

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA N^o 4

V. MERIKOSKI

HALLINTO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS
YHDISTYMISS-
VAPAUDESTA

OTAVA

SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA
N^o 4

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
N^o 4

V. MERIKOSKI

HALLINTO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS
YHDISTYMISSVAPAUDESTA

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

ÉTUDE DE DROIT ADMINISTRATIF

RÉSUMÉ



HELSINKI
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ OTAVA

HALLINTO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS YHDISTYMISSVAPAUSTA

KIRJOITTANUT

V. MERIKOSKI

LAKITIEEEN KANDIDAATTI, VARATUOMARI

*Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin
Yliopiston Lainopillisen Tiedekunnan suos-
tumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Historiallis-kielitieteellisessä oppialissa per-
jantaina toukokuun 17 päivänä 1935 kello 12.*



HELSINKI
HUSTAN. USOSAKEYHTIÖ OTAVA

KUSTANNUS-
OSAKEYHTIÖ
O T A V A N
KIRJAPAINO
HELSINGISSÄ
1 9 3 5

ISBN 978-951-855-774-9 (PDF)

SISÄLLYSLUETTELO

Kirjallisuusluettelo

Sivu

IX

JOHDANTO

Valtio, yhdistys, yksilö s. 1. — Yhdistysten vaarallisuus valtiolle s. 2. — Yhdistyslaitoksen kehitykseen vaikuttaneita poliittisia ja taloudellisia tekijöitä s. 3. — Taloudelliset ja aatteelliset yhdistykset s. 4. — Yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttaminen ja sen merkitys s. 5. — Oikeuskelpoisuusjärjestelmät s. 6. — Eri järjestelmien edut ja haitat s. 7. — Yhdistymisvapaus lainsäädännössä s. 9. — Tutkimuksen tar-koitus s. 10

I—11

I l u k u

YHDISTYSLAINSÄÄDÄNNÖN VAIHEITA SUOMESSA

Vanhimmat säännökset s. 12. — Ammattikuntalaitos s. 13. — Yhdistykset 1700-luvulla s. 14. — Venäjän vallan alkuaikat s. 15. — V:n 1849 kuulutus s. 17. — Toimiluvan antaminen s. 18. — Työsuhteisiin perustuva yhteenliittyminen 1800-luvulla s. 19. — Työväenjärjestöjen syntyminen s. 20. — Yhdistysten perustamiskiello v. 1899 s. 21. — »Diktatuuriasetus» s. 23. — V:n 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta s. 24. — Ensimmäiset yhdistyslakiehdotukset s. 25. — Toinen sortokausi s. 26. — Sääntöjen vahvistamisen merkitys s. 27. — Maaliskuun julistuskirja v. 1917 s. 29. — V:n 1919 yhdistyslaki s. 30. — Yhdistyslain muutokset vv. 1923, 1930, 1933 ja 1934 s. 31

12—34

II l u k u

ONKO YHDISTYMISSVAPAAUS SUBJEKTIIVINEN JULKINEN OIKEUS?

Roomalainen ja germaaninen oikeus s. 35. — Intressiteoriat s. 36. — Subjektiteoriat s. 37. — Julkisoikeudelliset yhteisvelvoitussuhteet s. 40. — Laa-

jennettu subjektiteoria s. 41. — Objektiivinen ja subjektiivinen oikeus s. 43. — Kansalaisten perusoikeudet s. 44. — Yhdistymisvapaus on subjektiivinen julkinen oikeus s. 49	35—50
---	-------

III luku

YHDISTYMISSVAPAUDEN SISÄLTÖ

Yhdistymisvapauden perustuslain turva s. 51. — Vaaralliset yhdistykset s. 54. — Ampumayhdistykset s. 55. — Sotilaalliset yhdistykset s. 56. — Poikkeuslait s. 57. — Toimilupa oikeuskelpoisuuden ehtona s. 58. — Rekisteröinti yhdistyksen syntymisen ehtona s. 59. — Ulkomaalaisten yhdistymisvapaus s. 60. — Viranomaiset ja yhdistymisvapaus s. 61. — Yksityisten väliset sopimukset s. 62.	
Yhdistymisvapauden ilmenemismuodot s. 63. — Yhdistymisvapauden julkisoikeudelliset esteet s. 64. — Muihin oikeusperusteihin nojautuvat yksilön toimintavapauden rajoitukset s. 65. — Yksilöön ja yhdistykseen kohdistuvat pakkokeinot s. 67.	
Negatiivinen yhdistymisvapaus s. 68. — Siitä luopuminen s. 69. — Jäsenen eroamisoikeus s. 70	51—71

IV luku

YHDISTYMISSVAPAUDEN LAAJUUS

Yhdistys-käsitteen yleisiä rajoituksia. Jäsenluku s. 72. — Yhteinen toiminta s. 73. — Yhdistystahto s. 74. — Jäsenen oikeudet s. 75. — Jäsenen velvollisuudet s. 76. — Yhdistyksen itsemääräämisoikeus s. 77. — Kansainväliset yhdistykset s. 78. — Yhdistyksen pysyväisyys s. 79. — Kokous s. 80. — Järjellinen, määrätty tarkoitus s. 81. — Tarkoituksen lainmukaisuus s. 82. — Hyvien tapojen vastainen tarkoitus s. 84. — Yhdistyksen toiminnan laatu s. 86. — Salaiset yhdistykset s. 89. — Vapaa-muurarijärjestöt s. 91.	
Yhdistysten erottaminen muista samantapaisista yhteenliittymistä. Julkisoikeudelliset pakkoyhdyskunnat s. 91. — Uskonnolliset yhdyskunnat s. 92. — Uskonnollinen yhdyskunta — uskontokunta s. 95. — Uskontokunta — yhdistys s. 96. — Itsenäiset laitokset s. 98. — Julkisoikeudelliset yhdistykset s. 99. — Pakolliset ylioppilasyhdistykset s. 103. — Yksityisten korkeakoulujen oppilasyhdistykset s. 104. — Erilaisia yhdistyksiä s. 107.	
Taloudelliset ja aatteelliset yhdistykset s. 109. — Taloudelliset yhdistykset eivät ole yhdistyslain alaisia s. 111. — Taloudellinen toiminta s. 113. — Lailla säännösteltyjä yhteistoimintamuotoja s. 117. — Aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välinen ero oikeuskäytännössä s. 119. — Onko taloudellisten yhdistysten perustaminen nykyään sallittua s. 123.	
Ampumayhdistykset ja ulkomaalaisyhdistykset s. 127. — Sotilaalliset valtiolliset yhdistykset s. 128. — Valtiolliset asiat s. 129. — Kunnalliset asiat s. 131	72—132

V luku

YHDISTYMISSVAPAUDEN SUBJEKTI

- Luonnolliset henkilöt. Ulkomaalaiset s. 133. — Ikäraja s. 136. — Ylioppilaat Helsingin yliopistossa s. 140. — Muiden korkeakoulujen oppilaat s. 143. — Alempien oppilaitosten oppilaat s. 144. — Virkamiehet s. 145. — Sotapalveluksessa olevat s. 147. — Tosiasiallisten vapausrajoitusten alaiset s. 151. — Hyvä maine s. 151.
- Juridiset henkilöt. Yhteisö s. 152. — Juridiset henkilöt yhdistysten jäseninä s. 154. — Julkisoikeudelliset juridiset henkilöt s. 156. — Liikkeet, koulut ja kirjastot s. 157. — Juridiset henkilöt valtiollisten yhdistysten jäseninä s. 158.
- Yhdistys määrää itse jäsenkelpoisuuden ehdot s. 159 133—161

VI luku

YHDISTYSTEN PERUSTAMINEN JA REKISTERÖIMINEN

- Perustaminen s. 162. — Rekisteri-ilmoitus s. 163. — Rekisteri-ilmoituksen liitteet s. 164. — Rekisteröimisen oikeudellinen luonne s. 166. — Rekisteröimisen edellytykset s. 166. — Rekisteröimisen epäämisen merkitys s. 167. — Alioikeuden lausunto s. 168. — Lausunnon sitovaisuus s. 170. — Rekisteröimisen lainvoima s. 172. — Valitus rekisteröimisen epäämisestä s. 174.
- Ampumayhdistysten ja ulkomaalaisyhdistysten rekisteröiminen s. 175. — Perustamisluvan antamisen oikeudellinen luonne s. 177. — Haaraosastojen ja jäsenyhdistysten rekisteröiminen s. 179. — Erikoisluvan varassa oleva toiminta s. 179. — Yhdistyksen järjestysmuoto s. 181 162—183

VII luku

YHDISTYSTEN VALVONTA JA LAKKAUTTAMINEN

- Valvonta s. 184. — Yhdistyksen sisäiset asiat s. 186. — Jäsenluettelo s. 187. — Lakkauttamisperusteet s. 189. — Lainvastainen toiminta s. 190. — Lakkautetun yhdistyksen toiminnan jatkaminen lakia kiertäen s. 195. — Toiminta vastoin säännöissä määrättyä tarkoitusta s. 196. — Yhdistyksen tarkoituksen muuttaminen s. 197. — Toiminta vastoin lupapäätöksen määräyksiä s. 199.
- Toistaiseksi lakkauttaminen s. 199. — Alistaminen tuomioistuimeen s. 201. — Haaraosastojen toistaiseksi lakkauttaminen s. 202. — Muutoksenhaku tuomioistuimen vahvistuspäätökseen s. 203.
- Varsinainen lakkauttamismenettely, onko se siviili- vai rikosprosessia s. 204. — Se ei aineellisesti kuulu kumpaankaan näistä ryhmistä s. 207. — Ruotsin yhdistyslakiehdotukset s. 208. — Lakkauttamissäännöstö on julkisoikeus-

dellinen s. 211. — Oikeuskäytäntö s. 212. — Lakkauttamismenettely seuraa pääasiassa rikosprosessin muotoja s. 213. — Vastaja s. 214. — Tuomioistuim s. 215. — Haaraosastojen lakkauttaminen s. 216. — Itsenäinen haaraosasto s. 218. — Haaraosasto - jäsenyhdistys s. 219. — Haastaminen s. 221. — Varoitus s. 223. — Omaisuuden hoito ja pesän selvitys s. 225. — Valitus s. 227. — Rekisteristä poistaminen s. 228	184—229
<i>Résumé en français</i>	230—241
<i>Hakemisto</i>	242—244

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Adamovich, L.*, Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes, 2. Aufl. Wien 1932.
- Andersen, Poul*, Hovedpunkter af forvaltningsretten I, Kööpenhamina 1930.
- Arsell, O. H.*, Utkast till lag angående ideella föreningar, avgivet enligt nådigt uppdrag, Stockholm 1919.
- Barrault, H. E.*, Le droit d'association en Angleterre, thèse, Paris 1908.
- Bergelmer, Einar*, Redogörelse för det viktigaste af den utländska lagstiftningen om föreningar för icke ekonomisk verksamhet samt om stiftelser, Stockholm 1903 (Bihang till riksd. prot. 1910, 2. 2. 1.).
- Berlin, Knud*, Den danske Statsforfatningsret II. 2., Kööpenhamina 1934.
- Berthélemy, H.*, Traité élémentaire de droit administratif, 10. éd. Paris 1923.
- Berlin et Charpentier*, Manuel des associations déclarées, Paris 1907.
- Blomberg, H.*, Den nordiska förvaltningsrätten (Nordisk Retsencyklopaedi V, Kööpenhamina 1887—1889).
- Bühler, Otlmar*, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Stuttgart 1914.
- van Calker, Wilhelm*, Der Begriff des politischen Vereins im Sinne des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908 (Zeitschrift für Politik, 3. Band, Berlin 1910 ss. 284—381).
- Cosack—Mitteis*, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts I, 8. Aufl. Jena 1927.
- Delius*, Versammlungs- und Vereinsrecht (Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung II, Berlin 1930, ss. 138—160).
- Duguit, Léon*, Traité de droit constitutionnel (tome I, 3. éd. Paris 1927; tome V, 2. éd. 1925).
- Ehrström, Erik*, Öfversikt af det finska skråväsendets historia (J. F. T. 1892—1893 ss. 451—558).
- Eklund, J. A.*, Yhdistyslaki käytännössä (Sosialinen Aikakauskirja 1922 ss. 468—476).
- Ekström, F. W.*, Privaträttens allmänna läror, Helsinki 1921—1924.
- Erich, R.*, Suomen valtio-oikeus I—II, Porvoo 1924—1925.
- Falk, Herman*, Om ideella föreningar, Stockholm 1908.
- Fleiner, Fritz*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928.
- Freund, S.*, Das in Oesterreich geltende Vereins- und Versammlungsgesetz, 3. Aufl. Wien 1900.
- Giese, Friedrich*, Die Grundrechte (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I, Tübingen 1905).
- Gouilly, Paul*, La question de la légitimité du droit pour les fonctionnaires de s'associer, thèse, Paris 1922.
- Granfjell, O. Hj.*, Frivillig rättsvård (J. F. T. 1919 ss. 1—16).
- Kort framställning av Finlands civilprocessrätt, Helsinki 1927.
- Lärobok i straffprocessrätt, första häftet, Helsinki 1925.

- Hatschek, Julius*, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Aufl. Leipzig 1931.
- Hermanson, R.*, Anteckningar enligt föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt, utgivna af Hj. Nyqvist, Helsinki 1898.
- Anteckningar enligt föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt, I vihko 2 pain. Helsinki 1894, II vihko 2 pain. Helsinki 1898.
- Suomen valtiosääntö, Porvoo 1923.
- Herrnrieth, Rudolf Herrmann*, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1921.
- Huber, Ernst Rudolf*, Bedeutungswandel der Grundrechte (Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge 23 Band, 1. Heft, Tübingen 1933).
- Hugelmann, Karl*, Studien zum österreichischen Vereins u. Versammlungsrechte, Graz 1879.
- Hye*, Sammlung der Erkenntnisse des Österreichischen Reichsgerichtes, herausgegeben von Hye, fortgesetzt von Hugelmann.
- Hyvönen, J. T.*, Laki yhdistyksistä, Helsinki 1925.
- N. s. taloudelliset yhdistykset nykyisen lainsäädännön kannalta katsoen (Lakimies 1930 ss. 308—318).
- Yhdistykset (Valtiotieteiden käsikirja IV ss. 598—602).
- International Labour Office*, Studies and Reports Series A. N:o 28—32, Genève 1927—1930, erityisesti Freedom of association in Finland N:o 30 s. 353 ss.
- Jellinek, Georg*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. Tübingen 1905.
- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXV, Berlin 1928).
- Kauppi, Kalle*, Kaupparekisteristä Suomen oikeuden mukaan rekisterimerkintäin yksityisoikeudellisia vaikutuksia silmälläpitäen, väitöskirja, Helsinki 1927.
- Kelsen, Hans*, Allgemeine Staatslehre (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXIII, Berlin 1925).
- Koepfen*, Die Unterscheidungsmerkmale des wirtschaftlichen und des nichtwirtschaftlichen Vereins (Deutsche Juristen-Zeitung 1913, ss. 1296—1300).
- Lainvalmistelukunnan* ehdotus julistuskirjaksi koskeva eräitä Suomen kansalaiselle kuuluvia yleisiä oikeuksia ynnä perustelmat, Helsinki 1906.
- Laski, Harold J.*, Freedom of association (Encyclopaedia of the Social Sciences VI, Lontoo 1932, ss. 447—450).
- Lilius, F. O.*, Nykyinen kokoonumis- ja yhtymisoikeutemme (Lakimies 1905 ss. 200—204).
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht I (Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft VI. 1., 3. Aufl. Altenburg 1924).
- Mannio, Niilo A.*, Yhteisöllisestä juridisesta henkilöstä (Lakimies 1918 ss. 1—86).
- Michoud, Léon*, La théorie de la personnalité morale et son application au droit français I—II, 3. éd., mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence par Louis Trobatas, Paris 1932.
- Morgenstierne, Bredo*, Lærebok i den norske statsforfatningsret II, 3 pain. Oslo 1927.
- Montgomery, Robert*, Handbok i Finlands allmänna privaträtt I, 2. pain. Helsinki 1908.
- Neumayer, Karl*, Internationales Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung I, München u. Berlin 1910.
- Nicod, Jean*, Freedom of association and Trade Unionism. An Introductory Survey. (International Labour Review, April 1924, Vol. IX N:o 4.)
- Nipperdey, Carl*, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung II—III, Berlin 1930 (kirjoitukset *Delius*: Versammlungs- und Vereinsrecht II ss. 138—160 ja *Nipperdey*: Koalitionsrecht III ss. 385—433).

- Nourrisson, Paul*, Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789, I—II, Paris 1920.
- Oppenheimer, Hugo*, Die beiden Vereinsklassen des Bürgerlichen Gesetzbuches (Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts, Zweiter Folge, Erster Band).
- Palme, W. A.*, Om civilprocessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården enligt Finlands gällande processrätt, väitöskirja, Tampere 1933.
- Pasquay, Hans*, Die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten nach deutschem Vereins- und Beamtenrecht (Annalen des Deutschen Reichs 1914 ss. 401—423, 541—558 ja 781—799).
- Reuterskiöld, C. A.*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt III. Samhällsförfattningen 1. Hemlandsrätt ja 3. Korporations och kyrkorätt, Uppsala 1919.
- Richter, Lutz*, Vereinigungsfreiheit (Verwaltungsarchiv 1927 ss. 1—24).
- Rydin, H. L.*, Om föreningsrätt och församlingsfrihet med särskild hänsyn till svenska lagstiftningen (Tidsskrift för Retsvidenskab 1892, ss. 40—87 ja 257—316).
- Serlachius, Allan*, Lainopin alkeet, Porvoo 1910.
- Sjöstrand, Erik*, Ideella föreningar i Sverige, omfattning och viktigare verksamhetsformer, Stockholm 1911 (Bihang till riksd.prot. 1911, 2. 2. 1.).
- Stier-Somlo, Fritz*, Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908, Systematischer Kommentar, Stuttgart 1909.
- Das Reichsvereinsgesetz in der Praxis (Deutsche Juristen-Zeitung 1912 ss. 51—56).
- Ståhlberg, K. J.*, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 pain. Helsinki 1928 (lyh. Ståhlberg I) ja Sisäasiain hallinto, 2 pain. 1931 (lyh. Ståhlberg II).
- Yhdistyksien sääntöjen muuttamisesta (Lakimies 1931 ss. 318—327).
- Yhdistysvapaus Suomessa (J. F. T. 1912 ss. 367—390).
- Tezner, Österreichisches Vereins- u. Versammlungsrecht I—II*, 5. Aufl. Wien 1913.
- Trouillot et Chapsal*, Du contrat d'association, Commentaires de la loi du 1. 7. 1901, Paris 1902.
- Ulbrich, Josef*, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes, Wien 1904.
- Undén, Östen*, Om gränsen mellan ekonomiska och ideella föreningar (Nytt juridiskt arkiv 1912 II ss. 313—323).
- Wiedemann, C. P.*, Beiträge zur Lehre von den idealen Vereinen (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft XIX, Zürich 1908).
- Willgren, Karl*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsinki 1925.
- Voionmaa, Tapio*, Ammatillinen yhdistymisvapaus ja Kansainvälinen työjärjestö (Sosiaalinen Aikakauskirja 1925, ss. 735—750).
- Wrede, R. A.*, Finlands gällande civilprocessrätt I, 3 pain. Helsinki 1922.

Ellei nimenomaan toisin sanota, tarkoitetaan viitattaessa 4 päivänä tammikuuta 1919 annetun yhdistyslain pykäliin lain 7 ja 28 §:ää sellaisina kuin ne ovat 17 päivänä helmikuuta 1923 annetussa laissa ja 4, 5, 8, 11, 12, 15, 17, 21, 21 a, 21 b, 22, 24, 26, 27, 29, 30, 33 ja 34 §:ää sellaisina kuin ne ovat 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa ja saman vuoden marraskuun 2 päivänä oikaistussa laissa.

Viitattaessa päätökseen, jolla rekisteriviranomainen on hylännyt yhdistyksen rekisteriin merkitsemistä koskevan hakemuksen, on mainittu vuosi, jona päätös on annettu ja päätöksen numero rekisteriviranomaisen pitämässä erityisessä hylkäyspäätösten luettelossa. Niin esim. merkintä »Hylkäyspäätös N:o 32/1929» viittaa v. 1929 annettuun päätökseen, jonka numerona hylkäyspäätösten luettelossa on 32.

JOHDANTO

Kun yksilön voimat ovat vähäiset ja hänen elinaikansa lyhyt, ei hän useinkaan pysty omin voimin saavuttamaan niitä päämääriä, joiden toteuttaminen hänen käsityksensä mukaan olisi hänelle itselleen ja hänen kanssaihmisilleen hyödyksi. Tästä on seurauksena pyrkimys asettua yhteistoimintaan toisten yksilöiden kanssa ja löytää perheen ja valtion lisäksi uusia yhteistoimintamuotoja. Täydellä syyllä voidaan sanoa, että näin syntyvät yhteenliittymät, joita usein nimitetään yhdistyksiksi sanan laajimmassa merkityksessä, ovat nykyisessä yhteiskunnassa valtion ja yksilön kanssa rinnastettavia tekijöitä.¹ Nämä kolme voimatekijää, valtio, yhdistys ja yksilö, kilpailevat keskenään ylivallasta, ja historia osoittaa jokaisella niistä olleen valtakautensa,² mutta vasta sitten, kun ne on saatettu tukemaan ja täydentämään toisiaan, ovat terveen ja rauhallisen kehityksen edellytykset olemassa.³ Tehtävä, jonka lainsäätäjä tässä saa ratkaistavakseen, on kultaisen keskitien löytäminen rajattoman, anarkiaa merkitsevän vapauden ja tarpeettoman sorron välillä.

Vaikka tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää, miten yhdistyslaitoksen pitäisi olla järjestetty ja miten lainsäätäjän siis olisi yhdistyksiin suhtauduttava,⁴ emme voi kuitenkaan jättää mai-

¹ Nourrisson s. 2; Berthélemy s. 293; Rudolph Sohm, Ueber die Geschichte der Vereinsfreiheit (Schmollers Jahrbuch VI s. 803).

² Vrt. Willgren s. 32.

³ R. Saleilles, De la personnalité morale, 2. éd. Paris 1922, s. 22.

⁴ Tieteellinen tutkimus voi kahdelta eri suunnalta kohdistua julkiseen hallintoon. Hallinto-oppi koettaa »poliittiselta» tai »valtio-opilliselta» pohjalta lähtien tutkia, mitä tehtäviä julkisen hallinnon on otettava selvitettäväkseen, mitä menettelytapoja ja keinoja sen on käytettävä, ja erittäinkin missä määrin ja millä tavoin hallinto saa kajota yksilön oikeus- ja intressipiiriin. Hallinto-oikeustieteen tehtävä on rajoitetumpi. Sen tarkoituksena on löytää ja esittää ne oikeussäännöt, jotka ovat voimassa julkisessa hallinnossa. Vaikkakaan tämä jako ei voi olla aivan tarkka sen vuoksi, että hallinto-oikeustiede yhtä vähän kuin muutkaan oikeustieteen haarat ei voi olla aivan vieras politiikalle,

nitsematta eräitä tunnetuimpia tiedemiehiä, joiden esittämien oppien vaikutus on ulottunut myös käytännölliseen elämään.⁵ *Hobbes* lausuu, että kun valtio itse on kaikkien kansalaistensa yhteenliittymä, ovat sen sisäpuolella muodostuvat muut kansalaisten yhteenliittymät ei ainoastaan tarpeettomia vaan suorastaan valtiolle vaarallisia.⁶ Samaa mieltä on *Rousseau*. Kun valtio merkitsee hänelle yleistahdon ruumiillistumaa, mikä tahto on erehtymätön, täytyy jokaisen muun tahdon olla sitä alempi ja sille vaarallinen. Hän vastustaa yhdistyksiä sillä perusteella, että ne estävät yksilöä täydellä sydämellään antautumasta sen yleistahdon johdettavaksi, joka valtion toiminnoiksi ruumiillistuneena toimii yksilön intressien hyväksi.⁷ Vastoin *Hobbesia* ja *Rousseaut* *Locke* katsoo, ettei valtio ole kaikkivaltias, vaan että sen tehtävät voivat olla rajoitetut. Yksi valtion tehtävistä on järjestyksen ylläpitäminen, ja tätä tehtäväänsä suorittaessaan sillä on oikeus rajoittaa kansalaistensa vapautta. Tapa, jolla *Locke* käsittelee kirkkoa, osoittaa hänen ajattelevan, että valtio saa käydä käsiksi sen sisäpuolella muodostuneisiin kansalaisten yhteenliittymiin vain jos ne häiritsevät valtiossa vallitsevaa järjestystä.⁸

Tässä onkin asian ydin. Samoin kuin yhteenliittyminen moninkertaistaa yksilön kyvyn tehdä hyödyllistä työtä, samoin voivat yksilöt ohjata liittoutumisen kautta lisääntyneet voimansa valtiolle vahingolliseen suuntaan. Yksilölle henkilökohtaisesti tärkeiden kysymysten käsittely voi kiihoittaa mieliä siinä määrin, että yhteisesti hyväksyttyä ohjelmaa ryhdytään yhteenliittymisen tuoman voimallisuuden tunnossa väkivaltaisesti toteuttamaan. Tätä ei valtio, jonka oman olemassaolonsa suojaamiseksi on huolehdittava yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, voi sallia.⁹ Valtio ei voi suvaita aivan rajatonta yhdistymisvapautta, koska sen silloin olisi suvait-

se osoittaa kuitenkin suurin piirtein, millä alueella hallinto-oikeudellisen tutkimuksen on pysyttävä. (*Andersen* s. 15 ss.; *Ståhlberg* I s. 8.)

⁵ Yhdistymisvapauden teorian historiasta ks. esim. *Harold J. Laski*, *Encyclopaedia of the Social Sciences* VI s. 449.

⁶ *Thomas Hobbes*, *Leviathan* s. 167 (The text edited by A. R. Waller, Cambridge 1904).

⁷ «Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et chaque citoyen n'opine que d'après lui» (*Rousseau*, *Contrat social* II, 3). Uskonnosta puhuessaan *Rousseau* lausuu m. m.: «Tout ce quirompt l'unité sociale ne vaut rien» (*Contrat social* IV, 8).

⁸ Ks. esim. *The works of John Locke* VI, 10. pain. Lontoo 1801, s. 34.

⁹ *Nourrisson* s. 9.

tava myös sitä itseä vastaan taistelevien ja sen olemassaolon väkivaltaista lopettamista tavoittelevien yhteenliittymien olemassaolo. Mutta usein valtio pitää tarpeellisena asettaa rajoituksia myös monien yksinomaan rauhallisia keinoja ja toimintatapoja käyttävien yhdistysten syntymiselle ja toiminnalle. Kysymys siitä, miten laajalla alalla vapaa yhdistyminen on sallittava, onkin luonteeltaan selvästi poliittinen, ja se on siitä syystä eri aikoina poliittisten olojen ja mielialojen vaihteluista seuraten saanut erilaisia vastauksia.

Kun sanomme, että valtion suhtautumisen yhdistyksiin määrää yhdistysten todellinen tai kuviteltu vaarallisuus, selittää tämä sen, että valtio on aina erikoisella epäluulolla suhtautunut yhdistyksiin, joiden tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Samoihin syihin perustuvat ne rajoitukset, joita ulkomaalaisten yhdistymisvapaudelle useissa maissa on asetettu: tarkoituksena on estää valtiolle vihamielisiä voimia ja virtauksia pääsemästä vaikuttamaan yhdistyksissä ja niiden kautta valtion elämässä. Valtion itsesuojelu on myös virkamiesten yhdistymisvapauden kohdistuvien rajoitusten perustana.

On tapauksia, joissa valtion suhtautumista yhdistykseen ei määrää ainakaan yksinomaan se välitön vaara, minkä yhteenliittyminen sisältää, vaan yhteenliittymisen välilliset, esim. taloudellisen elämän alalla tuntuvat vaikutukset. Näin on asianlaita m. m. työsuhteitten alalla tapahtuvaan yhteenliittymiseen nähden. Persoonallinen vapaus ja yhdistymisvapaus esitetään usein toisilleen vastakkaisina käsitteinä, joiden vastakkaisuus ilmenee räikeimpänä talouselämässä. Vapaaseen kilpailuun perustuvan talousjärjestyksen loogillinen edellytys on sopimusvapaus. Sopimusvapaus taas merkitsee sitä, että »työmarkkinat» ovat täysin vapaat, työvoiman »myyjä» ja sen »ostaja» täysin tasa-arvoiset, työsopimus yksin kysynnän ja tarjonnan lain tulos. Yhdistymisvapauden voidaan katsoa olevan tämän »luonnollisen» vapauden vastaista. Tähän on kuitenkin huomautettava, että työntekijälle työn saaminen on elinehto eikä hänellä kulkuyhteys- y. m. s. vaikeuksien vuoksi useinkaan ole tilaisuutta kääntyä useampien työnantajain puoleen. Työnantajalle taas on samantekevää, kuka työn suorittaa, kunhan se vain tulee tehdyksi. Selvää onkin näin ollen, että yksinäinen työntekijä on työsopimusta tehtäessä vain teoreettisesti katsoen samassa, mutta käytännöllisesti katsoen paljon heikommassa asemassa kuin työnantaja ja että individualismin periaate talouselämässä johtaa heikommen sorta-

miseen.¹⁰ Lainsäätäjän suhtautuminen työsuhteisiin perustuviin yhteenliittymiin jää siis riippumaan siitä, millaisiksi hän tahtoo muodostaa työolot, s. o. asettaako hän tehtäväkseen vain yksilön sopimusvapauden suojaamisen vai pitääkö hän tarkoituksenmukaisena pyrkiä, sallimalla työväen järjestäytymisen, aikaansaamaan tasapainon työvoiman ostajan ja myyjän välisissä suhteissa.

Yhdistyslaitoksen kehitykseen vaikuttaneista taloudellisista tekijöistä puhuttaessa on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, että vaarat, jotka eräissä tapauksissa voivat yhdistysten taholta uhata valtiota ja yhteishyvää, eivät yleensä voi olla lähtöisin yhdistyksistä, jotka vain hankkivat taloudellisia etuja jäsenilleen yksityisillekin sallitun ja luvallisen liiketoiminnan avulla. Sen vuoksi onkin taloudellista voittoa tavoittelevien eli n. s. »taloudellisten» yhdistysten toiminta yleensä ollut kaikkina aikoina sallittua ja pääasiassa vain yksityisoikeuden sääntöjen alainen.¹¹ Sitä vastoin voivat taloudellisten yhdistysten vastakohdaksi tavallisesti asetettavat »aatteelliset» yhdistykset helposti saada suuren vaikutusvallan julkisessa elämässä, ja valtion on siis kohdistettava silmälläpitonsa juuri niihin.¹² Tätä erottelua seuraten jäävät nyttemmin meilläkin vakiintuneen kielenkäytön mukaisesti ansiotoimintaa varten muodostetut yhteenliittymät sen yhdistys-käsitteen ulkopuolelle, jota tarkoitetaan yhdistymis- ja kokoontumisvapaudesta puhuttaessa. Valtion suhtautumisen »aatteellisiin» yhdistyksiin määrää etupäässä näiden yhdistysten vaarallisuus valtiolle. »Taloudellisia» yhdistyksiä koskevan erikoislainsäädännön muodostumiseen ja luonteeseen julkiset intressit vaikuttavat pääasiassa vain välillisesti, esim. siten, että

¹⁰ Vrt. *Voionmaa*, Sosialinen Aikakauskirja 1925, s. 735; *Serlachius* s. 138.

¹¹ *E. Loening—O. Loening*, Vereins- und Versammlungsfreiheit (Handwörterbuch der Staatwissenschaften VIII, 1928, s. 542 ss.); *Duguil* V s. 618; *Rydin*, Tidsskrift for Retsvidenskab 1892, s. 42; *Falk* s. 21.

¹² *Berthélemy* s. 294.

»Vis-à-vis des associations à but de gain, l'Etat n'a jamais eu de méfiance; il ne craint pas qu'elles accumulent outre mesure leurs richesses, car ces richesses sont destinées, non à se perpétuer comme biens de mainmorte, mais à se fondre périodiquement ou incessamment dans les patrimoines privés. Les seules précautions à prendre contre elles sont celles qui sont exigées par l'intérêt des associés eux-mêmes ou par l'intérêt des tiers — exposés l'un et l'autre à être compromis par la trop grande habileté des lanceurs d'affaires. — — — Pour les associations à tendance idéale, au contraire, il y a quelque chose de plus: l'Etat a toujours cru nécessaire de les soumettre à une certaine surveillance par crainte de l'accumulation des biens de mainmorte, et de la trop grande influence qu'elles pourraient acquérir sur l'esprit public.» (*Michoud* s. 276.)

pidetään välttämättömänä suojata taloudellisesti heikkoja jäseniä yhdistyksen liian suurta valtaa vastaan.

Valtion suhtautumisella yhdistykseen ei ole merkitystä ainoastaan sikäli, että siitä riippuu, voiko yhdistys tosiasiallisesti olla olemassa, vaan myös sikäli, että valtiovallasta riippuu vielä, saavuttaako yhdistys oikeuskelpoisuuden vai ei, voiko se toisin sanoen omata oikeuksia ja velvoituksia eli olla itsenäisenä tekijänä oikeuselämässä.¹³ On tarkoin erotettava toisistaan nämä kaksi asiaa: toiselta puolen kysymys siitä, salliiko valtio yhdistyksen olla olemassa, mikä salliminen voi tapahtua tosiasiallisen estämättä olemisen tai nimenomaisen luvan kautta, toiselta puolen yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttaminen, mikä myös voi tapahtua joko ipso jure tai erityisen hallintotoimen kautta. Ainoastaan julkinen valta voi tehdä yksityisten muodostamasta yhtymästä juridisen henkilön, mutta tämän se voi tehdä paitsi erityisellä hallinto-toimella myös suorastaan lain tai tavanomaisen oikeuden kautta. Esim. Ruotsissa ei perustuslaissa tai tavallisissa laeissa ole mitään aatteellisia yhdistyksiä koskevia säännöksiä, mutta tällaisten yhdistysten katsotaan kuitenkin saavuttavan oikeuskelpoisuuden ilman erityistä ilmoitus- tai vahvistustoimenpidettä, kunhan ne vain ovat valinneet itselleen hallituksen ja omaksuneet kutakuinkin täydelliset säännöt.¹⁴

Yhdistyksen olemassaolon sallimisen ja sen oikeuskelpoiseksi tekemisen tarkka toisistaan erottaminen on sitäkin tärkeämpää, kun nämä kysymykset käytännössä usein esiintyvät toisiinsa kietoutuneina. Ne ovatkin sikäli toisistaan riippuvaisia, että yhdistys, jonka olemassaolon valtio kieltää, ei tietystikään voi saavuttaa oikeuskelpoisuutta. Mutta jos valtio sallii yhdistyksen olemassaolon, ei kysymys oikeuskelpoisuudesta vielä sillä ole tullut ratkaistuksi. Erityisen selvänä tämä ero esiintyi Ranskassa ennen v. 1901 yhdistyslain voimaantuloa. Yhdistys, jonka jäsenluku nousi yli kahdenkymmenen, voitiin silloin perustaa vain prefektin luvalla. Prefektin vallassa oli kuitenkin vain antaa perustamislupa, mutta ei tehdä yhdistyksestä juridista henkilöä. Oikeuskelpoisuuden suomisesta

¹³ Vrt. *Ekström* s. 401.

¹⁴ Vrt. *Neumayer* s. 112, aliviitta 3; *Ståhlberg* II s. 171. — Yhdistysten oloista Skandinaavian maissa ks. *Morgenstierne* s. 351, *Reuterskiöld* III. l. s. 124, *Blomberg* s. 192; *Berlin* s. 439 ja *T. H. Aschehoug*, *Den nordiske Statsret* (Nordisk Retsencyklopaedi I, Kööpenhamina 1885) s. 397.

yhdistykselle päätti Conseil d'Etat.¹⁵ Samantapainen on asianlaita meidän yhdistyslakimme mukaan sellaisten yhdistyksien suhteen, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön ja jotka eivät ole olemassa ainoastaan metsästystä ja metsästyshoitoa varten, sekä muiden kuin valtiollisten yhdistyksien suhteen, joissa tulee jäsenenä olemaan muita kuin Suomen kansalaisia enemmän kuin kolmannes koko jäsenluvusta (yhdistyslain 2 § ja 4 §:n 1 mom.). Sellaisia yhdistyksiä ei saa perustaa ilman maan hallituksen lupaa, mutta oikeuskelpoisuutta eivät yhdistykset saavuta hallituksen lupapäätöksen, vaan vasta tavallisessa järjestyksessä tapahtuneen yhdistysrekisteriin merkitsemisen kautta.

Oikeuskelpoisuuden saavuttaminen vahvistaa huomattavasti yhdistyksen asemaa ja lisää sen mahdollisuuksia toimia voimakkaasti tarkoitustensa hyväksi.¹⁶ Taloudellisella alalla tuntuvana vaikutuksena on mainittava se, että yhdistykselle kuuluva omaisuus usein jää »kuolleeseen käteen», s. o. joutuu pysyvällä tavalla pois yleisestä vaihdantaliikenteestä.¹⁷ Näiden syiden vuoksi ovatkin julkisoikeudelliset näkökohdat usein olleet määräävinä yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttamisessa.

Roomalaiseen oikeuteen pohjautuvan käsityksen mukaan on yhdistyksen syntyminen riippuvainen valtiovallan kutakin eri tapausta varten erikseen antamasta luvasta, mutta kaikki tällä tavoin laillisesti syntyneet yhdistykset omaavat sitten oikeuskelpoisuuden.¹⁸ Germaanisesta oikeuskäsityksen mukaan taas saa yhdistyksiä perustaa vapaasti, mutta ne eivät ilman muuta saavuta oikeuskelpoisuutta. Roomalaisen oikeuden omaksumaan käsitykseen nojautuu *konfessionisysteemi* (toimilupajärjestelmä), jonka mukaan oikeuskelpoisuuden saavuttaminen tapahtuu valtion viranomaisen erityisen, perustamisluvan suomista tarkoittavan

¹⁵ *Berthélemy* s. 295.

¹⁶ *Falk* s. 22.

¹⁷ Tämän ilmiön vaarallisuudesta ks. esim. *Marcel Planiol*, *Traité élémentaire de droit civil I*, 10. éd. Paris 1925, n:o 3031; *Duguil V* s. 623 katsoo, että näitä vaaroja liioitellaan ja että ne ainakin nykyaikaisessa yhteiskunnassa ovat aivan merkityksettömiä. — Suomen oikeus ei aseta mitään rajoja oikeuskelpoisten yhdistysten oikeudelle omistaa irtainta tai kiinteää omaisuutta. Mutta uskonnollisten yhdistysten suhteen on säädetty, että ne eivät ilman valtioneuvoston lupaa saa hankkia tai omistaa muuta kiinteistöä maassa kuin kirkkoa, pappilaa, koulua, hyväntekeväisyyslaitosta ja hautausmaata varten tarvittavan maa-alan (uskonnonvapauslain 26 §).

