjestelyn hyväksyttävyyden puolesta saatettiin esittää se, että opiskelijayhdistysten ja niiden henkilöjäsenten status on liitossa erilainen kuin tutkinnon suorittaneiden jäsenyhdistysten ja näiden jäsenten. Liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat olisivat voineet tavalla tai toisella vaikuttaa valtuutettujen valintaan, joskaan itseoikeutettuina valtuutetut eivät olisi olleet liiton itsensä tehtäviinsä

[161] Järjestelynä voisi olla se, ettei liiton säännöissä määrättäisi mitään itseoikeutetuista valtuutetuista, vaan niissä turvauduttaisiin YhdL 18.2 §:n mahdollistamiin kiintiöihin. Jäsenyhdistysten säännöissä ei jäljempänä tarkasteltavalla tavalla voitaisi kuitenkaan määrittää näin totaalisesti valtuutetuista koko valinta poissulkien.

valitsemia. Yhdistysrekisteritoimistossa suhtauduttiin kaavailun lainmukaisuuteen torjuvasti, minkä vuoksi ehdotuksesta ei hankittu edes ennakkotarkastuslausuntoa.

Edellä on yhdistyslakikommentaarissa esitetyllä tavalla suhtauduttu varovaisen myönteisesti siihen, että pieni osa valtuutetuista voisi tietyin edellytyksin olla itseoikeutettuja.[162] Lukumääräisesti vähäisissä mutta sitä merkittävämmissä järjestöissä vakiintunutta järjestelyä ei pyritty yhdistyslakiuudistuksessa kumoamaan joskaan ei nimenomaisesti sallimaankaan. Sääntely on tässä tapauksessa väljäsisältöisempää kuin hallituksen jäsenten valinnan osalta. Muutkin jäljempänä tarkasteltaviksi tulevat vertailunäkökohdat puhuvat järjestelyn hyväksyttävyyden puolesta enemmän kuin hallitusvaalissa. Lakimiesliitossa haviteltu menettely saattaisi sen sijaan mennä niiden rajojen ylitse, joita voidaan asettaa reunaehdoiksi järjestelylle.

3.5. Vaalipiirejä koskevat määräykset

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, voidaanko valtuutettuja valittaessa käyttää vaalipiirejä. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että OKL 11.2 §:n mukaan osuuskuntien edustajiston vaalia varten on mahdollista asettaa vaalipiirejä, jotka voivat olla lajiltaan vain alueellisia.[163] Yhdistyslain valmistelutöistä ilmenee kuitenkin selkeästi se, että vaalipiirien käyttöä on pidetty hyvinkin tyypillisenä sille tilanteelle, jossa valtuutetut valitaan jäsentai liittoäänestyksessä.[164] Yhdistyksen kokouksessa suoritettavassa vaalissa ei äänioikeutettuja sen sijaan voida segmentoida niin, että nämä äänestäisi-

[162] Yhdistyslakikommentaarin mukaan »lienee katsottava mahdolliseksi, että yhdistyksessä muihin tehtäviin valittu kuten hallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai sihteeri voidaan valita tai määrätä valtuutetuksi itseoikeutettuina». Itseoikeutetut eivät kuitenkaan saa kommentaarin mukaan muodostaa valtuutetuista ainakaan enemmistöä. Ks. *Halila – Tarasti* s. 229.

[163] Ks. *Huttunen* LM 1960 s. 880–881, *Hakulinen – Rapola* s. 105 ja *Olsson* s. 92. Myös Ruotsissa saatetaan käyttää vaalipiirejä osuuskunnan edustajistoa valittaessa. Edustajiston valintaa koskevassa FL 7:12:ssa ei ole kuitenkaan säännöksiä vaalipiireistä. Ruotsin osuuskuntaoikeudessa on Suomen oikeuteen verrattuna säännelty niukasti edustajiston valitsemista. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että hyväksyttävinä on pidetty hyvin erilaisia järjestelyjä kuten sitäkin, että hallitus päättää vaalipiireistä. Ks. *Mallmén* s. 247 ja *Hagbergh – Nisell* s. 139–140. Tilanne on sama meillä. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 104–105 ja *Olsson* s. 92. Jäsenistödemokratian vaatimukset asettunevat kuitenkin taloudellisessa yhteisössä tässäkin tapauksessa hieman toisin kuin aatteellisissa yhdistyksissä.

[164] Ks. erityisesti KM 1984:1 s. 239, jossa vaalipiirijakoa pidetään tyypillisenä äänestys- ja vaalijärjestyksessä esiin tulevana asiana.

vät omissa vaalipiireissään vain niitä varten asetettuja ehdokkaita. Esitetyssä soveltamistilanteessa ei vaalipiirien käyttämisen oikeusperusteesta ole järjestökäytännönkään perusteella yhdistyksissä epäselvyyttä. Vaalipiirirajat saatetaan asettaa miten tahansa, toisin kuin osuuskunnissa voidaan menetellä.[165]

Vaalipiirirajoilla saattaa olla huomattava merkitys valtuutettuja valittaessa niin kuin vaaleissa yleensäkin joko sattumien tai tietoisen järjestötaktikoinnin vuoksi. Siitä huolimatta ei yhdistysten harkintavallalle ole asetettavissa toimivaltajaon tai minkään muunkaan syyn perusteella rajoja siinä, käytetäänkö vaalipiirejä jäsen- tai liittoäänestyksessä vai ei. Vaalipiirirajoja voidaan käyttää henkilöjäsenyhdistyksissä, joissa valitaan valtuutetut jäsenäänestyksessä. Jos vaalipiirejä ei ole, jokainen äänioikeutettu voi äänestää ketä tahansa asetetuista ehdokkaista. Muussa tapauksessa jäsenistö on segmentoitavissa millä tahansa tavalla, jolloin eri vaalipiireissä on omat ehdokkaansa. Suomen yhdistysoikeudelle tunnusomainen sallivuus erilaisten demokratiakäsitysten välillä näkyy siinä, että vaalin ja jäsenistön yhteenkuuluvuuden kannalta merkittävä ratkaisu on tehtävissä järjestöpoliittisin perustein.

Kun valtuutetut valitaan liittoäänestyksessä, vaalipiirien mahdollisella käyttämisellä on huomattava vaikutus jäsenyhdistysten statuksen kannalta. Jos jokainen liiton henkilöjäsen kuuluu jäsenenä liittoon vain välillisesti yhden jäsenyhdistyksen kautta, liittoäänestys voi tapahtua selkeästi jäsenyhdistyksittäin, jos jokainen jäsenyhdistys on omana vaalipiirinään. Jos vaalipiirejä ei joko lainkaan ole tai jos ne muodostetaan toisin, jäsenyhdistysten piiristä ei valitakaan »omia» valtuutettuja. Kun liittoäänestyksessä jäsenyhdistykset suljetaan YhdL 19 §:n perusidean mukaisesti pois päätöksenteosta, ei minkään jäsenyhdistyksen erityistä etua tai muutakaan oikeutta loukata, meneteltiinpä miten tahansa.

Valtuutettujakin valittaessa on toimivaltajaon kannalta olennaista se, missä määrin vaalipiireistä on mahdollista määrätä säännöissä ja missä määrin äänestys- ja vaalijärjestyksessä. Tässä ei ole tehty lakia valmisteltaessa, järjestökäytännössä eikä muutenkaan oikeudellisesti relevantilla tavalla eroa liittokokousedustajien valintaan nähden. Siksi voidaan viitata siihen, mitä edellä on esitetty.[166]

Valtuutettujen vaalien ehdokasasettelussa tai varsinaisessa vaalissa ei saa olla esitetyssä tilanteessa sellaista ristiinäänestämistä, josta keskusteltiin laajasti 1970-luvun alkuvuosina kouluneuvostojen vaalien vaalitavan osalta. Sitä

---

[165] Ks. *Halila – Tarasti* s. 233.

[166] Ks. edellä s. 665–668.

ei kuitenkaan toteutettu osallistumisjärjestelmään huonosti soveltuvien vaikutustensa vuoksi. Kussakin vaalipiirissä vain siinä äänioikeutetuilla on oikeus osallistua ehdokasasetteluun ja valtuutettujen vaaliin. Jos toisin olisi, voisi olla jäsenyhdistyksiä, jotka kykenisivät vaikuttamaan muutenkin kuin omassa vaalipiirissään valtuutettujen valintaan, erityisesti jos vaali toteutettaisiin listavaalina.

4. Valtuutettujen paikkojen kiintiöinti YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen perusteella

4.1. Kiintiöinnin perusteet

YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että valtuutettujen paikat tai osa niistä on jaettava yhdistyksen jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien kesken säännöissä mainituilla perusteilla. Kuten edellä on mainittu, valtuutettujen kiintiöintiä tapahtui jo aikaisemman lain voimassa ollessa, vaikkei siitä ollut laissa säännöksiä. YhdL 18.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä on määritelty sellainen kiintiöinti, jollaisia yhdistysrekisteriviranomainen hyväksyi ainakin liittomuotoisten yhdistyksien sääntöihin ennen nykyisen yhdistyslain voimaantuloa. Valtuutettujen kiintiöinti on nyttemmin mahdollinen missä tahansa yhdistyksessä.

> Rajanveto kelpoisuusvaatimusten ja kiintiöinnin välillä ei ole helppo yhdistyksissä toimitettavissa vaaleissa, koska lain, järjestökäytännön ja oikeusdogmatiikan loogisuuden vaatimukset viittaavat osin eri suuntiin. Yhdistyslakiin perustuvassa kielenkäytössä ja määrittelyssä on kaikkia YhdL 18.2 §:ään perustuvia järjestelyjä kutsuttu kiintiöinneiksi, vaikka kyseisen lainkohdan ensimmäisen virkkeen tiimoilla saatettaisiin puhua pelkästään kelpoisuusvaatimuksista. Esillä olevassa esityksessä ei ole poikettu vakiintuneesta terminologiasta. Kysymys on vain käsitevalinnasta, jolla ei tule olla vaikutuksia oikeudellisiin päätelmiin.

Kiintiöinnistä aiheutuu valtuutettuja valittaessa käytännöllisiä ja periaatteellisia ongelmia, jos yhdistyksen jäseninä on vain yksityisiä henkilöitä. Äänioikeutta ei tulisi voida käyttää kahdesti eli sekä (osittais)kiintiöintiä täytettäessä että »yleisessä» vaalissa. Toiselta puolen saatetaan jäsenten yhdenvertaisuuden katsoa tulleen loukatuksi, jos kiintiötä täyttämään oikeutetut eivät tule merkityiksi äänioikeutettujen luetteloon. Näiden kahden vaihtoehdon välillä kahteen kertaan äänestäminen vaikuttaa vähemmän perustellul-

ta. Parasta olisikin ollut, ettei kiintiöintiä olisi sallittu henkilöjäsenyhdistyksissä, niin kuin yhdistyslakikomitea ehdotti.[167] Tämä olisi poistanut esitetyn tulkintaongelman.

Valtuutettujen kiintiöintiä voidaan yhdistysoikeudessa perustella sillä, että valtuutetut ovat päätöksentekijöinä rinnastettavissa yhdistyksen jäseniin. Jäsenetkin valitsevat yhdistyksen kokoukseen »omat» edustajansa. Tässä tarkasteltavana oleva YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen kiintiöintimahdollisuus poistaa epävarmuuden siitä, että enemmistövaalitapaa käytettäessä enemmistöblokki ei miehitä kaikkia valtuutettujen paikkoja. Suhteellisessakaan vaalissa valtuutetut eivät ilman muuta edusta jäsenistöä sillä tavoin kuin kiintiöitä muodostettaessa kävisi. Jos vaalissa ovat vastakkain esimerkiksi poliittiset ryhmittymät, liiton paikallisosastojen edustus voi olla sattumanvarainen. Joistain osastoista voi tulla paljonkin valtuutettuja, joistain toisista taas ei ollenkaan. Valtuustovaali on mahdollista toimittaa kiintiöitä käyttäen tai toisenlaiseen tulokseen johtavalla tavalla suhteellista vaalitapaa hyödyntäen. Tässäkin tapauksessa laki antaa sijaa erilaisille demokratiakäsityksille ja niiden omaksumiselle yhdistysten sääntöihin.[168]

Kun valtuutetut valitaan kiintiöitä käyttäen, yksikään äänivaltainen jäsen tai jäsenten ryhmä ei saa jäädä kokonaan vaille mahdollisuutta saada valtuutetun paikkoja. Jos kaikkia paikkoja ei ole kiintiöity, ulkopuolelle jääneet voivat saada paikkoja »yleisestä jaosta». Tällöin ei sinänsä eli YhdL 18.2 §:n kannalta ole merkitystä sillä, millä perusteilla osa valtuutettujen paikoista on kiintiöity.[169] Peruste voi kuitenkin olla joko alun alkaen tai muuttuneiden olojen vuoksi sellainen, että kiintiöintiä koskevia sääntömääräyksiä on mahdollista kohtuullistaa OikTL 36 §:n perusteella.[170]

---

[167] Ks. KM 1984:1 s. 210, vrt. HE 1988:64 s. 63 (komiteanmietinnön lakiehdotuksen 16.2 § ja lain 18 §). Ks. myös *Halila* LM 1989 s. 1144 ja *Halila – Tarasti* s. 231.

[168] Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 229–230.

[169] Ks. *Halila – Tarasti* s. 231.

[170] Valtuutettujen kiintiöintiä ei ole pidetty Suomen oikeuskirjallisuudessa nimenomaisesti tyyppikohtuuttomana ehtona. Yhdistyslakikommentaarissa on kuitenkin mainittu järjestön äänimäärä kohtuullistettavissa olevana ehtona. Tämä pitää laajasti ottaen sisällään myös valtuutettujen kvootin. Ks. *Halila – Tarasti* s. 92. Ruotsin vuodelta 1974 olevassa Hellnerin selvityksessä ei mainita valtuutettujen määräytymistä sovittelun yhteydessä. Ks. SOU 1974:83 s. 122–123. Se ei ole ollut esillä Ruotsin kirjallisuudessakaan kenties sen vuoksi, ettei valtuutettujen kokousta ole siinä yleensäkään paljon tarkasteltu. Suomen yhdistysten säännöissä ei ole tätä tutkimusta tehtäessä tullut vastaan valtuustokiintiöintejä, joiden osalta kohtuullistamista saatettaisiin edes harkita, vaikka kiintiöinnin perusteet ovat olleet järjestöpoliittisista syistä hyvinkin erilaisia.

Kiintiöintijärjestelmääkään ei voida soveltaa yhdistyksissä niin, että muissa asioissa äänivaltaisilla yhdistyksen jäsenillä ei olisi äänioikeutta valtuutettuja valittaessa. Syy on tässä YhdL 21 §:n perusteella sama kuin yhdistyksen kokouksen äänivaltaisten edustajien määräytymisessä: aineelliselle äänioikeudelle ei voida asettaa ehtoja. Kiintiöinti voi tosin olla sellainen, että esimerkiksi vain ne jäsenyhdistykset saavat kiintiöityjä valtuustopaikkoja, joilla on vähintään tuhat jäsentä. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin kiintiöidä vain osa valtuutettujen paikoista. Loput on jaettava niiden kesken, joiden jäsenmäärä mahdollisesti on kiintiöön vaadittua pienempi.

Jos vaalissa käytetään YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen mukaista kiintiöintiä, valtuutettujen vaaliin voivat osallistua tosin vaalijärjestelmästä riippuvalla tavalla kaikki äänioikeutetut. Kiintiöinti merkitsee tosiasiallisesti vain kelpoisuusehtoa valtuutettujen vaalissa. Jos vaali toimitetaan yhdistyksen kokouksessa, kiintiöt on täytettävä kelpoisuusvaatimukset täyttävistä henkilöistä. Jos vaali toimitetaan jäsen- tai liittoäänestyksessä, kiintiöinti merkitsee käytännössä vaalipiirijärjestelyjä.

Liitoissa voidaan noudattaa niitä aikaisemman lain aikana hyväksyttyjä sääntöjä, joiden mukaan kiintiöstä tuleva henkilö on valittava jäsenyhdistysten asettamista ehdokkaista (kolmesta). Tällaisia sääntöjä voidaan hyväksyä nykyisenkin lain aikana, koska tiukemmatkin kiintiöinnit ovat lainmukaisia. Henkilöjäsenyhdistyksissä ei sen sijaan ole mahdollista menetellä niin, että valtuutetut voitaisiin valita vain niiden henkilöiden asettamista ehdokkaista, jotka itse täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Ehdotuksenteko-oikeus on näin kaikilla siihen muutenkin oikeutetuilla. Tällaisissa yhteyksissä ei näin voida liioin edellyttää jäsenten muodostamien ryhmien valmistelleen kokoukselle esitettävää ehdokasasettelua.[171]

Kaikissa yhdistyksissä saattaa tulla esiin kysymys siitä, keillä on oikeus tehdä liiton kokoukselle ehdotus kiintiöstä valittaviksi henkilöiksi. Asetelma on samantyyppinen kuin toimivaltajaossa liittokokousedustajia valittaessa. Asiasta voidaan määrätä liiton säännöissä, ja jos näin ei ole tehty, tehokkaalla tavalla myös yhdistyksen omissa säännöissä. Jos sääntömääräyksiä ei ole, on arvioitava asian painoarvoa. Paljolti voidaan lähteä siitä, että tällöin riittää hallituksen päätös, ellei muunlaista käytäntöä ole. Yhdistyksen tai sen valtuutettujen kokous voi kuitenkin aina ottaa asian ratkaistavakseen. Kyseessä ei ole näet sellainen juokseva hallinto, joka sisältönsä puo-

[171] Asiassa voidaan viitata pankkitoimihenkilöjärjestöä koskevaan hovioikeusratkaisuun (Helsingin HO 6.7.1983, S 80/3388), jota on selvitelty edellä alaviitteen n:o 40 kohdalla.

lesta kuuluisi hallituksen yksinomaiseen päätösvaltaan. Ellei yhdistyksessä ole etukäteen ryhdytty valmistelutoimiin, ehdotuksenteko-oikeus on sen liittokokousedustajilla, ellei näiltä ole evätty toimivaltaa liiton tai yhdistyksen säännöissä.

4.2. Kiintiöintiä erilaisissa yhdistyksissä

Arvioitaessa YhdL 18.2 §:n ensimmäiseen (ja toiseen) virkkeeseen sisältyvien säännösten sovellusmahdollisuuksia, on oikeussääntöjen elävöittämiseksi syytä ottaa esiin konkreettisia tilanteita järjestötodellisuudesta. Rakennusteollisuuden Keskusliitossa on jäseninä muutamien valtakunnallisten toimialayhdistysten ohella liiton »omia» piirijärjestöjä ja alan yrityksiä. Liittoon järjestäytyneet yritykset kuuluvat jäseninä sekä piireihin että liittoon. Yhdistyksen kokoukseen (edustajistoon) voivat sääntöjen mukaan lähettää äänivaltaisia edustajia vain jäsenyhdistykset. Kuten edellä esitetystä ilmenee, omana jäsenkategoriana oleville jäsenille, jäsenyrityksille, olisi mahdollisuus antaa äänioikeus vain joko-tai -ratkaisun myötä. Joko kaikilla yrityksillä olisi vähintään yksi ääni tai edustaja taikka sitten ei yhdelläkään. Käytännönkin syistä on omaksuttu jälkimmäinen vaihtoehto. Jäsenyrityksistä voi päästä edustajaksi liiton kokouksiin vain tulemalla valituksi jonkin jäsenyhdistyksen kokousedustajaksi. Tämän mukaisesti ei suurimmille jäsenyrityksille voida varata omaa edustusta tai kiintiötä.

Mikäli em. organisaatiossa olisi valtuutettujen kokous, kiintiöinti olisi voitu toteuttaa varaamalla tietyille yrityksille omat kiintiönsä. Valtuutettujen kokouksen kiintiöintihän ei edellytä sitä, että jokaisella jäsenellä on edustus, vaikka sellainen olisi joillekin kiintiöity. Rakennusteollisuuden Keskusliitossa voitaisiin valtuustokiintiöinti toteuttaa monellakin tavalla: kaikki paikat kiintiöitäisiin joko jäsenpiireille tai jäsenyrityksille tai sitten olisi mahdollista muodostaa sekatyyppinen kiintiöinti, jossa valtuutettujen paikkoja olisi sekä piireillä että tietynkokoisilla yritysjäsenillä.

Valtuutettujen kiintiöinti ei edellytä sitä, että jokainen yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluva jäsen pääsee yhtäläisin perustein vaikuttamaan kiintiöiden muodostamiseen. Suomen Lakimiesliitossa on valittu valtuustoon liittokokouksessa yksi jäsen jokaisesta jäsenyhdistyksestä, joista kustakin on ollut sääntöjen mukaan ehdolla kolme henkilöä. Yksityiset henkilöt ovat voineet kuulua yhteen tai useampaan jäsenyhdistykseen. Kiintiöinnin esteenä ei kuitenkaan ole se, että osa perusjäsenistöstä on päässyt vaikuttamaan (suoraan tai välillisesti) vain kertaalleen ja osa useaan kertaan ehdokkaiden asettamiseen. Valtuutettujen kiintiöinnissä voidaan niin ikään noudattaa sääntö-

määräistä vuorotteluperiaatetta jäsenten välillä siten, että kiintiöt ovat eri toimikausia varten erilaisia.[172]

Kiintiöt saatetaan YhdL 18.2 §:n mukaan muodostaa yhdistysten tai näiden muodostamien ryhmien välille. Jäsenten ryhmät voivat olla millaisia tahansa, kunhan ne voidaan säännöissä identifioida. Tämän mukaisesti olisi esim. Akavassa mahdollista muodostaa hallinnon, opetusalan, terveydenhuollon ja tekniikan poolien kiintiöt ja missä tahansa yhdistyksessä esimerkiksi naisten ja miesten tai Etelä- ja Pohjois-Suomen kiintiöt. Olennaista on, että ryhmät koostuvat yhdistyksen jäsenistä.

Kunnallisissa keskusjärjestöissä tavoiteltiin järjestöpäätöksiä myöten sitä, että toimielinten kokoonpanot määräytyisivät kunnallisvaalien tulosten perusteella. Kun järjestöissä eivät jäseniä olleet puolueet vaan kunnat, valtuutettujen kiintiöinti ei ole käynyt päinsä puoluekvoottien mukaisesti.[173] Sellainen järjestely voitaisiin sen sijaan toteuttaa, että esimerkiksi vasemmistoenemmistöisten kuntien saama kiintiö on vasemmistopuolueiden jäsenkunnissa kunnallisvaaleissa saaman ääniosuuden suuruinen ja muiden kuntien vasemmistoon kuulumattomien puolueiden ääniosuuden suuruinen. Muitakin tämän tyyppisiä kiintiöjärjestelyjä on mahdollista kehitellä, sillä kiintiöihin kuuluvien jäsenten ei tarvitse olla samoja yhdistyksen sääntöjä eri vaiheissa sovellettaessa. Jos kiintiöinti perustuu YhdL 18.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen ja valtuutetut valitaan yhdistyksen kokouksessa, kiintiöistä eivät tulisi valituiksi vain asianomaisten kuntien ehdottamat henkilöt. Vaalissa saisivat äänestää kaikki äänivaltaiset liittokokousedustajat.

Kokoomuspuolueessa valtuuston jäsenten paikat jaetaan puolueen piirijärjestöjen kesken viimeksi toimitettujen kansanedustajainvaalien äänimäärien perusteella noudattaen vaalilain mukaista suhteellista vaalitapaa. Jokaisen piirijärjestön on kuitenkin saatava vähintään yksi jäsen valtuustoon.[174] Järjestely on lainmukainen, koska se perustuu YhdL 18.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen. Puoluekokouksessa on kaikilla äänivaltaisilla kokousedustajilla oikeus tehdä ehdotuksia valtuuston jäseniksi ja äänestää niistä. Kun jo-

---

[172] Järjestely on käytännössä harvinainen. Tavallisempaa sen sijaan on, että oikeudellisesti suositusluonteisessa vaalijärjestyksessä sovitaan hallituspaikkojen kierrosta.

[173] Kuten edellä on mainittu, kunnallisissa keskusjärjestöissä on tavoiteltu järjestelyä, jossa niin yhdistyksen kuin valtuutettujenkin kokouksessa voimasuhteet määräytyisivät kunnallisvaalien tuloksen perusteella. Ks. valtuutettujen valinnan yleisistä mahdollisuuksista kunnallisissa keskusjärjestöissä *Halila – Tarasti* s. 230.

[174] Ks. *Halila* 1991 s. 73. Olennaista on se, että jokaisella piirijärjestöllä on sääntöjen mukaan aina vähintään yksi valtuutettu. Jos näin ei olisi, eduskuntapaikoitta jäävä piirijärjestö olisi lainvastaisesti sivussa valtuutettuja koskevasta ehdokasasettelusta.

kaisen jäsenyhdistyksen ei tarvitse saada valtuutettujen paikkoja, ongelmana ei ole se, etteivät esimerkiksi edes puolueen valtakunnalliset jäsenyhdistykset eivätkä naisten, nuorten ja opiskelijoiden liitot, voi saada »omia» valtuutettuja. Säännöt voitaisiin kirjoittaa niinkin, että millekään piirille ei taata yhden paikan vähimmäisedustusta.

Kokoomuksen puoluevaltuutettujen paikkojen määräytymisperusteet on ymmärretty yhdistysrekisteritoimistossa puolueen piirijärjestöille vakuutetuksi toimielimen kokoonpanoa koskevaksi erityiseksi eduksi. Sen murtaminen on voinut tapahtua VYhdL 15.1 §:ssä ja YhdL 27.3 §:ssä säädetyllä tavalla. Kannanmääritys ei olekaan virheellinen, vaikka piirijärjestöjen valtuustokiintiöt eivät liity niihin itseensä muuten kuin niiden valtiollisissa vaaleissa saavuttaman kannatuksen myötä. Funktionaalisesti kiintiöiden voidaan ajatella olevan tarkoitettuja puolueen eri piireissä oleville kannattajille.[175]

Kun säännöissä ei ole määräyksiä ehdotuksenteko-oikeudesta, piirijärjestöjä koskevat määräykset näyttäytyvät myös kelpoisuusvaatimuksina. Kunkin piirin alueelta on valittava vaalituloksen mukainen määrä valtuutettuja. Sääntömääräyksen ratiota vastaava tulkinta on ilmeisesti se, että kustakin piiristä tulevan valtuutetun on kuuluttava henkilöjäsenenä asianomaiseen piiriin joko puolueen omien perusjärjestöjen tai valtakunnallisten liittojen osastojen kautta. Ehdokasasettelua koskevat määräykset on mahdollista muotoilla niinkin, että piirijärjestöjen toimielimet asettavat ehdolle tietyn määrän henkilöitä, joista puoluekokouksessa valitaan kiintiöiden mukaiset määrät. Piirin ehdokkaiden ei näin tarvitsisi olla piirin alueelta. Tällaisella järjestelyllä olisi ollut huomattava merkitys fraktioihin jakautuneessa järjestössä kuten SKP:ssä osapuolijaon aikana. Kunkin piirin alueelta olisi voitu ehdottaa henkilöitä, jotka olisivat omassa piirissään jääneet ehdotuksen ulkopuolelle piirikohtaisen vähemmistöaseman vuoksi.[176]

Suomen Keskustassa valtuutettujen paikat jakautuvat samoin perustein kuin Kokoomuksessakin, mutta lisäksi saavat paikkoja puolueen valtakunnalliset jäsenyhdistykset ja eduskuntaryhmä. Näistä eduskuntaryhmän edus-

---

[175] Kokoomuksen järjestöpäällikkönä 1980-luvulla toimineen tohtori *Hannu Salokorven* ilmoituksen mukaan yhdistysrekisteritoimistossa vaadittiin ainakin ennen vuoden 1985 puoluekokousta sääntömuutosehdotusten ennakkotarkastuksessa sitä, että myös puolueen perusjärjestöiltä saadaan sääntömuutokseen suostumus. Näin pitkälle ei erityisen edun suoja kuitenkaan ulotu, vaikka perusjärjestöt ovat tässä tapauksessa puolueen jäseniä. Ne eivät näet voi yhdistyksinä vaikuttaa puoluevaltuutettujen valintaan, eikä niillä ole kiintiöityjä paikkoja. Kysymys ei ole jäsenen suojasta jäsentä vain välillisesti koskevissa tilanteissa. Ks. yleisesti esim. *Halila* LM 1989 s. 468 ss.

[176] Asiassa voidaan viitata edellä kelpoisuusvaatimuksista esitettyyn.

tus on oikeudellisesti arvioiden ongelmallinen. Eduskuntaryhmähän ei ole puolueen jäsenyhdistys, joskin se on puolueen sidosryhmä. Estettä ei ole sille, että puolueen sääntöjen mukaan tietyn määrän puoluevaltuuston jäsenistä tulisi olla puolueen kansanedustajia. Kysymyksessä ei olisi eduskuntaryhmän kiintiö vaan sääntöperusteinen kelpoisuusvaatimus. Vaikka valtuutettujen määrä olisi useita satoja, voitaisiin enintään pienissä puolueissa pohtia sitäkin, voisivatko kaikkikin puolueen kansanedustajat kuulua itseoikeutettuina puoluevaltuustoon. Suuri itseoikeutettujen valtuutettujen määrän mahdollisuuskin vaikuttaa tosin kaikissa tilanteissa epäilyttävältä.[177]

Suomen Keskustassa lienee ollut tarkoituksena se, että eduskuntaryhmäkin saa edustuksen puoluevaltuustoon. Ratkaisevasta vaikutuksesta puoluevaltuuston voimasuhteisiin ei ole kysymys, koska eduskuntaryhmästä tulevia jäseniä on kolme 133:sta. Tässä niin kuin monissa muissakin tapauksissa on tavoitteen saavuttamisessa paljolti kysymys sääntöjen kirjoittamisesta ja tulkinnasta. Sääntöjä ei ensinnäkään voida kirjoittaa niin, että puolueen jäsenrakennetta ajatellen ulkopuolisella kollektiivilla, eduskuntaryhmällä, olisi oikeus saada YhdL 18.2 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettu sitova mandaatti puolueen valtuustoon. Jos toisin olisi, olisi puolueorganisaatioiden tarpeiden vuoksi jouduttu joustamaan paitsi lain kirjaimesta ja tarkoituksesta myös vakiintuneesta doktriinista. Tämä ei olisi sopusoinnussa kurinalaisen lainopin vaatimuksen kanssa.

Sekään ei näytä mahdolliselta, että puolueen eduskuntaryhmä voisi ehdottaa puoluekokouksessa esimerkiksi yhdeksää kansanedustajaa, joista valittaisiin puoluevaltuustoon joka kolmas. Kysymyksessähän olisi kiintiöinti muulle kuin puolueen jäsenelle, koska puoluekokous olisi sidottu ehdotukseen. Sillä ei olisi merkitystä, vaikka tällaista eduskuntaryhmän edustusta ei pidettäisikään YhdL 27.3 §:ssä tarkoitettuna yhdistyksen jäsenelle vakuutettuna erityisenä etuna.

Ratkaisuna Suomen Keskustan sääntökysymykseen voidaan esittää se, ettei eduskuntaryhmän edustus ole puoluevaltuustossa YhdL 18.2 §:ssä tarkoitettu kiintiö ja ettei siihen muutenkaan sovelleta YhdL 27.3 §:ää. Tämän ajattelun mukaisesti muut kuin kolmelle kansanedustajalle tulevat paikat ovat kiintiöityjä paikkoja. Vain osa puoluevaltuustopaikoista on kiintiöity, siten kuin YhdL 18.2 §:n mukaan on saatettu menetellä. Jäljelle jäävät kolme paik-

---

[177] Vertailun vuoksi voidaan viitata paitsi esillä olevassa tutkimuksessa myös muualla kirjallisuudessa lausuttuihin torjuviin käsityksiin yhteiskokouksista. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 101, *Merikoski – Kurkela* s. 64 ja *Hemström* 1988 s. 60. Tästä ei kuitenkaan ole tekstissä kysymys.

kaa ovat »vapaasti täytettäviä». Niitä koskee vain se kelpoisuusvaatimus, että valtuutetuiksi valittujen on oltava puolueen eduskuntaryhmään kuuluvia kansanedustajia.[178]

5. Kiintiöinti suoria mandaatteja käyttäen

YhdL 18.2 §:n toisen virkkeen mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä, että valtuutetut on valittava asianomaisten jäsenten tai ryhmien asettamista ehdokkaista, jos valtuutettujen paikat tai osa niistä on jaettava yhdistyksen jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien kesken säännöissä mainituilla perusteilla. Tässä lainkohdassa mahdollistetulla tavalla toimittaessa ei tarvitse menetellä niin kuin aikaisemman lain voimassa ollessa: suoritetaan vaali jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien asettamien ehdokkaiden välillä, jolloin ehdokasasettelu on sitova. Nykyisessä laissa on näet mahdollistettu suorat mandaatit.

Jos kiintiöt on vahvistettu sääntöjen mukaisella tavalla, mitään valintaa ei enää tapahdu, vaan asetetuiksi tulleet ehdokkaat todetaan valituiksi. Tätä osoittaa YhdL 18.2 §:n toiseen virkkeeseen viittaava momentin kolmas virke. Sen mukaan valtuutetut voidaan valita muiden asettamista ehdokkaista, jos joku on laiminlyönyt ehdokkaiden asettamisen. Toki on sekin mahdollista, että lain 18.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä säänneltyä tilannetta varten on rakennettu ehdokkaiden asettelu, jonka laiminlyönnin varalta YhdL 18.2 §:n kolmannen virkkeen säännökset ovat tarpeellisia.[179]

Suorien mandaattien käyttöönottoa mahdollistavaa lainsäädäntöä voidaan perustella järjestötarpeilla ja noudatetulla järjestökäytännöllä. Niinpä puolueissa ja ammattiliitoissa on ollut tavallista, että puolue- tai liittokokouksissa on valittu asianomaisista kiintiöistä ehdotetut automaattisesti ja yksimielisesti.[180] Järjestökulttuuriin ei ole kuulunut tällaisissa tapauksissa tehty-

---

[178] Valtuutettujen valitseminen eduskuntaryhmästä on perusjäsenistön ja yhdistystoiminnan kansanvaltaisuuden kannalta vertailtavissa siihen, onko valtuutettujen kokouksessa itseoikeutettuja jäseniä. Yhdistystoiminnassa järjestöpoliittiset syyt vaikuttavat siihen, millaisia rajoituksia saatetaan tehdä jäsenistön yhdenvertaisuuden vuoksi vaalikelpoisuuteen valtuutettuja valittaessa. Osuuskuntaoikeudessa ei kenties olisi hyväksyttävissä se, mikä tässä tapauksessa on sallittua yhdistysoikeudessa. Ks. *Huttunen* LM 1960 s. 884–885.

[179] Asiaa ei ole eritelty lain esitöissä. Ks. niistä kysymyksessä olevalta osaltaan KM 1984:1 s. 210 ja HE 1988:64 s. 37.

[180] Ks. *Halila – Tarasti* s. 229–230.

jen ehdotusten kyseenalaistaminen. Monet niistä voitaisiin tosin äänestää nurin, kun vaaleissa noudatetaan enemmistövaalitapaa. Vertailukohdaksi voidaan esittää yhdistyksen kokous. Siinä ei yksikään jäsen tai jäsenten enemmistö saata äänestää kumoon toisten tekemiä valintoja liittokokousedustajiksi tai yleensäkään yhdistyksen kokouksen edustajiksi.

Suhteellinen vaali vaikuttaa monissa tapauksissa jäsenistön vaikutusmahdollisuuksia ajatellen tasapuolisemmalta kuin varsin usein enemmistövaalin pohjalta tapahtunut kiintiöinti. Yhdistyksen (liiton) itsemääräämisoikeuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kokoustilanteessa liiton edustajilla ei ole vaikutusmahdollisuuksia valtuutettujen valintaan. Toisin kuin yhdistyksen hallituksen kokoonpanon määräytymisessä, yhdistyksen valtuutettujen voidaan sanoa olevan tässä jäsenten edustajien summa. Mahdollisuudet valtuutettujen vaihtamiseen vaikuttavat siihen, millainen liittotasoinen identiteetti valtuustossa on oikeudellisesti arvioiden. Järjestöpoliittisesti asiaan vaikuttavat toki muutkin seikat.

Yhdistys voi vaikuttaa suorien mandaattien järjestelmässä valtuutettujen kelpoisuusvaatimuksilla siihen, millaisia valtuutettuja tulee valituiksi. Kelpoisuusvaatimuksista on mahdollisuus määrätä yleisen oikeudellisen säännön mukaan sen yhdistyksen säännöissä, johon valtuutettuja valitaan. Niissä saatetaan edellyttää esimerkiksi sitä, että kiintiöstä valittavan on kuuluttava suoraan tai välillisesti jäsenenä asianomaiseen yhdistykseen tai niiden yhdistysten ryhmään, josta kiintiö koostuu.

Jos yhdistyksen säännöissä on määrätty, että kaikki valtuutettujen paikat ovat kiintiöityjä YhdL 18.2 §:n toisessa virkkeessä säädetyllä tavalla, yhtään yhdistyksen äänivaltaista jäsentä ei voida jättää kiintiöiden täyttämisen ulkopuolelle. Kuten edellä on mainittu, äänioikeutta ei ole mahdollista varioida niin, että äänioikeuden saavuttaneilla ei olisikaan äänioikeutta tässä tilanteessa valtuutettuja valittaessa. Mikäli olisi toisin, valtuutettujen nimeäminen voitaisiin tehdä yhdistyksessä vain joidenkin jäsenten yksinoikeudeksi.

YhdL 28 §:n viimeisen virkkeen mukaan kaikille päätösvallan käyttöön oikeutetuille on turvattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen vaalia varten. Käytettäessä valtuutettujen vaalissa kiintiöitä suorin mandaatein ehdokasasettelu samastuu varsinaiseen vaaliin. Siksi YhdL 28 §:ää voidaan käyttää perusteena sille, että kaikilla äänioikeutetuilla on oltava oikeus osallistua kiintiöiden täyttämiseen.[181]

---

[181] Ks. ehdokasasettelusta s. 682–684.

Sovellettaessa esitettyä sääntöä osallistumisoikeudesta kiintiöiden täyttämiseen on otettava huomioon erilaiset järjestörakenteet. Jokaisessa yhdistystyypissä ei näet voida vaatia, että kaikilla yhdistykseen suoraan kuuluvilla jäsenillä olisi oltava mahdollisuus osallistua välittömästi kiintiöiden täyttämiseen. Jos toisin olisi, ei tällaisia kiintiöitä voitaisi tosiasiallisesti käyttää esimerkiksi niissä puolueissa, joissa varsinaiseen (rekisteröityyn) puolueeseen kuuluvat piirijärjestöjen ohella perusjärjestöt ja kunnallisjärjestöt sekä mahdollisesti muutkin puolueorganisaatioon kuuluvat järjestöt. Tämä ei tosin sinänsä ole oikeudellinen perustelu sen puolesta, ettei suoraa osallistumista tarvita mm. kyseisissä puolueissa.

Oikeudellisesti riittävänä argumenttina saatetaan pitää sitä, että jäsenten oikeus osallistua kiintiöiden täyttämiseen on turvattu, jos nämä ovat voineet osallistua niiden edustajien valintaan, jotka ylemmässä portaassa nimeävät kiintiöstään tulevat valtuutetut. Vaikka siis puolueiden perusjärjestöt kuuluisivat suoraankin varsinaiseen puolueeseen, suorat mandaatit saatetaan varata pelkästään piirijärjestöille. Perusjärjestöjen (samoin kuin kunnallisjärjestöjen) edustajat voivat valitsemiensa edustajien myötä osallistua kiintiöiden täyttämiseen. Sama koskee puoluestruktuureissa valtakunnallisten (naisten, nuorten ja opiskelijoiden) järjestöjen piiri- ja perusjärjestöjä. Nekin saavat edustajansa puolueen piirijärjestöjen kokouksiin.[182]

Mikään ei estäisi yhdistyksissä kaksinkertaista osallistumista kiintiöiden täyttämiseen. Näin tapahtuisikin, jos valtakunnallisilla liitoilla olisi puolueissa omat kiintiönsä. Vain jäsen- ja liittoäänestyksistä on säädetty, että yhdistyksen jäsen tai liiton henkilöjäsen saa äänestää ainoastaan kertaalleen. Oma kysymyksensä on sen sijaan se, olisiko puolueissa mahdollista jättää valtakunnalliset liitot eli siis niiden keskusjärjestöt kiintiöinnin ulkopuolelle. Perusteena olisi se, että kyseisten liittojen jäsenjärjestöt ovat voineet osallistua puolueiden piirijärjestöissä kiintiöiden täyttämiseen. Ajatuksenkulkua saatettaisiin jatkaa siten, ettei valtakunnallisilla keskusjärjestöillä ole sellaista entiteettiä, tässä yhteydessä välttämättä noteerattavaa olemusta, joka aiheuttaisi oikeudellisen intressin omaa kiintiötä varten.

Niin kuin edellä jo on sanottu, YhdL 18.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan valtuutetut voidaan valita muiden asettamista ehdokkaista, jos joku on laiminlyönyt ehdokkaitten asettamisen. Tällä lainkohdalla tarkoitetaan sitä tilannetta, jossa yhdistyksen kokouksessa vahvistetaan valtuutettujen kokoonpano jäsenten tai näiden muodostamien ryhmien asettamista ehdokkaista. Jos

---

[182] Selvyyden vuoksi mainittakoon, että esitettyjä sääntöjä voidaan soveltaa mihin tahansa muihin vastaavantyyppisiin järjestörakenteisiin kuin puolueisiin.

valtuutetut valitaan jäsen- tai liittoäänestyksessä, ei ole mitään instanssia, jossa puuttuvien ehdokkaiden paikat tulisivat täytetyiksi. Tilanne ei näin poikkea mistään muusta vaalista, joka toimitetaan jäsen- tai liittoäänestyksessä ja jossa vaali jää toteutumatta ehdokkaiden puuttumisen vuoksi joko kokonaan tai jossain vaalipiirissä.[183]

YhdL 18.2 §:n viimeinen virke ei aiheuta ongelmia, jos kaikki valtuutettujen paikat täytetään joko jäsen- tai liittoäänestyksessä taikka yhdistyksen kokouksessa. Yhdistyksissä saattaa kuitenkin olla tarve voida valita osa valtuutetuista jäsen- tai liittoäänestyksessä ja osa muulla tavoin. Niinpä eräissä ammatillisissa järjestöissä on haviteltu sitä, että jäsen- tai liittoäänestyksessä valittaisiin valtuutetut tutkinnon suorittaneiden kiintiöstä ja opiskelijoiden tai opiskelijayhdistysten edustajat muulla tavoin, jäsen- tai liittoäänestystä siis järjestämättä.

Edellä on jo tarkasteltu sitä, voitaisiinko tavoite saavuttaa itseoikeutettujen valtuutettujen paikkojen myötä. Sen lisäksi jää pohdittavaksi, olisiko säännöissä mahdollista määrätä, että muut kuin jäsen- tai liittoäänestyksessä täytettävät – käytännössä suoran mandaatin sisältävät – paikat täytettäisiin niiden kesken, jotka eivät osallistu jäsen- tai liittoäänestykseen. Tämä voisi tapahtua esim. asianomaisen yhdistyksen kokouksessa tai hallituksen päätöksellä taikka hallitusten päätöksillä. Haviteltavana saattaisi olla esim. sellainen järjestely, että tutkinnon suorittaneet valitsisivat 50:stä valtuutettujen paikasta jäsen- tai liittoäänestyksessä 45 ja viisi opiskelijayhdistystä jäljelle jäävät paikat hallitustensa päätöksillä.

Yhdistyslain 4. luvun säännöksiä on tulkittu niin, ettei kombinaatiotyyppinen päätöksentekotapa (vaaleissa tai asiakysymyksissä) ole mahdollinen.[184] Kiintiöiden täyttämismenettelyssä ei kuitenkaan ole ilman muuta kysymys tämän säännön rikkomisesta. Jos lopullinen valinta tapahtuu liiton kokouksessa, kiintiöintiä koskevat ehdotukset voidaan tehdä jäsenyhdistyksissä miten tahansa. Silti on noudatettava mahdollisia liiton sääntöjen määräyksiä – joilla on asiassa etusija – tai yhdistyksen omia sääntöjä. Saattaa siis käydä niin, että jossain jäsenyhdistyksessä päätös tehdään hallituksen kokouksessa, jossain toisessa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ja kolmannessa jäsenäänestyksessä. Millainen päätös asiassa riittää tai tarvitaan, määräytyy samojen periaatteiden mukaan kuin YhdL 18.2 §:n ensimmäisen virkkeen tapauksessa, josta on tehty selkoa edellä.

---

[183] Ks. HE 1988:64 s. 37 ja *Halila – Tarasti* s. 232–233.

[184] Ks. *Halila* 1991 s. 153–168 ja siellä mainittua kirjallisuutta.

Ongelmaksi näyttää jäävän se, että jos osa paikoista täytetään liiton omassa jäsen- tai liittoäänestyksessä ja osa muulla tavoin, ei ole sitä liiton kokousta, jossa vahvistettaisiin muutoin kuin jäsen- tai liittoäänestyksessä valittavien valtuutettujen vaali, vaikkakin kysymys olisi sitovien mandaattien tapauksessa pelkästä muodollisuudesta. Siitä ei tosin olisi kyse silloin, kun ehdokkaiden asettaminen olisi tullut laiminlyödyksi eli YhdL 18.2 §:n viimeisessä virkkeessä säännellyssä tilanteessa. YhdL 18.2 §:ssä ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että valtuutettujen vaali suoritetaan lopullisesti yhdistyksen kokouksessa, jos käytössä ei ole jäsen- tai liittoäänestystä. Toisaalta valtuusto ei voi lain mukaan itse vahvistaa vaalin tulosta tai asettaa vaalitai muuta valiokuntaa tätä tekemään. Vielä vähemmän on mahdollista se, että valtuusto suorittaisi itse täydennysvaalin, jos kiintiöistä ei ole asetettu ehdokkaita. Esitetyssä tilanteessa on organisaatiossa näin oltava yhdistyksen (liiton) kokous, joka vahvistaa vaalin sitovien mandaattien osalta. Muuta tehtävää ei sillä tarvitse ollakaan.[185]

6. Liittoäänestykseen siirtyminen valtuutettujen valinnassa yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun kannalta

Toimivaltajaon määräytymisessä on suuri käytännön merkitys sillä, millaisin enemmistöin voidaan siirtyä yhdistyksen jäsenten (yhdistyksen kokouksessa, erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse) suorittamasta valtuutettujen valinnasta menettelyyn, jossa äänioikeutettuja ovat liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt YhdL 19 §:ssä säännellyssä liittoäänestyksessä. Asia on tullut esiin selvitettäessä sellaisen yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun vaikutuksia tähän toimivaltajakomuutokseen, jossa on kysymys valtuutettujen kiintiöinnistä.

Yhdistyslakikomitean mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa ei ollut säännösehdotuksia liittoäänestykseen siirtymistä koskevaan sääntömuutokseen tarvittavasta enemmistöstä. Asia oli tarkoitus jättää määräenemmistöä koskevien yleisten säännösten varaan.[186] Ehdotukseen ei tältä osin tehty muu-

[185] Yhdistysrekisteritoimistossa on epävirallisen tiedustelun johdosta suhtauduttu kielteisesti kuvailtuun järjestelyyn. Asia koski Suomen Lakimiesliiton sääntöuudistusta vuonna 1991.

[186] Ks. yhdistyslakikomitean mietinnöstä ja siihen sisältyvästä lakiehdotuksesta liittoäänestyksen sääntelyä (17 §) KM 1984:1 s. 222–228 ja määräenemmistövaatimuksia (20 §:n 1 ja 2 momentit) KM 1984:1 s. 222–228.

toksia HEE:ssä, eikä siihen kajottu laintarkastuskunnan lakiehdotuksesta antamassa lausunnossa. Jos laki olisi säädetty tässä muodossa, liittoäänestykseen siirtymisen kynnys olisi ollut sama kuin yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun murtamiseen vaadittu enemmistö, ellei sääntömuutoksesta olisi määrätty yhdistyksen säännöissä toisin.

Yhdistyslakiehdotusta muutettiin jäsen- ja liittoäänestykseen siirtymisen osalta juuri ennen hallituksen esityksen antamista. Säädösehdotukseen tehty tarkistus säilyi ennallaan eduskuntakäsittelyn ajan.[187] Toimivaltajaon muuttamista helpotettiin niin, että YhdL 27.2 §:n mukaan päätös sääntöjen muuttamisesta YhdL 19.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla on (kuitenkin) pätevä, jos päätöstä on kannattanut yli puolet annetuista äänistä ja se muutoin on tehty siten kuin sääntöjen muuttamisesta on säädetty tai määrätty. Samalla tavoin voidaan yhdistyksen jäsenten päätöksenteossa siirtyä kokousmenettelystä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvaan jäsenäänestykseen. Jäsenäänestykseen siirtyminen ei kuitenkaan ole tässä kiinnostuksen kohteena. Siinähän ei muuteta toimivaltajakoa; päätösvallan käyttäjät eivät vaihdu, eikä sääntömuutosta voida tehdä saamatta siihen sellaista enemmistöä, joka tarvitaan jäsenellä kenties olevan erityisen edun suojan murtamiseen.

YhdL 27.2 §:n tarkoituksena on se, että yhdistyksissä voidaan syventää (perus)jäsenistön vaikutusmahdollisuuksia jäsen- tai liittoäänestykseen siirtymisen myötä mahdollisimman helposti eli yhdistyslain ja yhdistysten sääntöjen määräenemmistövaatimuksista riippumattomalla tavalla. Lähtökohta on sama kuin siinä taustafilosofiassa, joka koskee toista kysymyksessä olevassa lainkohdassa säänneltyä järjestelyä: enemmistövaalin korvaamisen suhteellisella vaalilla on voitava tapahtua, kun ehdoton enemmistö on yhdistyksessä hankkeen takana. Lainsäätäjän tarkoituksena on näin ollut suhteelliseen vaaliin sekä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvaan päätöksentekoon siirtymisen tekeminen mahdollisimman helpoksi.[188]

> Liittoäänestykseen siirtymistä sääntelevää YhdL 27.2 §:ää voidaan tarkastella occasio legiksen kannalta erikoisen syntytapansa vuoksi. HEE:hen tehdyn tarkistuksen arkkitehti oli SAK:n sihteeri Lauri Ihalainen, ja häntä avusti hankkeessa erityisesti SDP:n järjestöpäällikkö Jorma Westlund. Tarkoituksena oli, että yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojasta ja muista mahdollisista esteistä riippumatta edustuksellinen demokratia saatetaan korvata suoralla demokratialla niissä SAK:n liitoissa, joissa sosialidemokraateilla on (ken-

[187] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1134.

[188] Ks. hallituksen esityksen yleisperusteluja HE 1988:64 s. 11–12, joissa on painotettu lainsäätäjän tahtotilaa.

ties vain satunnainenkin) enemmistö mutta ei määräenemmistöä.[189] Tätä seikkaa ei tietenkään mainittu hallituksen esityksessä. Näin arveltiin voitavan varmistella enemmistöasemia. Lakiehdotusta jouduttiin tarkistamaan nopeasti, eikä säädöstekstin ja perustelujen muotoilu ollut ehkä sellaista, kuin se olisi ollut kiireettömämmän perusvalmistelun aikana. Heijastusvaikutukset eivät auenne lukijalle aivan helposti. Occasio legis on kuitenkin selvä taustatekijöiden ja YhdL 27.2 §:n sanamuodonkin perusteella: ehdottoman enemmistön turvin tulee voida tehdä läpimurto tässä käytännössä tärkeässä asiassa.[190] Voi tuntua oudolta, ettei eduskuntakäsittelyssäkään puututtu tähän kysymykseen eikä yksittäisiin tulkintatilanteisiin. Tämä poliittisestikin merkittävä asia jäi kuitenkin tuolloin ajankohtaisilta vaikuttaneiden keskustelukysymysten jalkoihin.

YhdL 27.2 §:n saatetaan ajatella koskevan vain varsinaiseen toimivaltajakomuutokseen vaadittavaa enemmistöä. Liittoäänestykseen olisi näin mahdollista siirtyä vain, jos kaikista muista sääntömuutosta edellyttävistä asioista saavutetaan laissa säädetty tai säännöissä määrätty enemmistö. Tämän mukaisesti liittoäänestykseen siirtyminen ei kävisi päinsä, jos esimerkiksi ehdokasasettelusta ei saataisi syntymään »normaalia» tai erityisen edun murtamiseen vaadittavaa enemmistöä. YhdL 27.2 § jäisi käytännön järjestötoiminnassa suoran demokratian edistämispyrkimyksenä iskuksi ilmaan, jos valtuutettujen ehdokasasettelusta ja kiintiöinnistä ei onnistuttaisi saamaan tarvittavaa määräenemmistöä. Ehdokasasettelu ei sisällä jäsenelle vakuutettua erityistä etua, jos jokaisella jäsenellä on oikeus ehdottaa tietty määrä ehdokkaita, joista valtuutetut valitaan. Jokaista jäsentä yhtäläisesti koskeva asiahan ei ole *erityinen* etu. Valtuutettujen paikkojen kiintiöinti sen sijaan sisältää jäsenille vakuutettuja erityisiä etuja, jos jäsenillä on mahdollisuus saada kiintiöinnin myötä keskenään eri määrä valtuutetun paikkoja.[191]

---

[189] Ks. *Halila* LM 1989 s. 1134 av. 23 sekä *Westlund – Ihalainen* Suomen Sosialidemokraatti 23.6.1988, jossa asianomaiset pitivät lakiehdotuksen saamaa sisältöä tältä osin luontevana ja järjen voittona niistä voimista, jotka pelkäävät mahdollisimman laajaa osanottoa järjestövaaleihin ja -äänestyksiin.

[190] Ks. lakiehdotuksen pykäläkohtaisista perusteluista HE 1988:64 s. 45–46.

[191] Ks. yhdistyksen jäsenelle vakuutetun erityisen edun typologiasta ja erityisesti toimielimen kokoonpanoa koskevasta seikastosta *Halila* LM 1987 s. 244–245, *Halila* LM 1989 s. 1154–1155, HE 1988:64 s. 46 ja 54, *Halila – Tarasti* s. 309–312 ja *Riitesuo* s. 382. Esillä olevaa oikeuskysymystä tarkasteltaessa mainituista viitteistä ei ole juuri apua. Ongelmana ei ole erityisen edun määrittäminen vaan se, miten erityinen etu on otettava huomioon liittoäänestykseen siirryttäessä. Tätä ei ole kirjallisuudessa nimenomaisesti tarkasteltu.

Otettaessa huomioon niin occasio legis kuin ratio legis yhdistyslain säännökset näkyvät osana johdonmukaista kokonaisuutta.[192] YhdL 27.2 §:ää ei ole tarkoitettu iskuksi ilmaan, vaan ehdottomalla enemmistöllä on voitava toteuttaa kaikki ne järjestelyt, jotka on otettava käyttöön liittoäänestystä varten. Erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvassa päätöksenteossa on kokousmenettelyyn verrattuna erilaisia elementtejä ja instrumentteja. Yhdistyksen kokouksessa tapahtuvaa valtuutettujen valintaa varten rakennettuja jäsenille vakuutettuja erityisiä etuja ei ole kaikin osin mahdollista pysyttää liittoäänestyksessä tapahtuvassa päätöksenteossa, johon ne eivät lainkaan luonnu.[193]

Jäsenten ja liiton henkilöjäsenten (liittoäänestyksessä) suorittaman valtuutettujen valinnan eroa voidaan tarkastella YhdL 28 §:ssä säännellyn ehdokasasettelun valossa. Kyseisen lainkohdan viimeisen virkkeen mukaan kaikille päätösvallan käyttöön oikeutetuille on turvattava oikeus osallistua ehdokkaiden asettamiseen vaalia varten. Yhdistyksen kokouksessa jokaisella jäsenellä – jäsenyhdistyksellä tai muulla subjektilla – on oltava tämän mukaisesti oikeus asettaa ehdokkaita. Ehdokasasettelumonopoli on

---

[192] On syytä alleviivata sitä, ettei laintulkinnassa voida tukeutua sisäpiiritietoon säädösvalmistelussa ilmenneistä pyrkimyksistä, vaikka käsityksiä saatettaisiin pitää uskottavasti dokumentoituina. Huolellisella perehtymisellä säädösvalmistelun vaiheisiin on kuitenkin mahdollista selvittää mm. lain ration ja reaalisten argumenttien käyttöalaa osana yleisesti hyväksyttäviä laintulkintaperiaatteita. Ks. kyseisistä seikoista yhdistyslain (19.2 §:n) tulkinnassa *Halila* 1991 s. 155–157.

[193] Tarastin kirjoittamassa yhdistyslakikommentaarin tekstissä on pyritty kartoittamaan niitä tilanteita, joissa liittoäänestykseen siirtymiseen riittää ehdoton enemmistö. Ks. *Halila – Tarasti* s. 308–309. Ks. erityisesti edellä korpustekstissä esitettyä tukevaa päätelmää: »Muutokseen välttämättä liittyviä sääntökohtia ovat esimerkiksi jäsenäänestyksessä ja liittoäänestyksessä päätöksentekomuoto so. erilliset äänestystilaisuudet vai postiäänestys ja suhteellisen vaalin toimittamistapa, mutta myös muut määräykset, joilla jäsenäänestys, liittoäänestys tai suhteellinen vaalitapa *saadaan toimivaksi* (kursivointi tässä)». Kuten Tarastikin on maininnut, yhdistys voi joutua äänestystä varten »paloittelemaan» sääntömuutoksen erilaisin enemmistöin hyväksyttäviin osiin. Liittoäänestyksen toimivuutta koskevan vaatimuksen johdosta saatetaan mainita esimerkkinä se, että valtuutettujen määrää ei ole tarvinnut eikä voitukaan aina vahvistaa säännöissä, jos valtuutetut valitaan yhdistyksen kokouksessa. Jäsenyhdistyksillä saattaa näet olla sääntöjen mukaan oikeus saada tiettyyn asteikkoon perustuva määrä valtuutettujen paikkoja. Kyseinen asteikko sisältää samalla jäsenille vakuutetun erityisen edun. Kulloisestakin tilanteesta riippuu tällöin se, kuinka monta valtuutettua tulee valittavaksi. Jos valtuutetut valitaan liittoäänestyksessä, on (yleistä) vaalia varten tiedettävä etukäteen, kuinka monta valtuutettua valitaan. Asiasta on määrättävä eksaktisti säännöissä. Jäsenille vakuutetut erityiset edut joutuvat näin väistymään liittoäänestyksen välttämättömien toteuttamisedellytysten tieltä.

äänioikeutetuilla jäsenillä. Liittoäänestyksessäkin ehdokasasettelun oikeus on äänivaltaisilla henkilöillä eli liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvilla yksityisillä henkilöillä joko yksin tai – niin kuin on tavallista – tietynsuuruisina ryhminä. Liittorakenteessa väliportaaseen kuuluvilla yhdistyksillä ei siten saata olla ehdokasasettelumonopolia, joskin myös niille on katsottu voitavan antaa ehdokasasetteluoikeus äänioikeutettujen yksityisten henkilöiden ohella.[194]

Jotta liittoäänestykseen olisi yleensä mahdollista siirtyä, jäsenyhdistysten ehdokasasettelumonopoli on voitava murtaa YhdL 28 §:ssä osoitetuin tavoin. YhdL 27.2 §:stä putoaisi pohja pois, mikäli ehdokasasettelusta ei olisi mahdollista määrätä ehdottomalla enemmistöllä osin yhdistyksen säännöissä ja osin äänestys- ja vaalijärjestyksessä tarvitsematta siis välittää kokousmenettelyä varten laadituista sääntömääräyksistä. Jäsenyhdistysten ehdokasasettelun murtumisen on merkittävä sitä, ettei liittoäänestystä varten asetettujen ehdokkaiden tarvitse olla sillä tavoin jäsenyhdistysten piiristä, kuin kokousvaalissa on ollut mahdollista vaatia. »Jäsenyhdistysten» vaaliliittojen ohella ja asemesta on voitava olla miten tahansa kokoon pantuja ehdokaslistoja kuten poliittisten ryhmien vaaliliittoja, ja tästäkin määräämiseen on ehdottoman enemmistön riitettävä.