¹⁸ Vrt. *Falk* s. 21.

toimenpiteen, tavallisesti yhdistyksen sääntöjen vahvistamisen kautta. Viranomainen tutkii tällöin, onko yhdistyksen järjestysmuoto sellainen, että yhdistys voisi olla itsenäinen oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti. Mutta vaikka vastaus tähän kysymykseen olisikin myönteinen, on viranomaisella vielä oikeus tutkia, onko yhdistyksen syntyminen ja oikeuskelpoisuuden myöntäminen sille muuten sopivaa yleiseltä näkökannalta katsottuna. Se seikka, että täsmälleen samanlaisten yhdistysten on aikaisemmin sallittu perustautua ja tulla oikeuskelpoiksi, ei estä antamasta hylkäyspäätöstä.

Konsessionisysteemin vastakohta on yhdistymisvapausysteemi, joka puhtaimmassa muodossaan sisältää sen, että yhdistyksiä saa vapaasti perustaa ja että yhdistys saavuttaa oikeuskelpoisuuden heti kun se on perustettu, ilman mitään toimenpidettä viranomaisen puolelta, mutta edellyttäen kuitenkin, että yhdistys ulospäin esiintyy jäsenistään selvästi erillisenä, tietyn pysyvyyden ja vakavuuden omaavana yhtymänä.¹⁹ Kysymystä siitä, missä määrin yhdistys tällaisen yhteyden muodostaa, ei ollenkaan ratkaista yleispätevällä tavalla, vaan erikseen kussakin tapauksessa, jossa kysymys yhdistyksen oikeuskelpoisuudesta joutuu tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁰

Normatiivisysteemi on näiden kahden äärimmäisyyden välillä. Sen mukaan oikeuskelpoisuuden saavuttaminen riippuu eräiden lain määräämien, pääasiassa yhdistyksen järjestysmuotoa koskevien ehtojen täyttämisestä. Jos nämä ehdot on täytetty, on yhdistyksellä oikeus vaatia itselleen oikeuskelpoisuutta, jonka saavuttamisen ulkonaisena merkinä tavallisesti on merkitseminen erityiseen tätä tarkoitusta varten pidettävään rekisteriin.

Konsessionisysteemi tarjoaa varmimmat takeet siitä, että julki-set edut yhdistyksiä perustettaessa tulevat huomioonotetuiksi. Myös yksityisoikeudelliseen oikeusturvallisuuteen nähden se antaa suurimman mahdollisen varmuuden siten, että yhdistyksen ulkopuolella olevan aina on helppo päästä selville, onko hän tekemisissä juridisen henkilön kanssa vai ei, ja että yhdistys yleensä ei ollenkaan voi saavuttaa oikeuskelpoisuutta, ellei sen järjestysmuoto vastaa niitä vaatimuksia, joita juridisen henkilöllisyyden saavuttamiseksi asetetaan. Kun kuitenkin nämä yksityisoikeudellisen oikeusturvallisuuden vaatimukset voidaan muullakin tavoin tyydyttää, ymmärtää

¹⁹ Vrt. *Willgren* s. 31.

²⁰ Vrt. *Falk* s. 22.

hyvin, että konsessionisysteemin voimassapitämisen varsinaisina perusteina ovat olleet julkisoikeudelliset syyt, toisin sanoen se käsitys, että yhdistykset voivat olla vahingollisia ja vaarallisia yhteiskunnalle. Konsessionisysteemi tekee yhdistysten valvonnan yksinkertaiseksi ja tehokkaaksi ja se on ominainen poliisivaltiolle, joka aina pitää vapaata kansalaistoimintaa vaarallisena. Sitä mukaa kuin se käsitys, jonka mukaan yhdistysten toiminta on yhteiskunnalle hyödyllistä, voittaa alaa, saa myös konsessionisysteemi väistyä. Liian pitkälle menevää varovaisuutta on vaatia, että kaikkien, monesti ehkä aivan samanlaisten yhdistysten säännöt on erikseen vahvistettava, jotapaitsi yhdistyselämän voimakasta kehitystä ehkäisee se, jos oikeuskelpoisuuden saavuttaminen on tehty kovin vaikeaksi ja monimutkaiseksi.²¹

Syyt, jotka puhuvat sitä järjestelmää vastaan, jonka mukaan yhdistys saavuttaa oikeuskelpoisuuden heti kun se on perustettu, ilman mitään toimenpidettä viranomaisten puolelta, ovat pääasiassa yksityisoikeudellista laatua. Oikeuskelpoisuuden omaavan ja sitä vailla olevan yhtymän välinen ero on taloudellisessa suhteessa niin suurimerkityksinen yhdistyksen ja sen ulkopuolella olevien välisille suhteille, että oikeuskelpoisuus ehdottomasti vaatii jotakin selvää tuntomerkkiä, joka jo ilman tuomioistuimen ratkaisua selvittää, onko k. o. yhtymä oikeuskelpoinen vai ei. Kun tällaiseksi tuntomerkiksi parhaiten soveltuu jokin julkisen viranomaisen toimenpide, joka on merkinä siitä, että yhdistys järjestysmuotoonsa nähden täyttää sille asetettavat ehdot, on uudempi yhdistymisvapauden kannalla oleva lainsäädäntö näin aivan luonnollista tietä päätenyt normatiivisysteemiin, jota sen tavallisimman muodon mukaan, joka asettaa viranomaisen pidettävään rekisteriin merkitsemisen yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamisen ehdoksi, nimitetään myös rekisteröimissysteemiksi tai ilmoitusjärjestelmäksi. Tämä järjestelmä turvaa riittävästi kansalaisten vapautta antamalla yhdistykselle, joka täyttää lain asettamat ehdot, oikeuden vaatia itselleen oikeuskelpoisuutta, ja takaa toiselta puolen yksityisoikeudellisen oikeusturvallisuuden sillä tavoin, että kuka tahansa aina voi helposti ottaa selvän, onko yhdistys oikeuskelpoinen vai ei.²²

»Yhdistys»-sanaa olemme edellä käyttäneet siinä hyvin laajassa ja epämääräisessä merkityksessä, minkä se on jokapäiväisessä kielen-

²¹ Falk s. 24.

²² Falk s. 23.

käytössä saanut. Lainopillisessa kirjallisuudessa yhdistys tavallisesti määritellään sanomalla, että se on useiden henkilöiden muodostama, pysyväiseksi tarkoitettu, jäsenten keskinäisellä sopimuksella yhteisten tarkoitusperien toteuttamista varten perustettu yhteenliittymä.²³ Tämäkään määritelmä ei selvitä, mitkä yhteenliittymät ovat yhdistyksiä kunkin positiivisen oikeusjärjestyksen mielessä, minkä vuoksi käsitteen tarkempi rajoittaminen jää voimassaolevaa oikeutta selostavan yksityiskohtaisen esityksen varaan. Mutta toistaiseksi riittävätkin nämä tuntomerkit: vapaaehtoinen, pysyväiseksi aiottu yhteisten tarkoitusperien toteuttamista tavoitteleva henkilöyhtymä, sillä viime vuosisatain vapausaatteiden esiintuoma iskusana »yhdistymissvapaus» tarkoittaa juuri tällaisten yhtymien olemassaolon turvaamista.

Lainsäädännössä ilmausuttuna esiintyy yhdistymissvapauden periaate ensimmäisen kerran niissä perusoikeusluetteloissa, joita Pohjois-Amerikan valtioliiton osavaltiot sisällyttivät 1700-luvulla itselleen omaksumiinsa valtiosääntöihin.²⁴ Pohjois-Amerikasta »vapausaatteet» lainsäädäntöperiaatteina löysivät tiensä Eurooppaan. Emme voi tässä ryhtyä lähemmin tutkimaan »ihmisen ja kansalaisen oikeuksien» vaiheita Ranskan vallankumousajan valtiosäännöissä. Selityksenä siihen ensi silmäyksellä hyvin oudolta näyttävään seikkaan, että Ranskan vallankumous ei ollut suopea yhdistyksille, voimme vain mainita *Rousseau*n oppien vaikutuksen ja sen syvän vastenmielisyyden erittäinkin työsuhteitten alalla tapahtuvaa yhteenliittymistä vastaan, minkä keskiajan ammattikuntalaitos oli jättänyt jälkeensä. Ranskassa aina voimakkaina esiintyneet individualistiset virtaukset vaikuttivat myös tietenkin siihen suuntaan, ettei tahdottu päästää mitään uutta voimaa tai ryhmää tunkeutumaan valtion ja yksilön väliin.²⁵ Suuri vallankumous oli, vaikka se näin asetti yhdistymissvapauden muita perusoikeuksia huonompaan asemaan, alkuna pitkään liberaaliseen kehityskauteen, jonka aikana yhdistymissvapaus muiden perusoikeuksien joukossa löysi paikkansa useiden Euroopan valtioiden valtiosäännöissä. Mutta näitäkään yhdistymissvapauden myöhempiä vaiheita Euroopan valtiosääntöjen

²³ Vrt. *Freund* s. 9; *Adamovich* s. 376; *Tezner* II s. 470; v. *Seydel*, *Bayerisches Staatsrecht* III, *Freiburg* 1895, s. 49; *Stier-Somlo* s. 45; *Duguil* V s. 617; *Arzell* s. 57; *Stählberg* II s. 163.

²⁴ *G. Jellinek*, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*, 4. Aufl. 1919.

²⁵ *Duguil* V s. 615 ss.; *J.-L. Delobel*, *Les associations en France* (*Revue des sciences politiques* 1929 s. 350).

historiassa emme voi tässä lähemmin selostaa²⁶ emmekä myöskään ryhtyä tekemään selvää siitä, miten tämä vapaus nykyään on eri valtioissa toteutettu.²⁷ Huomautamme vain lyhyesti siitä seikasta, että käsiteltävänä oleva oikeusala on 'yksi niistä, jotka ovat eniten riippuvaisia poliittisen elämän vaihteluista'.²⁸ Alituisen yhdistyselämä löytää itselleen uusia muotoja. Euroopan viime vuosien tapahtumat osoittavat, miten nopeasti kehitys voi muuttaa oloja tällä alalla ja miten useat valtiot suojatakseen itseään kiinteästi järjestyneitä, valtion yhtenäisyyttä uhkaavia kansalaisten yhteenliittymiä vastaan ovat asettaneet yhdistykset entistä ankaramman valvonnan ja säännöstelyn alaisiksi.²⁹ Mutta kuten sanottu, kysy-

²⁶ Aivan erillisen, hyvin mielenkiintoisen lukunsa muodostaisi jo ammatillisen yhdistymisvapauden historia. Aluksi valtio kaikin tavoin vastusti työväen järjestäytymistä, mikä välittömästi seurasi 19. vuosisadalla eri aikoina Euroopan eri maissa konevoimaan siirtymisen aiheuttamaa «teollisuuden vallankumousta». Myöhemmin tultiin siihen kokemukseen, että ammattijärjestöt voivat saada aikaan paljon hyvääkin esim. velvoittamalla jäsenensä tunnollisesti täyttämään sopimuksensa. Käsitys, joka piti ammatillisia yhteenliittymiä suorastaan rikollisina, muuttui siihen suuntaan, että niiden olemassaoloa suvaittiin. Ja vaikka vielä nykyäänkin se periaate, jonka mukaan sopimusvapaus on loukkaamaton ja yhdistymisvapaus vain sen ohella suvaittava, on useiden maiden lainsäädännön ja lainkäytön perustana, on toisissa maissa yhdistymisvapaus korotettu sopimusvapautta korkeammaksi periaatteeksi, kansalaisoikeudeksi, jonka loukkaaminen on rangaistava. Oltuaan aluksi kielletty ja sitten vain suvaittu on ammatillinen yhdistymisvapaus näin tunnustettu valtion suojeluksen alaiseksi oikeudeksi.

Osoituksena siitä, minkä merkityksen ammatillinen yhdistymisvapaus on viime aikoina yhteiskunnallisena kysymyksenä saavuttanut, mainittakoon, että kun «kansainvälinen työjärjestö» Versailles'in sopimuksella v. 1919 perustettiin, mainittiin yhtenä sen päätehtävistä sekä työntekijäin että työnantajain kaikkien laillisten tarkoituksien toteuttamista tarkoittavan yhdistymisvapauden periaatteen toteuttaminen. (*Voionmaa*, Sosialinen Aikakauskirja 1925, s. 735 ss.; *Nicod*, International Labour Review Vol. IX s. 467; International Labour Office, Studies and Reports, Series A. N:o 28—32.)

²⁷ Aatteellisten yhdistysten oloista eri maissa ks. *Bergelmer* ja »Yleiskatsaus erinäisten maiden yhdistyksiä koskevaan lainsäädäntöön», joka sisältyy liitteenä lakivaliokunnan mietintöön N:o 4 vv. 1905—1906 väliaikaisilla valtiopäivillä (mietintö annettu yhdistyslakia koskevan esityksen N:o 17 johdosta).

²⁸ Der organische Zusammenhang des positiven Rechts mit den anderen Äusserungen des zeitgenössischen Volksgeistes — das politische Element des Rechtes — tritt hier besonders klar hervor. (*Wiedemann* s. 3).

²⁹ »Massenversammlungen, Massenkundgebungen, Massenaufmärsche, Massenbewegungen, militärisch organisierte und disziplinierte Bünde, wie sie das moderne Versammlungs- und Vereinigungswesen kennzeichnen, sind ganz anders geartete soziale Erscheinungen als die idyllischen Veranstaltungen früherer Epochen und — was entscheidend ist — ihre Bedeutung für den Staat und für das öffentliche Leben ist weit wesentlicher geworden als es in früherer Zeiten der Fall war. Es ist daher unmöglich,

mys siitä, miten pitkälle meneviä rajoituksia tällä perusteella voidaan antaa, ei kuulu tutkimuksemme piiriin.³⁰ Yhtä vähän on tässä syytä käsitellä tulevaisuuden ratkaistavaksi jäävää kysymystä, onko yhdistymisvapaus vain väliaste tai ylimenokausi, joka johtaa korporatiiviseen valtioon, johtopäätös, jonka eräät tutkijat ovat katsooneet voivansa vetää siitä, että viime aikoina yhä useammin on vapaita yhteenliittymiä muutettu julkisen hallinnon elimiksi ja annettu niille enemmän tai vähemmän pakkovaltaa.³¹

Esilläolevan tutkimuksen tarkoituksena on, sivuuttaen kaikki yhdistymisvapauden soveltamisalan laajuutta koskevat tarkoituksenmukaisuuskysymykset ja ryhtymättä tarkemmin pohtimaan tämän kansalaisvapauden merkitystä valtion elämässä, koettaa voimassaolevan oikeutemme mukaan vastata kysymyksiin, kenelle yhdistymisvapaus kuuluu, miten se on suojattu ja minkälaisen yhteenliittymien perustamisen se turvaa. Esitys jakaantuu lukuihin siten, että I luku sisältää katsauksen yhdistyksiä koskevan lainsäädännön vaiheisiin maassamme, II luku käsittelee eräitä teoreettisia peruskysymyksiä, III luku yhdistymisvapauden sisältöä, IV luku koettaa selvittää, minkälaisia yhtymiä tämän vapauden suojassa saa perustaa, ja V luku vastata kysymykseen, kuka voivat olla yhdistysten jäseninä. Yhdistysten valvonnasta ja lakkauttamisesta puhuu VII luku, jonka ymmärtämiseksi on ollut välttämätöntä VI luvussa lyhyesti tehdä selvää yhdistysten perustamisesta ja rekisteröimisestä.

das Versammlungs- und Vereinswesen so wie es die Reichsverfassung an und für sich vorschreibt, ohne staatliche Kontrolle zu lassen.» (*Huber, Archiv des öffentlichen Rechts*, 23. Band, s. 24.)

³⁰ Kysymys, voidaanko yhdistymisvapautta rajoittavilla toimenpiteillä erittäinkin valtiollisten asioiden alalla mitään voittaa, jää luonnollisesti myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle. M. m. *Nourrisson* (s. 3) ja *Laski* (s. 449) katsovat historian antavan kielteävän vastauksen tähän kysymykseen ja huomauttavat, että julkisen yhdistystoiminnan kieltäminen usein johtaa salaisten yhdistysten syntymiseen ja että niiden silmälläpito on aivan erikoisen vaikeata. Ellei kansalaisille anneta käytettäväksi rauhallisia keinoja koettaa vaikuttaa hallituksen suuntaan, he eksyvät helposti väkivallan teille. Kielto kuulua valtiollisiin yhdistyksiin vaikuttaa vain rauhallisimpiin ja maltillisimpiin aineisiin ja jättää siten mahdollisesti muodostuvat salaiset yhdistykset kokonaan hiiltömien aineiden johdettaviksi. Tätä katsoo *Laski* m. m. Venäjän vallankumouksen historian todistavan.

³¹ *A. Berthod*; *Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie* (*Revue politique et parlementaire* 1906, s. 413); *J. Paul-Boncour*, *Les Syndicats de Fonctionnaires devant le Parlement* (*La revue socialiste* 1906, s. 5); *Gouilly* s. 26; *Otto Maresch*, *Vereinswesen* (*Staatslexikon V*, Freiburg 1932):

I LUKU

YHDISTYSLAINSÄÄDÄNNÖN VAIHEITA SUOMESSA

Kun yhdistysten merkitys kehittymättömien olojen vallitessa ei voi olla kovin suuri, ymmärtää hyvin, ettei Ruotsi-Suomen vanhimmassa lainsäädännössä ollut mitään yhdistyksiä koskevia nimenomaisia säännöksiä. Näitä ei silloin vielä tarvittu. Siihen aikaan, jolloin valtakunnan ensimmäiset perustuslait syntyivät, ei yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevia säännöksiä vielä ollut minkään maan laeissa, ja vähimmin niitä tarvittiin Ruotsi-Suomessa, missä ikivanhoja germaanisia yksilön vapautta suojaavia periaatteita nähtävästi pidettiin niin luonnollisina ja itsestään selvinä, etteivät ne tarvinneet mitään nimenomaista vahvistusta laissa.¹

Keskiajan lopulla ja uuden ajan alkupuolella Keski-Euroopan maissa tärkeää osaa näytelleet ammattikunnat lienevät alun perin olleet yksityisluontoisia yhteenliittymiä,² mutta varsinaisen merkityksensä ne saavuttivat vasta muodostuttuaan julkisoikeudellisiksi itsehallintoyhteisöiksi. Ammattikunnat olivat käsityöharjoittajain ammattietujen valvomista tarkoittavia yhtymiä, joille niiden eräissä kehitysvaiheissa oli uskottu suuri joukko sosiaalisia ja uskonnollisia, usein myös poliittisia ja sotilaallisia tehtäviä.³ Niiden tarkoituksena oli taata jäsenilleen tarpeeksi työtä ja siten hankkia heille riittävä toimeentulo. Tähän pyrittiin ammattikuntapakon avulla, s. o. pidättämällä ammatin harjoittaminen ammattikunnan jäsenten yksinoikeudeksi.

¹ Vrt. *Lilius*, *Lakimies* 1905, s. 201; *Ståhlberg* II s. 158; *Willgren* s. 33; *Rydin*, *Tidskrift för Retsvidenskap* 1892, s. 42.

² Vrt. *Ehrström*, *J. F. T.* 1892—1893 s. 452 ja 458.

³ Vrt. *Falk* s. 24; *Ehrström* s. 463.

Suomessa oli ammattikuntalaitoksen periaatteita todennäköisesti ryhdytty soveltamaan jo 1500-luvulla, mutta täydellisesti järjestettyjä ammattikuntia muodostui vasta 1620-luvulla ja sitä seuraavina vuosikymmeninä, jolloin useat Turun ammattikunnat saivat vahvistetut sääntönsä. V. 1669 annettiin yleinen järjestyssääntö Ruotsin ja Suomen käsityöläisammattilaisia varten ja määrättiin, että eri kaupunkien ammattikunnille erikseen vahvistetut säännöt oli muutettava tämän järjestyssäännön mukaisiksi. Tavoiteltua yhtenäisyyttä ei tällä toimenpiteellä kuitenkaan saavutettu. — Jo 1600-luvulla esitettiin vaatimuksia ammattikuntalaitoksen poistamiseksi, mutta ne eivät johtaneet toivottuun tulokseen. V. 1720 annettiin uusi ammattisääntö ja ammattikunnat saivat, vaikka taistelu niitä vastaan jatkui entistä kiivaampana, vv. 1734 ja 1739 asemansa hyvin lujitetuksi. Ankarien ammattikuntarajoitusten merkitystä vähensivät kuitenkin tehdasteollisuuden edistämiseksi vv. 1739 ja 1770 annetut hallisäännöt.⁴

Ammattikuntalaitoksen järjestysmuodon ja kehitysvaiheiden lähempään selostamiseen ei ole syytä tässä ryhtyä, sillä kuten jo huomautettiin, ammattikunnat eivät varsinaisesti olleet nykyajan vapaiden yhdistysten edelläkävijöitä, vaan luonteeltaan julkisoikeudellisia, pakollisia yhteenliittymiä, joihin kuuluminen oli tiettyjen elinkeinojen harjoittajille pakollista. Yhdistymisvapauden kannalta ovatkin ammattikuntajärjestelmässä mielenkiintoisimpia ne rajoitukset, joita se asetti ammattikuntien alaisten henkilöiden kuulumiselle muihin yhteenliittymiin. Ammattikuntalaitokselle niin hyvin meillä kuin muuallakin oli tunnusmerkillistä työnantajain ja työntekijäin välisten suhteiden mahdollisimman yksityiskohtainen järjestäminen ja näiden eri henkilöryhmien oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka määrittelemine. Näin annetuilta rajoituksilta ei myöskään työntekijäin oikeus vapaiden yhdistyksien muodostamiseen ollut suojassa. Ammattikuntain järjestyssäännöissä ja myöhemmin hallisäännöissä nimenomaan kiellettiin työntekijäin vapaa kokoontuminen ja yhteenliittymine palkkojen parantamisen tarkoituksessa.⁵ Mitä tulee ammattikuntalaitoksen organisatiosiini

⁴ Ehrström s. 501; *Osk. Groundstroem*, Ammattipakko ja nykyinen ammattijärjestö (Oma Maa V ss. 185—197, 2 pain. Porvoo 1924); *Laura Harmaja*, Ammattikuntalaitos (Valtiotieteiden käsikirja I ss. 51—57).

⁵ »Ingen sammankomst af Gesäller bör ske med mindre twänne Mästare af samma Ämbete tilstådes äro, skier det annars, ware ogilt, och böte Gesällerne til Ämbetets Lådan 6 Daler Silf:mt, men til de fattiga 2 Daler Silfwermynt.» (K. M. Förnyade Alge-

liittyviin kisälliliittoihin, jotka Keski-Euroopan maissa voimakkaiksi järjestöiksi kehittyneinä pyrkivät jäsentensä eduksi vaikuttamaan työväliytykseen, palkkoihin ja työpäivän pituuteen ja joita sen vuoksi on pidetty nykyajan työväenjärjestöjen edelläkävijöinä, on sanottava, että niiden merkitys ei Suomessa ollut kovin suuri. Yleensä nämä liitot näyttävät meillä olleen verrattain hyvissä väleissä mestarien kanssa.⁶

Muulla kuin taloudellisella alalla toimivat yhteenliittymät jäivät aina 1700-luvulle asti huomiotta lainsäädännössä. Ensimmäisiä merkkejä siitä, että niiden merkitys alkoi selvitä, oli 1734-vuoden lain rikoskaaren 6 luvun 2 §:n säännös, joka puhuu kapinallisista yhteenliittymistä. Vapaudenajalla näyttelivät valtiolliset puolueet tärkeää osaa julkisessa elämässä. Ne eivät kuitenkaan muodostaneet kiinteästi järjestäytyneitä yhdistyksiä. Sen sijaan erittäinkin vuosisadan loppupuolella lukuisina esiintyneet »klubit» olivat kiinteitä yhteenliittymiä, joiden tarkoituksena oli valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Klubit kiellettiin 8 päivänä tammikuuta 1793 annetulla kuulutuksella.⁷ Vapaamuurariyhdistykset, joista ensimmäinen perustettiin Ruotsissa v. 1735, kehittyivät hyvin voimakkaiksi sen jälkeen kun maan hallitsijat v. 1753 lähtien ottivat ne erityisen suojeluk-sensa alaisiksi. Suomeen perustettiin ensimmäinen vapaamuurari-yhdistys 24 päivänä kesäkuuta 1756, mutta se aloitti toimintansa

mene Ordning och Skrå För Handwärcare i Sverige och Finland, 27. 6. 1720, Femte Artikel, 4.)

« — — Hwarjemte thet skall wara Gesäller aldeles förbudt, at anställa och hålla någon allmän sammankomst, med eller utan Mästarens biwaro wid Tio Daler Silf:Mynts böter för hwartdera, som sig infinner, och exemplart Straff för uphofsmanen eller anstiftaren theraf.» (K. M. utfärdade Hall-Ordning Och Allmänne Factorie-Rätt, 21. 5. 1739, Femte Articen, 11.)

« — — Sammansätta sig Gesäller eller andre Arbetare, i upsåt at orsaka stegring i arbetslönerna, plikte hwar sine Tjugu daler, men uphofsmanen och then, som med skrifters upsättande theras förehafwande befordrar, böte dubbelt.» (K. M. I Näder Förnyade Hall-Ordning, 2. 4. 1770, III Art. § 7.)

⁶ Vrt. *Ehrström* s. 543 ss.

⁷ Tämä väliaikaisluontoinen kuulutus, joka annettiin Tukholmassa sattuneiden levottomuuksien johdosta järjestyksen ja rauhan palauttamiseksi, sisältää m. m. seuraavaa: »Såsom en följd deraf, wele wi jemwål härigenom strängeligen och alwarligen förbjuda, ej allenast alle obehörige och owanlige sammansecköckningar å torg, Gator och Gränder, utan ock alle andre misstänkelige och olovlige sammankomster, samt i synnerhet de så kallade Klubbar, såsom ock alt fördröjande å Källare och Näringställen efter klockan Nio om qvällarne; — — —.»

vasta 23 päivänä elokuuta 1758.⁸ Kustaa III:n aikana syntyi vapaa-muurarijärjestöjen lisäksi suuri joukko muitakin salaisia seuroja. Nämä yhteenliittymät ottivat usein osaa valtiollisiin juonitteluihin,⁹ minkä vuoksi Kustaa IV Aadolf 15 päivänä maaliskuuta 1803 velvoitti kaikki valtakunnassa toimivat seurat, paitsi kuninkaan suojassa olevia vapaamuurariyhdistyksiä, antamaan sääntönsä tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi.¹⁰

Suomen Venäjään liittämisen jälkeen katsottiin Ruotsin vallan ajoilta periytyvän käsityksen mukaan kansalaisilla olevan oikeus vapaasti muodostaa yhdistyksiä, mutta hallitus oli oikeutettu hallinnollisilla asetuksilla järjestämään tämän oikeuden käyttämistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimusten mukaan.¹¹ Yhdistyksillä ei vielä 1800-luvun alussa ollut sanottavaa merkitystä, mikä ilmenee m. m. siitä, ettei hallituskonseljin ohjesääntö 18 päivästä

⁸ Matrikel över S:t Johanneslogen S:t Augustin, Helsinki 1929, s. 3.

⁹ Oma Maa IV, 2. pain., s. 1000—1001.

¹⁰ »Öfwer-Ståthållare-Embetets Kungörelse Om Hwad af de så kallade Ordens-Sällskaper hädanefter i akt tagas skal» annettu 26. 3. 1803, lausuu seuraavaa:

»Uti Skrifwelse under den 15 innewarande månad, har Kongl. Maj:t i Näder gifwit Öfwer-Ståthållare-Embetet tillkänna, att som Kongl. Maj:t kommit i Erfarenhet deraf, at så wäl här i Staden som i flere Städer och Landsorter, åtskillige så kallade Ordens-Sällskaper äro inrättade, hwilkas Ledamöter grad för grad genom förbindelser och edeliga förpliktelser åtaga sig samt lofwa at hålla och utföra wissa plikter och föreskrefna skyldigheter; så har, på det uti dessa förbindelser icke något må ingå, som i mer eller mindre mätto för Moralité, Religion och Samhålls-ordning kan wara stötande, Kongl. Maj:t i Näder funnit för godt at förordna det, med undantag af Frimurare-Orden, såsom stående under Kongl. Maj:ts Egit omedelbara beskydd, alla de, hwilke i sådana Sällskaper äro Ordförande eller Föreståndare, skola af Öfwer-Ståthållare-Embetet antydas, at wid wite af Ordens uplösning, genast til Öfwer-Ståthållare-Embetet aflemna, ej allenast alla de Eds- och Förbindelse-Formulairer, hwaraf Orden wid Ledamöters antagande sig betjent eller betjena wil, i hwad grad som helst, utan ock skriftelig underrättelse om Ordens föremål, hwilket alt Öfwer-Ståthållare-Embetet åligger, at til Kongl. Maj:t i underdånighet insända, och sedan det behöringen granskadt sam öfwersedt återkommit, til efterrättelse återställa; Hwarjämte Kongl. Maj:t i Näder stadgadt, at icke något Ordens-Sällskap må hädanefter inrättas innan sådant föregått, eller någon deruti förut ingå, wid Femtio Riksdalers wite, som fördubblas i händelse någon Embetsman dermed beträdes: at uti alla Ordens-Sällskaper äger Öfwer-Ståthållaren och Under-Ståthållaren, utan at behöfwa deruti intagas, i grund af sina Embeten fritt tillträde, och likadeles Police-Mästaren enär sådant honom updrages: at på begäran af Öfwer-Ståthållaren, Under-Ståthållaren och Police-Mästaren, bör ofelbart lemnas kunskap om hwad uti Orden förehafwes, och sådant alt utan at någon grad uti Orden må derifrån undantagas, wid påfölgd, som ofwansagdt är, af Ordens uplösning; — — —.

¹¹ Hermanson, Statsförfattningsrätt s. 185.

elokuuta, v. 1809 ollenkaan mainitse, minkä toimituskunnan käsiteltäviin yhdistyksiä koskevat asiat olisivat kuuluneet. Eräät niistä yhdistyksistä, joita Suomessa ensimmäisinä vuosikymmeninä maan Venäjään liittämisen jälkeen syntyi, hankkivat säännöilleen vahvistuksen keisarilta Suomen asiain komitean ja ministerivaltiosihteerin viraston kautta.¹²

Aleksanteri I määräsi 1 päivänä elokuuta 1822, että vapaamuurariyhdistykset ja muut salaiset seurat oli koko Venäjän valtakunnassa lakkautettava. Toukokuun 13 päivänä 1826 Nikolai I uudisti tämän kiellon, joka sitten eri keskusvirastojen kiertokirjeillä saatettiin Suomen viranomaisten tietoon.¹³ Kaikki vapaamuurarijärjestöt ja muut salaiset seurat määrättiin lakkautettaviksi ja sellaisten perustaminen vastaisuudessa kiellettäväksi. Samalla oli kaikkien virkamiesten annettava erityisen kaavan mukainen lupaus olla kuulumatta vastaisuudessa mihinkään salaisiin seuroihin. Salaisia yhdistyksiä vastaan oli tähdätty myös se säännös, jonka 10 päivänä joulukuuta 1828 annettu »Disciplins-Reglemente för studerande vid Alexanders-universitetet i Finland» sisälsi 21 §:ssään: »Hemliga sällskaper eller föreningar Studerande emellan, ehvad ändamål de hava må, vare ovilkorligen förbjudne. Den som häremot bryter straffes med Carcer eller förvisning. Är föreningen i illasinnade afsigter ingången, ransake och döme deröfver vederbörlig Domstol.»¹⁴

Vaikka v:n 1826 kirjeen mukaan kaikki salaiset seurat oli lakkautettava, kohdistui sillä annettu nimenomainen kielto kuulua tällaisiin seuroihin vain virkamiehiin. Tämä selittää osaltaan sen, että 20 päivänä maaliskuuta 1848 annettiin »Kungörelse angående förbud för Finske undersåtare utan undantag, att tillhöra hemliga

¹² Tällä tavoin ovat syntyneet m. m. Finska Bibelsällskapet 24. 3. 1812 ja Finska Vetenskapssocieten 21. 5. 1838.

¹³ Åbo Hof-Rätts Circulaire om uplösning af Frimurare-Ordinar och andra hemliga Sällskap, samt aflemnande af förbindelse, att framdeles ej tillhöra slike Samfund, 20. 6. 1826; Collegii-Medici Dito i samma ämne, 20. 6. 1826; General-Landmäteri-Contoirets Dito i lika ämne, 21. 6. 1826; General-Tull-Direktionens Dito i lika ämne, 22. 6. 1826; Wasa Hof-Rätts Circulaire angående Frimurare-Ordens och andra hemliga Samfunds upphörande, 3. 7. 1826.

¹⁴ Pakollisten ylioppilasyhdistysten vaiheista Uppsalan yliopistossa, josta osakuntalaitos on tullut Suomeen, ks. *Claes Annerstedt*, Uppsala universitetets historia, Uppsala 1877—1914, I osa s. 380, II. 1. s. 84 ss., II. 2. s. 397 ss., III. 2. s. 580 ss. — Ylioppilasyhdistyksistä Helsingin yliopistossa *E. G. Palmén*, Johan Philip Palmén, Elämäkerrallinen kuvaus, Pori 1911, ss. XV ja XXXIX.

sällskaper af hwad namn de vara må». Pääasiassa v:n 1848 kuulutus saanee kuitenkin syntymästään kiittää Keski-Euroopassa alkanutta vallankumouksellista liikehtimistä (helmikuun vallankumous Ranskassa y. m.), joka herätti levottomuutta Venäjällä ja johti tällaisiin ennakoestäviin toimenpiteisiin. Valtion turvallisuuden katsottiin vaativan kaikkien yhdistysten alistamista tarkan valvonnan alaisiksi. Niin annettiinkin kesäkuun 4 päivänä 1849 K. kuulutus koskeva Suomessa olevia yksityisiä seuroja ja yhdistyksiä, joiden perustaminen, olivatpa ne sitten tieteellisiä, kirjallisia, taloudellisia tai hyväntekeväisiä, sai tapahtua vain hallituksen luvalla.¹⁵ Kuulutus ei kuitenkaan koskenut kauppayhtiöitä, joihin kuului vain muutamia harvoja henkilöitä. Kauppayhtiöitten asettaminen erikoisasemaan osoittaa ansiotoimintaa varten perustettujen yhteenliittymien jo selvästi erottautuvan aatteellisista yhdistyksistä. Lausuma »muutamia harvoja henkilöitä» taas osoittaa, että oltiin jo selvillä, missä yhdistysten voima piilee. Kuulutus velvoitti kaikki jo olemassaolevat yhdistykset ennen vuoden 1849 loppua jättämään sääntönsä hallituksen vahvistettavaksi uhalla, että jos tämä jätettiin täyttämättä, yhdistyksen toiminta oli lakkaava seuraavan vuoden alussa.

Ennen v:n 1849 kuulutusta oli muita kuin salaisia yhdistyksiä saanut Suomessa vapaasti perustaa, mutta yhdistykset hankkivat kuitenkin usein vahvistuksen säännöilleen.¹⁶ V:n 1849 kuulutuksella saatettiin meillä voimaan toimilupajärjestelmä. Toimiluvan yhdis-

¹⁵ Aloite sekä v:n 1848 että v:n 1849 kuulutukseen näyttää tulleen valtiosihteerinvirastosta. Sen kirjeessä 11. 3. 1848 kenraalikuvernöörille sanotaan seuraavaa:

»Till förklaring af gällande föreskrifter har Hans Kejserliga Majestät täckts Nådigt anbefalla, att inom Storfurstendömet Finland skall i vanlig ordning kungöras, det förbudet att tillhöra hemliga sällskaper, af hwad namn de vara må, jemväl har afseende å Hans Kejserliga Majestäts Finske undersåtare utan undantag.

Hans Kejserliga Majestäts förestående Nådiga befallning behagade Eders Durchlout meddela Kejserliga Senaten för Finland att bringas till verkställighet.»

Tämän kirjeen kenraalikuvernööri lähetti 15. 3. 1848 senaatille, jonka tehtävä rajoitui kuulutuksen julkaisemiseen.

Samoin oli asianlaita v:n 1849 kuulutukseen nähden. Valtiosihteerinviraston kirje 11. 5. 1849 kenraalikuvernöörille alkaa sanoilla »Hans K. M. har i Näder funnit godt anbefalla», minkä jälkeen seuraa kuulutuksen tarkka sanamuoto. Kirje päättyy näin: »Hwad H. K. M. i föregående måtte Nådigt anbefallt behagade Eders Durchlout meddela K. Senaten för Finland för att i vanlig ordning till allmän kännedom i Storfurstendömet bringas.»

¹⁶ *Montgomery*, s. 413 aliviitta 1, luettelee suuren joukon yhdistyksiä, joiden säännöt on vahvistettu vv. 1812—1893 välisenä aikana.

tyksen sääntöjen vahvistamisen muodossa antoi aluksi hallitsija itse.¹⁷ Sittemmin 15 päivänä tammikuuta 1883 annetulla asetuksella uskottiin senaatin talousosaston tehtäväksi sallia perustettavaksi laitoksia, seuroja, yhdistyksiä ja kokouksia tieteellisiä, kirjallisia, taiteellisia, taloudellisia, hyväntekeviä ja muita hyödyllisiä tai luvallisia tarkoituksia varten sekä vahvistaa ohjesäännöt, johtosäännöt ja säännöt niille ja myöntää jo vahvistetut ohjesäännöt, johtosäännöt ja säännöt muunnettaviksi.¹⁸ Vielä pitemmälle meni 20 päivänä elokuuta 1887 annettu asetus laajennetusta vallasta maan hallintovirastoille. Sen mukaan tuli kuvernööreillä olemaan oikeus myöntää lupa perustaa vapaaehtoisia palosammutuskuntia ynnä laitoksia, seuroja ja yhdistyksiä taloudellisia ja hyväntekeväisiä tarkoituksia varten, sikäli kuin ne olivat aiotut vaikuttamaan ainoastaan läänin piirissä, sekä vahvistaa niitten sääntöjä ja suostua jo vahvistettujen sääntöjen muuttamiseen (kuvernöörien ratkaistavat asiat, kohta g). Nämä määräykset uudistettiin senaatin osalta senaatin ohjesäännössä 13 päivältä syyskuuta 1892. Sen mukaan (§ 98 kohta 35) tuli talousosaston yksissä neuvoin kenraalikuvernöörin kanssa sallia perustettavaksi seuroja, yhdistyksiä ja yleisiä kokouksia tieteellisiä, kirjallisia, taiteellisia, taloudellisia, hyväntekeviä ja muita hyödyllisiä ja luvallisia tarkoituksia varten sekä vahvistaa niitten säännöt ja sääntöjen muutokset.¹⁹ Kuvernööreille

¹⁷ *Ståhlberg* II s. 160.

¹⁸ Ks. K. M. Arm. Asetus K. Suomen Senaatille annetusta oikeudesta, yli sen mitä tätä ennen on ollut säädetty, ilman edellä käynnyttä alamaista esittämistä lopullisesti ratkaista eräitä asioita, annettu 15. 1. 1883, osasto III, kohta 6.

Yhdistyksiä koskevien asiain käsittely kuului pääasiassa talousosaston siviilitoimikunnalle. Toukokuun 10 päivänä 1869 annettu asetus muutoksista siinä, mitä tätä ennen on tullut säädetyksi asiain käsittelemisestä Keisarillisessa Suomen Senaatissa, sääsi 8 §:n p)-kohdassa, että »Siviili-Toimikunnan käsiteltäviksi kuuluvat ne jutut ja asiat, jotka koskevat yhdistysten perustamista maassa määrättyjä tarkoituksia varten, jollei asia kuulu muuhun Toimikuntaan». Ne »muut Toimikunnat», jotka saattoivat joutua käsittelemään yhdistyksiä koskevia asioita, olivat Valtiovarain Toimikunta, Kirkollis-Toimikunta ja Maanviljelys-Toimikunta. Ensinmainitun käsiteltäviin kuuluivat sen alaisten elinkeinojen edistämiseksi perustettuja yhdistyksiä koskevat asiat (§ 9 kohta n). Tieteelliset ja taiteelliset yhdistykset taas olivat Kirkollis-Toimikunnan (§ 12 kohta b) ja maanviljelyksen tai sen sivuelinkeinojen edistämistä tarkoittavat yhdistykset Maanviljelys-Toimikunnan alaisia (§ 13 kohta c).

¹⁹ Yhdistyksiä koskevain asiain jakautumisesta eri toimituskuntain kesken. lausuu p. o. ohjesäännön 120 §: »Jokaisen Toimituskunnan tulee sitä paitsi, jaon jälkeen 102—109 §:ssä ilmoitettujen perusteitten mukaan, käytellä asioita, jotka koskevat: — — — 2) yhdistysten ja seurain perustamista; — — —.»

taas jäi 29 päivänä joulukuuta 1894 annetun johtosäännön (§ 28 kohta 19) mukaan oikeus myöntää lupa perustaa seuroja ja yhdistyksiä taloudellisia ja hyväntekeväisiä tarkoituksia varten, jos ne olivat aiotut vaikuttamaan vain omassa läänissä, sekä vahvistaa niiden sääntöjä ja sääntöjen muutoksia, minkä ohessa lääninhallitus velvoitettiin pitämään sellaisista yhdistyksistä luetteloa. Senaatin vahvistamat yhdistysten säännöt julkaistiin eräissä, ei kaikissa tapauksissa virallisessa lehdessä tai asetuskokoelmassa. Mitään tarkkaa johdonmukaisuutta ei tässä noudatettu, ratkaisevana näyttää olleen vain yhdistyksen suurempi tai vähäisempi merkitys suuren yleisön kannalta katsottuna.²⁰

Työsuhteisiin perustuvaan yhteenliittymiseen nähden ei 1800-luvun alkupuolisko tuonut mitään käänteentekeviä muutoksia. Ammattikuntalaitos oli vuosisadan alussa vielä täydessä voimassaan.²¹ Samat yksilön vapautta rajoittavat ajatukset kuin 1700-luvun hallisäännöissä ja maataloustyöväen oloja järjestävässä lainsäädännössä²² ilmenivät 23 päivänä tammikuuta 1865 joutolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä annetussa asetuksessa, joka estääkseen irtolaisuutta ja taatakseen työvoimaa maatoihin sisälsi joukon pakollista työvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Helmikuun 24 päivänä 1868 kaupasta ja elinkeinoista Suomen Suuriruhtinaanmaassa annetulla K. M. Arm. asetuksella kumottiin ammattisääntö vuodelta 1720 ja hallijärjestys vuodelta 1770, ja 31 päivänä maaliskuuta 1879 annetulla elinkeinoasetuksella saatettiin voimaan täydellinen elinkeinovapaus,²³ mutta vielä tämänkin jälkeen työnantajat usein rajoittivat työsäännöillä työläistensä vapautta kuulua yhdistyksiin. Ja vaikka vuoden 1865 joutolaisasetuksen mukainen pakkopalvelus poistettiin irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 2 päivänä huhtikuuta v. 1883 annetulla asetuksella, jäivät muut rajoittavat säännökset vielä silloinkin voimaan ja riistivät yhdistymisvapauden suurimmalta osalta maatyöläisiä.²⁴ On vaikea sanoa, estivätkö nämä

²⁰ Vrt. *Montgomery* s. 418.

²¹ Valtiotieteiden käsikirja I s. 57.

²² Vrt. *K. J. Ståhlberg*, Irtolaisuus Suomen lain mukaan, Helsinki 1893, s. 3 ss.

²³ V:n 1879 asetuksella perustetut pakolliset elinkeinonharjoittajain yhdistykset olivat tarkoitetut korvaamaan v:n 1868 asetuksella hävitettyjä ammattikuntia. Elinkeinoasetuksen 23 §:n 3 momentin mukaan tulee käsityöläisyhdistysten valtuusmiesten valvoa entisten ammattikuntain ja kisäliyhdistysten keräämien kassojen hallintoa ja, milloin niin tarpeelliseksi katsotaan, ottaa kassat haltuunsa.

²⁴ *Voionmaa*, Sosialinen Aikakauskirja 1925, s. 735; International Labour Office, Studies and reports, Series A. N:o 30, s. 357 ss.

rajoitukset työväen yhteenliittymien syntymisen vai oliko päinvastoin rajoitusten voimassapitäminen mahdollista vain senvuoksi, ettei pyrkimystä yhdistysten muodostamiseen vielä ollut. Ammattiyhdistysliikkeen sanan nykyisessä merkityksessä voidaan katsoa meillä alkaneen vasta 1800-luvun lopussa. Ensimmäiset yleiset työväenyhdistykset perustettiin v. 1884²⁵ ja niihin kuului sekä työnantajia että työntekijöitä. Mutta kun nämä yhdistykset sitten ryhtyivät ottamaan osaa työtaisteluihin, työnantajat vetäytyivät niistä syrjään ja alkoivat perustaa omia järjestöjä.²⁶ Työväenyhdistykset olivat näinä aikoina paitsi niiden hallinnollisten rajoitusten alaisia, jotka koskivat yhdistysten perustamista yleensä, toiminnassaan erikoisrajoitusten alaisia m. m. sikäli, että työväenyhdistysten edustajain kokouksen pitäminen v. 1891 kiellettiin.²⁷ Mutta jo v. 1893 sallittiin tällaisen kokouksen pitäminen.

Kun valtiolliset olot Suomessa vuosisadanvaihteessa alkoivat kiristyä, tuntui vaikutus heti yhdistyslaitoksen alalla. V. 1892 vahvistetun ohjesäännön mukaan oli senaatin talousosaston ratkaistava yhdistyksiä koskevat asiat »yksissä neuvoin kenraalikuvernöörin kanssa».²⁸ Kenraalikuvernööri Bobrikoff ei jättänyt käyttämättä tätä tietä päästä käsiksi vapaaseen kansalaistoimintaan. Senaatin ja kenraalikuvernöörin erimielisyydet kohdistuivat ensiksi suurempien keskusyhdistysten paikallisosastojen perustamiseen. V. 1898 Bobrikoff kieltäytyi, vastoin aikaisempaa käytäntöä, vahvistamasta sääntöjä, joissa yhdistykselle varattiin oikeus perustaa itselleen haaraosastoja hankkimatta niiden säännöille eri vahvistusta.²⁹ Tämä oli kuitenkin vain sen alkua, mitä oli tulossa. Seuraavana onnettomana vuotena 1899 yhdistysten perustaminen tyrehtyi kokonaan.³⁰

²⁵ Senaatti vahvisti 18. 1. 1884 Helsingin työväenyhdistyksen ja 28. 2. 1884 Vaasan työväenyhdistyksen säännöt.

²⁶ *Axel Palmgren*, Työnantajain järjestöt ja *Matti Paasivuori*, Työntekijäin ammattijärjestöt (Valtiotieteiden käsikirja IV ss. 170—180); *J. K. Kari* ja *Matti Paasivuori*, Ammattiyhdistysliike, V osa, Kotka 1917; *Jarl von Schoultz*, Bidrag till belysande av Finlands socialdemokratiska partis historia, I osa, Helsinki 1924.

²⁷ Kenraalikuvernööri kirjeessään 21. 5. 1891 Uudenmaan läänin kuvernöörille, katsoen siihen että Helsingin työväenyhdistyksen kokoonkutsuma yleinen Suomen työväen kokous »on tarpeeton, sopimaton ja sen lisäksi voi antaa aihetta epäjärjestyksiin», pyytää kuvernööriä kieltämään mainitun kokouksen avaamisen.

²⁸ Senaatin ohjesääntö 13. 9. 1892 § 98, kohta 35.

²⁹ *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 370.

³⁰ Mikä merkitys yhdistyksillä jo näinä vuosina oli, käy selville niistä tiedoista,

»Helmikuun julistuskirja», joka sisälsi »perussäännökset niitten lakien valmistamisesta, tarkastamisesta ja julkaisemisesta, jotka annetaan keisarikuntaa varten, Suomen Suuriruhtinaanmaa siihen luettuna», tarkoitti ilmeisesti sulkea vaikutuspiiriinsä myös yhdistysoikeuden, joskaan se ei tältä osaltaan tullut käytäntöön sovelletuksi. Mutta vallallaolevan hallitussuunnan turvassa viranomaiset ottivat tavakseen hankkia, sivuuttamalla vahvistetut tai muuten vakiintuneet muodot, keisarin oman vahvistuksen toimenpiteilleen. Näin kävi myös yhdistyksien suhteen.

Kun kenraalikuvernööri ja senaatin välillä v. 1899 jatkuvasti esiintyi erimielisyyksiä yhdistysten sääntöjen vahvistamisesta,³¹ esitti kenraalikuvernööri keisarille, että uusien yhdistysten perustaminen toistaiseksi estettäisiin ja tehtäisiin poikkeustapauksissa riippuvaksi keisarin harkinnasta. Vaikka ministerivaltiosihtööri piti ehdotettua toimenpidettä tarpeettomana ja maan kaikinpuolista kehitystä jarruttavana, merkitsi keisari 20 päivänä heinäkuuta 1899 tapahtuneessa esittelyssä esityslistaan seuraavaa (virallisen käännöksen mukaan): »Under nuvarande förhållanden ser jag icke något gagn för folket uti förekomsten af föreningar. Angående fastställelse af stadgar skall hädanefter framställningar göras hos mig, dock icke

joita kuvernöörit senaatin siviilitoimituskunnan kirjeen 19. 8. 1899 mukaisesti antoivat eri läänien alueilla toimivista yhdistyksistä. Kuvernöörit olivat v. 1897 vahvistaneet yhteensä 72, v. 1898 yht. 110 ja v. 1899 elokuuhun mennessä yht. 65 yhdistyksen säännöt. Näistä luvuista puuttuvat vielä ne yhdistykset, joiden säännöt senaatti oli vahvistanut.

³¹ Osoitukseksi siitä, minkälaisilla perusteilla yhdistysten syntymistä vastustettiin, selostettakoon lyhyesti »Tampereen palvelijain seura»-nimisen yhdistyksen sääntöjen vahvistamista koskevan asian vaiheita.

Senaattiin jätettiin 15. 3. 1899 anomus »Tampereen palvelijain seuran» sääntöjen vahvistamisesta. Yhdistyksen tarkoituksena oli sääntöehdotuksen 1—2 §§:n mukaan »olla yhdyssiteenä Tampereen palvelijain kesken ja edistää jäsentensä parasta siveellisessä suhteessa». Edelleen oli tarkoituksena pyrkiä siihen, »että palvelijoille myönnettäisiin enemmän vapautta t. t. s. lomaa henkisiä pyrinnoitansa varten». — Hämeen läänin kuvernööri lausui 22. 3. 1899 antamassaan lausunnossa m. m. seuraavaa: »då ett af föreningens huvudsyften synes vara att arbeta för erhållande af förkortad arbetstid för tjänstefolk, kunde föreningens verksamhet vara egnad att framkalla agitation ävensom tvistigheter emellan husbönder och tjänstehjon, samt sålunda åstadkomma mera skada än verkligt gagn», minkä vuoksi kuvernööri ehdotti harkittavaksi, eikö anomus olisi hylättävä. — Kenraalikuvernööri kirjeessään senaatille 22. 4. 1899 yhtyi kuvernöörin lausuntoon ja keisari, vaikka senaatti oli puoltanut sääntöjen vahvistamista, hyväksyi 16. 6. 1899 kenraalikuvernöörin hylkäävän kannan (senaatin akti K. D. 264/23 1899).

tidigare än år 1901.»³² Sanamuodoltaan tämä keisarin määräys oli niin laaja ja niin jyrkkä, että se erotuksesta koski kaikkia yhdistyksiä aina niitä taloudellisia ja hyväntekeväisiä yhdistyksiä myöten, joita siihen asti oli saanut perustaa kuvernöörin luvalla. Tämän vuoksi senaatissa suunniteltiin keisarille esitettäväksi, että asiassa annettaisiin kuulutus, jolla kiellon soveltamisala tarkemmin rajoitettaisiin.³³ Tällaista esitystä ei senaatti kuitenkaan tehnyt,³⁴ mutta

³² Tämän päätöksen syntyvaiheita ja eri viranomaisten suhtautumista yhdistyksiin valaisee kreivi Armfeltin esittelymemoriaali (valtionarkistossa senaatin akti K. D. 266/23 1899), joka sisältää m. m. seuraavaa:

»Enär en förvrängd tolkning af Manifestet af den 3 februari innevarande år bland en viss del af befolkningen i Storfurstendömet Finland framkallat en sträfvan att med användande af alla medel få denna lagstiftningsakt upphäfd eller ändrad, har Generalkuvernören funnit, att en sådan orolig stämning i landet erbjuder er särdeles olämplig jordmån för särskilda föreningars verksamhet, hvilka, om ock de fullfölja lofvärda syften, dock kunna under nuvarande förhållanden befinnas vara vådliga för det allmänna lugnet, därest de afvika från sin egentliga uppgift. Generaladjutanten Bobrikoff anser nämligen: att särskilda tillärnade nya föreningar, till namnet fullföljande bildningssyftemål, hade för afsigt att bland de lägre klasserna af befolkningen sprida kunskap angående fördelarna af Finlands politiska autonomi och sålunda försvaga betydelsen af sådana styrelsens åtgärder, som afse Storfurstendömet Finlands intimaste förening med Kejsardömet's öfriga delar; att det under sådana i landet rådande förhållanden otvifvelaktigt komme att inträffa fall, då den administrativa makten såge sig tvungen att för säkerställandet af ordningen upplösa föreningar; samt att sådana exceptionella åtgärden ingalunda komme att lugna sinnena, utan fastmer framkalla klander öfver slika af administrationen vidtagna förfoganden.»

Kaikkeen tähän viitaten kenraalikuvernööri oli ehdottanut, että uusien yhdistysten syntyminen toistaiseksi kokonaan estettäisiin. Armfelt puolestaan katsoi, että kenraalikuvernöörin ehdottama menettely oli tarpeeton, kun jo voimassaolevien säännösten nojassa kenraalikuvernöörillä oli mahdollisuus estää vahingollisten yhdistysten syntyminen. Edelleen Armfelt lausuu:

»Med fäst afseende åter därå, att den nutida samhällsordningen i alla länder i följd af dess komplicerade beskaffenhet icke kan fortskrida i sin vidare utveckling endast med tillhjälp af statens institutioner, utan även är i behof af den sociala självverksamheten i form af särskilda föreningar, som åsyfta allmänt nyttiga ändamål, måste erkännas, att förbud — om ock endast temporärt — mot bildande af föreningar måste i väsentlig mån inverka menligt på den allmänna utvecklingen och knappast torde kunna anses vara ändamålsenligt med afseende å lifsutvecklingen i närvarande tid i landet.

Med afseende å dessa synpunkter vågar jag underdånigst hemställa om förkastande af ofvan framhållna, af Generaladjutanten Bobrikoff framställda förslag, så mycket hellre som det af honom föreslagna förbud skulle gälla alla föreningar utan afseende å det mål de förelagt sig, äfven om de, fullföljande uteslutande ekonomiska, eller välgörande ändamål, till sin natur icke egde något gemensamt med politiska spörsmål.»

³³ Ks. esittelijän K. J. Ståhlbergin promemorialat (K. D. 266/23 1899).

³⁴ Asia oli äänestyksen alaisena senaatissa 3 päivänä lokakuuta ja 7 päivänä marraskuuta 1899.

kenraalikuvernööri tulkitsi kuvernööreille lähettämässään kierto-kirjeessä keisarin päätöstä niin, että se koski vain yhdistyksiä »såsom hvilkas syftemål uppgafs befrämjandet af folkbildningen och uppehållandet af den fosterländska känslan hos folket». Tämän mukaan jäivät kiellon ulkopuolelle muut aatteelliset yhdistykset, oikeastaan kaikki ne, joita kenraalikuvernööri piti poliittisesti vaarattomina, ja erittäinkin ne taloudelliset ja hyväntekeväisyys-yhdistykset, joiden sääntöjen vahvistaminen oli kuulunut kuvernööreille. — Senaatti puolestaan äänestyksen jälkeen 7 päivänä marraskuuta 1899 omaksui sen käsityksen, että keisarin saman vuoden heinäkuun 20 päivänä antama kiello koski kaikkia yhdistyksiä, joten siis kaikkien yhdistysten sääntöjen vahvistamista koskevat asiat oli jätettävä ratkaisematta vuoteen 1901 asti.

Samoihin aikoihin vaikeutettiin jo olemassaolevien yhdistysten toimintaa määräämällä julkisista kokouksista Suomen Suuriruhtinaanmaassa 2 päivänä heinäkuuta 1900 annetun K. M. Arm. asetuksen 1 §:ssä, että julkisia kokouksia, joita jokin yhdistys panee toimeen yhteiskunnallisten, tieteellisten, taloudellisten tai muiden kysymysten käsittelemistä tai puheiden pitämistä, tiedonantojen julkilukemista tai jonkun henkilön muiston kunnioittamista varten, saatiin pitää vain viranomaisen erityisen luvan perusteella. Asetuksen 2 §:n mukaan voitiin tällainen lupa kieltää aina, kun kokouksen harkittiin tuottavan vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Seuraavina vuosina sortopoliitikka kiristymistään kiristyi. Ei enää edes välitetty ylläpitää ulkonaisia muotoja. Maaliskuun 26 päivänä 1903 annetulla johtosäännöllä »oikeutettiin» kenraalikuvernööri asiain käsittelyä varten säädetyistä järjestyksestä huolimatta keisarin tutkittavaksi alistamaan kaikki ne asiat, joiden hän katsoi sitä vaativan (kohta 7). Kun kenraalikuvernööri saman ohjesäännön (kohta 8) mukaan oli keisarille vastuunalainen järjestyksestä ja hallinnon yleisestä tilasta maassa ja kun hänellä oli »valta ryhtyä toimenpiteisiin semmoisten vahingollisten oppien levittämisen ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi, jotka voivat aikaansaada järjestyksen häiriintymistä taikka synnyttää tyytymättömyyttä hallitukseen taikka vihamielisyyttä väestön eri osien kesken», ymmärtää hyvin, ettei uusia yhdistyksiä näinä vuosina sanottavassa määrässä voinut syntyä. Kaiken kukkuraksi tuli vielä huhtikuun 2 päivänä 1903 annettu asetus toimenpiteistä valtiollisen järjestyksen ja yleisen rauhan säilyttämiseksi Suomessa (»diktatuuriasetus»), joka oikeutti kenraalikuvernöörin kolmen vuoden aikana asetuksen julkaisemi-

sesta lukien ilman muuta hajoittamaan yhdistyksiä ja niiden haaraosastoja. Lyhyesti voi sanoa, että näinä vuosina vuoden 1849 kuu-lutusta, joka edelleenkin voitiin asettaa yhdistyksiin kohdistuvien ehkäisytöimenpiteiden muodolliseksi perustaksi, käytettiin siten, että kävi mahdottomaksi saada edes aivan viattomia yhdistyksiä laillistetuksi.³⁵

Kuten näkyy, oli koko yhdeksästoista vuosisata Suomelle vuosi-sadan loppua kohti yhä ankarammaksi käyvän poliisivaltion aikaa. Kuitenkin juuri tämän vuosisadan aikana liberalismiin vapaus-aatteet saavuttivat suuria voittoja muualla Euroopassa. Suomal-lekin vuosi 1905 toi helpotuksen mukanaan. Vielä maaliskuun 3 päivänä 1905 annettu julistuskirja kehoitti viranomaisia »järke-västi vastustamaan sisäisiä levottomuuksia», mutta marraskuun 4 päivänä samana vuonna annettu »marraskuun julistuskirja» päätti lopullisesti tämän ensimmäisen sortokauden. »Marraskuun julistus-kirjalla» annettiin senaatin tehtäväksi valmistaa ehdotuksia perustus-lain säännöksi, jotka turvaavat maan kansalaisille sanan-, kokoon-tumis- ja yhdistymisvapauden. Näiden ehdotusten käsitteleminen määrättiin tapahtuvaksi ylimääräisillä valtiopäivillä, joita koskevä valtiopäiväkutsu annettiin samana päivänä kuin marraskuun julistus-kirjakin.

Vuoden 1905—1906 ylimääräiset valtiopäivät hyväksyivät sitten perustuslain luontoisen lain lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymis-vapaudesta. Keisari vahvisti lain elokuun 20 päivänä 1906, ja tällä tavoin saatettiin y h d i s t y m i s v a p a u s Suomessa voimaan. Suomen kansalaisille turvattiin oikeus kenenkään ennakolta estä-mättä perustaa yhdistyksiä sellaisten tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta edellytti, että säännöksiä m. m. yhdistymisvapauden käyttämisestä annettaisiin yleisen lain säätämisestä voimassaolevassa järjestyksessä. Vuoden 1905—1906 ylimääräiset valtiopäivät hyväksyivätkin niille annetun hallituksen esityksen perusteella lain yhdistyksistä. Valtiopäivät olivat kuiten-kin tehneet hallituksen esitykseen erinäisiä muutoksia eikä hallitsija antanut laille vahvistustaan. Senaatti sai sitten tehtäväkseen val-mistaa uuden ehdotuksen yhdistyslaiksi, ja se suorittikin tämän teh-tävän ottaen ehdotuksessaan huomioon ne syyt, joiden perusteella

³⁵ Lilius, Lakimies 1905 s. 203.

hallitsija oli kieltäytynyt valtiopäiväin hyväksymää lakia vahvistamasta. Toukokuun 13 päivänä 1907 senaatti lähetti hallitsijalle tämän esitysehdotuksen, jota keisari ei kuitenkaan antanut eduskunnalle. Sen kohtalo jäi ratkaisematta aina vuoden 1909 lokakuun 28 päivään asti, jolloin hallitsija hylkäsi esityksen. Esityksen kohtalo selittyy tällä väliajalla sattuneiden tapausten valossa. Suomelle vihamielisten voimain vaikutusvalta oli jälleen Venäjällä lisääntynyt ja uusi sortokausi alkanut. Venäjän ministerineuvosto viivytti aluksi lakiehdotuksen esittämistä keisarille ja sai aikaan sen, että senaatin 20 päivänä heinäkuuta 1907 käskettiin valmistaa väliaikaisia säännöksiä yhdistysten perustamisen järjestyksestä olemaan voimassa, kunnes 1906-vuoden perustuslaissa edellytetty yhdistyslaki saataisiin aikaan. Tätä tehtävää senaatti ei kuitenkaan katsonut voivansa suorittaa, koska sen käsityksen mukaan väliaikaistaikaa säännöksiä yhdistymissvapauden käyttämisestä ei voitu antaa hallinnollista tietä. Venäjän ministerineuvosto oli 23 päivänä toukokuuta 1908 antanut määräyksensä Suomen asiain käsittelyjärjestyksestä. Senaatti sai 28 päivänä lokakuuta 1909, samalla kun sen edellämäinnittu yhdistyslakia koskeva ehdotus jätettiin huomioon ottamatta, uudelleen tehtäväkseen antaa yhdistysten perustamista koskevia väliaikaisia säännöksiä, ottaen niissä huomioon ministerineuvoston määräyksessä lausutut periaatteet. Nyt kysymys yhdistyslain kohtalosta sulautui kysymykseen »yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä». Kesäkuun 17 päivänä 1910 annettu »laki niiden Suomea koskevien lakien ja asetusten säätämisen järjestyksestä, joilla on yleisvaltakunnallinen merkitys» määräsi m. m. julkisia kokouksia, yhdistyksiä ja liittoja koskevat säännökset »yleisvaltakunnallisiin» kuuluviksi.

Tällä olikin yhdistyslain kohtalo ratkaistu. Lakiehdotus, jonka eduskunnan lakivaliokunta valmisti vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä tehdyn eduskuntaesityksen johdosta, ei ehtinyt tulla eduskunnassa loppuun käsitellyksi. Ja kun eduskunta vuoden 1911 valtiopäivillä hyväksyi yhdistyksiä koskevan »asetuksen», niin hallitsija, johdonmukaisesti seuraten 17 päivänä kesäkuuta 1910 julkaistun »lain» periaatteita, jätti 11 päivänä kesäkuuta 1912 antamallaan päätöksellä tämän eduskunnan hyväksymän asetuksen vahvistamatta.

Näin uusi sortokausi ehkäisi yhdistyslain syntymisen ja jarrutti yhdistyselämän kehitystä. Kaikki alemmat viranomaiset seurasivat tietysti tarkoin korkeimpien piirien viitoittamia linjoja. Senaatissa

oli yhdistysten perustamista koskevien asiain käsittelytapa vaihdellut seuraavasti. Yhdistyksen sääntöjen vahvistamista koskevan päätöksen sanamuoto puhtaana toimilupajärjestelmän vallitessa ennen v. 1905 tapahtunutta suunnanmuutosta oli tämä: »Senaatti on katsonut kohtuulliseksi ei ainoastaan sallia perustettavaksi puheena-olevan yhdistyksen vaan myös sille hyväksyä ja noudatettavaksi vahvistaa seuraavat säännöt.» Kun yhdistysten perustaminen v. 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetulla lailla oli tehty ennakolta hankittavasta luvasta riippumattomaksi, esitettiin senaatissa sellainen mielipide, ettei senaatin enää ollenkaan olisi pitänyt asiallisesti käsitellä yhdistysten sääntöjen vahvistamista koskevia asioita. Kuitenkin senaatti ryhtyi vuodesta 1907 alkaen tutkimaan, oliko säännöissä mitään lain tai hyvän tavan vastaista, ja ellei säännöissä mitään sellaista havaittu, selitti, että yhdistys vuoden 1906 perustuslain mukaan oli esteetön toimimaan.³⁶ Käytäntöön otettu päätöskaava oli seuraavansisältöinen: »Koska Suomen kansalaisilla elok. 20 p. 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain nojalla nyttemmin on oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, katsoo Senaatti, ettei lausunto perustamisluvasta enää ole tarpeen vaatima; ja on yhdistys siis, kun sen hyväksymät säännöt eivät sisällä mitään, joka olisi vastoin lakia tai hyviä tapoja, esteetön sääntöjensä mukaan toimimaan sen tarkoituksen toteuttamista varten, jonka yhdistys on itsellensä asettanut.»³⁷ Tosiasiallisesti siis näin muodostetuissa päätöksissä noudatettiin normatiivisysteemiä. Mutta suunta muuttui v. 1908, jolloin kenraalikuvernööri alkoi jälleen vaatia itselleen sananvaltaa yhdistyksiin nähden. Senaatti pidättäytyi nyt jonkin aikaa käsittelemästä yhdistysten perustamista koskevia asioita. Ja jo v. 1912 oli v. 1905 perustuslailliseen suuntaan ohjattu Venäjä jälleen muodostunut tyypilliseksi poliisivaltioksi, missä kansalaisten yleisille oikeuksille ei annettu mitään arvoa. Poliisiviranomaiset alkoivat vaatia yhdistyksiltä tietoja niiden jäsenistä, toiminnasta y. m., ja kun eräät yhdistykset kieltäytyivät näitä tietoja antamasta, pakotettiin ne uhkasakoilla taipumaan. Samoihin aikoihin vakiintui senaatin antamain yhdistysten sääntöjä koskevain vahvistuspäätösten sanamuoto seuraavanlai-

³⁶ *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 374.

³⁷ *Mannion* (Lakimies 1918 s. 60) mukaan.

seksi: Senaatti »näkee hyväksi hyväksyä ja noudatettavaksi vahvistaa seuraavat säännöt» ja »sääntöihin päätetty muutos ei tule voimaan ellei sitä erityisesti vahvisteta».³⁸ Kun toimilupajärjestelmää vastoin vuoden 1906 perustuslain ilmaisemaa yhdistymisvapauden periaatetta tällä tavoin ryhdyttiin jälleen soveltamaan yhdistyksiin, jotka pyysivät säännöilleen hallituksen vahvistusta, kävi epäselväksi, mikä merkitys yhdistyksen sääntöjen vahvistamiselle oli annettava. Selvää oli, että kun vuoden 1906 perustuslaki oli poistanut vuoden 1849 kuulutukseen perustuvan velvollisuuden hankkia lupa yhdistyksen perustamiseen ja viranomaisen vahvistus sen säännöille, ei sääntöjen vahvistus voinut olla yhdistyksen olemassaolon ja toiminnan edellytys. Mikäli perustetun yhdistyksen tarkoitus ei ollut vastoin lakia tai hyviä tapoja, oli se syntynyt sillä hetkellä, kun sopimus sen perustamisesta oli tehty. Sen merkityksen suhteen, mikä sääntöjen vahvistuksella oli oleva, ilmeni kaksi toisilleen vastakkaista mielipidettä. *A. Charpentier*³⁹ selitti, että kun yhdistys oli vahvistanut itselleen säännöt, tulivat ne heti voimaan yhdistyksen jäseniin nähden, mutta yhdistyksen ulkopuolella olevain oli katsottava olevan velvolliset tuntemaan yhdistyksen säännöt vasta sitten, kun ne oli viranomaisen toimenpiteellä tehty julkisiksi. Viranomaisen vahvistuksen saaminen säännöille ei ollut yhdistyksen olemassaolon, mutta kyllä sen oikeuskelpoisuuden edellytys. Tämän vuoksi hylkäävä päätös, joka voitiin antaa vain sillä perusteella, että yhdistyksen tarkoitus oli vastoin lakia tai hyviä tapoja, ei koskenut yhdistyksen olemassaoloa. Toinen, m. m. *Ståhlbergin*⁴⁰ edustama käsitys, jonka kannalle oikeuskäytäntökin asetui,⁴¹ taas katsoi, ettei yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttami-

³⁸ *Ståhlberg J. F. T.* 1912 s. 375.

³⁹ *Nya Pressen* 6/3 1912, Lagstiftningen angående föreningar, Verkan af vägrad stadfästelse af förenings stadgar.

⁴⁰ *Ståhlberg J. F. T.* 1912 s. 381 ss.

⁴¹ Lainkäytön omaksumaa suuntaa osoittaa lausunto, jonka Helsingin raastuvan-oikeus 17 päivänä syyskuuta 1909 antamassaan, lainvoiman saaneessa, erästä testamentti-riitaa koskevassa päätöksessään antoi ilman vahvistettuja sääntöjä toimivan Suomen ruumiinpolttoyhdistyksen oikeuskelpoisuudesta. Raastuvanoikeuden päätös sisältää m. m. seuraavaa: »Raastuvanoikeus on ottanut jutun lopullisesti käsiteltäväkseen ja koska lausunto-, kokoontumis- ja yhdistysvapaudesta Elok. 20 p:nä 1906 annetussa laissa, joka on perustuslain luontoinen, säädetään, että Suomen kansalaisilla on oikeus perustaa yhdistyksiä sellaisia tarkoituksia varten, jotka eivät ole lakia tai hyvää tapaa vastaan, sekä se yhdistys, joka jo pitemmän aikaa on täällä ollut olemassa Suomen ruumiinpolttoyhdistyksen nimellä kokouksessaan Lokak. 25 p:nä 1907 on päättänyt

nen, vielä vähemmän yhdistyksen olemassaolo, ollut sääntöjen vahvistamisesta riippuvainen.⁴² Yleensä kuitenkin suuremmat yhdistykset hankkivat senaatin vahvistuksen säännöilleen, sillä tämä toimenpide vahvisti yhdistyksen asemaa viranomaisten edessä. Mutta näinä vuosina syntyi lisäksi suuri joukko yhdistyksiä, jotka eivät hakeneet säännöilleen vahvistusta, mikä ilmeisesti ainakin osaksi johtui myös siitä, että vahvistuksen saaminen oli monien mutkien ja vaikeuksien takana. Senaatti hankki vahvistuspyynnöistä kubernöörien lausunnot ja ratkaisi asiat kenraalikuvernöörin osoitusten mukaisesti. Kenraalikuvernööri näyttää aivan erityisesti pelänneen yhdistysten yhteenliittymiä, ja hänen osoituksestaan vahvistettiin eräiden yhdistysten säännöt lisäyksellä »ettei seura yhdistä itseensä muita seuroja eikä ole oikeutettu vahvistamaan niiden sääntöjä».⁴³ Epäivät lausuntonsa kenraalikuvernööri antoi mitään perusteluita mainitsematta ja aivan kategorisessa muodossa, joten hän siis tosiasiallisesti ratkaisi asian.⁴⁴

muutoksitta hyväksyä yhdistyksellä jo aikaisemmin voimassaolleet säännöt, niin siihen nähdén ja koska raastuvanoikeus katsoo, että mainitun yhdistyksen sääntöjen 1 pykälässä mainittu tarkoitus työskennellä ruumiinpolton käytäntöön saamiseksi niissä tapauksissa kun sitä toivotaan ja järjestää ja valvoa ruumiinpolttolaitoksessa, joka on rakennettu yhdistyksen toimesta, tapahtuvaa ruumiinpolttoa, ei ole lakia eikä hyvää tapaa vastaan eikä se seikka, että sanotussa laissa mainittujen oikeuksien harjoittamisessa huomioon otettavia säännöksiä, jotka laissa määrätään julkaistaviksi siinä järjestyksessä kuin yleistä lakia säädetään, ei ole vielä julkaistu, voi vähentää lainmukaisesti muodostetun yhdistyksen oikeutta toimia laillisena yhdistyksenä ja sellaiseksi katsottuna, on raastuvanoikeus sitä mieltä, että Suomen ruumiinpolttoyhdistystä on pidettävä täällä laillisesti järjestettynä yhdistyksenä.»

Myös prokuraattori lausui »Nuorsosialistit»-nimistä järjestöä koskevassa kirjeessään 20 päivältä heinäkuuta 1908 kenraalikuvernöörille, ettei yhdistystä voida velvoittaa hakemaan vahvistusta säännöilleen (Prokuraattorin kertomus annettu Suomen eduskunnalle vuonna 1910 s. 39, valtiop. 1910 asiakirjat IV).

⁴² Mannio (Lakimies 1918 s. 59) selittää, että vuonna 1849 annettu kuulutus tosin asiallisesti esti aatteellisten yhdistysten muodostumisen ilman valtiovallan lupaa, mutta sillä konsessionilla, jota ilman ei mainitun julistuksen mukaan saanut aatteellista yhdistystä perustaa, oli selvästi hallinnollinen luonne. Kun tuo hallinnollinen määräys 1906-vuoden perustuslailla tuli kumotuksi, palattiin siten perinnäiselle pohjoismaiselle ja yleisgermaaniselle yhdistymisvapauden kannalle. Tämän vuoksi ei siis aatteellisten yhdistysten oikeuskelpoisuuden toteaminen vuoden 1906 perustuslain voimaantultua ollut mahdollistakaan muuten kuin käytännön kautta.

⁴³ Ks. esim. senaatin päätös 16 päivältä lokakuuta 1912, joka koski »Sininauha»-nimisen raittiusyhdistyksen sääntöjen vahvistamista. Samantapainen on Nylands och Tavastehus läns landbrukssällskap-nimisen yhdistyksen sääntöjen vahvistamista koskeva päätös 8 päivältä lokakuuta 1912.

⁴⁴ Esim. kirjeessä 11 päivältä syyskuuta 1912 sanotaan näin: »Mitä tulee Hämeen

Tällaisena asiointila jatkui aina Venäjän vallankumoukseen asti. Yhdistyksillä ei ollut lain määräämää velvollisuutta hakea säännöilleen vahvistusta, mutta yhä yleisemmin viranomaiset ryhtyivät vaatimaan, että tällainen vahvistus on hankittava. Uhkasakoilla koetettiin yhdistyksiä pakottaa antamaan tietoja jäsentensä lukumäärästä, johtokuntain jäsenistä, näiden valtiollisista mielipiteistä y. m.⁴⁵ Yhdistyksiin kohdistuva painostus muodosti tärkeän haaran siinä venäläistämistyössä, jota Suomessa harjoitettiin ja joka maailmansodan aikana jatkui vielä entistä suuremmalla voimalla. Keisarin 16 päivänä marraskuuta 1915 vahvistaman venäläistämishjelman mukaan piti venäläinen järjestys pantaman voimaan Suomessa, m. m. piti julkaistaman keisarikunnalle ja Suomelle yhteisiä, sanomalehdistöä, liittoja, yhdistyksiä ja yleisiä kokouksia koskevia lakeja. Venäjän vallankumous kuitenkin esti tämän ohjelman toteuttamisen. Väliaikaisen hallituksen ministerineuvoston 20 päivänä maaliskuuta 1917 antama julistuskirja Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi saattoi yhdistymisvapausjärjestelmän jälleen voimaan⁴⁶ ja määräsi eduskunnalle, jonka koollekutsumisesta samana päivänä annettiin avoin kirje, annettavaksi ehdotuksen yhdistyslaiksi. Tätä ehdotusta ei kuitenkaan ehditty valtiopäivillä loppuun käsitellä, minkä vuoksi v. 1917 toisille valtiopäiville annettiin uusi esitys asiasta (hallituksen esitys N:o 31). Vuoden 1918 valtiopäivillä ehdotus hyväksyttiin, ja se julkaistiin sitten lakina 4 päivänä tammi-kuuta 1919.⁴⁷

lääniässä olevan Asikkalan perustuslaillisen yhdistyksen sääntöjen vahvistamiseen, ei Hänen Ylhäisyytensä ole voinut siihen suostua.»

⁴⁵ Suomen Eduskunnan anomusmietintö N:o 19 vuoden 1914 valtiopäivillä eräiden Eduskunnassa tehtyjen anomusehdotusten johdosta, jotka tarkoittivat laillisten olojen palauttamista maahan (Asiakirjat V, 2); Nya Pressen 17/2 1912, Trasslet med föreningarna.

⁴⁶ Hallinnollisessa menettelyssä palattiin vuoden 1917 vallankumouksen jälkeen taas samalle kannalle, jolla oli oltu ensi aikoina vuoden 1906 perustuslain antamisen jälkeen. Mikäli hallintoviranomaiset tänä vallankumouksen ja v. 1919 yhdistyslain antamisen välisenä aikana ottivat ennakolta tarkastaakseen yhdistysten sääntöjä, todettiin silloin vain, ettei säännöissä ollut mitään lain tai hyvien tapojen vastaista. (Mannio, Lakimies 1918 s. 60.)