Liittoäänestyksen ehdokasasettelu poistaa jäsenyhdistysten valtuutettujen kiintiöintiä koskevan erityisen edun perustan. Liittoäänestyksessähän äänioikeutettujen yksityisten henkilöiden on voitava äänestää keitä tahansa asetetuista ehdokkaista. Tämän vuoksi ei saateta pysyttää järjestelyä, jossa kaikki valtuutettujen paikat tai edes osa niistä on kiintiöity jäsenyhdistysten asettamille ehdokkaille tai jossa jäsenyhdistykset pääsevät nimeämään suoraan valtuutetut. Kun jäsenten suorittamaan valtuutettujen vaaliin kuuluvat kiintiöt eivät sovellu ainakaan sellaisenaan liittoäänestykseen, liittoäänestykseen on tältäkin osin voitava siirtyä YhdL 27.2 §:n tarkoitusta kunnioittaen ehdottomalla enemmistöllä.

> Esimerkkinä liittoäänestykseen siirtymisestä valtuutettujen valinnassa saatetaan mainita Suomen Lakimiesliitto, jossa järjestely on toteutettu vuonna 1993 tehdyin sääntömuutoksin. Aikaisempien sääntöjen mukaan valtuutetut valittiin liittokokouksessa: jokaisella jäsenyhdistyksellä oli yksi valtuutetun paikka, joka täytettiin yhdistyksen asettamien kolmen ehdokkaan joukosta. Valtuutettujen äänimäärä oli porrastettu tietyn asteikon mukaan. Mikäli valtuutetut olisi yhä haluttu valita liittokokouksessa, äänimäärämuutoksiin olisi tullut soveltaa jäsenelle vakuutettua erityistä etua koskevia yhdistyslain säännöksiä.

[194] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista *Halila – Tarasti* s. 320–322.

Liittoäänestykseen siirryttäessä kiintiöistä oli kuitenkin mahdollista luopua ehdottomalla enemmistöllä tapahtuvin sääntömuutoksin.[195]

Kun liittoäänestyksessä ovat äänioikeutettuja jäsenyhdistysten henkilöjäsenet, Lakimiesliiton organisaation mahdollistaman päällekkäisyysjärjestäytymisen vuoksi ei ole saatettu määrätä siitä, minkä yhdistyksen »vaalipiirissä» äänioikeutetut voisivat mahdollisesti äänestää. Yksittäinen lakimies on voinut kuulua hyvinkin moneen jäsenyhdistykseen, eikä aikaisemmissa säännöissä ollut instrumenttia sen varalle, että yksittäisten lakimiesten äänivalta kanavoitaisiin päällekkäisjärjestäytyminen eliminoiden tiettyihin jäsenyhdistyksiin. Jäsenyhdistyksille vakuutettua äänimääräporrastuksen muodossa olevaa erityistä etua olisi loukannut se, että yksittäiset lakimiehet olisivat voineet ilmoittaa jäsenyhdistyksen, jonka kautta he toivovat äänivaltansa tulevan käytetyksi. Liittoäänestyksessä tilanne on tässäkin toinen: äänioikeutettujen yksityisten henkilöiden on saatava äänestää keitä tahansa asetetuista ehdokkaista, eikä jäsenille vakuutettu erityinen etu ole esteenä ehdottomalla enemmistöllä toteutettavalle sääntömuutokselle.

7. Valtuutettujen toimikauden päättyminen

7.1. Sääntöperusteinen toimikausi

YhdL 18.1 §:n mukaan yhdistyksen säännöissä on määrättävä valtuutettujen toimikausi, mikäli yhdistyksen organisaatioon kuuluu valtuutettujen kokous. Yhdistyksen valtuutettujen niin kuin muidenkin toimielinten jäsenten toimikaudet eivät välttämättä pääty samanaikaisesti.[196] Kysymys voi olla muustakin kuin eroamisvuorojärjestelmästä. Jos joidenkin valtuutettujen toimikausi on pitempi kuin toisten, säännöissä on määrättävä siitä, että valtuutettujen vaali tulee toimitettavaksi aina, kun yhdenkin valtuutetun sääntömääräinen toimikausi päättyy. Asia ei voi jäädä sen varaan, että täydennysvaali suoritetaan harkinnan mukaan. Kulloinenkin valtuutettujen vaali rajoittuu tietenkin vain niihin mandaatteihin, joita koskeva toimikausi on kulloinkin päättynyt.

Toimikauden päättyminen on tavallisin valtuutetun tehtävän päättymisen tapa. Mandaatti tietenkin jatkuu käytännössä keskeytymättömällä tavalla, jos valtuutettu asettuu tätä tehtävää varten uudelleen ehdolle ja tulee valituksi.

---

[195] Ks. asian johdosta LMU 2/1993 s. 8–9.

[196] Ks. *Halila – Tarasti* s. 234.

> Monissa järjestöissä on tapana esittää ennen toimielimen vaalia, ketkä ovat ilmoittaneet pyytävänsä eroa ja – ikään kuin tämän täydennykseksi – ketkä jatkavat tai voivat jatkaa tehtävässään. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys oikeudellisesti eikä edes järjestöpoliittisesti, olkoonpa toimielin valtuutettujen kokous tai jokin muu yhdistyksessä valittavaksi tuleva orgaani. Kun toimikausi on jo ummessa, kukaan ei enää voi pyytää eroa. Tehtävässään eivät jatka ilman ehdolle asettumista ja uudelleenvalintaa muut toimielinten jäsenet kuin sääntöjen mukaan siihen itseoikeutettuina kuuluvat.

Valtuutettujen toimivaltaan ei kuulu toimikautensa jatkaminen omalla päätöksellään. Tätä oikeutta ei valtuutetuille voida antaa edes säännöissä. Jos valtuutetuilla on oikeus muuttaa yhdistyksen sääntöjä, he voivat tietenkin muuttaa sääntöjä myös valtuutettujen toimikauden osalta. Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa ja niin myös yhteisöissä vallitsevan pääsäännön mukaan toimikauden pidentäminen ei vaikuta taannehtivasti.[197] Uusi toimikausi tulee tosiasiallisesti käyttöön vasta silloin, kun vanhojen sääntöjen mukaan valittujen valtuutettujen toimikausi on päättynyt ja uusi vaali tulee toimitettavaksi. Valtuutetut voivat näin pidentää valtuutettujen toimikautta sääntömuutoksin, mutta muutos ei koske »istuvaa valtuustoa». Omaa toimikauttaan voi istuvakin valtuusto lyhentää.[198]

Jos siirtymäkauden järjestelyissä ei voida tyytyä esitettyyn standardiin – käytännössä sen vuoksi, että »vanhojen» valtuutettujen toimikaudet eivät pääty samanaikaisesti tai ole muuten linjassa uusien alkamisen kanssa – joudutaan aikaisemmin valittujen valtuutettujen toimikautta lyhentämään. Liittosuhteiden ja erityisesti YhdL 18.2 §:n mukaisten kiintiöjärjestelmien kannalta on olennaista, etteivät valtuutetut voi disponoida toimikaudestaan sivuuttaen liiton jäsenten mahdollisuudet valita kiintiöistä omat valtuutetut. Eri asia on, että sääntömuutoksin voidaan tietenkin myös poistaa koko kiintiöjärjestelmä.

Valtuutettujen vaalin organisointi ei kuulu yhdistyksessä valtuutetuille. Tämän vuoksi valtuutettujen kokous ei voi päättää olla järjestämättä sääntömääräisiä valtuutettujen vaaleja tai lykätä niitä. Niinkin voi kuitenkin käydä, että sääntömääräisiä vaaleja ei ole toimitettu, jolloin valtuutetut joutuvat orientoitumaan syntyneeseen tilanteeseen.[199] He voivat todeta sen olemassaolon ja ryhtyä kohdaltaan toimiin vaalien järjestämiseksi lykätyn aikataulun

---

[197] Ks. yleisen yksityisoikeudellisen periaatteen soveltuvuudesta yhdistysoikeuteen esim. *Riitesuo* s. 116.

[198] Ks. osuuskunnan edustajiston osalta *Huttunen* LM 1960 s. 887 ja yhdistysten osalta *Riitesuo* s. 71–72.

[199] Ks. *Halila – Tarasti* s. 258–259 ja *Riitesuo* s. 73.

mukaisesti. Muunlaisia päätöksiä valtuutetut eivät voine yhdistyksessä tehdä, kun toimikausi on päättynyt. Käytännössä päätösten pätemättömyys voi kuitenkin korjautua YhdL 32 §:ssä osoitetuin tavoin.

7.2. Eroaminen

Valtuutetun toimikausi päättyy, jos hän kuolee kesken toimikauden. Kirjallisuudessa on niin ikään katsottu, että valtuutettu voi erota tehtävästään kesken toimikauden, vaikkei asiasta ole säännöksiä laissa. Asetelma on nähty analogiseksi hallituksen jäsenen eromahdollisuuksiin nähden. Kumpaankaan tilanteeseen ei ole laissa säännöksiä, eikä tehtävien erilainen luonnekaan aiheuta eroa oikeudelliseen lopputulokseen.[200] Yhdistyksen valtuutettu on päätösvallan käyttäjä eikä korvausvelvollisuuden uhan alaisena toimiva toimeenpanovaltaa käyttävän orgaanin jäsen. Merkitystä ei ole näin edes sillä, pitäisikö eroamista voida jotenkin perustella. Jos yhdistyksen kokous on valinnut valtuutetut, ero tulee voimaan kokouksen todettua sen. Jos valtuutetut on valittu jäsen- tai liittoäänestyksessä, eli kun mitään valinnan suorittavaa orgaania tai jäseniä edustavaa kokousta ei ole ollut, valtuutettujen kokous toteaa itse eroamiset.[201] Eroamisilmoitus lienee asianmukaisinta tehdä sen yhdistyksen hallitukselle, jonka valtuustosta on kysymys. Hallitushan joutuu kutsumaan valtuutettujen kokouksen koolle.

Eroamisen toteamismenettelyä saatetaan puoltaa sillä, että näin voidaan luotettavasti tietää, ketkä kuuluvat valtuustoon. Tällä saattaa olla merkitystä myös päätösvaltaisuuden kannalta, jos kokousvalmisteluissa ei ole osattu varautua asiaan. Samalla on mahdollista ottaa kantaa valtuuston täydentämismahdollisuuteen. Kun valtuusto itse hyväksyy eroamisen, kysymyksessä voi olla ainoastaan mahdollisen varaedustajan tuleminen (varsinaisen) valtuutetun sijaan. Yhdistyksen kokous voi sen sijaan valita tilalle uudenkin valtuutetun. Kun eroamista ei voi hylätä, jos ilmoitus on tehty oikeudellisesti pätevällä tavalla, voidaan puoltaa yhdistyksen menettelyn luonnehtimista eroamisen toteamiseksi.

YhdL 18.2 §:n mukaista kiintiöjärjestelmääkään sovellettaessa jäsenyhdistys ei voi hyväksyä kiintiöönsä kuuluvan valtuutetun eroa ja valita uutta tilalle. Kiintiöintiinhän ei sisälly sellaista mandaattiajattelua, jonka mukaan liitossa ei tarvitsisi edes vahvistaa sitä, keitä valtuutetuiksi on jäsenyhdistyksissä nimetty. Jos yhdistyksen kokous valitsee valtuutetut, kiintiöjärjes-

---

[200] Ks. *Halila – Tarasti* s. 234 sekä *Huttunen* LM 1960 s. 890–891.

[201] Ks. esim. OM 1976:11 s. 139 ja *Riitesuo* s. 72.

telmässäkin eroamisen hyväksytyksi tuleminen kierrätetään tai kiertyy asianomaisen yhdistyksen (liiton) kautta. Jos valtuutetut valitaan jäsen- tai liittoäänestyksessä, valtuutettujen kokoukselle jää kaikissa tapauksissa eroamisen toteaminen ja hyväksyminen. Valtuutetut voivat erota joko omatoimisesti tai sen yhdistyksen jäsenen tai jäsenten ryhmän kanssa sovitulla tavalla, jonka asettamasta kiintiöstä he ovat tulleet valituiksi. Näin saatetaan tehdä tilaa muuttuneissa oloissa joko jo valituille varavaltuutetuille tai mahdollisen täydennysvaalin myötä valituille uusille valtuutetuille.

7.3. Erottaminen

Kysymys valtuutettujen erottamisesta on monitahoinen. Erottamismahdollisuuden puolesta voidaan esittää se argumentti, että jäsenet voivat vaihtaa edustajiaan yhdistyksen kokouksessa ja että myös hallituksen jäsenet on mahdollista erottaa luottamuksen puuttumisen perusteella. Yhdistyksen jäsenpohja saattaa muuttua radikaalisti. Näin on asian laita mm. silloin, kun liittoon tulee valtuutettujen toimikauden aikana merkittäviä uusia jäsenyhdistyksiä. Järjestödemokratian kannalta saattaa tuntua perustellulta, että uudet jäsenet saavat heti edustuksen valtuutettujen kokoukseen.[202] Toiselta puolen voidaan muistuttaa siitä, että liitolla ei olisi juuri omaa identiteettiä, jos jäsenyhdistykset voisivat antaa valtuutetuille sitovia ohjeita tai halutessaan vaihtaa nämä.

Yhdistyslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä valtuutettujen erottamisesta. Lain säännöksistä ja yleisistä valtuutettujakin koskevista periaatteista voidaan kuitenkin tehdä asiaa koskevia päätelmiä. Valtuutettujen kokous ei ensiksikään voi erottaa omia jäseniään. Sehän ei liioin voi missään tilanteessa valita yhdistykseen valtuutettuja. Vaikka valtuutettujen tekemä erottamispäätös olisi mahdollista viedä tuomioistuimen tutkittavaksi, vähemmistössä olevien asema olisi oikeudellisestikin arvioiden liian heikko, jos enemmistöllä olisi oikeus vahvistaa asemiaan muita erottamalla.

---

[202] Järjestöpoliittisille syille voidaan antaa yleisesti ottaen esitetyn tyyppisessä tilanteessa se painoarvo kuin reaalisilla argumenteilla saattaa olla. Järjestöpoliittinen argumentti täytyy perustaa kulloisenkin tilanteen analyysiin. Päätöksentekijöiden vaihtuminen on funktionaalisesti eri asemassa kuin se, milloin jo valittua hallitusta vastaan voidaan esittää epäluottamuslause. Järjestöpoliittisesti on tarkoituksenmukaista, että jäsenillä on tietyin edellytyksin mahdollisuus saada muutokset näkyviin rinnasteisten päätöksentekijöiden, valtuutettujen, kokoonpanossa. Hallitus on sen sijaan edustuksellinen elin, jonka vaihtamiseen voidaan soveltaa jäljempänä tässä tutkimuksessa esitettäviä toisentyyppisiä näkökohtia.

Valtuutetut valinneilla yhdistyksen jäsenillä tai liiton henkilöjäsenillä ei myöskään ole oikeutta erottaa »omia» valtuutettujaan. Yhdistyslaissa ei näet ole osoitettu keinoja erottamisvaatimuksen toteuttamiseksi. Asetelma on sama kuin kunnanvaltuutettujen ja kansanedustajien suhde omiin valitsijoihinsa. Vaikka liiton kokouksessa olisi valittu valtuutettuja YhdL 18.2 §:n toisessa virkkeessä osoitetussa järjestyksessä, kiintiöstä disponoiva jäsenyhdistys ei voi vaatia valtuutetun vaihtamista kesken toimikauden. Mikäli toisin olisi, tästä niin periaatteellisesti kuin käytännönkin kannalta tärkeästä asiasta olisi tullut kirjoittaa lakiin nimenomaiset säännökset.

YhdL 18 § koskee kiintiöstä disponoimisen vaikutuksia vain valtuutettuja sääntömääräiselle toimikaudelle valittaessa. YhdL 18 §:n kiintiöintisäännökset ovat poikkeuksia yhdistyksen kokouksen toimintavapaudesta valtuutettujen vaalissa. Ne ovat yleisesti ottaen tuntuvia poikkeuksia yhdistyksen kokouksen päätöksenteko-oikeudesta. Siksi näitä säännöksiä ei käy »tulkitseminen» laajentavasti.

Jos säännöissä mainitusta asiasta on päätettävä yhdistyksessä määrättynä aikana erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse eikä näin ole menetelty, yhdistyksen jäsenellä on YhdL 22 §:n mukaan oikeus kirjallisesti vaatia hallitukselta tällaisen päätöksenteon järjestämistä. Tarvittaessa vaatimus voidaan toteuttaa lääninhallituksen avulla. Yhdistyksen yhdelläkin jäsenellä on näin oikeus vaatia valtuutettujen vaalin toimittamista jäsen- tai liittoäänestyksessä, jos tällä tavoin säännöissä toimitettavaksi määrätty vaali on jäänyt järjestämättä. Kun jäsenten oikeudet vaatia jäsen- tai liittoäänestyksen toimittamista on mainittu YhdL 22 §:ssä tyhjentävästi, kaikki jäsenet eivät voi edes yhteisesti vaatia »ylimääräisen» valtuutettujen vaalin järjestämistä jäsen- tai liittoäänestyksessä. Heillä ei näin ole mahdollisuutta ryhtyä tehokkaisiin toimiin tällä tavoin valittavien valtuutettujen erottamiseksikaan.[203]

Yhdistysdemokratian ja toimivaltajaon kannalta tärkein valtuutetun erottamiseen liittyvä kysymys on se, voiko valtuutetut valinnut jäsenyhdistyksen kokous erottaa valtuutetun pelkän epäluottamuksen perusteella. Vaikuttaa siltä, ettei tällaiseen ole lakiin perustuvaa mahdollisuutta. Yhdistyslaissa on säädetty siitä, millä edellytyksillä yhdistyksen jäsen voidaan erottaa ja milloin on hallituksen jäsenten erottaminen sallittu pelkän epäluottamuksen perusteella. Päätösvaltaa käyttävien orgaanien osalta on yleensäkin pääsääntönä se, ettei toimikautta voida katkaista epäluottamuksen perusteella. Yhdistysoikeudessa on demokratiaprinsiippiä ja toimivaltajakoa nimenomaan liittosuhteissa kehitelty niin, että valtuutetuilla on toimikautensa aikana ylei-

[203] Ks. KM 1984:1 s. 218–219, *Halila – Tarasti* s. 235 ja *Riitesuo* s. 72–73.

sesti ottaen samanlainen toimintavapaus kuin esimerkiksi kunnanvaltuutetuilla. Luottamus voi tulla punnituksi vasta toimikauden päätyttyä. Tämä vahvistaa sitä tavoitetta, jonka mukaan valtuutetut eivät ole niinkään jäsenten edustajia vaan toimikaudeksi valittuja yhdistyksen tai liiton luottamushenkilöitä.

7.4. Kelpoisuuden menettäminen

Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä valtuutetuksi valittavan kelpoisuusvaatimuksista, niin kuin edellä on havaittu. Samojen perusteiden mukaan säännöissä on mahdollista määrätä kelpoisuusvaatimuksista myös toimielimen jäsenenä pysymisen osalta. Tästä asiasta on myös vakiintunut käytänne. Yhdistysten säännöissä on määrätty esimerkiksi siitä, että valtuutetuksi voidaan valita ja valtuutettuna voi olla vain yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluva jäsen. Siitäkin voitaisiin säännöissä ilmeisesti määrätä, että valtuutettuna ei saa olla henkilö, jolle on yhdistyksessä määrätty kurinpitorangaistus. Kelpoisuuden menettämisperusteetkaan eivät saa olla sellaisia, että niillä rajoitettaisiin olennaisesti valtuutettuna pysymisen mahdollisuuksia. Liiton säännöissä ei näin ole mahdollista määrätä esimerkiksi siitä, että valtuutettuna voisi pysyä vain asianomaisen jäsenyhdistyksen luottamusta nauttiva henkilö. Muussa tapauksessa jäsenyhdistyksille tarjoutuisi mahdollisuus vaihtaa valtuutettuja milloin tahansa.

Kelpoisuusvaatimuksen menettäminen johtaa toimielimen jäsenyyden menettämiseen. Sääntö on sama, onpa kysymys valtuutetun, hallituksen jäsenen tai jonkin muun toimielimen jäsenen kelpoisuudesta. Jos näin ei olisi, valtuutettuna pysymistä koskevalla kelpoisuusvaatimuksella ei olisi sitä oikeusvaikutusta, joka sillä on perustellusti katsottu olevan.[204] Samalla tavoin kuin valtuutetun eroaminen, kelpoisuuden menettäminen ei silti ole automaatio, vaan se on erikseen todettava yhdistyksessä. Tässä tapauksessahan on epätietoisuuden välttämiseksi vielä tärkeämpää tietää, ketkä ovat kulloinkin sääntöjen vaatimukset täyttäviä valtuutettuja. Toisin kuin eroamisen toteamisessa tähän tarvitaan sääntöjen tulkintaa.

YhdL 14 §:n 3 kohdan mukaan yhdistyksellä on aina oikeus erottaa jäsen, joka ei enää täytä säännöissä mainittuja jäsenyyden ehtoja. Jäsenyyden päättyminen ei ole tässäkään tapauksessa automaatio, vaan se vaatii nimen-

[204] Ks. asiaan liittyvistä yleisistä yhteisöoikeudellisista näkökohdista esim. *Halila – Tarasti* s. 234, *Riitesuo* s. 116, *Huttunen* LM 1960 s. 890–891, *Toiviainen* 1988 s. 124–125, *Woxholth* s. 270 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 690.

omaista erottamispäätöstä. Pelkkä toteaminen ei riitä. Yhdistyksen jäsen on yhdistyksen kokouksessa (henkilöjäsenyhdistyksissä) valtuutettuun rinnastettava äänivaltainen päätöksentekijä. Siksi voi olla lähellä se ajatus, että kelpoisuuden menettäminen luokiteltaisiin valtuutetun erottamiseksi kenties yhtenä sen erityistyyppinä.

Jos kelpoisuuden menettämisestä johtuvaa valtuutetun tehtävän päättymistä luonnehdittaisiin erottamiseksi, jouduttaisiin toimivaltajakoakin koskeviin hankaluuksiin, vaikka pyrittäisiin välttämään käsitelainopillista ajattelua, oikeudellisten päätelmien tekemistä käsiteluokittelusta. Valtuutettujen kokoukselle ei voitaisi hevin antaa oikeutta valtuutetun erottamiseen, koska muutoin hyväksyttäisiin valtuutetuille oikeus toistensa erottamiseen. Jos taas yhdistyksen hallitukselle annettaisiin tässä tapauksessa erottamisoikeus, mikä on yhdistyksen jäsenen erottamisessa vastaavassa tapauksessa mahdollista, sallittaisiin toimeenpanevan elimen vaikuttaa yhdistyksen edustuksellisen elimen kokoonpanoon. Jäljelle tuntuisi jäävän käytännössä vain se mahdollisuus, että yhdistyksen kokous erottaisi valtuutetut, mikäli se on valtuutetut valinnutkin. Monissa tapauksissa se olisi kuitenkin kustannustenkin vuoksi hankalaa. Vielä erikoisempaa olisi se, että jäsen- tai liittoäänestyksessä tehtäisiin erottamispäätös, jolla todettaisiin kelpoisuuden menettäminen.

Kelpoisuuden menettämisestä johtuvan valtuutetun toimen päättymisen luokitteleminen erottamiseksi tai erottamispäätöstä vaativaksi ei vastaa sitä tilannetta, josta tässä asiassa on kysymys niin järjestöllisesti kuin normatiivisestikin. Kummaltakin kannalta asiaa tarkastellen valtuutetun itsensä on ensi sijassa jätettävä paikkansa käytettäväksi ilmoittamalla kelpoisuutensa menettämisestä. Tämän perusteella yhdistyksessä voidaan ryhtyä tarpeellisiin toimiin esim. varajäsenen kutsumiseksi tai täydennysvaalin suorittamiseksi. Tässä tapauksessa samalla tavoin kuin valtuutetun eroamisessa valtuutettujen kokous tai yhdistyksen kokous toteaa toimikauden päättymisen.

Jos kelpoisuutensa menettänyt valtuutettu ei ole reagoinut tapahtuneeseen, vaan pyrkii esiintymään tehtävässään valtuutettujen kokouksessa, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa joudutaan ottamaan asiaan nimenomaisesti kantaa. Tässäkään tapauksessa kysymyksessä ei silti ole erottaminen vaan kelpoisuusvaatimuksia koskeva sääntötulkinta. Se kuuluu kokouspuheenjohtajalle samalla tavoin kuin sääntötulkinnat yleensäkin. Kokous ei näin voi päästä äänestämään siitä, onko asianomainen menettänyt kelpoisuutensa. Impulssi asian esille tuloon voi lähteä hallituksesta; hallituksen yleiseen toimenkuvaan saatetaan hyvin lukea sen selvittäminen, keillä on äänioikeus valtuutettujen kokouksessa ja keille kokouskutsu on lähetettävä. Kokouspuheenjohtajan tehtäviin kuuluu puolestaan asiaa koskevan säännön mukaan ääni-

valtaisten edustajien toteaminen. Ratkaisu olisi siirrettävissä erityiselle kokouksen alaiselle valmisteluorgaanille, mutta käytännössä tällaista ei tapahtune valtuutettujen osalta.[205]

Jos yhdistyksen jäsen on myös yhdistyksen valtuutettu, hallitus ei voi yleensä erottaa jäsentä yhdistyksestä niin, että asianomainen samalla menettäisi valtuutetun paikkansa.[206] Jos valtuutetun on sääntöjen mukaan oltava yhdistyksen jäsen, valtuutetun toimi päättyy tämän vuoksi vain, jos yhdistyksen kokous asian toteaa. Tässä tapauksessa yhdistyksen kokouksella on oltava oikeus tutkia myös erottamispäätöksen sisältö, eli sen toimivaltaan kuuluu oikeus olla tarvittaessa vahvistamatta hallituksen tekemää erottamispäätöstä yhdistyksestä.

Kun jäsenyhdistyksen jäsenet eivät voi yleensäkään valita kiintiöistä valtuutettuja ilman asianomaisen yhdistyksen (liiton) myötävaikutusta, valtuutetun kelpoisuusvaatimuksista ei saateta määrätä tehokkaasti pelkästään liiton jäsenyhdistysten säännöissä. Jos vastaavia määräyksiä ei ole liiton säännöissä, jäsenyhdistysten säännöissä olevien kelpoisuusvaatimusten menettäminen jää vaille oikeusvaikutuksia. Järjestöpoliittisten syiden vuoksi tilanne voi tosin johtaa asianomaisen valtuutetun eroamiseen.

7.5. Täydennysvaali

Jos valtuusto on vajaalukuinen, tulee esiin kysymys kesken toimikauden mahdollisesti tapahtuvasta täydennysvaalista. Tähän on erityinen tarve silloin, kun valtuutetuilla ei ole varajäseniä. Vaikka niitä olisikin, täydennysvaalin toimittaminen ei ole sinänsä poissuljettua. Täydennysvaalin tarve on ilmeinen silloin, kun valtuutettujen kokousta ei saada päätösvaltaiseksi. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että kaikki valtuutetut ovat kenties olojen muututtua jättäneet yhteisesti sovitulla tavalla paikkansa tai kun jäsenmäärä on vähentynyt niin, ettei säännöissä määrättyä päätösvaltaisuusrajaa enää kyetä saavuttamaan.[207]

---

[205] Ks. *Riitesuo* s. 72.

[206] Ks. *Riitesuo* s. 73, jossa tämä katsoo, että hallitus voi erottaa valtuutetun maksamattoman jäsenmaksun takia mutta ei muulla perusteella. Kanta vaikuttaa perustellulta, koska kysymys on muusta kuin arvostuksenvaraisesta harkintavallan käytöstä.

[207] Valtuutettuja koskeva täydennysvaali tarvitaan tavallisesti vain, jos varajäseniä ei ole valittu tai nämä ovat loppuneet. Valtuutettujärjestelmään liittyy usein jonkinlainen varamiesjärjestelmä estyneiden, esteellisten ja »poistuneiden» varalle. Viimeksi mainittuihin kuuluvat »jaloillaan äänestäneiden» lisäksi kuolleet, eronneet ja erotetut.

Yhdistyslaissa toisin kuin osuuskuntalaissa ei ole säännöksiä valtuutettuja koskevasta täydennysvaalista niin kuin ei täydennysvaaleista yleensäkään.[208] Estettä sellaisen toimittamiselle ei kuitenkaan ole. Säännöissä on mahdollista määrätä siitä, milloin sellainen on toimitettava. Jos sääntömääräyksiä ei ole, yhdistystä ei voida pakottaa toimittamaan täydennysvaalia. Niinpä jäsenyhdistys tai muu jäsen, jonka YhdL 18.2 §:n toisen virkkeen mukainen kiintiö on jäänyt vajaaksi, ei voi vaatia täydennysvaalia, ellei yhdistys ole sitoutunut säännöissään sellaisen toimittamiseen.

Täydennysvaali voidaan suorittaa vain sillä tavoin, kuin valtuutettujen valinta yhdistyksessä muutenkin tapahtuu.[209] Täydennysvaali ei eroa funktioltaan normaalista valtuutettujen vaalista, joten valtuutetuille itselleen tai ulkopuolisille ei voida antaa säännöissäkään täydennysvaalin toimittamismahdollisuutta. Ellei säännöissä ole muuta määrätty, yhdistyksen kokous suorittaa tarvittaessa täydennysvaalin, jos sille kuuluu valtuutettujen valinta; täydennysvaali toimitetaan jäsen- tai liittoäänestyksessä, jos valtuutetut valitaan sääntöjen mukaan tällä tavoin. Jäsen- tai liittoäänestystä voidaan kuitenkin käyttää täydennysvaalissa vain, jos asiasta on määrätty säännöissä YhdL 17.2 tai 19.1 §:ssä säädetyllä tavalla. Ilman tällaisia sääntömääräyksiä ei mikään yhdistyksen orgaani voi päättää täydennysvaaliin ryhtymisestä. Jos »normaali» valtuutettujen vaali toimitetaan yhdistyksen kokouksessa, kokous voi oma-aloitteisesti ryhtyä täydennysvaaliin ja kehottaa tarvittaessa jäseniä ryhtymään toimiin kiintiöistä valittavien henkilöiden nimeämiseksi.

Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä siitä, että valtuutettujen täydennysvaali toimitetaan eri tavoin kuin normaali valtuutettujen vaali. Vaihtoehtojen on tietenkin pysyttävä laissa osoitetuissa rajoissa. Mahdollista on kuitenkin esimerkiksi se, että täydennysvaalin suorittaa sääntöjen mukaan yhdistyksen kokous, jos sellainen on yhdistyksen organisaatiossa, vaikka valtuutetut muuten valitaan jäsen- tai liittoäänestyksessä.

7.6. Valtuutettujen kokouksen poistaminen organisaatiosta

Yhdistyksen sääntöihin perustuva oikeus saada tietty määrä tai tiettyyn asteikkoon perustuva määrä valtuutetun paikkoja on ollut aikaisemman yhdistyslain perusteella yhdistyksen jäsenelle vakuutettu erityinen etu. Sellai-

---

[208] OKL 9 §:n mukaan osuuskunnan säännöissä on määrättävä edustajiston täydentämisestä, kun siihen valitun toimi päättyy kesken toimikauden. Ks. asiaan liittyvistä osuuskuntaoikeudellisista seikoista *Huttunen* LM 1960 s. 886–889.

[209] Ks. *Halila – Tarasti* s. 236.

nen se on nykyisenkin lain perusteella. VYhdL 15.1 §:n mukaisesti tätä etua loukkaavaa päätöstä, käytännössä sääntömuutosta, ei voitu tehdä ilman asianomaisen jäsenen suostumusta. YhdL 27.3 §:ssä on säädetty, että kyseinen päätös voidaan tehdä kolmen neljäsosan enemmistöllä, jos päätöksenteossa muuten noudatetaan yhdistyslain säännöksiä ja yhdistyksen sääntöjen määräyksiä.

Erityisesti aikaisemman lain aikana oli tarvetta selvittää, miten yhdistyksen organisaatiota saatetaan kehittää, jos erityisen edun suojaa ei onnistuttu murtamaan. Jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojan madalluttua kysymys on menettänyt merkitystään joskaan ei kokonaan. Käytännössä ainoa mahdollinen tapa ongelmasta suoriutumiseen oli vanhan lain aikana valtuutettujen kokouksen poistaminen organisaatiosta. Se ei loukannut eikä loukkaa nykyisinkään jäsenelle vakuutettua erityistä etua. Sellainen ei näet ulotu siihen, että yhdistyksessä pysytetään orgaani, jonka piirissä erityinen etu on.

Sen jälkeen, kun valtuutettujen kokous on poistettu yhdistyksessä sääntömuutokseen vaadituin enemmistöin ja muutenkin säännöissä vaaditulla tavalla, valtuutettujen kokous voidaan organisoida uudelleen tarkoituksenmukaisella tavalla. Valeoikeustointa koskevia oikeustoimiopin periaatteita saatettaisiin kuitenkin soveltaa siihen tapaukseen, jossa valtuutettujen kokous organisoitaisiin uudelleen samassa kokouksessa, jossa se on ensiksi poistettu. Tällainen päätös olisi näin pätemätön.[210]

---

[210] Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa on milloin varovammin, milloin ilman epäilyjä puollettu sitä käsitystä, että myös oikeustoimiopillinen pätemättömyys voi koskea yhteisöjen päätöksiä. Ks. esim. *Havansi* 1981 s. 239–254, *Huttunen* 1984 s. 347–349, *Ämmälä* 1988 s. 294–300, *Koski – af Schultén* I s. 451 ss. ja *Halila – Tarasti* s. 368. Tämän mukaisesti voidaan tarkastella myös valeoikeustoimen tunnusmerkistön soveltuvuutta yhdistysoikeuteen, vaikka asiaan liittyy ongelmallisia erityispiirteitä. Valeoikeustoimeksi on sanottu oikeustieteessä tahdonilmaisua, jonka antajat ovat yhtä mieltä siitä, ettei ilmaisua ole todella tahdottu vaan esitetty ainoastaan näön vuoksi. Kun valeoikeustoimi peittää toisen, vakaasti tahdotun oikeustoimen, puhutaan dissimulaatiosta. Yhdistystoiminnassa ei tule esiin *kahden* toimivan subjektin yhteistä tahtoa toimia vain näön vuoksi ja saada näin aikaan peitelty järjestely. Varallisuusoikeudellisissa järjestelyissä on ongelmallinen oikeustoimitahdon puuttumisen selvitteleminen. Yhdistysoikeudessa se ei sitä ole, jos yhdistys ja enemmistöblokki hyväksytään kahdeksi subjektiksi tai ainakin tahoiksi, joihin valeoikeustunnusmerkistöä voidaan soveltaa, ja jos jo samassa kokouksessa ryhdytään toimiin uudentyyppisen valtuuston organisoimiseksi. Jäsenelle vakuutetun erityisen edun suojan muuttumisen vuoksi kuvailtuun järjestelyyn on aikaisempaa selvästi vähemmän tarvetta. Ks. valeoikeustoimista yleisesti *Aurejärvi* LM 1980 s. 205–229 ja siellä mainittua kirjallisuutta sekä *Telaranta* s. 287–290. Näissä lähteissä ei ole käsitelty yhteisöjen päätöksiä simulaatio-opin kannalta.

C Osallistumisoikeus jäsen- ja liittoäänestyksessä

Päätösvallan käyttäjien valikoitumista koskevan otsikon alla on edellä selvitetty edustajien valikoitumista yhdistyksen kokoukseen sekä valtuutettujen valitsemista. Yhdistyslain 4. luvun mukaan yhdistyksen päätökset voidaan näiden tapausten lisäksi tehdä niin, että jäsenet käyttävät päätösvaltaa jäsenäänestyksessä eli erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tai niin, että liittoon suoraan tai välillisesti kuuluvat yksityiset henkilöt tekevät päätöksiä liittoäänestyksessä eli erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Tämän tutkimuksen systematiikkaa noudattaen tulisi siksi käsitellä sitä, miten äänioikeus määräytyy näitä päätöksentekotilanteita varten. Siihen kuuluvia asioita on kuitenkin tarkasteltu liittoäänestyksen osalta jo edellä. Tiivistetysti voidaan sanoa, että päätösvalta kuuluu asiassa liitolle. Jäsenäänestyksessä päätösvalta on puolestaan asianomaisella yhdistyksellä samojen periaatteiden mukaan kuin silloin, kun jäsenet käyttävät päätösvaltaansa kokouksessa. Käytännön erona on kuitenkin se, että äänioikeutettujen luettelon vahvistaa kokouksen asemesta hallitus tai erikseen valittu vaalilautakunta.

13 § Alemman organisaation valinta

A Hallitusvaali

1. Legaalinormit toimivaltajaon määräytymisen pohjana

YhdL 8 §:n 5 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä on mainittava yhdistyksen hallituksen jäsenten lukumäärä tai vähimmäismäärä. YhdL 35 §:n perusteella hallituksessa on puolestaan oltava puheenjohtaja ja hallitukseen on kuuluttava vähintään kolme jäsentä. YhdL 23.1 §:n 4 kohdasta taas ilmenee, että yhdistyksen, tai jos säännöissä on niin määrätty, valtuutettujen kokouksessa on päätettävä hallituksen tai sen jäsenten valitsemisesta tai erottamisesta.

Esitetyistä yhdistyksen hallitusta sääntelevistä legaalinormeista ainoastaan viimeisimpänä mainittu koskee suoranaisesti toimivaltajakoa. Sen sanamuodon perusteella ei toimivaltajaosta näytä avautuvan kiperiä tulkintaongelmia. Kysymyshän on toimivaltajaosta kahden päätöksentekijäin ryhmän – jäsenten ja valtuutettujen – välillä ja siitä, millaisin sääntömääräyksin asia voidaan järjestää tässä niin kuin muissakin vastaavissa tapauksissa.

Toimivaltajakoa hallitusvaalissa koskevat oikeuskysymykset eivät liity käytännön yhdistystoiminnasta juurensa juontavien ongelmien ratkaisemisessa niinkään laissa käytettyjen ilmaisujen arvottamiseen, siltä osin kuin säännöksissä on nimenomaisesti käsitelty toimivaltajakoa. Olennaista on näet tässäkin se, miten yhdistyksen ja sen jäsenten – liittosuhteissa liiton ja jäsenyhdistysten – välinen relaatio järjestyy ja on järjestettävissä. Edellä jo tarkastelluksi tulleeseen autonomiakeskusteluun kytkeytyy jännite kahden käytännössä esiintyvän tavoitteen välillä: yhtäältä äänivaltaisten henkilöiden mah-

dollisuus osallistua yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa kaikkien hallituspaikkojen täyttämiseen ja toisaalta mahdollisuus järjestää mandaattipaikkoja joillekin tai kaikillekin jäsenille. Näiden kysymysten ratkaisemisessa joudutaan turvautumaan yleisiin toimivaltajakoa koskeviin periaatteisiin sekä arvioimaan säännöstasolla paitsi lakiin otettujen normien sisältöä myös sen merkitystä, ettei laissa ole tältä osin yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä kuin valtuutettujen valinnasta.

Tutkimustehtävän mukaisesti jäljempänä jätetään sivummalle hallituksen jäsenten lakiperusteiset kelpoisuusvaatimukset sekä kokousmenettelyyn kuuluvat kysymykset niin kuin hallituksen jäsenyyden alkamista ja päättymistä koskevat seikat sekä enemmistö- ja suhteelliseen vaaliin liittyvät tilanteet. Esille otettavia asioita pyritään arvioimaan ensisijaisesti vain toimivaltajaon kannalta. Jossain määrin on näkökulmaa kuitenkin laajennettava sellaisiin kiintiöintiä, kelpoisuusvaatimuksia ja vapaaksi tulevan paikan täyttämistä koskeviin seikkoihin, jotka eivät rajoitu ahtaasti toimivallan jakautumiseen.[1]

2. Jäsenet, valtuutetut ja muut hallituksen valitsijoina

2.1. Miksi vaali voi tapahtua vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa?

YhdL 23.1 §:n 4 kohdan perusteella vaikuttaa vastaansanomattomalta, että yhdistyksen hallituksen jäsenet voidaan valita vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Keskustelussa on lain säätämisen jälkeen ihmetelty, miksei hallituksen jäseniä voida valita yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tapahtuvan päätöksenteon ohella (ainakin) jäsen- tai liittoäänestyksessä.[2] Laintulkintaan ei tällainen oikeus- ja järjestöpoliittinen ajatuksenvaihto sinänsä voine merkitä mitään. Siinähän ei saateta tuoda esiin näkökohtia, jotka horjuttaisivat lainsäätäjän selkeään tarkoitukseen perustuvaa laintulkintaa. Oikeustilan legitiimisyyden valottamisella saattaa sen sijaan olla

---

[1] Yhdistyksen hallituksesta ei ole julkaistu monografiaa Suomessa eikä Skandinavian maissakaan. Valmisteilla on kuitenkin *Riitesuon* tutkimus hallituksen kokousmenettelystä. Niin vaaleja kuin asiakysymyksiäkin koskevien yleisten toimivaltajakokysymysten osalta voidaan viitata yhdistyslakikommentaarissa hallituksesta esitettyyn. Ks. *Halila – Tarasti* s. 383–402. Laajassa yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole käsitelty kovin paljon yhdistysten toimivaltajaon kannalta kiintoisia asetelmia.

[2] Ks. *Halila* 1991 s. 76.

vaikutuksia ainakin ennen pitkää. Jos legalistinen ja kirjoitetussa laissa tiukastikin pitäytyvä traditio heikkenee, voidaan näet ottaa pohdittavaksi, eikö olisi mahdollista poiketa lain kirjaimesta riittävien järjestötarpeiden vuoksi.

YhdL 23 §:ää säädettäessä on pyritty siihen, ettei järjestöperinne pääsisi olennaisesti heikkenemään ja rapautumaan suomalaisessa yhdistystoiminnassa. Jos missä tahansa asiassa voitaisiin tehdä päätös joko jäsen- tai liittoäänestyksessä taikka hallituksessa, jäsenten tai YhdL 18 §:ssä tarkoitettujen valtuutettujen ei olisi missään tilanteessa kokoonnuttava keskustelemaan yhdistyksen asioista ja tapaamaan toisiaan yhdistystoiminnan merkeissä. On yhdistyksiä, joissa voisi olla kustannussyistä tai jäsenkunnan hajanaisuuden vuoksi halua sellaiseen toimintaan, jossa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksia ei joko lainkaan olisi tai niillä olisi vain kontrolloiva tehtävä. Käytännössä tällainen olisi omiaan entistä enemmän rinnastamaan yhdistyksen jäsenyyttä asiakassuhteeseen: jäsen maksaa yhdistykselle jäsenmaksut ja saa niiden vastineeksi jäsenpalveluita tai yleistä edunvalvontaa. Vaikka postitse tai erillisissä äänestystilaisuuksissa tapahtuva päätöksenteko ilmentää erityisesti liittoäänestyksessä tavoiteltua suoraa demokratiaa, jäsenen välitön suhde yhdistykseensä saattaisi jäädä yhtä kaukaiseksi kuin piensijoittajan pörssiyhtiössä tai edunsaajan säätiössä. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että satojatuhansia jäseniä käsittävässä Helsingin puhelinyhdistyksessäkin on postiäänestyksellä valittava edustajisto, joka tekee päätöksiä vain kokouksessa.

Yhdistyslakikomiteassa lähdettiin siitä, että vastapainoksi erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse tapahtuvalle päätöksenteolle yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa on päätettävä ainakin joistain yhdistystoiminnan kannalta olennaisista asioista, jotta kokoustraditio ei kokonaan häviäisi eikä kokousmenettely rajoittuisi pelkäksi kulissiksi.[3] YhdL 23 §:ää rakennettaessa oli tärkeää, sisällytetäänkö siihen hallituksen jäsenten valintaa ja erottamista. Jos niin ei olisi tehty, yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen säännönmukainen päätösvalta olisi voinut kutistua vähiin. Hallitusvaali luontuisi päätettäväksi jäsen- tai liittoäänestyksessä paremmin kuin esimerkiksi vastuuvapaudesta päättäminen tai sääntömuutos. Järjestöissä oli ajateltavissa olevan tarvetta harkita päätöksen tekemistä siitä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Hallituksen jäsenten erottamisen osalta tarve jäsen- tai liittoäänestyksessä tapahtuvaan päätöksentekoon vaikutti selvästi vähäisemmältä

[3] Ks. lakiehdotuksen yleisperusteluja (KM 1984:1 s. 108) ja pykäläkohtaisia perusteluja (KM 1984:1 s. 205–206). Samat näkökohdat tulivat esiin hallituksen esityksessä (HE 1988:64 s. 41), ja niitä on tarkasteltu lakikommentaarissa (*Halila – Tarasti* s. 266–267).

joskaan ei poissuljetulta. Kun yhdistyksen kokous on erottanut hallituksen jäsenet henkilöjäsenyhdistyksessä, saatettaisiin pitää tarkoituksenmukaisena lopullisen päätöksen tekemistä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Yhdistyksen kokouksessahan on voinut olla läsnä vain vähäinen osa jäsenistöstä, joka tapauksessa selvästi pienempi osa kuin se, joka kenties käyttäisi äänivaltaansa jäsenäänestyksessä.

Kun yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen (vähimmäis)päätösvaltaa koskeva lainkohta kirjoitettiin, niin kuin se kirjoitettiin, ei mielessä ollut ainoastaan hallituksen valinnan ja erottamisen sääntelytarve. Esitetyistä syistä kiinnitettiin huomiota siihen, millaiseksi yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen kompetenssi ylimalkaan muodostuisi.[4] Lainvalmisteluasiakirjoissa voitiin toki mainita näkökohtia, jotka ovat merkittäviä juuri hallitusvaalissa. Hallituksella on toimeenpanevana orgaanina käytännössä kollektiivisen tyyppinen (järjestö)poliittinen ja oikeudellinenkin vastuu. Niin hallituskandidaattien kuin valitsijoidenkin on tämän vuoksi hyvä tietää valintatilanteessa, millainen kokoonpano on kehkeytymässä. He voivat sen perusteella tehdä ehdotuksia, käyttää puheenvuoroja ja olla käytettävissä luottamustehtäviin tai olla sitä olematta.

YhdL 23.1 §:n 4 kohdassa omaksuttuun ratkaisuun vaikutti osaltaan se, ettei julkisessa keskustelussa ollut vaadittu esimerkiksi ammattiliittojen ja puolueiden puheenjohtajien valitsemista jäsen- tai liittoäänestyksessä, niin kuin vasta myöhemmin on tehty. Suora jäsenvaali muissakin asioissa niin kuin presidenttiehdokkaan valitsemisessa on tullut samoin ajankohtaiseksi vasta nykyisen yhdistyslain säätämisen jälkeen.[5] Tämä ei kuitenkaan vaikuta lain legitiimisyyteen. Varsinaista uutta ei ole tullut esiin, eikä varmoja käsityksiä saateta esittää siitäkään, millainen laista tältä osin tulisi, jos sen säätämiseen ryhdyttäisiin vasta nyt. Pelkästään hallituksen puheenjohtajan valitseminen jäsen- tai liittoäänestyksessä voisi olla hankalaa ja kallista, jos valituksi tulemiseen tarvittaisiin sääntöjen mukaan yli puolet äänistä. Tällöinhän saatetaan joutua suorittamaan kaksi vaalia kuten presidentinvaaleissa.

---

[4] Ks. KM 1984:1 s. 203: »Mikäli laissa ei tällaista pelkästään yhdistyksen kokouksessa päätettävien asioiden luetteloa olisi, voitaisiin kaikki yhdistyksen päätökset tehdä kutsumatta yhdistyksen kokousta tai valtuutettujen kokousta koolle. Tätä ei voitaisi pitää järjestötoiminnan tavoitteiden mukaisena.»

[5] Vuosina 1990–1991 vaadittiin mm. SDP:n, Kokoomuksen, Suomen Keskustan ja SAK:n puheenjohtajan valitsemista liittoäänestyksellä. Oikeusministeri *Hannele Pokka* esitti kesällä 1991 sanomalehti Suomenmaan haastattelussa lain muuttamista niin, että puoluejohtajat olisi valittava liittoäänestyksissä eikä enää kabineteissa.

YhdL 23 §:n (kokonais)funktio heijastui myös YhdL 35.1 §:ään, johon ei otettu minkäänlaisia kiintiöintiä mahdollistavia säännöksiä. Jäljempänä analysoitavan laintulkinnan varaan jäi se, millaiset järjestelyt voivat tulla kysymykseen. Laintulkinnassa ja sen varaan rakentuvassa doktriinissa on kuitenkin pantava merkille, että lakia valmisteltaessa ei haluttu jättää hallitusvaalia varten kokoontuvia yhdistyksen jäseniä tai valtuutettuja vaille tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon.[6]

Yhdistyksen hallituksen valintaa koskevia säännösehdotuksia laadittaessa ei kiinnitetty huomiota siihen, että VYhdL 12.3 §:n mukaan hallitusvaali olisi voitu toimittaa silloista liittoäänestystä käyttäen. Vaalitapa oli tosin osoittautunut lainopissa epäselväksi, kuten edellä on havaittu. Tästä nimenomaisesta asiasta ei ollut tarvetta ottaa lakiin siirtymäsäännöksiä, koska aikaisemman lain aikana ei yhdistysten säännöissä tiettävästi ollut määräyksiä, joiden mukaan hallitus olisi valittu liittoäänestyksessä.

2.2. Toimivaltajako jäsenten ja valtuutettujen välillä

YhdL 23.1 §:n johtolauseen ja 4 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä voidaan hallituksen jäsenten valitsemisen ja erottamisen osalta disponoida yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen välillä niissä rajoissa, kuin yleensäkin tässä relaatiossa saatetaan tehdä. Jos jompikumpi päätöksentekijöiden ryhmä on määrätty säännöissä yleistoimivaltaiseksi eikä toisen tehtäviin ole luettu hallitusvaalia ja erottamista, toimivalta kuuluu ensiksi mainitulle. Jos toimivalta on uskottu nimenomaisesti jommallekummalle, sääntötulkinnassa ei liioin ole epäselvyyksiä.[7]

Viranomaistarkastuksesta huolimatta sääntöihin saattaa jäädä keskenään ristiriitaisia määräyksiä. Yleisiä oikeudellisia sääntöjä ei tällöin ole toimivallan määräytymiseen. Ainakin tiettyyn rajaan voidaan kuitenkin soveltaa sitä periaatetta, että erityismääräys menee yleismääräyksen edelle.

Toimivalta voi jakautua yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen kesken hallituksen valitsemisessa ja erottamisessa. Säännöissä on mahdollista määrätä esim. niin, että yhdistyksen kokous valitsee hallituksen puheenjohtajan ja valtuutettujen kokous jäsenet. Ei laista eikä mistään muustakaan seikasta

---

[6] Kokouksessa tapahtuvaa keskustelua koskevat argumentit eivät ole sinänsä vahvoja kiintiömahdollisuuksia koskevassa laintulkinnassa. Ne antavat kuitenkin osviittaa lainsäätäjän tarkoituksesta asiassa, josta ei ole otettu lakiin säännöksiä. Ks. KM 1984:1 s. 108 ja 205–206 ja HE 1988:64 s. 41.

[7] Ks. OM 1976:11 s. 141, KM 1984:1 s. 207, HE 1988:64 s. 36–37 ja *Halila – Tarasti* s. 237.

johdu sitä, että toimivallan tulisi kuulua hallituksen valitsemisessa ja erottamisessa samalle orgaanille. Niinpä säännöissä – ja vain niissä – saatetaan määrätä esim. niin, että yhdistyksen kokouksessa valitaan hallitus ja että hallitus voidaan erottaa valtuutettujen kokouksessa.

Rinnakkaista toimivaltaa YhdL 23.1 §:n 4 kohta ei tunnu kuitenkaan mahdollistavan. Säännöissä ei voida määrätä siitä, että joko yhdistyksen tai valtuutettujen kokous saisi tehdä päätöksen esimerkiksi hallituksen erottamisesta. Toimivaltajakoa koskeva järjestely on sen sijaan mahdollista määrätä näiden välille esim. niin, että yhdistyksen kokous voi siirtää sille muuten kuuluvan oikeuden erottaa yhdistyksen hallitus yhdistyksen valtuutetuille. Toimivaltajako jäsenten ja valtuutettujen välillä koskee myös täydennysvaalia, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Säännöissä saatetaan näin varautua esimerkiksi siihen, että yhdistyksen valtuutetut voivat valita hallitukseen jäseniä eronneiden tilalle, vaikka hallituksen valinta muuten kuuluisi yhdistyksen kokoukselle.

YhdL 23.1 §:n 4 kohta koskee vain yhdistyksen hallituksen tai sen jäsenten valitsemista, ei hallituksen järjestäytymistä. Tämän vuoksi hallituksen sisäisestä tehtäväjaosta voidaan määrätä säännöissä niin, että se tapahtuu joko hallitusta valittaessa tai hallituksen sisäisin päätöksin. Jos säännöissä on niin määrätty, hallitukseen valitaan erikseen esim. varapuheenjohtaja, taloudenhoitaja ja sihteeri. Jos hallituksen tämäntyyppisestä tehtäväjaosta ei ole määrätty säännöissä, niissä osoitettu hallituksen valitseva toimielin ei voi ryhtyä jakamaan valitsemilleen hallituksen jäsenille eri tehtäviä. Tällainen ei sisälly hallitusvalintaa koskevaan yleistoimivaltaan. Ilman asiaa koskevia sääntömääräyksiäkin hallitus voi sen sijaan itse jakaa sanotulla tavalla tehtäviään.[8]

Monissa yhdistyksissä hallituksessa on päätoiminen puheenjohtaja. Päätoimisen puheenjohtajan tai hallituksen jäsenen valitseminen ei ole YhdL 23.1 §:n 4 kohtaa sovellettaessa poikkeusasemassa. Näin ollen esimerkiksi ammattiliittojen puheenjohtajat valitaan Suomessa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Sen sijaan käytännössä pitkälti samanlaisessa tehtävässä toimivat elinkeinoelämän järjestöjen toimitusjohtajat on mahdollista valita muullakin tavoin, kuten jäljempänä selvitetään.

2.3. Ulkopuoliset hallituksen valitsijoina?

YhdL 23.1 §:n 4 kohta ei näy antavan mahdollisuuksia sille, että joku ulkopuolinen kuten keskusjärjestö, yhdistyksen henkilökunta tai puoluejär-

[8] Ks. asiaan liittyvistä näkökohdista *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 320.

jestössä eduskunta- tai kunnanvaltuustoryhmä taikka kannattajakunta voisi valita tai asettaa jäseniä yhdistyksen hallitukseen. Eihän kyseisessä lainkohdassa ole mahdollistettu disponointia muuten kuin yhdistyksen kokouksen ja valtuutettujen kokouksen välillä. Silti voi olla tarpeellista erilaisten ajattelutapojen valottamiseksi perehtyä siihen, miten meillä muissa yhteisöissä ja muissa maissa yhdistyksissä on pidetty mahdollisena ulkopuolisten osallistumista hallitusvaaliin.

OYL 8:1.2:n mukaan osakeyhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous; yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä, että joku tai jotkut hallituksen jäsenistä, kuitenkin vähemmän kuin puolet, asetetaan muussa järjestyksessä. Jos yhtiössä on hallintoneuvosto, sille kuuluu saman lainkohdan mukaan hallituksen valinta, ellei yhtiöjärjestyksessä ole muuta määrätty. Ulkopuolisten suorittama hallituksen jäsenten valinta on mahdollistettu myös muiden maiden osakeyhtiölaeissa niin kuin Ruotsin ABL:n 8:1.2:ssa, jonka mukaan yhtiöjärjestyksessä saatetaan määrätä, että yksi tai useampi hallituksen jäsen valitaan muulla tavoin kuin yhtiökokouksessa.[9]

Suomen aikaisemman osakeyhtiölain mukaan ei pidetty mahdollisena ulkopuolisten suorittamaa yhtiön hallituksen jäsenten vaalia, kun laissa ei ollut tätä koskevia säännöksiä.[10] Tämä vahvistaa edellä säädöstekstinkin perusteella syntynyttä yhdistyslain tulkintaa. Osakeyhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on keskusteltu siitä, mitä merkitsevät laissa käytetyt käsitteet valita tai asettaa hallituksen jäseniä. Yhdistysoikeudessa tällaisella terminologian valinnalla ei ole lain tulkinnan kannalta merkitystä, koska laissa puhutaan vain vaaleista ja päätöksenteosta vaaleissa.[11] Sääntötulkintaankaan tällä ei näytä olevan vaikutusta.

Osakeyhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on keskusteltu siitä, voisivatko ulkopuolisina hallituksen jäsenten valitsijoina tulla kysymykseen yhtiön omat orgaanit kuten toimitusjohtaja tai tilintarkastajat.[12] Kysymys ei ole vain siitä, onko sallittua se, mitä ei ole nimenomaisesti sääntödisponoinnin osalta kielletty. Merkitystä on lakiin kenties suoranaisesti kirjaamattomilla periaatteilla niin kuin tässä tapauksessa vastuusuhteilla. Ne vaikuttavat myös yhdistyksissä siihen, ketkä voivat olla valitsijoina. YhdL 26.2 §:ää ja siitä ilmeneviä esteellisyysperiaatteita saatetaan näin joutua soveltamaan mihin ta-

[9] Ks. Ruotsin lain johdosta esim. *Kedner – Roos* I s. 195.

[10] Ks. esim. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II 1 s. 11–12 ja II 2 s. 8.

[11] Ks. *Toiviainen* 1988 s. 96–97 ja *Kyläkallio* 1987 s. 324.

[12] Ks. käydystä keskustelusta *Kyläkallio* 1987 s. 326, *Toiviainen* 1988 s. 110–111, *Nial* s. 104, *Koski – af Schultén* I s. 292 ja *Kedner – Roos* I s. 145.

hansa vaalitilanteisiin.[13] Muutenkin on otettava lukuun se, ettei vaalijärjestelyillä voida sotkea yhdistysoikeudellista vastuujärjestelmää, niin kuin jäljempänä tulee hallitusta alemmanasteisten valintojen osalta esiin.

Yhtiöissä on ulkopuolisten mahdollisuutta osallistua hallitusvaaliin voitu perustella mm. yritysdemokratian tarpeilla.[14] Henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa säädetyn lain myötä henkilöstön edustus osakeyhtiön hallituksessa on voinut tulla lakiperusteiseksi.[15] Yritysdemokratiakeskustelussa ei ole – huomionarvoista kylläkin – vaadittu henkilöstöedustusta yhdistysten hallituksiin, vaikka yhdistyksissä voi olla henkilöstöä enemmän kuin sellaisissa yhtiöissä, joissa edustus olisi pakollinen.[16] Erityislailla voitaisiin kuitenkin velvoittaa myös laissa määritellyt yhdistykset ottamaan henkilöstön edustus hallitukseen. Ajatuksena on ilmeisesti ollut se, että yhdistyksissä on aatteellinen tarkoitus niin hallitseva, ettei henkilöstön edustajien osallistumista siitä päättämiseen hallituksen jäsenenä pidetä suotavana, elleivät yhdistyksen jäsenet tai valtuutetut kokouksessaan valitse heitä hallitukseen. Jos käsitykset tässä asiassa muuttuisivat, mutta lainsäädäntötoimiin ei ryhdyttäisi, mikään yleinen tarve ei tietenkään antaisi mahdollisuutta murtaa YhdL 23.1 §:n 4 kohdan rajoja.

Saksan BGB:n 27 ja 40 §:n mukaan yhdistyksen hallitus valitaan yhdistyksen kokouksessa, ellei yhdistyksen säännöissä ole muuta määrätty. Laissa ei ole osoitettu rajoja sääntödisponoinnille. Tämän perusteella on Saksassa katsottu, että miltei mikä tahansa yhdistyksen orgaani voi valita hallituksen, jos säännöissä niin määrätään. Niinkin pitkälle on menty, että on päätelty keskusjärjestön voivan valita yhdistyksen hallituksen. Myös muu ulkopuolinen, jolla on jonkinlainen relevantti liittymä yhdistykseen, on mahdollista määrätä säännöissä hallituksen valitsijaksi.[17]

---

[13] Ks. *Halila – Tarasti* s. 293–294 ja *Riitesuo* 1990 s. 93 ss.

[14] Ks. KM 1969:A 20 s. 104, HE 1977:27 s. 50, *Kyläkallio* 1987 s. 325 ja *Koski – af Schultén* I s. 292–293.

[15] Ks. lainsäädäntökeskustelusta esim. HE 1977:27 s. 17, *Toiviainen* 1988 s. 106–108 ja *Hietala – Äimälä* s. 11–14.

[16] Ks. henkilöstöedustuslain soveltamisalaa koskevasta 2 §:stä *Hietala – Äimälä* s. 32, jossa on tyydytty toteamaan, ettei laki koske aatteellisia yhdistyksiä. Lain esitöissä ei ole esitetty erikseen syitä siihen, miksi yhdistykset on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä tutkimusta tehtäessä ei ole tullut vastaan yhdistysten sääntöjä, joissa edes yhden hallituksen jäsenen kelpoisuusvaatimukseksi olisi asetettu yhdistyksen henkilöstöön kuuluminen. Keskusteluja tällaisesta on tosin käyty, eikä estettä kyseiselle sääntödisponoinnille ilmeisesti olisikaan.

[17] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 319–320, *Stöber* s. 97 ja *Soergel – Siebert* s. 217 ja 249. Vrt. Sveitsin ZGB:n tahdonvaltaista 69 artiklaa. Sitä on tulkittu niin, että

Saksassa omaksutut käsitykset ovat Suomen oikeutta vasten kiintoisia siksi, että ilmaisun »ellei säännöissä ole toisin määrätty» on katsottu sallivan toimivallan antamisen myös yhdistyksen ulkopuolelle. Tämäntyyppisessä tilanteessa ei Suomen yhdistyslaissa ole edes ajateltu vastaavaa mahdolliseksi; säännöissä voidaan disponoida vain yhdistyksen sisällä olevasta toimivaltajaosta.[18] Samanlaisesta sääntelytekniikasta huolimatta oikeustila on näin voinut kehittyä eri suuntiin. Saksan osavaltioissa käytäntö ei kirjallisuuden valossa ole kuitenkaan ollut yhtenäinen, mikä on myös otettava lukuun oikeusvertailevissa päätelmissä.

Ruotsin oikeudessa on ilman legaalinormien tukea ja niihin perustuvaa päättelyä pidetty mahdollisena, että yhdistyksen hallituksen valinta kuuluu ulkopuolisille. Ruotsissa vallitsevalle yhdistysautonomiakäsitykselle on saatettu pitää meillä erityisen tunnusomaisena sitä, että liitto voi valita jäsenyhdistysten hallitukset ja että jäsenyhdistyksiä voidaan siitä huolimatta pitää oikeuskelpoisina yhteenliittyminä.[19] Merkille pantavaa on sekin, että Hemström on viitannut Ruotsin oikeudessa vakiintuneen kantansa tueksi Saksan oikeuteen. Tämä on hänen(kin) tuotannossaan Ruotsissa harvinaista. Kiinnostavuutta on Suomen oikeuteen peilattavuuden kannalta myös sillä, että liiton oikeus valita jäsenyhdistystensä hallitusten jäseniä riippuisi yhdistyksen statuksesta joko yksityis-, julkis- tai puolijulkisoikeudellisena yhdistyksenä.[20] Suomalaiselle yhdistysoikeusdoktriinillehan on vierasta se, että tällainen seikka saattaisi vaikuttaa toimivaltajakoon edes sääntelemättömällä kohdealueella.

Tanskassa ja Norjassa liitoilla ei ole katsottu olevan mahdollisuutta valita oikeuskelpoisten jäsenyhdistystensä hallitusten jäseniä. Ero Ruotsiin on tässä suhteessa merkittävä, yleisestä linjauksesta ja samankaltaisuudesta poikkeava.[21] Yhtenä syynä on kenties se, että suurten järjestöjen asema ja niiden sääntöjen vaikutus oikeustilaan on Ruotsissa tuntuvampi kuin muualla Pohjolassa. Ruotsissa alistutaan »sääntönormatiivisuuteen», vaikkei sääntöjen pätevyyttä tarkasteta siellä millään tavoin toisin kuin esimerkiksi Suomessa.

---

hallituksen valintaoikeus voi kuulua yhdistyksen sisällä muille orgaaneille kuin yhdistyksen kokoukselle. Ks. *Egger* s. 425.

[18] Ks. KM 1984:1 s. 202–203 ja HE 1988:64 s. 40.

[19] Ks. liittosuhteen sisäisistä järjestelyistä edellä s. 302–303 ja yhdistyksen sisäisistä järjestelyistä *Nial* s. 128.

[20] Ks. *Hemström* 1975 A s. 10:44–45.

[21] Ks. *Woxholth* s. 203 ja *Hasselbalch* s. 150.

Suomen oikeuden kannalta voidaan kokoavasti todeta, etteivät mitkään ulkomaiset tai muita yhteisöjä koskevat vertailut muuta pelkästään asianomaisen lainpaikan, YhdL 23.1 §:n 4 kohdan, sanamuotoon perustuvaa käsitystä oikeustilasta. Äänivaltaisia jäseniä yhdistyksen hallitukseen voivat valita vain yhdistyksen jäsenet tai valtuutetut kokouksessaan. Muita jäseniä, joita saatetaan säännöissä kutsua neuvotteleviksi jäseniksi tai tarkkailijoiksi, on sen sijaan mahdollista valita muussakin järjestyksessä, mikäli säännöissä niin määrätään.

2.4. Itseänsä täydentävä hallitus?

YhdL 23.1 §:n 4 kohta ei jätä mahdollisuutta siihenkään, että hallitus täydentäisi itse itseään. Suomen oikeuden kannalta vaikuttanee absurditeetiltä, että yhdistyksen hallitus voisi valita omia jäseniään. Itsetäydentävä hallitus olisi meillä omaksuttua demokratiaideaalia noudatettaessa käsitteellinenkin mahdottomuus. Tässäkin asiassa on juuri siksi kiinnostavaa tutkia, miten asia on saatettu järjestää muissa maissa ja muissa yhteisöissä.

Suomen osakeyhtiöoikeudessa ei itsetäydentävää hallitusta ole pidetty mahdollisena.[22] Ruotsissa asia on aiheuttanut enemmän keskustelua kuin meillä lähinnä hallitukseen asemansa perusteella kuuluvan toimitusjohtajan osalta.[23] Ruotsin osuuskuntalain mukaan ei hallituksen itsetäydentävyys ole puolestaan sallittu muuten kuin siinä tapauksessa, että hallitus valitsee hallitukseen kuuluvan osuuskunnan toimitusjohtajan.[24] Suomen osuuskunnissa hallituksen itsetäydentävyyttä ei näy pidetyn mahdollisena.[25]

---

[22] Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 291 ja *Nuolimaa* LM 1991 s. 602–603. Ks. myös *Taxell* 1946 s. 283 ss., jossa asiaa tarkastellaan yleisemmältä yhtiöoikeudelliselta kannalta.

[23] Kedner ja Roos pitävät itsetäydentävyyttä mahdollisena lähinnä silloin, kun hallitus valitsee yhtiöjärjestyksen mukaan hallitukseen kuuluvan toimitusjohtajan. Ks. *Kedner – Roos* I s. 195–196. Tähän mahdollisuuteen viittaavat myös *Lind* s. 175 ja *Birke* s. 26–27, jotka pitävät muuten hallitukselle delegoitua hallituksenvalintaa osakeyhtiölain organisaatiomallin sekä laissa omaksutun yhtiön orgaanien pakottavan toimivaltajaon vastaisena. Näinkin yleinen argumentointi on huomionarvoinen myös yhdistysoikeuden kannalta. Vrt. Ruotsin keskustelun liikkeellelähdöstä Prop. 1975:103 s. 369, jossa asia oli esillä, sekä *Johansson* s. 366–367, jossa niin ikään puolletaan itsetäydennettävyyttä. Ks. myös *Werlauff* 1983 s. 115, jossa itsetäydentävyyteen suhtaudutaan torjuvasti, sekä Suomen ja Ruotsin lain eroista *Nuolimaa* LM 1988 s. 210–211.

[24] Ks. *Mallmén* s. 167–168.

[25] Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 223 ja *Olsson* s. 94–95, joissa osuuskunnan hallituksen valintaa on selvitelty käsittelemättä nimenomaisesti hallituksen itsetäydentävyyttä.

Suomen kannalta relevanttien maiden yhdistysoikeudessa hallituksen mahdollisuus täydentää itseään on yllättävän tavallista. Tanskassa Hasselbalch on kantaansa perustelematta pitänyt sitä voimassa olevan oikeuden mukaisena.[26] Olisi kenties voinut odottaa, että tällaiselle käsitykselle esitettäisiin demokratiaprinsiippiä koskevia perusteluja. Ruotsissa Hemström on rinnastanut Suomen toimivaltajakosääntöjen kannalta kiintoisasti itsetäydentämisen mahdollisuuden siihen, voiko yhdistyksen hallituksessa olla itseoikeutettuja jäseniä.[27] Suomen oikeuden näkökulmasta kysymys on tosin hieman erilaisista ja eritasoisista asioista. Yhteistä on se, voidaanko hyväksyä sellaista, mistä laissa ei puhuta, ja saatetaanko sallia järjestely, jossa jäsenillä tai valtuutetuilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa hallituskokoonpanoon.

Myös Saksan oikeudessa on hallituksen itsetäydennystä pidetty mahdollisena. Oikeusperustana on vedottu BGB 40 §:ään eli siihen, että hallitusvaali voidaan määrätä säännöissä toimitettavaksi muuten kuin vaalina yhdistyksen kokouksessa. Tämäkin tuntuu Suomen oikeuden näkökulmasta pitkälle menevältä laintulkinnalta; lainkohdan dispositiivisuudelle ei näy asetetun yleisistä periaatteista johtuvia rajoja. Saksassakin on tosin joitain rajoja hallituksen itsetäydentävyydellä; se ei esim. käy päinsä, jos hallitukseen kuuluu vain yksi henkilö. Itsetäydentävyyden normaalina käyttöalana on se, että hallituksesta erotetun ja ilmeisesti myös eronneen tilalle valitaan uusi jäsen.[28]

Suomen yhdistysoikeuteen eivät vaikuta ulkomaan yhteisöoikeudessa hallituksen itsetäydennettävyydestä esitetyt näkökohdat. Asia on ratkaistu YhdL 23.1 §:n 4 kohdassa, eivätkä mitkään doktrinääriset seikat tai reaaliset argumentit saata muuttaa asiain tilaa. Hallituksen tuleminen yllättäen vajaalukuiseksi ja pysyvästi päätösvallattomaksi ei liioin anna itsetäydentävyyteen mahdollisuuksia. Hallitus ei edes voi valita itselleen uutta puheenjohtajaa tehtävän jäätyä eron tai kuolemantapauksen vuoksi avoimeksi, ellei sillä ole sääntöjen mukaan oikeutta valita puheenjohtajaa keskuudestaan. Sama koskee muuta yhdistyksen hallituksen sisäistä järjestelyä. Laissa kielletystä itsetäydennyksestä ei kuitenkaan ole kysymys, kun yhdistyksen hallitus sääntöjen mukaisesti järjestäytyy tai päättää uudelleenjärjestäytymisestä. Tällöinhän ei valita hallitukseen yhtään uutta henkilöä.

---

[26] Ks. *Hasselbalch* s. 150.

[27] Ks. *Hemström* 1975 A s. 10:45. Hemström kytkee itsetäydentävyyden mahdollisuuden siihen, voiko kysymyksessä oleva yhdistys olla auktoritatiivinen. Kuten on käynyt ilmi, Suomen yhdistysoikeudessa ei ole sijaa tällaiselle argumentoinnille.

[28] Ks. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 318–319 ja *Soergell – Siebert* s. 217.

> YhdL 35.1 §:n mukaan yhdistyksen hallituksessa on oltava puheenjohtaja. Laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä puheenjohtajan valitsemisesta, ei edes siitä, onko siitä määrättävä säännöissä. Tämän vuoksi ei sääntöjen viranomaistarkastuksessa voitane vaatia, että asiasta olisi määrätty säännöissä. Jos sääntömääräyksiä ei ole, hallituksen valitseva orgaani voi valita myös puheenjohtajan.[29] Jos se ei ole valintavaltaansa käyttänyt, tehtävä siirtyy hallitukselle itselleen.[30]

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä hallituksen varapuheenjohtajasta. Tarkoituksena voidaan sanoa olleen lakia laadittaessa, että yhdistykset voivat sääntöjä hyväksyessään päättää, tarvitaanko mm. puheenjohtajan asemaan tosiasiallisesti usein vaikuttavaa varapuheenjohtajainstituutiota vai ei. Varapuheenjohtajan valitseminen yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa ei ole välttämätöntä sen perusteella, että puheenjohtajan tehtävä voi tulla avoimeksi kesken toimikauden. Jos näin käy, hallitus valitsee itselleen vt. puheenjohtajan, mikäli hallituksessa ei ole varapuheenjohtajaa. Valinta voidaan myös suorittaa yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, jolloin saadaan »pysyvä» puheenjohtaja jäljellä olevalle kaudelle.[31]

Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on lähdetty siitä, että hallituksen varapuheenjohtaja voidaan valita samalla tavoin kuin puheenjohtajakin. Jos asiasta ei ole määrätty yhtiöjärjestyksessä, hallituksen valitsevalla orgaanilla on tämän mukaisesti mahdollisuus valita hallituksen varapuheenjohtaja.

---

[29] Ks. KM 1984:1 s. 258, HE 1988:64 s. 57 ja *Halila – Tarasti* s. 387, joissa on käsitelty YhdL 35.2 §:n valossa hallituksen puheenjohtajan statusta. Tekstissä tarkastellut kysymykset eivät ole niissä esillä. Ks. myös *Kyläkallio* 1987 s. 318, jonka mukaan osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä ei tarvitse määrätä, miten hallituksen puheenjohtaja valitaan.

[30] Ks. KM 1984:1 s. 258 ja *Naukkarinen* s. 30–31. Ks. myös *Kyläkallio* 1987 s. 318, jossa katsotaan, että osakeyhtiön yhtiökokous voi valita hallituksen puheenjohtajan, jos valinnasta ei ole määrätty mitään yhtiöjärjestyksessä.

[31] Myös yhdistyslain esitöissä puhutaan vain hallituksen puheenjohtajasta, ei varapuheenjohtajasta. Ks. KM 1984:1 s. 258 ja HE 1988:64 s. 56. Kirjallisuudessa ei ole problematisoitu sitä, mihin hallituksen varapuheenjohtajuus voi perustua. Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 387, *Merikoski – Kurkela* s. 94 ja *Naukkarinen* s. 31. Skandinavian maissa lähtökohta on tässäkin asiassa hieman toinen kuin Suomessa. Niinpä Norjassa ei Woxholthin mukaan ole mitään yleistä perustetta sille, että yhdistyksen hallituksessa pitäisi olla puheenjohtaja. Säännöistä tai käytännöstä voi kuitenkin johtua, että hallitukselle on valittava puheenjohtaja. Ks. *Woxholth* s. 284. Suomen osakeyhtiölaissakaan ei ole säännöksiä hallituksen varapuheenjohtajasta. Toisin kuin yhdistyslakia valmisteltaessa on menetelty, osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että hallituksessa voi olla varapuheenjohtaja. Ks. HE 1977:27 s. 53. Tämänkään vuoksi ei yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa ole problematisoitu hallituksen varapuheenjohtajan statusta. Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 336, *Kyläkallio* 1987 s. 317 ja *Toiviainen* 1988 s. 158.

Jos kyseinen orgaani ei ole käyttänyt valintavaltaansa, hallitus voisi valita varapuheenjohtajan keskuudestaan. Sitä ei ole problematisoitu, voidaanko hallituksen varapuheenjohtaja valita, jos asiasta ei ole määrätty yhtiöjärjestyksessä tai edes sitä alemmanasteisin yhtiön määräyksin. Perustana on mm. se, että osakeyhtiölakia koskevan hallituksen esityksen mukaan voi henkilö, joka valitsee hallituksen puheenjohtajan, myös valita tälle varamiehen (varapuheenjohtajan). Hallituksen esityksessä ei näin ole asetettu varapuheenjohtajan valitsemisen edellytykseksi sitä, että asiasta olisi määrätty tai se olisi etukäteen mahdollistettu yhtiön sisäisin normein.[32]

Kuvailtua edellytystä ei näy asetetun osuuskuntaoikeudessakaan. Niinpä Hakulisen ja Rapolan ilmaisun mukaan hallituksessa voi olla varapuheenjohtaja, Olssonin lausuman mukaisesti hallitukseen usein valitaan varapuheenjohtaja ja Mallménin käsityksen perusteella hallitukseen voidaan valita varapuheenjohtaja.[33] Mm. näissä kannanmäärityksissä ei ole problematisoitu sitä, milloin varapuheenjohtaja saatetaan valita.

Yhdistysoikeudessakin vaikuttaisi kenties luontevalta se, että hallitukseen olisi mahdollista valita varapuheenjohtaja, vaikkei yhdistyksen säännöissä olisi asiasta mitään määrättykään. Yhdistystoimintaa koskevana perusteena tällaiselle menettelylle saatetaan esittää se, että yhdistyksen hallituksen on katsottu voivan valita keskuudestaan ilman sääntöjen tukea eri toiminnoista vastaavia henkilöitä ja puheenjohtajan paikan vapauduttua edellä esitetyin tavoin väliaikaisen puheenjohtajan.

Yhdistyksissä on kuitenkin enemmän kuin kaupallisissa yhteisöissä lähdetty siitä, että hallitukseen valitaan varapuheenjohtaja tai varapuheenjohtajia vain, jos säännöissä on tästä määrätty. Tällainen käytäntö on ollut mm. puolueissa.[34] Asiaa ei näin ollen ole ymmärretty praktiseksi, pelkästään kulloisenkin toimintatarpeen perusteella ratkeavaksi. Se on mielletty enemmän yhdistyksen johdon leveyttä koskevaksi linjaukseksi, josta tulisi määrätä yhdistyksen säännöissä. Yhdistysten sääntöjä laadittaessa on kenties harkittu tarkemmin kuin yhtiöjärjestyksiä kirjoitettaessa varapuheenjohtaja-asiaa, ja yhdistyksissä on totuttu tyytymään sääntömääräisiin varapuheenjohtajavalintoihin. Asia on sikälikin jäänyt yhdistysoikeudessa avoimeksi, ettei siihen ole otettu kantaa yhdistyslaissa, sen esitöissä eikä kirjallisuudessa.[35]

---

[32] Ks. edellisessä alaviitteessä olevien viittausten lisäksi esim. *Kedner – Roos* I s. 208. Siinä ei tosin mainita nimenomaisesti, ettei asiasta tarvitse määrätä yhtiöjärjestyksessä.

[33] Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 232, *Olsson* s. 98 ja *Mallmén* s. 187.

[34] Ks. *Halila* 1991 s. 78–79 ja 104–105.

[35] Ks. kuitenkin *Merikoski – Kurkela* s. 94. Siinä on mainittu, että hallituksen varapuheenjohtaja on valittava hallituksen jäsenten keskuudesta. Kantaa ei ole otettu siihen,

Esitetystä huolimatta voidaan käytännöllisten syiden katsoa puhuvan sen puolesta, että hallitus voi aina valita puheenjohtajan varamiehen, joka siis ei ole tehtäväasemaltaan hallituksen varapuheenjohtaja. Vt. puheenjohtajahan joudutaan aina valitsemaan puheenjohtajan poissaollessa, jos kokous on ilman puheenjohtajaa päätösvaltainen. Hallitus voinee etukäteenkin päättää, kuka toimii kyseisessä tilanteessa vt. puheenjohtajana.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä myöskään hallituksen varajäsenistä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että jos varajäseniä halutaan valita, siitä on määrättävä säännöissä.[36] Varajäsenkäytännönkin vakiintuneisuuden vuoksi ei ole perusteita lähteä siitä, ettei hallituksessa voisi legaalinormien puuttumisen vuoksi olla varajäseniä ja että hallituksen kokoonpanon täydentyminen varajäsenten hallitustyöskentelyyn osallistumisen myötä olisi itsetäydennyskiellon vastaista.[37] Tämän käsitelainoppiin vivahtavan näkökohdan johdosta voidaan todeta, että itsetäydennyskieltoa ei sinänsä oikeastaan edes ole olemassa. Oikeustila perustuu suoraan mahdollisiin legaalinormeihin ja muihin oikeuslähteisiin. Vertailun vuoksi voidaan tosin huomauttaa, että OYL 2:3.6:ssa on nimenomaisesti mainittu osakeyhtiön hallituksen varajäsenien valitsemismahdollisuudesta.[38] Eroa yhdistyslakiin verrattuna voidaan selittää tässäkin tapauksessa osakeyhtiölain tarkemmalla ja yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä.

Toimivaltajaon kannalta on merkille pantavaa, että mahdollisten hallituksen varajäsenten tehtävien on tultava määrätyksi säännöissä. Tämä voidaan perustaa siihen, että hallituksen jäsenistä on YhdL 8 §:n 5 kohdan mukaan määrättävä säännöissä ja että varajäsenet tulevat tarvittaessa varsinaisten jäsenten sijaan. Vakiintuneen käytännön mukaan varajäsenten tulemisesta hallituksen jäsenten tilalle ei sen sijaan tarvitse määrätä säännöissä, vaan alemmanasteisetkin määräykset riittävät.[39] Aina ei yhdistyksessä ole niitäkään. Säännöistä ja valintaa koskevasta päätöksestä riippuu, ovatko varajäsenet henkilökohtaisia vai yleisvarajäseniä ja missä järjestyksessä heidät muutenkin kutsutaan osallistumaan hallituksen kokouksiin. Hallitus voi kuitenkin päättää kutsua varajäsenet aina saapuville hallituksen kokouksiin, ellei yh-

---

missä tilanteessa varapuheenjohtaja voidaan valita. Ks. samansisältöisesti *Naukkarinen* s. 31.

[36] Ks. HE 1988:64 s. 56.

[37] Ks. vakiintuneesta tulkinnasta esim. *Halila – Tarasti* s. 103 ja *Naukkarinen* s. 30.

[38] Ks. lainkohdan johdosta esim. *Koski – af Schultén* I s. 44–45 ja *Kyläkallio* 1987 s. 319–320.

[39] Ks. *Halila – Tarasti* s. 103.

distyksessä ole muuta päätetty. Näin meneteltäessä ei puututa hallitusvaalin suorittajien disponoimisvaltaan.

Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty eri käsityksiä siitä, missä järjestyksessä hallituksen yleisvarajäsenet on kutsuttava hallituksen varsinaisten jäsenten sijaan. Kyläkallion mukaan asiasta määrääminen kuuluu sille, joka valitsee varajäsenet, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Jos määräämistoimi on laiminlyöty, hallitus voi päättää asiasta etukäteen, ja jos tätäkään ei ole tehty, ratkaisuvalta kuuluu yleensä hallituksen puheenjohtajalle.[40] Kosken ja af Schulténin mukaan, jollei muuta ole määrätty tai päätetty, ei-henkilökohtaiset varajäsenet astuvat varsinaisten jäsenten tilalle siinä järjestyksessä, kuin heidät on varajäseniksi valittu. He viittaavat kantansa tueksi KHO:n ratkaisuun 4.4.1985 T 1291, jossa oikeana järjestyksenä varajäsenten valitsemisessa kunnanvaltuustoon pidettiin vaaliliiton tulosta kunnallisvaaleissa.[41] Toiviainen on samalla kannalla mainitessaan, että perustana on varajäsenten valitsemisjärjestys.[42]

Yhdistysoikeudessa voidaan yleisvaramiesten kutsumisessa hallituksen varsinaisten jäsenten sijaan tehdä ero ensiksikin sen mukaan, onko vaali tapahtunut suhteellista vai enemmistövaalitapaa noudattaen. Suhteellisessa vaalissa järjestys määräytyy suoraan vaalituloksen myötä. Tähän perustuu varavaltuutettujen kutsuminen kunnanvaltuustoon, koska kunnallisvaaleissa noudatetaan suhteellista vaalitapaa. Jos vaalissa käytetään enemmistövaalitapaa ja jos valinta on ollut vaalitavasta riippumatta yksimielinen, on ainakin yhdistysoikeudessa vaikea osoittaa, missä järjestyksessä yleisvarajäsenet on valittu. Se, missä järjestyksessä nimet on merkitty pöytäkirjaan, on tässä tilanteessa sattumanvaraista, jos ei ole nimenomaisesti mainittu mitään priorisoinnista.

Hallituksen puheenjohtajalle jäävä oikeus kutsua joku yleisvarajäsenistä hallituksen kokoukseen, ellei muuta ole määrätty tai päätetty, voi vaikuttaa järjestelynä tarkoituksenmukaiselta. Oikeudellisesti arvioiden on kuitenkin huomattava, ettei hallituksen puheenjohtajan rooliin ole ainakaan yhdistysoikeudessa saatettu liittää tällaisia tehtäviä, joissa ei ole kysymys lain tai sääntöjen tulkinnasta kokouksessa tai kokouksen koollekutsumisesta. Hallituksen puheenjohtajalla voisi olla huomattavat taktikoimismahdollisuudet hallituksen kulloiseenkin kokoonpanoon, jos hän saisi valita mieleisensä vara-

---

[40] Ks. *Kyläkallio* 1987 s. 320.

[41] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 294.

[42] Ks. *Toiviainen* 1988 s. 73. Kirjallisuudessa on viitattu myös *Kednerin* ja *Roosin* kantaan (*Kedner – Roos* I s. 196), joka jättää kuitenkin lukijansa vastausta vaille.

jäsenet poissa olevien varsinaisten jäsenten sijaan. Tässä voidaan sivuuttaa se kysymys, onko tällaisella reaalisella argumentilla vähemmän käyttöä kaupallisissa yhteisöissä aatteellisiin verrattuna. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa perustellulta, että jos mitään ei ole etukäteen päätetty tai määrätty, yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan olisi kutsuttava kaikki yleisvarajäsenet saapuville hallituksen kokoukseen. Jos heitä on yli tarpeen, hallitus päättäisi kokouksensa järjestäytymisvaiheessa, ketkä varajäsenistä kutsutaan varsinaisten jäsenten sijaan.

2.5. YhdL 23.1 §:n 4 kohdan »kiertäminen»

2.5.1. Neuvoa-antava vaali

Kaikissa yhdistyksissä ei ole ollut helppo tyytyä siihen, että yhdistyksen hallitus on YhdL 23.1 §:n 4 kohdan mukaan mahdollista valita vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Tämän vuoksi on pohdittu, millaisin järjestelyin voitaisiin organisoida muuntyyppinen valintamenettely. Mikä käy päinsä, mikä ei, määräytyy normatiiviselta pohjalta eikä sen mukaan, mitä kenties pidetään lain kiertämisenä ja mitä ei.

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä neuvoa-antavista jäsen- tai liittoäänestyksistä eikä näin ollen tietenkään niihin liittyvistä käytännössä tärkeistä toimivaltajakokysymyksistäkään. Sääntelyn puuttuminen ei sinänsä estä yhdistyksiä järjestämästä tällaisia äänestyksiä. Neuvoa-antava äänestys voidaan toimittaa millä tavalla tahansa juuri siksi, ettei olla sidottuja yhdistyslaissa säädettyihin päätöksentekotapoihin. Kysymykseen tulevat näin ollen esim. postivaalin ja erillisissä äänestystilaisuuksissa toimitettavan vaalin kombinoiminen sekä nykyaikaisen tietotekniikan hyväksikäyttäminen.[43]

Neuvoa-antava äänestys voidaan määrätä yhdistyksen säännöissä pakolliseksi. Jos näin on tehty, hallitusta ei ole mahdollista valita, ennen kuin neuvoa-antava äänestys on toimitettu. Tässä niin kuin muissakin asioissa yhdistyksen on noudatettava omia sääntöjään. Liittosuhteita koskevista toimivaltajakosäännöistä johtuu, ettei liitto voi velvoittaa jäsenyhdistyksiään toimittamaan neuvoa-antavia äänestyksiä hallitusvaalista omien sääntöjensä määräyksin.[44] Teknisesti ei tosin olisi estettä neuvoa-antavan liittoäänestyksen toimittamiselle jäsenyhdistyksittäin esim. yhdistysten hallitusten puheenjoh-

[43] Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 224 ja HE 1988:64 s. 36.
[44] Ks. s. 558–566.

tajista. Liiton kompetenssi ei kuitenkaan tällaiseen riittäisi, koska kysymys ei olisi liittoa itseään koskevasta neuvoa-antavasta äänestyksestä. Liitto voi kuitenkin antaa jäsenyhdistyksilleen suosituksen neuvoa-antavien äänestysten järjestämisestä.

Yhdistyksen säännöissä on mahdollista määrätä siitä, että jokin toimielin voi tehdä päätöksen neuvoa-antavan äänestyksen toimittamisesta esim. hallituksen tai sen puheenjohtajan vaalia varten. Laista tai sen esitöistä ei saa suoranaisesti mitään kiinnekohtaa siihen, mille toimielimelle asiassa voidaan antaa ratkaisuvalta. Koska neuvoa-antavan äänestyksen merkitys saattaa olla lopullisessa hallitusvaalissa ratkaiseva, ei kenties tunnu ainakaan järjestöpoliittisesti riittävältä, että yhdistyksen palkattu johto voisi edes sääntöjen määräysten perusteella päättää neuvoa-antavan äänestyksen toimittamisesta. Sillähän ei saa olla ratkaisuvaltaa muissakaan vastaavissa asioissa. Säännöissä voidaan sen sijaan määrätä, että yhdistyksen hallituksella on oikeus päättää, toimitetaanko tällainen äänestys. Hallituksellehan on yleensäkin määrättävissä säännöissä ratkaisuvalta tämäntyyppisessä asiassa, joka ei lain mukaan kuulu varsinaisten päätöksentekijöiden yksinomaiseen päätösvaltaan. Tässä ei liioin ole kysymys sellaisesta hallituksen itsetäydennyksestä, joka poistaisi hallituksen toimivallan asiassa.

Neuvoa-antava äänestys on mahdollista toimittaa hallitusvaalia varten silloinkin, kun asiasta ei ole määrätty mitään yhdistyksen säännöissä. Yhdistyksen jäsenet tai valtuutetut voivat päättää kokouksessaan neuvoa-antavan äänestyksen toimittamisesta. Neuvoa-antavan äänestyksen myötä päätöksentekijöiden tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa vaali »vapaasti» toki vähenee. Yhdistysoikeuteen ei kuitenkaan sisälly periaatetta, jonka mukaan toimielin ei voisi itse rajoittaa vaalin suorittamismahdollisuuksia »puhtaalta pöydältä». Kysymyksessä ei ole sellainen yhdistysautonomian kannalta ongelmalliseksi havaittu asetelma, jossa yhdistys tai sen toimielin luopuu lopullisesta päätösvallastaan muun yhdistyksen tai toimielimen hyväksi.

Ongelmaton ei ole se kysymys, voiko muu toimielin kuin se, jolle (varsinainen) vaali kuuluu, päättää neuvoa-antavasta äänestyksestä hallitusvaalia varten ilman sääntöjen tukea. Kun kysymys ei ole sitovasta päätöksenteosta vaan oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle jääneestä neuvoa-antavasta menettelystä, erilaisia lopputuloksia puoltavat näkökohdat perustuvat pitkälti reaalisiin argumentteihin.[45]

---

[45] Ks. *Halila* 1991 s. 61–62, jossa asiaa on tarkasteltu puoluetoiminnan näkökulmasta.

Reaalisena näkökohtana voidaan vedota siihen, että neuvoa-antavan äänestyksen myötä kaventuvat yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen mahdollisuudet tehdä »vapaasti» hallituksen valinta. Yhdistyksessä voidaan menetellä niin, että jäsenlehden välityksellä tai muulla tavoin jaetaan äänestysliput neuvoa-antavaa äänestystä varten. Jäsenille jaetaan samassa yhteydessä valtakirja, johon on merkitty valtuutus valtakirjan haltijalle äänestää (vaali)kokouksessa hallituksen jäseniä valittaessa neuvoa-antavan äänestyksen tuloksen mukaisesti. Menettely on lainmukainen ja muutenkin pätevä valtakirjan käytönkin osalta, koska valtakirjaan voidaan yhteisöissäkin sisällyttää toimiohjeita. Esitetty järjestely käy päinsä kolmen reunaehdon toteutuessa: yhdistyksen hallitus valitaan yhdistyksen eikä valtuutettujen kokouksessa, rajaton valtakirjojen käyttäminen on yhdistyksen säännöissä sallittu, ja vaalikokoukseen tulee vain vähän sellaisia jäseniä, jotka voisivat äänestää neuvoa-antavan äänestyksen tuloksen vastaisesti.[46]

Yhdistyksestä riippumattomat tiedotusvälineet ovat voineet tehdä niin yhdistyksen jäsenkunnan kuin ulkopuolistenkin keskuudessa mielipidetiedusteluja. Niillä on saattanut olla neuvoa-antavien äänestysten tavoin itseään vahvistava efekti erityisesti puheenjohtajavaalissa: epävarmat kokousedustajat menevät sen puolelle, joka tuntuu olevan ehdokkaista yleisesti suosituin. Kun tällaisia mielipidetiedusteluja ja yhdistysten itsensäkin käynnistämiä järjestökyselyjä ei ole kyetty estämään, voitaneen pohtia, onko epärealistista yrittää toimivaltajakonormiston perusteella asettaa rajaa minkäänlaiselle jäsenkyselylle tai neuvoa-antaville äänestyksille.[47] Reaalisten argumenttien merkitys voidaan toiselta puolen pyrkiä kumoamaan sillä, että toimivaltajakokysymyksiä ei yleensäkään tule ratkaista sen perusteella, millainen lopputulos eri toimielimissä tehdyillä päätöksillä tai toimeenpannuilla vaaleilla saattaa olla kunkin vaihtoehdon toteutuessa.[48]

Neuvoa-antavilla äänestyksillä ei voida eliminoida keskustelua yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa hallitukseen valittavista henkilöistä. Se kuuluu niin olennaisena osana kokousmenettelyyn, ettei sitä voida poistaa edes sääntöjen määräyksin. Perusteeksi keskustelumahdollisuuden estämiseksi

---

[46] Kyseinen järjestely on ollut käytössä myös valtuutettujen vaalissa. Esimerkkinä voidaan mainita Nuorten lääkärien yhdistys r.y. Kiertämistarvetta ei enää ole valtuutettujen vaalissa, kun se voidaan lain mukaan toimittaa erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse.

[47] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että ainakin Ranskassa mielipidetiedustelujen julkistaminen on kielletty valtiollisten vaalien aluspäivinä, jottei vaalin tulokseen voitaisi enää tässä vaiheessa vaikuttaa gallupin myötä.

[48] Ks. *Halila* 1991 s. 62.

ei näin riitä sekään, että mielipiteidenvaihtoa on voitu käydä neuvoa-antavan äänestyksen tiimoilla. Järjestetäänpä toimivaltajako neuvoa-antavasta hallitusvaalista miten tahansa, perusteluksi omaksutulle ratkaisulle ei riitä pelkästään se, millaisia mahdollisuuksia asiasta keskustelemiseen syntyy, kun keskustelemiseen on aina oikeudelliset edellytykset.[49]

Arvioitaessa mielipidetiedustelujen merkitystä yhdistyksen itsensä päättämien neuvoa-antavien äänestyksien kannalta on tehtävä ero erilaisten yhdistysten välillä. Tiedotusvälineet voivat tilata mielipidemittauksia kansalaisten ja asianomaisen järjestön henkilöjäsenten käsityksistä puheenjohtajaehdokkaista. Näin on käytännössä menetelty vain suurten puolueiden ja työmarkkinain keskusjärjestöjen puheenjohtajavaalien alla. Muissa yhdistyksissä ei yleensä ole joko mahdollisuuksia tavoittaa yhdistyksen jäsenistöä mielipidetiedustelua varten, jos yhdistys ei itse myötävaikuta sellaisen suorittamiseen, tai ulkopuolisilla ei ole riittävää kiinnostusta kyselyn järjestämiseen. Siksi on vain joidenkin joskin sitäkin merkittävämpien järjestöjen osalta vaikutusta sillä, että kuka tahansa ulkopuolinenkin voi järjestää mielipidetiedustelun.

Mielipidetiedustelu tai vain osan jäsenistöstä kattava kysely on peitoltaan erilainen kuin neuvoa-antava äänestys. Edustava otanta voi antaa perusjäsenistön mielipiteistä paljon luotettavamman kuvan kuin neuvoa-antava jäsenäänestys, jossa osallistuminen on yleensä alhainen. Kummassakin tapauksessa luodataan mielialoja niiden henkilöiden piirissä, jotka eivät ole äänioikeutettuja yhdistyksen tai hallituksen kokouksessa. Poikkeuksena on vain se tilanne, jossa yhdistyksen hallitus valitaan henkilöjäsenyhdistyksessä yhdistyksen kokouksessa.

Neuvoa-antavan äänestyksen toimittamisesta aiheutuu yhdistykselle kustannuksia, ellei ulkopuolinen taho kuten keskusjärjestö tai mielipidetiedustelusta kiinnostunut tiedotusväline ota niistä vastatakseen. Jos hallitus päättää omin lupinensa järjestää neuvoa-antavan äänestyksen tai sitä suppeam-

[49] Ks. *Riitesuo* s. 252–254. Riitesuon teoksessa dokumentoitua yleisyhteisöoikeudellista periaatetta ajatellen on merkille pantavaa se, että Helsingin HO:n tuomiossa S 89/1398 on 13.11.1991 katsottu, etteivät yhdistyksen kokouksen päätökset ole pätemättömiä, vaikka keskustelu oli kokouksessa evätty kokonaan. Kysymyksessä olevassa Kartta-alan virkailijat KAV r.y:n jutussa HO katsoi, että menettely oli mm. tältä osin virheellinen. Ratkaisun perusteluissa ei kuitenkaan mainittu, miksei yleisesti hyväksytystä kokousmenettelystä poikkeaminen johtanut pätemättömyyteen. Syynä on saattanut olla se, että kokouksen selvään enemmistöön riittivät ns. sidotut valtakirjat eli valtakirjat, joissa oli mainittu, miten niillä on äänestettävä riidanalaisessa asiassa. Nämä valtakirjat edustivat myös yli puolta koko jäsenkunnasta. Silti jää kysymään, olisiko keskustelussa voitu esittää mielipiteitä, jotka olisivat saattaneet antaa aiheen pidättyä valtakirjojen käytöstä.

man jäsenkyselyn, se voi joutua yhdistykselle aiheutuneista kustannuksista vahingonkorvausvelvolliseksi, jos siltä evätään vastuuvapaus ja jos menettelyn tuottamuksellisuus voidaan perustaa esimerkiksi talousarvion ylittämiseen. Toimivaltajakoon tällä seikalla ei kuitenkaan ole vaikutusta. Siitä voidaan silti muistuttaa, että yhdistyksen toimisto ei voi luovuttaa mielipidetiedustelun kannalta tarpeellisia jäsenluettelotietoja ulkopuolisille ilman hallituksen päätöstä.[50]

Esitetyillä näkökohdilla on ensisijaisesti järjestöpoliittista merkitystä. Monissa tapauksissa ei ole suotavaa, että muu kuin hallitusvaalissa toimivaltainen toimielin päättää neuvoa-antavan äänestyksen toimittamisesta, jos asiasta ei ole määrätty säännöissä. Pätemättömyysvaikutuksia ei voisi sitä paitsi olla, vaikka toimenpidettä pidettäisiin toimivaltajaon vastaisena. Tehtyähän ei saa tekemättömäksi, ja vain olettamuksia saatettaisiin esittää siitä, mikä vaikutus neuvoa-antavalla äänestyksellä on ollut vaaliin.

Puolueissa on ollut esillä se, saatettaisiinko vaalia varten toimittaa sellainen neuvoa-antava äänestys, johon voisivat osallistua henkilöjäsenten ohella kannattajat. Puolueen tai sen valtuutettujen kokouksessa kannattajilla tai näiden edustajilla ei ole äänioikeutta, eivätkä kannattajat voi osallistua äänivaltaisten edustajien valitsemiseen. Neuvoa-antavaan äänestykseen kannattajilla voi sen sijaan olla mahdollisuus osallistua.

Kannattajien mukaanottamiseen liittyy materiaalisia oikeuskysymyksiä, jotka täytyy tässä sivuuttaa. Toimivaltajaon osalta on puolestaan viitattava edellä esitettyyn siitä, miten neuvoa-antava äänestys yleensä voidaan päättää järjestää.[51]

2.5.2. Kytkeminen muuhun vaaliin

YhdL 23.1 §:n 4 kohtaa saatetaan ajatella »kierrettäväksi» niin, että kytketään hallituksen jäsenyys, tavallisimmin tosin vain puheenjohtajan paikka, tehtävään, johon voidaan valita henkilö jäsen- tai liittoäänestyksessä. Estettä ei ole sille, että valtuutettujen puheenjohtaja valitaan sääntöjen mukaan jäsen- tai liittoäänestyksessä ja että näin tehtäväänsä valittu henkilö pyritään tämän jälkeen valitsemaan (myös) hallituksen puheenjohtajaksi. Kysymyksessä voi olla järjestön piirissä omaksuttu suositus tai vakiintunut järjestökulttuuri taikka kertaratkaisu. Automaatio ei kuitenkaan käy päinsä.[52] Sään-

[50] Ks. *Halila* 1988 A s. 146 ss. ja *Halila – Tarasti* s. 146–149 sekä edellä s. 363–364.

[51] Ks. *Halila* 1991 s. 63–65.

[52] Ks. *Halila* 1991 s. 76.

nöissäkään ei ole mahdollista määrätä siitä, että valtuutettujen puheenjohtaja olisi tehtävänsä puolesta itseoikeutettu hallituksen puheenjohtaja.

Edellä ei ole torjuttu sitä, että hallituksen puheenjohtajaksi valittu on asemansa perusteella valtuutettujen puheenjohtaja. Päinvastainen tilanne on kuitenkin sekä funktionaalisesti että oikeudellisesti erilainen, eikä se näytä siksi tulevan kysymykseen. Valtuutettujen puheenjohtaja on tosiasiallisestikin lähinnä vain kokouspuheenjohtaja, ja valtuutettujen määrä on korkeampi kuin hallituksen jäsenten, mikä vaikuttaa mahdollisuuteen valita itseoikeutettuja jäseniä. Hallituksen itseoikeutetun jäsenen statusta arvioitaessa on niin ikään otettava lukuun YhdL 23.1 §, kuten jäljempänä havaitaan. Vielä saatetaan muistuttaa siitä, että hallituksen puheenjohtaja voi olla käytännössä ns. toimiva puheenjohtaja, vaikkei päätoiminen olisikaan, ja että hallituksen puheenjohtajalla on korvausvastuu YhdL 39 §:ssä osoitetuin tavoin toisin kuin valtuutetuilla. Vaikka siis esimerkiksi jäsen- tai liittoäänestyksessä valittavan valtuutettujen puheenjohtajan määrääminen sääntöperusteisesti hallituksen puheenjohtajaksi voisi tuntua kansanvaltaiselta ja järjestöpoliittisesti hyväksyttävältä, oikeudellisia perusteita tällaiseen itseoikeutettuun asemaan ei ole riittävästi esitettävissä.

3. Hallitusta koskevat kiintiöinnit ja kelpoisuusvaatimukset

3.1. Kelpoisuusvaatimuksia

Yhdistyksen hallituksenkin jäsenien valitsemista varten voidaan määrätä säännöissä kelpoisuusvaatimuksia. Ne saattavat koskea niin vaalikelpoisuutta kuin hallituksen jäsenenä pysymisen edellytyksiäkin. Hallituksen tehtävä yhdistyksen asioita hoitavana orgaanina ei näet sinänsä vaikuta kelpoisuusehdoista määräämisen oikeudellisiin rajoihin. Tätäkään tilannetta silmällä pitäen niistä ei ole säännöksiä yhdistyslaissa. Niitä koskevat periaatteet ovat sen kaltaisia kuin ne, joista edellä on tehty selkoa valtuutettujen osalta. Samojen periaatteiden mukaan kuin yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty, hallitusta koskevat kelpoisuusvaatimukset eivät saa olla hyvän tavan vastaisia, eikä niillä saa olennaisesti rajoittaa jäsenten tai valtuutettujen valinnanmahdollisuuksia.[53]

---

[53] Ks. esim. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II 2 s. 6, *Kyläkallio* 1987 s. 312, *Koski – af Schultén* I s. 292, *Taxell* 1983 s. 56, *Olsson* JFT 1953 s. 80 ss., *Toiviainen* 1988 s. 86–87 ja 99 ja *Dahlgren – Moberg* s. 78.

Kelpoisuusvaatimuksista on tavallisimpia se, että hallitukseen kuuluvan on oltava yhdistyksen jäsen.[54] Sääntömääräyksiä voi olla myös siitä, voiko tai tuleeko hallitukseen kuuluvan olla liiton tai sen jäsenyhdistysten palveluksessa oleva henkilö. Näin voidaan merkittävästi vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Liitoissa käy päinsä sulkea hallituskelpoisten joukosta pois liiton omat ja jäsenyhdistysten palveluksessa olevat toimihenkilöt. Vastaavalla tavalla voidaan menetellä henkilöjäsenyhdistyksissä henkilökunnan suhteen. Järjestelylle ei ole estettä, kun tällä tavoin ei aseteta liitoissa jäsenyhdistyksiä keskenään eri asemaan. Liian rajoittava olisi sen sijaan sellainen määräys, jonka mukaan hallituskelpoisia olisivat vain järjestöjen toimivaan johtoon kuuluvat. Tämähän saattaisi johtaa siihen, että joistain jäsenjärjestöistä voisi tulla kysymykseen vain yksi henkilö.[55] Elinkeinoelämän järjestöissä on sen sijaan mahdollista määrätä, että hallitukseen kuuluvan on oltava johtavassa asemassa yrityksessään tai asianomaisen toimialan piirissä vaikuttava henkilö, koska tässä tapauksessa jää vielä riittävästi valinnanvaraa.[56]

> Järjestökulttuuri on osin säännöistä riippuvalla tavalla ja osin muista syistä keskusjärjestöjen hallitusten kokoonpanon määräytymisessä erilainen. SVUL:n hallitukseen kuuluu pääasiassa jäsenjärjestöjen luottamusmiespuheenjohtajia eikä liiton toimitalossa päivittäin työskenteleviä lajiliittojen toimitusjohtajia tai piirijohtajia, vaikkei säännöissä olekaan kelpoisuusvaatimuksia. Sen sijaan esimerkiksi Akavan hallituksessa ei enää ole muuten kuin satunnaisesti liittojen luottamushenkilöitä, vaan siinä on päätoimisia hallituksen puheenjohtajia ja muita palkattuun johtoon kuuluvia. Sääntöjen mukaan halli-

---

[54] Ks. vakiintuneesta tulkinnasta esim. *Merikoski – Kurkela* s. 94–95, *Naukkarinen* s. 30, OM 1976:11 s. 154 ja *Halila – Tarasti* s. 386. Kirjallisuudessa ei ole yleensä perusteltu omaksuttua kannanottoa. Merikosken ja Kurkelan teoksessa on kuitenkin mainittu, että on yhdistyksiä kuten jäsenyhdistyksistä koostuvia liittoja tai pelkästään alaikäisistä koostuvia yhdistyksiä, joiden jäseniä ei voida valita hallitukseen. Näin toki onkin, mutta se ei estäisi sellaista tulkintaa, jonka mukaan hallituksen jäsenen tulisi olla yhdistyksen jäsen niissä yhdistyksissä, joissa on jäseninä laissa asetetut kelpoisuusvaatimukset täyttäviä (yksityisiä) henkilöitä. Meillä omaksuttua kantaa voidaan kuitenkin perustella paitsi sen vakiintuneisuudella järjestöelämässä myös yhdistyslain tulkintaperiaatteilla. Sellaisia hallituksen jäsenen yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ei näet ole, joita ei olisi osoitettu laissa ja jotka eivät olisi muuten vakiintuneita.

[55] Ks. *Halila – Tarasti* s. 386–387.

[56] Ks. *Halila – Tarasti* s. 386 ja käytännön tilanteiden osalta *Halila* DL 1991 s. 313. Yhdistysrekisteritoimistossa ei tekstissä mainittujen sääntömääräysten hyväksytyksi tuleminen ole tuottanut vaikeuksia. Ks. esim. LAL:n sääntöjä sekä aikaisemman että nykyisen yhdistyslain ajalta. Ks. kyseisistä sääntömääräyksistä myös *Woxholth* s. 266 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 317.

tuksen jäsenen on oltava jäsenjärjestön jäsen tai sen palveluksessa oleva toimihenkilö. Hallitusten toimintatapa ja kiinnittyminen jäsenjärjestöjen aktiviteetteihin ei voi olla riippumaton siitä, ovatko hallituksen jäsenet liittokokonaisuuden piirissä vaikuttavia toimihenkilöitä vai kenties ulkopaikkakunnalla asuvia luottamushenkilöitä.

Hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimusten ei tarvitse koskea jokaista hallitukseen kuuluvaa. Niinpä säännöissä voidaan määrätä esimerkiksi siitä, että kymmenjäseniseen hallitukseen on kuuluttava vähintään kaksi ruotsinkielistä tai kolme pääkaupunkiseudun ulkopuolista henkilöä. Tällaiset määräykset eivät ole jäljempänä tarkasteltavia jäsenyhdistyksille varattuja kiintiöitä. Niissä ei ole ilman muuta kysymys kiinnittymisestä yhdistyksen jäseniin (jäsenyhdistyksiin) vaan hallituksen jäsenten henkilökohtaisista kvalifikaatioista. Tällaiset sääntömääräykset eivät siksi liioin sisällä kellekään jäsenelle YhdL 27.4 §:ssä tarkoitettua toimielimen kokoonpanoa koskevaa erityistä etua. Rajanveto kelpoisuusvaatimusten ja kiintiöinnin välillä on kuitenkin käytännössä häilyvä ja voi riippua sovellettavaksi tulevista tilanteista.[57]

Hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimukset määräytyvät Suomessa hieman toisella tavalla kuin esimerkiksi Skandinavian maissa. Niissä hallituksen jäsenen on oltava yhdistyksen jäsen, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Tähän ovat perustana kansalliset syyt; Ruotsissa on (tähänkin) saatu esikuva taloudellisia yhdistyksiä koskevasta laista.[58] Saksassa on puolestaan omaksuttu BGB:n 27 §:n perusteella sama sääntö kuin Suomessa: hallituksen jäsenille ei ole asetettu muita yleisiä kelpoisuusvaatimuksia kuin ne, jotka on mainittu laissa.[59] Esimerkki osoittaa, miten tässäkin asiassa ulkomaisessa vertailussa on syytä varovaisuuteen ja miten erilaisuudelle voi olla luonteva pohja mm. lainsäädännössä tai sen puuttuessa muissa esikuvissa.

Hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksien arvioinnissa jouduttaan samanlaiseen sääntötulkintaan kuin yhdistysoikeudessa yleensä-

[57] Ks. YhdL 27.3 §:ssä tarkoitetun toimielimen kokoonpanoa koskevan sääntömääräyksen tunnusmerkeistä KM 1984:1 s. 246–247, HE 1988:64 s. 47, *Halila – Tarasti* s. 310 ja *Halila* LM 1989 s. 1158. Lain esitöissä ei ole seikkaperäisesti eritelty kyseistä käsitettä. Sillä voidaan kuitenkin ymmärtää tarkoitetun tietyille jäsenille määrättyjä kiintiöitä. Yhdistysrekisteritoimistossakaan ei ole pidetty esimerkiksi kielitaitovaatimusta YhdL 27.3 §:ssä tarkoitettuna erityisenä etuna.

[58] Ks. *Hemström* 1988 s. 68, *Hasselbalch* s. 150 ja *Woxholth* s. 265. Vrt. Ruotsin vuoden 1951 taloudellisista yhdistyksistä annetun lain 22.2 §:ää ja sen johdosta *Hagbergh – Nisell* s. 76. Siitä ilmenee, että kyseinen periaate on ollut Ruotsissa voimassa vanhastaan. Vrt. Suomen osuuskuntaoikeuteen *Olsson* s. 95–96.

[59] Ks. esim. *Stöber* s. 97–98, *Soergell – Siebert* s. 216.

kin. Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole paneuduttu sääntötulkintaan tämän nimenomaisen asiakohdan tiimoilla. Siksi on yhä huomionarvoista se tapa, jolla Olsson on vuonna 1953 lähestynyt teemaa osakeyhtiön hallituksen jäsenten yhtiöjärjestykseen perustuvien kelpoisuusvaatimusten tulkinnassa. Skandinaavisesta realismista vaikutteita saaneena tutkijana hän on pannut painoa tulkinta-argumentaatiossa yhtiöjärjestyksen sanamuodolle ja reaalisille argumenteille eikä niinkään yhtiöjärjestyksen funktiolle, josta on vaikea saada selkoa. Edelleen hän on puoltanut väljää tulkintaa.[60] Todettakoon, ettei yhdistyksen hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimusten tulkinnasta ole ennakkoluonteisia tuomioistuinratkaisuja.

Joissain tapauksissa voi väljä tulkinta puoltaa paikkaansa. Niinpä Akavan säännöissä mainittu ilmaisu *jäsenjärjestön jäsen* saatetaan ulottaa tarkoittamaan jäsenjärjestöihin vain välillisesti kuuluvia henkilöitä. Toiselta puolen sanamuodosta ei käy poikkeaminen, vaikka muunsisältöisestä funktiosta saatettaisiin olla vakuuttuneita. Sillä vaatimuksella, että hallituksen jäsenen on oltava jäsenjärjestön jäsen tai sen palveluksessa oleva toimihenkilö, on kenties ajateltu sitä, että joko eroamisen tai erottamisen kautta jäsenyyden tai toimihenkilöaseman menettänyt henkilö ei voi olla hallituksen jäsenenä. Jos kuitenkin esimerkiksi Lääkäriliiton palveluksessa oleva lakimies menettäisi paikkansa, hän saattaisi yhä olla Lakimiesliiton jäsenjärjestön jäsen ja voisi tämän perusteella pysyä Akavan hallituksen jäsenenä.[61]

3.2. Kiintiöintipyrkimyksiä

3.2.1. Lähtökohtia ja vertailuja

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä siitä, voidaanko yhdistyksen säännöissä määrätä hallitusta koskevista kiintiöistä. Kuten edellä on rinnastuksena todettu, tilanne on toinen kuin valtuutettujen paikkojen kiintiöinnissä. Siitähän on säädetty YhdL 18.2 §:ssä. Valtuutettujen kiintiöintiä koskeva lainoppi perustuu näin tukevasti legaalinormeihin ja niiden tulkintaan. Valtuutettujen kiintiöintiä sääntelevän YhdL 18.2 §:n ja hallituksen valintaa koskevien YhdL 8 §:n 5 kohdan sekä 23.1 §:n 4 kohdan vertailu johtaa helposti vastakohtaispäätelmään: hallituskiintiöinti ei ole mahdollinen, kun sitä ei ole sallittu laissa toisin kuin valtuutettujen kiintiöintiä. Tällainen päätelmä ei ole kuitenkaan riittävän analyyttinen. Sille ei saa suoraan tukea lain systematiikasta eikä esitöistäkään. Yhdistyslakikomitean pöytäkirjat ja komitealle laa-

[60] Ks. *Olsson* JFT 1953 s. 81–82.

[61] Kyseisiä sääntömääräyksiä ei ole käsitelty Suomen oikeuskirjallisuudessa. Ks. niistä Norjan oikeudessa *Woxholth* s. 274–275.

ditut muistiot eivät liity niin suoraan lain sanamuotoihin eivätkä edes virallisasiakirjoihin, että niille voitaisiin antaa merkitystä laintulkinnassa. Nämäkin asiakirjat jättävät sitä paitsi kysymyksen avoimeksi: ongelma on tiedostettu, mutta sitä ei ole ratkaistu selkeästi. Kiintiöitä ei ole haluttu sallia mutta ei kieltääkään.[62]

Yhdistyksen hallituksen paikkojen kiintiöinnissä on lainsäännösten oltava esitetyistä syistä doktriininmuodostuksen lähtökohtana. Kun asiaa varsinaisesti koskevia säännöksiä ei ole, valintavaltaa käyttävillä yhdistyksen jäsenillä tai valtuutetuilla tulisi olla oikeus valita »vapaasti» hallituksen jäsenet. Tällainen valintavalta on voitu tukea tässä tutkimuksessa hahmoteltuun autonomiadoktriiniin. Yhdistysten itsemääräämisoikeus on kuitenkin yleisperiaatteena sillä tavoin joustava, että sen nimissä on voitu puoltaa myös päinvastaista ratkaisua eli yhdistysten oikeutta määrätä säännöissään kiintiöistä, joita ei ole laissa nimenomaisesti torjuttu.[63]

Kysymys hallituspaikkojen kiintiöinnistä liittyy oikeudelliseen kielenkäyttöön. Esitetyt seikat näyttäytyvät osaksi näennäisongelmina, kun todetaan, että hallituksessa kiintiöinti toteutetaan kirjoittamalla sääntöihin kelpoisuusehtoja. Kuten edellä valtuutettujen kelpoisuusvaatimusten ja kiintiöinnin osalta on mainittu, kiintiöinnistä sanan varsinaisessa merkityksessä on kysymys vain, jos kiintiöintietua käyttävät voivat sitovasti määrätä, kuka henkilö kiin-

---

[62] Hallituskiintiöintiä käsiteltiin komitealle valmistellussa muistiossa »Yhdistyksen hallituksesta I» (11.12.1980/Ritva Kapanen), jonka sivuilla 6–8 on tehty selkoa kirjallisuudessa, lähinnä Merikosken ja Kurkelan teoksessa esitetyistä käsityksistä sekä yhdistysrekisteritoimiston käytännöstä. Muistioon ei sisältynyt ehdotusta asiasta otettaviksi säännöksiksi. Sellaisia ei liioin ollut 18.8.1982 päivätyssä, järjestyksessä ensimmäisessä lakiluonnoksessa, jonka 28 § koski yhdistyksen hallitusta. Ei myöskään myöhemmin valmistuneissa lakiehdotuksissa eikä niiden perusteluissa ole käsitelty hallituskiintiöitä. Ks. komitean 16.6.1983 pidetyn kokouksen pöytäkirjaa ja liitteitä yhdistyksen hallitusta koskevien ehdotusten osalta.

[63] Naukkarinen on tuonut julki yhdistysrekisteritoimistossa ainakin aika ajoin vallinneen näkemyksen mainitsemalla, ettei liiton säännöissä voi olla määräystä, jonka mukaan hallitukseen valitaan yksi jäsen kunkin jäsenyhdistyksen asettamista ehdokkaista. Mikäli kukin jäsenyhdistys asettaisi silloin vain yhden ehdokkaan, ei yhdistyksen kokous voisi enää suorittaa valintaa, vaan kokous olisi Naukkarisen mukaan pakotettu hyväksymään asetetut ehdokkaat. Ks. *Naukkarinen* s. 30. Merikosken ja Kurkelan teoksessa on puolestaan kyseinen järjestely hyväksytty enemmittä perusteluitta. Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 46. Naukkarisen tekstistä ei ilmene suoraan, kohdistuuko hänen kritiikkinsä vain ehdokasasetteluun vai eikö sellaisiakaan sääntöjä olisi voitu hänen mielestään hyväksyä, joiden mukaan jokaisesta jäsenyhdistyksestä olisi valittava vähintään yksi jäsen. Tällaista pidettiin hyväksyttävänä (de lege lata) julkaisussa Aineistoa yhdistyslainsäädännöstä. Ks. OM 1976:11 s. 154.

tiöstä valitaan. Jos taas säännöissä on kenties voimakkaastikin rajattu kysymykseen tulevaa henkilöpiiriä esimerkiksi liiton jäsenyhdistysten piiristä valittavien hallituksen jäsenten osalta, kysymyksessä voidaan sanoa olevan kelpoisuusvaatimus. Oikeudellista eroa ei sinänsä ole sillä, onko kelpoisuusvaatimusten tosiasiallisena syynä hallituksen jäsenten asiantuntemusvaatimus vai yhdistyksen jäsenten edustetuksi tuleminen. Kun järjestöelämässä kuitenkin puhutaan hallitusmandaateista ja -kiintiöistä, osaa kelpoisuusvaatimuskysymyksistä voidaan tarkastella kiintiöintipyrkimysten näkökulmasta.

Jos yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntö hyväksyttäisiin lainopissa vaikutuksiltaan normatiiviseksi, hyvinkin pitkälle meneviä kiintiöintipyrkimyksiä tulisi pitää hyväksyttävinä. Kiintiöinnin tueksi saatetaan vedota myös ulkomaan oikeuteen, mutta siihen liittyy tässäkin tapauksessa ongelmia.