⁴⁷ Toukokuun 29 päivänä 1918 annetulla lailla hallitus oli oikeutettu niiden poikkeuksellisten olojen tähden, jotka olivat johtuneet sodasta ja laillista yhteiskuntajärjestystä häirinneestä kapinasta, väliaikaisesti antamaan välttämättömiä säännöksiä m. m. yhdistymisvapauden rajoittamisesta. Tämä laki oli voimassa 1 päivään kesäkuuta 1919

Yhdistyslaki sisältää sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia säännöksiä. Ensinmainittua laatua ovat ne säännökset, joiden tarkoituksena on toiselta puolen taata kansalaisille oikeus perustaa yhdistyksiä viranomaisten sekaantumisesta riippumatta, toiselta puolen turvata yhteiskuntaa niitä vaaroja vastaan, joita yhdistymisvapauden väärinkäyttäminen voi tuottaa. Lakiin sisältyvien yksityisoikeudellisten säännösten tarkoituksena taas on järjestää yhdistyksen sisäiset olot ja sen suhteet kolmanteen henkilöön.⁴⁸

Heinäkuun 17 päivänä 1919 annetun hallitusmuodon 10 § vahvistaa uudelleen yhdistymisvapautta koskevalta osalta v. 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain sisällyksen.⁴⁹ Yhdistyslaki taas liittää yhdistymisvapauteen normaatiivisysteemin asettamalla viranomaisen pidettävään rekisteriin merkitsemisen yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamisen ehdoksi. Rekisteriin merkitsemätön yhdistys ei voi saavuttaa nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata,⁵⁰

asti. Sen nojalla määrättiin 10 päivänä joulukuuta 1918 annetussa valtioneuvoston päätöksessä, että kokouksesta, jonka yhdistys panee toimeen jäsentensä kesken, on annettava tieto poliisiviranomaiselle, ellei siitä ole jossakin paikkakunnan lehdessä ilmoitettu, ja että poliisiviranomainen on oikeutettu olemaan kokouksessa saapuvilla. Tammikuun 28 päivänä 1919 annetulla valtioneuvoston päätöksellä kiellettiin kansalaisluottamusta vailla olevia henkilöitä käyttämästä puhevaltaa valtiollisissa kokouksissa ja ottamasta osaa niissä tehtäviin päätöksiin.

⁴⁸ Lakivaliokunnan mietintö N:o 2 vuoden 1918 valtiopäivillä (esitys N:o 31 v. 1917 toisilla valtiop.).

⁴⁹ Kysymyksellä, onko v:n 1906 perustuslaki vielä voimassa, ei tämän vuoksi ole mitään käytännöllistä merkitystä aineemme kannalta.

⁵⁰ Tämä lain säännös viittaa lähinnä yksityisoikeudellisiin oloihin ja niitä koskevaan oikeudenkäyntiin yleisessä tuomioistuimessa, mutta ulottuu epäilemättä myös niihin asioihin, jotka kuuluvat hallinto-oikeudellisen lainkäytön alalle. Ks. tästä presidentti K. J. Ståhlbergin 6 päivänä maaliskuuta 1930 oikeusministeriölle antamaa asiantuntijalausuntoa kysymyksestä, onko rekisteröimättömällä yhdistyksellä oikeus toimeenpanna yleinen kokous (Mielonen—Wenelius, Nimismiesten Käsikirja, Mänttä 1933, ss. 129—132). Ståhlberg selittää tässä lausunnossaan, että kun rekisteröimätön yhdistys on oikeuskelpoisuutta vailla, niin sillä ei ole sellaista oikeudellista toimikelpoisuutta kuin yleisen kokouksen toimeenpanemista varten vaaditaan, se ei voi olla yleisen kokouksen toimeenpanijana, ei tehdä säädettyä ilmoitusta yleisessä paikassa taivasalla pidettävästä yleisestä kokouksesta eikä saada todistusta ilmoituksen tekemisestä. Sen toimeenpaneman yleisen kokouksen voi poliisivirkamies kokouslain 9 §:n 4 kohdan nojalla hajottaa. Toiselta puolen ei mitään estettä ole siihen, että rekisteröimätön yhdistys saa huolimatta yleisiä kokouksia koskevista säännöksistä vapaasti pitää omat kokouksensa, jopa vaikka niihin tulisi ulkopuoleltakin henkilökohtaisesti kutsuttuja tai

mutta sen syntyminen ja olemassaolo ei myöskään ole minkään viranomaisen edessä suoritettavien muodollisuuksien täyttämisestä riippuvainen. — Yhdistysrekisteriä pitävänä viranomaisena oli aluksi sosialihallitus, mutta tämä keskusvirasto lakkautettiin 30 päivänä joulukuuta 1922 annetulla lailla, ja samana päivänä sosialiministeriöstä annetulla asetuksella määrättiin yhdistysrekisteriä koskevat asiat tämän ministeriön käsiteltäviin kuuluviksi. Nykyään kuuluu oikeusministeriöstä 30 päivänä tammikuuta 1933 annetun asetuksen mukaan yhdistysrekisteriä koskevien asiain käsittely oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osastolle. Lähemmät määräykset yhdistysrekisterin ja paikallisten yhdistysluetteloiden pitämisestä sisältyvät 25 päivänä syyskuuta 1924 annettuun valtioneuvoston päätökseen, joka on tullut 17 päivänä tammikuuta 1919 annetun, samoja seikkoja säännöstelleen valtioneuvoston päätöksen sijaan.

Kaikki yleiset yhdistymisvapauden lähempää selittämistä, rajoittamista ja muodostelua koskevat säännökset sisältyvät yhdistyslakiin. Erikoissäännöksiä on hajallaan eri laeissa. Sotaväen rikoslaki puhuu vakinaisessa sotapalveluksessa olevien oikeudesta kuulua yhdistykseen. Työsuhteitten perusteella tapahtuvaa yhteenliittymistä turvaavia säännöksiä on uusimmassa lainsäädännössä kesäkuun 1 päivänä 1922 annetussa työsopimuslaissa ja 6 päivänä helmikuuta 1931 annetussa laissa työrauhan suojelemisesta.

Yhdistyslakia on vuoden 1919 jälkeen useaan kertaan muutettu. Ensimmäiset 17 päivänä helmikuuta 1923 annetulla lailla tehdyt muutokset tarkoittivat lähinnä rekisteröimismenettelyn yksinkertaistamista lieventämällä vaatimuksia siitä, mitä yhdistyksen sääntöjen tuli sisältää. Samalla tahdottiin vähentää yhdistysten rekisteröimisestä valtiolle aiheutuvia kustannuksia poistamalla laista säännös, jonka mukaan rekisteröiminen oli kuulutettava virallisessa rekisteri-

kutsun saaneeseen yhdistykseen kuuluvia. Sillä silloin ei ole ensinkään puheena yleinen, vaan yksityinen kokous.

Korkein hallinto-oikeus jätti 16 päivänä marraskuuta 1928 antamallaan päätöksellä (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1928, Tietoja 2175) tutkittavakseen ottamatta Suomen Paperiteollisuustyöväen liiton Karihaaran osasto N:o 46-nimisen yhtymän valituksen lupaa iltaman pitämiseen koskevassa asiassa, koska, niinkuin oli ilmoitettu, mainittu Karihaaran osasto N:o 46 ei ollut rekisteröity yhdistys eikä sillä niin ollen niiden säännösten nojalla, joita oli yhdistyksistä 4/1 1919 annetun lain 32 §:ssä, verrattuna saman lain 17 §:ssä, kuten se oli muutettuna laissa 17/2 1923, ja 20 §:ssä oleviin säännöksiin, ollut hakemus- ja puhevaltaa lainkäyttöasioissa.

lehdessä. Kun yhdistyslain 21 § tammikuun 10 päivänä 1930 muutettiin, oli tarkoituksena selventää yhdistyksen lakkauttamista koskevia lainsäädännöksiä ja määrätä, miten on meneteltävä, kun yhdistyksen toiminta väliaikaisesti kielletään tai kun lakkautetaan yhdistys, jonka haara- tai paikallisosastoina on itsenäisiä yhdistyksiä. Heinäkuun 7 päivänä 1933 vahvistetun yhdistyslain 4 §:ää koskevan lainmuutoksen tarkoituksena taas oli estää valtiollisten yhdistysten sotilaallinen järjestäytyminen. Hallituksen esitys N:o 6 vuoden 1931 valtiopäivillä, joka koski yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamista, tarkoitti m. m. rajoittaa ulkomaalaisten osanottoa yhdistysten perustamiseen ja toimintaan, määrätä miten lakkautetun yhdistyksen omaisuus voidaan julistaa valtiolle menetyksi, ja osittain uudelleen määritellä millä ehdoilla rekisteröiminen voi tapahtua. Vuoden 1931 valtiopäivillä esitys lähetettiin sen valmistavaa käsittelyä varten lakivaliokuntaan, joka ei kuitenkaan ehtinyt sitä käsitellä. Seuraavan vuoden valtiopäivillä lakiehdotus hyväksyttiin jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin valtiopäiviin, mutta vuoden 1933 valtiopäivien syysistuntokaudella lokakuun 27 päivänä 1933 eduskunta hylkäsi sen. Sen jälkeen valmistettiin asiasta uusi, suureksi osaksi hylätyn lakiehdotuksen pohjalle rakentuva esitys, joka annettiin eduskunnalle hallituksen esityksenä N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä. Tämän lakiehdotuksen eduskunta hyväksyi, ja niin annettiin sitten 25 päivänä toukokuuta 1934 laki yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta, jolla yhdistyslain kolmestakymmenestä neljästä pykälästä 16 muutettiin ja siihen vielä lisättiin 2 uutta pykälää. Mutta erään asian käsittelyssä sattuneen virheellisyyden vuoksi⁵¹ ei presidentin

⁵¹ Kun hallituksen esitys (N:o 63 v. 1934 valtiopäivillä, aloite 1933 vp.) laiksi yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta maaliskuun 13 päivänä 1934 oli toisessa käsittelyssä eduskunnassa, tehtiin 27 §:n 1 momentin loppuun eräs lisäys. Kun asia sitten suuren valiokunnan ehdotuksesta poikkeavain eduskunnan päätösten vuoksi 21 päivänä samaa maaliskuuta uudestaan oli suuren valiokunnan käsiteltävänä, niin suuri valiokunta, muissa kohdin yhtyen eduskunnan asiassa tekemiin päätöksiin, ehdotti, että lakiehdotuksen 4 ja 21 § hyväksyttäisiin sellaisina kuin ne olivat hallituksen esityksessä (suuren valiokunnan mietintö N:o 14 a). Suuri valiokunta siis yhtyi eduskunnan päätökseen 27 §:n 1 momentin loppuun tehdyn lisäyksen osalta. Eduskunta taas samana maaliskuun 21 päivänä jatkettussa toisessa käsittelyssä yksimielisesti hyväksyi suuren valiokunnan ehdottamat muutokset ja kolmannessa käsittelyssä maaliskuun 26 päivänä hyväksyi toisessa käsittelyssä päätetyn lakiehdotuksen. Mutta kun eduskunnan hyväksymä laki lähetettiin oikeusministeriöön, sattui sellainen virhe, että oikeusministeriöön lähetetystä ja presidentin 25 päivänä toukokuuta 1934 vahvistamasta laista puuttui

25 päivänä toukokuuta 1934 vahvistama laki ollut sisällykseltään

p. o. eduskunnan päättämä lisäys. Virheen sattui tämän kirjoittaja huomaamaan v. 1934 elokuun lopulla, jolloin asia heti saatettiin oikeusministeriön tietoon. Eduskunta toimitti sitten oikeusministeriölle korjatut kappaleet eduskunnan vastausta, jossa tämä virheelisyys ja lain ruotsinkielisessä tekstissä havaitut virheet oli oikaistu. Marraskuun 2 päivänä 1934 tasavallan presidentti vahvisti ja antoi puheenaolevan lain eduskunnan uuden vastauksen mukaisesti oikaistuna. Lain nimi ja antopäiväys kuuluvat seuraavasti: »Laki yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta. Annettu Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 1934 ja, oikaistuna, 2 päivänä marraskuuta 1934.»

Asiaa tasavallan presidentille esitellessään oikeusministeri *Serlachius* lausui seuraavaa:

»Sittenkuin n:oilla 72 A ja 72 B varustetut kappaleet eduskunnan vastausta hallituksen esitykseen laiksi yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta oli toukok. 11 p:nä 1934 toimitettu tasavallan presidentin kansliaan ja tasavallan presidentti oli saman toukokuun 25 p:nä vahvistanut ja allekirjoittamalla antanut eduskunnan vastaukseen sisältyvän lain, oli käynyt ilmi, että vastauksessa ilmoitettu laki poikkesi eduskunnan hyväksymästä laista sikäli, että siitä oli jäänyt pois 27. pyk. 1. momentin loppuun eduskunnan tekemä lisäys, joka oli näin kuuluva: »Ellei tuomioistuimen lausunnosta käy ilmi, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, eikä sittemmin ilmautuneisiin asianhaaroihin nähden uutta lausuntoa ole tuomioistuimelta pyydettävä, merkittävään yhdistys rekisteriin.»

Vastaava lause puuttui myöskin eduskunnan vastaukseen sisältyvästä ruotsinkielisestä laista.

Syysk. 14 p:nä 1934 saapui oikeusministeriöön eduskunnan puhemiesten allekirjoittama kirjelmä, jossa esiintuottiin, että ilmautuneesta syyistä tarkastettaessa yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta 25 p:nä toukok. 1934 annettua lakia oli havaittu, että eduskunnan vastausta laadiittaessa oli lain 27. pyk. 1. momentin lopusta jäänyt pois eduskunnan siihen tekemä lisäys, sekä ilmoitettiin tämän lisäyksen sanamuoto oikeusministeriön tietoon virheelisyyden asianmukaista oikaisemista varten.

Sittenkuin tällä välin oli havaittu, että eduskunnan vastaukseen sisältynyt ruotsinkielinen laki, joka sanamuodoltaan oli eduskunnan tarkistajain eduskunnan vallalla päättämää lakitekstiä vastaava ja jonka mukaisesti tasavallan presidentti myöskin oli lain vahvistanut ja antanut, useissa kohdin asiallisesti erosi eduskunnan hyväksymästä suomenkielisestä tekstistä, toimitti eduskunta lokak. 11 p:nä 1934 tasavallan presidentin kansliaan korjatut ja uudestaan painetut suomen- ja ruotsinkieliset n:oilla 135 varustetut kappaleet puheenaollutta eduskunnan vastausta.

Koska tasavallan presidentin 25 p:nä toukok. 1934 antamasta laista puuttuu eduskunnan hyväksymän lain 27 pyk. 1. momentin viimeinen lause, ei tämä lainkohta ole lakina voimassa. Muuten on laki yhtäpitävä eduskunnan päätöksen kanssa, s. o. suomenkielinen laki eduskunnan päättämän ja ruotsinkielinen laki eduskunnan tarkistajain eduskunnan vallalla päättämän lakitekstin kanssa. Sitävastoin ei eduskunnan tarkistajain päättämä ruotsinkielinen lakiteksti, niinkuin olen jo maininnut, asiallisesti vastaa eduskunnan päättämää suomenkielistä tekstiä. Mainituista virheelisyyksistä huolimatta on 25 p:nä toukok. 1934 annetun lain katsottava olevan sekä suomen- että ruotsinkielisessä asussaan pätevänä lakina voimassa.

Koska tasavallan presidentin on, niinkuin HM 19. pykälässä lausutaan, vahvistettava eduskunnan päättämä laki sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt, ja koska

sama kuin eduskunnan hyväksymä, minkä vuoksi laki 2 päivänä marraskuuta 1934 oikaistiin.⁵²

eduskunta myöskin on siinä järjestyksessä, kuin HM 19. pykälässä ja VJ 84. pykälässä sanotaan, tasavallan presidentille toimittanut oikaistut lakitekstit, niin ei näytä tarpeelliselta antaa asiasta eduskunnalle esitystä laiksi, jolla virheellisyydet oikaistaisiin. Minä näin ollen kunnioittaen esitän, että te, herra tasavallan presidentti, toden määränneenne toukok. 25 p:nä 1934 vahvistamanne ja antamanne lain yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta tulemaan voimaan syysk. 1 p:nä 1934, suvaisitte eduskunnan uuden vastauksen mukaisesti oikaistuna vahvistaa ja antaa puheenaolevan lain.»

⁵² Tarkistamisesta ja oikaisemisesta huolimatta lakiin on jäänyt eräs epäjohtonmukaisuus, joka on jo hallituksen esityksessä. Tarkoitamme sitä, että tähän yhdistyslakia muuttavaan lakiin on otettu kaikkien muiden lukujen nimet paitsi viidennen, vaikka juuri tämän viimeisen luvun nimen lakiin ottaminen olisi ollut tärkeätä sen vuoksi, että se sattuu kahden peräkkäin olevan muutetun pykälän (§ 33 ja § 34) väliin. Kun lukujen nimistä ei lakiehdotuksen yksityiskohtaisessa käsittelyssä tehty päätöksiä, olisivat eduskunnan tarkistajat nähtävästi voineet oikaista p. o. epäjohtonmukaisuuden.

II LUKU

ONKO YHDISTYMISSVAPAAUS SUBJEKTIIVINEN JULKINEN OIKEUS?

Ennenkuin ryhdymme yksityiskohtaisesti tutkimaan niitä voimassaolevan oikeutemme säännöksiä, jotka koskevat yksilöiden vapautta liittyä yhdistyksiä muodostamalla keskenään yhteistoimintaan, on otettava kanta eräisiin kysymyksiin, joita tieteisoppi ei vielä ole voinut yleisesti hyväksytyllä tavalla ratkaista. Erittäinkin on syytä ottaa tarkastelun alaisiksi kysymykset julkisen ja yksityisen oikeuden välisestä erosta ja n. s. subjektiivisista julkisista oikeuksista.

Erotuksen tekeminen julkisen oikeuden ja yksityisoikeuden välillä juontaa alkunsa roomalaisesta oikeudesta, jonka tunnettu lause »publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem» on kauan ollut tämän erottelun perustana. Germaniselle oikeudelle sen sijaan oli ominaista oikeuden yhteys, julkista ja yksityistä oikeutta ei erotettu toisistaan. Kaikki ihmisten väliset suhteet naapurisuhteista aina kuninkaan ja vasallin välisiin suhteisiin saakka kuuluivat saman yhtenäisen oikeuden alle ja oikeussuoja kaikilla oikeusaloilla oli samanlainen. Tämä oikeuden ja oikeussuojan yhtenäisyyden tähdentäminen ja tehostaminen on ominaista anglosaksiselle oikeuskehitykselle sellaisena kuin se on jatkunut aina meidän päiviimme saakka. Englantilaiselle oikeudelle on ominaista yhtenäinen Common Law ja yhtenäisen oikeussuojan jakaminen Common Law-tuomioistuinten kautta.¹ Nykyiset opit julkisen ja

¹ Vrt. *Ekström* s. 5: »Den enskilda statens rätt är antingen offentlig rätt eller privaträtt; dess rättsnormer äro antingen offentligträttsliga eller privaträttsliga. Redan de romerska juristerna omtala denna indelning; däremot återfinner man den icke i den gamla germanska rätten. Och den genomgår all nutida rätt (minst skarpt mähända i den engelsk-amerikanska rätten).»

yksityisen oikeuden välisestä erosta onkin kehitetty Keski-Euroopan mannermaavaltioissa, joissa julkisen ja yksityisen oikeuden tarkka toisistaan erottaminen liittyi tärkeänä täydennyksenä oppiin »valtiovaltain» jaosta lainsäädäntöön, lainkäyttöön ja hallintoon.²

Roomalaiseen oikeuteen nojautuvan käsityksen mukaan yksityis-oikeuden selitetään säännöstelevän yksityisten välisiä perhettä, varallisuus-oikeuksia ja yleensä yksityiselämää koskevia suhteita ja (valtion sisäisen) julkisen oikeuden julkisen vallan organisatSIONIA ja käyttöä. Niiden normien, jotka koskevat valtion järjestysmuotoa ja toimintaa, selitetään vanhimpain n. s. intressiteoriain mukaan olevan olemassa julkisten intressien suojana; ne taas, jotka kohdistuvat yksityisten välisiin oikeussuhteisiin, tarkoittavat suojata yksityisiä intressejä. Julkisten intressien alan laajuus voi paljonkin vaihdella eri aikakausien valtiollisten käsitysten ja kehityksen mukaan. Mutta näinhän on asianlaita oikeuden itsensäkin suhteen, se on myös kehityksen alaista ja alituisen muuttuvaista. Senvuoksi katsotaan, että julkisilta ja yksityisiltä intresseiltä kaikesta tästä epävakaisuudesta ja vajavaisuudesta huolimatta ei voida kieltää mahdollisuutta kelvata juridiseksi käsitteeksi, jonka avulla julkisen oikeuden ala on rajoitettavissa. Intressiteoriain mukaan julkinen oikeus on se oikeusala, jolla julkiset intressit ovat etusijassa määräävinä, yksityisoikeus se ala, jolla yksilöintressit saavat, sillä tavoin kuin julkiset intressit sen myöten antavat, olla määräävinä. Intressiteoriain kannattajia ovat Saksassa m. m. *Savigny*³ ja *Gareis*,⁴ Skandinavian maissa *Andersen*⁵ ja *Kallenberg*⁶

² Vrt. *Otto Koellreutter*, *Öffentliches Recht* (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV s. 266); *Gustaf Adolf Walz*, *Public Law* (Encyclopaedia of the Social Sciences XII s. 657).

³ *Friedrich Carl von Savigny*, *System des heutigen Römischen Rechts*, I Band Berlin 1840, s. 22.

⁴ *Carl Gareis*, *Allgemeines Staatsrecht* (Handbuch des Oeffentlichen Rechts I. 1., Freiburg 1883) s. 7.

⁵ *Andersen* s. 22.

⁶ *Kallenberg* (Svensk civilprocessrätt I, 2 pain. 1923, ss. 52—53) ottaa lähtökohdaksi roomalaisen oikeuden julkisen ja yksityisen oikeuden välisestä erosta antaman määrittelyn, mutta selittää sitä tavalla, joka eräissä suhteissa on hyvin lähellä tekstissä kohta esilletulevien subjektiteoriain mukaista käsitystä tästä erosta. »Väsensojlikheten emellan offentlig rätt och privaträtt torde bäst kunna angivas så, att den offentliga rätten hänför sig till förhållanden, i vilka enskild person är såsom samhällsmedlem berättigad eller förpliktad gentemot det hela, staten, medan privaträtten angår förhållanden, i vilka

ja meillä Suomessa m. m. *Erich*,⁷ *Kaila*,⁸ *Hermanson*,⁹ *Willgren*,¹⁰ *Ekström*,¹¹ *Wrede*¹² ja *Serlachius*.¹³

Intressiteoriain heikkoutena on se niiden kannattajienkin yleensä myöntämä seikka, etteivät nämä teoriat voi osoittaa mitään abso-luuttista vastakohtaa julkisen ja yksityisoikeuden välillä.¹⁴ Myös yksityisten välisiä oikeussuhteita säännösteltäessä julkinen oikeus on aina taustana. Jyrkkää erotusta näiden molempien pääalojen välillä ei intressiteorioita seuraten voida tehdä, vaan ero on enem-män periaatteellista kuin käytännöllistä laatua.¹⁵ Tästä syystä onkin, ei yksin kysymyksen teoreettisen merkityksen vuoksi vaan myös oikeuselämän vaatimuksia silmälläpitäen, nimenomaan eri tuomioistuinten toimivallan määrittämiseksi¹⁶ koitettu löytää erottelu-perusteita, jotka tarkemmin osoittaisivat julkisen ja yksityisoikeuden välisen rajan. Sivuuttamalla muut tässä tarkoituksessa esitetyt jaoitteluperusteet¹⁷ otamme puheeksi vain viime aikoina suurta kannatusta saavuttaneet n. s. subjektiteoriat. Niiden mukaan oikeussuhteen katsotaan olevan julkisoikeudellinen, jos jul-kisen vallan kannattaja siinä ominaisuudessaan itse on oikeus-suhteessa osallisena.¹⁸ Oikeussubjektit ovat tällöin keskenään eri-

personer såsom fullföljande sina egna av statslivet icke omedelbart berörda syften komma till varandra. Att icke alla förhållanden, i vilka staten står såsom berättigad eller för-pliktad gentemot enskild person, äro att karakterisera som offentligträttsliga, framgår otvetydigt av det sagda. Det fordras, att den enskilde i sin egenskap av samhällsmedlem står i relation till staten eller, för att beakta rättsförhållandets andra subjektsida, att staten såsom den enskilde överordnad samhällsmakt är subjekt i rättsförhållandet.»

⁷ *Erich* I s. 10.

⁸ *El. Kaila*, Oikeuslogiikka I. Muodollinen oikeuslauseoppi, Helsinki 1924, s. 73 ja 78.

⁹ *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 6.

¹⁰ *Willgren* s. 146.

¹¹ *Ekström* s. 5.

¹² *Wrede* I s. 44 ja Grunddragen av Finlands rätts- och samhällsordning, Helsinki 1921, s. 23.

¹³ *Serlachius* s. 31.

¹⁴ Vrt. *Andersen* s. 22; *Serlachius* s. 31.

¹⁵ *Erich* I s. 10.

¹⁶ Vrt. *Andersen* s. 16; *Walter Jellinek* s. 44.

¹⁷ Niistä ks. esim. *Andersen* s. 18; *Waltz*, Encyclopaedia of the Social Sciences XII, s. 658.

¹⁸ »Das öffentliche Recht ist nichts anderes als die Ordnung von Verhältnissen, an welchen ein Träger öffentlicher Gewalt als solcher und damit die öffentliche Gewalt selbst beteiligt ist.» (*Mayer* I s. 15.)

arvoisia, niin että toinen on toisen julkisen vallan alainen.¹⁹ Näin on asianlaita, jos toisena osapuolena on valtio tai muu julkisoikeudellinen yhdyskunta ja toisena valtion tai julkisoikeudellisen yhdyskunnan julkisen vallan alainen yksityinen henkilö.²⁰ Tämän kanssa rinnastettava tapaus on se, jos molemmat oikeussubjektit ovat julkista valtaa omaavia yhdyskuntia, joko keskenään tasa-arvoisia tai sellaisia, joista toinen on toisen suhteen alistetussa asemassa.²¹

¹⁹ »Es ist der Beruf der Rechtsordnung, Befugnisse und Pflichten verschiedener Rechtssubjekte gegeneinander abzugrenzen. Dem Verwaltungsrechte kommt es somit zu, die rechtlichen Beziehungen zu regeln, die zwischen dem verwaltenden Staat (oder einer anderen mit der Führung öffentlicher Verwaltung betrauten öffentlichrechtlichen Korporation) und ihren Untertanen (Einzelpersonen, wie Verbänden) entstehen.» (*Fleiner* s. 45.)

»Das öffentliche Recht stellt somit die Summe aller Rechtsvorschriften für die Regelung der herrschaftlichen Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Bürger dar. Es setzt ungleichartige Parteien voraus.» (*Fleiner* s. 48.)

²⁰ Tämä subjektien eriarvoisuus on antanut *Kelsenille* (s. 82) aiheen arvoenemmysteoria- (Mehrwerttheorie-) nimityksen käyttämiseen subjektiteorioista. Kielitämättä nimitys onkin sopiva, mikäli on kysymys toisen oikeussubjektin alistamisesta toisen alaiseksi. Määrätyille oikeussubjekteille, erityisesti valtiolle, annetaan korkeampi oikeudellinen arvo kuin toisille. Niiden tahto on enemmänarvoinen, sillä on suurempi oikeudellinen voima kuin muiden oikeussubjektien tahdolla. Ero yksityisoikeudellisten (oikeus-)subjektien ja julkisoikeudellisten (valta-)subjektien välillä johtaa myös erotte luun yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten oikeussuhteitten välillä; oikeussuhteen lukeminen toiseen tai toiseen ryhmään riippuu siitä, ovatko siinä vastakkain kaksi yksityistä oikeussubjektia vai julkinen ja yksityinen oikeussubjekti. Edellisessä tapauksessa on kysymys oikeussuhteesta sanan varsinaisessa ahtaamassa merkityksessä, jälkimmäisessä taas valtasuhteesta (Gewalt- oder Herrschaftsverhältnis).

Arvoenemmysteoria-nimityksen ulottamisen keskenään tasa-arvoisten oikeussubjektien välisiin suhteisiin selittää *Kelsen* (s. 83) yksinkertaisesti niin, että kun ratkaiseva erotteluperuste kerran on oikeussubjektin laatu, voidaan julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin lukea kuuluviksi myös ne oikeussuhteet, joissa on vastakkain kaksi valtasubjektia ja joissa ei siis ole mitään varsinaista oikeusarvoeroa. Näin voidaan esim. kansainvälinen oikeus lukea julkiseen oikeuteen kuuluvaksi.

²¹ *Palme* lausuu s. 105: »Enligt subjektsteorien föreligger ett offentligt rättsförhållande, då rättssubjekten, parterna i rättsförhållandet, icke äro med varandra jämställda på grund därav, att den ena utgöres av staten eller en annan med offentlig makt utrustad korporation och den andra av en enskild person, underordnad den förras offentliga makt, eller då båda rättssubjekten utgöras av korporationer utrustade med offentlig makt, men den ena är underordnad den andras offentliga makt.» Tähän on huomautettava, että m. m. *Georg Jellinek* lukee julkisella vallalla varustettujen, keskenään rinnastettujen yhdyskuntain keskinäiset suhteet julkiseen oikeuteen kuuluviksi, mikäli nämä yhdyskunnat näissä suhteissaan esiintyvät ominaisuudessaan julkisen vallan haltijoina. Tämä käy selvästi ilmi *Jellinekin* julkisesta oikeudesta antamasta määritelmästä: »Öffentliches Recht ist dasjenige, welches ein mit Herrschergewalt ausgerüstetes Gemeinwesen in

Lyhyesti sanottuna subjektiteoriat sisältävät perusmuodossaan sen, että oikeussuhde on julkisoikeudellinen, jos toinen tai molemmat subjektit esiintyvät siinä julkisen vallan kantajan ominaisuudessa.^{22 23} Subjektiteoriain kannalla ovat, paitsi *Otto Mayer*, *Fleiner* ja *Georg Jellinek*,²⁴ myös *Bühler*^{25 26} ja meillä Suomessa *Ståhlberg*.^{27 28}

seiner Beziehungen zu gleich- und untergeordneten Personen bindet.» (*Georg Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, Aufl. 1929, s. 386.)

Näin ollen esim. kunnan toiselle kunnalle esittämä vaatimus erehdyksessä suoritettun köyhäinhuoltokorvauksen takaisin maksamisesta on käsiteltävä köyhäinhoidon korvausta koskeville hakemuksille säädetyssä järjestyksessä, s. o. hallinnollisessa lainkäyttöjärjestyksessä eikä yleisissä tuomioistuimissa. Tämä käsitys näyttääkin nyttemmin oikeuskäytännössä vakiintuneen. Tosin Korkein hallinto-oikeus 24. 10. 1918 (sel. N:o 81) ja Korkein oikeus 24. 4. 1930 (sel. N:o 33) ovat katsoneet, että tällaiset asiat kuuluvat yleisiin tuomioistuihin, mutta myöhemmin nämä molemmat tuomioistuimet ovat, Korkein hallinto-oikeus useissa päätöksissä (14. 6. 1926, tietoja N:o 1284; 16. 4. 1931, tietoja N:o 725; 26. 10. 1932, selost. N:o 50) ja Korkein oikeus ainakin 16. 6. 1933 antamassaan ratkaisussa (sel. N:o 50), asettuneet päinvastaiselle kannalle.

²² Vrt. *Otto Koellreutter*, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft* IV, s. 267.

²³ Valtion ja sen organisatiosuhteiden kuuluvan julkisoikeudellisen yhdyskunnan tai kahden julkisoikeudellisen yhdyskunnan väliset oikeussuhteet eivät siis suinkaan aina ole julkisoikeudellisia (vrt. *Ståhlberg* I s. 431). Esim. riita valtion ja kunnan välillä kunnan rautatierakennusta varten lupaaman avustuksen suorittamisesta kuuluu yleiseen tuomioistuimeen, koska kunnan sitoumus suorittaa tällaista avustusta ei perustu mihinkään lain tai asetuksen asettamaan velvoitukseen tai siihen, että kunta on valtion julkisen vallan alainen. Näin ratkaisi tämän Lainopillisen yhdistyksen v:n 1928 keskusteluohjelmaan kuuluneen kysymyksen sen alustaja keskusosastossa *Möller*, ja keskusosasto hyväksyi alustajan käsityksen. Samaan lopputulokseen tuli myös Vaasan haaraosasto (J. F. T. 1928 ss. 455—460).

Oikeuskäytännössäkin on tällaisia asioita pidetty yleisiin tuomioistuihin kuuluvina. Niinpä senaatin oikeusosasto 21 päivänä lokakuuta 1903 asiallisesti ratkaisi tämänluontoisen, Tie- ja vesirakennushallituksen Jyväskylän kaupunkia vastaan ajaman korvausta koskevan jutun. Jyväskylän raastuvanoikeudessa oli hakijan puolesta lausuttu, että vaikka Jyväskylän valtuusmiehet olivat 4/9 1889 päättäneet, että jos silloin aiottu yhdysrata vedetään määrättyllä tavalla, niin kaupunki luovuttaa rataa varten tarvittavan niin viljellyn kuin viljelemättömänkin maan lunastuksetta, oli pakkolunastuksessa kaupungille kuitenkin määrätty suoritettavaksi korvauksia eräistä maa-alueista. Näitä korvaussummia vaadittiin vastaajalta. (J. F. T. 1904, Bilaga s. 83 b.)

²⁴ Ks. ed. aliviitat 18, 19 ja 21.

²⁵ *Bühler* s. 14.

²⁶ Muista subjektiteoriain edustajista saksalaisissa maissa ks. *Herrnritt* s. 58 aliviitta 3.

²⁷ *Ståhlberg* I s. 6.

²⁸ Ranskalaisista kirjailijoista m. m. *Maurice Hauriou* (*Précis de droit administratif et de droit public*) ja *Michoud* katsovat, että selvä ja tarkka ero on tehtävä ja voidaan tehdä julkisen ja yksityisen oikeuden välillä. Myös *Duguit*, joka useissa kohden on asettunut vastustamaan saksalaisen koulukunnan jo miltei klassillisiksi vakiinnuttamia

Subjektiteoriain perussäännöstä, jonka mukaan, mikäli ei ole kysymys julkisoikeudellisten yhdyskuntain välisistä suhteista, julkisoikeudellinen oikeussuhde edellyttää eriarvoisia osapuolia ja toisen osapuolen alistamista toisen vallan alaiseksi, muodostavat eräiden näiden teoriain kannattajain käsityksen mukaan poikkeuksen n. s. julkisoikeudelliset yhteisvelvoitus suhteet (öffentlichrechtliche Gesamtverhältnisse).²⁹ Jos esim. tien tai koulun ylläpito kuuluu usealle henkilölle yhteisesti, syntyy oikeussuhde myös näiden eri velvoitettujen kesken. Kun jokainen osavelvollisuus on osa yhteisestä julkisoikeudellisesta velvollisuudesta, ovat myös velvoitettujen väliset suhteet julkisen oikeuden alaisia. Niin

käsityksiä ja oppeja, tahtoo säilyttää julkisen ja yksityisen oikeuden välisen erottelun (Traité I s. 702). Hän näkee jaoitteluperusteen niissä vakuuksissa (sanction), joita voidaan käyttää oikeuden toteuttamiseen. Pakkovalta kuuluu valtiolle yksin; valtiota itseä vastaan ei pakkoa voida käyttää (Traité I s. 710).

Duguit katsoo kuitenkin, että on vältettävä liian jyrkän rajan vetämistä julkisen oikeuden ja yksityisen oikeuden välille. Se on vaarallista, koska se luo pohjan valtion kaikkivallalle (Traité I s. 685). Kelsen, jonka *Palme* (s. 106) on erehtynyt mainitsemaan subjektiteoriain kannattajana, menee vielä pitemmälle ja hylkää kokonaan julkisen ja yksityisen oikeuden erottelun. Kun hänen esittämänsä opin mukaan oikeus ja valtio ovat yhtä (»die Identität der Staatsordnung mit der Rechtsordnung«), ei eroa julkisen ja yksityisen oikeuden välillä ole olemassa (Kelsen s. 91). Tämä erottelu ei sovi Kelsenin »oikeusvaltioon» senkään vuoksi, että se hänen käsityksensä mukaan vain turvaa vallassaolijoille keinoja eräiden poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Julkisen ja yksityisen oikeuden toisistaan erottamisen poliittisesta tarkoituksesta Kelsen sanoo (s. 86) m. m. seuraavaa: »Wenn die Mehrwerttheorie (näin nimittää Kelsen subjektiteorioita) gewissen Tatbeständen, speziell den sogenannten behördlichen Akten, einen höheren Rechtswert zuspricht, so geschieht dies nicht so sehr zu rechtstheoretischen Zwecken, nicht um das positive Recht rein als solches systematisch zu erfassen, sondern — grösstenteils wohl unbewusst — um an das positive Recht ein politisches Prinzip heranzubringen, mit dessen Hilfe bestimmte, von diesem politischen Standpunkt aus erwünschte Ergebnisse erzielt werden, die als positiv-rechtliche ausgegeben werden sollen, obgleich sie im positiven Recht keine Stütze finden. Das zeigt sich in den Konsequenzen, die aus dem — gleichsam a priori — angenommenen Mehrwert gewisser Akte für die Rechtsanwendung gezogen werden. In einem aus dem Gegensatz zwischen privatem und öffentlichem Rechte deduzierten Unterschied zweier Interpretationsmethoden liegt die eigentliche praktische Bedeutung des ganzen von der modernen Rechtstheorie trotz aller offenkundigen Widersprüche so zäh festgehaltenen Dualismus von privatem und öffentlichem Recht.» Dualistisille teorioille katsoo Kelsen olevan ominaista »die Präsumption der Rechtmässigkeit öffentlicher Akte». »Was immer jene Menschen, die von der Staatsordnung mit gewissen Funktionen betraut sind, mit dem Anspruch tun, damit einen Staatsakt zu setzen, was immer sie speziell mit diesem Anspruch anderen befehlen, ist von vornherein Rechtsakt, auch wenn es offenkundig rechtswidrig ist.» (Kelsen s. 86—87.)

²⁹ *Fleiner* s. 48.

esim. 3 päivänä toukokuuta 1927 annetun tielain mukaan ovat kylätietä velvolliset tekemään ja kunnossapitämään kaikki, jotka sitä säännöllisesti ajotienä käyttävät tai siitä muutoin hyötyvät. Osallisuus tienteorasitukseen määrätään tiepäätöksessä tieyksikköjen perusteella, joiden luku taas määrätään sen mukaan kuin kukin tieosakas tiestä hyötyy (tielain 54 §). Tieosakasten kokousten päätöksistä saa valittaa maaherralle (67 §). Tierahastoon suorittamatta jätettyjen maksujen ulosottoon ja etuoikeuteen nähden on noudatettava mitä veroista on säädetty (68 §). Samantapainen julkisoikeudellinen yhteisvelvoitusuhde on olemassa silloin, kun useasta köyhäinhuoltolain nojalla elatusvelvollisesta yksi on tuomittu suorittamaan korvausta annetusta köyhäinhoidosta: hänen on hallinto-oikeudellista lainkäyttötietä ajettava vaatimusta toisten elatusvelvollisten velvoittamiseksi ottamaan osaa korvaukseen.³⁰

Mutta Suomen oikeuden kannalta voidaan subjektiteorioja vastaan vielä tässäkin m. m. *Fleinerin* esittämässä muodossa huomauttaa, että meillä pidetään oikeussuhdetta eräissä tapauksissa julkisoikeudellisena, vaikka molemmat osapuolet ovat yksityisiä henkilöitä, jotka eivät ole keskenään julkisoikeudellisessa yhteisvelvoitus-suhteessa.³¹ Tämän vuoksi näyttää *Halschekin* esittämä niin sanoaksemme laajennettu subjektiteoria soveltuvan oloi-

³⁰ Ks. tästä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 21 päivästä syyskuuta 1926 (Selostuksia N:o 47/1926). — Tätä vastoin Korkein oikeus on aikaisemmin 1 päivänä toukokuuta 1925 (tuomiot N:o 219) katsonut, että tällainen kanne voitiin ajaa yleisessä tuomioistuimessa.

³¹ Vrt. *Palme* s. 106.

Kysymys, oliko kanne isännän tai työnteettäjän velvoittamisesta avustuksen suorittamiseen palkkolliselle tai työläiselle yleisestä vaivashoidosta 17. 3. 1879 annetun asetuksen 5 §:n nojalla nostettava kuvernöörissä vai yleisessä tuomioistuimessa, oli v. 1891 keskustelukysymyksenä Lainopillisessa yhdistyksessä. Keskusosasto ja Vaasan haaraosasto katsoivat tällaisen asian kuuluvan kuvernöörille, Turun ja Viipurin haaraosastot yleiselle tuomioistuimelle (J. F. T. 1891 ss. 237—240). Saman yhdistyksen v. 1927 keskusteluohjelmaan kuului jälleen kysymys, kuuluuko 1. 6. 1922 annetun köyhäinhuoltolain 5 §:n nojalla nostettava kanne hallinnolliselle viranomaiselle. Kysymyksen selostaja yhdistyksen keskusosastossa totesi käytännön vakiintuneen sellaiseksi, että p. o. laatua olevat asiat kuuluvat hallinnollisille viranomaisille, ja sekä keskusosasto että Vaasan haaraosasto vastasivatkin myöntävästi esitettyyn kysymykseen (J. F. T. 1928 ss. 118—121). Tätä linjaa seuraa myös Korkeimman oikeuden päätös 8. 2. 1927, jossa on asetettu sille kannalle, että köyhäinhuoltolakiin perustuva elatusvelvollisuus katsotaan julkisoikeudelliseksi eikä kanne siitä kuulu tuomioistuimen ratkaistaviin (Selostuksia N:o 9/1927).

himme paremmin kuin vanhemmat subjektiteoriat. Hatschekin mukaan oikeussuhde kuuluu julkiseen oikeuteen paitsi silloin, kun toinen osapuoli on toisen julkisen vallan alainen, olkoonpa tämä julkisen vallan kantaja sitten valtio tai muu julkisoikeudellinen yhdyskunta, myös silloin, kun molemmat keskenään tasa-arvoiset osapuolet ovat tällaisen julkisen vallan alaisia. Jos taas eri osapuolten väliset suhteet ovat riippumattomat heidän alistamisestaan julkisen vallan alaisiksi, on kysymyksessä yksityisoikeudellinen oikeussuhde.³²

Suomessa ovat *Hatschekia* asettuneet kannattamaan *Granfelt*,³³ *Möller*³⁴ ja *Palme*.³⁵ Ilmeisesti *Hatschekin* esittämä onkin eri subjektiteorioista paras tai ainakin parhaiten meidän oikeusjärjestyksemme soveltuva. Varauksitta emme sitä kuitenkaan voi hyväksyä. Ensiksi voidaan sitä, kuten kaikkia muitakin subjektiteorioja, vastaan huomauttaa, ettei se kaikissa tapauksissa osoita, onko jokin oikeus-

³² »Die heute herrschende Lehre lässt die Grenzscheidung allgemein davon abhängen, welchem Rechtsgebiet das Rechtsverhältnis angehört aus welchem der Anspruch, die geltend gemachte Rechtsfolge abgeleitet wird. Beruht dieses Rechtsverhältnis auf der Unterordnung des einen Teils unter die Gewalt des anderen, mag dieser andere der Staat oder eine andere Korporation des öffentlichen Rechts sein, oder auf der gemeinschaftlichen Unterordnung beider Parteien unter eine solche gemeinsame Obergewalt, so gehört das Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht an. Wo dagegen die Rechtsbeziehungen zwischen den Parteien unabhängig sind von der Unterwerfung unter die öffentliche Gewalt, da liegt ein rein privatrechtliches Verhältnis vor.« (*Hatschek* s. 15.)

³³ *Granfeltin* teoksessaan *Civilprocessrätt* (s. 20) esittämä käsitys ei nähdäksemme ole kaikilta osiltaan sama kuin *Hatschekin*, vaan *Granfelt* näyttää siinä panevan pääpainon sille seikalle, onko oikeussuhteen toinen osapuoli toiseen nähden oikeudellisesti alistetussa asemassa. Mutta myöhemmin *Granfelt* on selvästi osoittanut hyväksyvänsä *Hatschekin* teorian (ks. *Granfelt: Anmälan av Palme, Civilprocessens begrepp*, J. F. T. 1933 s. 401).

³⁴ *Möller* J. F. T. 1928 s. 456.

³⁵ *Palme* s. 107.

Palme selittää myös *Ståhlbergin* olevan *Hatschekin* kannalla. Tätä vastaan haluaisimme kuitenkin tehdä erään huomautuksen. *Ståhlbergin* (Hallinto-oikeus I s. 6) mukaan yksityisoikeus käsittää kaikki ne oikeussäännöt, jotka järjestävät yksityisten väliset suhteet, julkinen oikeus taas ne oikeussäännöt, jotka järjestävät julkisella vallalla varustetun yhdyskunnan, joko valtion tai itsehallintoyhdyskunnan, suhteita sen kanssa rinnastettuihin yhdyskuntiin taikka sen alaisiin yhdyskuntiin ja henkilöihin. Näin ollen siis *Ståhlbergin* mukaan julkisella vallalla varustettujen yhdyskuntien keskinäiset suhteet yhdyskuntain esiintyessä julkisen vallan haltijain ominaisuudessa kuuluvat julkiseen oikeuteen riippumatta siitä, ovatko nämä yhdyskunnat toisiinsa nähden rinnastetussa asemassa vai sellaisessa suhteessa, että toinen on toisen julkisen vallan alainen. Mutta *Ståhlberg* ei, päinvastoin kuin on asianlaita *Hatschekin* käsityksen mukaan, lue julkiseen oikeuteen julkisen vallan alaisten yksityisten henkilöiden tai niihin verrattavien julkista valtaa vailla olevien yhdyskuntain välisiä suhteita.

normi julkis- vai yksityisoikeudellinen, sillä onhan olemassa paljon sellaisia oikeusnormeja, jotka eivät synnytä mitään varsinaista »oikeussuhdetta» siihen kuuluvine saman- tai eriarvoisine oikeussubjekteineen. Mitään oikeussuhdetta ei synnytä esim. se säännös, että 21-vuotias henkilö on täysikäinen tai että suomalaisista vanhemmista syntynyt on Suomen kansalainen.³⁶ Toisena *Hatschekin* laajennetun subjektiteorian heikkoutena on pidettävä sitä, että tätä teoriaa juuri niiltä osilta, joissa se olennaisesti eroaa aikaisemmista subjektiteorioista (s. o. siinä, että saman julkisen vallan alaisten yksityisten henkilöiden välinen suhde kuuluu julkiseen oikeuteen), vaivaa sama epämääräisyys kuin intressiteorioita ja että tällaisissa tapauksissa sen seikan ratkaisu, kuuluuko yksilöiden välinen oikeussuhde julkiseen vai yksityiseen oikeuteen, viime kädessä kuitenkin riippuu julkisen intressin voimakkuudesta. Katsomme siis, että laajennettu subjektiteoria ei tässä mainituissa tapauksissa tarkoin osoita rajaa julkisen ja yksityisen oikeuden välillä, vaan että se tarvitsee täydennykseen samanlaisen harkinnan eri intressien voimakkuudesta kuin intressiteorioissa.

Puhumme sitten oikeudesta objektiivisessa ja subjektiivisessa merkityksessä. Oikeudella objektiivisessa merkityksessä tarkoitetaan itse oikeusjärjestystä, s. o. oikeussäännöksiä, jotka velvoittavat yksilöitä toimimaan tai olemaan toimimatta määrätyllä tavalla. Siitä, miten oikeus subjektiivisessa merkityksessä on määriteltävä, on tieteisopissa paljon keskusteltu. Vanhimpien, *Hegelin* filosofiaan nojautuvien käsitysten mukaan pidettiin käsitteelle tunnusmerkillisenä tahtomomenttia. Myöhemmin, 1800-luvun jälkipuoliskolla, saivat runsaasti kannattajia n. s. intressiteoriat, joiden mukaan subjektiivinen oikeus on oikeudellisesti suojattu intressi.³⁷ Puuttumatta lähemmin asiasta esitettyihin eri mielipiteisiin³⁸ katsomme seuraavassa n. s. valtatieteoriain mukaisesti, että oikeus subjektiivisessa merkityksessä on jollekulle voimassaolevan oikeuden nojalla kuuluva valta. »Subjektiviisen julkisen oikeuden» ja objektiivisen oikeuden »heijastusvaikutuksen» välisen eron suhteen otamme johdoksi seuraavan selityksen: lain-

³⁶ Vrt. *Andersen* s. 17.

³⁷ *Ekströmin* s. 159 mukaan.

³⁸ Pelkällä maininnalla sivuutamme myös *Duguit'n*, joka kokonaan kieltää subjektiivisten oikeuksien olemassaolon sekä julkisen että yksityisoikeuden alalla (*Duguit* I s. 221 ja 691).

säännöksestä johtuu yksilölle subjektiivinen oikeus silloin, kun säännöksen varsinaisena tarkoituksena on suojata yksilöä ja kun hänellä k. o. säännökseen perustuvan vaatimuksensa toteuttamiseksi on oikeuskeinoja käytettävänä. Muussa tapauksessa kysymyksessä on vain objektiivisen oikeuden heijastus- (refleksi-) vaikutus; tällöin yksilölle tosin koituu tosiasiallisia etuja ja oikeusturvaa objektiivisista oikeusnormeista, mutta hän ei voi omassa nimessään esittää vaatimuksia eikä ajaa kannetta julkista valtaa vastaan päästäkseen tavoittelemastaan edusta osalliseksi. Objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus on olemassa silloin, kun oikeussäännös suojaa yksilöä, vaikkakaan k. o. oikeussäännöksen ainakaan ensisijaisena tarkoituksena ei ole ollut antaa suojaa yksilölle.³⁹

Kysymystä, ovatko yhdistymisvapautta turvaavat oikeussäännökset olemassa yksilön vai valtion vuoksi, valaisee lyhyt selonteko »kansalaisten yleisistä oikeuksista» eli, kuten niitä juridisessa ja poliittisessa kielenkäytössä myös nimitetään, kansalaisten »perusoikeuksista», joiden joukkoon yhdistymisvapauskin kuuluu.

Vanhastaan on totuttu valtiosäännön pääsisältönä pitämään niitä säännöksiä; jotka koskevat valtion rakenteen perusteita, erittäinkin valtiomuotoa ja valtion pääelimiä sekä niiden toimivaltaa ja keskinäisiä suhteita. Kuitenkin useimmat uusimmista valtiosäännöistä sisältävät tämänlaatuisten säännösten ohella erään toisen tärkeän oikeussäännösr ryhmän, nimittäin säännökset kansalaisten asemasta valtiossa, toisin sanoen säännökset valtion ja sen kansalaisten välisistä suhteista. Viimeksimainittua laatua olevain oikeussäännösten olemassaolo on teoreettisesti selitettävissä seuraavalla tavalla. Valtio, inhimillisen yhdyselämän välttämätön elinmuoto, on ihmisyksilöiden muodostama yhdyskunta, joka määrättyllä alueella käyttää omintakeista ja pysyvää valtaa.⁴⁰ Vaikkakin yksilö on valtiovallan alainen ja velvollinen kuuliaisuuteen sitä kohtaan, valtio kohtelee häntä oikeussubjektina, jolla voi olla oikeuksia valtiota kohtaan.⁴¹ G. Jellinekin esittämää jaoittelua⁴² seuraten yksilön julkiset oikeudet jaetaan nykyään tavallisesti kolmeen ryh-

³⁹ Vrt. Georg Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte* s. 79; Herrnhoff s. 74; Mayer I s. 106; Erich I s. 216; Bühler s. 21.

⁴⁰ Erich I s. 125.

⁴¹ Erich I s. 214.

⁴² G. Jellinek s. 86 ss.

mään.⁴³ Ensimmäiseen kuuluvat n. s. valtiolliset (a k t i i v i s e t) oikeudet saattavat kansalaisen osalliseksi valtiovallan käyttöön. Toisen ryhmän muodostavat ne oikeudet, joiden nojalla yksilö voi saada erinäisiä positiivisia etuja ja suorituksia valtiovallan puolelta ja saattaa valtion toimielimet toimimaan hyväkseen (p o s i t i i v i s e t oikeudet). Kolmanteen ryhmään kuuluvat oikeudet (n. s. n e g a t i i v i s e s t i vaikuttavat oikeudet) turvaavat yksilölle oikeuspiirin, johon valtiolta ei puutu, vaan jossa hän saa vapaasti toimia. Tähän ryhmään kuuluvia oikeuksia nimitetään vapaus- tai vapautusoikeuksiksi, ja usein niistä käytetään nimitystä kansalaisten perusoikeudet (Grundrechte, droits fondamentaux).⁴⁴ Perusoikeudet turvaavat yksilön kunniaa ja henkilökohtaista vapautta, elämää, terveyttä ja omaisuutta sekä vapaata itsemääräämisoikeutta henkissiveellisellä alalla; esimerkkeinä niistä voidaan mainita kotirauha, kirjesalaisuus, lausunto-, paino-, kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus sekä uskonnonvapaus.⁴⁵

Tämänlaatuisen aineksen ohella Euroopan uusimpien, maailman-sodan jälkiselvittelyssä syntyneiden valtiosääntöjen perusoikeus-luettelot sisältävät aivan uudenlaatuisia, uusimman yhteiskunnallisen kehityksen aiheuttamia säännöksiä. Yhdeksännellätoista vuosi-sadalla jo miltei klassilliseksi vakiintunut perusoikeusluettelo on

⁴³ Erich I s. 217; Giese, Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl. 1931, s. 242.

⁴⁴ Uudemmassa saksalaisessa kirjallisuudessa »Grundrechte» ilmeisesti ainakin ösit-tain vuoden 1919 valtiosäännön terminologian vaikutuksesta usein tarkoittaa kaikkia edellälueteltuihin kolmeen ryhmään kuuluvia oikeuksia.

⁴⁵ Perusoikeudet tekstissä selostetussa merkityksessä kuuluvat liberaaliseen oikeus-valtioon ja ne saavat myös väistyä sen mukana. Koellreutter kirjoittaa niistä m. m. seuraavaa: »Diese liberalen Grundrechte sind demnach keine politische Kraft für Ord-nung und Aufbau des Staates, sondern sie sind in ganz ausgeprägtem Sinne negativer Art. — — — Im nationalen Rechtsstaate, der seine Rechtfertigung aus der politischen Wirklichkeit der Nation herleitet und vom politischen Standpunkte aus das Sein des einzelnen nur in dieser Ganzheit sieht, verlieren die »echten« Grundrechte notwendig ihren bisherigen Sinn. Denn die »souveräne« Stellung des einzelnen hat im nationalen Rechtsstaate keinen Platz. — — — Im nationalen Rechtsstaat bedeutet deshalb »Gleich-heit vor dem Gesetz« gleichmässige und damit verantwortungsbewusste Handhabung des Gesetzes innerhalb der völkischen Lebensordnung. Die in der deutschen liberalen Staatsrechtslehre bisher vertretene Auffassung, dass der Gleichheitssatz auch bindende Kraft gegenüber dem Gesetzgeber und damit gegenüber der politischen Führung des Staates habe, ist nur der Ausdruck einer übertriebenen Liberalisierungstendenz. Der von dieser Richtung ausgestellte Begriff der »Gerechtigkeit« ist ausgesprochen individualis-tischer Art und zeigt überspannte liberalistische Züge.» (Otto Koellreutter, Grundriss der Allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933, s. 102 ja s. 105.)

tahdottu täydentää uuden ajan vaatimuksia vastaavaksi; valtio on ottanut suojaansa joukon uusia sosiaalisten elämänmuotojen luomia oikeuksia ja vaatimuksia. Katsotaan, ettei valtion ole ainoastaan tunnustettava yksilön oikeudellista riippumattomuutta, vaan huolehdittava myös siitä, että hän voi saavuttaa yhteiskunnallisen ja taloudellisen riippumattomuuden.⁴⁶ Tätä tarkoittavat uusiin valtiosääntöihin sisältyvät taloudellista elämää, erittäinkin työtä ja työsuojelua koskevat säännökset. Mutta nämä uudet valtiosäännöt eivät tyydy säännöstelemään vain taloudellisia oloja, vaan ulottavat vaikutuksensa monille muillekin yhteiskunnallisen elämän aloille sisällyttäen perusoikeusluetteloihinsa esim. avioliittoa, perhettä, lasten asemaa ja kasvatusta, opetuslaitosta sekä tieteen ja taiteen vapautta koskevia säännöksiä. Toistaiseksi näiden »sosiaalisten perusoikeuksien» muoto ja sisällys ovat hyvin epämääräisiä, mikä onkin niiden nuoruuden vuoksi ymmärrettävää. Tulevaisuus on osoittava, mitä käytännöllistä merkitystä niillä voi olla. Ne voidaan tässä sivuuttaa senkin vuoksi, että voimassaolevan hallitusmuotomme perusoikeusluettelo vanhempia esikuvia seuraten perustuu pääasiallisesti individualistiseen käsitystapaan.

Sen käsityksen mukaan, jonka olemme valtion olemukseen nähden omaksuneet, on oikeussuhteitten olemassaolo valtion ja yksilön välillä mahdollista. Yksilö on alun perin valtiossa vain velvollisuuksien subjekti, hän on kaikissa suhteissa valtion kaikkivallan alainen ja sen sitoma. Valtiovalta on yksilön suhteen ehdottomasti velvoittava, käskävä valta, eikä tätä asiointilaa muuta sekään, että hän mahdollisesti itse välillisesti tai välittömästi ottaa osaa valtiovallan käyttöön. Senvuoksi eivät myöskään ole ajateltavissa sellaiset kansalaisen oikeudet, jotka syntyisivät hänen omasta valta-asemastaan valtiota kohtaan.⁴⁷

Tosiasiallisesti valtio kuitenkin harjoittaa sille kuuluvaa valtaa vain tiettyyn rajaan asti ja jättää yksilölle rajan toisella puolella vapaan toimintapiirin.⁴⁸ Mutta tämä yksilön vapauspiiri, jonka rajat eivät ole yleisillä säännöillä määrättävissä, vaan saattavat paljonkin vaihdella eri aikakausina ja eri valtioissa,⁴⁹ saa oikeudel-

⁴⁶ B. Mirkine-Guelzevitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, 2 éd. 1930, s. 34 ja 36.

⁴⁷ *Erich* I s. 202; *Giese* s. 57.

⁴⁸ Vrt. *Erich* I s. 214; *Stählberg* I s. 4.

⁴⁹ Kysymys siitä, mitä siveellisiä normeja lainsäätäjän on alistuttava noudattamaan

lista merkitystä vasta silloin, kun se on osana valtion oikeusjärjestyksestä, joko niin, että sitä vakiintuneen tavanomaisen oikeuden nojalla on pidettävä voimassaolevana oikeutena, tai niin, että se suorastaan ilmaistaan kirjoitetuissa laeissa.⁵⁰

Tällä tavoin syntyy yksilön vapauspiiri valtion itserajoituksen kautta. Valtion lainsäädäntö suo yksilölle miltei lukemattomia, mitä erilaatuisimpia oikeuksia. Nämä »negatiivisesti vaikuttavat oikeudet» turvaavat yksilön kaikkea lakiin perustumatonta pakkoa vastaan ja muodostavat näin ollen yhtenäisen kokonaisuuden.⁵¹ Niiden joukossa voidaan kuitenkin erottaa tärkeämpiä ja vähemmän tärkeitä, ja juuri tällaista erottelua käyttäen voidaan perusoikeuksista muodostaa erillinen ryhmä. Perusoikeuksien ryhmään erottautuvat »negatiivisesti vaikuttavista oikeuksista» ne, joilla kunkin aikakauden oikeuskäsityksen mukaan on oleva suurempi pyhyys ja pysyväisyys kuin muilla ja jotka sen vuoksi usein saavat sijansa valtion järjestysmuodon perusteitten rinnalla sen valtiosäännössä. Perusoikeuksia turvaavat oikeussäännökset ovat erikoisen pysyvyys-

määrätessään yksilön vapauspiirin rajoja, ei kuulu tutkimuksemme piiriin. »Die Grundrechte können aber nur gegenüber den Vollzugsgewalt des Staates eine Schranke bilden, niemals auch gegen den souveränen Gesetzgebungsgewalt. Hier kann man nur von sittlichen Schranken sprechen» (*Herrnritt* s. 76). — Vrt. myös *Serlachius*, Lainsäätäjän valta, Lakimies 1921 s. 6.

⁵⁰ *Giese* s. 59.

Perusoikeuksia koskevia eri teorioita ei tässä voida ryhtyä selostamaan. Mainitsemme vain lyhyesti, että tekstissä esitetty käsitys, joka johtaa kaikki kansalaisen valtiossa nauttimat oikeudet valtion kaikkivallasta, on vähitellen tunkenut syrjään erit-täinkin Ranskan vallankumouksen aikoina voimakkaina esiintyneet luontaisoikeudelliset opit, jotka kuitenkin viime aikoina ovat jälleen saaneet uusia puolustajia. Luontais-oikeudellisen koulukunnan nykyisistä edustajista mainitsemme *Baumgartnerin* (*Staatslexikon* II, Freiburg 1927, s. 939). Hän selittää perusoikeuksien perustuvan siveelliseen maailmanjärjestykseen sinänsä, joten ne siis eivät voi olla valtion luomia tai luovut-tamia, vaan muodostavat valtion toiminnalle luontaisoikeuteen perustuvia rajoja, joita lainsäädäntökään ei saa ylittää. Tämä ei kuitenkaan tunnu vakuuttavalta. Jos esim. yhdistymis- ja kokoontumisvapautta pidettäisiin vain ihmisen luonnollisen toiminta-vapauden ilmauksena, tultaisiin siihen, että kaikki yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevat oikeussäännökset sisältävät vain tämän luonnollisen toimintavapauden rajoi-tuksia ja että yhdistymis- ja kokoontumisvapaus olisi laajimmillaan silloin, kun siitä ei ole annettu mitään säännöksiä. (Näin *Laband*, *Deutsche Juristen-Zeitung* 1908, s. 4.) Mutta, kuten *Slier-Somlo* (*Vereinsgesetz* s. 19) huomauttaa, käsittämättömäksi jää, miten yhdistymis- ja kokoontumisvapaus tällöin voidaan rajoittaa vain oman maan kansalai-siin, koska sen luonnonoikeutena pitäisi kuulua ihmisille yleensä.

⁵¹ *Georg Jellinek* s. 103.

den omaavia julkisoikeudellisia normeja, joiden kautta valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävän vapauspiirin.

Nyt olisi sitten tutkittava, luovatko perusoikeuksia turvaavat oikeussäännökset yksilölle subjektiivisia julkisia oikeuksia.

Subjektiivisia julkisia oikeuksia suojaavien lainsäännösten olemme sanoneet olevan olemassa yksilön vuoksi. Kysymme nyt: miten on perusoikeuksien laita tässä suhteessa? Ovatko ne olemassa valtion vai yksilön hyväksi? Vastauksen saamme tarkkaamalla perusoikeuksien historiallista kehitystä, josta käy eittämättömästi ilmi, että perusoikeudet ovat etupäässä tarkoitettut antamaan suojaa yksilölle.⁵² Tämän puolesta voimme siis hyvin pitää perusoikeuksia subjektiivisina julkisina oikeuksina. Vielä kuuluu subjektiivisen julkisen oikeuden olemukseen, että tämän oikeuden »kantajan» vallassa on itsenäisesti toteuttaa oikeussuojavaatimus ja saattaa se täytäntöön velvoitettua kohtaan. Jotta tämä menettely olisi mahdollista, tulee ensinnäkin oikeussuojavaatimuksen perustana olevan oikeussäännöksen olla niin tarkkaan muotoon laadittu, että se sellaisenaan kelpaa tuomion perustaksi, toiseksi tulee olla olemassa viranomaisia, joiden tehtäviin kuuluu tällaisen oikeussuojavaatimuksen käsitteleminen. Kun vastaus kysymykseen, täyttävätkö perusoikeudet nämä ehdot, näyttää muodostuvan erilaiseksi eri perusoikeuksien osalta,⁵³ on seuraavassa vain tutkittava, ovatko ehdot nimenomaan juuri yhdistymisvapautteen nähden täytetyt.

Voimassaolevassa oikeudessamme sisältyy yhdistymisvapautta turvaava perussäännös hallitusmuodon 10 §:ään, joka yhdistymisvapautta koskevalta osaltaan kuuluu näin: »Suomen kansalaisella on — — — oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta — — — perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.» Muodoltaan tämä lainkohta on tyypillinen perusoikeussäännös, jolla yksilön valtion toiminnoista riippumattomaksi jäävän vapauspiirin rajoja määritellään, ja poliittiselta merkitykseltään yhdistymisvapaus on yksi tärkeimpiä kansalaisten perusoikeuksia. Että kansalaisten oikeus perustaa yhdistyksiä ennakolta lupaa hankkimatta on tullut turvatuksi tällä perustuslain säännöksellä jo ilman pykälän toisen momentin nojalla annettavaa

⁵² V. Merikoski, Kansalaisten perusoikeuksista, Lakimies 1932, s. 89 ss.

⁵³ Herrnritt s. 75.

täydentävää lainsäädäntöä, se käy selville tutkimuksemme historialliseen osaan sisältyvästä esityksestä siitä ajanjaksosta, jolloin v. 1906 annettu perustuslaki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta oli voimassa, mutta mitään täydentäviä säännöksiä yhdistymisvapaudesta ei ollut annettu. Hallitusmuodon 10 § sisältää yhdistymisvapautta koskevalta osaltaan välittömästi täytäntöönpantavaa oikeutta eikä ainoastaan, kuten eräät muut hallitusmuodon säännökset, vahvista ohjelmalauseita vastaisessa lainsäädännössä toteutettaviksi.⁵⁴ Mitä tulee siihen subjektiivisen julkisen oikeuden tunto-merkkiin, että oikeuden »kantajalla» tulee olla säännöllisiä oikeuskeinoja käytettävänäan oikeutensa suojaamiseksi, on tässä vain viitattava yhdistyslain järjestämään valitusmenettelyyn. Yhdistyslain mukaan saa nimittäin rekisteriviranomaisen päätökseen, jolla hakemus yhdistyksen rekisteriin merkitsemisestä on hylätty, hakea muutosta Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (yhdistyslain 27 §:n 4 mom.). Mikäli taas on kysymyksessä yhdistyksen olemassaolon salliminen tai kieltäminen, on laki tahtonut antaa yksilöille sen vielä varmemman turvan, minkä asian yleisessä tuomioistuimessa tutkimisen katsotaan tuottavan,⁵⁵ ja sen vuoksi uskonut yhdistyksen lakkauttamisesta päättämisen yleisille alioikeuksille, joiden ratkaisuihin näissä asioissa voidaan tavallisessa järjestyksessä hakea muutosta hovioikeudessa ja Korkeimmassa oikeudessa (yhdistyslain 21 § ja 33 §).⁵⁶ Tähän voivat oikeuksissaan loukatut aina turvautua siten,

⁵⁴ Vrt. *Richter* s. 3.

Esimerkkinä hallitusmuotoon sisältyvistä »ohjelmalauseista» voidaan mainita 6 §:n 2 mom., jonka mukaan »kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa». Tällainen säännös ei voi saavuttaa varsinaista käytännöllistä merkitystä ennenkuin lainkohdan tarkoittaman oikeusturvan laatu ja keinot sen toteuttamiseksi on tarkemmin määritelty.

⁵⁵ Ensimmäisen yhdistyslakiehdotuksen johdosta annetussa lakivaliokunnan mietinnössä N:o 4, sivu 12 (mietintö liittyy hallituksen esitykseen N:o 17 vv. 1905—1906 väliaikaisilla valtiopäivillä) sanotaan tästä kysymyksestä seuraavaa: »Yhdistymisvapautta eivät valiokunnan mielestä myöskään saata vaaraan lakiehdotuksessa olevat säännökset oikeudesta yhdistyksen lakkauttamiseen. Kun tämä oikeus kuuluu tuomioistuimelle, on valiokunnan mielestä olemassa tarpeellisia takeita siitä, että päätös yhdistyksen lakkauttamisesta tehdään olemassa olevien asianhaarojen kaikinpuolisen ja objektiivisen harkinnan nojalla.»

⁵⁶ Eräissä maissa, joissa yhdistymisvapauden oikeussuoja on, mikäli on kysymys hallinnollisten viranomaisten lainkäytöstä — sekä koti- että ulkomaalaisiin nähden — tavallinen hallinnollinen ja joissa siis loukattu voi valitettuaan ensimmäisen hallintoinstanssin päätöksestä jatkaa valitustaan instanssiportaiston yläpäähän asti, on oman maan kansalaisille vielä varattu oikeus kaikki hallintoinstanssit läpikäytyään valittaa

että he kieltäytyvät noudattamasta laittomana pitämäänsä yhdistyksen toimintakieltoa tai muuta viranomaisen määräystä ja siten pakottavat hänet saattamaan kysymyksen tuomioistuimen tutkittavaksi.⁵⁷

Kuten esitetystä selviää, on yhdistymisvapautta pidettävä kansalaisille kuuluvana subjektiivisena julkisena oikeutena.⁵⁸

erikoisessa valtiosäännön noudattamista valvomaan asetetussa tuomioistuimessa siitä, että hänen perusoikeuksiaan on loukattu. Meidän oikeusjärjestyksemme ei tunne tätä vastaavaa menettelyä.

⁵⁷ Vrt. *Orban*, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège 1906, tome I s. 203.

⁵⁸ Vrt. *Ståhlberg* I s. 326 ja II s. 138; *Erich* I s. 217.

III LUKU

YHDISTYMISSVAPAUDEN SISÄLTÖ

Sen käsityksen mukaan, jonka olemme perusoikeuksien synnystä omaksuneet, kohdistuu yhdistymisvapautta turvaava oikeussäännös lähinnä valtioon itseensä ja sen viranomaisiin. Käytännöllisesti katsoen yhdistymisvapauden perusoikeusominaisuus sisältääkin ensikädessä sen, että lainsäädäntö voi tähän vapauteen kajota vain erityisiä vaikeuttavia muotoja noudattaen.

Yhdistymisvapaus voidaan poistaa tai sitä muissa kuin hallitusmuodon nimenomaan osoittamissa tapauksissa rajoittaa vain siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on tammikuun 13 päivänä 1928 annetun valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetty. Tapaukset, joissa hallitusmuoto sallii kajoamisen kansalaisten perusoikeuksiin, on mainittu sen 16 §:ssä. Tämän pykälän mukaan se, mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on säädetty, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä. Tähän nojautuen on sotatilasta 26 päivänä syyskuuta 1930 annettu laki, jonka soveltamisalaa 28 päivänä marraskuuta 1930 annettu laki sotatilasta annetun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa huomattavasti laajentaa. Viimeksimainittu laki on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla samoin kuin 18 päivänä marraskuuta 1930 annettu tasavallan suojelulaki, joka suo tasavallan presidentille vallan lain tarkoittamissa tapauksissa antaa asetuksella erinäisiä kansalaisten yleisiä oikeuksia loukkaavia säännöksiä.¹ Tasavallan suojelulaki ja hallitusmuodon 16 §:ään nojautuva sotatilalainsäädäntö eroavat toisistaan m. m. siinä, että tasavallan suojelu-

¹ Tasavallan suojelulaki on voimassa 31 päivään joulukuuta 1935, jolloin myös sen perusteella annetut asetukset viimeistään raukeavat.

laki tarkoin luettelee, mitä oikeuksia saa asetuksella loukata, kun taas hallitusmuodon 16 § ei nimenomaan turvaa mitään kansalaisten perusoikeuksia sotatilalainsäädäntöä vastaan, vaan asettaa ainoastaan sen vaatimuksen, että rajoitukset on tehtävä lailla, ja määrää, että vain »välttämättömät» rajoitukset voivat tulla kysymykseen.

Periaate, että yksityisen edun on pakottavissa tapauksissa väistyttävä yleisen edun tieltä, on myös sen hallitusmuodon 16 §:ään sisältyvän säännöksen perustana, joka sallii sotapalveluksessa olevien kansalaisten yleisiä oikeuksia muulloinkin kuin sodan tai kapinan aikana lailla rajoitettavan. Tästä periaatteesta johdetaan kaikki sotapalveluksessa olevien vapausrajoitukset ja siihen nojautuen on m. m. voitu säätää 30 päivänä toukokuuta 1919 annetun sotaväen rikoslain 147 §:ssä rangaistus siitä, jos vakinaisessa sotapalveluksessa oleva sotilas kuuluu valtiolliseen yhdistykseen. Hallitusmuodon 16 §:n p. o. säännöksen tarkoitus on helposti ymmärrettävissä. Sotavoima on olemassa valtion turvana ulkoisia ja sisäisiä vihollisia vastaan. Se on tehokas ase valtiovallan kädessä vain, jos se on hyvän kurin alainen. Sotilaskuri ja sotilaalliset esimiessuhteet taas edellyttävät sotavoimaan kuuluvien asettamista erilaisten vallanalaisuus- ja kuuliaisuussuhteitten alaisiksi kuin missä muut kansalaiset ovat.²

Niitä kansalaisten perusoikeuksia, jotka tasavallan suojelulaki, sotatilalainsäädäntö sekä »sotapalveluksessa olevia» koskeva erikoislainsäädäntö jättävät koskemattomiksi, voimme *Thoma'n* jaoittelua³ seuraten nimittää »korkeamman asteen valtiosääntövoimaisiksi». Toisen ryhmän, »alempaan asteen valtiosääntövoimaiset perusoikeudet», muodostavat tämän luokitteluperusteen mukaan ne hallitusmuodon mainitsemat kansalaisten yleiset oikeudet, joita voidaan tasavallan suojelulain tai hallitusmuodon 16 §:n osoittamassa järjestyksessä rajoittaa. Kolmanteen ryhmään vihdoin luetaan »lakivoimaiset perusoikeudet», s. o. perusoikeudet, joiden soveltamisala on jätetty tavallisen lainsäädännön määrättäväksi.

Yhdistymissvapaus on tämän jaoittelun mukaan luettava »alempaan asteen valtiosääntövoimaisiin perusoikeuksiin». Tasavallan

² V. Merikoski, Asevelvollisuuslainsäädäntö selityksineen, Porvoo 1933, s. 73.

³ *Thoma*, Grundrechte und Polizeigewalt (Verwaltungsrechtliche Abhandlungen, Festgabe zur Feier des 50-jährigen Bestehens des Preussischen Oberverwaltungsgerichts, 1925, s. 191).

suojelulain perusteella voidaan tosin hallitusmuodon 10 §:n mainitsemista perusoikeuksista vain paino- ja kokoontumisvapauteen nähdessä, ei sen sijaan yhdistymisvapauteen nähdessä lailla määrätä rajoituksia, mutta kokoontumisvapauden rajoitukset voivat ulottua yhdistyksiinkin ja sillä tavoin tosiasiallisesti muodostua yhdistyksen toimintaa ehkäiseviksi, joskaan ei yhdistyksen olemassaoloa estäviksi.⁴ Ja laki sotatilasta ulottaa vaikutuksensa myös yhdistymisvapauteen: »Jos jonkin yhdistyksen toiminta on omansa sota-aikana saattamaan vaaranalaiseksi maan puolustuksen tai yleisen turvallisuuden voimassapitämisen, olkoon valtioneuvostolla valta antaa määräyksiä yhdistyksen toiminnan rajoittamiseksi tai lakkauttamiseksi enintään sota-ajaksi» (syyskuun 26 päivänä 1930 annettu laki sotatilasta, 8 §). Tässä on kysymys vain väliaikaisesta rajoittamisesta. Kuten näkyy, pykälä tarkoittaa sanamuotonsa mukaan lähinnä kussakin yksityistapauksessa erikseen annettavia, aina vain yhtä yhdistystä koskevia määräyksiä. Vaikeata on ratkaista, voiko valtioneuvosto tämän lainkohdan nojalla antaa yleisluontoisia, esim. määrätynlaatuista yhdistyksiä tai yhdistysryhmiä koskevia määräyksiä. Kieltävän vastauksen puolesta puhuu pykälän sanamuoto ja se seikka, että niinhyvin tasavallan suojelulakiin kuin sotatilalainsäädäntöön nojautuvien rajoitusten tekeminen perusoikeuksiin yleensä aina tapahtuu asetuksella, mutta sotatilalain 8 § oikeuttaa valtioneuvoston näitä rajoittavia määräyksiä antamaan (siis valtioneuvoston päätöksellä), vaikka pykälässä on kysymys nimenomaan juuri yhdistymisvapaudesta, jonka esim. tasavallan suojelulaki tarkoittaa turvata paremmin kuin kokoontumis- ja painovapauden. Koska toiselta puolen tuntuu oudolta sekin, että valtioneuvoston olisi erikseen käsiteltävä suuri joukko täsmälleen samankaltaisia asioita, näyttää valtioneuvostolla olevan oikeus sotatilalain perusteella antaa määrätynkaltaisia yhdistyksiä tai yhdistysryhmiä koskevia, niiden toiminnan rajoittamista tai lakkauttamista enintään

⁴ Että tasavallan suojelulain tarkoittamat kokoontumisvapauden rajoitukset ulottuvat myös yhdistysten kokouksiin, sen osoittaa seuraavansisältöinen 27 §:n 1 momentti helmikuun 29 päivänä 1932 annetussa asetuksessa eräistä tasavallan suojelulakiin perustuvista toimenpiteistä:

»Jos on syytä varoa, että yleisessä tai yksityisessä kokouksessa harjoitetaan sellaista kiihottusta, joka 1 §:ssä mainitaan, taikka jos kokouksen pitäminen on omiansa saattamaan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen vaaranalaiseksi, voidaan kokouksen pitämisen tai jatkaminen kieltää.»

Yhdistyksen kokous on juuri tällainen »yksityinen kokous».

sodan ajaksi tarkoittavia kieltoja, kunhan päätös vain laaditaan niin tarkkaan muotoon, ettei ole mitään epäselvyyttä siitä, mitä yhdistyksiä se tarkoittaa. Tähän viittaa myös se, että sotatilain 8 §:n perusteella ilmeisesti voidaan hallintoteitse estää sellaisten uusien yhdistysten syntyminen, joiden toiminta voi saattaa vaarallaiseksi maan puolustuksen tai yleisen turvallisuuden.

Tässä on selitetty, missä tapauksissa hallitusmuoto sallii poikettavan vahvistamastaan yhdistymisvapauden periaatteesta. Kun hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin mukaan säännöksiä m. m. yhdistymisvapauden käyttämisestä on annettava lailla, olisi nyt tutkittava, minkälaisia säännöksiä tämän vapauden käyttämisestä voidaan lailla antaa hallitusmuodon yksilöille turvaamaa oikeutta loukkaamatta. Asian luonnosta seuraa kuitenkin, että esitys ei voi olla tyhjentävä, sillä on mahdotonta yksityiskohtaisesti selittää, mitä kaikkea yhdistymisvapautta turvaavan perusoikeussäännöksen nojalla voidaan ja ei voida säätää. Kun lisäksi useat tähän kuuluvat kysymykset paremmin soveltuvat myöhemmin toisessa yhteydessä käsiteltäviksi, on tässä rajoitettava vain eräisiin yleisempiin näkökohtiin.