Saksan yhdistysoikeudessa on BGB:n 27 ja 40 §:ää tulkittu ja sovellettu niin, että hallituspaikkojen kiintiöinti on sallittu. Tähän on voinut vaikuttaa toimivaltajakoa hallitusvaalissa koskevan sääntelyn (täydellinen) tahdonvaltaisuus. Kun hallituksen itsetäydentävyyskin on hyväksytty, ei ole outoa, että kiintiöintiäkin pidetään mahdollisena. Hallituspaikkaa koskevat kiintiöt on luokiteltu jäsenelle vakuutetuksi erityiseksi eduksi, BGB 35 §:ssä tarkoitetuksi Sonderrechtiksi. Tämä on looginen jatko sille, että hallituspaikkojen kiintiöintiä pidetään mahdollisena. Erikoista mutta Saksan yhdistysoikeudelle tyypillistä on puolestaan se, että sääntöihin perustuva(kin) kiintiöinti saattaa tulla evätyksi tärkeästä syystä (aus wichtigem Grund).[64]

Suomen oikeuden kannalta voidaan panna merkille se, että Saksan säädännäisessä oikeudessa ei ole YhdL 18.2 §:n kaltaista valtuutettujen paikkojen kiintiöintiä. Hallituspaikkojen kiintiöinnin epäämistä ei voitaisi Saksassa perustaa sellaiseen vastakohtaispäätelmään valtuutettujen paikkojen kiintiöintiin verrattuna kuin kenties meillä. Silläkin on jäljempänä havaittava vaikutus, ettei Saksassa tarvitse määrätä rekisteröityjen yhdistysten säännöissä hallituksen jäsenten ylärajaa toisin kuin Suomessa.[65]

Yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä ei ole ollut tarvetta sellaiselle hallituspaikkojen kiintiöinnille, kuin yhdistyksien säännöissä on meillä ollut käytössä. Hallituspaikkoja on voitu sopia jaettavaksi osakassopimuksissa eri etutahoille, ja mahdollisuus antaa hallitusvaali osaksi ulkopuolisille on myös vaikuttanut asiaan. Osakkeenomistus ei sitä paitsi ole ollut sillä tavoin stabiilia kuin jäsenyyspohja on yhdistyksissä, erityisesti liitoissa. Osakeyhtiötutkijoista on

[64] Ks. esim. *Erman* s. 42.

[65] Ks. esim. *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 71 ja *Sauter – Schweyer* s. 81–155.

mm. Toiviainen katsonut, ettei osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan voida jakaa hallituspaikkoja alueellisesti, etutahojen kesken tai muulla vastaavalla tavalla.[66] Yhdistysoikeuden kannalta ei tästä ole mahdollista tehdä kovin paljon päätelmiä, koska reunaehdot ovat erilaiset. Kiintiöiden sallittavuuden puolesta vertailu yhtiöoikeuteen ei kuitenkaan puhu. Säätiöissä voidaan hallituspaikat kiintiöidä miten tahansa, kun ulkopuoliset tahot voidaan määrätä säännöissä hallituksen jäsenten valitsijoiksi. Säätiöoikeudesta ei hallitusvalinnan erilaisen funktion vuoksi saada kiinnekohtia yhdistyksen hallituksen jäsenpaikkojen kiintiöintiä varten.[67]

3.2.2. Suositusluonteinen kiintiöinti

Suomen yhdistysoikeudessa voidaan suhtautua hyväksyvästi suositusluonteisiin hallituskiintiöinteihin. Olennaista toimivaltajaon kannalta on se, kuinka velvoittaviksi sääntömääräykset näissä tapauksissa kirjoitetaan ja millaisia mahdollisia pätemättömyysvaikutuksia saattaa seurata niiden sivuuttamisesta. Säännöissä voidaan määrätä esimerkiksi siitä, että hallitusta valittaessa on pyrittävä ottamaan huomioon jäsenistön alueellinen jakautuma tai liiton jäsenjärjestöjen jäsenmäärät tai joitain muita vastaavia seikkoja. Tällaisia määräyksiä onkin vakiintuneesti hyväksytty yhdistysrekisteritoimistossa mm. elinkeinoelämän järjestöjen sääntöihin. Joissain tapauksissa pidettiin ainakin 1980-luvulla rekisteritoimistossa toivottavana, ettei säännöissä olisikaan pidemmälle meneviä mandaatteja.

Yhdistyksen sääntöihin ei yleisesti ottaen ole haluttu hyväksyä sellaisia suositusluonteisiakaan määräyksiä, joita noudattamalla hallituspaikat jakautuisivat matemaattisen tarkasti. Edes suosituksena ei ilmeisesti voitaisikaan hyväksyä sellaisia määräyksiä, joita ei kyettäisi noudattaa olojen radikaalisti muututtua kuten jäsenpohjan vaihduttua. Suosituksenkin on oltava sellainen, että sitä voidaan noudattaa. Yhdistyksissä toisin kuin yhtiöissä ei »sisäisen lain» muuttaminen ole aina aivan yksinkertaista. Siksi ei saateta läh-

---

[66] Ks. *Toiviainen* 1988 s. 99. Ks. myös HE 1977:27 s. 50 ja *Koski – af Schultén* I s. 292–293, joissa tuodaan esiin se, että eri osakasryhmien intressejä voidaan turvata suhteellisella vaalitavalla. Todettakoon, ettei osuuskunnissakaan ole kaivattu hallituskiintiöitä, kun eri intressiryhmien edustus voidaan turvata ulkopuolisen tahon valintaoikeuden myötä. Ks. *Hakulinen – Rapola* s. 225. Huttunen ei ole maininnut, että tällaiseen olisi tarvetta keskusosuuskunnissakaan. Ks. *Huttunen* LM 1965 s. 750–751. Vrt. myös *Halila – Tarasti* s. 384, jossa on tarkasteltu yhdistysten jäsenten sopimuksia hallituspaikkojen kiintiöistä.

[67] Ks. *Aro* 1971 s. 191–198.

teä vain siitä, että muutettakoon sääntöjä, kun siihen on tullut tarvetta. Kun kysymys on tässä tosin pelkästään velvoittamattomasta suosituksesta, merkitystä ei kuitenkaan tunnu sinänsä olevan sillä, millaista väljyyttä on kiintiöinnissä.

Suositusluonteisenkin kiintiöinnin noudattaminen hallitusvaalissa voi olla tuomioistuinasia. Yhdistyksen päätös on tässäkin tapauksessa (moitteenvaraisesti) pätemätön, jos sääntöjä ei ole noudatettu. Joka väittää kanteessaan, ettei suositusta ole noudatettu, joutuu osoittamaan normaalin siviiliprosessin todistustaakkasääntöjen mukaisesti vaatimuksensa toteen. Tämä ei ole aivan helppoa, jos säännöissä puhutaan ainoastaan sellaisista seikoista, jotka on pyrittävä ottamaan huomioon hallitusvaalissa. Vielä vaikeampaa tämä voi tuntua olevan, jos säännöt on kirjoitettu muotoon »mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ottamaan huomioon», niin kuin toisinaan tehdään.[68]

Turun HO:ssa 7.3.1980 ratkaistussa (1978 V 84) jutussa jouduttiin ottamaan kantaa johtokunnan kokoonpanon määräytymiseen. Kysymyksessä olevan yhdistyksen, Porin riistanhoitoyhdistyksen sääntöjen mukaan johtokunnan tuli edustaa kokoonpanoltaan, mikäli mahdollista, riistanhoitoyhdistyksen toimialueen eri osia ja siellä toimivia riistanhoitoyhdistyksiä. Johtokunta oli muotoutunut sellaiseksi, että sen seitsemän jäsentä edustivat neljää (jäsen)yhdistystä. Hovioikeusratkaisussa todettiin, että sääntöjen määräys ei ole ehdoton ja että ei ole väitetty, etteivät valitut hallituksen jäsenet edustaisi eri osia ja yhdistyksiä. Viisi yhdistystä oli jäänyt vaille hallituspaikkoja, kun taas yhdestä oli kolme, yhdestä kaksi sekä kahdesta yksi jäsen. Johtokunnan vaalia koskevaa päätöstä ei katsottu laittomaksi (sääntöjenvastaiseksi). Ratkaisu on yhdenmukainen edellä esitetyn kanssa ja vaikuttaa näin perustellulta. Säännöissä ei ollut määrätty, että mikään yhdistys ei voi saada yhtä useampaa hallituspaikkaa, jos jokin yhdistys olisi jäämässä hallitusedustusta paitsi.

Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, että EVaaliL 8.2 §:n mukaan eduskuntavaalien vaalilautakuntaan on valittava jäsenet kunnassa asuvista vaalikelpoisista henkilöistä siten, että he mahdollisuuksien mukaan edustavat vaalipiirissä edellisissä vaaleissa esiintyneitä puolueita. Lainkohtaa on sovellettu niin, että samasta puolueesta voi olla vain yksi jäsen, jollei paikkoja ole jäänyt avoimeksi, kun vaaleissa esiintyneet puolueet eivät ole kyenneet esittämään tarvittavia ehdokkaita.[69] Tähän on ollut syynä lainkohdan funktio – luotta-

---

[68] Ks. *Stöber* s. 98, joka pitää kannatettavina suositusluonteisia kelpoisuusvaatimuksia niiden sääntötasoisen joustavuuden vuoksi.

[69] Ks. *Tarasti – Taponen* s. 195.

muksen syntyminen lautakuntaa kohtaan. Yksityisoikeudellisissa yhdistyksissä ei ole suositusluonteisissa kiintiöinneissä tällaista tavoitetta. Vaalissa on ensi sijalla kansanvaltaisuusperiaate, ja suositusta ei tulkita ankarasti, kun sääntökohtaa ei ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Yhdistyksen sisäinen käytäntökin voi kuitenkin vaikuttaa siihen, miten suositusluonteista kiintiöintiä tulkitaan tuomioistuimessa.

> Esimerkkinä nykyisen lain aikana rekisteriin merkityistä suositusluonteisista kiintiöintiä koskevista sääntömääräyksistä voidaan mainita vuodelta 1991 olevat Rakennusteollisuuden Keskusliiton säännöt. Niiden mukaan valittaessa talonrakennusalan jäsenyrityksiä edustavia hallituksen jäseniä on otettava huomioon jäsenyritysten maksamien ja jäsenyhdistysten alueelta maksettujen jäsenmaksujen määrä. Toimitetaanpa vaali miten tahansa, hallitusvaalia on vaikea saada kumoon, kun säännöissä ei ole sanottu, miten jäsenmaksujen määrä on otettava huomioon. Tarkoituksena on luultavasti ollut markka ja ääni -periaatteen omaksuminen hallituskvooteissa.[70]

3.2.3. Varsinaisen kiintiöinnin oikeudelliset rajat

Kiintiöstä hallitusvaalissa on sanan varsinaisessa merkityksessä kysymys silloin, kun säännöissä on määrätty sitovasti hallituskiintiöistä. Sääntömääräykset voivat käytännössä olla monenlaisia. Ensiksikin on mahdollista määrätä siitä, että liitossa on jokaisella jäsenyhdistyksellä yksi (ja vain yksi) hallituspaikka. Toiseksi voidaan määrätä asteikosta, jonka perusteella jäsenet saavat hallituspaikkoja – soveltamisasetelman mukaan ei yhtään, yhden tai useamman. Kolmanneksi saatetaan määrätä siitä, että yhdellä tai useammalla jäsenyhdistyksellä on joko yhteinen hallituspaikka tai kullakin erikseen oma hallituspaikka. Tässä tapauksessa muut – yleensä useimmat – hallituspaikat ovat kiintiöinnin ulkopuolella. Neljänneksi voidaan määrätä siitä, että hallitus jakaa jäsenkunnan piireihin, joista kustakin tulee sääntöjen mukaan joko yksi tai vaihtoehtoisesti ainakin yksi hallituksen jäsen. Näiden neljän rekisteröityjen yhdistysten säännöissä olleiden vaihtoehtojen lisäksi on variaatioita ja niistä rakentuvia kombinaatioita.

Vaikka kiintiöinti olisi muuten sallittu, kaikilla äänioikeutetuilla henkilöillä on yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa oikeus osallistua kiintiöidyn paikan täyttämiseen. Järjestely, josta puhutaan valtuutettujen valinnassa YhdL 18.2 §:n toisessa virkkeessä, ei ole hallitusvaalissa mahdollinen. Jäsenten keskeisestä oikeudesta osallistua kaikkien hallituspaikkojen täyttä-

---

[70] Ks. *Halila* DL 1991 s. 312–313.

miseen voidaan poiketa vain laissa, niin kuin yleensä tämäntyyppisissä asioissa. Vastakohtaispäätelmä YhdL 18.2 §:n osalta on siksi paikallaan.[71]

Tätä tutkimusta tehtäessä ei ole osunut silmiin sellaisia rekisteröityjen yhdistysten sääntöjä, joissa olisi kyseinen aikaisemman ja nykyisen lain vastainen suoria mandaatteja sisältävä kiintiöinti. Aikaisemmankaan lain aikana ei ollut merkitty rekisteriin suoria hallituksen mandaatteja sisältäviä sääntöjä. Ne kiintiöt, jotka yleensä voivat olla mahdollisia, ovat funktionaalisesti kelpoisuusvaatimuksia. Käytännössä ne koskevat niin jäsenyhdistyksiä tai muita jäseniä kuin yksityisiä henkilöitä siten, että kysymys voi olla yhdistyksen jäsenelle vakuutetusta erityisestä edusta, toisin kuin kvalifikaatiovaatimuksena pidettävien kelpoisuusvaatimusten osalta on asian laita.

> Kysymys siitä, voidaanko hallituksen jäsenen paikkoja varten määrätä säännöissä kiintiöistä, voisi pitkälti ratketa sen mukaan, mitä YhdL 27.4 §:ssä tarkoitetaan toimielimen kokoonpanoa koskevalla jäsenelle vakuutetulla erityisellä edulla. Lain esitöissä yhdistyslakikomitean mietinnössä tai hallituksen esityksessä ei ole määritelty kysymykseen tulevaa toimielintä. Yhdistyslakikommentaarissa on esimerkkinä mainittu valtuutetun paikka mutta ei puhuttu mitään hallituspaikasta tässä yhteydessä.[72] Jos lain esitöissä olisi mainittu, ettei hallitusvaalia varten voida määrätä säännöissä kiintiöistä, olisi kiintiöinnin mahdollisuus paljolti poissuljettu. Näin ei ole kuitenkaan tehty. Tämä antaa aiheen siihen varovaiseen päätelmään, että ainakin jonkinlaisista kiintiöistä voidaan määrätä säännöissä ja että ne saattavat myös täyttää toimielimen kokoonpanoa koskevan jäsenelle vakuutetun erityisen edun tunnusmerkistön.

Hallituksen jäsenyyttä koskeva kiintiöinti on perustunut Suomessa pitkälti siihen, mikä on edellä tämän tutkimuksen 4. luvussa luonnehdittu tehokkaasti voimassa olevaksi oikeudeksi: edellä tarkasteltuja järjestelyjä on runsaasti rekisteröityjen yhdistysten säännöissä. Niitä on vahvistettu sekä aikaisemman että nykyisen lain aikana. Kummassakaan tapauksessa ei ole saatu ratkaisutoimintaan osviittaa nimenomaisista lain säännöksistä tai lain esitöistä. Edes hovioikeustasoisiin oikeustapauksiin ei ole liioin voitu viitata. Erityistä etua koskevia ratkaisuja on vain yhdistyksen ja valtuutettujen kokouksen kiintiöinnistä.[73]

---

[71] Ks. *Halila – Tarasti* s. 386. YhdL 28 §:n mukaan kaikilla äänioikeutetuilla on vaalissa ehdotuksenteko-oikeus. Jos hallituksessa on sääntöjen mukaan oltava edustus tietystä jäsenjärjestöstä, voivat muutkin kuin asianomaista järjestöä kokouksessa edustavat tehdä ehdotuksia asiassa. Ehdokkaiden on kuitenkin oltava vaalikelpoisia eli heidän on suostuttava tehtävään ja täytettävä sääntöjen vaatimukset. In dubio voitaneen lähteä siitä, että asianomaisen yhdistyksen hallituksen jäsen »edustaa yhdistystä», ehdottaapa häntä kuka tahansa.

[72] Ks. *Halila – Tarasti* s. 312.

[73] Ks. KHO 1986 I 2 ja sen johdosta *Halila* LM 1987 s. 244–245.

Ainakin nykyisen lain tulkinnan kannalta saatetaan esittää, ettei hallituskiintiöitä ole sinänsä kielletty. Pelkästään sääntöjen loogisuutta ja soveltamiskelpoisuutta koskevat vaatimukset eivät kuitenkaan voi antaa mahdollisuutta mihin tahansa kiintiöintiin. Voimassa olevan oikeuden sisältöä ja sääntöjen pätevyyttä tutkittaessa ei – toisin kuin rekisteritoimistossa – saateta kuitenkaan tyytyä tähän sallittu/kielletty -argumentointiin.

> Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisutoiminta ei ole ollut hallituskiintiöinnissä yhtenäinen. Havaintojen mukaan on 1950-luvulla hyväksytty voimakkaampia kiintiöintejä kuin myöhempinä vuosikymmeninä eli sellaisia, joiden mukaan jäsenyhdistykset saisivat »oman» edustajansa hallitukseen.[74] 1980-luvulta alkaen rekisteritoimisto on yhdistyksiä opastaessaan pyrkinyt siihen, että kiintiöinnit olisivat suosituksen tyyppisiä. Puhtaita kiintiöintejäkin on silti hyväksytty. Ne ovat säilyneet niissä yhdistyksissä, joissa niitä on ollut entuudestaan ja joissa niistä ei ole haluttu luopua. Tällaisissa tapauksissa rekisteritoimisto ei ole ilman muuta lähtenyt siitä, että jos vanhaa kiintiöintiä muutetaan, vanhaa pohjaa ei voida säilyttää ollenkaan.[75]

Kiintiöinnin sallittavuutta saatetaan aluksi lähestyä juridis-tekniseltä kannalta. Monilla liitoilla on ollut tarvetta määrätä säännöissään, että jokaisella jäsenyhdistyksellä on (ainakin) yksi hallituspaikka. Tätä tavoitetta ei ole kuitenkaan aivan helppo sopeuttaa YhdL 8 §:n 5 kohdan kanssa. Sen mukaanhan yhdistyksen säännöissä on määrättävä hallituksen jäsenten lukumäärä tai vähimmäis- ja enimmäismäärä. Kun yhdistyksen jäsenmäärä saattaa vaihdella, voi käydä niin, että kaikille jäsenyhdistyksille ei riitä hallituspaikkaa. Sellainen järjestely ei oikeudellisessakaan katsannossa vastaa tarkoitustaan, että hallituksen jäsenmäärää koskevaa sääntökohtaa olisi ensin muutettava, ennen kuin yhdistykseen voitaisiin ottaa uusia jäseniä (joille siis kuuluisi vanhojen sääntöjen mukaan automaattisesti hallituspaikka).[76]

---

[74] Esimerkkinä voidaan mainita LAL:n säännöt vuodelta 1957 olevassa muodossaan. Tällaisia sääntöjä on saatettu tulkita niin, että hallituskvootit olisivat samanlaisia, kuin kiintiöidyt valtuutettujen paikat voivat olla YhdL 18.2 §:n perusteella. Vrt. KHO 1949 II 217: »Yhdistystä ei merkitty yhdistysrekisteriin, koska hallitusta ei sääntöjen mukaan valittaisi, vaan jäsenet nimeäisivät vuosikokouksessa kukin määrätyn määrän jäseniä.» Yhdistysrekisteritoimistossa ei tiettävästi olekaan hyväksytty sääntöjä, joiden mukaan hallituksen valinta ei tapahtuisi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Kysymys on vain siitä, millaista valintavaltaa kokouksessa voidaan käyttää.

[75] Apulaistoimistopäällikkö *Kari-Pekka Helmisen* ilmoituksen mukaan yhdistysrekisteritoimistossa on 1990-luvulla hyväksytty sääntöjä, joiden mukaan jokaisesta jäsenyhdistyksestä on valittava liiton hallitukseen yksi jäsen.

[76] Kuten edellisestä alaviitteestä ilmenee, yhdistysrekisteritoimiston ratkaisutoiminnassa ei nykyisinkään ole kiinnitetty huomiota olojen muuttumisen vaikutukseen kyseisten sääntömääräysten soveltamisen kannalta.

Tilanne on vielä ongelmallisempi jäsenyhdistysten eroamista tai erotetuksi tulemista ajatellen. Jos jäseniä jää jäljelle vähemmän kuin hallituspaikkoja, hallitusta ei voida valita noudattamalla sellaisia sääntöjä, joiden mukaan hallitukseen kuuluu jokaisesta jäsenyhdistyksestä yksi jäsen. Olojen muututtua ei aina voida noudattaa sellaisiakaan sääntöjä, joiden perusteella jäsenyhdistykset saavat hallituspaikkoja jonkin säännöissä määrätyn asteikon mukaisesti. Kun säännöissä on määrättävä hallituksen jäsenmäärä ainakin vähimmäis- ja enimmäismäärä mainiten, tällaisia sääntöjä voidaan noudattaa vain verrattain vakiintuneissa oloissa. Jos jäsenyhdistysten hallituskvootit määräytyvät näiden jäsenmäärien perusteella, jäsenmäärät eivät ehkä saa muuttua kovin paljon, jotta pysyttäisiin sääntömääräisessä haarukassa. Vertailun vuoksi voidaan mainita, ettei valtuutettujen määrää tarvitse mainita säännöissä edes enimmäis- tai vähimmäismäärinä. YhdL 18.1 §:n mukaan riittää, kun mainitaan määräytymisperuste. Se on yleensä voimassa myös muuttuneissa oloissa.[77]

Sitovien hallituskiintiöiden sallittavuutta arvioitaessa on otettava kantaa siihen, onko sääntöjä voitava noudattaa myös muuttuneissa oloissa. Viime kädessä asiaa on tarkasteltava yleisenä kysymyksenä. Missä tahansa tilanteessa ei ole pidetty kiinni siitä, että sääntöjä olisi oltava mahdollisuus soveltaa milloin tahansa. Niinpä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen kokouskutsu voidaan sääntöjen mukaan julkaista missä tahansa nimeltä mainitussa sanomalehdessä, vaikka mikä tahansa lehti voi lopettaa toimintansa.[78] Niin ikään hyväksytään doktriinissa kyseisiä kokouksia koskeva quorum-ehto, vaikka yhdistysten jäsenmäärä voi laskea asetetun vähimmäismäärän alle.[79] Missä tahansa yhdistyksessä on niin ikään hyväksytty sääntömääräys, jonka mukaan hallituksen jäsenen on oltava yhdistyksen jäsen. Jäsenmäärä voi kuitenkin laskea niin alas, ettei vaatimukset täyttäviä henkilöitä ole niin paljon, kuin hallituksessa on sääntöjen mukaan oltava jäseniä. Esimerkit osoittavat, ettei vaatimusta ole sovellettu ainakaan ad absurdum.

Edellä tarkastelluissa tapauksissa on kysymys ollut siitä, että yhdistys ei voi itse varautua olojen muuttumiseen eikä vaikuttaa siihen. Hallituskiintiöinti

---

[77] Ks. *Halila – Tarasti* s. 227–228 sekä VYhdL 12.2 §:n osalta *Merikoski – Kurkela* s. 64. Ei nykyisen lain esitöissä eikä muuallakaan ole tarkasteltu sitä, mistä johtuu ero hallituksen ja valtuutettujen jäsenmäärämäärityksen välillä. Loogisena syynä voidaan esittää se, että valtuutetut ovat samanlaisia päätöksentekijöitä kuin jäsenetkin, joiden määrää ei yleensä rajoiteta. Hallitus on sen sijaan täytäntöönpano-orgaani, jonka kokoonpanosta määräämistä jäsenmäärää myöten yhdistyksen säännöissä eli etukäteen sitovalla tavalla voidaan perustella järjestöpoliittisilla syillä.

[78] Ks. *Halila – Tarasti* s. 108 ja *Riitesuo* s. 169–171.

[79] Ks. *Riitesuo* s. 218–220.

voidaan sen sijaan ajatella toteutettavan niin, että myös mahdollinen olojen muuttuminen on tullut ennakoiduksi. Siksi saatetaan vaatia, että säännöt kirjoitetaan sellaisiksi, joita on mahdollisuus noudattaa myös ennakoitavissa olevissa muuttuneissa oloissa. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole asetettu yhdistysten säännöille viranomaistarkastuksessa.[80]

Sitovia hallituskiintiöitä voidaan sekä puolustaa että vastustaa yhdistystoiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen nimissä – ei ainoastaan järjestöpoliittisessa vaan myös oikeudellisessa argumentoinnissa. Kiintiöillä saatetaan estää enemmistövallan väärinkäyttöä ja taata relevanteille jäsenryhmille hallitusedustus. Tarkoitus on samansuuntainen joskin lopputulokseltaan hieman erilainen kuin suhteellisessa vaalissa, niin kuin edellä on mainittu. Suhteellinen vaali heijastaa kuitenkin muuttuneissakin oloissa voimasuhteita sen mukaan, millainen vaalitapa on käytössä. Hallituskiintiöitä käytettäessä olojen muuttuminen ei sen sijaan tule näkyviin, varsinkaan jos säännöissä on määrätty, kuinka monta paikkaa jäsenet (käytännössä tavallisesti jäsenyhdistykset) saavat. Muuttuneissa oloissa kuten jäsenyhdistysten henkilöjäsenmäärien olennaisesti noustua tai laskettua saatetaan tosin kysyä, voidaanko kiintiöintiin puuttua OikTL 36 §:n perusteella.[81]

Kirjallisuudessa ei ole esitetty, että hallituksessa ei voitaisi toteuttaa sitovia kiintiöitä, kun hallituksen jäsenet kuuluvat toimeenpanevaan orgaaniin toisin kuin yhdistyksen valtuutetut. Perustelu olisikin käsitelainopillinen. Siihen kytkeytyisi ajatus sellaisesta asian luonnosta, jolle ei ole oikeudellista perustaa. Juuri tämän vuoksi voidaan kiintiöintimahdollisuuksia verrata voimassa olevan lainsäädännön kannalta siihen, miten aikaisemman lain aikana saatettiin kiintiöidä valtuutettujen paikkoja ilman laissa olevaa puoltoa tai kieltoa. Tapaukset eivät ole aivan rinnasteisia, kun sääntelytapa ja -tiheys olivat aikaisemmassa laissa erilaiset kuin nykyisessä. Kummassakin tapauksessa asia on kuitenkin jäänyt tietyllä tavalla avoimeksi ja näin vaille selviä kiinnekohtia.

---

[80] Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa on paneuduttu yleisellä tasolla siihen, millaisissa oloissa sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen määräyksiä on voitava soveltaa. Oma kohdealueensa on se, mikä vaikutus olojen muuttumisella saattaa olla määräysten kohtuullistamiseen. Sitähän on pidetty merkittävimpänä osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen kohtuullistamiskriteerinä. Ks. esim. *Koski – af Schultén* I s. 39–40 ja *Kyläkallio* 1987 s. 101 ja 258. Se on kuitenkin eri tason kysymys kuin se tässä tarkasteltavana ollut asia, onko jokin sääntödisponointi lainkaan eli siis alun alkaenkaan pätevä, jos sitä ei voida olojen jotenkin muututtua sellaisenaan soveltaa. Ks. OM 1987:3 s. 45–46, SOU 1974:83 s. 122–123, *Halila – Tarasti* s. 86–87 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 74–78.

[81] Ks. asian johdosta *Halila* LM 1989 s. 1156–1158 ja *Halila – Tarasti* s. 91–92.

Päättelyssä on olennaista, että hallituskiintiöintipyrkimykset voivat sisältää vain kelpoisuusvaatimuksia. Vaikka säännoissä voitaisiin määrätä, että jäsenyhdistyksellä on oikeus hallituspaikkaan, yhdistys ei saa itse valita hallituksen jäsentä tai ehdokkaita, joista tämä on valittava. Säännöistä riippuu, onko valittavan esim. kuuluttava järjestönsä johtoon tai oltava sen henkilöjäsen ja onko jokaista kelpoisuusvaatimusta varten valittava eri henkilö.

Hyvinkin varauksettomasti voidaan suhtautua sellaiseen sääntömääräykseen, jonka mukaan liiton hallituksen paikat jakautuvat jäsenten voimasuhteiden mukaisesti. Liitoissa voidaan täten määrätä, että jäsenyhdistykset saavat hallituspaikkoja jäsenmääriensä mukaisessa suhteessa. Järjestely ei ole ongelmallinen voimasuhteiden muuttumisen eikä kansanvaltaisuusperiaatteenkaan kannalta. Jäsenistön vaikutusmahdollisuudet tulevat lain hengen mukaisesti turvatuiksi. Hyväksyttävänä ei kuitenkaan voitaisi pitää sitä, että vaalikelpoisia eivät käytännössä olisi sellaisten jäsenyhdistysten ehdokkaat, joiden edustamien yhdistysten jäsenmäärä (tai muu säännöissä määrätty hallituspaikan peruste) ei riittäisi yhteenkään hallituspaikkaan.

> Tarkastellussa tilanteessa vaalitapana on YhdL 28 §:ssä osoitetuin tavoin enemmistövaali, jos säännöissä ei ole muuta määrätty. Jäsen- tai liittoäänestystä käytettäessä noudatettaisiin pääsääntöisesti suhteellista vaalia, mutta nämä päätöksentekotavat eivät YhdL 23 §:stä ilmenevin tavoin tule kysymykseen hallitusvaalissa. Asiallisesti esillä olleessa tapauksessa kysymys on kelpoisuusvaatimuksista; enemmistö voi tarvittaessa määrätä, keitä kelpoisuusvaatimukset täyttävien piiristä valitaan. Jos säännöissä ei määrättäisi kelpoisuusvaatimuksista vaan käytettäisiin suhteellista tai henkilökohtaista suhteellista listavaalia, jäsenyhdistysten piirissä voidaan vaikuttaa autonomisemmin, keitä omasta joukosta valitaan, vaikkei kelpoisuusvaatimuksista ole määrätty säännöissä.

Henkilöjäsenyhdistyksissä saatetaan pitää hyväksyttävänä sellaista kelpoisuusvaatimusta, jonka mukaan hallituspaikat jaetaan sääntöperusteisten kriteerien mukaan osoitetuille jäsenten ryhmille säännöissä määrätyssä suhteessa. Esimerkkinä voidaan mainita, että henkilöjäsenyhdistys Säveltäjäin tekijänoikeustoimisto Teosto r.y:n sääntöjen mukaan hallituspaikat on jaettu vuosikymmenten ajan seuraavasti: »Kuusi jäsentä valitaan säveltäjien, kaksi musiikin kustantajien ja yksi kirjailijoiden tai sanoittajien piiristä; säveltäjäjäsenistä kahden tulee olla elokuva- ja viihdesäveltäjien piiristä». Järjestely on hyväksyttävä, kun mitään äänioikeutettujen jäsenten ryhmää ei ole suljettu hallituspaikkojen ulkopuolelle. Tällaisessa tapauksessa on jäsenten ryhmät voitava määrittää jollain tavoin. Huomattakoon, ettei Teostossa hyväksytä jäseniä mihinkään jäsenkategorioihin, vaikka niinkin voitaisiin yhdis-

tyksissä tehdä. Estettä ei ole Teoston kaltaisessa tapauksessa joidenkin jäsenten kuulumiselle samanaikaisesti useaan jäsentyyppiin eikä näin sillekään, että nämä voivat tulla valituiksi hallitukseen yhtä useammasta kiintiöstä.

Estettä ei näytä sinänsä olevan sille, että liiton sääntöjen mukaan jokaisella jäsenyhdistyksellä on yksi (ja vain yksi) hallituspaikka. Ongelmana on kuitenkin liiton hallituksen jäsenmäärän ja hallituspaikkojen määräytymisperusteiden sopeutettaminen toisiinsa. Hallituksen jäsenmäärähän on määriteltävä säännöissä joko kiinteänä lukuna tai vähimmäis- ja enimmäismäärä mainiten. Jos jäsenyhdistysten painoarvo on kovin erilainen tai on muuttunut sellaiseksi, saatetaan kysyä, onko tasaedustukseen perustuva hallitusvaali perusjäsenistön vaikutusmahdollisuuksien kannalta kansanvaltainen ja voidaanko sääntöjä näin ajatella soviteltavan OikTL 36 §:n perusteella. Tässä on kuitenkin syytä varovaisuuteen ja sääntöjä laadittaessa ilmenneen tahdon kunnioittamiseen. Tavoitteenahan on saattanut olla tasavertaisen edustuksen tarjoaminen jäsenyhdistyksille niiden jäsenmäärästä tai muusta painoarvosta riippumatta esimerkiksi liiton koossapysymisen varmistamiseksi. Yhdistyksen itsemääräämisoikeus ja sääntöjen hyväksymisessä vallinnut tarkoitus voivat tulla sovittelun myötä sivuutetuiksi vain, jos sellaisen olojen muuttumisen systeemiarvo ylittää niiden systeemiarvon, jota säännöistä päätettäessä ei ole ollut ennakoitavissa, niin kuin Pöyhösen tavoin saatettaisiin esittää.[82]

> Myös henkilöjäsenyhdistyksissä on pohdittu mahdollisuutta varata kaikille jäsenille hallituspaikka. Jos näin voitaisiin tehdä, hallitusvaalia ei tapahtuisi lainkaan, kun yhdistyksen jäsenet olisivat asemansa perusteella hallituksenkin jäseniä. Esitettyyn tavoitteeseen saa-

[82] Yhdistyksen sääntöjen kohtuullistamista koskevat opit ovat tulleet Suomeen Skandinavian maista, erityisesti Ruotsista samalla tavoin kuin kohtuullistamisdoktriini yleensäkin. Skandinavian maissa ei ole ollut esillä hallituskiintiöitä koskevien sääntömääräysten sovittelemista kenties sen vuoksi, ettei tällaisiin määräyksiin ole yleensäkään kiinnitetty lainopissa huomiota. Kyseessä on kuitenkin sääntömääräyksen laji, johon kohtuullistamisen yleiset edellytykset sinänsä soveltuvat. Merkitystä ei periaatteessa ole sillä, että yhdistyslakiuudistuksen myötä hallituskiintiöitä koskeviin sääntömuutoksiin ei enää vaadita jäsenten suostumuksia. Sovittelun kriteerinä ei ole se, miten helposti sääntöjä voidaan muuttaa. Asia ratkeaa tässäkin tapauksessa pitkälti sääntöjen sitovuutta koskevien näkökohtien sekä materiaaliseen oikeustilaan liittyvien piirteiden välisen jännitteen tarkastelun myötä, niin kuin *Pöyhösen* väitöskirjatutkimuksen tuloksia yhdistysoikeuteen mukaillen saatetaan lausua. Ks. *Pöyhönen* 1988 s. 311 ss. YhdL 27.3 §:n myötä sovittelun tarve on joka tapauksessa vähentynyt. Silloin, kun sääntömuutosten toteuttaminen oli VYhdL 15.1 §:n erityisen edun suojan vuoksi hankalaa, ei sovitteluinstrumenttia uskottu järjestöissä olevan olemassa.

tetaan pyrkiä lainmukaisella tavalla määräämällä säännöissä, että hallituksen jäsenen on oltava yhdistyksen jäsen, ja pitämällä yhdistyksen jäsenmäärä pienenä.

Jos liiton jokaisella jäsenyhdistyksellä on yksi hallituspaikka, liiton säännöissä saatetaan mainita jäsenet nimeltä tai määritellä niissä jäsenmäärä taikka muulla tavoin järjestää se, kuinka paljon jäseniä voi olla. Tällöin voidaan estää yhdistyksen jäsenmäärän nouseminen hallituksen jäsenmäärää korkeammaksi. Sille ei sen sijaan voida mitään, että yhdistyksen jäsenmäärä saattaa laskea hallituksen jäsenmäärää pienemmäksi. Pelkästään tämän vuoksi sellaista hallituskiintiöintiä ei silti näytä olevan syytä pitää kiellettynä, jonka mukaan jokaisella liiton jäsenyhdistyksellä on yksi hallituspaikka.

Yhdistyksen sääntöjä joudutaan soveltamaan vaalitilanteessa, vaikka niitä ei ole saatu korjatuiksi hallituspaikkojen määrän osalta yhdistyksen muuttuneen jäsenmäärän mukaiseksi. Hallitukseen valitaan tällöin jokaisen jäljellä olevan jäsenen edustajan lisäksi muita henkilöitä. Kun sääntöjä on pyrittävä soveltamaan muuttuneissa oloissa alkuperäisen tarkoituksen hengessä, voidaan syntyneessä tilanteessa pyrkiä toimimaan esimerkiksi niin, että liitossa saavat jäsenyhdistyksistä henkilöjäsenmäärältään suurimmat yhden lisäpaikan.

Liiton säännöissä on saatettu määrätä, että tietyillä jäsenyhdistyksillä on oikeus saada vähintään yksi hallituspaikka, minkä lisäksi hallituksessa on muunlaisin perustein määräytyviä paikkoja. Edellä hahmoteltujen suuntaviivojen mukaisesti voidaan tällaistakin järjestelyä pitää sallittuna. Hallituspaikkojen määrän on siten oltava sellainen, että sääntöjen mukaisen mekanismin perusteella hallituspaikkoja ei jää eri tilanteissa yli eikä ali.

Rakennusteollisuuden Keskusliiton sääntöjen mukaan hallitukseen kuuluvat puheenjohtaja, kolme varapuheenjohtajaa sekä enintään 28 jäsentä. Valittaessa talonrakennusalan jäsenyrityksiä edustavia hallituksen jäseniä on otettava huomioon jäsenyritysten maksamien ja jäsenyhdistysten alueelta maksettujen jäsenmaksujen määrä. Jokaisella piiriyhdistyksellä on kuitenkin oikeus saada yksi edustaja hallitukseen. Lisäksi on muiden säännöissä mainittujen jäsenyhdistysten tultava edustetuiksi hallituksessa. Hallitukseen on lisäksi valittava edustajia, jotka eivät ole valtakunnallisten liittojen esittämiä. Järjestely on asianmukainen, jos varmistutaan siitä, ettei piirijärjestöjä hyväksytä jäseneksi liikaa sääntöjen tarkoituksen toteutumista ajatellen. Jokaisella em. ryhmällä on oltava kaikissa oloissa oikeus säännöissä osoitettuun hallitusedustukseen.

Yhdistysten säännöissä on määrätty myös siitä, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa yhdistys jaetaan hallitusvaalia varten äänestysaluei-

siin, joilta kultakin valitaan erikseen päätettävä määrä jäseniä hallitukseen.[83] Toimivaltajaon kannalta ei ole hyväksyttävää ainakaan se, että hallitus voisi määrätä sääntömääräystenkään perusteella tällaisia alueita ja näin rajoittaa jäsenten tai valtuutettujen oikeutta valita haluamiaan henkilöitä hallitukseen. Yhdistyksissä on määrättävä säännöissä eikä vain kokouspäätöksellä siitä, ketkä ovat äänivaltaisia edustajia yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Vaikuttaa näin siltä, että äänestysalueiden perusteiden olisi oltava säännöissä, jotta tällainen kiintiöinti olisi sitova. Suositusluonteisena ja osakassopimustyyppisesti siitä voidaan sopia sääntöjä alemmantasoisestikin.

4. Voiko hallituksessa olla itseoikeutettuja jäseniä?

Kysymys siitä, voidaanko tietyssä asemassa oleva henkilö määrätä itseoikeutetuksi hallituksen jäseneksi, on lähtökohdiltaan yleisyhteisöoikeudellinen. Se saattaa tulla arvioitavaksi missä tahansa yhteisössä, joskin niin tarve tällaiseen järjestelyyn kuin asiaa koskevat oikeusperusteetkin voivat olla ja ovatkin erilaisia. Osakeyhtiöissä ei juuri ole ollut tarvetta yrittää määrätä yhtiöjärjestyksessä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä. Tähän saatetaan esittää kaksikin syytä. Yhtäältä asiaan vaikuttaa se, että ulkopuolisille voidaan antaa yhtiöjärjestyksessä oikeus valita jäseniä hallitukseen. Hallitukseen voidaan näin saada henkilöitä, joita yhtiökokouksessa tai hallintoneuvostossa ei luultavasti valittaisi. Toisaalta on toimivan johdon piiristä totuttu valitsemaan hallitukseen sellaisiakin henkilöitä, jotka eivät kuulu yhtiön (pää)omistajiin. Yhtiöjärjestyksissä ei ole tarvittu erityisjärjestelyjä kuten määräyksiä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä tällaisen asiantuntemuksen saamiseksi hallitukseen.

Kaupallisia yhteisöjä koskevassa kirjallisuudessa on suhtauduttu pidättyvästi siihen, että yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä voitaisiin määrätä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä. Näillä kannanmäärityksillä on vaikutuksia myös yhdistysoikeudessa ainakin sen myötä, että missään yhteisösäädöksessä ei ole nimenomaisia sallivia tai kieltäviä säännöksiä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä, joskin yleissäännökset saatetaan sinänsä hyvinkin perustellusti tulkita tällaisen järjestelyn kieltäviksi.

Huttunen on päätynyt osuuskuntaoikeudellisissa tutkimuksissaan siihen, ettei osuuskunnan orgaaneissa voi olla itseoikeutettuja jäseniä.[84] Osakeyh-

[83] Esimerkkinä voidaan mainita LAL:n säännöt.

[84] Ks. *Huttunen* LM 1965 s. 748–750, josta asia ilmenee vain välillisesti.

tiöoikeudellisessa kirjallisuudessa Koski – af Schultén, Caselius – Heikonen – Huttunen, Taxell ja Toiviainen ovat olleet sillä kannalla, ettei itseoikeutettuja hallituksen jäseniä voisi olla.[85] Tällä kannalla on niin ikään Kyläkallio, joka on operoinut hallituksen jäsenten valitsemisen ja asettamisen käsitteillä. Hän on lausunut nimenomaisesti, ettei yhtiöjärjestyksessä voida määrätä jonkun nimeltä mainitun henkilön kuulumisesta yhtiön hallitukseen.[86] Yhdistysoikeudessakaan ei ole otettu edes keskusteltavaksi tätä mahdollisuutta. Kosken väitöskirjasta saa sen vaikutelman, että vuoden 1978 osakeyhtiölakiehdotuksen mukaan yhtiön yhtiöjärjestyksessä voitaisiin määrätä hallitukseen tehtävänsä perusteella itseoikeutettu jäsen.[87]

Suomessa on määrätty muutamien yhdistysten säännöissä siitä, että hallitukseen voi kuulua asemansa perusteella joku henkilö itseoikeutetusti. Mikäli hyväksyttäisiin sellainen oikeuslähdeoppi, jonka mukaan tehokkaasti voimassa olevalla normistolla olisi oikeutta perustava vaikutus, tällä seikalla olisi huomattava merkitys myös esillä olevassa tilanteessa. Joka tapauksessa yhdistyksissä on ollut enemmän tarvetta asiaa koskeviin määräyksiin kuin yhtiöissä. Merkille pantavaa on niin ikään se, että yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole suhtauduttu asemansa perusteella itseoikeutettuihin hallituksen jäseniin ainakaan yhtä torjuvasti kuin yhtiöoikeudessa on tehty. Tällöin ei tosin ole tehty vertailuja kaupallisia yhteisöjä koskevaan lainoppiin, vaan asiaa on tarkasteltu puhtaasti yhdistysoikeudellisesta näkökulmasta.[88]

Vanhan yhdistyslain aikana yhdistysrekisteriin on merkitty funktioltaan ja sisällöltään erilaisia sääntömääräyksiä, joiden perusteella yhdistyksen hallituksessa saattoi olla (tai voi yhä olla) itseoikeutettu jäsen. STK:n sääntöjen mukaan keskusliiton toimitusjohtaja kuului asemansa perusteella hallitukseen; TT:ssä näin ei enää ole asian laita. Kyseiseltä osaltaan STK:n hallitusta saatettiin pitää itsetäydentävänä. Sääntöjen mukaan hallitus näet valitsi toimitusjohtajan, joka tuli automaattisesti hallituksen jäseneksi.[89] Järjes-

---

[85] Ks. *Koski – af Schultén* I s. 292, *Caselius – Heikonen – Huttunen* II 2 s. 10, *Taxell* 1983 s. 55 ja *Toiviainen* 1988 s. 97–98.

[86] Ks. *Kyläkallio* 1987 s. 323–324.

[87] Ks. *Koski* 1977 s. 123.

[88] Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Saksassa puolueiden hallituksissa on runsaasti asemansa perusteella itseoikeutettuja henkilöitä niin keskustasolla kuin jäsenjärjestöissäkin. Saksassa oikeus on voinut kehittyä tällaisissa asioissa vapaammin kuin meillä. Ks. käytännöstä *Müller* s. 27–29, 32–33 ja 41–45. Asiaan vaikuttaa kuitenkin myös se, että puolueet ovat Saksassa yleensä vain omassa rekisterissään.

[89] Ks. *Halila* DL 1991 s. 313.

telyn syyksi on sanottu se, että hallitukseen saadaan työmarkkinaekspertti ja toimivan johdon edustaja, kun jäsenet ovat muuten jäsenliittoja ja -yrityksiä edustavia yritysjohtajia. Tätä perustelua ei ole varmasti yritettykään pitää oikeudellisesti relevanttina. Järjestöpoliittisesti saatetaan sitä paitsi huomauttaa, että säännöissä olisi voitu varata mahdollisuus valita hallitukseen (yksi) muukin henkilö kuin yritysjohtaja. Toimitusjohtajan asema olisi kuitenkin kenties koettu hankalaksi, jos häneen kohdistuva luottamus olisi tosiasiallisesti arvioitavana aina, kun hallitusta valitaan.[90] Todettakoon, että samanlaisia sääntöjä kuin STK:ssa on ollut muissakin taloudellisissa etujärjestöissä kuten Suomen Työnantajain Yleisessä Ryhmässä. Niistä on kuitenkin luovuttu monessa tapauksessa.

SKP:ssä ovat piirijärjestöjen hallituksiin kuuluneet niiden sääntöjen mukaan piirien piirisihteerit. Toisin kuin STK:ssa hallitukseen itseoikeutetusti kuulunut (johtava) toimihenkilö ei ole tässä tapauksessa yhdistyksensä itsensä vaan keskusjärjestön valitsema. SKP:ssähän puolueen hallitus (keskuskomitea) on sääntöjen mukaan valinnut piirisihteerit. Toimivaltajaosta liittosuhteissa olevien oppienkaan mukaan järjestely ei ole oikeudellisesti pätevä. YhdL 23.1 §:n 4 kohdan mukaista ei muutenkaan olisi se, että yhdistyksen ulkopuolinen taho voisi valita jäsenen hallitukseen.[91]

Yhdistysoikeudessa on keskusteltu kunniapuheenjohtajan asemasta yhdistyksen hallituksessa. Kunniapuheenjohtajaahan saatetaan pitää ilman eri määritystä nimenomaan hallituksen kunniapuheenjohtajana siinä missä kunniajäsentä yhdistyksen kunniajäsenenä. Kunniajäsenellä on läsnäolo-oikeus yhdistyksen kokouksissa, ellei muusta ole säännöissä määrätty. Siksi voidaan perustellusti olla sillä kannalla, että kunniapuheenjohtajalla on läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Eri asia tietenkin on, etteivät kunniapuheenjohtajat yleensä käytä hyväkseen tätä mahdollisuutta ja ettei kunniapuheenjohtajaa yhdistykseen valittaessa hevin ajatella kysymyksen olevan muusta kuin huomionosoituksesta, johon ei liity mitään oikeuksia.[92]

Suomen Asianajajaliitto r.y:n – nykyisen julkisoikeudellisen yhdistyksen edeltäjän – sääntöjen mukaan liiton kunniapuheenjohtaja kuului itseoikeu-

---

[90] Ks. *Mansner* III s. 131.

[91] Suomen olympiayhdistyksen sääntöjen mukaan Kansainvälisen olympiakomitean suomalaisjäsenet kuuluvat itseoikeutettuina yhdistyksen hallitukseen. Tämä ilmentää sitä ajatusta, että kyseiset henkilöt ovat Kansainvälisen olympiakomitean edustajia Suomessa eikä päinvastoin. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta siihen, voidaanko järjestelyä pitää Suomen yhdistysoikeudessa pätevänä.

[92] Ks. asian johdosta *Riitesuo* s. 32 ja 49.

tettuna liiton hallitukseen. Tässä oli siis menty kunniapuheenjohtajan asemassa askel pidemmälle kuin doktriinissa on haviteltu. Järjestelyä ei voida pitää lainmukaisena ainakaan silloin, kun kunniapuheenjohtajan määrää ei ole säännöissä rajattu (yhteen). Muutenhan kunniapuheenjohtajia kutsumalla voitaisiin vaikuttaa olennaisestikin hallituksen kokoonpanoon. Siltä osin kuin asemansa perusteella itseoikeutettua hallituksen jäsentä on yleensä saatettu pitää yhdistyksissä mahdollisena, on nyttemmin yleisesti ajateltu, että tällaisena voi yhdistyksessä olla vain yksi henkilö.

Suomen Asianajajaliitto r.y:ssä kunniapuheenjohtajan kutsuminen kuului liittokokoukselle. Hallituksen itsetäydennyksestä ei ollut näin kysymys.[93] Järjestelystä ei tee lainmukaista pelkästään se, että asemansa perusteella itseoikeutetun hallituksen jäsenen valitsee yhdistyksen tai valtuutettujen kokous, joka yleensäkin voi valita hallituksen jäsenet. Yhdistyksen säännöt voitaisiin tosin laatia sellaisiksi, että hallituksen jäsenluvussa varauduttaisiin hallituksen jäseneksi tulevan kunniapuheenjohtajan valitsemiseen, jos kunniapuheenjohtajan vaali kuuluisi yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Jotta järjestely olisi oikeudellisesti pätevä, kunniapuheenjohtajan tehtävä ei saisi olla elinikäinen, jollainen hallituksen jäsenyys ei yleensäkään voi olla YhdL 8 §:n 5 kohdan mukaan. Sille tulisi olla säännöissä mainittu määräaika. Suomessa ei kuitenkaan ole ollut määräaikaisia yhdistyksien kunniapuheenjohtajia tai -jäseniä.

> Vuodelta 1949 olevan KHO:n ratkaisun (12.12.1949 T 4446) mukaan yhdistyksen sääntöjen muutosta ei merkitty yhdistysrekisteriin »mm. sen tähden, koska sääntöjen mukaan hallitus voisi kutsumalla kunniajäseniä, jotka kaikki ovat jäseniä hallituksessa, asettaa hallituksen jäsenten enemmistön ja sillä tavoin estää jäseniä käyttämästä heille lain mukaan kuuluvaa oikeutta valita yhdistyksen asioita hoitava hallitus». Tapauksen voidaan sanoa puhuvan ainakin sen puolesta, ettei asemansa perusteella hallitukseen kuuluvia voi olla jäsenten (tai valtuutettujen) valintavaltaa horjuttavaa määrää. Itseoikeutetusti hallitukseen kuuluvia voisi siten olla vain yksi. Tämähän olisi samalla jonkinlainen välittävä kanta siihen, voiko hallituksessa olla itseoikeutettuja jäseniä. Sitä ei ratkaisun perusteluissa sen sijaan ole lausuttu, ettei itseoikeutettuja hallituksen jäseniä voisi lainkaan olla yhdistyksissä. Tähän asiaan ei ole jouduttu ottamaan ratkaisussa kantaa.

Ammatillisissa järjestöissä on haviteltu järjestelyä, jonka mukaan jäsenäänestyksellä valittu työpaikan luottamusmies kuuluisi asemansa perusteel-

[93] Ks. DL 1956 s. 174. Nykyisen Suomen Asianajajaliiton säännöissä ei puhuta kunniapuheenjohtajista. Sääntöjen mukaan liitossa voi sen sijaan olla kunniajäseniä. Ks. tämän johdosta *Halila* 1988 B s. 168–169.

la yhdistyksensä hallitukseen. Sitäkin on saatettu tavoitella, että jos luottamusmiehiä on useita, kaikki voisivat kuulua hallitukseen.[94] Jos Suomen yhdistysoikeus rakentuisi ensisijaisesti yksittäiset legaalinormit sivuuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai -säännön varaan, järjestelyä saatettaisiin hyvinkin pitää hyväksyttävänä. Osallistuuhan jäseniä luottamusmiesäänestykseen yleensä tuntuvasti enemmän kuin hallitusvaaliin. Suomen yhdistysoikeudessa tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä.

Ammattiosastoissakaan ei voi olla itseoikeutettuja hallituksen jäseniä muunlaisin perustein kuin yhdistyksissä yleensäkään eikä näin liioin suurempaa määrää kuin muissa yhdistyksissä. Asiaan ei vaikuta sekään, valittaisiinko itseoikeutettu hallituksen jäsen jäsen- tai liittoäänestyksessä. Kysymyksessä on yhdistyksen itsensä tehtävään valitsema henkilö, jonka mahdollisuus toimia itseoikeutettuna hallituksen jäsenenä ratkeaa samojen perusteiden mukaan kuin muiden vastaavien henkilöiden.

Yhdistysrekisteritoimistossa ei ole nykyisen yhdistyslain voimaan tultua eikä vähään aikaan sitä ennenkään hyväksytty itseoikeutettuja hallituksen jäseniä koskevia sääntömääräyksiä. Kysymyksessä on selvä linjaus. Tämä näkyy siitä, että asiasta on mainittu yhdistysrekisteritoimiston mallisäännöissä.[95] Kun oikeuskirjallisuudessa on ennen nykyisen lain voimaantuloa voitu ainakin viitata rekisteritoimiston ratkaisuihin tai kun ne luultavasti ovat ainakin olleet kannanmäärittelyä varten tiedossa, rekisteriviranomaisen muuttunut kanta on jo sellaisenaan syytä panna tutkimuksessa merkille. Linjaus ei tosin ole välttämättä ollut yhtenäinen silloinkaan, kun itseoikeutetun hallituksen jäsenen sisältäviä sääntömääräyksiä saatettiin hyväksyä sääntöihin. Tämä on myös ollut tiedossa tulkintoja tehtäessä. Yhdistysoikeustutkimuksessa ei sitä paitsi ole tässäkään asiassa perustettu olennaisella tavalla tulkintakannanottoja rekisteritoimiston luoman tehokkaasti voimassa olevan normiston varaan.

Kirjallisuudessa Merikoski ja Kurkela ovat suhtautuneet selvästi myönteisimmin mahdollisuuteen määrätä yhdistyksen säännöissä itseoikeutetuis-

---

[94] KTV:ssä pääluottamusmiehellä, jota ei ole valittu hallitukseen, on läsnäolo- ja puheoikeus, ellei hallitus toisin päätä. Tällaiseen järjestelyyn ei ole mitään estettä. Tilanne on sen sijaan ollut toinen Suomen Pankin henkilöstöyhdistyksessä, jonka hallitukseen on sääntöjen mukaan kuulunut kaksikin luottamusmiestä. Toinen näistä edusti pääkonttoria ja toinen muuta Suomea.

[95] Ks. *Halila – Riitesuo* LM 1990 s. 962. Yhdistysrekisterioppaan tekstistä päätellen kanta on ollut sama yhdistysrekisteritoimistossa ainakin 1980-luvun alussa. Ks. *Naukkarinen* s. 30. Ks. myös OM 1976:11 s. 154, jonka mukaan rekisteritoimistossa ei enää tuolloinkaan (1970-luvun puolivälissä) olisi hyväksytty itseoikeutettuja hallituksen jäseniä koskevia määräyksiä sääntöihin.

ta hallituksen jäsenistä. Heidän mukaansahan hallitukseen on voinut kuulua itseoikeutettuja jäseniä, mutta tällaisten jäsenten määrä ei kuitenkaan ole saanut olla niin suuri tai heidän asemansa sellainen, että yhdistyksen itsemääräämisoikeus tulee rajoitetuksi. Yhdistyksen päättävien elinten toimeenpaneviin elimiin nähden harjoittama valta ei toisin sanoen saa käydä merkityksettömäksi, Merikoski ja Kurkela ovat kirjoittaneet.[96] Heidän kannanmäärityksensä perusteena ei ole lakikommentaarissa ollut muu dokumentaatio kuin edellä mainittu vuodelta 1949 oleva KHO:n ratkaisu. Sen perusteella ei kuitenkaan voitane tehdä esitettyä päätelmää. Itsemääräämisoikeus voi antaa asiaan enemmän kiinnekohtia, joskin ne jäävät väkisinkin tässä asiayhteydessä korkeahkolle abstraktiotasolle. Itsemääräämisoikeudella ei voida argumentoida kovin paljon, jos kyseessä on normaali laintulkinta tai yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden myötä jäsentyvä asia.

Aikaisemmassa yhdistyslaissa olisi perusteeksi voitu vedota hallituksen valintaa koskeviin säännöksiin. Hallituksen valinnasta oli nimenomaisesti säädetty vain VYhdL 7.1 §:n 5 kohdassa. Sen mukaan yhdistyksen säännöissä oli määrättävä siitä, miten yhdistyksen hallitus on järjestettävä ja miten pitkäksi aikaa jäsenet valittava. Vaaliin oli lisäksi sovellettava päätöksentekoa (ja toimivaltajakoa) koskevia VYhdL 12 §:n säännöksiä. Vaikka laissa olikin puhuttu myös jäsenten toimikaudesta, säännösten saatettiin katsoa antavan tiettyä pelivaraa myös itseoikeutetun jäsenen määräämistä ajatellen. Laissahan ei ollut suoraan sanottu, että hallituksen jäsenet on nimenomaisesti valittava jossain toimielimessä. Siinähän puhuttiin vain siitä, että säännöissä on määrättävä hallituksen järjestämisestä. Tähän voitiin Merikosken ja Kurkelan peräänkuuluttaman itsemääräämisoikeuden merkeissä lukea se mahdollisuus, että luovutaan säännöissä – muuten kuin merkitsevästi vaikuttavalta osalta – oikeudesta valita kulloinkin normaalin hallitusvaalin yhteydessä se jäsen tai jopa ne jäsenet, jota tai joita itseoikeutettu hallitusmandaatti koskee.

Nykyisen yhdistyslain kommentaariteoksessa on lausuttu, että on suhtauduttava varauksin myös siihen mahdollisuuteen, jonka mukaan hallituksessa olisi itseoikeutettuja jäseniä. Teoksessa on viitattu vanhan lain aikaiseen viranomaiskäytäntöön sekä Merikosken ja Kurkelan teokseen.[97] Varauksellisuutta vähintäänkin puoltaa edellä esitetty sääntöanalyysi. On tilanteita, joi-

[96] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 46–47. Sama kanta on ollut Merikoskella jo teoksen ensimmäisessä laitoksessa. Ks. *Merikoski* 1935 A s. 54. Käsitys ei näin ole perustunut ainakaan myöhempään viranomaiskäytäntöön.

[97] Ks. *Halila – Tarasti* s. 385.

hin tähän asti säännöissä hyödynnetty mahdollisuus määrätä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä ei ainakaan sovellu.

Nykyisen lain aikana ei Merikosken ja Kurkelan itsemääräämisargumenttiin voida tukeutua siinä määrin kuin aikaisemmin kenties saatettiin tehdä. Laissahan ei enää puhuta siitä, miten säännöissä on määrättävä hallituksen järjestämisestä, vaan YhdL 23.1 §:n 4 kohdassa on määrätty yksiselitteisesti, että hallituksen jäsenet on valittava yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Tällä ei sinänsä pyritty nimenomaiseen kannanottoon itseoikeutettuja hallituksen jäseniä koskevassa asiassa. Tarkasteltavana oleva lainkohta ei kuitenkaan ole ainoa, jossa muutos aikaisempaan oikeustilaan on tuntuvampi, kuin sen on arveltu olevan.

Huomioon ottaen se, mitä kaupallisia yhteisöjä koskevassa kirjallisuudessa on nyttemmin samantyyppisen lainsäädäntöpohjan osalta esitetty, näyttää olevan vaikea hyväksyä enää sitä, että yhdistyksen hallituksessa voisi olla itseoikeutettuja jäseniä.[98] Tätä asiaa ei haluttu tai osattu ennakoida lain siirtymäsäännöksissä. Jos edellä lausuttu tulkintasuositus hyväksytään, joudutaan aikaisemman lain voimassa ollessa käyttöön otettuihin itseoikeutettua hallituksen jäsentä koskeviin sääntömääräyksiin soveltamaan YhdL 64 §:n yleissäännöksiä. On myös selvitettävä, milloin itseoikeutetun hallituksen jäsenen tilalle on valittava »vapaasta kiintiöstä» uusi huomioon ottaen kaikkia hallituksen jäseniä koskevat sääntöperusteiset kelpoisuusvaatimukset. Jos hallitukseen kuuluu sääntöjen mukaan tietty määrä »tavallisia» jäseniä ja toimitusjohtaja itseoikeutettuna, täydennysvalintaa ei tarvita, kun hallitus ei ole vajaalukuinen. Tilanne on toinen, jos hallituksessa on oltava tietty määrä henkilöitä, joista yksi on toimitusjohtaja. Tällöin hallituksessa ei ole täyttä määrää äänioikeutettuja jäseniä, kun toimitusjohtajalla on enää puhe- ja läsnäolo-oikeus.

5. Ehdokasasettelusta

Ehdokasasettelua koskevilla sääntömääräyksillä ja niiden tuettakin omaksutulla ehdokasasettelumenettelyllä on yhdistyksissä voitu vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Siksi niihin on syytä perehtyä toimivaltajaon kannalta. Kokousmenettelyä koskevat materiaaliset kysymykset voidaan sen sijaan sivuuttaa ehdokasasettelun osalta.

Yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle voidaan valita vaalivaliokunta tai -lautakunta. Sellainen on valittava, jos niin on määrätty säännöissä tai (py-

[98] Ks. *Halila – Tarasti* s. 572–573.

syvässä) työjärjestyksessä. Jos tämäntasoisia määräyksiä ei ole, kokouksesta itsestään riippuu, valitaanko tällaista kokouksen apuelintä. Käsittely vaalivaliokunnassa voidaan määrätä hallituksen niin kuin muidenkin toimielinten valinnan edellytykseksi. Tällaisessa tapauksessa on ainakin valittava vaalivaliokunta ja varattava sille tilaisuus ehdotuksen tekemiseen. Vaalivaliokunnalla ei kuitenkaan ole ehdotuksentekopakkoa, ellei siitäkin ole määrätty.[99]

> Suomen oikeuskirjallisuudessa on käsitelty vain vähän vaalivaliokuntaan liittyviä kysymyksiä ehkä siksi, ettei niillä ole koettu olevan oikeudellista merkitystä. Saksassa, jossa tätäkin asiaa on käsitelty, vaalilautakunta on voinut merkitä kahta asiaa. Sen tehtävänä on voinut olla vain vaalitoimituksen (tekninen) johtaminen, äänten laskeminen ja tuloksen julistaminen. Toisena mahdollisuutena on se, että lautakunta tekee ehdotuksen valittavista, niin kuin Suomessa sen tehtävä yleensä ymmärretään.[100]

Vaalivaliokunta ei välttämättä ole (yhdistyksen tai valtuutettujen) kokouksen perustama apuelin, vaan se voi olla ulkopuolinen orgaani. Tällaisena saatetaan mainita vuoteen 1992 asti toiminut julkisoikeudellisen yhdistyksen Suomen Asianajajaliiton kahdeksi vuodeksi kerrallaan valittava valtuuskunta, joka ei ole YhdL 21 §:ssä säänneltyyn valtuutettujen kokoukseen rinnastuva orgaani vaan liiton hallitusvaalia valmisteleva apuelin.[101] Vaalivaliokuntaan rinnastuu osastokäsittely, jollainen on hallitusvaalia varten määrätty (pakolliseksi) mm. LAL:n säännöissä. Estettä ei näytä olevan sille, että hallitusvaalia varten on suoritettava sellainen osastokäsittely, josta on määrätty juuri mm. LAL:n säännöissä.

LAL:ssa osastot ovat liiton yhteistyöelimiä ja rekisteröityjä yhdistyksiä mutta eivät liiton jäseniä. Niissä tapahtuvasta hallitusvaalin käsittelystä on silti voitu määrätä liiton säännöissä, koska osastojen kokoukset ovat fooru-

---

[99] Todettakoon, että yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä kaksivaiheisesta hallitusvalista: ensimmäisessä kokouksessa asetetaan ehdokkaat, joiden välillä lopullinen vaali tapahtuu jälkimmäisessä kokouksessa. Esimerkkeinä järjestöistä, joissa tällainen järjestely on käytössä, voidaan mainita Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Nuoret Lakimiehet. Asiaan ei liity toimivaltajakokysymyksiä eikä sitäkään, ettei menettely olisi hyväksyttävissä kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta.

[100] Ks. *Sauter – Schweyer* s. 181 ja *Reichert – Dannecker – Kühr* s. 242 ja 689–690. Vrt. Suomen yhdistysoikeudessa vaalilautakunnasta esitettyä *Riitesuo* s. 449 ja 454.

[101] Ks. *Halila* 1988 B s. 106. 1.4.1992 voimaan tulleen asianajajista annetun lain muutoksella (192/92) valtuuskunnan vaalivaliokuntarooli päättyi. Ks. siitä *Tarkka* DL 1992 s. 213–215.

meita, joihin jokaisella liiton jäsenellä on omalla kotipaikallaan pääsy. Kun kysymys on vain ehdotuksenteosta eikä lopullisesta vaalista, merkitystä ei ole tässä tilanteessa liittoa koskevalla jäsenyyssuhteella. Vaalivaliokuntaa koskeva yhdistyksen sääntömääräys voi sisältää myös vaihtoehdon. Niinpä SVUL:n piireissä johtokunta on valittava piirin kokouksessa tai ehdollepanotoimikunnassa tehdyistä ehdotuksista. Estettä ei olisi ilmeisesti sille, että kyseinen ehdollepanotoimikunta koottaisiin lajijaostojen nimeämistä henkilöistä.

Käsittely muuten kuin kokouksen yhteydessä toimivassa vaalivaliokunnassa voidaan myös määrätä hallitusvaalin edellytykseksi, mutta tässäkin tapauksessa kysymys on vain tilaisuuden varaamisesta ehdotuksen tekemiseen. Huomioon ottaen se, mitä on säädetty YhdL 18.2 §:n kolmannessa virkkeessä, lopullinen hallitusvaali voidaan kuitenkin järjestää, vaikka ehdokasasettelu olisi laiminlyöty.[102] Laissa pelkästään valtuutettuja koskevan järjestelyn voidaan katsoa sisältävän yleisen ehdollepanoa koskevan periaatteen.

Ehdotuksenteolla on todella tuntuva merkitys, jos yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan muuttaa tehtyä ehdotusta vain säännöissä määrätyllä tavalla. Tällöinhän kysymys ei ole enää vain »pakkokäsittelystä». Pelkästään kokouspäätöksellä ei ole mahdollista päättää siitä, että vaali toimitetaan enemmistövaalitapaa käytettäessä listavaalina tai niin, että muutosehdotuksessa on mainittava, kenen tilalle vaalivaliokunnan listasta puuttuva kandidaatti ehdotetaan. Kummassakin demokratian kannalta vähintään epäilyttävässä tapauksessahan vaalivaliokunnan ehdotus on selvästi etulyöntiasemassa. Näin meneteltäessä voidaan esimerkiksi liitoissa pyrkiä jäsenyhdistysten voimatasapainon vakaannuttamiseen. Estettä ei näytä olevan sille, että tällaisesta määrätään säännöissä.[103]

Onpa vaalivaliokunta asetettu miten tahansa, sen ehdotuksen merkitys voisi olla ratkaiseva, jos säännöissä kävisi määrääminen siitäkin, että se olisi äänestettävissä kumoon vain tietyllä määräenemmistöllä. Jos tällainenkin menettely hyväksyttäisiin, mitään rajaa ei ilmeisesti voitaisi asettaa kysymykseen tulevalle määräenemmistölle. Siitäkin saatettaisiin kaiketi määrätä, että vaalivaliokunnan ehdotus voitaisiin äänestää nurin eli sitä muuttaa vain yksimielisellä päätöksellä. Huomioon ottaen se valta, mikä hallitusta valittaessa on pakottavassa YhdL 23.1 §:n 4 kohdassa haluttu antaa jäsenille tai valtuutetuille, vaikuttaa siltä, ettei kuvaillusta menettelystä ja siten vallasta luo-

---

[102] Ks. HE 1988:64 s. 37 ja *Halila – Tarasti* s. 232–235.

[103] Ks. *Halila – Tarasti* s. 325 ja *Riitesuo* s. 413 sekä niissä mainittua kirjallisuutta. Vrt. osakeyhtiöiden osalta *Huttunen* 1984 s. 263.

pumisesta saateta määrätä yhdistyksen säännöissäkään. Kun valintavalta kuuluu joko jäsenille tai valtuutetuille, säännöissä ei käy määrääminen siitäkään, että esimerkiksi yhdistyksen kokous voisi antaa ohjeita hallitusvaalia varten valtuutetuille. Osakeyhtiöissä tilanne on toinen: yhtiökokous ja hallintoneuvosto, joille valintavalta saattaa kuulua, eivät ole hierarkkisesti rinnakkaisia toimielimiä.[104]

Jo aikaisemman yhdistyslain aikana meillä katsottiin voitavan valita valtuutettuja siten, että jäsenyhdistysten kiintiöistä valittiin vain joku jäsenyhdistyksen tekemästä kolmesta ehdokkaasta. Tätä perusteltiin sillä, että valtuutetut ovat jäsenten edustajia. Hallituksen jäsenet eivät lain mukaan ole sellaisia. Siksi hallitusvaalia koskeva ehdokasasettelu ei saata olla sellainen, että yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voitaisiin valita hallituksen jäseniä vain kolmesta tai jostain muusta määrästä ehdokkaita. Tässä mielessä ehdotus on vain suositus.[105]

6. Hallituksen jäsenyyden päättyminen

6.1. Erottaminen

6.1.1. Toimivaltajaosta toimielinten kesken

Hallituksen jäsenyyden päättymisessä kiinnittyy toimivaltajaon kannalta huomio siihen, että hallituksen jäsenet ovat aina erotettavissa, kunhan noudatetaan laissa säädettyä ja säännöissä määrättyä menettelyä. Ei laissa eikä sen esitöissä ole varauduttu siihen, ettei hallituksen jäseniä voitaisi erottaa. YhdL 23.1 §:n 4 kohdasta ja 24 §:stä näet ilmenee, että hallituksen jäsen on mahdollista erottaa joko yhdistyksen tai, jos säännöissä on niin määrätty, valtuutettujen kokouksessa, jos erottamisesta on mainittu kokouskutsussa. Näissä lainkohdissa ei mikään viittaa tahdonvaltaisuuteen. Tämän mukaisesti eivät mitkään erityisjärjestelyt tai sääntöjen määräykset voi johtaa erottamismahdollisuuden evätyksi tulemiseen.[106]

---

[104] Ks. *Caselius – Heikonen – Huttunen* II 1 s. 12.

[105] Vrt. edellisessä jaksossa tarkasteltuja käsityksiä hallituspaikkojen kiintiöintimahdollisuuksista, erityisesti *Merikoski – Kurkela* s. 46, OM 1976:11 s. 154, *Naukkarinen* s. 30 ja *Halila – Tarasti* s. 386.

[106] Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 266–268.

Toisin kuin osakeyhtiöoikeudessa on asian laita,[107] yhdistyksen hallituksen jäsenen erottamisen ei tarvitse olla toimivaltajaon osalta sidottuna asianomaisen jäsenen valitsemiseen. Yhdistyksissähän ei ole mahdollista, että valintavaltaa käyttäisivät jotkut muut kuin jäsenet tai valtuutetut. Siksi ei ole sellaista välttämätöntä asiayhteyttä, jonka mukaan jonkin (ulkopuolisen) tahon tulisi voida disponoida »omista» hallituskvooteista myös erottamistilanteissa. Yhdistyksissä erottamisoikeus kuuluu sille kokoukselle – yhdistyksen tai valtuutettujen – joka on jäsenet valinnutkin, ellei säännöistä muuta johdu. Millainen kombinaatio tahansa on tässä mahdollinen, kun sääntely on kahden laissa mainitun vaihtoehdon välillä tahdonvaltainen. Niinpä säännöissä voidaan määrätä esimerkiksi siitä, että yhdistyksen kokouksessa valitaan hallituksen puheenjohtaja ja valtuutettujen kokouksessa (muut) jäsenet ja että valtuutettujen kokouksessa voidaan erottaa kaikki hallitukseen kuuluvat.[108]

Hallituksen jäsenten erottamista koskeva sääntely ei vaikuta siihen, millaisia määräyksiä yhdistyksen säännöissä voi olla yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa tapahtuvasta menettelystä. Sellaista »asian luontoa» ei ole, jonka mukaan säännöissä ei saataisi kaventaa jäsenten tai valtuutettujen oikeutta erottaa hallituksen jäseniä. Säännöissä on siten mahdollista määrätä, että hallituksen jäsenten erottaminen käy päinsä vain yksimielisellä päätöksellä. Tällaisestahan voidaan yleensäkin määrätä yhdistysten säännöissä. Estettä ei liioin ole esimerkiksi sille, että hallituksen jäsenten erottamisesta olisi päätettävä kahdessa kokouksessa tai että yksikin jäsen voisi saada asian siirretyksi uuteen kokoukseen. Tilanne olisi toinen, jos yhdistyslaissa olisi tällaisellekin kohdealueelle vaikutuksensa ulottava yleislauseke jäsendemokratiasta tai yhdistystoiminnan kansanvaltaisuudesta.[109]

6.1.2. Itseoikeutetun hallituksen jäsenen status erottamista ajatellen

Suomen yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ole paneuduttu itseoikeutetun hallituksen jäsenen erottamiseen hallituksesta. Riippumatta siitä, mikä kanta omaksutaan kysymykseen hallituksen itseoikeutetuista jäsenis-

---

[107] Ks. OYL 8:2.1 ja sen johdosta *Kyläkallio* 1985 s. 315, *Taxell* 1983 s. 57 ja *Toiviainen* 1988 s. 131.

[108] Suomen oikeuskirjallisuudessa ei ole nimenomaisesti tarkasteltu tekstissä mainittua, sinänsä ongelmatonta asiaa. Oikeustila on sama Saksan oikeudessa. Ks. esim. *Stöber* s. 101–102.

[109] Ks. *Halila – Tarasti* s. 390 ja *Riitesuo* s. 372–373. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että tässä asiassa Saksan oikeudessa ollaan toisella kannalla kuin Suomessa. Sään-

tä, tämä asia ei ole vailla oikeudellista merkitystä. Suomessahan on rekisteröityjä yhdistyksiä, joiden hallituksiin kuuluu itseoikeutettuja henkilöitä. Hallitusjäsenyys ei ole näissä(kään) tapauksissa sellainen nulliteetti, jonka perusteella jäsenyys päättyisi ilman kenenkään reagointia.

Itseoikeutettu hallituksen jäsen menettää joka tapauksessa paikkansa hallituksessa lakattuaan olemasta siinä asemassa, jonka perusteella hän on hallitukseen tullut. Tehtävään valittu uusi henkilö tulee hänen tilalleen. Kysymyksessä on automaatio, joka ei vaadi erityistä toteamista tai valituksi tulemista. Itseoikeutettuna hallitukseen kuuluvaahan ei ole valittu toisin kuin muita hallituksen jäseniä miksikään toimikaudeksi. Tällaisen henkilön erottaminen tehtävästään ei liioin vaadi YhdL 23.1 §:n 4 kohdan perusteella yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöstä. Ellei säännöistä muuta johdu, erottamisoikeus kuuluu sille, joka on asianomaisen tehtäväänsä valinnutkin.

Aivan helppoa ei ole vastata siihen kysymykseen, voidaanko itseoikeutettuna hallitukseen kuuluva erottaa hallituksesta YhdL 23.1 §:n 4 kohdan mukaisesti. Mikäli kysymykseen vastataan myönteisesti, asianomainen jää tehtäväänsä, jonka perusteella hän on tullut itseoikeutetuksi hallituksen jäseneksi, mutta ei enää ole hallituksen jäsen. Mikäli voidaan pitää pätevänä sitä sääntömääräystä, jonka perusteella asianomainen on tullut itseoikeutettuna hallituksen jäseneksi, vaikuttaisi siltä, että kysymyksessä on sääntöjenvastaisena pätemätön yhdistyksen päätös. Jos taas sääntömääräystä ei pidetä pätevänä, itseoikeutettuna ilman vaalia hallitukseen tullut näyttäisi voivan tulla erotetuksi siinä missä muutkin hallituksen jäsenet. Oikeastaan ei tarvittaisi erottamistakaan vaan reagointia sitä vastaan, että asianomainen on hallituksen jäsenenä.

Saksassa, jossa hallituksessa on katsottu voivan olla itseoikeutettuja jäseniä, on itseoikeutettu hallituksen jäsen voitu erottaa. Perusteeksi saatetaan vedota siihen, että kun vaalin kautta hallitukseen tulleet on mahdollista erottaa, sitä perustellummin tulisi kyetä vaihtamaan ilman vaalia hallitukseen päässeet.[110] Lisäksi olisi lähdettävä siitä, että hallituksen jäsenten erottamista koskevat säännöt menevät (tässä tapauksessa) sääntöjen noudattamista

---

nöissä voidaan määrätä, ettei hallitusta voida erottaa. Tässäkin tapauksessa erottaminen tulee kuitenkin kysymykseen tärkeän syyn perusteella (»wenn ein wichtiger Grund vorliegt»). Ks. esim. *Stöber* s. 102–103. Ajattelutapa on näin toinen kuin Suomessa. Sääntödisponoinnille on Saksassa useissa tapauksissa enemmän sijaa, mutta sääntöjä ei voida kuitenkaan soveltaa yhtä poikkeuksettomasti kuin meillä.

[110] Ks. esim. *Stöber* s. 100–101.

koskevan vaatimuksen edelle. Suomessa yhdistysoikeus ei ole kehittynyt näin vapaaseen, legaalinormeista irrallaan olevaan suuntaan.

Jos pidetään oikeana sitä edellä omaksuttua käsitystä, jonka mukaan yhdistyksen säännöissä ei voida nykyisen yhdistyslain perusteella määrätä itseoikeutetuista hallituksen jäsenistä, YhdL 64 §:n hengessä olisi hyväksyttävä ratkaisu se, että itseoikeutetut hallituksen jäsenet voisivat pysyä mukana hallitustyöskentelyssä mutta että heillä ei ole äänioikeutta. Tämän mukaisesti itseoikeutetun hallituksen jäsenen tilalle voisi tulla uusikin samanlainen, kun kummallekaan ei anneta äänioikeutta. Erottaminen hallituksesta ei sen sijaan kävisi päinsä, kun asianomainen menettäisi tällöin sääntötulkintaan perustuvan läsnäolo- ja puheoikeuden hallituksessa.[111] Ongelmana saattaisi olla se, miten äänioikeutta vailla oleva osallistuu hallitustyöskentelyyn (ja äänestyksiin). Asetelma normalisoituu näin vasta, kun itseoikeutettuja hallituksen jäseniä koskevat määräykset poistuvat yhdistysten säännöistä.

6.1.3. Työsopimussuhteisen hallituksen jäsenen erottaminen ja irtisanominen tehtävästään

Yhdistyksen hallituksen jäsen voi olla yhdistyksessä muussakin kuin pelkästään luottamusmiehen asemassa sen perusteella, että hän saa hallituksen jäsenenä – usein sen puheenjohtajana – joko pääasiallisen tai ainakin huomattavan elantonsa yhdistykseltä. Hän saattaa tehdä hallitukseen kuuluvana yhdistykselle työtä vastiketta vastaan. Kun näin on asian laita, nousee esiin se, millainen sopimussuhde on tai voi olla yhdistyksen ja asianomaisen hallituksen jäsenen välillä ja miten se vaikuttaa hallituksen jäsenyyden päättymiseen. Jos sopimussuhde on työsuhde, työlainsäädännön sovelletuksi tuleminen vaikuttaa mm. palkkasaatavan etuoikeuteen konkurssissa ja asianomaisen irtisanomissuojaan.

Työsuhteen kriteerit ovat hallituksen jäsenten osalta samat kuin muissakin tapauksissa. On siten kysyttävä, tekeekö hallituksen jäsen työtä toiselle (yhdistykselle) vastiketta vastaan työnantajan (yhdistyksen) johdon ja val-

---

[111] Ks. YhdL 64 §:n vaikutuksista lainvastaisiksi katsottuihin sääntömääräyksiin *Halila – Tarasti* s. 572–573 ja *Riitesuo* s. 149. Doktriinissa on voitu omaksua käsitys, jonka mukaan pätemätön sääntömääräys ei kaikissa tilanteissa tule kokonaan sivuutetuksi. Yhdistyksen toimihenkilöille tai jollekin muullekin kuten liiton edustajalle voidaan taata säännöissä puhe- ja läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa. Siksi saatetaan puoltaa tekstissä esitettyä tulkintaa, jonka mukaan sääntöjen tarkoitusta lähinnä oleva lainmukainen sisältö on se, että itseoikeutetulla hallituksen jäsenellä on pelkästään puhe- ja läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa.

vonnan alaisena (sopimuksen perusteella). Vastikkeen tulee yleisesti ottaen olla muu kuin kulukorvaus tai erillistoimeksiantoihin perustuva korvaus eli sen on oltava vastiketta hallituksen jäsenen ominaisuudessa tehdystä työstä.[112] Työntekijän johtoon ja valvontaan on oltava tosiasiallinen mahdollisuus. Yhdistyksissä ei päätoiminenkaan hallituksen jäsen ole hallituksen päätöksenteossa kenenkään johdon tai valvonnan alaisena. Sen sijaan on ajateltavissa, että hallitukseen kuuluvalla on asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa sellainen tehtävänkuva, jonka osalta hän olisi yhdistyksessä (hallituksen itsensä) johdon ja valvonnan alaisena.[113]

Periaatteellista estettä ei ehkä ole sille, että työnantajaa edustaisi hallitus itse pää- tai sivutoimisiin hallituksen jäseniin, jopa sen puheenjohtajaan nähden. Käytännössäkin hallituksen päätoiminen varapuheenjohtaja toimii ensi sijassa toimiston töitä johtavan päätoimisen puheenjohtajan ja viime kädessä koko hallituksen johdon ja valvonnan alaisena. Ainoa hallitukseen palkattuna kuuluva henkilö, sen puheenjohtaja, voi olla työssään niin kiinteästi hallituksen kontrollissa, että hän on yleisjohtajanakin hallituksen johdon ja valvonnan alaisena niin kuin työsopimussuhteisena toimivat yhdistysten toiminnanjohtajat. Työnantajan direktio-oikeutta voivat käyttää myös valtuutetut kokouksessaan hallituksen ohella tai rinnalla.[114]

---

[112] Hallituksen jäsenille voidaan määrätä erillisiä tehtäviä (projekteja), joiden osalta asianomaiset ovat sopimussuhteessa. Tällaisten erillistehtävien osalta hallitus voi määrätä heille myös palkkion. Näitä tilanteita ei tarkoiteta jäljempänä.

[113] Ks. yleisesti työntekijämäärityksen kriteereistä esim. *Aurejärvi* 1976 s. 51 ss., *Sarkko* 1980 s. 18 ss., *Adlercreutz* s. 144–147 sekä *Paanetoja* (passim). Työoikeudellisessa kirjallisuudessa on yhtenä työntekijämääritykseen kuuluvana asiana paneuduttu johtavassa asemassa yrityksessä olevan statukseen. Tarkastelussa on saatettu rinnastaa yrityksen ja (muun) yhteisön palveluksessa olevat kiinnittämättä huomiota siihen, että aatteellisen yhdistyksen palveluksessa oleva ei voi omistaa yhteisöä toisin kuin yrityksen (toimitus)johtaja. Sarkkohan on (muiden tavoin) katsonut työoikeuden näkökulmasta yrityksen olevan oikeushenkilönä fiktio, jos toimitusjohtaja omistaa siitä yli puolet. Tämä on vaikuttanut myös työntekijäasemamääritykseen. Ks. asian johdosta *Sarkko* 1980 s. 52–55. Ks. lisäksi *Paanetoja* s. 94, josta ilmenee, että työnantajan edustajana on voinut olla yhdistyksessä toimitusneuvosto. Ratkaisu ei tosin koskenut johtavaa toimihenkilöä.

[114] Ks. tosiasiallisesta mahdollisuudesta työntekijäasemassa olevan johtoon ja valvontaan *Sarkko* 1980 s. 26–28, *Aurejärvi* 1976 s. 121–170 sekä *Paanetoja* s. 124–136. Aurejärven suorittaman työnsuoritussopimuksia koskevan teorian kriittinen arviointi koski ensisijaisesti urakka- ja työsopimuksen tunnusmerkistöjen sellaista arviointia ja vertailua, joka ei ole suoraan hyödynnettävissä esillä olevassa tutkimuksessa. Yhdistyksen toiminnanjohtajan statuksessa ei näet ole kysymys työsopimuksen ja työurakan rajanvedosta, eikä Aurejärven tutkimuksessa tullutkaan esiin yhdistyksen johtavan toimihenkilön erityisasemaa. Aurejärven analyysissä on kuitenkin yhdistyksen toiminnanjohtajan osalta huomionarvoista se, että ratkaisevaa voi olla toiminnan tulosvastuisuus.

Työsuhteen syntymisen edellytyksenä ei ole se, että siitä on tehty sopimus. Työsopimus yhdistyksen ja hallitukseen kuuluvan välillä osoittaa kuitenkin pyrkimystä työsuhteen perustamiseksi. Joillain päätoimisesti hallitukseen kuuluvilla on työsopimus, jossa voi olla määräyksiä mm. irtisanomisen varalta, joillain ei. Työsuhteen arvioinnin kannalta voi merkitystä olla sillä, että säännöissä määrätään päätoimisille hallituksen jäsenille toimenkuvia, joita näiden on hoidettava hallituksen alaisena.[115] Hallitus voi itsekin päättää päätoimisten ja muiden jäsentensä työnjaosta sen vastuun perusteella, joka sillä muutenkin on yhdistyksessä.

Suomessa ei ole paneuduttu nimenomaisesti siihen, voiko yhdistyksen hallitukseen kuuluva olla tässä tehtävässään yhdistykseen työsuhteessa. Tätäkin asiaa on sen sijaan tutkittu Saksan lainopissa, joskin ensisijaisesti yleisyhteisöoikeudellisena ja toissijaisesti yhtiöoikeudellisena kysymyksenä. Saksassa käsitykset näyttävät menneen ristiin. On niitä, jotka kiistävät minkään sopimussuhteen olemassaolon, ja niitä, jotka katsovat kysymyksessä voivan olla palvelussuhde mutta ei työsuhde. Osa tutkijoista pitää työsuhdettakin mahdollisena, joskin vastaus voi olla erilainen sen mukaan, joudutaanko soveltamaan esimerkiksi vero- tai sosiaalilainsäädäntöä.[116] Suomessa on yhtiön johtoon kuuluvien statusta jouduttu selvittämään yhteistoiminta- ja henkilöstörahastolakien soveltamisalan osalta.[117] Nämä säädökset eivät kuitenkaan koske aatteellisia yhdistyksiä, vaikka ne harjoittaisivat millaista yritystoimintaa tahansa. Niistä ei näin saa asiaan tukea.

Yleisesti ottaen saatettaneen meillä lähteä siitä, että hallituksen jäsen voi olla yhdistykseen työsuhteessa tässä asemassaan, mikäli työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät. Kynnys on tähän kuitenkin korkea lähinnä direktiotunnusmerkin täyttymisen osalta.[118] Oikeuskäytännönkin puuttumisen vuoksi asetelma on kuitenkin epäselvä. Työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät helpoimmin

---

[115] Ks. sopimuskriteeristä työsuhteen tunnusmerkistön osalta *Aurejärvi* 1976 s. 82–101 sekä tätä uudemman kirjallisuuden valossa *Paanetoja* s. 5 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Sopimuskriteerin kannalta on yhdentekevää, onko sidonnaisuus yhdistyksen sääntöjen vai erillisen sopimuksen tasolla. Käytännössä on harvinaista, että säännöissä määrättäisiin muustakin kuin vain toiminnanjohtajan tehtävänkuvasta.

[116] Asiaa on käsitelty kokoavasti *Heilmannin* teoksen »Die Rechtslage des Arbeitsnehmers bei Insolvenz seines Arbeitgebers» jaksossa »Die Mitglieder von Organen juristischer Personen als Arbeitsnehmer». Tässäkin on huomiota kiinnitetty ensisijaisesti joskaan ei yksinomaisesti yhtiöiden johtavien toimihenkilöiden asemaan. Ks. mt.s. 8–11 ja siinä selostettuja *Diez-Nikischin* sekä *Menzel – Kuhnin* näkemyksiä.

[117] Ks. *Laatunen – Savonen – Äimälä* s. 35–37 ja *Bygglin – Nordström – Savonen* s. 55–56.

[118] Ks. HE 1988:64 s. 61, jossa on suhtauduttu epäillen siihen, että hallituksen jäsen voisi olla työsuhteinen juuri direktiotunnusmerkin vuoksi.

muun hallitukseen kuuluvan kuin puheenjohtajan osalta tällaisen henkilön epäitsenäisen aseman vuoksi. Jos yksittäistapauksessa katsotaan hallituksen jäsenen voivan olla työsuhteessa, saatetaan asianomaisella ajatella olevan samanaikaisesti kahdenlainen suhde yhdistykseen, yhtäältä hallituksen jäsenyys ja toisaalta työsuhteen mukaan määräytyvä sopimussuhde. Niinpä hallituksen puheenjohtaja olisi sopimussuhteessa vain toimistoesimiehen ominaisuudessa.

Päätoiminen hallituksen jäsen on mahdollista erottaa hallituksesta siinä missä muutkin siihen valitut. Poissuljettua ei näin ole, että asianomainen sopimussuhteessa yhdistykseen oleva erotetaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätöksellä hallituksesta mutta että hän pysyy sopimussuhteensa perusteella kenties johtavana toimihenkilönä yhdistyksen palveluksessa. Vaikka työsopimuksen katsottaisiin olevan olemassa, vapauttaminen sekä hallituksen jäsenyydestä että sopimussuhteesta voi tapahtua samallakin kertaa, jos päätöksentekijän toimivalta riittää molempiin toimiin. Toimivaltajakoa tutkittaessa ei ole syytä paneutua hallituksesta erottamisen perusteisiin niiden suhteessa TSL 37 §:ssä säädettyyn työsuhteen lopettamiseen.

Hallituksesta erotetun mutta yhdistyksen palvelukseen jäävän (johtavan) toimihenkilön asema muuttunee yleensä sellaiseksi, kuin se on toiminnanjohtajilla, jotka eivät kuulu yhdistyksen hallitukseen. Luottamuksen menettäminen ei voine kuitenkaan olla heijastumatta asianomaisen asemavaltuutukseen ja mahdollisuuksiin toimia muutenkin yhdistyksessä. Jos erotetulla on ollut hallitusasemansa perusteella yhdistyksen nimenkirjoitusoikeus, tämä oikeus poistuu hallituspaikan menettämisen myötä. Jos erotetun tilalle valitaan palkattu toimihenkilö, valintaa suoritettaessa tehtävistä ratkaisuista riippuu, mikä on asianomaisten keskinäinen toimivaltajako ja asemavaltuuksien välinen suhde.

Hallitus voi irtisanoa tai lomauttaa hallituksen päätoimisen puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan taikka muunkin jäsenen muusta tehtävästä kuin hallituksen jäsenyydestä. Jos heitä ei asianmukaisin päätöksin eroteta hallituksesta, he jäävät kuitenkin hallituksen kokoonpanoon. Tässä tapauksessa asianomaisten henkilöiden toimivaltuudet rajoittuvat yleisesti ottaen osallistumiseen hallituksen sisäiseen päätöksentekoon. Tämä voi käsittää myös valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia ja niihin osallistumista hallituksen kokousten ulkopuolella.[119]

---

[119] Ks. *Halila – Tarasti* s. 367–368. Vuonna 1990 AKT:n hallituksen päätoiminen puheenjohtaja joutui pakkolomalle. Ainakaan julkisuudessa ei ollut esillä menettelyyn mahdollisesti liittyneitä oikeudellisia ongelmia kuten sitä, oliko päätöksen tukena hallituksen yläpuolella tehtyä ratkaisua.

Minkään asian luonteen perusteella asianomaisen oikeutta osallistua hallituksen kokouksiin ei voida evätä, ei esimerkiksi sillä perusteella, että hänet on asetettu laitoshoitoon tai että hänet on poistettu tehtävästään vakavan luottamuspulan kuten rikollisen toiminnan johdosta. Yksittäisissä tilanteissa voidaan ääritapauksissa ajatella sovellettavan hallituksen jäsenen esteellisyyttä koskevaa YhdL 37 §:ää. Hallituksenkin päätöksentekoa koskee myös jäsenten oikeustoimikelpoisuusvaatimus. Osallistumisoikeus hallituksen päätöksentekoon voidaan hallituksessa itsessään tehtävin päätöksin eli puheenjohtajan ratkaisuin evätä siltä, joka ei täytä tätä edellytystä.

Työsopimuksen tekeminen kuuluu yhdistyksessä säännönmukaisesti yhdistystä ulospäin edustavalle orgaanille eli hallitukselle. Kohta jäljempänä ilmenevällä tavalla työhönottamisen ja työsuhteen ehdoista sopimisen oikeus voi olla myös alemmalla tasolla yhdistyksessä, kun kysymys on muusta kuin tässä tarkasteltavasta päätoimisesta hallituksen jäsenestä. Toimivaltajaon kannalta voisi tuntua johdonmukaiselta, että työsuhteesta päättämiseen tarvittaisiin ainakin sentasoinen ratkaisu, joka on tehty asianomaisen ottamisessa yhdistyksen palvelukseen. Päätoimisena tai muuten työsopimussuhteisena hallitukseen kuuluvan työsopimuksesta on voitu päättää hallituksessa, kun yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksella ei ole kompetenssia sopimuksenteossa. Irtisanomiseen tai lomauttamiseen voisi silti ajatella vaadittavan asian merkityksen vuoksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen päätös taikka tällä tasolla annetut valtuudet ratkaisun tekemiseen.

Työsuhteesta disponoimista varten voidaan päätöksenteossa turvautua delegoimiseen toisin kuin hallituksen jäsenten valitsemisessa tai erottamisessa, joista on mahdollista päättää vain YhdL 23.1 §:n 4 kohdassa osoitetuin tavoin yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa asianomainen on valittu tiettyyn tehtäväkokonaisuuteen, joka käsittää sekä tehtävän hallituksessa että kenties tarkemmin määritellyn toimenkuvan. Työsopimuksessa ei kuitenkaan niinkään määritellä toimenkuvaa tai toimivaltajakoa, vaan siinä sovitaan työsuhteen ehdoista. Työtehtävät (toimenkuva) voivat kuitenkin olla työsuhteen ehtoja. Usein toimenkuvasta määrätään johtosäännössä. Tämä tavallaan vahvistaa sitä, että valintavalta kaikessa olennaisessa kuuluu yhdistyksen jäsenille tai valtuutetuille.

Yhdistyksen hallitus edustaa yhdistystä työnantajana työsopimussuhteisiin henkilöihin nähden. Tällä perusteella sillä voidaan ajatella olevan oikeus päättää myös hallitukseen kuuluvien ja siihen yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa valittujen työsuhteesta. Asiaan vaikuttavat näin myös työoikeudelliset periaatteet. Niistä ei ole kuitenkaan tältä osin säännöksiä työ-

lainsäädännössä, eikä niihin ole muutenkaan kiinnitetty työlainopissa erityistä huomiota. Tyydyttävältä ei tuntuisi se, että hallitus ei voisi katkaista työnantajan edustajana esimerkiksi kavalluksiin syyllistyneen tai alkoholismin vuoksi työkykynsä menettäneen hallituksen jäsenen (käytännössä puheenjohtajistoon kuuluvan) työsuhdetta. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen saaminen nopeasti koolle ei näet aina onnistu. Hallitus ei silti voi ryhtyä asiassa toimiin eikä liioin tulla korvausvelvolliseksi, jos se ei voi toimivaltajaon perusteella tehdä muuta kuin toimia varsinaisen (jäsenten, valtuutettujen tai liiton henkilöjäsenten) päätöksenteon järjestämiseksi. Jos asianomaisella on selvä sopimukseen perustuva erillistehtävä, voitaneen hänet poistaa tästä hallituksen päätöksin. Muutenkin hallitus voinee viedä päätoimiselta hallituksen jäseneltä (kuten puheenjohtajalta) esim. oikeuden toimia työmarkkinaneuvottelujen vetäjänä, mutta kysymyksessä on ilmeisesti asianomaiselle palkallinen loma. Kuten sanottu, tällöinkin hän saa osallistua hallituksen kokouksiin.[120]

6.1.4. Milloin hallituksen jäsenet voidaan erottaa?

Yhtiöoikeudessa ei näytä olevan erimielisyyttä siitä, että yhtiön hallitus voidaan erottaa milloin tahansa. Perusteena on saatettu pitää yhtiökokouksen omnipotenttista asemaa valintavallan käyttäjänä hallitukseen nähden. Sama koskee muita yhtiön hallituksen valitsijoita. Kirjallisuudessa on korostettu omistajien oikeutta vaihtaa milloin tahansa hallitus mieleisekseen. Yhtiöissä tähän on tarvetta siksikin, että osakkeenomistajat voivat vaihtua esimerkiksi yrityskaupan myötä kerralla kokonaan. Tällaisessa tilanteessa on luontevaa, että osakkeenomistajat voivat vaihtaa hallituksen, jonka toimikausi ei vielä ole edes alkanut.[121] Yhtiöissä on ehkä tavallisempaa kuin yhdistyksissä, että hallituksen toimikausi alkaa heti valinnan jälkeen eikä esimerkiksi seuraavan kalenterivuoden alusta. Yhtiöissä yhtiökokousten enemmistö ha-

---

[120] Ks. *Halila* LM 1987 s. 261–265.

[121] Osakeyhtiöoikeudessa saatetaan tukeutua lakitekstiin kenties paremmin kuin yhdistysoikeudessa. OYL 8:2.1:n viimeisessä virkkeessä on säädetty, että hallituksen jäsenen voi erottaa se, joka on hänet valinnut. Juuri tähän lainkohtaan vetoamalla on kirjallisuudessa asiaa problematisoimatta katsottu, että hallitus voidaan erottaa milloin tahansa. Ks. esim. *Toiviainen* 1988 s. 130–131 ja *Kyläkallio* 1987 s. 315. YhdL 23 §:ää on sen sijaan tulkittu kirjallisuudessa pelkästään toimivaltajaon kannalta, kun asiayhteys ei muuten koske hallituksen jäsenten statusta. Ks. *Halila – Tarasti* s. 266–267. Ks. siitä, miten osake-enemmistön vaihtumista on tarkasteltu osakeyhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa, esim. *Olsson* JFT 1964 s. 250.

luaa tavallisesti luottamustaan nauttivat henkilöt heti hallitusvastuuseen, kun taas monissa yhdistyksissä pidetään tehtävienvaihdon kannalta suotavana, että uuden hallituksen jäsenet voivat ensiksi orientoitua tehtäväänsä ja että niin tili- kuin toimintakausikin on kalenterivuosi.

Yhdistyksissä demokratiaprinsiippi vaikuttaa mahdollisuuteen erottaa sellaisia hallituksen jäseniä, joiden toimikausi ei ole vielä alkanut. Järjestöpoliittisesti kysymys on yleensä siitä, että valintakokouksessa vähemmistöön jääneet eivät tyydy tappioonsa vaan hankkivat ylimääräisen kokouksen koolle ja yrittävät päästä voitolle jo, ennen kuin uusi hallitus on aloittanut toimintansa. Yhdistyslaissa ja sen esitöissä ei ole mitään julkilausuttua perustetta sille, minkä syyn vuoksi hallituksen jäsen voidaan erottaa. Nimenomaista perustetta ei tarvitakaan, ei edes epäluottamuksen esittämistä. Se on silti oikeudelliseen argumentointiin vaikuttava ratio legis.

Yhdistystoiminnassa sovellettavan demokratiaperiaatteen mukaisena saatetaan pitää sitä, että epäluottamus punnitaan vasta hallituksen tekojen ja tekemättä jättämisten perusteella, vaikka tosiasiallisesti olisi kysymys jatkuvasta kamppailusta vallasta ja voimasuhteiden mittaamisesta yhdistyksessä. Demokratian kannalta voidaan siten puoltaa sitä, että hallituksen jäsen saatetaan erottaa vasta toimikauden alettua.[122] Vertailun vuoksi ja kysymyksenasettelun osoittamiseksi mainittakoon, ettei eduskuntaakaan voida hajottaa eikä uusia vaaleja määrätä toimitettavaksi, ennen kuin eduskunta on aloittanut työnsä. Tämä ei toki ole yhdistysoikeudellisessa argumentoinnissa hyödynnettävä näkökohta.

---

[122] Ks. *Halila – Tarasti* s. 390 ja *Riitesuo* s. 188. Nuolimaa on Riitesuon teoksesta laatimassaan arvostelussa peräänkuuluttanut perusteluja sille, miksei yhdistyksen hallitusta voitaisi erottaa milloin tahansa. Ks. *Nuolimaa* LM 1990 s. 1112. Merkitystä on paitsi erilaisella käytännöllä myös erilaisten yhteisöjen (myös julkisoikeudellisten) osalta sillä, että kaupallisissa yhteisöissä omistajien oikeus valita milloin tahansa luottamustaan nauttiva hallitus on luonteva itsestäänselvyys. Ei eduskunnan eikä yhdistyksen hallituksenkaan osalta ole kiinnitetty huomiota valitsijapohjan mahdolliseen muuttumiseen ennen toimikauden alkamista, kun tekstissä kuvaillulle demokratiakäsitykselle on annettu etusija. Jäsenpohja ei sitä paitsi vaihdu yhdistyksissä niin totaalisesti kuin omistuspohja voi vaihtua yhtiöissä. Juridiseen päättelyyn vaikuttava järjestöpoliittinen argumentti on se, että vanha hallitus saisi kohtuuttoman edun, jos se voisi ennen uuden hallituksen toimikauden alkua kenties useastikin kutsua koolle yhdistyksen kokouksen ja näin yrittää saada kokousvoimasuhteet itselleen edullisemmiksi, kuin ne ovat olleet alkuperäisessä vaalikokouksessa. Henkilöjäsenyhdistyksissä, joissa kullakin jäsenellä on yksi ääni, tilanne ei ole edes pelkästään teoreettinen. Osakeyhtiöissä on taas tavallisesti joko pääomistajia tai ainakin omistajien ryhmä, jonka valta ei pääse yllättäen horjumaan.

6.2. Eroaminen ja kelpoisuuden menettäminen

Yhdistysoikeusdoktriinissa on aikanaan keskusteltu samalla tavoin kuin yhteisöoikeudessa yleensäkin siitä, millä perusteilla hallituksen jäsen voi erota tehtävästään. Nyttemmin ollaan varsin yksimielisiä siitä, että eroaminen käy päinsä käytännöllisesti katsoen minkä tahansa syyn vuoksi. Yhdistyksen säännöissäkään ei ole mahdollista määrätä perusteista, jotka estäisivät yhdistyksen hallituksen jäsentä eroamasta.[123] Liittosuhteita koskevan toimivaltajaon kannalta kiinnittyy huomio siihen, ettei liiton jäsenyhdistys tai mikään muukaan jäsen voi estää »omaa» hallituksen jäsentään eroamasta liiton hallituksesta tai asettaa eroamiselle ehtoja. Vastaavasti ei jäsenyhdistyksen »nimikkoedustajaa» voida velvoittaa eroamaan liiton hallituksesta epäluottamuksen perusteella.

Yhdistyksen hallituksen jäsenen tehtävä saattaa päättyä säännöissä määrätyn kelpoisuusvaatimuksen menettämiseen samalla tavoin, kuin edellä on havaittu valtuutetun toimikauden voivan päättyä. Liittosuhteissakaan eivät jäsenyhdistykset voi disponoida muulla tavoin mahdollisista kiintiöistään valittujen liiton hallituksen jäsenten toimikaudesta kuin päättämällä vaihtaa edustajansa. Hallituksen jäsenten erottaminen ja täydennysvaali on yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen asia.[124]

Hallituksen jäsenen on itsensä reagoitava kelpoisuutensa menettämiseen. Jos hän ei näin tee ja jos hallitus ei liioin totea kelpoisuuden menettämistä, hän(kin) voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi mm. niiden päätösten pätemättömyyden johdosta, joita yhdistyksen hallituksessa saattaa syntyä »kokoonpanovirheen» perusteella. Yhdistyksen hallituksessa samalla tavoin kuin valtuutettujenkin kokouksessa puheenjohtajan tehtäviin kuuluu osana sääntötulkintaa sen selvittäminen ja toteaminen, keillä on oikeus osallistua (äänioikeutettuina) päätöksentekoon.[125] Sääntömääräisen kelpoisuutensa menet-

---

[123] Ks. yhdistysten osalta *Merikoski – Kurkela* s. 101 ja *Halila – Tarasti* s. 390–391 sekä kaupallisten yhteisöjen osalta esim. *Olsson* s. 97, *Hakulinen – Rapola* s. 228, *Kyläkallio* 1963 s. 44 ja *Toiviainen* 1988 s. 129. *Mallmén* (s. 169–170) on yhdistysoikeudenkin kannalta merkittävällä tavalla kiinnittänyt huomiota siihen, että hallitukseen kuuluminen on osuuskunnissa luottamustehtävä ja että tämä vaikuttaa myös eroamisoikeuteen.

[124] Ks. *Riitesuo* s. 113–115. Tilanne on sama mm. Saksan yhdistysoikeudessa. Ks. esim. *Soergell – Siebert* s. 216. Periaate on yleisyhteisöoikeudellinen. Ks. OYL 8:4 sekä *Kyläkallio* 1985 s. 314, *Kyläkallio* 1963 s. 30–32 ja 39–40 sekä *Koski – af Schultén* I s. 310–312. Ks. samansisältöisesti Ruotsin oikeudesta esim. *Lind* s. 176–177.

[125] Ks. *Halila – Tarasti* s. 224 ja *Riitesuo* s. 115–117. Ks. samansisältöisesti muissa yhteisöissä esim. *Olsson* JFT 1953 s. 81 ja *Toiviainen* 1988 s. 124–125. Hallituksen jäsenen kelpoisuusvaatimusten on oltava sellaisia, ettei toimikauden päättymisen toteami-

täneen hallituksen jäsenen sulkemista pois hallituksen toiminnasta ei saateta luonnehtia erottamiseksi. Samaa voidaan sanoa valtuutetun toimikauden päättymisestä vastaavassa tilanteessa.[126]

6.3. Toimikauden muuttuminen

Yhdistyksissä tehtävin sääntömuutoksin saatetaan pidentää tai lyhentää hallituksen jäsenten toimikautta. Hallituksen jäsenet eivät itse voi päätöksellään vaikuttaa sääntömääräiseen toimikauteensa, koska hallituksen päätöksellä ei ole mahdollista muuttaa sääntöjä. Ongelmana ei näin ole se, saattavatko hallituksen jäsenet itse vaikuttaa tässä tilanteessa toimikautensa pituuteen. Asetelma on sama kelpoisuusvaatimuksia muutettaessa. Kun hallituksen jäsenellä ei ole hänelle vakuutettua oikeutta saada olla hallituksessa koko toimikauden ajan, toimikausi voi päättyä siihen, että kelpoisuusvaatimuksia kiristetään kesken kauden sääntömuutoksin.[127]

Kun jäsenillä tai valtuutetuilla on oikeus lopettaa milloin tahansa hallituksen jäsenen tehtävä asianmukaisesti tapahtuvaan erottamiseen, toimikautta sääntömuutoksin lyhennettäessä voidaan suorittaa heti täydennysvaali eli valita uudet hallituksen jäsenet uusien sääntöjen mukaiselle toimikaudelle. Siirtymäjärjestely käy päinsä toteuttaa myös niin, että lyhennettyyn toimikauteen siirrytään vasta hallituksen jäseniä seuraavan kerran valittaessa. Samat järjestelyt voidaan toteuttaa toimikautta pidennettäessäkin.

Hallituksen toimikauden pidentyminen tulee ajankohtaiseksi silloin, kun yhdistykselle ei saada valituksi sääntömääräisellä tavalla uutta hallitusta. Tämä voi johtua siitä, ettei vapaaehtoisia hallitukseen lähtijöitä ole ilmaantunut tai – mikä on tavallisempaa – ettei sitä yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta ole pidetty, jossa hallitusvaali olisi voitu suorittaa. Tässä tapauksessa hallituksen toimikausi kyllä jatkuu, mutta hallituksen toimivalta rajoittuu

---

seen liity harkintamahdollisuutta, jonka perusteella hallitus (tai sen puheenjohtaja) voisi tosiasiallisesti erottaa jäseniään. Hyväksyttävää on kenties se, että hallituksessa ei voi sääntöjen mukaan olla henkilö, jolla on pysyvä este hallituksessa toimimiseen, mutta juuri mainitun seikan vuoksi tällaistakaan sääntökohtaa ei voida tulkita väljästi. Liian väljä sääntömääräys olisi selvästi se, että hallituksessa voisi olla vain henkilö, joka on aktiivisesti osallistunut hallitustyöskentelyyn.

[126] Esitetyn kanssa ei ole ristiriidassa se, että Riitesuon ilmaisemalla tavalla kysymys on asiallisesti erottamisesta. Ks. *Riitesuo* s. 116.

[127] Esillä olevassa yhteydessä voidaan viitata sääntömuutosten voimaantuloa koskeviin YhdL 52 ja 55 §:ään. Ellei erityisjärjestelyihin ole ryhdytty, sääntömuutoksia voidaan vaalienkin osalta noudattaa vasta rekisteröintitoimien jälkeen.

sellaisen kokouksen koollekutsumiseen, jossa uusi hallitus voidaan valita. Eri asia on, että hallituksen sääntömääräisen toimikauden jälkeen tekemät päätökset tulevat päteviksi, jos niitä vastaan ei reagoida.[128]

6.4. Täydennysvaali

Jos yhdistyksen hallitus on tullut vajaalukuiseksi, voidaan ryhtyä täydennysvaaliin. Se on välttämätöntäkin, jos hallituksen jäsenmäärä on pysyvästi niin alhainen, ettei hallitusta saada päätösvaltaiseksi. Saattaisi tuntua luontevalta ja järjestöpoliittisesti perustellulta, että vajaalukuisella hallituksella olisi oikeus kutsua koolle yhdistyksen tai valtuutettujen kokous suorittamaan täydennysvaali. Tätä saatettaisiin perustella jäljelle jääneiden hallituksen jäsenten huolellisuusvelvoitteella sekä sillä, että täysilukuinen hallitus voi kutsua toimikautensa päätyttyä kokouksen koolle hallitusvaalia suorittamaan. Vallitseva käsitys yhteisöoikeudessa on kuitenkin se, ettei näin ole mahdollista menetellä. Tämä kanta rakentuu sen varaan, ettei vajaalukuisen hallituksen toiminnalle ole milloinkaan lainmukaista perustetta.[129] Sille ei ole pantu argumentoinnissa painoa, että yhdistyslaissa toisin kuin eräissä muissa yhteisösäädöksissä ei ole varauduttu erityisjärjestelyihin vajaalukuisen hallituksen täydentämiseksi.[130]

Yhdistyksen tai valtuutettujen kokous voi päättää ylimääräisen kokouksen pitämisestä hallituksen täydentämiseksi. Koollekutsumisongelmaa saatetaan ennakoida päättämällä pitää tiettynä aikana ylimääräinen kokous, jos

---

[128] Ks. yhdistysten osalta *Halila – Tarasti* s. 390 ja *Riitesuo* s. 143 ja siellä mainittua kirjallisuutta. Yhtiöiden osalta ks. esim. *Kyläkallio* 1963 s. 39–40. Yhdistyksen hallituksen tehtäviin voi kuulua korvausvastuun uhalla mm. yhdistykselle tulevista testamenteista huolehtiminen sekä oikeudenhoitoon liittyvien muiden asioiden hoitaminen.

[129] Ks. vallitsevasta kannasta yhtiöoikeudessa *Huttunen* 1984 s. 40 ja *Kyläkallio* 1987 s. 327. Vrt. toisin *Palsala* s. 100. Ruotsin osuuskuntaoikeudessa on *Mallmén* (s. 170) esittänyt, että osuuskunnan hallituksessa voi olla väliaikaisesti jäseniä vähemmän kuin lakisääteiset kolme, mikäli sääntöihin perustuvasta päätösvaltaisuusrajasta ei muuta johdu. Tässä on kysymys siitä, mitä tarkoitetaan vajaalukuisella hallituksella. Yhdistysoikeudessa on esitetyllä vallitsevalla kannalla *Riitesuo* s. 143. Yhdistyslakikommentaarissa asia on jätetty hieman avoimeksi. Ks. *Halila – Tarasti* s. 391. Ks. kysymyksenasettelusta myös *Woxholth* s. 271.

[130] Ks. esim. OYL 8 luvun 1.2, 2.2 ja 9.1 §:ää sekä 9 luvun 8 §:n 1–2 momenttia ja 6.2 §:ää. Vertailun vuoksi saatetaan mainita, että Saksan oikeuden mukaan voidaan tuomioistuimessa ryhtyä toimiin hallituksen täydentämiseksi. Ks. BGB 29 § ja sen johdosta esim. *Soergell – Siebert* s. 220–222, *Erman* s. 43–44 ja *Larenz* s. 143. Ks. myös säätiön hallituksen täydentämisestä oikeusministeriön toimin SäätiöL 14a §.

hallitus on tullut vajaalukuiseksi. Yksittäisellä yhdistyksen tai edes hallituksen jäsenellä ei ole oikeutta saada yhdistyksen tai valtuutettujen kokousta koolle täydentämään vajaalukuista hallitusta, ellei sääntömääräisen kokouksen pitämistä ole laiminlyöty. YhdL 20.2 §:ssä tarkoitetulla vähemmistöllä on oikeus saada kutsutetuksi yhdistyksen ylimääräinen kokous koolle minkä tahansa »ilmoittamansa asian käsittelyä varten», niin myös hallituksen täydentämiseksi. Jos hallitusvaali kuuluu sääntöjen mukaan valtuutettujen kokoukselle, yhdistyksen jäsenten vähemmistö ei voi YhdL 21 §:stä ilmenevällä tavalla saada tätä kokousta koolle asiaa käsittelemään.[131]

Täydennysvaalia suoritettaessa on otettava huomioon sääntöperusteiset kiintiöinnit ja kelpoisuusvaatimukset. Sen sijaan sääntöihin perustumattomia voimasuhteita tai osakassopimuksen tyyppisiä järjestelyjä ei tarvitse vaalissa noteerata, vaikka käytäntö saattaa olla yhdistyksissä sellainen, että vajaaksi tulleelle paikalle valitaan uusi jäsen vanhasta valikosta.[132]

6.5. Hallituksen jäsenen väliaikainen vapauttaminen tehtävästään

Yhdistystoiminnassa on ilmennyt tarvetta voida vapauttaa hallituksen jäsen väliaikaisesti tehtävästään, kun asianomainen on valittu toimeen, joka ei mahdollista vaivattomasti hallitustyöskentelyä. Erityisen merkittävä tilanne syntyi silloin, kun MTK:n hallituksen puheenjohtaja Heikki Haavisto valittiin Suomen ulkoministeriksi. Hänet vapautettiin MTK:n valtuuston päätöksellä väliaikaisesti hallituksen puheenjohtajan tehtävästä huhtikuussa 1993, ja tilalle valittiin vt. puheenjohtaja (Toivo Pohjala), joka ei ollut hallituksen varapuheenjohtaja. Menettely ei ollut aivan ongelmaton.[133]

YhdL 8 §:n 5 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä on määrättävä hallituksen toimikausi. Toimikauden keskeyttämistä ei ole mahdollistettu laissa edes niin, että siitä voitaisiin määrätä säännöissä. Muutenkaan sitä ei näy pidetyn hyväksyttävänä. Henkilö joko kuuluu hallitukseen tai eroaa siitä (taikka tulee erotetuksi). Erityispiirteitä ei tähän kysymykseen aiheutune siitäkään, että kysymys on päätoimisesta henkilöstä. Sehän ei yleensäkään vaikuta vaaleja koskevaan toimivaltajakoon. Päätoimisena hallitukseen kuuluva voi luo-

[131] Ks. edellä s. 388.

[132] Ks. *Riitesuo* s. 113 ja *Halila – Tarasti* s. 384 sekä samansuuntaista kunnanvaltuustoa koskevaa ratkaisua KHO 1953 II 457.

[133] Ks. myös siitä, miten Valtiollisen poliisin apulaispäälliköksi nimitetty SKP:n puheenjohtaja Aimo Aaltonen pyysi vapautusta puoluetoimikunnasta mutta sai vapautuksen vain puheenjohtajan tehtävästä, *Haataja* s. 117–118.

pua väliaikaisesti palkkaedustaan mutta ei siirtyä »rivijäseneksi», jos hänet on valittu tiettyyn säännöissä määrättyyn tehtävänkuvaan. Muussa tapauksessa ei ole estettä sille, että hallitukseen kuuluva jättäytyy tosiasiallisesti sivuun hallitustyöskentelystä väliaikaisesti. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä päätöstä, eikä hallituspaikkansa säilyttävä saata luopua etukäteen oikeudellisesti sitovalla tavalla oikeudesta osallistua hallitustyöskentelyyn.

Jos hallituksen puheenjohtaja ei voi pysyvästi tai tilapäisesti hoitaa tehtäväänsä, hänen tilalleen tulee säännönmukaisesti hallituksen varapuheenjohtaja ja vain tämän puuttuessa muu henkilö hallituksen sisältä. Ellei säännöistä muuta johdu, kenen tahansa hallitukseen kuuluvan tehtävästä voidaan tehdä päätoiminen hallituksen ominkin päätöksin, kun varoja vapautuu tällaista tehtävää aikaisemmin hoitaneen jäljiltä. Vertailun vuoksi on syytä mainita, että hallitukseen kuulumaton yhdistyksen palkattu toimihenkilö voi saada »virkavapautta» ja säilyttää paikkansa yhdistyksessä. MTK:ssa syntynyt tilanne olisi ollut ratkaistavissa niinkin, että hallituksen varapuheenjohtaja olisi hoitanut puheenjohtajan tehtäviä hallituksen kokouksessa ja toimiston »kakkosmies» (tässä tapauksessa toiminnanjohtaja) olisi tullut esimiehensä sijaan toimistoesimieheksi.

B Valiokuntien ja jaostojen valitseminen

1. Valiokuntien valitseminen

1.1. Milloin voidaan valita valiokuntia?

Yhdistyksissä toisin kuin yhtiöissä tavallisesti luottamushenkilöistä koostuvalla valiokuntaorganisaatioilla voi olla huomattava merkitys päätöksentekoprosessissa. Yhdistyksissä valitaan nykyisin myös johtoryhmiä, vaikkei sellaisesta yleensä määrätäkään säännöissä. Yhtiöissä johtoryhmät ovat olleet tavallisia jo pidempään.[134] Johtoryhmien ja valiokuntien valintatavalla ei olisi oikeudellista vaikutusta, jos hallituksen alapuolella oleva organisaatio olisi yhdistystoiminnassa merkitystä vailla. Näin ei kuitenkaan ole asian laita; valiokuntien valmistelulla saatetaan sitoa hallituksen kädet, ja valiokunnilla voi olla myös ratkaisuvaltaa yhdistyksessä. Merkitystä voi olla myös sillä, aiheuttaako osallistuminen asian valmisteluun (valiokunnassa) esteellisyyden varsinaisessa päätöksenteossa.

---

[134] Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 89.

Yhdistyksen johtoryhmä ei voi tehdä varsinaisia päätöksiä yhdistyksessä. Siksi se on mahdollista asettaa, vaikkei siitä olisi määrätty säännöissä tai niitä alemmanasteisissa määräyksissä. Erityisesti vastuusuhteiden vuoksi on asianmukaista, että hallitus valitsee johtoryhmän. Ratkaisu on toiminnan kannalta siksi merkittävä, ettei sen voida katsoa kuuluvan toiminnanjohtajalle tai päätoimiselle puheenjohtajalle. Yhdistyksen hallituksen yläpuolelle valintaa ei puolestaan liene annettavissa niistä syistä, joita jäljempänä eritellään valiokuntien valinnan tiimoilla. Tilanne on toinen, jos johtoryhmään kuuluvat määrätään säännöissä tehtäväasemansa perusteella. Tällöinhän hallituksen yläpuolella olevat eivät valitse ad hoc -johtoryhmää.[135]

Kun yhdistyslaissa ei ole säännöksiä valiokunnista, laista ei saa suoranaisia kiinnekohtia siihen, milloin valiokuntia voidaan valita yhdistyksissä. Sääntelyn ja käytännön puuttumisen vuoksi niitä ei saada muistakaan yhteisösäädöksistä. Tämä on aiheuttanut epätietoisuutta ja johtanut kaavamaiseen ajatteluun. Sitä ilmentää yhdistysrekisteritoimiston apulaistoimistopäällikön lausunto Helsingin Lastentarhanopettajat r.y:n hallituksen valintaa koskevassa asiassa.

> Apulaistoimistopäällikkö Pentti Allénin 15.9.1981 päivätyssä vanhaan lakiin perustuvassa lausunnossa esitettiin mm. seuraavaa: »Koska ko. yhdistyksen säännöissä ei ole mainintaa vaalivaliokunnasta eikä tämän valitsemisesta, ei sääntöjen mukaan kyseinen menettely ole mahdollista, vaan edustajien valinta tulee, kuten ko. yhdistyksen sääntöjen 14 § 11 kohdassa ilmenee, tapahtua yhdistyksen syyskokouksessa. Jos nk. vaalivaliokunta, jota säännöt eivät tunne, on valinnut ehdokkaat, lienee katsottava, että yhdistyksen jäsenten YhdL 12 §:n mukaista päätösvaltaa on rajoitettu ja menettelyä on pidettävä lain ja ko. yhdistyksen sääntöjen vastaisena. Suoritettuja valintoja lienee YhdL 15 §:n perusteella pidettävä mitättöminä tai ainakin moitteenvaraisina.» Lausunnossa todettiin myöhemmin hieman ristiriitaisesti edellisen kanssa, että jos vaalivaliokunnan jäsenet on valittu yhdistyksen kokouksessa, menettelyä on pidettävä moitteenvaraisena, jollei yhdistyksen säännöissä tai mahdollisessa erillisessä yhdistyksen kokouksen vahvistamassa ohjesäännössä ole ko. asiasta mainintaa.