Johdannossa on ollut puhetta siitä, että valtion ja yhdistysten välisiä suhteita järjestettäessä on ratkaisevana yhdistysten vaarallisuus valtiolle. Tämä näkökohta ei menetä merkitystään edes yhdistymisvapausjärjestelmän ollessa voimassa. Kun hallitusmuodon 10 § sallii yhdistysten perustamisen ainoastaan sellaisia tarkoituksia varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, sisältää tämä, paitsi sitä että yhdistys ei saa tehdä sellaista, mikä on yksityisiltä kiellettyä, epäilemättä myös sen, että yhdistysten vaarallisuus valtiolle voidaan ottaa lainsäädännössä huomioon ja siis lailla kieltää yhdistystä ryhtymästä sellaiseen toimintaan, joka ehkä yksilöiden harjoittamana olisi vaaratonta ja julkisten intressien kannalta merkityksetöntä, mutta joka, jos siihen ryhtyy yhdistys tai jos sen muuten suorittavat useat henkilöt yhdessä ja yhteisen suunnitelman mukaan, voi muodostua yhteiskunnalle vaaralliseksi.⁵

⁵ Nämä eivät suinkaan ole ainoita tapauksia, joissa teon yleisvaarallisuus vaikuttaa sen luonteeseen. Esim. jos joku taivuttaa toista rikokseen, häntä rangaistaan yleensä vain, jos kehoitus tarkoitti määrättyä rikosta ja rikos sitten tulee täytetyksi (rikoslain 5 luvun 2 §), mutta jos joku julkisesti väkijoukossa on kehoittanut tai koettanut vietellä rikoksen tekemiseen tai kehoittanut tottelemattomuuteen lakia tai laillisia sääntöjä vastaan, tämä on jo sellaisenaan rangaistava teko (rikoslain 16 luvun 8 § sellaisena kuin se on 16 päivänä huhtikuuta 1919 annetussa laissa).

Nämä näkökohdat ovat useissa maissa ratkaisevasti vaikuttaneet lainsäätäjän suhtautumiseen lakkoihin ja työnsulkuihin,⁶ ja samoihin perusteisiin nojaten yhdistyslain 2 §:ssä on voitu kieltää ilman hallituksen lupaa perustamasta yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön ja jotka eivät ole olemassa ainoastaan metsästystä ja metsästyshoitoa varten.⁷ Tämä poikkeus on sopusoinnussa perustuslain kanssa, sillä valtion on oman turvallisuutensa vuoksi pidätettävä asevoiman käyttäminen itselleen⁸ ja estettävä aseellisten valtion määräysvallasta riippumattomien järjestöjen muodostuminen valtion sisäpuolella.⁹ Sama

⁶ Vrt. *Berlin* s. 445.

⁷ Säännös on yksi niistä, jotka yhdistyslain ensimmäisissä valtiopäiväkäsittelyissä aiheuttivat eniten keskustelua. Katsaus sen käsittelyvaiheisiin on mielenkiintoinen sikäli, että se osoittaa, miten lähellä toisiaan ampumayhdistykset ja n. s. sotilaalliset yhdistykset ovat (yhdistyslain 4 §:n 2 mom. 20. 7. 1933 annetussa laissa ja saman pykälän 3 mom. 25. 5. 1934 annetussa laissa).

Ensimmäisessä hallituksen esityksessä (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 ylimääräisillä valtiopäivillä) nykyisen yhdistyslain 2 §:ää vastaava kohta kuului seuraavasti: »Semoisia yhdistyksiä, joiden tarkoitus vaatii ampuma-aseiden käyttämistä, voidaan perustaa ainoastaan keisarillisen Suomen Senaatin yksissä neuvoin kenraalikuvernöörin kanssa antamalla luvalla.» Jo lakivaliokunta muutti pykälän sanamuotoa vetääkseen erittäinkin metsästyshoitoyhdistykset pois sen vaikutuspiiristä ja ehdotti sen koskemaan »sotilaallisesti järjestettyjä yhdistyksiä, joiden tarkoitus on harjoittautua ampuma-aseiden käyttämisessä». Valtiopäivät hyväksyivät sitten pykälän alkuosan seuraavassa muodossa: »Sotilaallisesti järjestettyjä yhdistyksiä, joiden tarkoitus vaatii ampuma-aseiden käyttämistä, voidaan perustaa ainoastaan Senaatin luvalla», koska arveltiin tämän sanamuodon paremmin kuin lakivaliokunnan ehdottaman sulkevan sisäänsä esim. suojelus- ja punakaartin. (Pappissääty 1905—1906 s. 979, porvarissääty II s. 966.) Se seikka, että pykälä valtiopäivillä hyväksyttiin toisessa muodossa kuin mikä sillä oli ollut hallituksen esityksessä m. m. uskomalla luvan antaminen senaatille yksin, oli osaltaan syynä siihen, ettei hallitsija lakia vahvistanut. (*Ståhlberg*, J. F. T. 1912 s. 371.) — Lopullinen sanamuoto »yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön ja jotka eivät ole olemassa vain metsästystä tai metsästyshoitoa varten» on peräisin v:n 1908 toisilla ja v:n 1911 valtiopäivillä tehdyistä eduskuntaesityksistä.

⁸ *Ståhlberg* II s. 168.

⁹ Vuoden 1917 valtiopäivien lakivaliokunta mietinnössään N:o 12 ehdotuksen laiksi yhdistyksistä sisältävän hallituksen esityksen johdosta asetti kysymyksenalaiseksi, eikö kielto perustaa ampumayhdistyksiä ilman lupaa ollut ristiriidassa yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön kanssa, ja poisti sen vuoksi lakiehdotuksesta kysymyssääntöön olevan pykälän. Tämän valiokunnan kannanotot ja niiden perustelut ovat muutenkin hyvin omituisia. Niinpä se edelleen perustelee ampumayhdistyksiä koskevan säännön poisjättämistä sillä, että »joka tapauksessa kerrottu säännös on tarpeeton, koska luvanantojärjestelmän pysyttäminen ampumaseuroihin nähden ei valiokunnan

peruste, valtion itsesuojaus, oikeuttaa kieltämään sellaiset järjestäytymis- ja toimintamuodot, jotka voivat muodostaa vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Yhdistyslain 4 §:n 2 mom. sellaisena kuin se oli 20 päivänä heinäkuuta 1933 annetussa laissa ja sellaisena kuin sitä vastaava 4 §:n 3 mom. on voimassaolevassa 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa kuuluu seuraavasti: »Yhdistystä, jonka tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, älköön niin muodostettako älköönkään sen toimintaa niin järjestettävä, että se jäseniltään vaadittavan kuuliaisuuden sekä yhdistyksen joukkomuodostelmiin ja ryhmytyksiin jakautumisen puolesta tai aseelliseen varustautumiseen nähden on katsottava kokonaan tai joltakin osalta sotilaalliseen tapaan järjestetyksi.»¹⁰ Tämän säännöksen pohjana olleessa hallituksen esityksessä N:o 132 vuoden 1932 valtiopäivillä sanotaan lakiehdotuksen tarkoituksena olevan ehkäistä sellaisten yhteenliittymien muodostuminen, jotka sotilaallisesti järjestäytyneinä aikovat vaikuttaa valtiollisiin asioihin, sillä sotilaallisten toimintamuotojen ulottaminen valtiolliseen elämään sisältää vakavan vaaran yhteiskuntarauhan säilymiselle. Sotilaallisen järjestömuodon tuominen valtiolliseen elämään vaikuttaa ärsyttävästi ja valtiollisia vastakohtia kärjistävästi, voipa se tehdä valtiollisen elämän sietämättömäksi, sillä sanotunlainen järjestömuoto saattaa helposti, kerran alkuun päässeenä, yhteiskuntaelämälle ominaisen tartunnan vaikutuksesta, levitä hyvinkin laajalle eri kansalaispiirien keskuuteen.

Huhtikuun 27 päivänä 1934 Suomen lipun virallisesta käyttämisestä sekä julkisesta liputuksesta muunlaisilla lipuilla annetun asetuksen 4 §:n 2 mom. mukaan yhdistys tai muu järjestö, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai johon jäseneksi pääseminen edellyttää tiettyyn valtiolliseen puolueeseen kuulumista taikka joka välittömästi tai välillisesti jäsenenä kuuluu ulkomaiseen järjestöön, älköön julkisesti käyttää, älköönkään tällaisen järjestön toimeenpanemassa tilaisuudessa julkisesti käyttää muuta kuin Suomen lippua, ellei sisäasiainministeriö siihen ole antanut lupaa. Laki kiellosta käyttää poliittisia tunnusmerkkejä

käsityksen mukaan kuitenkin saata estää valtion turvallisuudelle vaarallisten asetettujen yhdistysten syntymistä, jos vallitsevissa oloissa niille muutoin on maaperää.

¹⁰ Vastaava rangaistussäännös sisältyy rikoslain 16 luvun 8 a §:ään sellaisena kuin tämä lainkohta on 20 päivänä heinäkuuta 1933 annetussa laissa. Pykälässä säädetään sakko- tai vankeusrangaistus sille, joka rupeaa jäseneksi sotilaalliseen valtiolliseen yhdistykseen.

eräissä tilaisuuksissa, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1934, ja sen nojalla saman kuun 27 päivänä annettu asetus kieltävät missään julkisissa paikoissa käyttämästä näkyvillä pukua, puvunosaa tai muuta sentapaista huomiota herättävää tunnusmerkkiä, jonka tarkoituksena on osoittaa kuulumista poliittiseen järjestöön, puolueeseen tai yhteenliittymään tai ilmaista valtiollista ajatussuuntaa. Nämä ja näihin verrattavat kiellot eivät rajoita hallitusmuodon turvaamaa yhdistymisvapautta, koska ne eivät estä yhdistystä perustamasta tai sen toimintaa jatkamasta eivätkä kiellot edes varsinaisesti kohdistu yhdistyksen tarkoitukseen, vaan erääseen sen toimintatapaan, jonka laki näin nimenomaisesti kieltää.¹¹

Hallitusmuodon 5 §:n mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Jos tässä pykälässä ilmaistun kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen katsotaan sisältävän paitsi sitä, että julkisten viranomaisten tulee henkilöön katsomatta yhtäläisesti soveltaa lakia, myös sen, ettei ole lupa säätää n. s. poikkeuslakeja, jotka asettaisivat jotkut henkilöt tai henkilöryhmät kansalaisten yleisiin oikeuksiin nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin missä kansalaiset yleensä ovat,¹² asettaa tämä erinäisiä rajoituksia myös yhdistymisvapautta säännöstelevälle lainsäädännölle. Kun on tarvittu erityinen perustuslain säännös valtuutukseksi siihen, että sotapalveluksessa olevien yhdistymisvapautta voidaan lailla rajoittaa (hallitusmuodon 16 § ja sotaväen rikoslain 147 §), on selvää, että tavallisella lailla ilman tällaista valtuutusta ei voida rajoittaa erillisten kansalaisryhmien yhdistymisvapautta. Ei siis voitaisi tavallisella lailla riistää yhdistymisvapautta esim. tehdastyöväestöltä tai määrätä, että Viipurin läänissä yhdistysten perustaminen on sallittua vain hallituksen luvalla. Lailla ei myöskään voitaisi käsiteltävänä olevassa suhteessa tehdä erotusta eri sukupuolien välillä. Mutta sen sijaan ei tässä aseteta mitään esteitä rajoituksille, jotka erotuksesta kohdistuvat kaikkiin kansalaisiin, joten siis voitaisiin perustuslain estämättä esim. kieltää alaikäisiä kuulumasta valtiollisiin yhdistyksiin tai yhdistyksiin yleensä. Perustuslain turvaama yhdistymisvapaus ei estä lailla määräämistä täysikäisyyttä tai jotakin sitä alempaa ikärajaa yhdistyksen jäsenkelpoisuuden ehdoksi.¹³

¹¹ Vrt. *Stier-Somlo* s. 62.

¹² *Erich* I s. 223.

¹³ *Stählberg* II s. 167.

Vielä on hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin nojautuvan lain-säädännön rajoja määrättäessä pidettävä mielessä, että hallitusmuodon 10 § on, kieltämällä ennakkosensuurin ja määräämällä, ettei kokouksen pitämistä tai yhdistyksen perustamista saa tehdä ennakolta hankittavasta luvasta riippuvaksi,¹⁴ tahtonut antaa erikoisen painon ja merkityksen kansalaisvastuulle. Kansalaisen ei tarvitse etukäteen pyytää lupaa toimilleen, mutta hänen on itse kyettävä harkitsemaan, onko jokin toiminta kiellettyä vai sallittua. Ennakolta hankittavaa, viranomaisen harkinnan varassa olevaa lupaa ei voida perustuslakia muuttamatta asettaa yhdistyksen syntymisen ehdoksi.¹⁵ Mutta siinä, että yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttaminen on tehty erinäisten muotomääräysten täyttämisestä riippuvaksi, ei ole mitään yhdistymisvapauden periaatteen vastaista, mikäli nämä ehdot eivät ole kohtuuttoman ankaria. Voidaan vielä kysyä, sallisiko perustuslaki, että konsession asetetai-

¹⁴ Vrt. lainvalmistelukunnan ehdotusta julistuskirjaksi koskeva eräiltä Suomen kansalaiselle kuuluvia yleisiä oikeuksia, perustelmat s. 19.

¹⁵ Vuoden 1931 valtiopäiville jätetyssä hallituksen esityksessä N:o 6, joka koskee yhdistyslain eräiden pykälien muuttamista, oli lain 27 §:ään ehdotettu muutos, jonka mukaan rekisteröimisen ehtona olisi m. m. tullut olemaan, ettei ole »todennäköistä syytä otaksua, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa». Perustuslakivaliokunta katsoi helmikuun 12 päivänä 1932 asiasta antamassaan lausunnossa, että yhdistyksen rekisteröiminen ja siis oikeuskelpoisen yhdistyksen perustaminen olisi tämän kautta tullut ennakolta hankittavasta luvasta riippuvaksi ja että lakia, johon sellainen ennakkoeistävä säännös sisältyy, ei sentähden ole mahdollista säätää muulla tavalla kuin perustuslaista voimassa olevassa järjestyksessä. Mutta hallitusmuodon kanssa sopusoinnussa olevaksi valiokunta katsoi sanamuodon: »Jos yhdistys säädettyssä järjestyksessä on ilmoitettu rekisteriin merkittäväksi — — — ja jos yhdistyksen tarkoitus ei ole vastoin lakia tai hyviä tapoja eikä yhdistys pyri lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa — — —». V. 1932 valtiopäivillä lepäämään jätetyssä lakiehdotuksessa p. o. kohta oli seuraavassa muodossa: » — — — eikä yhdistys ole ilmeisesti tarkoitettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa taikka yhdistyksen tarkoitus muutoin ole vastoin lakia tai hyviä tapoja — — —». Kuten aikaisemmin on kerrottu, ei tämä ehdotus koskaan tullut laiksi. Hallituksen esityksessä N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä ja tämän esityksen perusteella 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa on jälleen palattu lähelle esityksessä N:o 6 vuoden 1931 valtiopäivillä ollutta sanamuotoa, ja nyt on rekisteröimisen ehtona se, ettei ole »todennäköistä, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa». Tätä sanamuotoa olisi pidettävä perustuslain vastaisena yhtä hyvällä syyllä kuin hallituksen esityksessä N:o 6 v. 1931 valtiopäivillä ehdotettua, ellei lakiin nyt olisi lisätty säännöksiä, jotka, kuten myöhemmin tullaan osoittamaan, siirtävät tosiasiallisen ratkaisuvallan asiassa rekisteriviranomaiselta tuomioistuimelle.

siin yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamisen ehdoksi. Aikaisemmin on jo ollut puhetta siitä, että vallallaolevan mielipiteen ja myös oikeudenkäytön omaksuman kannan mukaan katsotaan, että kun vuoden 1906 perustuslailla Suomen kansalaisille vakuutettiin oikeus perustaa yhdistyksiä ilman lupaa, tarkoitettiin tällä tehdä myös oikeuskelpoisten yhdistysten perustaminen viranomaisten annettavasta luvasta riippumattomaksi.¹⁶ Vuoden 1919 hallitusmuoto ei ole tässä suhteessa aikaansaanut mitään muutosta. Näin ollen siirtyminen yhdistyslakimme soveltamasta normatiivijärjestelmästä järjestelmään, joka tekisi yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamisen erikoisesta luvasta riippuvaksi, ei ainoastaan olisi taka-askel liberalististen vapausaatteiden mielessä, vaan merkitsisi samalla yhdistymisvapauden periaatteesta luopumista.¹⁷

Muiden kuin oikeuskelpoiksi aiottujen yhdistysten syntyminen ei yhdistyslain mukaan ole minkään muotomääräysten täyttämiseen sidottu. Mutta olisi tuskin yhdistymisvapauden periaatteen vastaista tehdä lailla tällaistenkin yhdistysten syntyminen riippuvaksi sellaisista järjestysmääräyksistä, joiden täyttäminen ei tuota yhdistyksen perustajille kohtuuttomia vaikeuksia. Toisin sanoen hallitusmuodon 10 § sallii, että normatiivijärjestelmää sovelletaan paitsi yhdistyksen oikeuskelpoisuuden saavuttamiseen myös sen syntymiseen ja olemassaoloon yleensä,¹⁸ mutta tällöin ei rekisteröimiselle saa asettaa kohtuuttoman ankaria ehtoja, esim. korkeita rekisteröimismaksuja tai vaatimusta, että perustettavassa yhdistyksessä

¹⁶ Ks. ed. s. 27 ja *Ekström* s. 425.

¹⁷ Vastaus esilläolevaan kysymykseen voi tietysti muodostua erilaiseksi eri maiden oikeusjärjestyksien mukaan riippuen aina siitä, miten laaja sisältö yhdistymisvapauden vakuutukselle annetaan.

Ranskan tietoisopissa selitetään yleisesti, ettei voida puhua yhdistymisvapaudesta, ellei yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttaminen ole turvattu. Niin esim. *Nourrisson* s. 18, joka katsoo yhdistyksen pysyväisyyden ehdottomasti edellyttävän oikeuskelpoisuutta. Mutta jos tästä pidetään kiinni, ei Ranskan nykyistä järjestelmää voida pitää yhdistymisvapausjärjestelmänä (vrt. *Duguit* V s. 623), sillä heinäkuun 1 päivänä 1901 annetun lain mukaan täyden oikeuskelpoisuuden suominen yhdistykselle riippuu hallinto-
viranomaisen harkinnasta. Mitään rekisteröimispakkoa ei ole, mutta rekisteröimättömät yhdistykset (*associations non déclarées*) ovat kokonaan vailla oikeuskelpoisuutta. Rekisteriin merkityillä yhdistyksillä on vain rajoitettu oikeuskelpoisuus, ne eivät esim. voi saada omaisuutta lahjan tai testamentin kautta. Laajemman oikeuskelpoisuuden saavuttaminen tapahtuu siten, että yhdistys tunnustetaan yleishyödylliseksi (*associations reconnues d'utilité publique*) hallintotoimella, joka ei ilman muuta seuraa joidenkin määrättyjen ehtojen täyttämistä, vaan on viranomaisen harkinnan varassa.

¹⁸ Vrt. *Berlin* s. 446.

tulee olla vähintään 200 jäsentä. Tämän lisäksi olisi otettava huomioon se seikka, että yhdistymisvapaustaistelun tarkoituksena on ollut tehdä yhdistyksen olemassaolo hallintoviranomaisen mieltä vallasta riippumattomaksi, joten siis yhdistyksen olemassaolon kieltäminen tai salliminen ei saa jäädä hallinnollisen viranomaisen harkinnan varaan, vaan riippuu viime kädessä tuomioistuimen ratkaisusta.¹⁹ Jos siis kaikkien yhdistysten syntyminen tehtäisiin rekisteröimisestä riippuvaksi, jolloin rekisteröimisanomuksen hylkääminen tulisi koskemaan yhdistyksen olemassaoloa eikä yksin oikeuskelpoisuuskysymystä, ja jos samalla edelleen tahdottaisiin pitää kiinni siitä, että riittävän turvan kansalaisen oikeuksille antaa vain asian käsittely yleisessä tuomioistuimessa, täytyisi rekisteröimismenettely järjestää niin, että lopullinen ratkaisuvälillä anomuksen hylkäämisen suhteen kuuluisi yleiselle tuomioistuimelle eikä hallinnolliselle viranomaiselle tai hallinnolliselle tuomioistuimelle.

Kysymys ulkomaalaisten²⁰ oikeudesta muodostaa yhdistyksiä Suomessa antaisi aiheen vielä palata perusoikeuksien historiaan. Olisi mielenkiintoista osoittaa, miten käsitykset siitä, kuuluvatko perusoikeudet yksilölle hänen ihmis- vai kansalaisominaisuudessaan, ovat aikojen kuluessa vaihdelleet²¹ ja miten hajalle mielipiteet tässä kysymyksessä vielä nykyäänkin menevät.²² Mutta kun tällainen esitys ei voi antaa kysymykseen yhtenäistä, kaikkiin valtiosääntöihin tai edes kaikkiin samassa valtiossa voimassaoleviin perusoikeuksiin soveltuvaan vastausta, on lopuksi kuitenkin turvaututtava positiiviseen oikeuteen.

Suomen voimassaoleva oikeus ei anna mitään tukea sille oletukselle, että ulkomaalaiset olisi perusoikeuksiin katsoen rinnastettava oman maan kansalaisten kanssa.²³ Vuoden 1906 laki lausunto-

¹⁹ Vrt. *Nourrisson* s. 16 ja s. 26 ss.

²⁰ »Ulkomaalainen»-sanaa on tässä käytetty merkityksessä »muu kuin oman maan kansalainen», joten se siis tarkoittaa myös henkilöitä, jotka eivät ole minkään maan kansalaisia. Siinä merkityksessä on tätä sanaa käytetty myös 27 päivänä toukokuuta 1933 ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta maassa annetussa asetuksessa (§ 36).

²¹ v. *Frisch*, *Das Fremdenrecht*, Berlin 1930, s. 225.

²² Ks. esim. *Anschütz* (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 12. Aufl. 1930, s. 451), jonka mukaan periaate on, että ulkomaalaiset ovat kansalaisten kanssa tasa-arvoisia, ellei laki toisin määrää tai asian luonnosta muuta seuraa. Vastakkaisen mielipiteen mukaan, jota m. m. *Giese* (*Verfassung des Deutschen Reiches*, 8. Aufl. 1931, s. 297) edustaa, on kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeudellisella asemalla eri perusta.

²³ Saksan oikeudesta vrt. *Delius* s. 140.

kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta vakuutti vain Suomen kansalaisille oikeuden yhdistysten perustamiseen lupaa hankkimatta.²⁴ Samoin hallitusmuodon johdanto puhuu vain kansalaisten oikeuksista ja lainalaisesta vapaudesta, toisen luvun otsikko kuuluu: »Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva», ja myös hallitusmuodon 10 § tarkoittaa vain omia kansalaisia. Periaatteellisesti on meidän oikeutemme mukaan lain tarkoituksena antaa oikeuksia vain oman maan kansalaisille.²⁵ Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että ulkomaalaiset meillä olisivat yhdistymisvapauteen nähden oikeusturvaa vailla. Kun yhdistyslaki asettaa ulkomaalaisten yhdistymisvapaudelle erinäisiä rajoituksia, osoittaa se tällä selvästi ulkomaalaisilla olevan yhdistymisvapauden näiden rajoitusten ulkopuolelle jäävällä alalla. Ero Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten yhdistymisvapauden välillä rajoittuukin siihen, että edellisille tämä oikeus on turvattu perusoikeutena perustuslaissa, jälkimmäisten suhteen sen olemassaolo perustuu vain tavalliseen lakiin, joten se siis aina voidaan myös tavallisella lailla poistaa.²⁶

Sen lisäksi, mitä tässä on sanottu yhdistymisvapauden suojasta lainsäädäntöä vastaan, sisältää yhdistymisvapauden perusoikeusominaisuus vielä sen, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset hallinnon lainalaisuuden periaatteen sitomina luonnollisesti ovat velvolliset suojelemaan tätä vapautta sen kaikissa ilmenemismuodoissa.²⁷ Yhdistyksen olemassaolon kieltäminen voi tapahtua vain tuomioistuimen päätöksellä ja vain lain tarkoin osoittamista syistä.²⁸ Viranomaiset eivät saa häiritä kansalaisten heille vakuutetun vapauspiirin sisässä pysyvää toimintaa. Jos viranomaisen toimenpide rajoittaa yhdistymisvapautta, voi oikeuksissaan loukattu pyytää ylempää viranomaista puuttumaan asiaan tai, ellei laitonta toimenpidettä enää voida oikaista, vaatia syyllisen saattamista vastuuseen virkavirheestä. Tässä nojaututaan hallitusmuodon 93 §:n 2 momenttiin sisältyvään yleiseen säännökseen, jonka mukaan jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin takia, on

²⁴ Vrt. *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 378.

²⁵ *Hermanson*, Suomen valtiosääntö s. 21.

²⁶ *Ståhlberg* II s. 166.

²⁷ Vrt. *Fleiner* s. 131; *Richter* s. 10.

²⁸ Vrt. *Duguít* V s. 626.

oikeutettu vaatimaan virkamiestä tuomittavaksi rangaistukseen ja korvaamaan vahingon tahi ilmoittamaan virkamiehen pantavaksi syytteeseen niin kuin siitä laissa säädetään.

Toisten yksilöiden taholta tulevia, ulkonaista väkivaltaa sisältäviä loukkauksia vastaan suojelee yksilön yhdistymisvapautta poliisi. Kysymyksellä, millä tavoin yksilö on suojattu muunlaista toisten yksilöiden taholta tulevaa vaikutusta tai painostusta vastaan, ja tähän liittyvällä kysymyksellä, voidaanko ja millä tavoin yhdistymisvapautta yksityisten välisillä sopimuksilla rajoittaa, on hyvin suuri käytännöllinen merkitys erittäinkin työsuhteitten alalla.²⁹ Tämänlaatuiset kysymykset, esim. sen seikan selvittäminen, onko sopimus, joka velvoittaa työntekijän olemaan kuulumatta tiettyihin tai määrätynlaatuisiin yhdistyksiin, lakia tai hyviä tapoja vastaan sotivana mitätön ja mitä yksityisoikeudellisia seurauksia siitä voi olla, kuuluvat kuitenkin lähinnä yksityisoikeuteen. Tässä on vain lyhyesti huomautettava siitä, että vaikka Suomen hallitusmuoto ei, kuten on asianlaita Saksassa Weimarin valtiosäännön mukaan,³⁰ erota toisistaan yhdistymisvapautta yleensä ja yhdistymisvapautta työsuhteitten alalla eikä käsiteltävänä olevassa suhteessa aseta yhdistymisvapautta erikoisasemaan muiden perusoikeuksien rinnalla, on meilläkin työsuhteitten perusteella tapahtuvaa yhteenliittymistä koskevaa erikoislainsäädäntöä olemassa. Kesäkuun 1 päivänä 1922 annetun työsopimuslain 34 § kuuluu seuraavasti: »Jos työnantaja tai tämän sijainen estää työntekijää kuulumasta tai liittymästä laillisesti luvallisiin yhdistyksiin tai täyttämästä kansalaisvelvollisuuksiaan, rangaistakoon sakolla. Sama olkoon laki, jos työntekijä tässä sanotulla tavalla rikkoو toista työntekijää tai työnantajaa kohtaan. Sopimus, jossa sopimuskumppani sitoutuu olemaan kuulumatta yhdistykseen olkoon mitätön.» Helmi-kuun 6 päivänä 1931 työrauhan suojelemisesta annettu laki määrää 1 §:ssään rangaistuksen sille, joka väkivalloin tai uhkaamalla, henkilöön kohdistuvalla loukkauksella tahi vahinkoa tekemällä taikka muulla siihen verrattavalla lain tai hyvien tapojen vastaisella teolla

²⁹ *Nicod*, International Labour Review Vol. IX, s. 473 ss.

³⁰ Art. 159, joka turvaa työsuhteitten alalla tapahtuvan yhteenliittymisen, julistaa oikeudenvastaisiksi kaikki toimenpiteet ja sopimukset, jotka tarkoittavat rajoittaa tai estää kansalaisten oikeutta muodostaa yhdistyksiä työehtojensa ja taloudellisten olojensa parantamiseksi. *Richter* (s. 10) katsoo, että kansalainen on tämän kautta suojattu myös itseään vastaan ja että hän siis ei voi sopimuksella luopua Artiklan hänelle turvaamasta oikeudesta.

pakottaa tai yrittää pakottaa työntekijän tai työnantajan liittymään yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhtymään tahi eroamaan siitä. Saman lain 2 §:n mukaan on rangaistukseen tuomittava se, joka sen johdosta, että toinen on ottanut osaa maan puolustamista tai lailisen yhteiskuntajärjestyksen voimassapitämistä tarkoittavaan toimintaan, 1 §:ssä sanotuin tavoin pakottaa tai yrittää pakottaa hänet eroamaan yhdistyksestä, järjestöstä tai muusta yhtymästä.

Julkisen oikeuden kannalta on yhdistymisvapauden rajoittamista tarkoitaviin sopimuksiin nähden vielä huomautettava, että kun yhdistymisvapaus kuuluu kansalaisille subjektiivisena julkisena oikeutena eikä julkisista oikeuksista yleensä voida luopua,³¹ näyttää siltä, että jos kansalainen esim. sitoutuu olemaan käyttämättä yhdistymisvapauttaan, ei sitoumuksen toteuttamista voida oikeudenkäyntiteitse vaatia eikä esim. vahingonkorvauskanne sitoumuksen täyttämättä jättämisen vuoksi voi tulla kysymykseen, mutta toinen sopimuskumppani voi kyllä käyttää pakotuskeinona työstä erottamista tai muita hänen vallassaan olevia toimenpiteitä, jotka eivät ole lain tai hyvän tavan vastaisia.³²

Yhdistymisvapaus tarkoittaa turvata kansalaisille oikeuden asettua keskenään määrätynlaiseen yhteistoimintaan. Kuten hallitusmuodon 10 §:n sanamuodosta käy selville, laki turvaa ensikädessä oikeuden perustaa yhdistyksiä, s. o. kansalaiset saavat viranomaisten asiaan sekaantumatta vapaasti kokoontua yhteen ja antaa yhdistyksen perustamista koskevan tahdonilmaisun. Edelleen, koska mitään eroa ei tässä suhteessa voida tehdä yhdistyksen perustajajäsenien ja siihen myöhemmin liittyvien jäsenten välillä, yhdistymisvapaus turvaa kansalaisen oikeuden liittyä jo olemassaolevaan yhdistykseen.³³ Ja kun yhdistys aina perustetaan jonkin tietyn tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten, mitä tarkoitusta ei saa-

³¹ *Ståhlberg* I s. 326. — Vrt. esim. oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 1931 s. 44: Voimassaolevan oikeuden ei voida katsoa sallivan vapausrangaistukseen tuomitun henkilön, jota jutun takia ei pidetä vangittuna, luopua lainmukaisesta oikeudestaan hakea muutosta häntä koskevaan rangaistustuomioon, jota siis ei voida panna täytäntöön, ennenkuin se on saanut lainvoiman.

³² Vrt. *Stier-Somlo* s. 34.

³³ Vrt. rikoslain 16 luvun 8 a § (laki 20 päivältä heinäkuuta 1933), joka säättää rangaistuksen sotilaalliseen tapaan järjestetyn valtiollisen yhdistyksen jäseneksi rupeamisesta. Rikoslain 4 a §:n (laki 23 päivältä tammikuuta 1931) mukaan on rangaistava m. m. se, joka liittyy valtiopetoksellista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen tai ottaa osaa sellaisen yhteenliittymän perustamista tarkoittavaan kokoukseen.

vuteta pelkästään yhdistyksen perustamisella, täytyy yhdistymisvapauteen vielä katsoa sisältyvän oikeuden jatkaa yhdistyksen toimintaa, mikä yksityisen jäsenen osalta sisältää sen, että hänellä on oikeus pysyä yhdistyksen jäsenenä. — Määrätyssä mielessä sisältyy yhdistymisvapauteen vielä n. s. negatiivinen yhdistymisvapaus, s. o. yksilön oikeus olla liittymättä yhdistykseen ja jäsenen oikeus erota yhdistyksestä.

Kun nyt, jättäen toistaiseksi syrjään yhdistymisvapauden negatiiviset ilmenemismuodot, edelleen tarkastamme hallitusmuodon 10 §:ää kokonaisuudessaan, on ensiksi kiinnitettävä huomiota siihen, että tämä lainkohta poistaa vain kansalaisvapauksia rajoittavat julkisoikeudelliset esteet ja että siis myös yhdistymisvapaudesta puhuttaessa on kysymys yksinomaan niistä esteistä, joita julkinen oikeus asettaa yhdistyksen syntymisen ja toiminnan tielle. Kun esim. sanomme, että yhdistymisvapaus turvaa kansalaisen oikeuden liittyä yhdistykseen, on kysymys vain siitä, ettei julkinen oikeus aseta siihen esteitä, mutta kun yhdistyksen jäseneksi pääsyn ehtojen määrääminen niiden rajojen sisäpuolella, jotka lainsäädäntö jäsenkelpoisuudelle asettaa, on yhdistyksen oma sisäinen asia, ei yhdistymisvapauden vakuutus suinkaan sisällä sitä, että kansalainen voisi tosiasiallisesti päästä minkä tahansa yhdistyksen jäseneksi.³⁴ Sama on asianlaita tietysti siihen nähden, kun sanotaan, että yhdistymisvapauteen kuuluu oikeus pysyä yhdistyksen jäsenenä. Tässäkin tarkoitetaan vain sitä, ettei jäsensuhdetta voida julkisen vallan toimesta purkaa, mutta ei rajoiteta yhdistyksen vapautta järjestää itsensä ja jäsentensä väliset suhteet. Yhdistyslain 11 §:n 2 momentin absoluuttisen säännöksen mukaan voidaan jäsen aina erottaa, jos hänet on lainvastaisesti otettu yhdistyksen jäseneksi tai jos hän menettelyllään yhdistyksessä tai sen ulkopuolella on huomattavasti vaikeuttanut yhdistyksen toimintaa taikka jos hän on jättänyt täyttämättä ne velvoitukset, joihin hän yhdistykseen liittymällä on sitoutunut. Mutta näiden lisäksi voidaan sääntöihin ottaa muita erottamisperusteita, jotka eivät ole hyvän tavan vastaisia, joten siis jäsenen turvana yhdistystä vastaan on vain se yhdistyslain 15 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yhdistyksen päätös on mitätön, jos se ilman jäsenen omaa suostumusta vähentää hänen yhdenvertaisuuttaan muihin yhdistyksen jäseniin verraten.

³⁴ Vrt. Richter s. 20; Berlin s. 443 aliviitta 92.

Yhdistymisvapauden vakuutus ei poista muihin oikeusperusteisiin nojautuvia yksilön toimintavapauden rajoituksia, sillä yhdistymisvapaus suojelee yksilöä vain aivan tarkoin rajoitetulla alalla. Viranomaiset saavat tosin ainoastaan yhdistymisvapautta säännöstelevään lainsäädäntöön sisältyvän nimenomaisen valtuutuksen perusteella ryhtyä pakkotoimenpiteisiin yksilöitä kohtaan, mikäli on kysymyksessä juuri niiden vaarain torjuminen, jotka aiheutuvat siitä, että joukko henkilöitä perustamalla yhdistyksen ryhtyy keskenään yhteistoimintaan, mutta muuten ei yhdistymisvapautta käyttävän yksilön oikeusasema yhdistymisvapauden käyttämisen kautta muutu: yksilöllä on samat oikeudet ja velvollisuudet yhteiskunnassa riippumatta siitä, kuuluuko hän johonkin yhdistykseen vai ei. Luvatonta toimintaa ei tee luvalliseksi se, että se tapahtuu yhdistyksen piirissä tai että yhdistys sen suorittaa.³⁵ Rikoslaisissa ja muissa laeissa olevat kiellot sitovat myös yhdistyksiä ja niiden kokouksia eivätkä yhdistyksiin kuuluvat henkilöt vapaudu yleisten lakien alaisuudesta. Rangaistava teko on rangaistava, olkoonpa se sitten tehty yhdistyksen kokouksessa tai muualla. Niin esim. rikoslain 11 luvun 3 §:ssä, 12 luvun 6 §:ssä ja 16 luvun 3—6 §§:ssä mainittujen rikosten rikosoikeudellista luonnetta ei muuta se, että ne on tehty yhdistyksen kokouksessa. Henkilöt, jotka käyttävät yhdistymisvapautta, eivät voi tällä perusteella vaatia itselleen mitään erikoisasemaa esim. sikäli, että he voisivat häiriöksi liikenteelle kokoontua pitämään kokouksiaan yleisellä tiellä.³⁶ Ja jos esim. jonkin huoneiston käyttäminen on tulen-, tapaturman- tai tartunnanvaaran vuoksi kielletty, ei kenelläkään ole oikeutta vaatia pääsyä tähän huoneistoon sillä syyllä, että he tahtoisivat kokoontua yhdistystä perustamaan tai muuten yhdistymisvapauttaan käyttämään. Kielto tulla tällaiseen huoneistoon ei nimittäin kohdistu yhdistykseen, vaan yksilöön riippumatta hänen suhteestaan yhdistykseen.³⁷ Muut kuin juuri

³⁵ *Richter* s. 15; *Rydin*, *Tidsskrift for Retsvidenskab* 1892, s. 45; *Preussisches Verwaltungsblatt* 40 s. 254.

³⁶ Kesäkuun 1 päivänä 1928 annettun, maaseudun yleisen järjestyssäännön sisältävän asetuksen 1 § sisältää seuraavaa: yleiselle tielle tai muulle yleiselle paikalle alkoon väkeä keräytykö yhteen sillä tavoin, että epäjärjestyä syntyy tai liikenne estyy.

³⁷ *Stier-Somlo* s. 25.

Jos yhdistyksen tai klubin huoneistossa on esiintynyt väärinkäytöstä tai epäjärjestyä, on maaherralla oikeus määrääjäksi joko kokonaan tai osaksi sulkea huoneisto (asetus 22 päivästä syyskuuta 1924 maaherran oikeudesta sulkea yhdistyksen tai klubin huoneisto, § 1). Tällainenkaan toimenpide ei kohdistu yhdistymisvapauteen.

yhdistykseen kohdistuvat toimenpiteet eivät siis tule oikeudenvastaisiksi sen vuoksi, että ne kohdistuvat yhdistymisvapauttaan käyttäviin henkilöihin, vaikkakin viranomaiset vain yhdistyslain nimenomaan osoittamissa tapauksissa voivat ryhtyä ehkäisemään yhdistyksen toimintaa, mikäli toimenpide kohdistuu yhdistykseen sellaisenaan.³⁸

Yhdistymisvapaus ei kulu käytettäessä. Se suojaa yhtä hyvin yksilöä, joka jo on jonkin tai useampien yhdistysten jäsen, kuin niitä, jotka eivät kuulu mihinkään yhdistykseen.