[135] Esimerkkinä voidaan johtoryhmän ja muiden valmisteluelinten roolista mainita se, että STK:ssa johtajisto on mainittu säännöissä, kun taas työehtosopimusvaliokunta, johon kuuluivat määrätyt STK:n johtajat ja eräät liittojen toimitusjohtajat, on ollut sääntöihin perustumaton. Työehtosopimusvaliokunta oli lähinnä informaation jakamista varten organisoitu toimielin, jolla ei ollut päätösvaltaa. Tähän johtoryhmään kuuluu muitakin kuin (keskus)järjestön palveluksessa olevia järjestöjohtajia. Eräänlainen johtoryhmä on myös ollut STK:n ja TKL:n yhteiselin, teollisuuden keskusvaliokunta, jonka tehtävänä oli informaatioyhteyden pitäminen STK:n ja TKL:n välillä. Sillä oli toisinaan oma toimihenkilö, pääsihteeri. Teollisuuden keskusvaliokuntaa ei mainittu kummankaan järjes-

Siteeratun lausunnon mukaan vaalivaliokunnan käyttäminen valintojen tukena rajoittaa yhdistyksen päätöksentekijöiden (jäsenten) oikeuksia. Siinä ollaan kuitenkin sillä kannalla, että vaalivaliokunta voitaisiin valita joko sääntöjen tai – kuten myöhemmin sanotaan – myös ohjesäännön määräysten perusteella. Tämä ajattelu ei vaikuta johdonmukaiselta. Laissa ei ollut säädetty tuolloin eikä ole säädetty nykyisinkään siitä, että päätösvallan käyttäjien oikeudet olisivat muuten loukkaamattomat mutta että niitä voitaisiin rajoittaa pysyvin määräyksin. Jos vaalivaliokunta tai muu valiokunta ei voi vaikuttaa sitovasti päätöksentekijöiden toimintaan, niin kuin säännönmukaisesti on asian laita, vaan se ainoastaan osallistuu valmisteluun, menettely ei ole ollut VYhdL 12 §:n eikä se ole YhdL 16–18 §:n vastaista.

Valiokuntien valitseminen ei liioin ole sillä tavoin yllättävä ja dramaattinen toimi, että siitä olisi disponoitava pysyväismääräyksin. Tilanne on toinen kokousmenettelytilanteissa esim. siinä, voidaanko äänestää myös niitä, joita ei ole ehdotettu, tai onko vaalissa jätettävä lippu. Tällöinhän on kysymys lopulliseen ratkaisuun vaikuttavista asioista. Tämänkin vertailun perusteella saatetaan päätellä, että valiokuntia on mahdollista valita silloinkin, kun asiasta ei ole määrätty säännöissä tai muulla tavoin pysyväismääräyksin.[136]

1.2. Hallituksen yleistoimivalta

Yleistoimivalta yhdistyksessä on valiokuntien valitsemisessa hallituksella. Tätä saatetaan perustella ensiksikin sillä, että valintavallan on kuuluttava valittavia hierarkkisesti ylemmälle tasolle, mikäli yhdistyksessä sellainen on. Toiseksi voidaan mainita, että yleisesti ottaen valmisteluvallan käyttäjien valitsemiseen riittää sen orgaanin toimivalta, jonka tehtävänä on lain mukaan yhdistyksen asioiden hoitaminen. Vielä voidaan viitata siihen, että vakiintuneen käytännön mukaan hallitus on valinnut yhdistyksissä valiokunnat.

Jos valiokunnat olisivat yhdistyksissä pelkästään valmistelutehtäviä hoitavia orgaaneja, saatettaisiin ajatella, että valiokuntien valinta olisi järjestettävissä miten tahansa.[137] Hallitus toisin sanoen valitsisi valiokunnat, ellei va-

---

tön säännöissä, eikä sillä ollut erillisen tehtävänkuvauksen perusteella eikä tosiasiallisestikaan päätösvaltaa kummassakaan järjestössä. Ks. *Mansner* III s. 151–153. Ks. yhdistysten johtoryhmistä myös *Nurminen* s. 121–122.

[136] Yhteisöoikeudellisessa kirjallisuudessa on käsitelty kovin vähän sitä, milloin yhteisöön voidaan valita valiokuntia. Ks. kuitenkin *Mallmén* s. 189, jossa tämä katsoo, että osuuskunnan hallitukselle voidaan valita työvaliokunta, vaikkei tästä ole määrätty säännöissä.

[137] Ks. s. 477 ss.

lintaa olisi uskottu säännöissä päätösvallan käyttäjille (jäsenille, valtuutetuille tai liiton henkilöjäsenille) tai elleivät nämä olisi pidättäneet päätösvaltaa itsellään taikka joutuneet suorittamaan valintaa hallituksen alistettua päätösvallan heille. Valiokunnilla voi kuitenkin olla joko lopullista päätösvaltaa tai valmisteluvaltaa, jota on hankala ohittaa. Siksi valintavalta ei saata kuulua ongelmitta päätäntävallan käyttäjille niin, että vahingonkorvausvastuun uhan alaisena yhdistyksen asioita hoitava hallitus tulee sivuutetuksi.

Jos hallitus ei saisi valita valiokuntia, joiden toiminnasta se vastaa, ongelmia voisi syntyä yhtäältä hallituksen ja tällaisten valiokuntien välille ja toisaalta sellaisten valiokuntien kesken, joista osan on valinnut hallitus ja osan ovat valinneet päätösvallan käyttäjät. Niinpä jos sekä valtuutettujen että yhdistyksen hallituksen olisi mahdollista valita ammattijärjestössä palkkavaliokunta, yhdistyksessä näyttäisi olevan palkkavaliokunnan jäsenten ohella palkkavaltuutettuja. Vastuusuhteissa yhdistyksen valtuutettujen valitsema valiokunta rinnastuisi hallitukseen eli se olisi sille helposti kilpaileva orgaani. Valiokunnan voidaan sanoa vastaavan vain sille taholle, joka sen on valinnut. Hallituksen on puolestaan vaikea kontrolloida valiokuntia, joita se ei ole valinnut.[138]

Jos yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa olisi mahdollista valita talousvaliokunta, valiokunta olisi hallituksen toimintaa kontrolloiva ja hallitukselle neuvoja antava elin. Valiokunta olisi kelpoinen antamaan hallitukselle paitsi ohjeita myös myöntämään etukäteen valitsijoittensa puolesta vastuuvapauden konsultoimissaan asioissa. Tällä tavoin ei vastuusuhteita saateta järjestää yhdistyksissä. Aivan tällä tavoin eivät tilintarkastajatkaan voi toimia kahdessa roolissa.[139]

1.3. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen toimivalta

Esitetyt valta- ja vastuuongelmat eivät koske kaikkia yhdistyksen valiokuntia. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan valita asianomaisten kokousten omia toimintoja palvelevia valiokuntia. Sellainen on mm. yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen vaalivaliokunta.

---

[138] Kyläkallio on todennut, että osakeyhtiön hallituksen valvontatuottamus voi koskea niin hallitustason ylä- kuin alapuolellakin valittuja toimihenkilöitä. Hän on nimenomaisesti tarkastellut hallituksen sisäistä valiokuntatoimintaa. Ks. *Kyläkallio* 1963 s. 166–167 ja 215–217. Kyläkallio ei ole kuitenkaan käsitellyt sellaisia valiokuntia, joita on yhdistyksissä ja joita tässä tutkimuksessa pidetään silmällä, eikä näin sellaisten valintaan liittyviä toimivaltajakokysymyksiä.

[139] Ks. esim. *Taxell* 1983 s. 126.

Valtuutettujen kokous voi valita valiokunnan, joka valmistelee valtuuskunnan itsensä päätösvaltaan kuuluvia asioita. Valtuutettujen kokouksella on niin ikään oikeus valita valiokunta, jolle valtuutettujen kokous sääntöjen määräyksellä siirtää hallituksen asemesta itselleen muuten kuuluvaa päätösvaltaa. Käytännössä on tällä tavoin valittu kunniamerkki- ja kurinpitovaliokuntia. Sen sijaan hallitukselle kuuluvaa toimeenpanovaltaa varten valtuutetut eivät voi asettaa rinnakkaiselintä eli toista hallitusta, niin kuin edellä on asiaa luonnehdittu. Kyseiset valiokuntavalinnat on mahdollista suorittaa myös yhdistyksen kokouksessa tai jäsen- taikka liittoäänestyksessä. Käytännön yhdistystoiminnassa nämä valiokuntavalinnat tapahtuvat kuitenkin tavallisimmin valtuutettujen kokouksessa.

Vakuutusalan järjestöissä on lautakuntia, jotka antavat suosituksia jäsenyritysten eli vakuutusyhtiöiden ja näiden asiakkaiden välisten sopimusten soveltamista koskevissa riita-asioissa. Yhdistyksen hallitus ei ole lautakuntien toiminnasta vastuussa. Lautakunnathan eivät anna lausuntoja yhdistyksen omista asioista, ja tarkoituksena on taata niille riippumattomuus järjestöpoliittisista ja muista järjestöllisistä seikoista. Siksi on paikallaan, että lautakunnat valitaan yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa, niin kuin Vahinkovakuutusyhdistyksen sääntöjen mukaan tapahtuu.

Vaalivaliokunnan valintaan on liittynyt käytännön yhdistystoiminnassa erityispiirteitä liittomuotoisissa yhdistyksissä liiton ja sen jäsenyhdistysten välillä. Elinkeinoelämän järjestöissä on verrattain tavallista, että järjestön hallitus tai yhdistyksen kokous valitsee vaalivaliokunnan. Tällainen toisinaan kalenterivuodeksi tai kokousväliä varten valittu valiokunta on normaalisti tehnyt ehdotukset valittaviksi luottamushenkilöiksi, ennen kaikkea hallituksen jäseniksi. Toisinaan on haviteltu myös sitä, että liiton jäsenyhdistyksen vaalivaliokunta voisi tehdä ehdotuksen liiton vaalivaliokunnalle niistä henkilöistä, joita asianomaisen jäsenyhdistyksen piiristä on määrä valita liiton luottamustehtäviin.

Jos järjestöissä saatettaisiin menetellä esitetyllä tavalla, vaalia koskeva toimivaltajako olisi valmisteluvaiheen osalta tullut delegoiduksi pidemmälle kuin toimivaltajaon kannalta on yleisesti pidetty mahdollisena. Päätöksenteko onkin siksi kierrätettävä niin, että liiton jäsenyhdistyksen vaalivaliokunnan ehdotus käsitellään (hyväksytään) asianomaisen yhdistyksen valiokuntatasoa ylemmässä orgaanissa kuten hallituksessa. Liiton vaalivaliokunta voi puolestaan ottaa lukuun syntyvän ehdotuksen. Se ei kuitenkaan ole siihen sidottu tehdessään omaa ehdotustaan järjestönsä ylemmälle orgaanille.[140]

---

[140] Kyseinen valintatapa eri tehtäviin ja sektorivastuuseen hallituksessa valittavien osalta on ollut eri maiden järjestöissä käytössä jo pitkään. Ks. esim. Tanskasta *Meyer* s. 67.

1.4. Itsetäydentävät valiokunnat, itseoikeutetut valiokuntien jäsenet ja muut erityistapaukset

Järjestötoiminnan byrokraattisuutta on pyritty torjumaan joissain henkilöjäsenyhdistyksissä kuten erityisesti 1980-luvulla Pykälä r.y:ssä avointen valiokuntien järjestelmällä. Jos valiokunta ei osallistu yhdistyksessä ratkaisuvallan käyttöön edes ehdotuksen tekemisen ja valmistelun osalta, menettelyä vastaan ei näytä olevan huomauttamista. Tällöin valiokunta on lähinnä toimintaryhmän luonteinen, kuten saattaa olla opiskelijayhdistyksen urheiluvaliokunta. Tällainen valiokunta voi olla itseään täydentävä tai jopa jäsenille avoin edellyttäen, että avoimuus on toiminnallisesti mahdollista.

Jos valiokunta on kytketty yhdistyksen päätöksenteko-organisaatioon, ei rajoittamaton itsetäydentävyys tunnu hallituksen vastuun vuoksi hyväksyttävältä. Hallitus ei näet voine luopua oikeudesta kontrolloida niiden henkilöiden valintaa, joiden toiminta tai toimimattomuus vaikuttaa ainakin välillisesti hallituksen YhdL 39 §:n mukaiseen vastuuseen. Valiokunnan itsetäydentävyys saatetaan kuitenkin hoitaa pitkälti niin, että valinta tapahtuu sääntöjenkin perusteella valiokunnan itsensä ehdotuksesta.

Jos pyritään avoimiin valiokuntiin eli saamaan mukaan kaikki asiasta kiinnostuneet, valiokuntiin ilmoittautumista varten on mahdollista asettaa määräaika. Hallitus voi sitten hyväksyä kaikkikin ilmoittautuneet valiokunnan jäseniksi. Olennaista on, ettei hallitus voi sitoutua valitsemaan kaikkia ehdolle asetettuja tai asettuvia valiokunnan jäseniksi. Avoimuus tai itsetäydentävyys ei liioin saa merkitä sitä, että hallituksen vahvistaman valinnan jälkeen valiokunta täydentäisi itseään. Tällaista oikeutta hallitus ei voi edes delegoida valiokunnalle. Täydentämiseen tarvitaan edellä mainitun vastuuprinsiipin vuoksi hallituksen uusi päätös.

Valiokunnissa saattaa olla asemansa perusteella itseoikeutettuja henkilöitä. Yhdistyksen säännöissäkin on mahdollista määrätä esimerkiksi siitä, että hallituksen työvaliokunta muodostuu hallituksen puheenjohtajistosta. Tässä tapauksessa valiokuntaan kuuluu pelkästään asemansa perusteella itseoikeutettuja henkilöitä. Estettä järjestelyyn ei ole senkään vuoksi, että kokoonpano rakentuu hallituksen sisältä. Myös niin voidaan menetellä, että sääntöjen mukaan hallituksen jäsenet valitaan valiokuntien puheenjohtajiksi hallitusvaalin yhteydessä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

Ilman sääntömääräystä hallitusvaalin suorittajat eivät sen sijaan voi puuttua valmisteluvallan käyttämiseen määräämällä valitsemiaan hallituksen jäseniä valiokuntapuheenjohtajiksi. Kun tämä on tapahtunut sääntöjen perusteella, hallitus joutuu tyytymään tehtyyn ratkaisuun valmisteluvallan käyt-

tämisessä. Se voi kuitenkin valita jäseniä valiokuntiin ja näin vaikuttaa valmisteluun ja, jos valmistelu ei ota sujuakseen, ryhtyä tarpeellisiin toimiin tehtäviään huonosti hoitavan henkilön luottamuksen punnitsemiseksi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Oikeudellisesti merkityksellinen on myös se järjestöpoliittinen argumentti, jonka mukaan hallitus kykenee tosiasiallisestikin kontrolloimaan valiokuntapuheenjohtajaa, joka on valittu sen omasta keskuudesta.[141]

Asemansa perusteella itseoikeutetut valiokuntien jäsenet ovat esitetystä syystä hallituksen kontrollimahdollisuuteen nähden eri asemassa, jos he eivät ole hallituksen jäseniä. Tässäkin kategoriassa on tehtävä ero sen suhteen, ovatko kyseessä luottamushenkilöt vai yhdistyksen toimihenkilöt ja onko hallitus valinnut nämä tehtäväänsä. Kun hallitus valitsee luottamushenkilötasoiset virkailijat ja kun hallitus voi vapauttaa nämä tehtävästään, estettä ei ole sille, että kyseiset henkilöt määrätään tehtävänsä perusteella itseoikeutetuiksi valiokuntien jäseniksi.[142] Säännöissä saatetaan näin määrätä siitäkin, että esimerkiksi yhdistyksen yleisvaliokunta koostuu kokonaan hallituksen valitsemista toimihenkilöistä kuten jäsenistösihteeristä, klubimestarista, emännästä ja tiedotussihteeristä. Tällä tavoin on lähinnä vain määrätty siitä, että kyseiset virkailijat toimivat valmisteluportaassa kollektiivina.

Estettä ei sinänsä ole sille, että yhdistyksen palkattujakin toimihenkilöitä on asemansa perusteella itseoikeutettuina valiokuntien jäseninä. Tämä ei ole tosin tavallista, koska palkatut toimihenkilöt ovat yleensä valiokunnissa esittelijöinä. Vastuusuhteiden vuoksi itseoikeutettuja palkattuja toimihenkilöitä ei voine olla valiokunnissa paljon, ei ainakaan enemmistönä. Palkatun toimihenkilön vaihtaminen ei näet ole yhdistyksissä yhtä helppoa kuin luottamushenkilöiden.

Liitoissa saatetaan tavoitella myös sitä, että valiokuntiin kuuluisi itseoikeutettuina muitakin kuin asianomaisen yhdistyksen itsensä tehtävään valitsemia henkilöitä. Niinpä on kuviteltavissa, että palkansaajain keskusjärjes-

---

[141] Yhdistysrekisteritoimiston ratkaisukäytäntö ei ole ollut yhtenäinen esillä olevassa asiassa. Niinpä Rakennusteollisuuden keskusliiton vuonna 1991 hyväksyttyjen sääntöjen mukaan vaalivaliokunta ei voi tehdä suoraan ehdotusta STK:n ja TKL:n eli keskusjärjestöjen vaalivaliokuntiin valittaviksi jäseniksi. Tätä tavoiteltiin sääntömuutoshankkeen aikana, mutta sille ei saatu rekisteriviranomaisen hyväksymistä. Metalliteollisuuden toimialajärjestö MET r.y:n sääntöihin kyseinen järjestely oli sen sijaan hyväksytty vuotta aikaisemmin.

[142] Vrt. *Kyläkallio* 1963 s. 212–218, jossa pidetään hallituksen jäsenten sektorivastuun syntymistä mahdollisena erilaisten päätöksentekoprosessien myötä. Tässäkään ei ole kyse valiokuntien valitsemisesta ja sen yhdistysoikeudellisista erityispiirteistä.

tön neuvottelupäällikkö olisi tehtävänsä perusteella jäsenenä jäsenliittojen palkkavaliokunnissa tai että urheilun keskusjärjestön tietyn valiokunnan muodostaisivat tehtävänsä perusteella jäsenliittojen toiminnanjohtajat.

Esitetyt järjestelyt eivät olisi mahdollisia ainakaan silloin, jos niistä ei määrättäisi sen yhdistyksen säännöissä, jota koskevasta valiokunnasta on kysymys. Jos valiokunnalla on yhdistyksessä ratkaisuvaltaa, ulkopuolisten valitsemien henkilöiden itseoikeutettuun asemaan valiokunnan jäsenenä on suhtauduttava vastuusuhteiden vuoksi torjuen. Siitä voitaneen tosin keskustella, sitoisiko jo yksi tällainen henkilö liiaksi hallituksen käsiä.

Valiokuntavaalia koskevassa toimivaltajaossa eivät sääntöjä alemmat disponointitoimet tule yleensä kysymykseen. Hallitus voi kuitenkin vahvistaa itseään varten ohjesäännön, joka on voimassa toistaiseksi ja jossa määrätään esimerkiksi valiokuntien jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Halutessaanhan hallituksella on oikeus milloin tahansa muuttaa tällaista ohjesääntöä tai kumota se. Valiokunnan jäsen saattaa tulla yleisen säännön mukaan erotetuksi vain siinä järjestyksessä kuin on tullut valituksikin. Myös kelpoisuusvaatimuksen menettämiseen pätee se, mitä on edellä esitetty.

Yleisen käytännönkin perusteella on lähdettävä siitä, ettei sääntömääräisten tai muutenkin pysyvien valiokuntien jäsenten valintaa voida uskoa yhdistyksen toimihenkilölle kuten toiminnanjohtajalle. Tällaiset valiokunnat eivät sitä paitsi ole toimivan johdon työrukkasia vaan hallituksen apuelimiä. Toiminnanjohtaja voi sen sijaan kutsua ja tarvittaessa palkatakin itselleen tai toimistolle avustajia ja projektiryhmiä, joissa voidaan käyttää henkilöitä joko yhdistyksen jäsenkunnan piiristä tai sen ulkopuolelta. Toimivalta ja kelpoisuus voi olla tällaiseen muillakin yhdistyksen toimivaan johtoon kuuluvilla. Näin meneteltäessä ei kuitenkaan ole mahdollista sivuuttaa hallituksen asettamia valiokuntia niille kuuluvissa valmistelutehtävissä eikä ryhtyä sellaisiin valmistelutoimiin, joiden käynnistäminen ei kuuluisi päätäntävallan käyttöä koskevan toimivaltajaon perusteella toimivalle johdolle. Toiminnanjohtajan oikeus kutsua henkilöitä projektiryhmiin voi riippua siitä, aiheutuuko tästä yhdistykselle kuluja, joihin on varauduttu talousarviossa.[143]

---

[143] Metsäteollisuuden Työnantajaliiton vuosina 1990–1992 voimassa olleiden sääntöjen mukaan hallituksen työvaliokuntana toimivan johtokunnan tehtäviin kuului määrättyjen asioiden valmistelemista varten tarpeelliseksi katsottujen asiantuntijaryhmien, ei kuitenkaan pysyväksi tarkoitettujen työryhmien, valitseminen. Ideana oli, että tilapäisempien eli ad hoc -tyyppisten työryhmien kokoaminen kuului toimitusjohtajalle. Sellaisia sääntömääräyksiä ei ole ilmeisesti edes haviteltu, joiden perusteella toimitusjohtajalla (tai muulla johtavalla toimihenkilöllä) olisi oikeus valita toimiston ulkopuolisia henkilöitä pysyviin valmisteluelimiin.

Yhdistyksissä kutsutaan usein hallituksen työvaliokunnaksi valiokuntaa, joka valmistelee hallituksen kokouksessa käsiteltäviä asioita ja voi ratkaista juokseviksi asioiksi luonnehdittuja kysymyksiä. Sen erityisasemasta organisaatiossa tai tavallisesti käytetystä nimestä ei kuitenkaan aiheudu sitä, että tällaiseen valiokuntaan saisi kuulua vain hallituksen jäseniä, vaikka tämä onkin tavallista.[144] Työvaliokuntaan voidaan valita myös ulkopuolisia. Itseoikeutetuksi voidaan määrätä joidenkin hallituksen jäsenten ohella esimerkiksi järjestön toiminnanjohtaja edellä hahmoteltujen periaatteiden mukaisesti. Jos työvaliokunta voi asioiden valmistelun ohella tehdä ratkaisuja, jotka kuuluvat edustuksellisten elinten päätösvaltaan, valiokunnan kokoonpano ei saata määräytyä sääntöjen mukaan niin, että siihen kuuluisi asemansa perusteella vain hallituksen ulkopuolisia toimiston edustajia.

3. Jaostoja koskevat valinnat

Monet yhdistykset ovat toimineet Suomessa jaostoittain organisoituneina, niin kuin edellä on todettu urheilujärjestöjen osalta. Niinpä SVUL:ssa lajijaostot organisoituivat vasta vähitellen rekisteröidyiksi lajiliitoiksi ja SVUL:n jäsenyhdistyksiksi. TUL:ssa lajitoiminta tapahtuu vieläkin jaostoissa eikä rekisteröidyissä lajiliitoissa. Missä tahansa urheiluseurassa toiminta jakautuu jaostoihin, jos seuran ohjelmaan kuuluu useita urheilulajeja. Sotilaskotiyhdistykset voidaan mainita esimerkkinä yhdistyksistä, joissa toiminta on organisoitu kentällä jaostoihin.[145]

Kentän toiminnan jakautuminen jaostoihin ei ilman muuta edellytä mitään valintoja: yhdistyksen jäsenet saavat hakeutua vapaasti haluamiinsa jaostoihin. Esimerkiksi urheiluseuroissa tämä tapahtuu niin, että jäsen harrastaa niitä seuran ohjelmaan kuuluvia urheilulajeja, joista on kiinnostunut. Jaostojen johtaminen ei sinänsä vaadi omaa organisaatiota, vaan rekisteröidyn yhdistyksen toimielimillä on oikeus tehdä myös lajikohtaiset ratkaisut. Jaostoissa voi olla myös omat toimielimet. Niiden valintaan liittyvät toimivaltajakokysymykset ilmentävät näkökulmaeroja sen suhteen, pidetäänkö jaos-

[144] Esimerkkinä voidaan mainita, että Suomen Asianajajaliiton hallitukseen kuuluu jäseniä maan eri osista, kun taas hallituksen kokouksen asioita valmistelevaan työvaliokuntaan kuuluu hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella pelkästään pääkaupunkiseudulta olevia asianajajia. Näistä vain osa kuuluu hallitukseen. Ks. *Halila* 1988 B s. 111–112. Asianajajaliiton status julkisoikeudellisena, yhdistyslain soveltamisalaan kuulumattomana yhdistyksenä ei vaikuta tässä tapauksessa oikeudelliseen arviointiin.

[145] Ks. yleisesti *Halila – Tarasti* s. 549 ja 552–553.

toja rekisteröimättöminä yhdistyksinä vai rekisteröidyn yhdistyksen toimintayksikköinä.

SVUL:n jäseninä oleviin piirijärjestöihin kuuluvat jäseninä ne SVUL:n lajiliittojen jäsenseurat, jotka ovat liittyneet jäseneksi. SVUL:n palvelut tulevat yhtäältä lajiliitoille ja toisaalta piireille. Ideana on se, että lajiliitoilla ei ole (rekisteröityä) piiriorganisaatiota, vaan SVUL:n piirit ovat SVUL:lilaisen aluetoiminnan runkona, johon kuuluvat lajikohtaiset jaostot. Jos SVUL:n piirejä ei olisi, ainakin vahvimmat lajiliitot perustaisivat omat piirinsä ja heikoimmat lajiliitot voisivat jäädä ilman aluetason palveluja. Tällaista on jossain määrin tapahtunutkin 1990-luvun alussa.

SVUL:n piirijärjestöjen sääntöjen mukaan piirin kokouksessa valitaan lajikohtaiset jaostot, joihin kuuluvat puheenjohtaja ja tietty määrä jäseniä. Jaosto hoitaa ja valvoo erikoisalansa toimintaa piirin toiminta-alueella asianomaisen erikoisliiton ja piirin johtokunnan antamien ohjeiden mukaisesti. Äänioikeus jaostojen puheenjohtajia ja jäseniä valittaessa on ainoastaan SVUL:n asianomaiseen jäsenliittoon kuuluvilla piirin jäsenillä. Kullakin jäsenellä on yksi ääni ja eri jaostojen asioissa säännöissä määrätyn asteikon mukainen määrä lisä-ääniä.[146]

SVUL:n piireissä omaksuttu järjestely voi vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, kun äänioikeus on porrastettu lajikohtaisten voimasuhteiden mukaisesti jopa kutakin lajia varten erikseen määriteltyjen prioriteettien perusteella. Ongelmana on kuitenkin äänimääräporrastus, jota ei voida pitää YhdL 25 §:n valossa asianmukaisena.[147] Kaikilla jäsenillähän ei ole jaostovaalissa toisin kuin piirin kokouksissa yleensä äänioikeutta ollenkaan, ja äänioikeutetuilla äänimääräporrastus vaihtelee asian mukaan. Järjestely olisi hyväksyttävä, jos kukin lajijaosto olisi rekisteröimätön yhdistyksensä tai jos lajitoiminnot olisi organisoitu seurojen muodostamiksi rekisteröidyiksi yhdistyksiksi. Kummastakaan ei kuitenkaan ole kysymys esillä olevassa tapauksessa.

Rekisteröimättömällä yhdistyksellä tulisi olla omat säännöt, ja sen hallitus pitäisi valita sen omassa kokouksessa eikä niin kuin tässä tapauksessa pääyhdistyksen kokouksen yhteydessä. SVUL:n piirien lajijaostot eivät liioin voi hyväksyä jäseniään eivätkä erottaa niitä, koska päätösvallan käyttäminen – ei siis itse asiassa edes jäsenyys – perustuu toisen yhdistyksen eli rekisteröidyn piirijärjestön päätöksiin. Funktionaalisestikaan lajijaosto ei näin ole SVUL:n piireissä rekisteröimättömän yhdistyksen hallitus vaan toimikun-

---

[146] Ks. *Halila – Sirmeikkö* s. 630–634 ja *Arponen* s. 43–44.

[147] Ks. äänimääräporrastuksen perusteista *Halila – Tarasti* s. 281–283 ja *Riitesuo* s. 50. Ks. myös edellä s. 533.

ta, joka hoitaa tietyn sektorin asioita rekisteröidyssä yhdistyksessä. Kysymyksessä ei ole yhdistyksen asioita valmisteleva valiokunta. Tämän vuoksi vaali voi tapahtua myös yhdistyksen (tai valtuutettujen) kokouksessa. Omaksuttu järjestely olisi oikeudellisesti pätevä, jos säännöissä nyttemmin määrätyllä tavalla tehtäisiin vain ehdotus ja jos lopullinen valinta tehtäisiin piirin kokouksessa käyttäen niitä äänimääriä, joita jäsenillä on yhdistyksessä muissakin asioissa.

C Tilintarkastajien valinta

Tilintarkastajien valinnasta on säädetty YhdL 8 §:n 5 kohdassa niin, että yhdistyksen säännöissä on määrättävä tilintarkastajien lukumäärä tai vähimmäis- ja enimmäismäärä sekä toimikausi. YhdL 23.1 §:n 4 kohdan mukaan yhdistyksen tilintarkastaja valitaan yhdistyksen, tai jos säännöissä on niin määrätty, valtuutettujen kokouksessa. Nämä säännökset ovat sisällöltään samanlaiset kuin samoissa lainkohdissa olevat hallitusvaalisäännökset. Tilintarkastajien vähimmäismäärästä on niin ikään säädetty yhdistyslaissa samalla tavoin kuin hallituksen jäsenten vähimmäismäärästä. YhdL 38 §:n mukaan yhdistyksellä on oltava vähintään yksi tilintarkastaja ja varatilintarkastaja.[148]

Sääntelyn samanlaisuudesta johtuu, että toimivaltajaosta hallituksen jäsenten valinnassa edellä esitetyt näkökohdat soveltuvat paljossa tilintarkastajien valintaan. Tämä koskee erityisesti toimivaltajakoa yhdistyksen jäsenten ja valtuutettujen välillä tilintarkastajien valinnassa ja erottamisessa sekä mahdollisuutta itsetäydennykseen tilintarkastajakunnassa. Tilintarkastajat ovat yhdistyksessä kontrolloivia henkilöitä eivätkä hallituksen jäsenten tavoin toi-

---

[148] Ks. lainuudistuksen esitöistä KM 1984:1 s. 168–169. Komiteanmietinnön mukaan tilintarkastajia ei olisi pitänyt valita yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Tämä vaatimus tuli hallituksen esitykseen. Ks. HE 1988:64 s. 41. Siinä tyydyttiin perustelemaan sitä, miksi hallituksen jäseniä ei voitaisi valita erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Tilintarkastajien valinnan rinnastamista toimivaltajaon osalta hallituksen jäsenten valintaan ei perusteltu muulla kuin sillä, että kummastakin asiasta päättäminen on yhdistyksissä määräajoin, tavallisimmin vuosittain toistuva toimenpide. Näin toki onkin asian laita. Käytännön tarvetta päättää tilintarkastajien valinnasta jäsen- tai liittoäänestyksessä ei kuitenkaan ole yhdistyksissä toisin kuin hallitusvalinnan osalta. Toiselta puolen ei yhdistyslakikomiteassa haluttu liioin estää tilintarkastajien valitsemista jäsen- tai liittoäänestyksessä, kun hallitusvalinta pyrittiin joka tapauksessa pitämään tämän valintamenettelyn ulkopuolella.

meenpanovaltaa käyttäviä yhdistyksen asioiden hoitajia. Valinnan funktio poikkeaa siksi monissa yksityiskohdissaan siitä, mikä se on hallituksen jäseniä valittaessa. Tilintarkastajien valintaa silmällä pitäen ei olekaan pyritty rakentamaan liittojen sääntöihin sellaisia jäsenyhdistysten asemaa vahvistavia kiintiöintejä ja kelpoisuusvaatimuksia, kuin hallituksen jäsenten vaalia varten on tehty. Tämä vaikuttaa siihen, millaisiin seikkoihin kiinnittyy huomio toimivaltajaon määräytymisessä.

VYhdL 7.1 §:n 6 kohdan mukaan yhdistyksen säännöissä oli määrättävä, miten tilejä ja yhdistyksen hallintoa on tarkastettava. Kirjallisuudessa pidettiin itsestään selvänä, että yhdistyksessä on tämän perusteella oltava vähintään yksi tilintarkastaja ja mielellään ainakin yksi varatilintarkastaja.[149] Tilintarkastajien valinnan sanottiin tapahtuvan yhdistyksen varsinaisessa kokouksessa.[150] Sitä tuskin silti tarkoitettiin, ettei valinta voinut tapahtua valtuutettujen kokouksessa, jos säännöissä niin määrättiin. Tilintarkastajienkin valinta saattoi sitä paitsi siirtyä ylimääräiseen kokoukseen. Edelleen esitettiin, ettei valintaa ollut mahdollista uskoa ulkopuolisille ja että tilintarkastajat oli valittava määräajaksi.[151]

Pelkästään legaalinormien tasolta yhdistyksen tilien ja hallinnon tarkastuksesta määrääminen ei kenties ollut aikaisemman lain aikana niin itsestään selvää kuin kirjallisuudessa lausuttiin. Vanhaan osakeyhtiölakiin verrattuna aikaisempi yhdistyslaki ei ollut tältä osin samanlainen. VOYL 2 §:n 8 kohdan mukaan yhtiöjärjestyksessä tuli määrätä siitä, miten yhtiön tilejä ja hallintoa on tarkastettava, eli laki oli kirjoitettu samalla tavoin kuin vastaava kohta yhdistyslaissa.[152] Lisäksi oli VOYL 26.1 §:n 4 kohdassa säädetty siitä, että varsinaisessa yhtiökokouksessa tuli asettaa vähintään kaksi henkilöä tarkastamaan hallintoa ja tilejä kuluvalta toimintavuodelta tahi siltä ajalta, jonka yhtiöjärjestys määrää. Vanhassa yhdistyslaissa ei ollut vastaavia säännöksiä, joissa olisi nimenomaisesti puhuttu tilintarkastajista. Vertailu antaa myös jossain määrin tukea sille varovaiselle päätelmälle, ettei yhdistysten säännöissä välttämättä tarvinnutkaan määrätä tilintarkastajista tilien ja hallinnon tarkastamista varten, vaikka tilintarkastajien valitseminen oli yhdistyksissä hyvin vakiintunutta. Tosin on huomattava, että VYhdL 13.1 §:n mukaan hallituksen jäsen ei saanut ottaa osaa tilintarkastajan vaaliin. Tämän lainkohdan saatettiin VYhdL 7 §:n perusteella katsoa olevan sen varalta, että yhdistyksessä on sääntöjen mukaan valittava tilintarkastaja(t).

---

[149] Ks. *Merikoski – Kurkela* s. 47 ja *Naukkarinen* s. 33.
[150] Ks. *Naukkarinen* s. 33.
[151] Ks. *Naukkarinen* s. 33–34.
[152] Ks. *Caselius – Heikonen – Huttunen* I s. 40–41.

Esitetyn perusteella ei ollut poissuljettua, että aikaisemman yhdistyslain aikana tilien ja hallinnon tarkastaminen olisi määrätty yhdistyksen säännöissä pysyvästi nimetyille henkilöille tai mahdollisesti itse itsensä täydentävälle orgaanille. Sekin olisi ollut ajateltavissa, että säännöissä olisi nimetty ulkopuolinen taho, jolle kuuluu tilintarkastajien valinta. Kaikki nämä vaihtoehdot ovat nykyisinkin sallittuja rekisteröidyissä säätiöissä. Todettakoon, että SKP:ssä tilintarkastus kuului sen sääntöjen mukaan nykyisen yhdistyslain voimaan tultuakin tarkastustoimikunnalle, joka valittiin edustajakokouksessa. Säännöt voidaan nyttemmin selittää niin, että tarkastustoimikunnan jäsenet ovat tilintarkastajia. Tilintarkastajat eivät voi kuitenkaan työskennellä toimielimen tavoin eli niin, että yksittäisen tilintarkastajan toiminta riippuisi kollektiivin tekemistä ratkaisuista esimerkiksi tilintarkastuskertomusta annettaessa.[153]

Vanhan yhdistyslain aikana saatettiin pohtia, olisiko tilintarkastajien valinta voitu delegoida yhdistyksen toimielinten ulottumattomiin kuten joillekin jäsenille. Yhtäältä olisi voitu sanoa, että tämäkin oli tapa järjestää säännöissä yhdistyksen tilien ja hallinnon tarkastaminen. Toisaalta ei ollut toimivaltajakodoktriinin mukaista, että tämäntasoinen valinta olisi voinut tapahtua muuten kuin yhdistyksen toimielimessä. STK:n säännöissä määrättiin vuosikymmeniä, että edustajiston syyskokouksessa (yhdistyksen kokouksessa) valitaan kaksi jäsenliittoa, joiden asiana on määrätä seuraavan kalenterivuoden hallinnon ja tilien tarkastajat. YhdL 23.1 §:n 4 kohdan vaatimusta tilintarkastajien valinnasta tämä sääntökohta ei täytä. Valinnan on tapahduttava yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Sitä ei voida delegoida edes yhdistyksen hallitukselle saati sitten jättää se joidenkin yhdistyksen jäsenten tehtäväksi.

Esitetyn valossa havaitaan, ettei VYhdL 7.1 §:n 6 kohdan muuttuminen YhdL 8 §:n 5 kohdaksi ja 23.1 §:n 4 kohdaksi koskenut vain lainkirjoitustapaa, vaikka siltä luultavasti näytti lakia säädettäessä. Samanlaisia päätelmiähän on voitu tehdä muidenkin yhdistyslain kohtien tiimoilla.[154]

Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä tilintarkastajien kelpoisuusvaatimuksista siinä missä kelpoisuusvaatimuksista yleensäkin. Käytännössä tavallisimmat pätevyysvaatimukset – kuten se, että yhden tilintarkastajan on oltava KHT-tilintarkastaja – eivät ole toimivaltajaon kannalta kiintoisia.[155]

---

[153] Ks. esim. *Kyläkallio* 1987 s. 501.

[154] Esimerkkinä voidaan mainita sääntömääräykset, joiden mukaan ylimääräisen kokouksen koollekutsumiseen vaaditaan yli puolet yhdistyksen jäsenluvusta, ja YhdL 64 §:n vaikutus siihen. Ks. *Riitesuo* s. 149.

[155] Ks. esim. *Halila – Tarasti* s. 420.

Ei ole laadittu sellaisia sääntöjä, joiden mukaan joillakin jäsenillä olisi oikeus saada valituiksi »omia» tilintarkastajiaan. Yhdistyslaissa ei olekaan sellaisia säännöksiä kuin osakeyhtiöiden osalta on OYL 10:1:ssä, joiden mukaan vähemmistöllä on oikeus saada valituksi ylimääräinen tilintarkastaja ja joissa on mahdollistettu tilintarkastajan valitseminen muulla tavoin kuin yhtiökokouksessa.[156]

Sellaisia kiintiöitä ei tilintarkastajien valintaa varten voitaisi ottaakaan yhdistyksen sääntöihin, joiden mukaan jäsenyhdistyksillä tai muilla jäsenillä olisi YhdL 18.2 §:ssä säädetyn tyyppisiä kiintiöitä. Kiintiöintiäkin varten saadaan säädöstasolta tukea hallituksen jäsenten valintaa koskevista oikeudellisista säännöistä. Yhdistyksessä ei näin ole mahdollista määrätä edes säännöissä itseoikeutetuista tilintarkastajista. Tilintarkastajien valinnasta ei voida määrätä säännöissä niin, että oltaisiin sidottuja jäsenten tekemiin ehdotuksiin.[157] Tilintarkastajien kelpoisuusvaatimukseksi saatetaan sen sijaan asettaa liitoissa jäsenyhdistysten jäsenyys tai se, että mahdollisten auktorisoitujen tilintarkastajien ohella valittujen tilintarkastajien tulisi kuulua eri jäsenyhdistyksiin. Näin meneteltäessä ei yhdelläkään jäsenyhdistyksellä ole oikeutta nimetä tilintarkastajaa eikä edes tehdä sitovaa ehdokasasettelua. Yksikään jäsenyhdistys ei liioin jää kelpoisuusvaatimusten ulkopuolelle. Myös muita kelpoisuusvaatimuksia voidaan kirjoittaa sääntöihin, mikäli tässä mainittuja kriteerejä ei sivuuteta.

D Virkailijoiden ja toimihenkilöiden valinta

1. Erilaisia valintatilanteita

Yhdistyslaissa ei ole säännöksiä virkailijoiden ja toimihenkilöiden valinnasta.[158] Muissakaan yhteisösäädöksissä niitä ei ole muuten kuin toimitusjohtajan valinnan osalta. OYL 8:3.2:n mukaan osakeyhtiöissä toimitusjoh-

[156] Ks. kyseisten säännösten avaamista mahdollisuuksista osakeyhtiöissä esim. *Kyläkallio* 1987 s. 492–493.

[157] Sääntelytapa on rinnastettu hallitusvaalin ja tilintarkastajien valinnan osalta hallituksen esityksessä. Ks. HE 1988:64 s. 41. Muuten kuin toimivaltajaon peruskysymyksen osalta ei vertailua ole tehty. Ehdokasasettelu ei näet ole ollut tilintarkastajien vaalissa sillä tavoin esillä käytännön yhdistystoiminnassa, että sitä olisi pidetty tarpeellisena käsitellä lain esitöissä.

[158] Ks. yhdistyksen organisaatiosta tältä osin esim. *Halila – Tarasti* s. 410–411, *Loimu* s. 161–175 ja *Hasselbalch* s. 158–159.

tajan nimittää hallitus tai hallintoneuvosto, milloin yhtiöjärjestyksessä on niin määrätty.[159] Tästä lainkohdasta saadaan jossain määrin vertailukohtia yhdistyksen johtavan toimihenkilön, toiminnanjohtajan tai muulla nimellä kulkevan henkilön, valintaa varten. Aivan samanlaisesta valintatilanteesta ei kuitenkaan ole kysymys.

Toimitusjohtaja on osakeyhtiössä orgaani toisin kuin toiminnanjohtaja yhdistyksissä, ja päätöksentekojärjestelmä on johtavan toimihenkilön valintaankin ulottuvalla tavalla yhdistyksissä erilainen kuin yhtiöissä. Niin yhtiöissä kuin yhdistyksissäkin voi olla samanaikaisesti toimitusjohtaja (toiminnanjohtaja) ja päätoiminen hallituksen puheenjohtaja. Valintatilanteet ovat kuitenkin tosiasiallisesti erilaisia. Yhdistyksissä tällainen kahden kärjen tilanne ei usein ole pysyvä, vaan toiminnanjohtaja jää tavallisesti pois organisaatiosta päätoimisen hallituksen puheenjohtajan tieltä.[160] Muiden palkattujen toimihenkilöiden kuin johtavan toimihenkilön valinta on funktionaalisesti samantyyppinen yhtiöissä ja yhdistyksissä. Luottamushenkilöpohjaisten virkailijoiden valinta on puolestaan tunnusomaista juuri yhdistyksille, koska yhtiöissä ei ole ainakaan samassa määrin talkootyönä enintään kulukorvausta vastaan tehtäviä hoitavia henkilöitä.

2. Johtavan toimihenkilön valinta

Osakeyhtiön toimitusjohtajan valintaa koskeva lainkohta on kiintoisa yhdistyksen toiminnanjohtajan valinnan kannalta. Niin yhtiöissä kuin yhdistyksissäkin johtavan toimihenkilön valinnan on toisinaan sanottu olevan hallituksen tärkein tehtävä. Tämä toimintapoliittinen linjaus ei kuitenkaan merkitse sitä, että yhteisön hallituksen olisi välttämätöntä valita toimitusjohtaja, vaikka hallitus edustaa yhteisöä työnantajana ja on näin toimitusjohtajan esimies. Osakeyhtiölain mukaanhan hallintoneuvosto eli hallitusta hierarkkisesti ylemmäntasoinen orgaani voi valita toimitusjohtajan. Yhtiökokous ei voi sitä tehdä. Tämä ei johdu ylitsekäymättömistä yhtiöoikeudellisista periaatteista, eikä se siten ilmennäkään sellaisia. Osakeyhtiölaissahan on mainittu tyhjentävästi yhtiökokouksen tehtävät tai sille määrättävissä olevat tehtävät. Toimivaltajako on haluttu järjestää niin, ettei yhtiökokoukselle saata

[159] Ks. esim. *Toiviainen* 1988 s. 62.

[160] Kokemuksia päätoimisen hallituksen puheenjohtajan ja toiminnanjohtajan tehtävien liittymisestä toisiinsa on jo kauan sitten ollut mm. kansakoulunopettajajärjestössä. Sittemmin Akavassa ja sen jäsenjärjestössä Insinööriliitossa siirtyminen päätoimiseen puheenjohtajaan johti toiminnanjohtajan tehtävän lopettamiseen.

kuulua toimitusjohtajan valintaa, kun sen valtuudet on muutenkin pysytetty niukkoina.[161]

Yhdistyksissä niin kuin osakeyhtiöissäkin voidaan lähtökohtana pitää sitä, että johtavan toimihenkilön valitseminen kuuluu hallitukselle. Perusteluksi saatetaan ensiksikin esittää yleisyhteisöoikeudellinen käytäntö. Yhdistyksissä hallitus valitsee tavallisesti johtavan toimihenkilön, ellei säännöissä ole asiasta mitään määrätty. Yleisin sääntömääräys on puolestaan juuri se, että toimivalta kuuluu hallitukselle.[162] Johtavan toimihenkilön valintaa voidaan pitää sellaisena yhdistyksen asioiden hoitamisena, josta puhutaan YhdL 35 §:ssä. Lain esitöissä on nimenomaisesti lausuttu, että yhdistyksen asioiden hoitamiseen kuuluvina tehtävinä voidaan mainita yhdistyksen palkatun henkilöstön ja virkailijoiden valitseminen.[163] Toiminnanjohtajan valintaa ei ole myöskään katsottu sellaiseksi YhdL 23.1 §:ssä lueteltuihin asioihin rinnastuvaksi seikaksi, josta olisi mahdollista päättää vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa.

Rekisteröidyn puolueen puoluesihteerin valitseminen on käytännössä merkittävä johtavan toimihenkilön valintatilanne, joka on pysytetty säännöissä yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksella.[164] Niin asiaa koskeva käytäntö kuin ratkaisun painoarvokin viittaa siihen, että johtavan toimihenkilön valinta voi-

---

[161] Ks. OYL 8:3:n johdosta *Koski – af Schultén* I s. 302–303 ja *Kyläkallio* 1987 s. 376. Koski ja af Schultén mainitsevat, että yhtiökokouksella ja hallintoneuvostolla on oikeus antaa toimitusjohtajan nimittämistä koskevassa asiassa hallitukselle ohjeita ja siten esimerkiksi määrätä, että toimitusjohtaja on valittava hallituksen jäsenten tai osakkeenomistajien keskuudesta. Sääntö on tässä sama kuin ohjeidenantomahdollisuudessa yleensäkin. Olennaista on se, millainen pätemättömyys aiheutuu siitä, ettei ohjeita noudateta. Jos ohjeita voidaan pätevästi antaa, niiden sivuuttamisesta aiheutuu päätöksen moitteenvarainen pätemättömyys. Yhdistyksissäkin voinee ylempi toimielin antaa johtavaa toimihenkilöä valittaessa valintaa suorittavalle orgaanille ohjeita, joskin se on harvinaista. Mahdolliset kelpoisuusvaatimukset on puolestaan otettu (suoraan) sääntöihin. Ohjeet eivät saa olla sellaisia, että niillä rajoitettaisiin toimivaltaisen toimielimen tosiasiallisia mahdollisuuksia suorittaa valinta.

[162] Johtavan toimihenkilön valinnan on myös Skandinavian maissa katsottu kuuluvan yhdistyksen hallitukselle, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Ks. esim. *Hasselbalch* s. 158 ja *Woxholth* s. 290. Sen sijaan Saksassa on katsottu, että BGB 30 §:ssä määritelty erityinen edustaja (Besonderer Vertreter) valitaan yhdistyksen kokouksessa, ellei säännöissä ole muuta määrätty. Ks. *Sauter – Schweyer* s. 214. Todettakoon myös, että OKL 80 §:n mukaan osuuskunnan hallituksen tehtävänä on johtavan toimihenkilön valinta. Ks. myös *Olsson* s. 105. Tilanne on sama Ruotsissa FL 6:3.1:n mukaan. Ks. tästä *Mallmén* s. 172–173.

[163] Ks. KM 1984:1 s. 256 ja HE 1988:64 s. 56.

[164] Ks. *Halila* 1991 s. 79–80.

daan määrätä säännöissä hallitusta ylemmälle tasolle eli jäsenille, valtuutetuille tai liiton henkilöjäsenille. Sääntö on tässä (yhdistys)laissa sääntelemättömässä asiassa näin sama kuin osakeyhtiölaissakin: asia voidaan pidättää hallitusta ylemmälle tasolle yhteisön »sisäisessä laissa»; jos kuvailtua sääntömääräystä ei yhdistyksessä ole, hallitusta ylempi taso ei sen sijaan saa pidättää asiaa omaan ratkaisuvaltaansa.[165]

MTK:ssa ja KAL:ssa on toteutettu erikoinen toiminnanjohtajan valitsemistapa. Sääntöjen mukaan toiminnanjohtajan valitsee hallitus mutta vaalin vahvistaa valtuusto. Tällainen määrittely ei ole ongelmaton: yhdistysoikeudellisessa toimivaltajako-opissa ei ole ilmaisulle *vahvistaminen* legaalinormien ja oikeuskäytännön puuttumisen vuoksi vakiintunutta sisältöä. On ajateltavissa, että vahvistamisella on tässä tapauksessa vain seremoniallinen merkitys eli että valtuusto ei voisi puuttua edes menettelyvirheisiin. Niinkin saattaisi olla, että valtuustolla olisi oikeus palauttaa asia hallitukselle sääntö- tai muiden menettelyvirheiden johdosta. Tämä olisi hyvin perusteltavissa oleva tulkintasuositus, ellei muuta osoiteta tarkoitetun, siksikin, että yhdistyksen sisäinen valitusmahdollisuus on sinänsä järjestettävissä. Sekin olisi toimivaltajaon kannalta mahdollista, että valtuusto saisi valita kenen tahansa vaalikelpoisen henkilön. Jos tätä tavoiteltaisiin, olisi aiheellista käyttää täsmällisempää ja tarkoitukseen paremmin soveltuvaa ilmaisua kuin vaalin vahvistaminen. (Vrt. YhdL 15.3 §, jossa on ilmaisu ratkaiseminen, ja YhdL 27.4 §, jossa puhutaan yläyhdistyksen hyväksymisestä). – Ongelmana on tässä mainittuja sääntöjä sovellettaessa myös toiminnanjohtajan erottaminen. Toimivaltajakoon liittyvät siinä samat tulkintatilanteet kuin valintaankin.

3. Muiden toimihenkilöiden valinta

Muidenkin kuin johtavan toimihenkilön valinnassa on toimivaltajakoa arvioitaessa otettava huomioon vakanssin hierarkkinen asema yhdistyksen organisaatiossa. Merkitystä on myös järjestökäytännöllä. Se on ollut jossain määrin erilainen sen mukaan, minkä kokoisesta ja millä toimialalla olevasta yhdistyksestä on kysymys. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että hallitukselle saatetaan määrätä säännöissä mikä tahansa toimihenkilö- ja virkailijava-

[165] Säännöissä voidaan määrätä siitä, että toiminnanjohtaja tai vastaava toimihenkilö saatetaan valita jäsen- tai liittoäänestyksellä, mikäli asianomainen ei kuulu asemansa perusteella yhdistyksen hallitukseen. Tätähän ei ole kielletty YhdL 23 §:ssä. Puoluesihteerin valitseminen liittoäänestyksessä voisi joissain oloissa olla käytännössäkin mahdollista.

linta. Mikään vaali ei siten ole niin vähäpätöinen, ettei toimivalta voisi kuulua hallitukselle.

On harvinaista, että edes ns. esittelijätasoisten toimihenkilöiden valinta tapahtuisi yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa. Yhdistyksen säännöissä voidaan kuitenkin tästä määrätä. Käytännön esimerkkinä voidaan mainita, että Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen sääntöjen mukaan yhdistyksen lehden, Lakimiehen, päätoimittajan valitsee yhdistyksen kokous. Jos tämän(kään) tasoisten toimihenkilöiden tai virkailijoiden valintaa ei ole määrätty säännöissä yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle, hierarkkinen ylemmänasteisuus ei perusta päätöksentekijöille toimivaltaa.[166]

Muutamien yhdistysten säännöissä on määrätty, että toiminnanjohtaja voi valita yhdistyksen muun henkilökunnan.[167] Ilman sääntömääräystä toiminnanjohtajalla ei voi olla näin laajoja valtuuksia. Jos asiasta ei ole määrätty säännöissä, on yhdistyskäytännönkin perusteella näet katsottava, että yhdistyksen hallitus valitsee esittelijätasoiset toimihenkilöt ja hierarkkisesti samantasoiset virkailijat niissä yhdistyksissä, joissa sellaisia on. Vuosikymmeniä sitten olisi luultavasti katsottu, ettei hallitusta voida sivuuttaa sääntömääräyksinkään tällaisessa asiassa. Nykyisin on doktriinissa syytä mukautua tällaisessa nimenomaisia säännöksiä vailla olevassa asiassa järjestötarpeisiin. Ainakin tiettyyn rajaan asti on yhdistys sitä paitsi rinnastettavissa tässä asiassa kaupallisiin yhteisöihin.

> Yhdistyksissä on voinut muotoutua tarkkakin käytäntö siinä, millainen päätös tarvitaan tietyntasoisten toimihenkilöiden työhönottamiseen. Siitä on saatettu määrätä säännöissäkin. Niinpä STK:ssa hallitus on valinnut toimitusjohtajan, hallituksen työvaliokuntana toimiva johtokunta toimitusjohtajan esityksestä johtajat ja toimitusjohtaja johtajien esityksestä muun henkilökunnan. Kun järjestely ei poikkea siitä, millainen toimivaltajako saattaa yleensä olla tällaisissa yhdistyksis-

---

[166] Yhdistyksen julkaiseman lehden (vastaava) päätoimittaja on itsenäisen asemansa vuoksi suhteessaan yhdistyksen hallitukseen hieman eri asemassa kuin muut toimihenkilöt, jotka ovat operatiivisissakin asioissa hallituksen johdon ja valvonnan alaisia. Tämän vuoksi toimivaltajako voi olla päätoimittajan valinnassa toinen kuin muissa toimihenkilövalinnoissa.

[167] Esimerkkinä voidaan mainita Koneyrittäjien Liitto, jonka sääntöjen mukaan toimitusjohtaja valitsee muun henkilökunnan. Tällaisen sääntömääräyksen arvioinnissa huomio kiinnittyy niihin yhdistyslain esitöiden kohtiin, joiden mukaan toimihenkilöiden ja virkailijoiden valinta kuuluu yhdistyksen asioiden hoitamiseen eli hallituksen tehtäväkuvaan. Ks. KM 1984:1 s. 256 ja HE 1988:64 s. 56. Tämä lausuma voidaan kuitenkin ymmärtää niin, että valinta kuuluu hallituksen normaaliin tehtäväpiiriin. Muita toimielimiä poissulkevaksi kannanottoa ei voida ilman muuta ymmärtää.

sä, sen ei tarvitse olla sääntöperusteinen, niin kuin se oli STK:ssa. Jos menettely ei perustu sääntöihin, ylemmällä toimielimellä on mahdollisuus pidättää asia itselleen, mikäli sillä olisi toimivalta ilman erityistä määräystäkin.

Toimihenkilön tai virkailijan valintaan ei vaikuta yhdistyksissä se, onko asianomainen henkilö työsopimussuhteinen. Edustusoikeus työsopimuksen tekemisessä voi näet olla yhdistyksessä muulla orgaanilla (hallituksella) tai yksittäisellä henkilöllä kuin sillä, jolle kuuluu valintavalta. YhdL 23.1 §:n 4 kohdasta johtuvalla tavalla vain yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksessa voidaan valita se hallituksen jäsen, jonka tehtäviin kuuluu samalla yhdistyksen toimihenkilönä tai virkailijana toimiminen. Jos yhdistykselle on sääntöjen mukaan valittava esimerkiksi taloudenhoitaja ja sihteeri eikä näiden kelpoisuusvaatimuksista ole mainittu mitään, kyseiset toimihenkilöt tai virkailijat on mahdollista valita hallituksen jäsenten keskuudesta tai ulkopuolisten joukosta. Mitään presumtiota ei näin ole tässä asiassa sen varalta, että säännöissä ei ole siitä määräyksiä.

4. Liittosuhdetilanteita

Toimivaltajakoa koskevien oikeussääntöjen mukaan kukin yhdistys valitsee itse omat toimihenkilönsä ja virkailijansa. Kun liittosuhteestakaan ei ole toimihenkilö- ja virkailijavaalien osalta säännöksiä, joudutaan yleisten sääntöjen ja periaatteiden mukaan arvioimaan sitä, voiko liitto valita jäsenyhdistystensä toimihenkilöitä, niin kuin edellä jo havaitulla tavalla on menetelty mm. SKP:ssä. Tässäkään asiassa ei ainakaan liiton sääntöjen tasolla tapahtuva disponointi ole riittävä. Liitto ei näin saata velvoittaa omissa säännöissään jäsenyhdistyksiä ottamaan palvelukseensa valitsemiaan toimihenkilöitä. Tilanne on toinen, jos yhdistys itse sitoo säännöissään henkilökuntavalintaansa liiton myötävaikutukseen.

Jos kysymyksessä on hallitukseen valittava, asemansa perusteella yhdistyksen henkilökuntaan kuuluva, yhdistys ei voi YhdL 23.1 §:n 4 kohdasta johtuvasta syystä luopua oikeudestaan käyttää itsenäistä valintavaltaansa. Muissa tapauksissa ei estettä näy olevan sille, että toimihenkilön tai virkailijan valintaan olisi yhdistyksen omien sääntöjen mukaan saatava liiton suostumus (hyväksyminen). Tätä voidaan perustella sillä, että yhdistyksen päätöksenteko saatetaan YhdL 27.4 §:n osoittaman mallin mukaan sitoa tietyissä asiakysymyksissä liiton hyväksymiseen. Päättelyn osalta voidaan yleisesti ottaen viitata siihen, mitä edellä tutkimuksen 11 §:ssä on esitetty kyseisen

lainkohdan yleisestä soveltamisesta päätöksenteossa asiakysymyksissä. Kun yhdistyslaissa ei ole muutenkaan säännöksiä henkilökunnan valinnasta, ei sitäkään ole nimenomaisesti edellytetty, että henkilökunnan valinnan tulisi pysyä yhdistyksen omissa käsissä. Olennaista esillä olevassa rinnastuksessa YhdL 27.4 §:n analogisessa soveltamisessa on kannanmäärittely erilaisiin painoarvoihin. Onko henkilöstön valinta rinnastettavissa liittosuhdekysymyksenä merkitykseltään sääntömuutokseen ja voidaanko tällaista vertailua yleensä tehdä, saatetaan kysyä.

Jos henkilöstövalinnalle on sääntöjen mukaan saatava liiton suostumus, voi käydä niin, ettei ketään saada valituksi. Kenties useankin valintakierroksen jälkeen jäädään pattitilanteeseen. Sääntöjäkään ei voida noudattaa, jos yhdistyksessä on sääntöjen mukaan oltava toimihenkilö, jota ei näin ole saatu valituksi. Se ei sellaisenaan estä kokonaan sanottua järjestelyä. Saattaahan YhdL 27.4 §:nkin soveltaminen johtaa yleensäkin siihen, ettei olojen muuttumisen vuoksi välttämättä vaadittavia sääntömuutoksia saada toteutetuiksi.