Kysymys siitä, kenelle kuuluu oikeus vaatia virkamiehen virheellisen yhdistymisvapautta loukkaavan toimenpiteen oikaistua, samoin kuin siitä, kenelle valitusoikeus säännöllisessä valitusmenettelyssä kuuluu, on ensi katsannolta hieman epäselvä. Kysytään: kuuluuko tämä oikeus yksilölle vai yhdistykselle? Kun yksilöt käyttävät yhdistymisvapauttaan, on seurauksena yhdistysten syntyminen, ja myös näin syntyneiden yhdistysten pitää olla suojatut rajoituksilta ja esteiltä, koska yhdistykseen kohdistuvat rajoitukset asiallisesti muodostuvat yksilön yhdistymisvapauden rajoituksiksi.³⁹ Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että hallitusmuodon 10 § antaisi joitakin oikeuksia yhdistyksille sellaisinaan: pykälä koskee vain yksilön oikeusasemaa eikä luo mitään kollektiivioikeuksia. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset puhuvat Suomen kansalaisista ja turvaavat siis oikeuksia vain yksilöille, s. o. luonnollisille henkilöille. Lähtökohtana on yksilö ja tarkoituksena on suojata yksilön vapauspiiriä. Oikeusjärjestyksemme on sisimmältä olemukseltaan individualistinen ja se asettaa velvollisuuksia ja antaa oikeuksia yksilöille eikä ryhmille. Erityisesti juuri perusoikeudet ovat kotoisin liberalistisesta, individualistisesta ajatusmaailmasta ja niiden tehtävänä on myös edustusperiaatteen pohjalle rakennetussa kansanvaltaisessa valtiossa suojella yksilöä valtiovaltaa vastaan yksilöllisen vapauden ja valtion (kollektiivisen) kaikkivallan välillä käytävässä taistelussa.⁴⁰

On ilman muuta selvää, että mikäli on kysymyksessä yhdistyksen perustaminen, kaikki yhdistymisvapauden käyttämistä rajoitta-

³⁸ *Stier-Somlo* s. 61 ss.; *Entscheidungen des Königlich Preussischen Oberverwaltungsgerichts*, Bd. 26 s. 403.

³⁹ *Vrt. Richter* s. 6.

⁴⁰ *Vrt. Richter* s. 8.

vat toimenpiteet kohdistuvat yksilöihin, koska yhdistystä ei vielä ole olemassa. Mutta toisin on asianlaita jo toiminnassa olevan yhdistyksen toiminnan häiritsemiseen katsoen. Olisi hyvin ajateltavissa, että kun esim. voimassaolevan oikeutemme mukaan rekisteröity yhdistys itse voi valittaa sen lakkauttamista koskevasta päätöksestä, oikeus yhdistyksen toiminnan jatkamiseen kuuluisi yhdistykselle sen omana oikeutena. Sen mukaan mitä edellä on esitetty, on kuitenkin katsottava, ettei perustuslaki tällaisissa tapauksissa ole antanut mitään oikeutta suorastaan yhdistykselle itselleen, vaan kysymyksessä on yksilöille perustuslailla turvatu oikeuden yhdistyksiin ulottuvasta refleksiivaikutuksesta: käytännöllisistä syistä on lailla järjestetty tällainen menettely, jonka olemassaolon oikeutus voidaan ehkä selittää niin, että katsotaan yhdistymisvapauden varsinaisten subjektien uskoneen asioiden hoidon yhdistykselle.

Kuten myöhemmin yhdistysten valvonnasta ja lakkauttamisesta puhuttaessa tullaan osoittamaan, kohdistuvat ne pakkokeinot, joiden avulla pidetään huolta siitä, että yhdistystoiminta pysyy lain rajoissa, yleensä yhdistyksiin eikä suorastaan niiden jäseniin.⁴¹ Jäsenyys yhdistyksessä, joka lain nojalla voidaan lakkauttaa, ei sellaisenaan ole rangaistavaa. Jos yhdistys lakkautetaan esim. sillä perusteella, että sen jäsenistä enemmän kuin kolmannes on ulkomaalaisia, eivät jäsenet ole mihinkään rikokseen vikapäitä. Mutta mitään estettä ei ole siihen, että määrätynlaiseen yhdistykseen kuuluminen julistetaan rikokseksi. Niin on tehty rikoslain 16 luvun 8 a §:ssä (laki 20 päivältä heinäkuuta 1933), jossa määrätään rangaistus siitä, jos joku rupeaa jäseneksi yhdistykseen tai muuhun yhteenliittymään, jonka tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen ja joka jäseniltä vaadittavan kuuliaisuuden sekä yhteenliittymän joukkomuodostelmiin ja ryhmityksiin jakaantumisen puolesta tai aseelliseen varustautumiseen nähden hänen tietensä on kokonaan tai joltakin osalta sotilaalliseen tapaan järjestetty tai aiottu siten järjestettäväksi. Samoin rikoslain 11 luvun 4 a § sellaisena kuin se on 23 päivänä tammikuuta 1931 annetussa laissa määrää rangaistuksen sille, joka liittyy sellaiseen yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, joka hänen tietensä toimii Suomen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen väkivaltaiseksi kumoamiseksi tahi tarkoittaa tällaisen toiminnan edistämistä tai tukemista välillisesti tai

⁴¹ Vrt. Neumayer s. 113.

välittömästi, sekä sille, joka ottaa osaa kokoukseen, jossa perustetaan tällainen yhteenliittymä tai muuten koetetaan edistää valtiopetosta. Ja kun 30 päivänä toukokuuta 1919 annetun sotaväen rikoslain 147 § hallitusmuodon 16 §:n antaman valtuutuksen nojalla kieltää vakinaisessa sotapalveluksessa olevaa sotilasta kuulumasta valtiolliseen yhdistykseen, kiello kohdistuu suoraan yksilöön ja voi johtaa pakkotoimenpiteisiin yhdistystä vastaan vain, jos kielltoa on rikottu sellaisessa laajuudessa, että yhdistyksen lakkauttaminen lainvastaisen toiminnan perusteella voi tulla kysymykseen.

Ylempänä selostetut, lakiin työrauhan suojelemisesta sisältyvät säännökset johtavat kysymykseen, miten Suomen oikeus suojaa n. s. negatiivista yhdistymisvapautta. Jos käytämme nimitystä »positiivinen yhdistymisvapaus» merkitsemään oikeutta perustaa yhdistyksiä, liittyä niihin ja pysyä niiden jäsenenä, tulee »negatiivinen yhdistymisvapaus» merkitsemään oikeutta olla perustamatta yhdistyksiä tai olla liittymättä niihin sekä oikeutta vapautua yhdistyksen jäsenyydestä. Hallitusmuodon yhdistymisvapautta koskeva säännös koskee vain positiivista yhdistymisvapautta, mutta kun se antaa kansalaiselle luvan tietynlaiseen toimintaan, sallii se tietysti hänen myös harkintansa mukaan olla sellaiseen toimeen ryhtymättä. Negatiivinen yhdistymisvapaus ei perustu hallitusmuodon nimenomaiseen säännökseen, kuten positiivinen yhdistymisvapaus. Mutta negatiivista yhdistymisvapautta ei myöskään ole valtiosäännössä tai muussakaan lainsäädännössä kumottu, niin että voimme sanoa sen kuuluvan n. s. nimeämättömiin vapauksiin, valtion toimintojen ulkopuolelle jäävään yksilön vapaaseen toimipiiriin, puhtaasti tosiasiallisiin mahdollisuuksiin.⁴² Minkäänlainen yhdistykseen liittymispakko ei meillä voi tulla kysymykseen. Yksilön suojana on, paitsi positiivista yhdistymisvapautta, joka turvaa hänelle oikeuden valita mihin yhdistykseen hän tahtoo liittyä, sopimusvapauden periaate, jonka mukaan hän voi vapaan tahtonsa mukaan myös kokonaan pysytellä yhdistysten ulkopuolella.

Negatiivinen yhdistymisvapaus ei ole perustuslain turvaama subjektiivinen julkinen oikeus. Se voidaankin aina yksilöltä riistää, ei tosin hallintotoimella, jonka oikeusvaltiossa aina tulee perustua

⁴² Vrt. Richter s. 18.

lakiin, mutta sen sijaan kyllä lailla. Tässä suhteessa on vain viitattava niihin yhdistyksiä ulkonaisesti muistuttaviin yhteenliittymiin, jotka on lainsäädäntötoimin järjestetty erityisiä tarkoituksia varten ja joiden suhteen pakkojäsenyys on voimassa.⁴³ Mutta nämä yhtymät eivät, kuten myöhemmin tullaan osoittamaan, olekaan yhdistyksiä sanan varsinaisessa merkityksessä, ne ovat valtiovallan tarkoituksensa toteuttamiseksi asettamia elimiä, eikä siis pakko liittyä niihin ole ristiriidassa yksilöllisen vapauden periaatteen kanssa, koska valtio, joka itsekin on pakkoyhteisö, voi määrätä jäsenilleen tällaisia velvollisuuksia.

Kun sanomme, ettei negatiivinen yhdistymisvapaus ole subjektiivinen julkinen oikeus, seuraa tästä myös, että yksilö voi luopua tästä vapaudestaan.⁴⁴ Mutta positiivista yhdistymisvapautta ei tämän kautta saa rajoittaa. Negatiiviseen yhdistymisvapauteen kajoamisen raja on siinä, missä positiivinen sekä valtiota että yksityisiä vastaan suojattu yhdistymisvapaus alkaa, ei siis vasta vaatimuksessa johonkin nimeltä mainittuun yhdistykseen liittymisestä, vaan jo niiden yhdistysten luettelemisessa, joista yksilön sitten on valittava jokin. — Mitä muuten tulee negatiivisen yhdistymisvapauden rajoittamiseen kolmannen taholta tulevalla vaikutuksella ja yksityisten välisillä sopimuksilla, on tässä vain viitattava siihen, mitä edellä positiivisesta yhdistymisvapaudesta puhuttaessa on sanottu, ja huomautettava, että 6 päivänä helmikuuta 1931 annetun työrauhalain eräät säännökset tarkoittavat nimenomaan juuri negatiivisen yhdistymisvapauden turvaamista⁴⁵ koettamalla estää ammattiyhdistyksiä harjoittamasta painostusta yhdistykseen kuulumattomiin. Negatiivisen yhdistymisvapauden turvaamista tarkoittaa myös 23 päivänä maaliskuuta 1934 työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada avustusta valtionvaroista, annettu laki lausueessaan 1 §:nsä 2 momentissa, että kassan jäsenenä pysymisen ja jäseneksi pääsemisen ehtona ei saa olla jäsenen tai jäseneksi pyrkivän kuuluminen tai liittyminen johonkin muuhun yhdistykseen, järjestöön tai yhteenliittymään.

⁴³ Vrt. yhdistyslain 1 §:n 2 mom.

⁴⁴ *Richter* s. 19.

⁴⁵ Ennen työrauhalakia oli voimassa työsopimuslain 35 §, joka sääti rangaistuksen sille, joka väkivalloin tai uhkaamalla pakottaa taikka yrittää pakottaa työnantajan seisauttamaan työnsä tai siitä erottamaan tai olemaan siihen ottamatta työntekijää, taikka työntekijää ottamaan osaa työlakkkoon tai estää häntä työtä tekemästä.

Jäsenen suhteessa yhdistykseen merkitsee negatiivinen yhdistymisvapaus eroamisoikeutta. Tällaisen oikeuden olemassaolo on tunnustettava valtiosääntöön perustuvaksi ainakin mikäli yhdistyksestä eroamisen estäminen merkitsisi positiivisen yhdistymisvapauden rajoittamista. Kun toisin sanoen positiivinen yhdistymisvapaus tarkoittaa turvata yksilölle vapauden valita, mihin yhdistykseen hän tahtoo kuulua, täytyy hänellä myös olla oikeus erota yhdistyksestään, koska siihen kuuluminen voi estää häntä liittymästä toiseen. Tämän ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että yhdistyksen jäsenillä tulisi olla oikeus milloin tahansa vapautua yhdistyksestä ja erittäinkin taloudellisista velvollisuuksistaan sitä kohtaan, vaan on lainsäädännön silmälläpitäen sitä, ettei positiivinen yhdistymisvapaus tule loukatuksi, järjestettävä tämä kysymys. Yhdistymisvapauden periaatteen vastaista ei siis ole määrätyn irtisanomisaajan asettaminen eroaville jäsenille, mutta sen sijaan ei taloudellista laatua olevien velvollisuuksien täyttämistä voida tehdä eroamisen ehdoksi.

Oikeuskelpoisen yhdistyksen jäsenen eroamisoikeudesta säättää yhdistyslain 11 § seuraavaa: »Yhdistyksen jäsenellä on oikeus koska hyvänsä erota yhdistyksestä ilmoittamalla siitä kirjallisesti hallitukselle tahi sen puheenjohtajalle taikka myös suullisesti yhdistyksen kokouksen pöytäkirjaan. Yhdistyksen säännöissä voidaan kuitenkin määrätä jokin irtisanomisaika, enintään vuosi.» Saman pykälän 5 momentin mukaan raukeavat jäsenen erottua ne velvoitukset, joihin hän on yhdistykseen liittymällä sitoutunut, paitsi mitä tulee maksuihin, jotka ovat jo erääntyneet tai joihin on määräajaksi sitouduttu.

Nämä yhdistyslain säännökset tekevät mahdottomaksi säännöissä määrätä esim., että »jäsenyys yhdistyksessä lasketaan kolmivuotis-kausittain». Mikäli yhdistyksen vuosikokouksia ei pidetä päivälleen vuoden väliajoin, on yhdistyslain kanssa ristiriidassa myös sääntömääräys: »jäsen voi erota vain vuosikokouksessa». Jos nimittäin vuosikokouksen aika on määrätty epämääräisesti esim. sanomalla, että se pidetään tammikuussa, voi jäsenen irtisanomisaika muodostua vuotta pitemmäksi, jos vuosikokous jonakin vuotena pidetään tammikuun alussa ja seuraavana vuotena saman kuukauden lopussa. Silloinkaan kun vuosikokouksen aika on tarkoin määrätty, ei irtisanomista voida määrätä tapahtuvaksi esim. neljä viikkoa ennen vuosikokousta, koska tästä on seurauksena, että jäsen, joka vain kolme viikkoa ennen vuosikokousta sanoutuu irti, voi vasta

seuraavan vuoden vuosikokouksessa, siis pitemmän kuin vuoden irtisanomisajan kuluttua, vapautua yhdistyksestä.⁴⁶ Jäsenyydestä vapautuminen tai irtisanomisen tehokkuus ei voi olla riippuvainen muista tekijöistä kuin jäsenestä itsestään.⁴⁷

Hyvin suosittu on yhdistysten säännöissä määräys: »jäsen on vapaa sanottuaan itsensä irti ja suoritettuaan jäsenmaksunsa». Jäsenmaksujen suorittaminen ei kuitenkaan voi olla eroamisen ehto. Jäsenen on irtisanomisajan kuluttua päästävä vapaaksi yhdistyksestä; eri asia on sitten, että hän on yksityisoikeudellisesti vastuussa jo maksettavaksi langenneista maksuista ja että ne voidaan periä häneltä oikeudenkäyntiteitse.⁴⁸

⁴⁶ Vrt. Hylkäyspäättös N:o 69/1931. — Ristiriidassa tämän päätöksen ja yhdistyslain 11 §:n säännöksen kanssa on Suomen Kaupunkiliiton (RN:o 10980) sääntöjen 2 §:ssä oleva määräys, jonka mukaan eroaminen liitosta on sallittava ainoastaan kalenterivuoden lopussa ja on siitä kirjallisesti ilmoitettava viimeistään kaksi kuukautta ennen.

⁴⁷ Hylkäyspäättös N:o 231/1930: »— kun jäsenyys sivistystoimikunnassa voidaan peruuttaa vain Työväen sivistysliiton suostumuksella vaikka lain mukaan jäsen on oikeutettu eroamaan yhdistyksestä milloin tahansa —.»

Erikoisuutensa vuoksi mainittakoon useiden vapaaehtoisten palokuntien säännöissä esiintyvä määräys: »jäsen ei saa erota tulipalon kestäessä eikä muutenkaan milloin hänen erityistä apuansa tarvitaan». Tällainen säännös voidaan tietysti hyväksyä, koska se ei voi tarkoittaa muuta kuin aivan lyhytaikaista, ohimenevää olotilaa eikä sen vuoksi voi joutua ristiriitaan yhdistyslain 11 §:n kanssa.

⁴⁸ Hylkäyspäättös N:o 513/1928: »— koska yhdistyksen sääntöjen 5 §:ssä olevan määräyksen mukaan jäsen saa erota yhdistyksestä vasta sitten kun hän on täyttänyt sääntöjen määräämät velvollisuutensa yhdistystä kohtaan vaikka yhdistyksen jäsenellä 11 § 4 mom. mukaan yhdistyslaissa on oikeus koska hyvänsä erota yhdistyksestä ja jäsenen erottua raukeavat ne velvoitukset, joihin hän yhdistykseen liittymällä on sitoutunut paitsi mitä tulee jo maksettavaksi erääntyneisiin tahi määrättyksi ajaksi sitouduttuihin maksuihin —.»

IV LUKU

YHDISTYMISSVAPAUDEN LAAJUUS

Johdannossa esittämämme määritelmän mukaan on yhdistys useiden henkilöiden muodostama, pysyväksi tarkoitettu, jäsenten keskinäisellä sopimuksella yhteisten tarkoituserien toteuttamista varten perustettu yhteenliittymä.¹ Mutta tämä määritelmä ei vielä sano, mitkä yhteenliittymät ovat yhdistyksiä kunkin positiivisen oikeusjärjestyksen mielessä, eikä lainsäädäntökään aina anna tyhjentävää vastausta tähän kysymykseen, vaan jättää käsitteen yksityiskohtaisen rajoittamisen lainkäytön ja oikeustieteen tehtäväksi. Seuraavassa koetetaan nyt voimassaolevan oikeutemme mukaan vetää raja yhdistysten ja niitä muistuttavien henkilöyhtymien välille ja esittää ne tuntomerkit, joiden avulla kussakin eri tapauksessa voidaan ratkaista, onko kysymyksessä oleva yhteenliittymä yhdistys vai ei.

Ei edes kysymykseen yhdistyksen minimijäsenluvusta voida antaa yleispätevää vastausta, vaan ratkaisu on riippuvainen kunkin maan voimassaolevasta oikeudesta. Niin esim. Ranskassa heinäkuun 1 päivänä 1901 annetun lain mukaan jo kaksi henkilöä voi muodostaa yhdistyksen. Ruotsissa v. 1919 valmistetussa ehdotuksessa aatteellisia yhdistyksiä koskevaksi laiksi oli rekisteröitäväksi tarkoitettun yhdistyksen vähin jäsenluku määrätty viideksi.² Meidän yhdistyslakimme 6 §:n mukaan tulee yhdistyksessä, joka on

¹ Ks. ed. s. 9.

² *Arsell* s. 8.

Vertauksen vuoksi mainittakoon, että uskonnollisen yhdyskunnan perustamiseen vaaditaan vähintään kaksikymmentä jäsentä (uskonnonvapauslain 13 §), että osakeyhtiön perustajia tulee olla ainakin kolme henkilöä (osakeyhtiölain 1 §), että vähin henkilömäärä, joka voi perustaa osuuskunnan, on viisi (osuustoimintalain 2 §) ja että sama määrä jäseniä vaaditaan työttömyyskassan perustamiseen (23. 3. 1934 annettu laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada avustusta valtionvaroista, § 3).

aiottu rekisteriin merkittäväksi, sitä perustettaessa olla vähintään kolme jäsentä. Muiden säännösten puuttuessa tämä sääntö näyttää olevan ulotettava koskemaan myös rekisteröimättömiä yhdistyksiä, erittäinkin kun sitä tukee huomautus, että vasta kolmijäsenisessä yhteenliittymässä enemmistöpäätös on mahdollinen.³

Vaativuudesta, että yhdistyksen jäsenmäärän tulisi olla rajoittamaton ja että yhdistykseen aina voitaisiin ottaa uusia jäseniä, ei voida Suomen oikeuden mukaan asettaa yhdistyksen käsitetunnusmerkiksi.⁴ Yhdistys määrää säännöissään jäseneksi pääsyn ehdot, eikä ole mitään estettä sellaisen yhdistyksen perustamiseen, johon vain määrättyt, yhdistystä perustettaessa luetellut henkilöt voivat päästä jäseniksi.

Yhdistys perustetaan jäsenten keskinäisellä, vapaaehtoisuuteen perustuvalla sopimuksella, joka liittää heidät yhteiseen toimintaan (ks. yhdistyslain 1 §:n 1 mom.: tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten). Sana »yhdistyminen» jo sellaisenaan viittaa siihen, että on kysymys yksilöiden omasta tahdosta ja aloitteesta riippuvasta yhteenliittymisestä, sillä jos tahdottaisiin osoittaa yhteenliittymän syntyvän jonkin yksilöiden yläpuolella olevan voiman aikaansaamana, sanottaisiin tietysti »yhdistäminen». Tämän vuoksi onkin lainsäädännön nytemmin vakiinnuttama »yhdistymisvapaus»-termi parempi kuin aikaisemmin usein käytetty »yhdistysvapaus»⁵ tai esim. »yhtymisoikeus».⁶ »Yhdistysvapaus» nimittäin näyttää kielellisesti paremminkin viittaavan yhdistyksen itsensä kuin yksilöiden oikeuksien turvaamiseen, »yhtymisvapaus» tai »yhtymisoikeus» taas sanan mukaan otettuina tarkoittavat yhtymistä jo olemassaolevaan yhdistykseen eivätkä yksilöiden yhteenliittymistä yhdistyksen muodostamiseksi.

Yhdistyksen sopimusluonteesta seuraa, että jos useat henkilöt samanaikaisesti tekevät työtä saman päämäärän saavuttamiseksi, he muodostavat yhdistyksen vain jos keskinäinen sopimus liittää heidät yhteen.⁷ Yhdistyksen sopimusluonne erottaa sen myös jokaisesta yhden henkilön johtamasta yrityksestä, jonka tuottama hyöty

³ Vrt. Wiedemann s. 350; Hyvönen, Laki yhdistyksistä s. 6 ja s. 22. — Ståhlberg II s. 168 katsoo, että yhdistykseen pitää kuulua useampia jäseniä, mutta mitään varmaa vähintä määrää ei vaadita.

⁴ Samoin Tanskan oikeuden mukaan Berlin s. 443.

⁵ Ståhlberg, J. F. T. 1912 s. 367 ja Hallinto-oikeus II s. 158; Erich I s. 246.

⁶ Lilius, Lakimies 1905 s. 200.

⁷ Berlin et Charpentier s. 30.

tulee useiden sellaisten henkilöiden hyväksi, joita ei mikään yhteinen toiminta tai keskinäinen sopimus yhdistä. Yhdistyksen voima piilee juuri jäsenten yhdistämisessä suunnitelmanmukaiseen yhteistoimintaan. Tämä taas edellyttää, että yhdistyksen toimintaa ohjataan yhtenäisen yhdistystahdon vaatimusten mukaisesti. Tapa, millä yhdistyksen tahto saadaan selville, voi olla eri yhdistyksissä erilainen. Näin tullaan siihen, että yhdistyksen tunnusmerkkinä on vielä sisäinen organisatsioni ja säännöt,⁸ joiden tulee ainakin antaa vastaus kysymykseen, miten yhdistyksen tahto saadaan selville. Asiaintilaa ei muuta sekään, että henkilöyhtymää, jolla ei ole kirjoitettuja tai muuten nimenomaan hyväksytyjä sääntöjä, voidaan pitää yhdistyksenä, koska muiden säännösten puuttuessa voidaan katsoa, että yhdistyksen tahtona on sen jäsenten enemmistön tahto. Enemmistöpäätös on nimittäin alkuperäisin ja luonnollisin tapa yhdistyksen tahdon selville saamiseksi.

Siitä, mitä tässä on sanottu yhdistyksen syntymisestä, jäsenten asemasta siinä ja yhdistystahdosta, seuraa, että säätiöt, jotka eivät ole henkilöyhtymiä, vaan määrätarkoituksiin aiottua varallisuutta,⁹ eivät ole yhdistyksiä. Ne toimivat valtiovallan antaman luvan varassa, mutta kuuluvat muuten luonteensa mukaan yksityisoikeuden piiriin.¹⁰ Yhdistyksistä eroavat säätiöt olennaisesti siinä, että niiden toimintaa ohjaa etukäteen pitempää aikaa varten vahvistettu eikä, kuten on asianlaita yhdistyksissä, jäsenten päätösten mukaan (ks. yhdistyslain 12 §) vaihteleva tahto. *Cosack* luonnehtii tätä eroa sanomalla, että säätiöillä ei ole kuten yhdistyksillä mitään hallitsevia ja tahtovaluovia, vaan ainoastaan palvelevia elimiä.¹¹

Niistä oikeuksista, joita yhdistyssopimus jäsenelle antaa, onkin tärkein jäsenen oikeus vaikuttaa osaltaan yhdistyksen tahdon muodostamiseen, s. o. oikeus olla läsnä yhdistyksen kokouksissa ja ottaa osaa päätösten tekoon siellä.^{12 13} Joukko

⁸ Vrt. *Ekström* s. 428; *Arsell* s. 56; *Paul Oertmann*, Die rechtliche Natur der Vereinsatzung (Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie N:o 6 s. 127 ss.).

⁹ *Ekström* s. 473.

¹⁰ Vrt. *Ståhlberg* II s. 163. — Huhtikuun 5 päivänä 1930 annetun säätiölain ja sen soveltamisesta samana päivänä annetun asetuksen mukaan on lupa säätiön perustamiseen haettava oikeusministeriöltä, joka myös valvoo säätiön toimintaa.

¹¹ *Cosack-Mitteis* I s. 83.

¹² Vrt. *Arsell* s. 192.

¹³ Tämän mukaan ei esim. Ruusu-Ristiä (RN:o 18997) olisi voitu yhdistyksenä

henkilöitä, jotka kukin osaltaan antavat taloudellista tukea jonkin yrityksen toteuttamiselle saamatta minkäänlaista silmälläpitovaltaa varojen käyttöön, eivät siis muodosta yhdistystä (vrt. yhdistyslain 7 §:n 6 ja 7 kohtaa). — Yhdistyksen säännöissä voidaan tosin määrätä, että yhdistyksessä voi olla oikeuksiltaan ja velvollisuuksiltaan erilaisia jäsenryhmiä. Tällä tavalla voidaan yhdistyksen olot järjestää niin, että siihen varsinaisten, aktiivisten jäsenten ohella kuuluu n. s. kannattavia jäseniä, jotka taloudellisesti tukevat yhdistystä saamatta itselleen mitään sananvaltaa yhdistyksen asioihin, joten he siis voivat koettaa vaikuttaa yhdistyksen toiminnan suuntaan ainoastaan uhkaamalla lopettaa kannatusmaksun suorittamisen. Teoreettisesti on tällaisten »äänettömien» jäsenten asema yhdistyksessä käsitettävä niin, että he ovat vapaaehtoisesti luopuneet yhdistyksen jäsenelle kuuluvasta oikeudesta ottaa osaa yhdistyksen tahdon muodostamiseen (vrt. yhdistyslain 15 §:n 1 mom., joka osoittaa, että jäsen voi luopua yhdenvertaisuudesta muihin yhdistyksen jäseniin nähden). Mutta silloinkin kun yhdistyksessä on tällaisia äänettämiä jäsenryhmiä, täytyy siinä myös olla täysivaltaisia jäseniä, jotka käyttävät yhdistyksen päätäntöoikeutta joko välittömästi yhdistyksen kokouksissa tai valitsemalla valtuutettuja tai ottamalla osaa yhdistysäänestyksiin (yhdistyslain 12 §). Yhdistyksen tahdonmuodostus tapahtuu aina alhaaltakäsin, jäsenistä lähtien. Ylhäältäpäin tulevia käskyjä toteuttava henkilöyhtymä ei muodosta yhdistystä, eikä yhdistyksen sisäistä järjestysmuotoa saa tehdä sellaiseksi,

rekisteröidä. Yhdistyksen säännöt sisältävät m.m. seuraavaa: Ruusu-Ristin päämiehenä on Johtaja, joka on valittu eliniäksi. Johtajalla on oikeus valita seuraajansa (19 §). Ruusu-Ristiä edustaa neuvosto, johon kuuluu korkeintaan 33 jäsentä, Johtaja siihen luetuna. Neuvoston jäsenet valitsee alussa Johtaja, mutta myöhemmin paikan tullessa avonaiseksi Neuvosto täydentää itse itseään. Neuvoston jäsenet pysyvät toimessaan elinikensä, mutta neuvostolla on oikeus, jos se on yksimielinen, erottaa jäsen toimestaan (20 §). Neuvosto kokoontuu säännöllisesti Johtajan tai hänen valtuuttamansa kutsusta kerran kolmessa vuodessa, mutta tarpeen vaatiessa useamminkin (21 §). R-R:n asioita hoitaa ja määrää Johtaja 9-henkisen hallituksen avulla, jonka jäsenet Johtaja valitsee kolmeksi vuodeksi Neuvoston jäsenistä (23 §). R-R:n Johtaja määrää Hallituksen jäsenistä varapuheenjohtajan, sihteerin, rahastonhoitajan y. m. tarpeelliset virkailijat (25 §). Hallitus hoitaa ja käyttää täysillä valtuuksilla R-R:n omaisuutta olematta tilivelvollinen järjestön jäsenille (28 §). Jäsenmaksut ovat vapaaehtoisia (31 §). Vuosikokouksessa esitetään kertomus kuluneen vuoden toiminnasta ynnä tilikertomus (33 §). Kokouksessa on jokaisella jäsenellä puheoikeus. Hän saa tehdä ehdotuksia R-R:n työn ja toiminnan suhteen (36 §). Kokous voi kannattaa ehdotuksia, mutta ei äänestä eikä tee päätöksiä (37 §). Neuvosto saa muuttaa R-R:n sääntöjä, jos se kolmessa peräkkäisessä kokouksessa on ehdottomasti yksimielinen (38 §).

että jäseniltä riistetään lopullinen, ratkaiseva määräysvalta yhdistyksen asioissa. Periaate, jonka mukaan yhdistyksen toimeenpanevat elimet ovat kaikista toimistaan vastuussa yhdistyksen päättävälle elimelle, ilmenee, mikäli on kysymys rekisteröidyistä yhdistyksistä, m. m. yhdistyslain 7 §:n yhdistyksen lakimääräisiä kokouksia ja tilien ja hallinnon tarkastamista koskevista säännöksistä sekä siitä yhdistyslain 18 §:n 2 momentin absoluuttisesta säännöksestä, jonka mukaan hallituksen jäsen voidaan yhdistyksen kokouksen päätöksellä erottaa toimestaan, vaikka se aika, joksi hänet on valittu, ei ole loppuun kulunut.

Yhdistykseen kuulumisen asettaa myös jäsenelle määrättyjä velvollisuuksia (vrt. yhdistyslain 11 §:n 2 mom.). Tavallisesti täysivaltaisen jäsenen velvollisuutena on aktiivinen osanotto yhdistyksen toimintaan, eräissä tapauksissa riittää vain jäsenmaksun suorittaminen,¹⁴ voidaanpa ehkä, erittäinkin jos yhdistyksessä on eriarvoisia jäsenryhmiä, mennä niinkin pitkälle, että katsotaan jäsenen velvollisuuden »toimia» yhdistyksensä hyväksi tulleen täytetyksi sillä, että hän jäseneksi liittymällä on osoittanut antavansa kannatuksensa yhdistyksen työlle.

Se, mitä tässä on sanottu yhdistyksen jäsenen oikeuksista, osoittaa, että yhdistys sisältäpäin nähtynä on perusolemukseltaan demokraattinen ja että siinä ratkaiseva määräämisvalta kuuluu jäsenille. Ulkoapäin katsottuna, nimenomaan mikäli on kysymys jäsen- ja pääyhdistysten tai paikallisosastojen ja niiden keskusjärjestöjen välisistä suhteista, tämä sisältää sen, että yhdistykselle on ominaista itse määräämis-oikeus.¹⁵ Että yhdistys ei voi luopua tästä itsemääräämis-oikeudestaan, se käy selville yhdistyslain 12 §:n absoluuttisista säännöksistä, joiden mukaan yhdistyksen päätäntö-oikeutta käyttävät yhdistyksen kokouksessa läsnäolevat jäsenet tai sääntöjen määräämällä tavalla valitut valtuutetut, paitsi milloin päätäntö-oikeutta, jos yhdistyksen jäsenenä on vain yhdistyksiä, käytetään toimittamalla äänestys jäsenyhdistysten keskuudessa.¹⁶

¹⁴ L'avantage, qui trouvent beaucoup de personnes à faire partie d'une association, c'est précisément de contribuer à une oeuvre qu'elles jugent utile sans y consacrer trop de temps ni de peine. Elles choisissent des mandataires communs pour se décharger sur eux du soin de donner l'enseignement, de faire de la propagande, de visiter des malades etc. (*Bertin et Charpentier* s. 32.)

¹⁵ Vrt. *Arsell* s. 73.

¹⁶ Hylkäyspäätös N:o 348/1930, joka koskee »Kouvolan puutarhaseuran» anomusta

Yhdistys voi tosin esim. liittymällä jäseneksi johonkin toiseen yhdistykseen sitoutua toimimaan määrätyllä tavalla, mutta periaatteessa yhdistys silloinkin säilyttää itsemääräämisoikeutensa, koska se voi milloin tahansa päättää erota tuosta pääyhdistyksestä ja siten vapauttaa itsensä niistä toimintavapauden rajoituksista, joita pääyhdistykseen kuulumisen sille asettaa.¹⁷ Ja vaikka pääyhdistyksellä on oikeus sääntöjensä jäsenen erottamista koskevien määräysten ja yhdistyslain osoittamalla tavalla erottaa yhteydestään jäsenyhdistyksensä tai haaraosastonsa, ei sillä ole oikeutta niitä lakkauttaa, koska yhdistyksen lakkauttamisesta päättäminen on lain mukaan tuomioistuimen asia.¹⁸

Tämä esitys yhdistysten itsemääräämisoikeudesta antaa hyvää johtoa haettaessa vastausta kysymykseen, saako suomalainen yhdistys kuulua kansainväliseen keskustukseen.

Yhdistysten välinen kansainvälinen yhteistoiminta, jonka merkitys yhdysliikenteen kehittyessä on viime vuosikymmeninä nopeasti lisääntynyt, on parhaillaan poliittisissa ja tieteellisissä piireissä vilkkaan mielenkiinnon kohteena. Kansainvälisiä yhdistyksiä puolustetaan vetoamalla niiden suureen merkitykseen kansainvälisen yhteistyön edistäjinä erittäinkin tieteen alalla. Mutta useimmissa maissa valtiovalta suhtautuu hyvin epäluuloisesti kansainvälisiin järjestöihin peläten varsinkin poliittisten yhdistysten kansainvälisen yhteistoiminnan johtavan maan- tai valtiopetokseen tai olevan muuten valtiolle vahingollista.¹⁹ Meilläkin on viime vuosina yhdistys-

tulla yhdistysrekisteriin merkityksi, sisältää m. m. seuraavaa: »— koska sääntöjen 17 §:ssä oleva määräys, jonka mukaan yhdistys voi erinäisissä tapauksissa jättää asioiden ratkaisun S. P. L:n (= Suomen Puutarhaliiton) johtokunnan huoleksi, on vastoin yhdistyslain 12 §:ää, jonka mukaan yhdistyksen päätäntöoikeutta käyttävät yhdistyksen kokouksessa läsnäolevat jäsenet tai yleisessä kokouksessa määrääjäksi valitut valtuutetut —.»

¹⁷ Vrt. *Stier-Somlo* s. 50: »Auf die Selbständigkeit des Vereines kommt es nicht an. Zahlstellen eines Zentralvereines, welche nicht bloss seine Organe sind, sondern sich als örtliche Mitgliedschaften mit eigener Vereinstätigkeit darstellen, sind selbständige Vereine.»

¹⁸ Sosiaalhallitus oli evännyt Suomen Lähetyseuran ilmoituksen yhdistysrekisteriin m. m. sillä perusteella, että seuralle oli sen säännöissä pidätetty oikeus julistaa paikallisyhdistyksensä lakkautetuiksi, mikä oikeus lain mukaan kuuluu tuomioistuimelle. Korkein hallinto-oikeus vahvisti kesäkuun 26 päivänä 1919 sosiaalhallituksen päätöksen. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset vuonna 1919, N:o 1898.)

¹⁹ Ne päämuodot, joita kansainvälisellä yhdistysten keskeisellä yhteistoiminnalla nykyään on, ovat seuraavat:

lain muutosehdotuksia käsiteltäessä usein ollut puhetta valtiollisten yhdistysten suhteista kansainvälisiin järjestöihin. Lopuksi ei kuitenkaan ole havaittu tarpeelliseksi ottaa yhdistyslakiin erityistä säännöstä siitä, ettei yhdistys, jonka tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, saa olla riippuvaisuussuhteessa joihinkin kansainvälisiin valtiollisiin järjestöihin tai suuntiin tahi olla niiden välittömän vaikutusvallan alainen. On nimittäin katsottu, kuten hallituksen esityksessä N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä sanotaan, että yhdistyslain jo voimassaolevien ja p. o. hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotukseen otettujen säännösten avulla voidaan esilläolevassa suhteessa päästä tyydyttäviin tuloksiin.

Voimassaoleva lainsäädäntömme ei tarkoita kokonaan estää yhdistyksiä kuulumasta kansainvälisiin järjestöihin tai olemasta niiden kanssa vuorovaikutuksessa. Useissa tapauksissa onkin rekisteröityjen yhdistysten säännöissä määräyksiä niiden ja kansainvälisten järjestöjen välisistä suhteista.²⁰ Sama seikka käy selville

a) Yhteenliittävinä siteinä vain määräaikaiset kongressit. Tällöin on yhteys luonnollisesti hyvin löysä.

b) Yhdistykselle hankitaan oikeuskelpoisuus ja «kotipaikkaoikeus» yhdessä maassa. Mutta silloin yhdistys joutuu tämän maan poliittisista oloista ja lainsäädännöstä riippuvaksi ja menettää siten kansainvälisen luonteensa ja merkityksensä. Muut valtiot suhtautuvat hyvin epäluuloisesti tällaiseen yhdistykseen.

c) Perustetaan sisaryhdistyksiä eri maihin. Tällöin käy usein niin, ettei yhteistyötä saada kyllin kiinteäksi, vaan syntyy kilpailua yhteistyön sijasta.

Mielenkiintoisena yrityksenä kansainvälisten yhdistysten olojen järjestämiseksi mainittakoon Belgiassa 25 päivänä lokakuuta 1919 annettu laki, jonka mukaan kansainvälinen yhdistys voi Belgiassa saavuttaa juridisen henkilön oikeudet. Laki koskee kuitenkin vain tieteellisiä yhdistyksiä ja edellyttää m. m., että yhdistyksellä on Belgiassa pysyvä hallintoelin, että vähintään yksi belgialainen kuuluu hallitukseen ja että yhdistyksen jäseniksi voivat paitsi ulkomaalaisia päästä myös belgialaiset.