Umpikujatilannetta ei pääse syntymään silloin, kun yhdistyksen sääntöjen mukaan toimihenkilön valitseminen kuuluu (suoraan) liitolle. Tässä tapauksessa valintaa ei ole sidottu liiton myötävaikutukseen, vaan se on siirretty pois yhdistyksen ulottumattomiin. Mikäli järjestely hyväksytään, sallitaan liitolle huomattava etukäteiskontrolli jäsenyhdistysten asioihin. Funktionaalisesti tämä merkitsisi ainakin tietynasteista kiinteän liittokokonaisuuden sallimista. Poissuljettuna järjestelyä ei kenties saateta pitää sen vuoksi, että liitolle ei kuitenkaan ole siirtynyt kuvaillussa tilanteessa valtaa valita jäsenyhdistyksen toimielimiä tai päätöksentekijöitä eikä liioin päätöksenteko-oikeutta asiakysymyksissä. Asianomaiselle jäsenyhdistykselle on jätettävä työnantaja-asema eli direktio-oikeus liitonkin valitsemaan henkilöön.

Yhdistyksissä saatetaan menetellä myös niin, että liiton palveluksessa olevat henkilöt toimivat tosiasiallisesti jäsenyhdistyksissä. Tämän mukaisesti liitto voi valita ja palkata piirisihteerit, joiden toimipaikka on rekisteröidyissä piirijärjestöissä. Näin meneteltäessä liitto käyttää työnantajan direktio-oikeutta, ja sillä on siten mahdollisuus antaa palveluksessaan oleville henkilöille ohjeita ja tarvittaessa oikeus irtisanoa nämä. Toimenkuvan tulisi olla sellainen, että tällainen henkilö hoitaa piirijärjestössä liiton asioita eikä piirin omia asioita.

Käytännössä rajausta ei ole helppo noudattaa. Jos jäsenyhdistykset eivät sitoudu esitettyyn tehtävänjakoon, ne voivat estää liiton toimihenkilöä käyttämästä omia tilojaan ja välineitään. Käytännössä tilanne saattaa näyttää päinvastaiselta. Liitto voi antaa jäsenyhdistyksilleen tai organisaatiotaan muuten lähellä oleville yhdistyksille oikeuden käyttää toimistoaan veloituksetta

esimerkiksi monistuksessa ja postituksessa. Myös toimistohenkilön tai -henkilöiden palvelut ovat kenties tällä tavoin jäsenyhdistysten käytettävissä. Toimihenkilön valinta ei ole tässä tapauksessa ongelmallinen liittosuhteisen toimivaltajaon kannalta. Kysymyshän on vain liiton palveluiden käyttämisestä tai ostamisesta.

ZUSAMMENFASSUNG

KOMPETENZVERTEILUNG IN VEREINEN

Das vorliegende Werk »Kompetenzverteilung in Vereinen» beschäftigt sich mit Organisationsfragen von Vereinen ohne Gewinnabsicht. Die Untersuchung betrifft im Wesentlichen die Frage, wie die Kompetenz gemäß des Finnischen Vereinsrechts zwischen Ausübenden der Beschlußfähigkeit und Organen verteilt ist. Zu diesem Zweck wird erläutert, wie ein Verein zu organisieren ist, und wie im Verein im Rahmen der Kompetenzverteilung in verschiedenen Situationen bindende Beschlüsse gefaßt werden können.

Bei der Untersuchung der Organisation von Vereinen werden verschiedene Vereinsformen, vor allem verbandsförmige Vereine, besonders beachtet. Als zentrale Rechtsnorm bei der Untersuchung dient das Finnische Vereinsgesetz aus dem Jahre 1989. Im Gegensatz zu früher wird in diesem Gesetz auch die Kompetenzverteilung in Vereinen deutlicher geregelt. Gemäß der Systematik des Gesetzes werden die Kompetenzverteilung bei Beschlußfassung in Sachfragen und bei Wahlen getrennt behandelt.

Der Umfang dieses Werks rührt größtenteils daher, daß bei der Untersuchung gleichzeitig sowohl entwicklungsbedürftige, vereinsrechtliche allgemeine Grundsätze und Hintergrundfragen als auch in der Praxis wichtige Details behandelt werden mußten. Diese Arbeit ist rechtsdogmatisch, d.h. es wird versucht, die in Finnland bestehende Rechtsordnung zu systematisieren und interpretieren. Organisations- und rechtspolitische Fragen beeinflussen den Hintergrund der Untersuchung jedoch insoweit, wie Vereinstätigkeit geregelt ist und welche Art von Ordnung im Vereinsleben angestrebt wird.

I VORFRAGEN

1 § Einleitung

Das heutige Vereinsgesetz ist in Finnland seit 1990 in Kraft. Die Vorarbeiten zu diesem Gesetz bilden immer noch eine bedeutende Quelle bei der Ergänzung des Gesetzestextes. Bei dieser Untersuchung war es wichtig zu klären, in welchem Umfang die Gesetzesänderung die frühere rechtliche Lage geändert hat. Dabei mußten neben einer logischen Analyse des Gesetzestextes auch untersucht werden, inwiefern die bei der Entstehung des Gesetzes gesteckten Ziele erreicht werden konnten. Aus diesem Grund mußte auf Untersuchungen, die sich auf das frühere Gesetz beziehen, zurückgegriffen werden.

Vereinssatzungen bilden ein bedeutendes Untersuchungsziel. Mit ihrer Hilfe kann effektiv Information über geltende Normen gewonnen werden, da andere als behördlich genehmigte Satzungen in einem eingetragenen Verein nicht angewendet werden dürfen. Die Satzungen der eingetragenen Vereine und das behördliche Verhalten ihnen gegenüber bildet jedoch keine Quelle für diese Untersuchung. Dagegen konnten die quantitativ seltenen Entscheidungen oberer Gerichte benutzt werden. Dazu mußten die rechtlichen Grundlagen behördlicher Kontrolle von Satzungen berücksichtigt werden und gefragt werden, welchen Wert eine behördliche Entscheidung in der Untersuchung hat. Deren Analyse größerer Mengen Materials konnte nicht immer auf festem Boden erfolgen. Die Praxis ist uneinheitlich, und solche organisatorischen Fragen werden berücksichtigt, die bei einer auf normativen Grundlagen beruhenden Untersuchung der Gesetzmäßigkeit des Vereinsgesetzes nicht beachtet hätten werden sollen.

Die Bestimmung des Vereinsbegriffs ist nicht unabdingbar bei einer rechtlichen Untersuchung über Kompetenzverteilung. Problematisch dagegen kann die rechtswissentschaftliche Begriffseinengung sein: über den Vereinsbegriff werden rechtliche Schlußfolgungen demnach gezogen, was als »richtiger»

Verein gilt. Auch in dieser Untersuchung wird deshalb nicht versucht die Begriffe Verein oder Idealverein zu bestimmen. Dagegen beschäftigt sie sich mit den rechts- und organisationshistorischen Fragen, die bisher auf die doktrinäre Begriffsbestimmung eingewirkt haben und bewertet von dieser Basis aus auch Idealvereine im »Stammbaum» von Rechtssubjekten. Die Kennzeichen von Vereinen werden anhand des Vereinsgesetzes erleuchtet, um Licht darauf zu werfen, ob sich Begrenzungen von Möglichkeiten zur Vereinsorganisation direkt aus dem Gesetz ableiten, und ob dieses zu Einflüssen auf die Argumente allgemeiner Grundsätze auf vereinsrechtlichem Niveau führt.

Der Begriff Kompetenz hat in dieser Untersuchung nicht eine solche Bedeutung wie z.B. beim Verwaltungsrecht. Kompetenzverteilung in einem Verein ist verknüpft mit der Fähigkeit von beschlußfassenden Personen oder Organen gesetzesmäßig zu handeln.

2 § Organisationsformen

In Finnland gibt es fast 100 000 eingetragene Vereine. Gesellschaftlich decken sie verschiedene Bereiche, die größten Gruppen sind Berufs- und Gewerbevereine (27,9%), parteipolitische Vereine (22,6%) sowie Sport-, Jugend- und Freizeitvereine (22,2%). Neue Vereine werden jährlich fast 2 000 registriert.

Die Spitzenzeit von Vereinstätigkeit scheint in Finnland wie auch im übrigen Europa vorbei zu sein. Ideale und sich darum scharende Massenbewegungen entstehen heutzutage nicht mehr wie am Ende des letzten und zu Anfang dieses Jahrhunderts. Vereinstätigkeit stagniert zum Teil, und die Organisationen müssen nach neuen Aufgaben suchen, um das Existenzrecht bei ihren Mitgliedern zu bewahren. Trotzdem gibt es keine Anzeichen dafür, daß die Vereinstätigkeit auf eine wesentliche Weise ihre Bedeutung verliert, oder daß die Form der Organisation entscheidend davon abweicht, was sie gemäß dem jetzigen Finnischen Vereinsrecht sein kann.

Vereine können viele Zwecke haben, u.a. Einwirkung auf den politischen und administrativen Entscheidungsprozeß in der Gesellschaft, das Vertreten von bestimmten Interessengruppen, das Anbieten von Dienstleistungen oder auch von Möglichkeiten die Freizeit zu verbringen. Vereine sind auf verschiedene Weisen organisiert, abhängig jeweils von ihren Aufgaben, der Frage ob es sich um eine Personenvereinigung oder einen verbandsförmigen Verein handelt und ob der Verein ein Büro für die vorbereitende Beschlußfassung hat.

In dieser Arbeit werden verschiedene Vereinsformen und die dazugehörigen Definitionen vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt bei Personenvereinigungen, gemischtförmigen Vereinen sowie verschiedenen Verbandsarten und verbandsförmigen Vereinen. Ob es sich um einen festen oder losen Zusammenschluß handelt, sollte auch bei einer Untersuchung über Kompetenzverteilung nicht argumentiert werden. Es geht nur um Methoden in der Praxis erscheinende Zusammenschlüsse zu beschreiben. Rechtliche Bedeutung kann jedoch in einigen Fällen vorhanden sein bei der Frage, ob es sich um einen Verein mit einer hierarchischen Organisation oder umgekehrt handelt. Bei der erstgenannten Form bestehen gewöhnlich Möglichkeiten zur Entwicklung einer zentralistischen Organisation.

3 § Von gestern bis heute

In der Untersuchung gibt es einen ziemlich umfangreichen historischen Überblick. Sein Zweck ist, historische Fragen rechtlich und humanistisch zu verbinden und zu erklären, welche beständige und unbeständige Faktoren sich an die Reform des Vereinsrechts anlehnen.

Im Gegensatz zu dem, was oft behauptet wird, bestand Versammlungsfreiheit nicht seit jeher im Schwedischen Reich, zu dem das heutige Finnland damals gehörte. Von Organisationsfreiheit und dem dazugehörigen Selbstbestimmungsrecht für Vereine kann auch nicht gesprochen werden in einer Zeit, als Versammlungsfreiheit nicht als Bürgerrecht verstanden wurde und kein Bedarf für die Entwicklung vielseitiger Organisationsstrukturen bestand. Maßgeblich für die Entwicklung der finnischen Organisationsformen war die Endperiode unter russischer Herrschaft, besonders die Ära von den zwei Jahrzehnten seit 1883. Damals entstanden die wichtigsten verbandsförmigen Organisationen, die noch heute existieren oder auf deren Basis sich die heutigen Massenorganisationen entwickelt haben. Die Regierungsgewalt – mal der Senat, mal der Herrscher oder Gouverneur in seiner Provinz – erteilte den Vereinen ihre Zulassung, und dazu gehörte auch eine Überprüfung der Satzungen. Die behördliche Kontrolle der Satzungen erstreckte sich jedoch nicht auf die Feststellung ihrer Rechtsmäßigkeit oder Rechtsfähigkeit. Das wurde von den Behörden nicht verlangt, auch hätten sie wegen Lücken in der Gesetzgebung nicht die Voraussetzungen dazu gehabt.

Die Teilung der Rechtsdoktrin spiegelte sich damals auch auf privat- und öffentlich-rechtlichem Vereinsrecht wider. Die vereinsrechtliche Theoriebildung war trotzdem auf zivilrechtlichem Gebiet deswegen unzureichend, weil

die Bewertungsgrundlagen , welche Organisationsformen der Rechtsordnung entsprachen, besonders für verbandsförmige Vereine fehlten. Die Organisationsrealität hatte sich also schneller als die Rechtsdoktrin entwickelt.

Im selbständigen Finnland wurde 1919 das erste Vereinsgesetz verabschiedet. Es enthielt zum einen auf die Versammlungsfreiheit rückführbare und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und zum anderen den internen Vereinsbetrieb betreffende (zivilrechtliche) Vorschriften. Das Gesetz wurde auf kleine Personenvereinigungen gemünzt, bei denen eine einfache Organisation vorhanden war. Den Ausschlag dazu gab nicht, daß nicht andere Formen von Vereinen damals existierten. Die Vorbereitung des Gesetzes begann während der russischen Herrschaft, um die Versammlungsfreiheit zu sichern, nicht um den Bedarf nach Vorschriften zur Regelung des internen Vereinsbetriebs zufriedenzustellen. Als Vorbild für das Gesetz dienten in erster Linie die Vorschriften des deutschen BGB über gemeinnützige Vereine und eine schwedische Gesetzesinitiative von 1903, auf Grund derer Schweden jedoch nie ein Gesetz folgen ließ. Auch in denjenigen Ländern, von denen man das Modell für die Vorbereitung des Gesetzes bekam, waren weder die Verbandsform der Vereine berücksichtigt worden, noch die Tatsache, daß in vielen Vereinen der Bedarf zu anderen als der in dem Grundmodell zugelassenen Formen der Beschlußfassung bestand.

In dem Finnischen Vereinsgesetz wurden in den 20er Jahren Änderungen durchgeführt, nach denen die Beschlußfassung durch Bevollmächtigte und die sog. Verbandsabstimmung erlaubt wurde, bei der die Beschlußgewalt des Verbandes in einer Personenvereinigung benutzt wird. Ohne diese Gesetzesänderungen wäre die Vereinstätigkeit besonders von Massenorganisationen außerhalb des Rahmens des Gesetzes geraten. In dem Gestez wären nämlich nicht solche nach praktischem Bedarf entstandene Strukturen erlaubt gewesen, die sich in vielen Vereinen etabliert hatten. Der im finnischen Rechtsleben auch anderswo starke Legalismus machte sich ebenfalls im Vereinsrecht bemerkbar. Antworten auf Kompetenzverteilungs- und andere Fragen versuchte man auch dann im Gestz zu finden, als es keine Vorschriften darüber gab. Dieses verschob zum Teil die Doktrin. Wegen fehlender Wechselwirkung erfolgte im Verhalten von Behörden, Wissenschaft und Organisationen ein bestimmtes Auseinanderdriften: man ging verschiedene Wege, ohne zu wissen,was in der Nähe passierte oder passiert war.

Ein wesentlicher Unterschied zu den skandinavischen Ländern erfolgte bei der Gestaltung der Vereinsautonomie. In Finnland entwickelte sich zum Teil unter der Einwirkung des Grundgesetzes über die Regierungsform von

1919 und der darin enthaltenen Versammlungsfreiheit ein einzigartiger Grundsatz über das Selbstbestimmungsrecht von Vereinen. Demgemäß konnten Vereine frei u.a. darüber bestimmen, wen sie als Mitglied zulassen. In Verbandsbeziehungen ging man davon aus, daß der jeweilige Verein über seine eigenene Organisation bestimmt und seine eigenen Beschlüsse faßt.

Bis zu den 50er Jahren wich man in der Doktrin und der behördlichen Praxis immer mehr von der vorgestellten Basis ab. Zum Teil ging es um die Akzeptierung von solchen Entscheidungen und Handlungsweisen, die schon vor der Einführung des (alten) Vereinsgesetzes 1919 üblich waren. So wurde etwa akzeptiert, daß Satzungsänderungen des Mitgliedsvereins in einem Verband der Zustimmung des Verbandes bedürfen, wenn eine solche Klausel in der Satzung des betreffenden (Mitglieds-)Vereins existierte.

In der Rechtssprechung konnte dem Verband bedeutende Beschlußgewalt gegenüber den Mitgliedsvereinen allein aus dem Grund verliehen werden, daß die Mitgliedsvereine gemäß ihren eigenen Satzungen, den Bestimmungen des Verbandes zu folgen hätten. Viele solcher Strukturen wurden jedoch aufgrund des Selbstbestimmungsrechts von Vereinen, das in Skandinavien in Kraft war, nicht akzeptiert. So wurde für unmöglich gehalten, daß die Zentralorganisation die Vorstandsmitglieder der Mitgliedsvereine wählt, oder über die Auflösung der Mitgliedsvereine entscheidet.

Nach etwa 10 Jahren vorbereitender Arbeiten wurde 1989 ein neues Vereinsgesetz in Finnland verabschiedet. Dieses Gesetz beruht auf der 1978 – 1984 erfolgten Arbeit des vorbereitenden Ausschusses für Vereinsrecht, der auf breiter Basis zusammengestellt war. Bei der Gesamtreform des Gesetzes wurden neue Alternativen für die Beschlußfassung von Vereinen geschaffen sowie in gewissem Umfang die Vorschriften erweitert, um besser als zuvor Antworten im Gesetz auf entstehende Fragen im praktischen Vereinsleben zu ermöglichen. Besondere Beachtung fanden die Berücksichtigung der Probleme von verschiedenförmigen z.B. verbandsförmigen Vereinen. Die Nachgiebigkeit bei der Regulierung ist auch in diesem Gesetz beherrschend. So wurden von Vereinen bei der Inkrafttretung des Gesetzes keine Satzungsänderungen verlangt, andererseits mußten in bestimmten Fragen Änderungen vorgenommen werden, um das frühere Handlungsniveau zu erhalten.

Die Basis für die Gesetzesreform war insofern einheimisch, da ausländische Vorbilder für die vereinsrechtliche Regulierung nicht zu erhalten waren. Auch die relativ neuen Gesetze über wirtschaftliche Körperschaften, wie das 1978 verabschiedete Aktiengesetz, haben nicht wesentlich zu der Gesamtreform des Vereinsgesetzes beigetragen. Bei der Regulierung bildeten

die Bedürfnisse des finnischen Vereinslebens die Basis, nicht z.B. die Harmonisierung der körperschaftsrechtlichen Gesetzgebung in Finnland

Eine bedeutende Reform für die Kompetenzverteilung war die Ermöglichung zu Beschlußfassung auf allen Vereinsebenen durch Verbandsabstimmung, bei der das Stimmrecht dem Verband direkt oder indirekt angehörenden Einzelpersonen zustand. Das bedeutete eine Neugestaltung des Selbstbestimmungsrechts von Vereinen : bei der Verbandsabstimmung geriet nämlich die Beschlußfassung aus den Händen der eigenen Vereinsmitglieder. Neben Mitgliedspersonen des Verbandes können nach den Vorschriften des Gesetzes Beschlüsse von Vereinsmitgliedern und Bevollmächtigten gefaßt werden.

Bei der Kompetenzverteilung zwischen Vereinen und der Bevollmächtigtenversammlung, welche die Beschlußgewalt des Vereins ausübten, sowie dem Vorstand des Vereins gab es keine nennenswerte Änderungen. Der bei der Reform des Aktiengesetzes eingeschlagene Weg wurde nicht genommen, als aus dem Vereinsvorstand kein allgemeines Beschlußfassungsorgan entstand.

Im Gesetz fehlen Vorschriften über Organisationen unterhalb des Vorstands, wie z.B. Angestellte und Ausschüsse. Ihre Stellung blieb teilweise der Praxis überlassen. Eine solche Stellung wie die des Geschäftsführers in einer Aktiengesellschaft kann jedoch keine Organisation unterhalb des Vorstands einnehmen. Der Gedanke dabei war, das Ideal des demokratischen Charakters und der Mitgliederbezogenheit in der Vereinstätigkeit zu erhalten. In gewissem Maße wollte man ebenfalls die traditionelle Verfahrensordnung für Versammlungen beibehalten. Vereine können deshalb auch in ihren Satzungen z.B. nicht darüber bestimmen, daß der Vereinsvorstand durch Mitglieds- oder Verbandsabstimmung gewählt wird, also in unterschiedlichen Abstimmungsverfahren oder durch Briefwahl. Die Wahl hat in der Vesammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten stattzufinden.

Für verbandsinterne Beziehungen besagt der zentrale Teil im Gesetz, daß Satzungsänderungen des Vereins der Zustimmung des Verbandes (Zentralorganisation) bedürfen, wenn es die (eigene) Vereinssatzung so bestimmt. Dadurch wurde im Gesetz (auch) die auf eine Weise uneinheitliche Praxis bestärkt. Für die Bestimmung der Kompetenzverteilung im allgemeinen war entscheidend, welchem analogen oder entgegengesetzten Beschlußwert man diesem Punkt des Gesetzes geben würde.

Bei der Gestzesreform wurden einige Formen von festen Verbandsbeziehungen nicht akzeptiert, die während der Gültigkeit des früheren Gesetzes nach den Entscheidungen des Vereinsregisterbüros erlaubt waren. Obwohl

im Gesetz allgemein die Alternativen zunahmen und im Rahmen der Neubewertung des Konzepts der Vereinsautonomie bestimmte Formen der Verbandsbeziehungen erlaubt wurden, konnte auch ein »Rückschritt» erfolgen. In welchem Umfang er tatsächlich stattfand, bleibt juristischen Untersuchungen, also gerade der vorliegenden, überlassen.

Bei der Auslegung des Gesetzes ist, wie erwähnt, von entscheidender Bedeutung, welche Kontinuität in einzelnen Fragen herrscht bzw. nicht herrscht. Zur Zeit des früheren Gesetzes konnte eine ziemlich breite Auslegung auf der Basis akzeptiert werden, daß das Gesetz alt und löchrig war und in bestimmten Fragen dem hinterherlief, was in Gerichten, der Organisationspraxis und der Doktrin schon akzeptiert war. Heute ist eine solche Argumentation, wie diese Untersuchung zeigen will, nicht mehr möglich.

4 § Grundlagen der Untersuchung

Eines der Ausgangspunkte für die Untersuchung war die Vielfältigkeit des Vereinsrechts in Finnland. Wie in dem historischen Überblick schon erwähnt, ist ein entscheidender Faktor, daß das Vereinsrecht in der privat- und öffentlich-rechtlichen Doktrin auf verschiedene Art wahrgenommen wurde. Öffentlich-rechtlich konnte das gesamte Vereinsrecht auf der Grundlage wachsender Versammlungsfreiheit betrachtet werden, wobei (zivilrechtliche) Fragen über vereinsinterne Aktivitäten die Versammlungsfreiheit widerspiegelten und in ihrer Natur technische Fragen waren. Früher wurde auch geglaubt, daß Vereinsrecht ein Teil der inneren Verwaltung sei, bei der erlaubte und verbotene Elemente der Aktivität betont waren.

In der zivilrechtlichen Doktrin konnte das Vereinsrecht seinerseits als ein Teil der Lehre über Rechtssubjekte verstanden werden. Demgemäß sind Vereine in demselben Maße wie wirtschaftliche Körperschaften auch rechtsfähige Subjekte. Also braucht man, um Fragen über vereinsinterne Aktivitäten zu umreissen, keine Hintergrundsphilosophie oder Argumentierung über die Grundfreiheiten von Bürgern. Dieser Art zu denken bleibt es fremd, daß erlaubt ist, was nicht verboten ist, oder verboten ist, was nicht erlaubt ist.

In der vorliegenden Untersuchung hat der zivilrechtliche Blickwinkel eine zentrale Rolle, aber auch öffentlich-rechtliche Züge sind bei dem Selbstbestimmungsrecht der Vereine und der Verwaltungstätigkeit gemäß der behördlichen Kontrolle von Satzungen berücksichtigt worden. Die Untersuchung beschäftigt sich damit, was in dem Gesetz gemeint wird, wenn bestimmt wird, daß Vereinssatzungen oder Satzungsänderungen registriert werden müssen, wenn kein gesetzlicher Hinderungsgrund vorhanden ist. Dieses wurde so be-

trachtet, daß sich der Hinderungsgrund auf das schriftliche Gesetz – in der Praxis das Vereinsgesetz – bezieht.

Bei der Interpretation des Gesetzes muß man sich in den notwendigen Teilen auf die Vorarbeiten zum Gesetz, die Rechtssprechung der Gerichte und die juristische Literatur stützen. Ihnen gemäß können Satzungen nicht deswegen unregistriert bleiben, weil die Behörde ihre eigene Praxis als Hinderungsgrund sieht, oder weil man die Satzung außer formell-rechtlich und auf Grund ihrer Auslegung für rechtlich ungültig hält. In der Untersuchung wurde versucht die Behördenpraxis bei Entscheidungen in den notwendigen Teilen zu spezifizieren. Obwohl die Kontrolle der Satzung als sachgemäß durchgeführt gehalten wäre, können die Entscheidungen nicht als primäre Grundlage rechtlicher Schlußfolgerungen deswegen aufgefaßt werden, daß die Behörde ihre Entscheidung nicht begründen kann, wenn die Satzung ins Register aufgenommen wird. Für die Quellen der Rechtslehre ist es auch bemerkenswert, daß Vereinssatzungen nach sachgemäßer Kontrolle ins Register aufgenommen wurden, obwohl sie nach irgeneinem Gesetz rechtlich nicht gültig waren.

In diesem Abschnitt der Untersuchung wurde bestrebt zu erklären, in welchem Maße es bei einer Untersuchung vereinsrechtlicher Kompetenzverteilung möglich ist, sich auf die Rechtslehre über andere Organisationen als Vereine und das ausländische Vereinsrecht zu stützen. Auf der Ebene allgemeiner Grundsätze haben beide Bedeutung, besonders bei der Überprüfung vereinsrechtlicher Grundlagen. In Detailfragen gibt es dagegen, wegen unterschiedlicher Normen, Grund zur Vorsicht. In der Vereinstätigkeit gibt es auch Sonderzüge wie den Grundsatz der Demokratie, die dementsprechend beachtet werden müssen, wie sie in die einheimische Doktrin aufgenommen wurden. Von dem ausländischen Recht wurden in erster Linie die skandinavische und deutsche Gesetzgebung genutzt.

II BESTIMMUNGSGRUNDLAGEN DER KOMPETENZ-VERTEILUNG

5 § Einflüsse der Vereinsautonomie

Vereinsautonomie ist eine rechtliche Institution, die bei der Bestimmung der Kompetenzverteilung auf zwei Ebenen wirkt. Zum einen handelt es sich um eine Erweiterung der Versammlungsfreiheit, d.h. des Selbstbestimmungsrechts von Vereinen als Teil der durch Verfassung geschützten Bürgerrechte. Deshalb wurde untersucht, welche Vorschriften anhand von Vereinsautonomie durch ein gewöhnliches Gesetz über vereinsinterne Aktivitäten gegeben werden konnten, und ob in der Argumentation Raum für verfassungsfreundliche Interpretation vorhanden ist. Zum anderen erscheint das Selbstbestimmungsrecht zivilrechtlich als Teil der allgemeinen Lehre über Vereinsrecht. Demgemäß können bestimmte Organisationsformen als nicht konform zu unserer Rechtsordnung verstanden werden, obwohl auf verfassungsrechtlicher Ebene die Doktrin die Frage gar nicht beeinflußt. Die Probleme bei der Untersuchung sind auf diesem Gebiet in erster Linie, daß man in der verfassungsrechtlichen Doktrin im allgemeinen die Beziehungen zwischen Staat und Bürger beachtet hat, nicht aber die auftretenden rechtlichen Schutzbedürfnisse innerhalb von Vereinen. Schwierigkeiten verursachte auch, daß Vereinsautonomie als zivilrechtliche Institution nicht besonders akkurat begrenzt ist.

Für die Gestaltung der Vereinsautonomie hat sich die Untersuchung an der heutigen Diskussion über Verfassungsrecht und der in Finnland stattfindenden Verfassungsreform orientiert. Kritisch wurde bewertet, daß es in jedem rechtsfähigen Verein die Aufgabe des Vereins selbst sei, die eigenen Beschlüsse zu fassen, und daß das Selbstbestimmungsrecht sich an das Beschlußfassungsrecht der Mitglieder zu orientieren habe. Das Vereinsrecht ist nämlich bei uns niemals vollständig auf diesen Grundlagen aufgebaut gewesen. Bis zu einer bestimmten Grenze muß allerdings als Dogma akzep-

tiert werden, daß ein Verein nicht durch eigenen Beschluß auf sein Selbstbestimmungsrecht verzichten kann, wenn es nicht in einem Gesetz oder der Doktrin vorgesehen ist.

Als Richtlinie galt lange der Abschnitt des Vereinsgesetzes, gemäß dem ein Verein in seinen eigenen Satzungen bestimmen kann, daß eine Satzungsänderung der Zustimmung des Verbandes bedarf. In ähnlichen Fragen läßt sich die Beschlußfassung an die Mitwirkung des Verbandes binden, aber dabei müssen die Sonderzüge der Beschlußfassungssituation berücksichtigt werden. In den Verbandssatzungen kann bestimmt sein, daß Mitglieder wie z.B. Mitgliedervereine, den Bestimmungen und Beschlüssen des Verbandes zu folgen haben. Dieses reicht jedoch aus den erwähnten Gründen gewöhnlich nicht für eine gültige Disponierung. Ein Verein kann nämlich nicht in vollem Umfang auf das Selbstbestimmungsrecht verzichten. Im allgemeinen ist außerdem wesentlich, was in den eigenen Satzungen des Vereins bestimmt wurde oder bestimmt werden konnte.

Gemäß der Untersuchung gibt es bei dem Gesetzgebungsweg des Vereinsgesetzes nichts Markantes. Aufgrund der Kompetenzverteilung und der Autonomie konnte das Gesetz auf dem normalen Gesetzgebungsweg verabschiedet werden, obwohl das Autonomiekonzept etwas untersucht wurde. Die Gestaltung der Vereinsautonomie erfolgt nicht nur allein anhand von Argumenten auf dem Niveau des Grundgesetzes der Regierungsform, sondern es muß auch beachtet werden, was in dem Vereinsgesetz bestimmt wurde. Von der Kompetenzverteilung aus scheint es nicht möglich zu sein, eine besonders verfassungsfreundliche Autonomieinterpretation aufzubauen. Bemerkenswert ist gewöhnlich dagegen, daß die Versammlungsfreiheit darauf wirkt, auf welche Weise Vereinssatzungen behördlich kontrolliert werden. Es handelt sich um ein System zum Schutz der Grundrechte. Das muß beachtet werden, wenn untersucht wird, ob es z.B. möglich ist, Satzungsbestimmungen über die Kompetenzverteilung in das Vereinsregister aufzunehmen.

6 § Grundlagen zur Bestimmung von Kompetenzverteilungsvorschriften

Im Vereinsgesetz ist nicht allgemein angeordnet, welche Normen die Kompetenzverteilung der Vereine bestimmen. Als koordinierende Normenhierachie kann es vorkommen, daß das Vereinsgesetz gewissermaßen die Stellung eines Grundgesetzes erhält. In dem »vereinsinternen Gesetz» d.h. den Bestimmungen des Vereins ist es möglich, Vereinsfragen in den Grenzen zu

bestimmen, die das Vereinsgesetz auflegt. In der Praxis muß jedoch gesondert geklärt werden, wann ein Punkt des Vereinsgesetzes abdingbar ist, und wie mögliche Nachgiebigkeitsgrenzen aufgestellt werden.

Auch Bestimmungen auf niedrigerem Niveau als die Satzung können von der Kompetenzverteilung disponiert werden. Eine besondere Stellung haben die in § 30 des Vereinsgesetzes erwähnten Bestimmungen über Wahlverfahren und Wahlordnung. In ihnen gibt es die Gesetzes- und Vereinsatzungsbestimmungen, die genauer das Abstimmungsverfahren regeln, wenn Beschlußgewalt in einer Mitglieder- oder Verbandsabstimmung gebraucht wird, d.h. in unterschiedlichen Abstimmungsverfahren oder Briefwahl. In der Untersuchung wurde davon ausgegangen, daß die Rechtssicherheit der Mitglieder verlangt, zentrale Fragen in den Vereinssatzungen zu bestimmen. Ein Verfahren darf nicht so gestaltet sein, daß der Vereinsvorstand z.B. durch Festlegung der Grenzen der Wahlkreise auf die Beschlußfassung oder das Endergebnis einwirkt.

Obwohl Mitglieder und Bevollmächtigte hierachisch über dem Vereinsvorstand stehen, kann auch durch Vorstandsbeschlüsse auf die Kompetenzverteilung im Verein eingewirkt werden. Die Verantwortung des Vorstands für die ihm unterstellten Organisationen bedeutet, daß der Vorstand z.B. über die Tätigkeit von Ausschüssen bestimmen kann, wenn die Frage nicht in der Vereinssatzung geregelt ist. In der Vereinspraxis kommt es an sich zu keiner Bestimmung der Kompetenzverteilung. Die Vereinspraxis wirkt trotzdem darauf, wie das Vereinsgesetz, Vereinssatzung und nachgeordnete Bestimmungen angepaßt und ausgelegt werden, und wie verfahren wird, wenn keine anderen Anhaltspunkte zur Bestimmung der Kompetenzverteilung vorhanden zu sein scheinen.

III KOMPETENZVERTEILUNG IN SACHFRAGEN

7 § Befugnisse der Ausübenden von Beschlussgewalt

In der Untersuchung wurde bewertet, ob bei der Kompetenzverteilung zwischen den Ausübenden der Beschlußgewalt und dem Vorstand eine im Körperschaftsrecht entwickelte Theorie, wie die Omnipotenz-, Paritäts- oder Führungstheorie, Anpassung finden könnte. Die Untersuchung scheint zu bestätigen, daß diese Theorien die Wege beschreiben, nach denen Kompetenzverteilung in Körperschaften organisiert werden kann. Das Vereinsrecht benutzt keine dieser Theorien als Basis, somit unterstützen ihre Gedanken die rechtliche Schlußfolgerung nur in geringem Maße.

Bestimmte Fragen unterstehen laut Gesetz der alleinigen Beschlußgewalt der Mitglieder oder Bevollmächtigten. Dazu gehören die Bestätigung der Vereinssatzung und des Abstimmungs- und Wahlverfahrens, bestimmte Verzichtserklärungen auf Eigentum, die Bestätigung der Abschlußbilanz und Entlastung des Vorstandes sowie die Auflösung des Vereins. Es gibt auch andere Fragen, bei denen man nicht die gewünschte Wirkung der Beschlüsse auf einem niedrigeren Niveau erreichen kann. So können z.B. Haushaltsvorlagen des Vereins nicht die beabsichtigte, bindende Wirkung haben, wenn sie auf einer niedrigeren Ebene als der der Vereins- oder Bevollmächtigtenversammlung beschlossen werden. Erstreckt sich die Beschlußgewalt allein auf die Mitglieder, Bevollmächtigten oder Personenmitglieder des Verbands (auf direkt oder indirekt zu dem Verband gehörige Privatpersonen), kann die Beschlußgewalt nicht delegiert werden. Diejenigen müssen Beschlüsse fassen, denen laut Kompetenzverteilung diese Aufgabe zusteht.

Besondere Erwähnung verdienen solche Sachfragen, über die man in den Vereinssatzungen disponieren kann. Dazu gehört z.B. der Ausschluß eines Mitglieds aus dem Verein. Darüber muß oberhalb der Vorstandsebene beschlossen werden, aber in der Satzung kann diese Beschlußgewalt dem Vorstand zugesprochen werden. Bei der Interpretation des Gesetzes fällt auch

hier auf, daß die Grenzen der Disponierung von Satzungen nicht immer detailiert gereglt sind.

Die Beschlußgewalt der Ausübenden, d.h. Mitglieder, Bevollmächtigte und Personenmitglieder des Verbands, ist insoweit allgemein, daß sie auch andere Fragen außer den im Gesetz besonders erwähnten umfaßt. Die Ausübenden der Beschlußgewalt können demnach eine Frage zu ihrer eigenen Entscheidung übernehmen, die laut Gesetz oder Satzung dem Vorstand nicht zusteht. Es ist nicht leicht zu bestimmen, wo die Grenzen hier verlaufen. Was im Gesetz mit Beschlußfassung des Vereins und was mit der Zuständigkeit des Vereinsvorstands für Vereinsfragen gemeint ist, ist als genauer Maßstab unzureichend. Darum werden genauere Anhaltspunkte benötigt als diejenigen, die in den Vorarbeiten zu dem Gesetz erwähnt wurden und den erhaltbaren Anweisungen, die bei der Rechtssprechung und der Vereinspraxis entstanden sind.

In Vereinssatzungen müssen die Grenzen der Befugnisse von Mitgliedern und Bevollmächtigten bestimmt sein, falls sowohl die Mitglieder als auch die Bevollmächtigten im Verein Beschlüsse fassen können. Gewöhnlich gibt es im Verein keine Bevollmächtigten, sodaß eine solche Situation der Kompetenzverteilung in diesem Sinne gar nicht entsteht. Nach dem heutigen Gesetz ist es auch möglich, daß es in der Organisation des Vereins nur eine Bevollmächtigtenversammlung gibt, d.h. die Mitglieder überhaupt nicht Beschlüsse fassen. Mitglieder werden nicht einmal zur Wahl der Bevollmächtigten benötigt, wenn die Wahl laut Satzung eine Verbandsabstimmung ist. Demgemäß wie die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedern und Bevollmächtigten geregelt ist, kann beim Erklären der Vereinbarung der Kompetenzverteilung auf normale Satzungsinterpretation zurückgegriffen werden.

Wenn Beschlußgewalt den Personenmitgliedern des Verbandes zugesprochen ist, muß in der Satzung geregelt sein, in welchen Fragen oder unter welchen Voraussetzungen sie Beschlüsse fassen können. Im Gesetz wird nicht direkt erwähnt, mit welchen Voraussetzungen die Beschlußgewalt von Personenmitgliedern des Verbandes gebunden werden kann. In der Untersuchung ist besonders aufgrund der Vorarbeiten zum Gesetz geschlossen worden, daß in dieser Frage auch dem Vereinsvorstand Beschlußgewalt zugesprochen werden kann. Ihm kann somit das Recht zuerkannt werden, bestimmte Fragen dem Beschluß der Verbandsabstimmung zu unterstellen.

Beschlußfassende Organe können nicht die Beschlußgewalt des Vorstands für sich in Anspruch nehmen, wenn die Befugnisse laut Gesetz oder Satzung allein dem Vorstand zustehen. Gewöhnlich laufen die Befugnisse jedoch pa-

rallel. So ist es möglich sowohl in der Vereinsversammlung wie auch im Vorstand über Stellungnahmen oder dem Verzicht auf bestimmtes Eigentum zu beschließen. Dabei kann die höhere Ebene die Beschlußgewalt für sich in Anspruch nehmen. Es ist möglich, in der Vereinssatzung eine Klausel betreffend die Rechtssicherheit bei Beschlüssen über interne Änderungsanträge zu inkludieren. Beschlußfassende Organe können dem Vorstand auf dieselbe Weise wie in anderen Körperschaften Anweisungen erteilen, obwohl dieses nicht im Vereinsgesetz erwähnt wird. Die Anweisungen sind jedoch insofern nicht bindend, daß von ihnen in Einzelfällen nicht abgewichen werden kann, wenn die Befugnisse dem Vorstand zustehen.

8 § Kompetenz des Vorstands

Dem Vereinsvorstand obliegen zweierlei Aufgaben: der Vorstand regelt die Vereinsangelegenheiten, und er vertritt den Verein. Diese Untersuchung konzentriert sich auf die Kompetenz des Vorstands. Sie wird größtenteils durch die Rechts- und Organisationspraxis bestimmt, was auch bei den Vorarbeiten des Gesetzes betont worden ist. Aufgrund des Demokratieideals der Vereinstätigkeit ist der Vorstand deutlich ein den Mitgliedern oder Bevollmächtigten untergeordnetes Organ. In der Praxis kann die Stellung eines Vorstands jedoch relativ unabhängig sein. Es ist üblich, daß der Vorstand nicht nur die Beschlüsse der höheren Instanzen vollstreckt, sondern auch als ein zentrales Organ fungiert.

Falls der Vorstand über ausschließliche Kompetenz verfügt, können seine Beschlüsse nicht widerrufen werden, noch braucht er seine Beschlüsse dem Urteil der höheren Instanzen anheimzustellen, insofern es in den Satzungen nicht anders bestimmt wurde. Die Pflicht, bei den Beschlußfassenden Anweisungen einzuholen, ist ebenfalls eingeschränkt. Dies kommt vor allem dann in Frage, wenn die Bereitschaft der Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten zu klären ist, solche Beschlüsse zu fassen, für die die Kompetenz des Vorstandes nicht ausreicht. Das Gesetz erteilt dem Vorstand nicht das Recht, in eiligen Fällen Maßnahmen zu ergreifen, für die seine Kompetenz ansonsten nicht ausreichen würde. Im Vereinsgesetz gibt es, im Gegensatz zum Aktiengesetz, im allgemeinen keine Vorschriften über die Einflüsse der Dringlichkeit auf die Kompetenzverteilung. In Einzelfällen ist jedoch abzuwägen, was für Maßnahmen der Vorstand unter gegebenen Umständen als Vertreter der Angelegenheiten des Vereins ergreifen kann.

Zu den Pflichten des Vorstandes zählen laut Gesetz das Ergreifen vorbereitender und auszuführender Maßnahmen und in der Praxis ferner die Leitung der Vereinstätigkeit zusammen mit den Vereinsmitgliedern und Bevollmächtigten sowie mit Hilfe eines ihm gegebenenfalls unterstellten Büros. Der Vorstand ist verpflichtet, eine Liste der Vereinsmitglieder zu führen, und er nimmt die Mitglieder auf, wenn in den Satzungen diese Kompetenz nicht einem höheren Organ übergeben wurde. Der Vorstand darf diese Kompetenz nicht weiter delegieren, obwohl dies in der Praxis oft der Fall ist. Stattdessen kann die Führung der Mitgliedsliste zu den Aufgaben des Büros oder eines Angestellten gehören, die Verantwortung in dieser Sache obliegt dem Vorstand, der auch die Entscheidungen über die Führung der Liste und die Aushändigung der Daten fällt.

Zu der ausschließlichen Kompetenz des Vorstandes zählt ebenfalls die Eigentumsübertragung des Vereins bei Konkurs. Seine Aufgabe ist ferner die Aufsicht über Gesetzmäßigkeit und gegebenenfalls die Erhebung einer Klage gegen den Verein. Gemäß dem heutigen Gesetz kann dem Vorstand in den Satzungen das Recht über die Veräußerung, den Tausch oder die hypothekarische Verpfändung des Vereinseigentums erteilt werden. Damit kann der Vorstand sogar bedeutende wirtschaftliche Maßnahmen treffen. Wenn es keine Bestimmung in den Satzungen gibt, soll auch hier, beim Erwägen der Kompetenzgrenzen des Vorstands, das Gewohnheitsmäßigkeits-kriterium angewandt werden. In der Praxis kommt dem Haushaltsplan des Vereins diesbezüglich eine tragende Bedeutung zu, obgleich dieser für Vereine nicht vorgeschrieben ist.

Durch die Untersuchung der verschiedenen Gegenstandsbereiche der Tätigkeit wird versucht zu klären, wie die Kompetenz des Vorstandes und der Beschlußfassenden in den nicht geseztlich geregelten Fällen, die in der Praxis eine wichtige Rolle einnehmen, begrenzt wird. Allgemein besteht eine Vermeidung geradliniger Schlußfolgerungen. Obwohl zum Beispiel allgemein gutgeheißen werden könnte, daß der Vorstand einen Beschluß über den Beitritt in oder Kündigung aus einem Zentralverband nicht vornehmen darf, gibt es in der Praxis Fälle, wo der Beschluß des Vorstandes ausreicht. Somit kann in diesem Fall der Vorstand bei einer Neuregelung der Beziehung zu dem Zentralverband einen Beschluß darüber fassen, daß die Organisation des Dachverbandes unverändert bleibt. Ein Beschluß auf höherer Ebene ist nur dann erforderlich, wenn es sich um eine funktionelle Veränderung handelt.

Als ein zweites Beispiel kann die Annahme von Mustersatzungen für die Mitgliedsvereine eines Verbands erwähnt werden. Wenn es um eine bedeutende Maßnahme über den Inhalt der Verbandsbeziehung geht, genügt der

Beschluß des Vorstandes normalerweise nicht. Sind die Mustersatzungen jedoch nur normativ, also wenn der Verband nicht darauf besteht, daß die Mitgliedsvereine sie zur Anwendung bringen, kann der Vorstand über ihren Inhalt entscheiden. Das Festlegen der Mitgliedschaftsgebühren kann in den Satzungen des Vereins sowohl den Mitgliedern und Bevollmächtigten als auch dem Vorstand übertragen werden. Wenn es sich gesetzlich um einen Beschlußfassungsfall handelt, kann die Kompetenz nicht an eine untergeordnete Ebene delegiert werden. In den Satzungen des Vereins muß ebenfalls bestimmt sein, wie das Organ eine Möglichkeit hat, Ermäßigungen und Erleichterungen zu gewähren. Das Delegieren der Beschlußfassung ist ohne die Unterstützung der Satzungen auch hier nur insofern möglich, daß man die Richtlinien der Beschlußfassung zur Erkennung gibt. Dies geschieht zum Beispiel so, daß der Vorstand ermächtigt wird, nach Bedarf eine Mitgliedschaftsgebühr von einer bestimmten Höhe zu erheben. Auch der Beschluß über Tarifvertragsabschlüsse kann als Beispiel einer Angelegenheit erwähnt werden, wo man geradlinige Schlußfolgerungen bei der Kompetenzverteilung vermeiden muß.

Allgemein gesehen kann hier davon ausgegangen werden, daß die Kompetenz des Vorstandes für gewöhnliche Beschlußfassungsfälle ausreicht, wenn die Satzungen oder Praxis des Vereins nichts anderes bestimmen. Dies betrifft zum Beispiel auch die Tätigkeit einer politischen Partei: Ausnahme ist die teils auf die Vorschriften des Grundgesetzes über die Regierungsform basierende Beschlußfassung über die Beteiligung an den Fragen der Verantwortung im Reich.In einigen Fällen kann die Maßnahme für so außergewöhnlich gehalten werden, daß der Vorstand nur dann über die Kompetenz verfügen kann, wenn die Angelegenheit in den Satzungen geregelt worden ist.

Im Vereinsgesetz gibt es keine Vorschriften über andere Rechtshandlungen außer Abtretungen in einem Verein. Diesbezüglich muß zuerst geklärt werden, ob eine bestimmte Rechtshandlung, wie z.B. das Gewähren eines Kredits oder die Übernahme einer Bürgschaft für Schulden Dritter, in dem Verein überhaupt getätigt werden kann. Kann eine Rechtshandlung aufgrund der Bestimmung des Tätigkeitsbereichs in dem Verein vorgenommen werden, handelt es sich größtenteils darum, wie bedeutend diese im Verhältnis zum Vermögen und zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Vereins steht. In dieser Beziehung gab es verschiedene Auffassungen, ebenso in der Vereinspraxis.

Ende der 80er Jahren war es üblich, daß in großen Organisationen die meisten wirtschaftlichen Entscheidungen hauptsächlich auf der Vorstandsebene gefaßt wurden. Später, nach den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der

Vereine, ließ man Vorsicht walten und hat die Vorstände nicht so wichtige Beschlüsse fassen lassen. Keine dieser Praxisalternativen gibt jedoch Aufschluß darüber, was für rechtlich begründet gehalten werden kann. Im Nachhinein muß man darauf verzichten, Schlußfolgerungen nur aufgrund der veränderten Praxis oder veränderter Ansichten zu ziehen. Im allgemeinen kann davon ausgegangen werden, daß der Vorstand keine Beschlüsse fassen darf, die für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vereins bedeutend sind und mit der Kredittätigkeit zusammenhängen, wenn diese Kompetenz nicht durch Delegieren des Beschlusses an den Vorstand übertragen wurde oder auf dem Haushaltsplan basiert. Der Vorstand kann andererseits über die Anlage des vereinseigenen Vermögens entscheiden, wenn im Hinblick auf die vorangegangene Praxis keine drastischen Änderungen vorgenommen werden. Wenn die Satzungen nicht anders bestimmen, scheint keine Rechtshandlung von einer solchen Natur zu sein, daß der Vorstand unter keinen Umständen darüber entscheiden könnte.

9 § Kompetenz unter der Vorstandsebene

Ähnlich wie in den skandinavischen Ländern und in Deutschland, die in dieser Untersuchung als Vergleichsländer dienen, geht die finnische Vereinsrechtsdoktrin davon aus, daß es unter der Vorstandsebene nur möglich ist, vorbereitende oder faktische Maßnahmen auszuführen. Dieser Gedanke wird bei uns u.a. damit begründet, daß das Gesetz keine Vorschriften über Aktivitäten unter der Vorstandsebene kennt. Die Position des Vorstandes liegt, nach allgemeiner Ansicht, in der Verwaltung der Angelegenheiten des Vereins und nicht in der eigentlichen Beschlußfassung. Die vorangestellte Auffassung hat nicht der Organisationsrealität entsprochen. Die Ausschüsse und Angestellten hatten in vielen Vereinen auch wichtige Aufgaben übernommen. Dies dürfte zu einem raren Versammlungsrhythmus des Vorstandes und einem bewußt verwirklichten Delegieren innerhalb des Vereins geführt haben. Die Expertise, die dem Verein zur Verfügung steht, kann in verschiedene, funktionell von einander getrennte Ausschüsse delegiert worden sein, wo man zumindest in der Praxis wichtige Beschlüsse gefaßt hat. In den Ausschüssen hat man gegebenenfalls auch eine, mit ihren Interessenbereichen verbundene gleichwertige Vertretung versammeln können. In dieser Beziehung unterscheidet sich die Organisation eines Vereins oft von einer typischen Unternehmensorganisation.

Aufgrund dieser Untersuchung sollte die bisherige Doktrin überprüft werden. Unverändert bleibt, daß der Vorstand keine Kompetenz in solchen Fäl-

len delegieren kann, wo die Kompetenz ihm laut den gesetzlichen Vorschriften obliegt. Ansonsten kann der Vorstand in anderen Fällen einiges an die Ausschußebene delegieren, wenn er die Verantwortung über die Beschlüsse trägt und bei Bedarf die Beschlußfassung der Ausschüsse kontrollieren kann. Das Tragen der Verantwortung bedeutet in diesem Fall nach Vereinsgesetz Schadenersatzhaftung für einen dem Verein zugefügten Schaden. Eine interne Angelegenheit des Vereins ist, die Kontrolle der Maßnahmen und den Informationsfluß zum Vorstand zu regeln. Der Vorstand kann sich im allgemeinen in Einzelfällen das Beschlußrecht in einer dem Ausschuß obliegenden Angelegenheit vorbehalten, wenn die Beschlüsse nicht zur Ausführung gebracht worden sind.

Die Ausschüsse unterscheiden sich in der Kompetenzverteilung, was auch bei der Entwicklung der Doktrin zu beachten ist. In einer Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten können Ausschüsse eingesetzt werden, die die betreffenden Versammmlungen vorbereiten und nicht dem Vorstand untergeordnet sind. Ihnen obliegt möglicherweise keine eigentliche Beschlußfassung. Nicht dem Vorstand untergeordnet sind auch solche Ausschüsse, deren Aktivitäten nicht mit der eigentlichen Tätigkeit des Vereins verbunden sind. Als Beispiele könnten der Disziplinarausschuß, der vereinsintere Berufungsausschuß und der Ausschuß genannt werden, der an Außenstehende im Namen des Vereins Stellungnahmen abgibt. Die letztgenannten Organe existieren u.a. in Vereinen der Versicherungsbranche. Andere Ausschüsse sind dem Vorstand unterstellt.

Wenn bei der Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten im Bereich der eigentlichen Tätigkeit des Vereins wirkende Ausschüsse eingesetzt werden könnten, in deren Handeln der Vorstand nicht z.B. durch Austausch der Ausschußmitglieder eingreifen könnte, gäbe es im Verein Organe, die faktisch mit dem Vorstand konkurrieren würden. Dem Haushaltsausschuß des Vereins konnte das Recht erteilt werden, in einem gewissen Rahmen über die Vermögensanlage des Vereins zu entscheiden. Wenn ein solcher Ausschuß nicht dem Vorstand unterstellt wäre, würde er in seinem eigenen Gegenstandsbereich einen mit dem eigentlichen Vorstand konkurrierenden Vorstand darstellen. Ein in der Praxis wichtiger Ausschuß in den Vereinen ist häufig der Arbeitsausschuß, da dieser die in den Versammlungen des Vorstands zu behandelnden Angelegenheiten vorbereitet. Ihm kann laut der finnischen Vereinspraxis in den Satzungen das Recht eingeräumt werden, selbständig Beschlüsse zu fassen, wie z.B. das Recht, im Namen des Vereins Stellungnahmen gegenüber den Behörden abzugeben und das Recht, Vertreter des Vereins z.B. in die staatlichen Komittees zu wählen. In den

Satzungen der Vereine wird oft der Ausdruck Verwaltung der laufenden Geschäfte bei der Aufgabenbestimmung des (Arbeits)ausschusses verwendet. Es gibt an sich kein Hindernis diesen aus dem Aktiengesetz bekannten Ausdruck zu nutzen, aber der Text ist nicht besonders ausdruckskräftig mit Hinblick auf Einzelfälle.

Dem Vorstandsvorsitzenden obliegen in dem Verein gesetzliche Aufgaben, wie z.B. das Unterzeichnen der Meldungen an die Vereinsregisterbehörden. Der Vorstandsvorsitzende ist nicht einmal dann ein Organ im Verein, wenn er hauptamtlich tätig ist. Der Vorsitzende des Vorstandes kann jedoch eine aktive Rolle im Verein einnehmen, und dies kann auch in den Satzungen bestimmt werden. Laut ihnen hat der Vorstandsvorsitzende, sowie möglicherweise andere zu dem Präsidium Gehörende, zum Beispiel Aufgaben in der allgemeinen Leitung des Vereins oder in bestimmten Gegenstandsbereichen. Ihnen können jedoch keine Aufgaben übertragen werden, deren Beschlußrecht laut der allgemeinen Kompetenzverteilung dem Vorstand obliegen.

Im Vereinsgesetz gibt es keine Vorschriften über die Angestellten des Vereins. Der Unterschied z.B. zwischen dem Geschäftsführer einer Aktiengesellschaft und dem eines Vereins besteht darin, daß der letztgenannte kein Organ ist und ihm keine gesetzlichen Aufgaben obliegen. In den Vereinen ist es nicht einmal in den Satzungen eindeutig möglich zu bestimmen, daß einem Angestellten die operative Führung obliegt, im Gegensatz zu Aktiengesellschaften, wo dies auch gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Position eines Angestellten des Vereins kann trotzdem auch in den Satzungen bestimmt werden. So wurde auch häufig bei der bezahlten Führung verfahren. Auch die Position der Angestellten, die als Vertrauenspersonen fungieren, kann in den Satzungen bestimmt werden. Einem Angestellten kann in den Satzungen ferner das Recht zugesprochen worden sein, Stellungnahmen im Namen des Vereins abzugeben sowie das Personal auszuwählen. Zu der Vertretungsmacht gehört widerum aufgrund der Positionsbevollmächtigung u.a. das Vornehmen von Rechtsgeschäften.

Der Vorstand eines Vereins kann sich für solche Angelegenheiten die Beschlußfassung vorbehalten, die im allgemeinen, gemäß dem allgemeinen Aufgabenfeld, zu dem Tätigkeitsbereich eines Angestellten gehören. Die Angestellten sind dem Vorstand unterstellt. Wenn man in den Satzungen dem Angestellten jedoch die ausschließliche Kompetenz zum Beispiel bei der Wahl des Personals hat erteilen können, kann der Vorstand nicht in solche ausdrücklich dem Angestellten bestimmte Aufgaben eingreifen, außer durch Erteilen von Weisungen.

10 § Besonderheiten der Mehrzweckvereine

Bei Vereinen ebenso wie bei Unternehmen kann man über Mehrzweckorganisationen sprechen. Ein Beispiel von einem Mehrzweckverein ist ein Sportverein, zu dessen Tätigkeitsbereich mehrere Sportdisziplinen gehören, oder eine Gewerkschaft, die Verträge im Kreis vieler verschiedener Lohnempfängergruppen abschließt. Wegen der vielen Formen der Mehrzweckvereine gab es in den Organisationen das Bedürfnis, auf den jeweiligen Gegenstandsbereichen möglichst selbständig Beschlüsse fassen zu können. Dies scheint jedoch nicht besonders gut zu gelingen. In den Vereinen können zum Beispiel keine zwei Vorstände existieren, von denen beide sich nur mit den Angelegenheiten ihres eigenen Gegenstandbereiches befassen würden. Die Arbeit des Vorstands kann widerum nicht so organisiert werden, daß an der Beschlußfassung jeweils nur diejenigen teilhaben würden, die die Sache betrifft. Die faktische Geschäftsführung kann bereits den Abteilungen überlassen werden, und die Abteilungen können weitreichend als selbständige Einheiten für Ausgaben fungieren. Die Abteilung kann jedoch nicht über Angelegenheiten entscheiden, die den ganzen Verein betreffen, wie zum Beispiel, daß ein Sportverein, durch Entscheidung einer Abteilung, zur Veranstaltung eines wichtigen Wettkampfes in einer Disziplin, die die Abteilung vertritt, verpflichtet wäre.

In den Mehrzweckvereinen ist man bestrebt, daß die Beschlußfassung mit Vorbereitung verbunden wäre. In der internen Kultur eines Vereins ist es ferner möglich, so zu verfahren, daß nicht von der Entscheidung, die ein Ausschuß oder eine Abteilung vorgeschlagen hat, abgewichen wird. Zudem kann bestimmt werden, daß es nicht gestattet ist, einen Beschluß zu fassen, bevor der Ausschuß oder die Abteilung die Möglichkeit bekommen hat, seine bzw. ihre Auffassung zur Sache mitzuteilen. Stattdessen wurde bisher nicht für annehmbar gehalten, daß irgendeine qualifizierte Mehrheit zum Ablehnen eines Vorschlags des Ausschusses notwendig wäre. Dies ist mit dem Ideal der Unabhängigkeit derjenigen begründet, die die Beschlußfassung ausüben.

Die Mitglieder gehören stets zu dem Verein in seiner Gesamtheit. Man kann somit nicht nur Mitglied einer Aktivitäteneinheit sein, obwohl das Mitglied oder der an der Mitgliedschaft Interessierte nur an der einen Einheit Interesse hätte und bereit wäre, mit seinem Mitgliedschaftsgebührenanteil nur für diese Kosten aufzukommen.

11 § Kompetenzverteilung bei Verbandsbeziehungen

Bei der Untersuchung der Verbandsbeziehungen hat man in diesem Werk die Schlußfolgerungen als Grundlage genommen, die über den Inhalt der Vereinsautonomie gemacht worden sind. Gegenstand der Betrachtung waren ferner die Bestrebungen, die in den Vereinen bei dem Aufbau von Verbandsbeziehung aufgetreten sind. Von der Verbandsstruktur können Bestimmungen in die Satzungen des Verbands (der Zentralorganisation) übernommen werden. Ein solcher Verein, der nicht den Forderungen des Verbands befolgt, braucht nicht als Mitglied aufgenommen zu werden. Zudem kann einem Verein, der solche Mitgliedsverpflichtungen verletzt, die Kündigung ausgesprochen werden. Ein Verein, der bereits ein Mitglied ist, kann dagegen nicht dazu verpflichtet werden, seine Satzungen den Forderungen des Verbands entsprechend anzupassen.

Im Rahmen des Vereinsgesetzes kann in den Satzungen des Mitgliedvereins bestimmt werden, daß zu einer Änderung der Satzungen die Einwilligung des Verbands benötigt wird. Dies kann für jeden beliebigen Satzungsparagraphen gelten. Der Verband kann nicht dazu verpflichtet werden, Satzungsänderungsfragen, die ihm übergeben werden, zu behandeln. Im allgemeinen basiert die Regelung auf der Initiative des Verbands. Eine feste Verbandsbeziehung kann nicht so geregelt werden, daß eine Verknüpfung der Verbandsbeschlüsse, wie zum Beispiel eine Satzungsänderung in Frage kommen könnte, um bestimmte Mitglieder aufzunehmen. Eine andere Angelegenheit ist, daß der Beschluß des Verbands nicht einem dem Mitglied zugesprochenen besonderen Vorteil im Verein verletzen darf, und daß die Mitglieder Verträge über das Verfahren in den Organen des Verbands abschließen können, ähnlich wie bei wirtschaftlichen Körperschaften.

Die Zustimmung des Verbands kann auch für andere Beschlüsse des Vereins und für andere Maßnahmen außer Satzungsänderungen vorausgesetzt werden. In allen Fällen kommt dieses jedoch nicht in Frage. Ein Mitgliedsverein muß dermaßen selbständig sein können, daß nicht alle seine Beschlüsse der Genehmigung einer höheren Instanz unterstellt werden. Es gibt außerdem viele einzelne Fragen, wo eine Anheimstellung aus besonderen Gründen nicht möglich ist. So müssen zum Beispiel das Beantragen des Konkurses eines Vereins oder der Austritt aus dem Verband abhängig vom Standpunkt des Verbands entschieden werden können.

Die Festigkeit der Verbandsbeziehung kann auch so zum Ausdruck kommen, daß der Verein keine Entscheidung fällen kann, ohne dem Verband eine

Gelegenheit zu gewähren, seine Stellungnahme zu der Angelegenheit abzugeben. Auch die gegenseitige Regelung ist möglich. In die Verbandsbeziehung kann auch ein interner Änderungsantrag aufgenommen werden, mit dem eine in dem Mitgliedsverein entschiedene Angelegenheit beschwerdeartig dem Beschluß einer hierarchisch höheren Instanz unterstellt wird.

Gemäß der Doktrin hat die Kompetenzübertragung an den Verband nicht in Frage kommen können, da in diesem Fall das Selbstbestimmungsrecht der Mitgliedsvereine mehr eingeschränkt wird, als wenn die Beschlußfassung der Mitgliedsvereine nur an die Mitwirkung des Verbands gebunden wird. Es gibt, auch im Licht dieser Untersuchung, keine Ursache dieses Prinzip zu untergraben. Somit hat der Verband kein Recht, den Mitgliedern seiner Mitgliedsvereine zu kündigen oder neue Mitglieder in die Mitgliedsvereine aufzunehmen. Der Verband kann ferner für die Mitglieder seiner Mitgliedsvereine keine Zahlungsverpflichtung bestimmen, noch kann er vorschreiben, daß die Mitgliedsvereine keine Gebühren von ihren eigenen Mitgliedern erheben dürfen.

Die Mitgliedsvereine können sich freiwillig unterordnen, als eine Gebiets- oder Hilfsorganisation des Verbands zu fungieren. Dabei verpflichten sie sich, die allgemeinen Richtlinien des Verbands zu befolgen und auch in ihren Satzungen ihre Tätigkeit auf die Unterstützung des Verbands in dem Wirkungsbereich ihres eigenen Gebiets zu beschränken. Dieses bedeutet an sich keinen Widerspruch zu dem Prinzip der Kompetenzverteilung. In einigen Gegenstandsbereichen gilt es widerum festzustellen, welcher Verein aufgrund von Satzungen und Verträgen Beschlüsse über Angelegenheiten fassen darf, die Privatpersonen betreffen. Damit benutzen in Finnland und auch in anderen Ländern die Sportverbände disziplinare Macht den Sportlern gegenüber, obwohl sie Mitglieder nur in ihren eigenen Sportvereinen sind. Das gleiche gilt auch für Wettkampfbestimmungen. Diese werden auch nicht von den Vereinen bestätigt, obwohl sie die Mitglieder des Vereins betreffen.

Die Grenze der Maßnahmen eines Verbands wird zum Beispiel da aufgezeigt, daß der Verband nicht über das Recht verfügt, die Organe der Mitgliedsvereine zusammenzurufen. Sehr außergewöhnlich ist widerum, daß die Kompetenz der Vereine an eine außerhalb der Verbandsbeziehung liegende z.B. internationale Organisation übertragen werden könnte. Die Vertragsvereinbarung kann jedoch bedeuten, daß der Sportverband gegenüber den Mitgliedern einer anderen Zentralorganisation, die nicht Mitglieder ihrer eigenen Vereine sind, zu der Wettkampftätigkeit gehörende disziplinare und andere Macht ausübt.

Im Organisationsleben wurde oft die Frage erörtert, ob die Verbandsversammlungsrepräsentanten der Mitgliedsvereine im Kreis der Organe des Verbands Mitgliedsvereine betreffende Disponierungen vornehmen dürfen, also als Organe des Vereins fungieren können. Wenn die Frage positiv beantwortet werden sollte, könnten die Verbandsversammlungsrepräsentanten im Namen ihres Vereins ihre Zustimmung u.a. zu einer Satzungsänderung des Verbands geben, die einen dem Verein zugesprochenen besonderen Vorteil verletzen würde. Bei der Untersuchung wurde festgestellt, daß es hierfür keine Möglichkeit gibt, da es diesbezüglich im Vereinsgesetz keine rechtliche Grundlage gibt.

IV KOMPETENZVERTEILUNG BEI DER WAHL

12 § Auswahl der Beschlußfassenden

Die Teilnahme der Mitglieder an der Beschlußfassung in den Vereinen scheint vom Standpunkt der Kompetenzverteilung nicht problematisch, wenn man die Personenvereinigungen betrachtet. Jedes stimmberechtigte Mitglied hat das Recht, sich an der Beschlußfassung zu beteiligen. Diese Regel kann nicht z.B. so umgangen werden, daß Mitglieder eines bestimmten Bereichs einen gemeinsamen Vertreter in die Versammlung des Vereins wählen. Ein stimmberechtigtes Mitglied hat das Recht, sich an der Beschlußfassung zu beteiligen, obwohl es wegen der großen Anzahl der Mitglieder schwierig wäre, eine Versammlung zu veranstalten. Es besteht die Möglichkeit, den Mitgliedern durch Satzungsbestimmungen das Stimmrecht zu entziehen; ein künftiges Gründungsmitglied muß jedoch das Stimmrecht besitzen.

In mehrstufigen Verbänden ist gutgeheißen, daß nicht alle, nicht einmal die direkt zu dem Verband gehörenden Mitgliedsorganisationsebenen Stimmrecht besitzen. In den Verbänden sind verschiedene Bestrebungen aufgetreten, um eine organisationspolitisch zweckmäßige Verbandsversammlungsvertretung zu schaffen. U.a. wurde darüber spekuliert, daß das Recht, einen stimmberechtigten Vertreter in die Verbandsversammlung zu bringen nur solche Mitgliedsvereine hätten, die über eine bestimmte Anzahl eigener Mitglieder verfügten. Dieses ist in Finnland gesetzeswidrig. Stattdessen kann bestimmt werden, daß bestimmte Mitgliedsvereine von ihren eigenen Wahlkreisen einen gemeinsamen Vertreter in die Verbandsversammlung wählen. Den Verbandsversammlungsvertretern können in den Satzungen Qualifikationsforderungen auferlegt werden, die nicht übermäßig die Wahlmöglichkeiten derjenigen beschränken, die die Wahl ausführen. Außer Mitgliedern kann bei der Vereinsversammlung niemand Stimmrecht besitzen, nicht einmal aufgrund verschiedener Zusammenarbeitsverträge. Das Stimmrecht kann abgestuft werden, aber dies muß in den Satzungen und nicht durch Beschluß

der Vereinsorgane geschehen. Die Verbandsversammlungsvertreter können gemäß den Satzungen durch Widerrufen eines Beschlusses ausgewechselt werden.

Die Beschlußfassung eines Vereins kann teils oder ganz den Bevollmächtigten obliegen. Die Wahl der Bevollmächtigten basiert in Finnland auf den Vorschriften des Vereinsgesetzes. Ausländisches Recht ist hierbei keine Hilfe. Wenn die Bevollmächtigten gewählt werden, ohne die Kontingente zu nutzen, braucht nicht jedes Mitglied in den Verbänden einen eigenen Bevollmächtigten zu haben. An die Bevollmächtigten können Qualifikationsanforderungen gestellt werden, und ein Teil der Bevollmächtigten kann alleinberechtigt sein.

Die Bevollmächtigten können durch Nutzung der Kontingente so gewählt werden, daß die Plätze zwischen den Vereinsmitgliedern oder ihren Gruppierungen in einer in den Satzungen bestimmten Weise aufgeteilt werden. Die Kontingentierung kann ferner auch so bindend sein, daß die Kandidatur, die im Kreis der Mitgliedsvereine erfolgte, in der Mitgliederversammlung nur bestätigt wird. Die Grundlage der Kontingentierung muß auf die Mitglieder betreffende Belege aufgebaut werden. Es ist nicht möglich, irgendeine Mitgliedergruppe von der Kontingentierung auszuschließen.

Die Amtsperiode der Bevollmächtigten kann entweder durch Austritt, Kündigung oder Verlust der Qualifikation enden. Die Mitglieder, die die Bevollmächtigten gewählt haben, oder die Personenmitglieder des Verbands verfügen jedoch nicht über das Recht, ihren »eigenen» Bevollmächtigten zu kündigen, und auch die Versammlung der Bevollmächtigten kann nicht ihre eigenen Mitglieder entlassen.

13 § Die Wahl des Vorstands, der Ausschüsse und der Angestellten

Der Vorstand des Vereins kann in einer Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten gewählt werden. Diese Forderung des Gesetzes kann nicht umgegangen werden, obwohl es möglich ist, ratgebende Abstimmungen zu veranstalten. Der Vorstand kann sich nicht selbst ergänzen, ferner können dort keine alleinberechtigte Mitglieder vertreten sein. Für die Wahl des Vorstands können die Mitglieder oder ihre Gruppierungen nicht derart ähnliche Kontingente haben, wie bei der Wahl der Bevollmächtigten. In den Satzungen kann jedoch über Qualifikationsanfordurungen bestimmt werden, und sie können in der Praxis weitgehend zu Vorstandskontingenten führen. Man kann also zum Beispiel darüber bestimmen, daß jeder Mitgliedsverein

einen Platz im Vorstand erhält. Auch in diesem Fall hat jeder Stimmberechtigte jedoch das Recht, sich in der Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten an der eventuellen Abstimmung zu beteiligen, also sind direkt reservierte Plätze im Vorstand nicht möglich. Auch die Aufstellung der Kandidaten darf nicht so geschehen, daß die Wahl nur unter den Kandidaten, die der betreffende Mitgliedsverein aufgestellt hat, durchgeführt werden könnte.

Bei der Wahl der Ausschüsse hat der Vorstand die Allgemeinkompetenz, wenn es sich nicht um einen Ausschuß handelt, der nicht dem Vorstand untergeordnet ist. Die Revisoren können nur bei der Versammlung des Vereins oder der Bevollmächtigten gewählt werden. Über die Wahl der Angestellten und Funktionäre konnte relativ frei in den Satzungen bestimmt werden. Bei den Verbandsbeziehungen ist es auf das Selbstbestimmungsrecht der Vereine zurückzuführen, daß die Zentralorganisation nicht das Recht hat, die Angestellten der Mitgliedsvereine zu wählen, aber die Übertragung der Wahl an den Verband kann in den Satzungen des Mitgliedsvereins vorausgesetzt werden.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

1919 II 1273 251
1931 II 784 410
1948 II 383 129
1949 II 217 754
12.12.1949 T 446 763, 765
1953 II 457 782
23.9.1953 T 4106 144, 280, 285, 288, 492, 559–566, 590, 592
1954 I 39 462
4.4.1985 T 1291 738
1986 I 2 196, 627, 753

Korkein oikeus (KKO)

1925 II 260 414
1927 II 32 528
1935 II 181 346
1951 II 103 377–378, 380, 428
1953 II 13 338
1965 II 63 454
1973 II 24 661
1979 II 113 380
1985 II 79 413–416, 426, 453, 454, 456–457, 515
1986 II 40 511
1987:122 74
1.8.1988 N:o 2263 (S 87/948) 607
1990:171 637
1993:60 413
10.9.1993 (S 93/386) 317

Helsingin hovioikeus

6.11.1973 N:o 677 611
6.7.1983 S 80/3388 645, 699
13.11.1991 S 89/1398 742
30.9.1992 N:o 3462 197–198

Rovaniemen hovioikeus

30.1.1980 N:o 278/79 195, 205

Turun hovioikeus

23.7.1971 VD 603 532
30.11.1979 1977 V 43 652
7.3.1980 1978 V 84 751
25.2.1983 N:o 987 459
26.5.1987 N:o 597 a 594

Helsingin raastuvanoikeus

4.3.1986 S 85/5574 312
6.4.1993 S 92/8011 307

Työtuomioistuin

65/1980 227

Urheilun oikeusturvalautakunta

3/1922 298, 624–625
1/1993 616

JÄRJESTÖHAKEMISTO

Akava 439, 477, 520, 543, 545–546, 603, 646, 658, 662, 701, 745, 747, 797
Akavan erityisalojen keskusliitto AEK 533
Ammatillisten opettajien liitto AOL 500
Aurora-seura 92–93
Auto- ja kuljetustyöväen liitto AKT 501, 775
Finlands Svenska Central Idrottsförbund CIF 37, 616–617
Finska Läkarsällskapet 55
Föreningen Konstsamfundet 24
Graafisen teollisuuden työnantajaliitto 446
Helsingin Jalkapalloklubi HJK 616
Helsingin Lastentarhanopettajat 784
Helsingin Pankkitoimihenkilöt 645, 699
Helsingin Työväenyhdistys 414
Helsingin Yliopiston Ylioppilaskunta 504
Insinööriliitto IL 797
Jääkiekon SM-Liiga 459
Kalevan Pallo 532
Kansainvälisen kauppakamarin Suomen osasto 516
Kansallinen Kokoomus 63–64, 139, 303, 422–423, 475, 477, 557–558, 580, 610–611, 637, 693, 701–702, 727
Kansanvalistusseura 108
Kartta-alan Virkailijat KAV 742
Keskuskauppakamari 516
Kohtuuden ystävät 109
Kokoomuksen Naisten Liitto 64
Kokoomuksen Nuorten Liitto 64
Koneyrittäjien Liitto 800
Korkeakouluinsinöörien ja arkkitehtien keskusliitto KAL 799
Kouvolan Pallonlyöjät 617–618
Kunnallislääkärit 55
Kunnallisvirkamiesliitto KVL 436, 475–476
Kunta-alan ammattiliitto KTV 368, 500, 640–641, 764
Kuopion yliopiston lääketieteenkandidaattiseura 481
Ligaföreningen HIFK 459
Linja-autoliitto 69, 348, 417, 422, 426, 474–475, 514, 521, 608, 643–645, 647, 745, 754, 760, 767
Maalaisliitto 115
Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK 535–537, 782–783, 799
Metalliteollisuuden Keskusliitto MET 789
Metsäteollisuuden työnantajaliitto MTA 476, 790
Metsäteollisuus 71
Myllykosken Pallo 616
Nuoret Lakimiehet 657, 767
Nuorten Lääkärien Yhdistys 55, 741
Opettajien Ammattijärjestö OAJ 500
Osuuspankkien Keskusliitto OKL 23, 68
Pellervo-Seura 111
Porin Riistanhoitoyhdistys 751
Puola-Solidaarisuus 174
Pykälä 477, 504, 788
Raittiuden ystävät 109–110
Rakennusteollisuuden Keskusliitto 476–477, 591, 602, 638, 700, 752, 759, 789
Rakennustyöläisten liitto 559–560, 563–564, 590, 592
Rannikko- ja Sisävesiliikennetyönantajain

Yhdistys Rasila 476
Rautatieläisten Liitto 117
Sairaalalääkärit 55
Suojeluskuntajärjestö 109–110, 135
Suomalainen Lakimiesyhdistys 54, 73, 767, 800
Suomalainen Lääkäriseura Duodecim 55
Suomalainen Puolue 114–115
Suomalainen Tiedeakatemia 119, 133
Suomalaisen Kirjallisuuden Seura SKS 97–98
Suomen Ammattijärjestö SAJ 112–113, 590
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK 49, 61, 64–65, 67, 447, 474, 498, 500, 559, 563–564, 590, 709–710, 727
Suomen Apteekkariyhdistys 474–475, 500, 502
Suomen Aseveljien Liitto 7
Suomen Asianajajaliitto 54, 58, 538, 602, 613, 762–763, 767, 791
Suomen Elintarviketyöläisten Liitto SEL 501, 612
Suomen Hammaslääkäriliitto 480
Suomen Hiihtoliitto 118
Suomen ja Venäjän kansojen ystävyyden seura 68
Suomen Kanoottiliitto 651
Suomen Kansan Demokraattinen Liitto SKDL 147, 262, 475, 639, 669–670
Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolue SKYP 611
Suomen Kaupunkiliitto 71, 312, 647, 701
Suomen Kennelliitto 619–620
Suomen Keskusta 148, 303, 427, 567, 693, 702–704, 727
Suomen Kirkon Pappisliitto 675
Suomen Kommunistinen Puolue SKP 49, 135, 418, 427, 474, 477, 494, 556, 606–607, 614, 651–652, 662, 693, 702, 762, 782, 795, 801
Suomen Kristillinen Liitto SKL 500
Suomen Kunnallisliitto 647, 701
Suomen Kuntaliitto 71, 647, 529–530, 701
Suomen Kuorma-autoliitto 637
Suomen Kuulonhuoltoliitto 567
Suomen Lainopillinen Yhdistys 54, 98
Suomen Lakimiesliitto 54, 59, 67, 134, 447, 476, 505, 602–604, 613, 657, 675–676, 684–685, 694–695, 700, 708, 712–713, 747
Suomen Lastauttajain Liitto 476, 591
Suomen Lentoemäntä- ja Stuerttiyhdistys 355
Suomen Lääkäriliitto 54–56, 71, 139, 322, 444, 451–452, 457, 474, 480, 483, 488, 644, 674–675, 681, 747
Suomen Maalarimestariliitto 602
Suomen Maaseudun Puolue SMP 262, 312, 611
Suomen Maaseudun Puolueen Turun naisten puolueosasto 594
Suomen Matkailuliitto 639
Suomen Medisiinariliitto 55
Suomen Metsänhoitajaliitto 477
Suomen Metsästäjäliitto 66
Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto 70, 476
Suomen Nuorison Liitto 110
Suomen Olympiayhdistys 616–617, 762
Suomen Painonnostoliitto 298, 624
Suomen Palloliitto 37, 616–617
Suomen Palveluskoiraliitto 602
Suomen Pankin henkilöstöyhdistys 764
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö 28
Suomen Pesäpalloliitto 617–618
Suomen Rakennusteollisuusliitto 474, 476, 591
Suomen Rotaryliitto 622, 649
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue SDP 112, 114–116, 133, 148, 303, 406, 422–423, 427, 551–552, 554–555, 590, 693, 727
Suomen Suojeluskuntain Liitto 135
Suomen Säästöpankkiliitto 23
Suomen Talousseura 92, 97
Suomen Teiniliitto 70, 643–645
Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto Julkinen STTK-J 66
Suomen Teollisuustoimihenkilöiden Liitto STL 307
Suomen Työnantajain Keskusliitto STK 60, 69, 81, 113–114, 271, 406, 417, 439,

476, 479, 485, 499, 503–504, 521, 523, 571, 575, 589, 591, 619, 633, 649, 761–762, 784, 789, 795, 800–801
Suomen Uimaliitto 650
Suomen Urheiluliitto SUL 490, 640
Suomen Urheilulääkäriyhdistys 617
Suomen Valtakunnan Urheiluliitto SVUL 37, 66–67, 72, 81, 118, 457, 530, 599, 616–617, 624, 639, 650, 745, 768, 791–792
Suomen Valtakunnan Urheiluliiton Nuoret 66
Suomen Ystävien Liitto 108
Suomi-Neuvostoliitto-Seura SNS 68, 506, 556
Svenska Folkpartiet i Finland 476, 650
Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto 757–758
Tekstiiliteollisuuden työnantajaliitto 476
Terveydenhuoltoalan ammattijärjestö Tehy 638, 674
Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT 69, 406, 417, 439, 474–476, 479, 485, 519, 521, 523, 571, 589, 591, 619, 633–634, 637, 649, 761–762
Teollisuuden Keskusliitto TKL 69, 81, 271, 439, 477, 499, 784, 789
Tiedonantajayhdistys 614
Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK 140, 302, 147, 417, 432, 520, 597, 600
Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto Valtio TVK-V 66, 437–438, 447
Tuhatkunta 64
Turun lukuseura 93
Turun Palloseura TPS 532
Työnantajain Yleinen Ryhmä 760
Työturvallisuuskeskuksen kannatusyhdistys 567
Työväen Urheiluliitto TUL 37, 72, 298, 530, 616–617, 624–625, 639, 650, 791
Vaatetusteollisuuden työnantajaliitto 591
Vahinkovakuutusyhdistys 787
Vakuutusväen Liitto 498
Vasemmistoliitto 691
Veronmaksajain Keskusliitto 480
Vihreä Liitto 63
Välijoen riistamiehet 195

ASIAHAKEMISTO

Amerikan yhdistysoikeus 235–237
ansiomerkit 489–490, 541
asioiden hoitaminen
– hallituksen yleistoimivalta 389–401, 426
– juoksevat asiat 392–395, 485, 510
– päätöksenteon kannalta 183–184, 319, 336–337
– toiminnan tavanomaisuuskriteeri 426–427
– valiokuntien toimivalta 485–486
– yhteisöhallinto 390–395
asumisoikeusyhdistys 103

diffuusio 526–529, 534

eduskuntaryhmä 5, 268, 319, 418, 427, 464, 693–694, 703–704
edustuksellinen demokratia 189, 292–294, 334–335
edustusvalta ja kelpoisuus
– edustusvalta valiokunnissa 458–464
– hallituksen puheenjohtaja 491, 496–497
– jaostoissa 530–531
– nimenkirjoittaja 537
– suhde toimivaltaan 4, 413
– toimihenkilön 507, 512, 520–523
enemmistölistavaali 646, 681
Englannin yhdistysoikeus 237
epäoikeutettu etu 184
esteellisyys
– hallituksessa 534–535
– pysyvä este 493
– sääntelyn pakottavuus 319
– vaikutus palkkioiden määräämiseen 354
– vaikutus toimivaltaan 409–411
– äänioikeus vaaleissa 685
eurooppalaistumiskehitys 238

fuusio 439, 526–527

hallituksen erottaminen
– kokouskutsuvaatimus 338–339
– toimivaltajako 420–421
hallituksen jäsenen kelpoisuusvaatimukset
– jäsentyyppi 757–758
– jäsenyyssuhde yhdistyksessä 745
– kielitaitoa ja asuinpaikkaa koskevia vaatimuksia 746
– liittosuhdeproblematiikka 296
– määräämisen perusteet 183, 744
– sääntötulkintaa 746–747
hallituksen jäsenyyden päättyminen
– disponoiminen työsuhteesta 776–777
– eroaminen 779
– erottamisen ajankohta 777–778
– itseoikeutettu hallituksen jäsen 770–772
– kelpoisuuden menettäminen 779–780
– sopimussuhteen irtisanominen 775
– toimikauden muuttaminen 780–781
– toimivaltajako erottamisessa 769–770
– työntekijäasemamääritys 772–775
– työsopimussuhteinen hallituksen jäsen 772–777
– täydennysvaali 781–782
– väliaikainen vapauttaminen 782–783
hallituksen puheenjohtaja
– aktiivinen ja passiivinen rooli 494–498
– edustusvalta 491, 496–497

- kannanmääritykset 497–498
- kokousten koollekutsuminen 493–494
- lakisääteinen toimivalta 490–494
- päätoimisuus 496, 499–502
- rekisteri-ilmoitukset 491–493
- sääntömääräisiä tehtäviä 499–501
- tehtävien laiminlyönti 493
- toimivallan määräytymistapa 498–499
- työsopimus 500
- yhdistyksen johtaminen 500–503

hallituksen päätöksenteko
- delegoiminen 458–479, 481
- kiireellisyyden vaikutus 411–416
- kokousmenettely 533–534, 544
- kurinpito 423
- laillisuusvalvonta 432–433
- ohjeiden antaminen 407–409
- omaisuuden hoitaminen 422
- päätösten alistaminen 405–407
- päätösten kumoaminen 404–405
- rinnakkainen toimivalta 403–404
- sisäinen tehtäväjako 495, 535
- suhde valiokuntiin 300, 482–490
- taloushallinto 421–425
- toiminta jakautuneena 479–480, 535
- valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet 419–421
- yhdistyksen johtaminen 417–418

hallituksen valintaa koskevia kiintiöintipyrkimyksiä
- ehdotuksenteko-oikeus 753
- jäsenryhmien kvootit 757–758
- jäsenyhdistyksille varattu paikka 754–759
- kiinnekohtia doktriininmuodostukselle 153, 747–750
- kiintiöintilajit 752
- suora mandaatti 753
- suositusluonteinen kiintiöinti 750–752
- sääntöjen soveltaminen muuttuneissa oloissa 754–756
- vähimmäisedustukset 759
- äänestysalueet 759–760

hallituksen varajäsenet
- valitseminen 737
- yleisvarajäsenten kutsuminen hallituksen kokouksiin 738–739

hallituksen varapuheenjohtaja 735–737, 783

hallituksen yleistoimivalta
- hallituksen aseman itsenäisyys 401–404
- järjestökäytännön merkitys 396–401
- lainuudistustavoitteet 395–400
- rinnakkainen toimivalta 403–404
- yhdistyksen asioiden hoito 389–401

hallitusmuoto ja yhdistyslaki
- eri kohdealueita 261–268
- lakivarauma ja valtuuttava laki 256–259
- perusoikeutta konkretisoiva laki 260, 276–277
- yhdistyslain säätämisjärjestys 301–302

hallitusvaalin perusteet
- ehdokasasettelu 753, 766–769
- itseoikeutetut hallituksen jäsenet 760–766
- itsetäydentävyyskielto 733–734
- jäsen- ja liittoäänestyksen poissulkeminen 294, 725–728
- kytkeminen muuhun vaaliin 743–744
- neuvoa-antava vaali 739–743
- toimivaltajako jäsenten ja valtuutettujen välillä 728–729
- ulkopuoliset valitsijoina 294, 302, 729–733
- vaalivaliokunta 766–769

historiakehitys Ruotsin vallan aikana
- ammattikuntalaitos 90–91
- kustavilaisen ajan yhdistykset 91–94
- Matthias Calonius 93–94
- varhaishistoria 88–89
- yhdistymisvapauskysymyksen syntyminen 89–91

historiakehitys vanhan yhdistyslain aikana
- doktriini 124, 126–127, 134–137, 139–144
- oikeustodellisuuden kehittyminen 134–144
- säädösmuutokset 132–137
- toimivaltajakosäännökset 125–129
- yhdistysautonomia 126–127, 130, 140–144
- yhdistyslain esikuvat 122–123, 130–131

– yhdistyslain säätäminen 121–124, 129–132
historiakehitys Venäjän vallan aikana
– doktrinäärisiä kysymyksiä 96, 101–106, 119–120
– joukkojärjestöjen muotoutuminen 106–118
– järjestötoiminnan viriäminen 97–98
– lainsäädännön kehittyminen 99–101
– oikeustila periodin alkaessa 94–97
historiasidonnainen yhdistysoikeuden tarkastelu
– ajatustottumusten vaikutus 86–87
– lainvalmisteluasiakirjojen hyödyntäminen 84
– lakihistoria 85–86
– soveltamiskäytännön odottaminen 83–84
– vapausoikeudet oikeudellisena ilmiönä 88

itseoikeutettu hallituksen jäsen
– järjestötarpeet ja doktriini 760–761, 764–766
– kunniapuheenjohtajan asema 762–763
– luottamusmiehen asema 763–764
– toimihenkilön asema 761–762
– äänioikeus hallituksessa 766

jaostot
– haaraosasto 72–74
– monialayhdistykset 530–532
– MTK:n metsävaltuuskunta 535–537
– valinta 791–793
– äänimäärät jaostovaalissa 792
jatkuvuusperiaate 359–360
johtamisteoria 351–353
julkisoikeudellinen yhdistys 20, 22, 36, 171–172, 186
juoksevat asiat 392–395, 485, 510
jäsenelle vakuutettu erityinen etu
– edun murtamista koskeva lainuudistus 708–710
– jäsenmaksu 443–444
– liittoäänestykseen siirtyminen valtuutettujen vaalissa 708–713
– perusoikeussuoja 261–262
– suostumuksen antaminen liitoissa 625–629
– toimielimen kokoonpano 657–658, 722, 753, 758
– vaikutus liittosuhteissa 553–554, 562
– äänimäärä 529–530, 636, 710
jäsenkirja 606–607
jäsenluettelo 318, 429–431
jäsenmaksu
– alennus 444
– eronneen jäsenen maksut 307
– jäsenyhdistysten jäsenten maksut 296–297, 611–612
– periminen 603–604, 612
– porrastus 443–444
– päätös delegoimisesta 443
– toimivaltajako määräämistoimissa 440–444
– ylimääräinen maksu 408
jäsenten erottaminen
– erottamisperuste liitoissa 297, 551, 553, 555–556, 602
– jäsenyhdistysten jäsenten erottaminen 601–604
– jäsenyys liitossa ja keskusliitossa 602–604
– päätöksenteko 355–357, 460–461, 589, 591
jäsenten hyväksyminen yhdistykseen
– jäsenkirja 606–607
– jäsenyhdistysten alueista määrääminen 607–608
– jäsenyyden ehdot 604–605
– toimivaltajako 428–430, 484–485, 541–542, 589, 604–608
jäsenten läsnäolo-oikeus 632–634
jäsenten perusoikeudet 316, 632, 652, 662
jäsenten päätösvalta
– päätöksentekomuodot 357–358
– suhde valtuutettujen päätösvaltaan 360–362
– toimivallan ensisijaisuus 335–337, 630–631
– ylimääräinen kokous 387–388, 420, 662, 782
jäsenten velvollisuudet

– maksuvelvollisuus 408, 440–444, 603–604, 611–612
– määräytymisperusteet 313–314, 323
jäsenten väliset sopimukset 9, 546
jäsenten yhdenvertaisuus
– hallinnoimisoikeudet 316
– jäsenmaksu 443
– kokouskutsuvaatimus 338–339
– kyselyoikeus 318
– liiton henkilöjäsenten taso 557, 679
– perusoikeussuoja 267
– sääntöjen viranomaistarkastuksessa 186–187
– sääntönä ja periaatteena 186–187
– valtuutettuja valittaessa 691
– yhdistyksen purkamisessa 528
– äänimääräporrastus 636
jäsenten äänioikeus
– aineellisen äänioikeuden ehdot 639–640
– disponoimisen sääntöperusteisuus 652
– ennakkoilmoittautuminen 640, 662
– jäsenjärjestöjen yhteinen liittokokousedustaja 640–642
– muiden kuin jäsenten äänioikeus 649–651
– äänimäärä 635–639, 651–652, 792
– äänioikeuden epääminen 634–639, 658, 662
– äänioikeuden perusteet 634
– äänioikeuden syntymishetki 652
jäsenyys keskusjärjestössä
– eroaminen 439–440, 554–556, 562, 587
– liittyminen 437–439, 554–555, 557–558
jäsenäänestys
– asiakysymyksissä 357–358, 664
– valtuutettujen valinnassa 678, 680–681, 715, 721, 723

kaksikielisyyttä koskeva ilmoitus 448–449
kannattajajäsen 68, 636
kannatusyhdistys 23
kansainväliset järjestöt
– kommunistinen liike 622
– kysymyksenasettelu 310, 621–623
– rotaryt 622
– urheilujärjestöt 622–623
– vapaamuurarit 622
kansainväliset sopimukset
– Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus 308
– ILO:n sopimukset 309–310
– YK:n yleissopimus 308–309
kansanvaltaisuusperiaate
– kansanvaltaisuusideaali 42–44
– periaatteena 29–30, 274–275, 280–281
– sovittelukriteerinä 208–209, 211
– suhde itsemääräämisoikeuteen 280–281, 299, 302
– sääntötarkastuksessa 188–190
– vaaleissa 658, 667, 676–677, 688, 691, 694, 717, 726, 756
– äänestys- ja vaalijärjestyksessä 189–190
kenneltoiminnan rotuluokitukset 619–620
kiinteistönluovutus
– kauppa 341–342
– lahjoitus 344–345, 348–349
– luovutustilanteet 343
– panttaus 343–344
– valtuuksien antaminen 344, 488, 518, 531
kiinteä liitto
– demokraattinen sentralismi 556
– määrittely 60–61, 550–552, 593, 598
– vaikutukset 278, 280, 283, 285–299, 555–566, 580, 601, 613, 619, 656
kiireelliset toimet
– hallituksessa 411–416
– toimihenkilöportaassa 515
– valiokunnissa 488
kokousten koollekutsuminen
– asian poistaminen esityslistalta 332
– kutsun peruuttaminen 332
– liittosuhdekysymys 620–621
– päätöksentekijöiden toimivalta 339–341
kombinoitu päätöksenteko 335, 427, 651, 680, 707
konkurssi 262, 317, 390–391, 431–432, 588–589
kurinpitomenettely 250, 297–298, 314, 318, 323, 330, 475, 480, 482–483, 533, 597, 599, 616–617, 622–623, 787

lahjoitus
– päätöksentekijöiden toimivalta 344–345, 348–349
– toimihenkilön toimivalta 518
legaalinormeissa olevat toimivaltajakosäännöt
– ehdottomat lainkohdat 316–317
– legaalinormien tunnistamiskysymys 317–319
– tahdonvaltaiset lainkohdat 317–320
lehden päätoimittaja
– valinta 800
– valtuudet 483
liiton lausunto päätöksenteon edellytyksenä
– liiton informoiminen 593–594
– liiton ohjeet 595
– peruskysymykset 282–283, 593–596
liiton sisäinen muutoksenhaku
– itsemääräämisoikeus 292
– jäsenyhdistysten päätösten muuttaminen 597
– jäsenyhdistysten välinen riita 597–598
– kurinpitomenettely 597, 599
– puolueiden ehdokasasettelu 598–599
– suhde tuomioistuinmenettelyyn 596–597, 599
liiton suostumus yhdistyksen päätöksille
– jäsenten erottaminen 591
– kansainvälinen järjestö 622
– muut asiat kuin pelisäännöt 583
– määräämistoimi liiton tai jäsenyhdistyksen säännöissä 297, 304, 589–593
– sääntöjä alemmanasteiset määräykset 581–583
– sääntömuutos 568–578
– totaalinen alistaminen 583–584
– vaalia koskeva tilanne 802
– YhdL 27.4 §:n analogia 151–152, 578–587
liiton vai jäsenyhdistysten päätös
– jäsenyhdistysten kokousten koollekutsuminen 620–621
– koirajärjestön rotuluokitus 619–620
– työtaistelutoimi 619
– urheilun kilpailu- ja kurinpitotoiminta 614–618
liittokokousedustajat liiton toimielimenä
– erityisen edun merkitys 625
– passiviteetti ja jälkikäteinen hyväksyminen 629
– rekisteriviranomaisen vaatimukset 626–627
– sitovan mandaatin kielto 295, 627–628
liittokokousedustajien toimikausi
– disponoiminen 658–659
– mandaatti toistaiseksi 660–661
– valtakirja 659–660
liittokokousedustajien vaihtaminen
– liiton määräykset 662–663
– sitova mandaatti 663
– vaihtaminen kesken toimikauden 660–663
– vaihtaminen valintakokouksessa 660
– valtakirjan merkitys 661
– yhdistysautonomianäkökulma 295
– ylimääräinen kokous 662
liittokokousedustajien valinta
– edustajien kelpoisuusvaatimus 647–649
– intressiedustuksen turvaaminen 645–647
– jäsenet ja hallitus valitsijoina 656–657
– jäsenjärjestöjen valinnanmahdollisuus 648–649
– jäsenjärjestöjen yhteinen liittokokousedustaja 640–642
– kiintiöinnin tavoittelu 646
– poolien muodostaminen 646–647
– siirtovaltakirja 646–647
– vaalikollegio 644
– valinnan siirto väliportaalle henkilöjäsenyhdistyksissä 642–645
– valintatavasta määrääminen 653–658
liittokokousedustuksen valintatavasta määrääminen
– asemavaltuutus 656
– jäsenet tai hallitus valitsijana 656–657
– jäsenyhdistyksen toimet 655–656
– kunnan edustautuminen 654
– liiton määräämistoimet 654–656
– osakeyhtiön edustautuminen 654
– osuuskunnan edustautuminen 654
– päällekkäisjäsenyydet 657–658

- sääntöperusteinen määrääminen 653–654
- valtakirja- ja pöytäkirjamallit 655

liittorakenne
- huvudorganisation ja överorganisation 141–142, 287–288, 548–549, 579
- järjestökokonaisuuden johtaminen 556–557
- jäsenjärjestöjen päätöksenteko 557
- jäsenyhdistysten alueen määrittely 297, 608
- jäsenyysehdot 606
- liiton henkilöjäsenten asema 556–557
- liiton identiteetin vaatimus 566–567
- liittorakenne alayhdistyksen säännöissä 555–556
- liittorakenne liiton säännöissä 297, 551, 554
- oikeuskelpoisuusvaatimus 549–550
- organisoituminen ylhäältä ja alhaalta 547–551, 567, 577–578
- Vereinsverband ja Gesamtverein 549–551, 565

liittoäänestys päätöksentekotapana
- liittoäänestyksen käyttöönotto 293–294, 364–366
- neuvoa-antavana 363–364
- päätöksen lopullisuus 366–368
- soveltamisala 292, 356, 363
- varaumat ja poikkeamat 367–368
- yhdistyksen itsemääräämisoikeus 289
- äänioikeutetut 606

liittoäänestys liittokokousedustajia valittaessa
- siirtymäsäännökset 669–671
- vaalipiirirajat 665–668
- äänioikeusluettelo 668–669

liittoäänestys valtuutettujen valinnassa
- ehdokasasettelu 684
- järjestöjen yhteiset toimielimet 298
- liittoäänestykseen siirtyminen ja jäsenelle vakuutettu erityinen etu 708–713
- suhde kokousvalintaan 707–708
- vaalipiirit 681, 696
- vaalitapana 678–681
- äänioikeus liittoäänestyksessä 723

liitto ja konserni 86, 218–219, 552

luovutustoimet
- hallituksen toimivalta 433–435
- päätöksentekijöiden toimivalta 343–349

mallisäännöt
- poikkeamismahdollisuus 436
- sisältö 435
- toimivaltajako liitoissa 435–436
- vaikutus 527, 552, 557
- velvollisuus hyväksymiseen 576
- viranomaistoimet 579–580, 585, 609–610

Merikosken ja Kurkelan yhdistysoikeuskonseptio 126–127, 142–144, 169–171, 201

monialayhdistys
- diffuusio 526–529, 534
- fuusio 526–527
- päätösvallan sitominen valmisteluun 538–546
- tarkoitus ja toimintamuodot 524–526
- toimialakohtaisuus päätöksenteossa 533–537, 542

MTK:n metsävaltuuskunta 535–537

negatiivinen yhdistymisvapaus
- fuusiossa 527
- jäsensuhteissa 601–602, 608
- sääntöjen viranomaistarkastuksessa 186
- yhdistymisvapauden osana 244–245, 251

neuvoa-antavat äänestykset
- hallitusvaali 739–743
- jäsenistökyselyt 741–743
- kannattajien osallistuminen 743
- liiton toimenpiteet 558–566
- päätöksenteko järjestämisestä 740
- sääntömääräinen järjestely 739–740

ohjeet hallitukselle
- ohjeidenantotilanteet 384–385, 428, 431–432
- sitovuus 386–387
- tarkkuustaso 383–387, 424–425

oikeudellisia sääntöjä ja periaatteita
- hallitusmuodon ja yhdistyslain suhde 263–265

– sääntöjen viranomaistarkastuksessa 184–190
omnipotenssiteoria 351–353, 377, 379–380

panttaus
– irtaimen panttaus 453–454
– kiinteistöpanttaus 343–344
– yrityskiinnitys 518
pariteettiteoria 351–353, 379
permutaatio sääntömuutoksessa 577
perustuslaki ja laintulkinta
– perusoikeuksien mukainen laintulkinta 304–305
– perusoikeusmyönteisyys ja yhdistysautonomia 306–307
– perusoikeusmyönteisyys sääntöjen viranomaistarkastuksessa 307
– yhdistysautonomian edistäminen perusoikeutena 308
ponsi 337
presidenttiehdokkaan valinta 303
puheenjohtajan ratkaiseva ääni 627–628
puoluejärjestöt
– ehdokasasettelu eduskuntavaaleissa 598–599
– erityiskysymykset 4–5
– kansanvaltaisuusvaatimus 188–189
– poliittinen päätöksenteko 427
– tyypillinen organisaatio 63–64
päätösvallan delegoiminen hallitukselle
– delegoimiskieltodoktriini 370–376
– kompetenssikompetenssi 369, 372
– lainsäädäntöpohja 368–369
– sääntömääräinen päätösvalta 375–376
– toimivaltajaon sitovuus 374–376
– täytäntöönpanovaihe 376
päätösvallan pidättäminen 376–382
päätösten valmistelu
– lausunnon antaminen 539
– määräenemmistövaatimus 543–546
– päätöksenteon estyminen 540–542
– sitominen neuvottelukuntaan 543
– valmistelun funktio 538
– valmistelusta määrääminen 540–541

rekisteröimätön yhdistys
– haaraosastona 73
– jaostona 532, 536, 792
– liiton osana 65–67, 608
– lukumääräarvioita 36
– perusoikeussuoja 300–301
– perustaminen 27
– piiritasolla 650
– sovellettavat periaatteet 26, 28
– suhde epäitsenäiseen säätiöön 23
– tunnusmerkit 297
– välitilaoikeus 3
– yhdistymisvapaus 261

saksalainen yhdistysoikeus
– formalistisuus ja tarkkarajaisuus 233
– orgaanit 234
– siviililakikirjat 232
– soveltamisyhteys Suomen oikeuden kanssa 234–235
– yleiset periaatteet 232, 549–550
sitovan liittokokousmandaatin kielto 295–296, 627–628, 631, 663
Skandinavian maiden yhdistysoikeus
– julkisoikeuden analogia 230
– lainsäädännön puuttuminen 225–227
– liittosuhde 229, 548–549
– maiden väliset erot 225, 227–228
– sääntödisponointi 229
– toimivaltajako-opin hyödyntäminen 231
– tuomioistuin- ja sääntöpositivismi 226–227, 732
– yhdistysautonomia 228, 240–241, 548–549
sotilaalliset yhdistykset 7, 135, 262
Ståhlbergin yhdistysoikeuskonseptio 105, 121, 165–167, 256–257
suhteellinen vaali 214, 301–302, 671, 698, 705, 738
säännöt normihierarkiassa 314–316
sääntödisponoinnin rajat 182, 320–323
sääntöjen ennakkotarkastus 554, 579–580, 609–610
sääntöjen muuttaminen
– alistaminen liitolle 551, 553, 568–578
– liiton oikeus muuttaa jäsenyhdistysten sääntöjä 303

- yhdistyksen päätöksenteko 341–342, 373, 491–493, 539

sääntöjen noudattamisvelvollisuus
- jäsenyhdistysten jäsenmaksut 563
- liiton ja jäsenyhdistysten sääntöjen ristiriita 559–561
- liittosuhteen ongelmat 313–314, 558–566
- muuttuneet olot 754–756, 759
- palkansaajajärjestöjen erityispiirteet 563–565
- perusoikeusnäkökulma 275, 280, 284–285
- sääntöjen sitovuus 558

sääntöjen sovittelu
- kansanvaltaisuusvaatimus 208–209, 211
- kilpailumääräykset 618
- maksuasteikot 210
- muuttuneet olot 756
- oikeudellisena sääntönä ja periaatteena 190
- sovittelukriteerit yhdistysoikeudessa 208–212
- tahdonvaltaiset säännökset sovittelukriteerinä 210
- toimivaltajaon erityispiirteitä 211–212
- valtuustokiintiöinti 698
- varallisuusoikeudellisen oikeustoimen sovittelu 207
- vertailu vakiosopimuksiin 209–210
- YhdL 27.4 §:stä johtuva tilanne 577
- äänimääräasteikko 210, 636–638

sääntöjen viranomaistarkastus
- hallintoalamaisten yhdenvertaisuus 192–193
- lain mukaisuus ja lakiin perustuva este 176–182
- lakikäsite säädöshierarkiassa 180–182
- legaalinormien sisällön vaikutus 183
- normatiiviperiaate 176–182, 191, 193–195
- oikeudelliset säännöt ja periaatteet 184–190, 192
- oikeusharkintainen hallintotoiminta 178–179, 190–193
- oikeusvoimaoppi 196–197
- perusoikeusmyönteinen laintulkinta 307
- preventiivinen oikeussuojajärjestelmä 177
- rekisteriviranomaisen oikeuslähdearsenaali 178, 182, 192–195
- sääntötarkastuksen sitova vaikutus 195–198
- virheellisten sääntöjen soveltaminen 198
- yhden oikean ratkaisun ideaali 191–192

sääntömuutoksen alistaminen liitolle
- alistettavat sääntökohdat 575–576
- kysymykseen tuleva liittosuhde 569–571
- liiton kieltäytyminen 576–578
- liiton päätöksenteko 574–575
- liiton sääntömuutos 578
- menettelystä määrääminen 571–573
- menettely yhdistysrekisteritoimistossa 573–574
- yleiset perusteet 568–569

sääntömääräisen päätöksenteon vaatiminen 387–388

takaus 8, 453–455, 520
talousarvio 353–354, 423–425, 442–443, 451, 455, 519, 530–531
talousvaliokunta 481, 488–489
tilinpäätös 349–350
tilintarkastaja
- asema organisaatiossa 80–81
- kelpoisuusvaatimukset 795
- nimikkotilintarkastajat 796
- valinta 793–796
- valvontatehtävä 519

toimihenkilö
- liittoja koskevia valintatilanteita 802–803
- määrittely 507
- organisaatiokaavio 78–81
- tehtävänkuvat 522–523, 797
- toimihenkilön valintavalta 800
- valinta 799–803

toiminnanjohtaja
- alaisten valinta 514, 521
- asema suhteessa hallitukseen 512–513
- edustusvalta 507, 512
- johtaminen 516–517
- kannanotot 521–522
- »konsernijohtajuus» 516

– laki- ja sääntöperusteinen toimenkuva 507–522
– liiketoimintapäätökset 510–511, 515, 517
– ohjeiden noudattaminen 518–519
– oikeustoimet 517–521
– suhteessa hallituksen puheenjohtajaan 501–504
– tavanomaiset toimet 506–516
– valinta 797–799
– varainkäyttö 520
toimintakertomus 421–422
toimisto-ohjesääntö 419, 500
toimivaltajaon määräytymisinstrumentteja
– hallituksen päätös 331–332
– kirjoittamattomat periaatteet 332–333
– legaalinormit 316–319
– määräytymisen perusteita 320–321
– säännöt 321–323
– sääntöjä alemmanasteiset pysyväismääräykset 323–325
– yhdistyksen tavallinen päätös 331
– äänestys- ja vaalijärjestys 325–331
toimivaltajaon sitovuus 351–353, 376–382, 428
toimivaltakäsite
– kantavuus yhdistysoikeudessa 32–33
– tutkimuksen käsitevalinta 30–31
– yleinen käsitesisältö 31
toimivalta liittosuhteen ulkopuolella
– puoluejärjestöt 623–624
– urheilun keskusjärjestösuhteet 624–625
tulosjohtaminen 7, 509
tyyppipakkoperiaate 19, 22
työeläkemaksujen takaisinlainaus 488
työmarkkinapäätösten tekeminen
– palkansaajajärjestöt 447–448, 477, 489, 522, 534, 542–546, 585–586, 590, 593–595
– työnantajajärjestöt 446, 522, 575, 585, 590–591, 594–595, 619
työvaliokunta
– toimivalta 459, 467, 474, 477, 484–485, 522, 575
– valinta 790

ulkomaan yhdistysoikeus
– järjestelmät 223–224
– vertailumaiden valintaperusteet 224–225
urheilujärjestöt
– ammattiurheilu 532
– doping 616–617, 622–624
– jaostotoiminta 530–532
– kansainväliset järjestösuhteet 622–623
– keskusjärjestösuhteet 438
– kilpailujen järjestelytoimikunta 490
– kilpailumääräykset 342, 423, 531, 599, 614, 618
– kurinpito 597, 599, 616–617, 624–625
– monialayhdistyksinä 525
– pelaajasopimus 616
– riitojen ratkaisu 423, 597, 599, 617–618
– urheilun oikeusturvalautakunta 298, 616, 624–625
– vapaalippuongelma 298, 618

vaalin vahvistaminen 799
vaalivaliokunta
– asema organisaatiossa 420, 474
– ehdotuksen sitovuus 768–769
– kaksivaiheinen vaali 767
– käsittelypakko 768
– ulkopuolinen valmistelu 767
– valitsemisen edellytykset 784–785
– valinta 787
vahingonkorvausvastuu
– delegoimisen kannalta 466, 472, 788
– korvauskanne 350
– liittosuhde 578, 588
– ohjeiden noudattaminen 403, 408–409
– talousarvion ylitys 424–425, 743
– toimihenkilö 79, 521
– vahingon torjuminen 414–416
– valiokunta 481
– vastuu ja toimivalta 5, 418–420
vakuutuslautakunnat
– toimivalta 482–483
– valinta 787
valiokunnat organisaatiossa
– delegoimismahdollisuus yhteisöoikeudessa 469
– doktriinin tarkistuminen 477–479, 484–490

- erilaiset valiokuntatyypit 473–475
- huomionosoitukset 489–490
- lainsäädäntöpohja 154, 458–464
- organisaatiokaavio 77
- riippumattomat valiokunnat 482–483
- seremonialliset toimet 489
- sääntömääräyksiä 475–477
- valiokunnat ja hallitus 479–482
- valiokuntapuheenjohtajat 481–482
- valtuuksien antaminen 488

valiokuntien valinta
- hallituksen yleistoimivalta 300, 785–786
- itseoikeutetut jäsenet 788–789
- itsetäydentävä valiokunta 788
- johtoryhmän valinta 784
- mahdollisuus valita valiokuntia 331, 781–785
- päätöksentekijöiden toimivalta 786–787
- toimihenkilön toimivalta 790
- toimihenkilönä itseoikeutettu jäsen 789
- työvaliokunnan valinta 791
- vaalivaliokunnan valinta 784–785
- valiokuntapuheenjohtajien valinta 788–789

valtuutettujen toimivalta
- alistaminen 360–362
- jatkuvuusperiaate 359–360
- kokousten valmistelu 420
- toimivallan ensisijaisuus 335–336, 359–360, 362
- valtuutetut organisaatiossa 672–676
- vertailu osakeyhtiön hallintoneuvostoon 216
- ylimääräinen kokous 383–384, 387–388

valtuutettujen valinta kiintiöitä käyttäen
- ehdokasasettelu 698, 705–706
- ehdokasasettelun laiminlyöminen 706–707
- jäsenten vaikutusmahdollisuudet 698, 706
- kiintiöinti ja kelpoisuusvaatimukset 697, 705
- kiintiöinti jäsenryhmissä 701–704
- kombinoitu vaalitapa 707
- ongelmat henkilöjäsenyhdistyksissä 697–698
- suorat mandaatit 704–708
- täydennysvaali 708
- valinta asetetuista ehdokkaista 699–700
- äänioikeus 699–700, 705

valtuutettujen valinta kiintiöitä käyttämättä
- ehdokasasettelu 682–684
- ehdokasasettelun rajoittamistoimet 683
- hallituksen jäsen valtuutettuna 691–692
- itseoikeutetut valtuutetut 692–695
- jäsenten yhdenvertaisuus 690–691
- jäsenyhdistysten puheenjohtajista koostuva valtuusto 694
- kelpoisuusvaatimukset 685–692
- kelpoisuusvaatimuksista määräämisen tapa 689–690
- onko valtuutetun oltava yhdistyksen jäsen 686–689
- vaalipiirit 189–190, 695–697
- valitsijamiesjärjestelmä 677
- äänioikeus 684–685

valtuutetun toimikauden päättyminen
- eroaminen 715–716
- eroamisen toteaminen 715–716
- erottaminen 716–718
- erottaminen luottamuksen puuttumisen vuoksi 717–718
- kelpoisuuden menettäminen 718–720
- kelpoisuuden menettämisen toteaminen 718–719
- kelpoisuusvaatimuksista määrääminen 720
- »omien» valtuutettujen erottaminen 717
- sääntöperusteinen toimikausi 713–715
- toimikauden muuttaminen 714–715
- täydennysvaali 715, 720–721
- valtuutetun erottaminen yhdistyksestä 720
- valtuutettujen kokouksen poistaminen 721–722

valtuutetut yhdistysorganisaatiossa
- vaalin pakollisuus 679
- vaalitapojen tyhjentävä sääntely 680
- valinta erilaisissa yhdistyksissä 678
- vertauskohtia osuuskuntiin 676–677

vastuuvapaus

– korvauskanne 350
– päätöksen tekeminen 349–350, 425
veto-oikeus päätöksiin 545–546, 600
varallisuusoikeudelliset sopimukset
– esisopimus 414
– luottosopimukset 452–455, 520
– sijoituspäätökset 451–452, 488, 515
– omaisuuden hankinta 449–452
– toimeksiantosopimus 413–415, 452–453, 457, 520
– urakkasopimus 412, 456–457, 518–519
– vakuutussopimus 456
– vuokrasopimus 456–457, 518
välimiesmenettely 319, 596

yhdistyksen kunniapuheenjohtaja 762–763
yhdistyksen käsite
– aatteellisuuskriteeri 28
– itsemääräämisoikeus 28–29
– jäsenistö 28, 555
– jäsenmäärävaatimus 26–27
– kansanvaltaisuusperiaate 29–30
– lakikodifikaatiot 19
– merkitys 15–18
– oikeuskelpoisuuskriteeri 17
– oppihistoria 18–19
– organisaatiovaatimus 28
– perustunnusmerkit 24–25
– yhdistysideaali 16, 25–26
– yhteinen tarkoitus 29–30
yhdistyksen perustaminen 337, 444–446, 527
yhdistyksen puheenjohtajisto
– erillinen kokouspuheenjohtaja 503–504
– hallituksen varapuheenjohtajat 505–506
– kuraattori-inspehtori 504
– presidium 504–506
yhdistyksen purkaminen
– fuusiossa 526–527
– julistaminen purkautuneeksi 351, 588
– purkamispäätös 350, 539, 587–589
yhdistyksen sisäinen muutoksenhaku
– jäsenen erottaminen 382–383
– soveltamistilanteet 382–384
– suhde tuomioistuintiehen 383–384
yhdistyksen tarkoitus ja toimintamuodot
– monialayhdistys 26–27, 524–526
– tarkoituksen muutos 528–529
yhdistyksen toimitilat
– luovuttaminen 346–348, 451
– vuokraaminen 456–457
yhdistyksen yleinen toimivalta
– elinkeino- ja ansiotoiminta 313
– jäsenten velvollisuudet 313–314
– määräytymistavat 311
– sivullisen immuniteetti 311–313
yhdistymisvapaus perusoikeutena
– aatteellisuutta koskeva vaatimus 260–261
– alaikäisten asema 256
– eroaminen 244
– HM 10 §:n ulottuvuudet yleisesti 241–242
– hyviä tapoja koskeva kriteeri 259, 305
– ihmisoikeusulottuvuus 245, 264
– jäseneksi liittyminen 244
– lakitasoinen sääntely 248–250, 252, 254–255, 301–303
– liittotason oikeutena 288
– määräytymisperusteet 242–243
– negatiivinen yhdistymisvapaus 244–245, 251, 308
– saavutettu oikeus 261–262
– suhde yhdistysoikeuden yleisiin oppeihin 273–274
– toimilupajärjestelmä 256–257
– turva lakkauttamista vastaan 243–244, 262–263
– ulkomaalaisten yhdistymisvapaus 263
– vapausoikeusluokitus 267
– valtuuttava laki ja lakivarauma 256–259, 265, 290–291
– yhdistyslaki- ja perusoikeusuudistus 254–255, 270–272
– yhdistysten perustamisoikeus 242
yhdistysautonomian ilmenemistasot
– doktriinin rakentelua 245–250, 253
– jäsenten hyväksyminen yhdistykseen 251, 266–267, 272
– liberaali yhdistymisvapausperiaate 276, 286
– lakitasoinen sääntely 248–250, 252, 254,

256–263, 275–276
– legaalinormien sisältö 240
– osallistumisoikeus 246–247, 272–273
– siviilioikeudellinen instituutio 241, 252–253, 260, 265, 275–276, 284, 292–299, 304, 556–557, 562, 601–604, 631
– tasa-arvolain vaikutukset 266–267
– tuomioistuimien tutkimisoikeus 240–241, 250, 309
– vallan ja vastuun merkitys 299–300
– valtiovallan pidättäytymisvelvoite 239–240, 249–250, 277
– yhdistyksen käsite 28–29
– yhdistysautonomian systematisointia 269–270, 275–277
– ylikansallinen perusoikeuskäsitys 268
– ylikansallinen suoja 308–310
yhdistysautonomia liittosuhteissa 278, 280, 283, 285–299, 302, 556–557, 562, 596, 601–604, 611, 614, 631, 649
yhdistysautonomia toimivaltajakotilanteissa
– dogmit 277–278, 557
– delegoimismahdollisuus 278
– itsemääräämisoikeudesta luopuminen 278–280, 285, 293, 297, 299, 302, 304
– jäsenyhdistysten sääntöjen ensisijaisuus 304
– liiton identiteetti 566–567
– oikeudellinen paikantaminen 253, 554
– yhdistysautonomia liiton tasolla 286–299, 550–566, 601
– yhdistysten yhteiset toimielimet 298–299
yhdistyslakiuudistus
– jatkuvuus ja epäjatkuvuus 150–156
– kansanvaltaisuusideaali 42–44
– keskeiset tavoitteet 42–43
– lainsäädäntöprosessi 145–146
– lainsäätäjän tahto 150–153, 395–396, 586
– siirtymäsäännökset 148, 669–671
– toimivaltajakokysymykset 146–149
– vaihtoehtoisuuden lisääminen 43–44
– yhdistysautonomiakysymykset 288–290
– yhdistysten sääntötarkastus 154–156
– yleisyhteisöoikeudelliset impulssit 213–214
yhdistysoikeuden johtavat periaatteet 273–274
yhdistys oikeushenkilön perustajana 444–445
yhdistysoikeus oikeudenalana
– doktriininmuodostus oikeudenalajaotusta varten 157–159
– julkisoikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio 104–106, 164–171, 174–175
– käsittelyerot tuomioistuimissa 173–175
– lakimieskoulutus 175–176
– oikeushenkilöoppi 102–103, 163–164
– siviilioikeuspainotteinen yhdistysoikeuskonseptio 102–104, 162–164, 169, 173–175
– Skandinavian maiden vaikutus 168
– valtiosääntönäkökulma 164, 166–167
– yhdistysoikeuteen luettavat asiat 159–161
– yhdistys- vai työoikeutta 172–173, 227
yhdistysrekisteritoimiston ratkaisutoiminnan merkitys
– ennakkopäätöksen kriteerit 205
– havaintoja yhteisötutkimuksesta 201–202
– massiivisuuden vaikutus 200, 206
– oikeuslähdeopillisia kysymyksiä 203–206
– perustelujen puuttumisen vaikutus 204
– ratkaisujen käyttö tässä tutkimuksessa 10–12
– tehokkaasti voimassa oleva normisto 206
– toimivaltajaon kannalta merkittävät ratkaisut 199–200
yhdistysten tehtävät ja toiminta
– järjestöjen vaikutusvalta 41–42
– palvelutehtävä 40–41
– viranomaistehtävät 39–40
– yleiset tehtävät 38–39
yhdistysten väliset sopimukset
– yhdistymissopimus 526
– yhteistoimintasopimus 650
yhdistystoiminnan laajuus
– jäsenmäärätietoja 36–37
– kansainvälinen vertailu 37–38
– toiminta-aktiviteetti 37
– yhdistysten lukumäärä 34–36

yhdistystoiminta ja eri tieteenalat
– historiantutkimus 48–49, 83–88
– monitieteinen lähestymistapa 45
– normatiivis-sosiologinen metodi 46–47
– oikeustiede 50–51
– organisaatiososiologia 46
– politologia 47–49
– sidosryhmäopit 47
yhdistystyypit
– henkilöjäsenyhdistykset 53–56
– kielenkäytön perusteita 52–53
– kiinteä ja löyhä liitto 60–61
– liitot 57–72
– sekatyyppisen jäsenpohjan yhdistykset 56
– yhdistyksen haaraosastot 72–74
yhteisön intressi 415–416
yksimieliset päätökset
– hallituksessa 392, 544
– yhdistyksen kokouksessa 584
yleisyhteisöoikeuden vaikutuksia
– aatteellinen toiminta ja liiketoiminta 213–214
– erityisesti osakeyhtiöoikeus 216–220
– erityisesti osuuskuntaoikeus 221–222
– erityisesti säätiöoikeus 222
– henkilöstörahastolaki 214
– kunnallisoikeus 215
– sääntelytiheys 214–215
– vaikutustiet 212

äänestys- ja vaalijärjestys
– alistaminen liitolle 581–582
– itsemääräämisoikeusnäkökulma 328
– kansanvaltaisuusvaatimus 189–190
– liittoäänestykseen siirtyminen 330
– määrättävät asiat 325–327
– postivaali vai uurnavaali 328–329
– päätöksen tekeminen 341–342
– toimivaltajaosta määrääminen 655
– »tyhjä» vaalijärjestys 328
– vaalilautakunta 329–330
– vaalipiirirajat 330, 665–669, 695–697