On tehty sellainenkin rohkea ehdotus, että kansainvälisten yhdistysten rekisteröintiä varten kansainvälisillä sopimuksilla perustettaisiin erityinen toimisto, jonka rekisteröimillä yhdistyksillä sitten olisi oikeuskelpoisuus ja toimintavapaus kaikissa sopimukseen osallistuneissa valtioissa. Toisena ja viimeisenä oikeusasteena rekisteröimistä koskevissa asioissa olisi pysyväinen kansainvälinen tuomioistuin (Dr. Scheberger, Die Entwicklung des Deutschen Rechts in den letzten 15 Jahren, Berlin 1930, s. 139 ss.).

²⁰ Nytemmin Korkeimman oikeuden päätöksellä 4 päivänä joulukuuta 1933 lakautetun Suomen Ammattijärjestö r. y:n (RN:o 138) tarkoituksiin kuului sen 28 päivänä elokuuta 1929 hyväksytyjen sääntöjen mukaan ylläpitää yhteyttä ja hyviä suhteita vastaavien ulkomaalaisten ammatillisten keskusjärjestöjen kanssa (2 § 2 mom. e-kohta). Samaa tarkoittavia määräyksiä oli Ammattijärjestöön kuuluvien eri liittojen säännöissä. Esim. Suomen Rakennustyöväen Liitto r. y:n (RN:o 9744, liitto nyttemmin lakkautettu Korkeimman oikeuden päätöksellä 4 päivänä joulukuuta 1933) sääntöjen 2 §:n 2

Suomen lipun virallisesta käyttämisestä sekä julkisesta liputuksesta muunlaisilla lipuilla huhtikuun 27 päivänä 1934 annetun asetuksen 4 §:n 2 momentista, joka edellyttää sellaisten yhdistysten olemassaoloa, jotka välittömästi tai välillisesti jäseninä kuuluvat ulkomaisiin järjestöihin. Ja se, mitä edellä on sanottu yhdistysten itsemääräämisoikeudesta, osoittaa, että mikäli kansainväliseen järjestöön liittyminen ei muuta yhdistyksen tarkoitusta lain tai hyvän tavan vastaiseksi, yhdistyslaki asettaa yhteistoiminnalle vain sen rajoituksen, ettei tuollaiseen järjestöön kuuluminen saa järkyttää yhdistyksen itsemääräämisoikeutta.

Yhdistykselle on edelleen ominaista määrätynlainen p y s y v ä i s y y s niinhyvin yhdistyksen olemassaolon ajan kuin sen tarkoituksenkin suhteen.²¹ Kun joukko henkilöitä tekee huvimatkan yhdessä, eivät he muodosta yhdistystä, mutta yhdistykselle ominaisen pysyvyyden voidaan kyllä katsoa olevan olemassa, jos he päättävät useamminkin yhdessä tehdä retkiä. Pysyväisyys ei suinkaan tarkoita sitä, että yhdistys voitaisiin perustaa vain rajoittamattomana aikana tapahtuvaa toimintaa varten,²² vaan yhdistys voidaan perustaa määräajaksi²³ tai tehdä sen olemassaolon aika riippuvaksi jostakin vastaisuudessa sattuvasta tapauksesta.²⁴ Tilapäinen toimikunta, jonka tehtävänä on jonkin juhlatilaisuuden järjestäminen, ei ole yhdistys, mutta jonkin suuren näyttelyn valmistelutyöt voivat olla niin aikaaviepiä, että näyttelyn aikaansaamiseksi perustetaan

g-kohdan mukaan oli liiton tarkoituksena m.m. olla yhteydessä toisten ammatti- ja teollisuusliittojen kanssa Suomessa kuin myöskin vastaavien järjestöjen kanssa ulkomailla. Yhteys ulkomaisiin järjestöihin oli niin kiinteä, että 8 §:n 3 kohdan mukaan sille, joka siirtyi liittoon ulkolaisesta järjestöstä, jonka kanssa liitto oli yhteydessä, myönnettiin siirtyminen liiton jäsenyyteen ilman kirjoittautumismaksua.

Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto r. y:n (RN:o 18280) tarkoituksena on sääntöjensä 2 §:n 2 j-kohdan mukaan kuulua jäsenenä Kansainväliseen Ammattiyhdistysliittoon (Amsterdamin internationaaliin) sekä olla yhteistoiminnassa ja keskinäisissä sopimuksissa sellaisten koti- ja ulkomaisten työväenjärjestöjen kanssa, joilla on sama tarkoitus ja sama periaatteellinen ohjelma.

Sainoin Suomen Teosoofinen Seura r. y. (RN:o 136) «kuuluu kansallisena seurana yleismaailmalliseen teosoofiseen seuraan».

²¹ *Michoud* s. 450; *Nourrisson* s. 4; *Léon Dupriez*, *La liberté de réunion*, Bruxelles 1887 s. 2.

²² «Permanance» ei merkitse samaa kuin «perpétuité» (*Trouillot et Chapsal* s. 36).

²³ Yhdistyslain 22 §:n 4 momentista käy selville, että yhdistyksen purkautuminen voi johtua sen säännöissä olevasta aikamääräyksestä.

²⁴ *Ståhlberg* II s. 163.

yhdistys. Kuten näkyy, tarkoittaa pysyväisyys vain »tilapäisen» ja »ohimenevän» vastakohtaa, mutta joka tapauksessa on yhdistykselle ominaista, ettei tavoiteltavaa päämäärää saavuteta jo heti ensimmäisen kokoontumisen tai yhden kertakaikkisen toimenpiteen, vaan jatkuvan toiminnan avulla,²⁵ ja tätä jatkuvaa yhteistä toimintaa varten yhdistys liittää jäsenensä yhteen pysyvällä siteellä. Että oikeuskelpoiselle yhdistykselle on ominaista toiminnan säännöllinen jatkuvaisuus, sen osoittaa yhdistyslain 7 §, joka edellyttää määräaikaista kokouksia ja jonka mukaan yhdistyksen säännöissä on määrättävä, kuinka pitkäksi ajaksi hallituksen jäsenet valitaan ja milloin tilinpäätös tehdään.

Yhdistyksen pysyväisyys erottaa sen k o k o u k s e s t a, johon kokoonnutaan jotakin määrättyä asiaa käsittelemään, mutta jonka muodostama yhteys lakkaa heti kun osanottajat hajaantuvat.²⁶ Kokoontumisvapaus on samoin kuin yhdistymisvapauskin turvattu v:n 1906 perustuslaissa ja hallitusmuodon 10 §:ssä. Yleisistä kokouksista on 20 päivänä helmikuuta 1907 annettu laki, jota on 10 päivänä kesäkuuta 1921 muutettu.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus liittyvät muuten hyvin läheisesti toisiinsa. Edellinen myöntää kansalaisille oikeuden kokoontua neuvottelemaan yhteisistä asioista. Mutta yhteinen toiminta, mikä on tarpeen tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi, käy mahdolliseksi vain pysyvaisen yhteenliittymisen kautta. Kokoontumisvapauden merkitys vähenee miltei olemattomiin, elleivät kansalaiset saa muodostaa yhdistystä kokouksen hyväksymien tarkoituksiperäin toteuttamiseksi, ja toiselta puolen taas yhdistykset eivät voi syntyä eivätkä toimia, elleivät kansalaiset saa vapaasti kokoontua.²⁷ Perusoikeutena vakuutettu kokoontumisvapaus antaa näin erikoista suojaa eräälle yhdistymisvapauden välttämättömälle edellytykselle.²⁸ — Kokous eroaa tilapäisestä väenkokoumasta siinä, että viimeksi mainittu muodostuu tarkoituksesta, kun sen sijaan kokous on koolla jotakin määrätarkoitusta kuten esitelmän kuulemista tai päivänkysymysten pohtimista varten.²⁹ K o a l i s a t s i o n i, jolla tavallisesti ymmärretään työnantajain ja työntekijäin muodostamia työsuhteitten järjestelyä tarkoittavia lyhytaikaisia yhteenliittymiä ja

²⁵ Vrt. *Stier-Somlo* s. 50.

²⁶ Vrt. *Ståhlberg* II s. 141 ja s. 163; *Falk* s. 19; *Berlin* s. 442.

²⁷ *Rydin*, *Tidsskrift for Retsvidenskab* 1892, s. 44; *Lilius*, *Lakimies* 1905, s. 202.

²⁸ Vrt. *Richter* s. 2.

²⁹ Vrt. *Ståhlberg* II s. 140.

joka sellaisena on eräänlainen kokouksen ja yhdistyksen välimuoto, ei meillä esiinny itsenäisenä oikeuskäsitteenä.³⁰ Mitään estettä sellaisen perustamiseen ei tietystikään ole, mutta mikäli siltä puuttuu yhdistykselle ominainen pysyväisyys, se nauttii vain kokoon-tumisvapauden eikä yhdistymisvapauden suoma oikeusturvaa, joten siis esim. kokouksen toimeenpanijana ei voi esiintyä yhteenliittymä itse, vaan ainoastaan sen toimihenkilöt yksityisinä henkilöinä.

Yhdistyksen tarkoituksen tulee olla järjellinen. Mitä ei koskaan voida toteuttaa, se ei voi olla yhdistyksen tarkoituksena.³¹ Yhdistys perustetaan aina joidenkin määrättyjen tarkoitusten toteuttamista varten; abstraktinen, tarkoitukseton yhteenliittyminen ei voi johtaa yhdistyksen muodostumiseen.³²

Yhdistyksen tarkoitus ei saa olla ristiriidassa lain tai hyvien tapojen kanssa.

Yhdistystä ei saa perustaa sellaisen tarkoituksen toteuttamista varten, jonka positiivinen, kirjoitettu laki kieltää tai julistaa rangaistavaksi. Kun lainsäätäjällä on katsonut välttämättömäksi estää yksilöä ryhtymästä määrätynlaiseen toimintaan, on luonnollista, että kiello ulottuu myös yksilöiden yhteenliittymiin, jotka moninkertaistamalla yksilön voiman moninkertaistavat myös toiminnan vaarallisuuden.³³ Lainvastainen on tietenkin yhdistys, jonka päämääränä on voimassaolevan yhteiskuntajärjestyksen kumoaminen

³⁰ Koalisatsioneista Saksan oikeuden mukaan ks. *Nipperdey* III s. 385 ss.

³¹ *Freund* s. 86; vrt. myös yhdistyslain 1 §:n 1 mom., jonka mukaan yhdistysten perustaminen on sallittu jonkin tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten.

³² Määrätty tarkoitus ei ole yksin yhdistykselle tunnusmerkillinen. »Aucune personne morale, pas même l'état, n'absorbe en entier la vie individuelle de ses membres. Quant aux groupements plus modestes, les communes, établissements publics, associations et fondations de droit privé, il ne se proposent en général que la satisfaction d'un seul des besoins de leurs membres, nettement déterminé par la charte constitutive du groupement.» (*Michoud* s. 152.)

Sen, että juridisen henkilön tarkoitukset ovat tällä tavoin rajoitetut, selitetään vaikuttavan myös juridisen henkilön omaisuuden luonteeseen, niin että omaisuutta voidaan käyttää vain määrättyihin tarkoituksiin. Tähän ajatukseen perustuu »la théorie de la spécialité» Ranskan tietoisopissa (*Michoud* s. 152; *Duguit* V s. 623), »Zweckvermögen» eräiden saksalaisten kirjallijain esityksissä (*Alois Brinz*, *Lehrbuch der Pandekten*, 2. Aufl., I Band, Erlangen 1873 s. 201, III Band 1886 s. 453 ss.) ja Englannin »ultra vires» (*Barrauld* s. 204). Ks. myös *Mannio* Lakimies 1918 s. 18 ss.

³³ *Trouillot et Chapsal* s. 51.

väkivaltaisain keinoin.³⁴ Mutta milloin yhdistys rauhallisin keinoin pyrkii muuttamaan valtiollisen ja sosiaalisen järjestyksen perusteita, esim. ottaa ohjelmaansa valtiollisissa vaaleissa noudatettavan vaalitavan muuttamisen, ei tarkoitusta voida pitää lainvastaisena.³⁵

Missä tapauksissa ulkopoliittisia päämääriä tavoittelevan yhdistyksen tarkoituksia voidaan pitää lainvastaisina, riippuu lähinnä rikoslain 14 luvun («Rikoksista ystävyydessä olevaa valtiota vastaan») säännösten tulkinnasta. Mutta niissäkin tapauksissa, joissa tällaisen ulkopoliittisen yhdistyksen tarkoitusta ei voida pitää suorastaan lainvastaisena, voi yhdistyksen olemassaolon esteeksi muodostua se, että yhdistyksen tarkoitus on ristiriidassa hyvien tapojen kanssa.³⁶

Kysymykseen, milloin yhdistyksen tarkoitus on lainvastainen, vastaa eräältä osalta yhdistyslain 4 §:n 2 momentti. Rikoslain 16 luvun 14 §:n 2 momentti määrää rangaistuksen sille, joka ilman laillista oikeutta on ryhtynyt toimeen, jonka ainoastaan asianomainen virkamies saa tehdä, ja vaikka tähän sisältyvä kielto jo

³⁴ Oikeudenvastainen ja valtiolle vaarallinen on yhdistyksen tarkoitus, jos pyrkimyksenä on harjoittaa pakkoa valtiota kohtaan (*Hye* N:o 820, *Entscheidung* 10. 7. 1897).

Sosiaalihallitus lausui 15/7 1921: koska «Turun läänin eteläisen vaalipiirin sosialistinen piirijärjestö»-nimisen yhtymän tarkoituksena oli liittää yhteen alueellaan toimivat Suomen sosialistiseen työväenpuolueeseen kuuluvat kunnallisjärjestöt, minkä puolueen Korkein oikeus 20/4 1921 antamassaan päätöksessä oli katsonut aikoneen käyttää laittomia keinoja valtakunnan voimassaolevan hallitusmuodon kumoamiseksi, eikä ollut näytetty mainitun puolueen luopuneen alkuperäisestä ohjelmastaan, sen vuoksi ja kun p. a. piirijärjestönkin toimintaa sellaiseen puolueeseen liittyneitä kunnallisjärjestöjä yhdistävänä ja sitä kannattavana oli pidettävä lain ja hyvien tapojen vastaisena, sosiaalihallitus, nojautuen yhdistyslain 1 §:ään, eväsi yhdistyksen merkitsemisen yhdistysrekisteriin. Korkein hallinto-oikeus 1/2 1922: ei muutosta. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1922, tietoja N:o 201.)

³⁵ «Ce qui est interdit, ce sont seulement les opérations de fait, les actes, qui constituent une violation effective des lois, bonnes mœurs etc., ou la provocation à ces actes. Mais il est licite de poursuivre l'abolition des lois existantes par une transformation régulière. Est nulle par exemple l'association formée en vue de piller ou détruire la propriété privée mais il est permis de s'associer pour faire de la propagande en faveur des idées collectivistes. Une association qui se propose d'organiser un complot contre le gouvernement est nulle, mais il lui est permis de chercher à provoquer, par une revision des lois constitutionnelles; l'avènement d'un autre régime.» (*Bertin et Charpentier* s. 49.)

³⁶ Mainittakoon, että Ruotsissa on aatteellisia yhdistyksiä koskevaa lakia valmisteltaessa ehdotettu lakiin otettavaksi säännös, joka oikeuttaisi kuninkaan lakkauttamaan (s. o. tekemään oikeuskelpoisuutta vailla olevaksi) yhdistyksen, joka Ruotsista käsin jossakin Ruotsin naapurimaassa harjoittaa sellaista toimintaa, että siitä voi aiheutua selkkauksia Ruotsin ja vieraan valtion välillä. (*Arsell* s. 112.)

ilman muuta ulottuisi yhdistyksiinkin,³⁷ on yhdistyslain 4 §:n 2 momenttiin vielä otettu nimenomainen säännös siitä, että yhdistyksen tarkoitus ei saa käsittää niitä oikeuksia, jotka kuuluvat yksinomaan julkiselle viranomaiselle. Yhdistys ei siis esim. voi ryhtyä antamaan jäsenilleen ulkomaanpasseja tai aseenkanto- tai radiokuuntelulupia, tai omaksua tarkoitukseen yleisestä järjestyksestä tai turvallisuudesta huolehtimista, koska nämä tehtävät ovat julkiselle viranomaiselle kuuluvia. Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että yhdistyksen, joka panee toimeen julkisen kokouksen tai huvitilaisuuden, on avustettava viranomaisia järjestyksen pidossa ja että yhdistyksen yleensäkin on pidettävä huolta siitä, ettei sen huoneistossa esiinny epäjärjestyksiä ja väärinkäytöksiä. Mitään estettä ei ole siihenkään, että yhdistys avustaakseen viranomaisia omaksuu tehtäväkseen ilmiäntä esim. väkijuomalainsäädäntöä vastaan tehtyjä rikoksia. Ja monilla elämänaloilla, erittäinkin sosiaalisissa tehtävissä, työskentelevät yhdistykset rinnan julkisen hallinnon elinten kanssa.

Jos yhdistys on lakkautettu lain tai hyvien tapojen vastaisen toiminnan vuoksi, ei uuden yhdistyksen perustaminen samaa toimintaa jatkamaan voi tulla kysymykseen. Yhdistyslain 21 a §:n 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan ei myöskään silloin, kun sisäasiainministeriö tai maaherra on toistaiseksi kieltänyt yhdistyksen toiminnan, tämän toiminnan jatkamista varten saa perustaa uutta yhdistystä ennenkuin vaatimus ensinmainitun yhdistyksen lakkauttamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu, s. o. ennenkuin tuomioistuimien on lainvoiman saaneella päätöksellä hylännyt vaatimuksen hallintoviranomaisen antaman, yhdistyksen toiminnan toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavan kiellon vahvistamisesta, tai, jos varsinainen lakkauttamismenettely on pantu vireille pyytämättä sitä ennen vahvistusta toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavalle kiellolle, ennenkuin tuomioistuimen päätös, jolla lakkauttamisvaatimus on hylätty, on saanut lainvoiman. Yhdenmukaisesti tämän kanssa voidaan päätellä, että vaikka hallintoviranomainen ei olisi yhdistyksen toimintaa toistaiseksi kieltänyt, mutta varsinainen lakkauttamismenettely on pantu vireille sillä perusteella, että yhdistys toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja tai on perustettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, ei uuden yhdistyksen perustaminen samaa tarkoitusta varten voi tulla kysymyk-

³⁷ Vrt. *Ståhlberg* II s. 168.

seen sinä aikana, jolloin lakkauttamismenettely on tuomioistuimessa vireillä. Jos sen sijaan lakkauttamisvaatimuksen perustana on esim. se, että yhdistys muuten lakia ja hyvää tapaa loukkaamatta on toiminut vastoin säännöissään mainittua tarkoitusta, ei lakkauttamismenettelyn vireilläolo tai edes lainvoiman saanut lakkauttamispäätös aseta esteitä yhdistyksen perustamiselle lakkautettavan tai lakkautetun yhdistyksen harjoittamaa toimintaa jatkamaan.

Edelleen voidaan sanoa, että yhdistyksen tarkoitus on lainvastainen, jos se loukkaa kolmannen miehen oikeuksia³⁸ tai tarkoittaa suorituksia, jotka eivät voi olla pätevän sopimuksen esineenä. Oikeudenvastaista, s. o. vastoin vallitsevaa oikeusjärjestystä olevaa toimintaa varten, vaikkakaan se ei olisi rangaistusuhan alaista tai nimenomaan laissa kiellettyä, ei yhdistystä saa perustaa.³⁹ Ei siis voitaisi suvaita esim. sellaista yhdistystä, jonka jäsenen velvollisuuksiin kuuluisi määräkään tultuaan tehdä itsensä sokeaksi tai päättää päivänsä itsemurhalla.⁴⁰ Tällaisissa tapauksissa tullaan jo hyvin lähelle kieltöä perustaa yhdistyksiä hyvien tapojen vastaisia tarkoituksia varten.

Käsitys siitä, mitä hyviin tapoihin kuuluu, on alituisten, kunkin ajan katsomuksia ja mielialoja seuraavien vaihteluiden alainen. Hyvien tapojen vastaisuus on yhdistyslainsäädännössä ainakin yhtä epämääräinen ja harkinnanvarainen kuin yksityisoikeudessa⁴¹ tai kuin esim. »yleinen tarve» pakkolunastuslainsäädännössä.⁴² Epämääräisyytensä vuoksi onkin säännös, joka kieltää perustamasta yhdistyksiä hyvän tavan vastaisia tarkoituksia var-

³⁸ Vrt. yhdistyslain 31 §:n 2 mom.

³⁹ Vrt. *Berlin* s. 444.

⁴⁰ Oikeudenvastaisista teoista vrt. *Serlachius* s. 70.

⁴¹ Vrt. *Ekström* s. 663 ss.

⁴² Oikeuskäytännöstä mainittakoon sosialiministeriön hylkäyspäätös N:o 76/1929 helmikuun 25 päivästä 1929, joka koskee Suomen Nahkateollisuustyöväen Liitto r. y.-nimisen yhdistyksen sääntöjen muutoksen yhdistysrekisteriin merkitsemistä. Yhdistys tahtoi muuttaa sääntöjensä niin, että yhdistyksen tarkoituksena olisi tullut olemaan taistella tuotantotavan muuttamiseksi sellaiseksi, että tuotantoa harjoitetaan ainoastaan työtätekevän luokan etujen mukaisesti. Sosialiministeriö katsoi tämän olevan vastoin lakia ja hyviä tapoja ja epäsi rekisteröimisanomuksen. Yhdistys valitti päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka sitten hankki asiasta sosialiministeriön lausunnon. Lausunnossa sanotaan, että kun työtätekevällä luokalla muutosehdotuksessa tarkoitetaan varsinaisia työntekijöitä, tietäisi tällainen tuotantotavan muuttaminen siirtymistä sellaiseen järjestelmään, mikä olisi ristiriidassa voimassaolevan oikeusjärjestyksen ja m. m. hallitusmuodon 6 §:ssä lausutun jokaisen Suomen kansalaisen omaisuuden turvaa-

ten, liberalististen vapausaatteiden kannalta katsoen yhdistyslainsäädännön heikoimpia kohtia, sillä tässä on aina hyvin lähellä vaara, että poliittiset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat pääsevät vaikuttamaan ratkaistaessa kysymystä, onko yhdistyksen tarkoitus hyvän tavan vastainen vai ei, ja että suuri, voimakas ja vaikutusvaltainen mutta vallassaolevalle hallitussuunnalle epämieluisuinen yhdistys helpommin leimataan hyvän tavan vastaiseksi kuin ehkä aivan samoja tarkoituksiperiä tavoitteleva, mutta vähäpätöinen ja jäsenmäärältään pieni yhdistys. Mainittakoon, että kun ehdotuksen laiksi yhdistyksistä sisältävä hallituksen esitys N:o 15 vuoden 1917 valtiopäivillä oli lakivaliokunnan käsiteltävänä, niin valiokunta poisti lakiehdotuksesta siihen sisältyneen kiellon perustaa yhdistyksiä hyvän tavan vastaisia. tarkoituksia varten (ks. lakivaliokunnan mietintö N:o 12). Valiokunta katsoi nimittäin, että »käsite hyvät tavat on siksi epämääräinen, että se saattaa antaa sijaa erilaiselle tulkitsemiselle» ja ettei sen vuoksi ollut oikein panna lakiin tuollaista epämääräistä säännöstä.⁴³ Tosin tämä kielto jo sisältyi vuoden 1906 lakiin lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, joten sen poisjättäminen yhdistyslakiehdotuksesta ei olisi asiaa muuttanut, vaan kielto olisi edelleenkin jäänyt noudatettavaksi. Mutta, niinkuin valiokunnan mietinnöstä käy ilmi, valiokunnan enemmistö piti suotavana, että myös mainittu perustuslainsäädännös tulisi tässä kohden muutetuksi. Ja jottei yhdistyslakia sitten enää tarvitsisi uudelleen muuttaa, oli säännös jo nyt jätettävä pois laista.

Valaisevana esimerkkinä siitä, miten suhteellista hyvien tapojen vastaisuus on, voimme mainita yhdistykset, jotka tarkoittavat omasta maasta ulkomaille suuntautuvan siirtolaisuuden edistämistä. Kun maastamuutto yleensä on sallittua, joskaan se ei ole niinkuin liikkuminen maan rajojen sisäpuolella perustuslailla nimenomaan

mista tarkoittavan periaatteen kanssa. — Korkein hallinto-oikeus jätti 22 päivänä elokuuta 1929 antamallaan päätöksellä valituksen tutkittavaksi ottamatta, kun sitä ei ollut ajettu perille laillisessa järjestyksessä, ja niin tämä mielenkiintoinen rajatapaus jäi ylimmässä asteessa ratkaisematta. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset v. 1929, tietoja N:o 2179.)

Nyttemmin lakkautetun Suomen Ammattijärjestö r. y:n (RN:o 138) tarkoituksena oli sen sääntöjen 2 §:n mukaan työskennellä yksityisomistusoikeuteen perustuvan tuotantojärjestelmän muuttamiseksi sellaiseksi, että tuotantoa harjoitetaan vain yhteiskunnan hyväksi. Ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto r. y:n (RN:o 18280) tarkoituksena on kohdistaa työtätekevien yhtyneet järjestövoimat luonnonrikkauksien sekä tuotanto-, liikenne- ja jakeluvälineiden yhteiskunnallistamiseksi.

⁴³ Samasta kysymyksestä Ruotsissa ks. *Arsell* s. 115.

turvattu,⁴⁴ eikä meillä ole mitään siirtolaisuutta ehkäisevää lainsäädäntöä,⁴⁵ ei siirtolaisuutta edistävää yhdistystä voida pitää suorastaan lainvastaisena. Onhan meillä lukuisia yksityisiä liikeyrityksiäkin, jotka hyötymistarkoituksessa tekevät tarmokasta siirtolaisuuspropagandaa. Mutta varmaa on, että jos jonkin yhdistyksen harjoittama siirtolaisuuspropaganda saavuttaa sellaisen laajuuden ja vaikutuksen, että se muodostuu valtiolle vaaralliseksi, valtio pitää sitä hyvien tapojen vastaisena ja ehkäisee yhdistyksen toiminnan.⁴⁶

Jokapäiväisessä puheessa sekoitetaan toiminta ja toiminnan tarkoitus usein toisiinsa, vaikka ne eivät suinkaan ole identtisiä. Jokaisella toiminnalla on tarkoituksensa, johon se pyrkii. Yhdistyksen toiminta ei sellaisenaan ole sen tarkoitus. Toiminta on tekemistä, mutta tarkoitus on se päämäärä, johon pyritään, tulos, jonka saavuttamista tavoitellaan. Niinpä voidaan esim. johonkin taloudelliseen yhteenliittymään nähden sanoa, että sen toiminta käsittää yhtymän jäsenten tavaroiden myytäväksi välittämisen, tarkoituksena taas on hankkia jäsenille taloudellista hyötyä. Huvittelaisuuksia järjestävä yhdistys toimii järjestämällä juhlan, tarkoituksena on valmistaa huvia ja iloa juhlaan osaaottaville.

Yhdistyksen tarkoitus ja sen toimintatavat ovat mitä läheisim-

⁴⁴ Vrt. hallitusmuodon 7 §.

⁴⁵ Sellaisena ei voida pitää rikoslain 16 luvun 23 §:ää, jonka mukaan rangaistaan se, joka vääriellä ilmoituksella tai muulla petollisella keinolla viettelee Suomen miehen maasta muuttamaan.

⁴⁶ Itävallan Verfassungsgerichtshof on 1 päivänä heinäkuuta 1921 antamassaan päätöksessä, joka koski »Zentralorganisation der österreichischen Auswanderer nach Sowjetrußland»-nimistä yhdistystä, lausunut seuraavan oikeussäännön: Yhdistys ei ole valtiolle vaarallinen ainoastaan silloin, kun sen toiminta suorastaan suuntautuu valtion yhteiskuntajärjestystä vastaan, vaan myös silloin, kun sen toiminta saattaa huomattavan osan kansasta vaaran alaiseksi (Sammlung der Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Neue Folge, 1. Heft N:o 37). Päätöksen perusteluista: Valtio on organisoitu kansa, ja jos kansa tai jokin suurehko osa siitä on vaarassa, on myös valtio itse, sen päämäärät ja tehtävät vaaran alaisena. Valtion on johdettava siirtolaisuuspolitiikkaansa niin, ettei kukaan pääse nauttimaan hyötyä siitä, että kansalaiset tietämättömyyden tai harhaluulojen vallassa tai välinpitämättömyydessään antavat johdattaa itsensä muuttamaan maasta ja siten ehkä asettamaan henkilökohtaisen ja taloudellisen olemassaolonsa vaaranalaiseksi.

On huomautettava, että »Staatsgefährlichkeit» Itävallan yhdistyslaissa sisältää paljon enemmän kuin »lain tai hyvien tapojen vastaisuus» meillä. Esitetty oikeustapaus puolustaa kuitenkin hyvin paikkaansa tässä sen vuoksi, että poliittinen tausta joka tapauksessa on sama.

mässä yhteydessä keskenään. Tarkoitus sinänsä jo suurin piirtein ilmaisee, minkälaituisia keinoja sen saavuttamiseksi voidaan käyttää, sillä onhan selvää, ettei esim. musiikkiyhdistys voi saavuttaa tavoittelemiaan päämääriä järjestämällä jäsenilleen uintiharjoituksia. Kun taas yhdistyksen toimintatavat ilmoitetaan, tulee sen tarkoituksin siten tarkemmin määritellyksi ja rajoitetuksi.⁴⁷ Näistä syistä saatetaankin sanoa, että yhdistyksen toimintatavat määräytyssä mielessä voivat sisältyä sen tarkoitukseen.⁴⁸ Yhdistys, joka ilmoittaa kuuluvansa tiettyyn puolueeseen tai kannattavansa jotakin määrättyä ajatussuuntaa, voi jo näin pelkän tarkoituksensa ilmaisemalla omaksua eräitä toimintamuotoja, esim. määrättyjen värien tai väriyhdistelmien käyttämisen yhdistysmerkinä. Toiselta puolen sellaisilla tunnusmerkeillä kuin yhdistysmerkillä tai yhdistyksen itselleen omaksumilla väreillä on käytännöllistä merkitystä sikäli, että ne usein selvästi ilmaisevat yhdistyksen tarkoituksen, ja erittäinkin sikäli, että kysymys, onko yhdistys poliittinen, usein voidaan ratkaista niiden perusteella.⁴⁹

Yhdistys ei voi omaksua itselleen sellaisia toimintatapoja, jotka ovat lainvastaisia tai joilta laki kieltää oikeudelliset seuraamukset. Työnantajayhdistys ei siis voi vastoin työsopimuslain nimenomaista säännöstä⁵⁰ ryhtyä toimintaan, jonka tarkoituksena on työntekijöille annettaviin työtodistuksiin tehtävillä merkinnöillä antaa todistuksen-saajasta muita tietoja kuin mitä todistuksen sanamuodosta käy ilmi. Yhdistystä, jonka toiminta tulisi olemaan rikollista, mutta tarkoitus (= tavoiteltava päämäärä) mitä parhain, esim. varain hankkiminen hyväntekeväisyyttä varten kiristämällä tai väärän rahan valmistamisella, ei saa perustaa.⁵¹

⁴⁷ Freund s. 55.

Tutkittaessa mikä on yhdistyksen tarkoitus ei ole kiinnitettävä huomiota yksinomaan siihen, mitä yhdistyksen säännöissä nimenomaan sanotaan yhdistyksen tarkoituksesta, vaan myös niihin keinoihin, joita yhdistys aikoo käyttää tarkoituksensa saavuttamiseksi. (Hye N:o 827, Entscheidung des Reichsgerichts 10. 7. 1897.)

⁴⁸ Toisin *Slier-Somlo* s. 30, jonka mukaan tarkoitusta ei voida ottaa niin laajassa merkityksessä, että se, paitsi tavoiteltavia päämääriä, sisällyttäisi itseensä myös yhdistyksen toimintatavat.

⁴⁹ Itävallan Reichsgericht katsoi 25 päivänä lokakuuta 1893 antamassaan päätöksessä, että yhdistystä, joka ilmoitti olevansa ei-poliittinen, mutta omaksui yhdistysmerkkikseen väriyhdistelmän musta-puna-kulta, oli pidettävä poliittisena. — Ks. myös Entscheidungen des Preussischen Obergerwaltungsgerichts Bd. 78 s. 261.

⁵⁰ Kesäkuun 1 päivänä 1922 annetun työsopimuslain 26 §.

⁵¹ Vrt. *Stählberg* II s. 166.

Kun yhdistys ilmoitetaan rekisteriin merkittäväksi, tulee sekä »tarkoituksen» että »toiminnan laadun» olla säännöissä selostettu (yhdistyslain 7 §). Sääntömääräys »yhdistyksen tarkoituksena on herättää harrastusta nyrkkeilyurheiluun» ei siis yksin riitä, vaan vaatii täydennyksekseen esim. seuraavaa: »hankkimalla jäsenilleen nyrkkeilyvälineitä ja toimeenpanemalla harjoituksia ja kilpailuja». »Tarkoitus» voi olla säännöissä hyvinkin laajaksi määritelty, mutta missään tapauksessa se ei saa olla niin epämääräinen, että se tekisi merkityksettömäksi yhdistyslain 21 §:n, jonka mukaan yhdistys voidaan lakkauttaa, jos se toimii vastoin sääntöjensä osoittamaa tarkoitusta. Ei voida hyväksyä esim. sellaista sääntömääräystä, että »yhdistys toimii kaikkien hyvien asiain ja pyrkimysten edistämiseksi». ⁵² Samantapainen on asianlaita »toiminnan laadun» suhteen. Vaikka siitä riittää melkoisen ylimalkainen määrittely vastaten »toimialaa» osakeyhtiölaissa ja »toiminta-alaa» osuustoimintalaissa, ei lain vaatimus kuitenkaan tule täytetyksi sillä, että sääntöjen mukaan »yhdistys pyrkii toteuttamaan tarkoituksiaan kaikkia laillisia keinoja käyttämällä». Tällainen sääntömääräys ei asiallisesti sano mitään, koska yhdistys missään tapauksessa ei voi toimia muita kuin laillisia keinoja käyttämällä, eikä lausumasta ollenkaan käy ilmi, mitä näistä laillisista keinoista yhdistys aikoo käyttää. Toiselta puolen on selvää, että aivan tyhjentävää luetteloa keinoista ja menettelytavoista, joita yhdistys tulee käyttämään tarkoituksiensa saavuttamiseksi, ei voida vaatia sääntöihin sisällytettäväksi. Tämä on mahdotonta jo senkin vuoksi, ettei yhdistystä perustettaessa useinkaan ole selvillä, mitkä toimintamuodot sille parhaiten soveltuvat. Tämän vuoksi »toiminnan laatu» jääkin säännöissä useimmiten sellaisen lausuman varaan, jossa mainitaan esimerkkeinä joitakin toimintatapoja ja lisätään: »ja muilla sopivilla tavoilla» osoittamaan, ettei luettelo ole tyhjentävä. Rekisteriviranomaisen on sitten tällaisissa ja niihin verrattavissa tapauksissa sääntöjen muiden osien sisällön ja muiden tiedossaan olevien seikkojen perusteella ratkaistava, onko yhdistyksen tarkoituksen ja toiminnan laadun katsottava tulleen kyllin tarkoin määrättyksi. ⁵³

⁵² Vrt. *Hye* N:o 2044 (Entscheidung des Reichsgerichts 14. 1. 1914): Sääntömääräykseltä, jonka mukaan yhdistyksen tarkoituksena on »joka suhteessa suojella keskikoulunopettajien kaikkia etuja», puuttuu lain vaatima selvyys.

⁵³ Ratkaistaessa kysymystä, onko yhdistyksen tarkoitus tai järjestysmuoto lain- tai oikeudenvastainen tahi valtiolle vaarallinen, ei ole kiinnitettävä huomiota yksinomaan sääntöjen sanamuotoon, vaan on myös tutkittava, mitä päämääriä yhdistys tosiasialli-

Kysytään: mitä se vaatimus, että yhdistyksen tarkoituksen ja toiminnan laadun tulee olla lain ja hyvien tapojen mukainen, sisältää n. s. salaisiin yhdistyksiin nähden.

Salainen on yhdistys, joka koettaa kätkeä julkisuudelta olemassaolonsa, päämääränsä, toimintatapansa, järjestysmuotonsa tai jonkin muun olennaisen ja yhdistykselle tunnusmerkillisen seikan. Salaisuuden säilyminen voi olla turvattu eri tavoin, esim. niin, että jäsenet antavat erityisen lupauksen olla sitä ilmaisematta, tai niin, että salaisuus uskotaan vain joillekuille jäsenille ja muut saamatta sitä tietoonsa sitoutuvat tottelemaan johdon antamia määräyksiä ja ohjeita. — Salaiset yhdistykset ovat usein näytelleet tärkeätä osaa valtiollisessa elämässä ja sen vuoksi myös usein joutuneet lainsäätäjän huomion kohteeksi. Niitä koskeva kirjallisuus on hyvin runsas, mutta valitettavasti suurin osa siitä on luonteeltaan poleemista, salaisia yhdistyksiä vastaan yleensä tai jotakin tiettyä yhdistystä vastaan hyökkäävää tai niitä tai sitä puolustavaa ja sen vuoksi objektiivisuutta vailla olevaa.⁵⁴

Salaisuus sinänsä, se, että yhdistys pitää salassa joitakin epäolennaisia, vähämerkityksisiä seikkoja, ei vielä tee yhdistystä vaaralliseksi, mutta asianlaita on toinen, jos on kysymys asioista, jotka voivat jollakin tavoin välittömästi tai välillisesti vaikuttaa valtion ja yhteiskunnan elämään. Tällaista yhdistystä, joka voi muodostaa vaaran valtiolle, on valtion puolestaan pidettävä silmällä. Ja yleensäkin, aina kun yhdistys jotenkin verhoaa itsensä salaperäisyyden vaippaan, tämä herättää epäluuloja niissä, jotka tavalla tai toisella joutuvat yhdistyksen kanssa tekemisiin tai muuten seuraavat sen toimintaa. On ymmärrettävää, että yhdistyksen ulkopuolella olevat, joilta jotakin pidetään salassa, helposti kuvittelevat, että tuo salaisuus on suunnattu heitä vastaan tai on tarkoitettu heitä vahingoittamaan. Ainakin on se ajatus aina lähellä, että asia, jota pidetään salassa, ei siedä julkisuuden valoa. Ja kun salaisuus joka tapauksessa sisältää epävarmuutta ja epäselvyyttä, koska salassa

sesti tavoittelee ja minkälaisia toimintatapoja se aikoo käyttää niiden saavuttamiseksi. (*Hye* N:o 820, *Entscheidung des Reichsgerichts* 10. 7. 1897.)

Samoin *Entscheidung des Reichsgerichts* 17. 1. 1907 (*Hye* N:o 1471).

Yhdistyksen säännöt eivät kyllin tarkoin osoita yhdistyksen tarkoitusta, jos niissä vain selitetään yhdistyksen kuuluvan kansainväliseen liittoon tarkemmin määrittelemättä liiton ja yhdistyksen välistä suhdetta. (*Hye* N:o 1591, *Entscheidung* 4. 7. 1908.)

⁵⁴ Hyvät kirjallisuusluettelot m. m. seuraavissa teoksissa: *Gg. Schuster*, *Die geheimen Gesellschaften, Verbindungen und Orden*, Leipzig 1906; *Franz Schweyer*, *Politische Geheimverbände*, Freiburg 1925.

pidettävä asia voi yhtä hyvin olla luvaton kuin luvallinen, on luonnollista, ettei valtio voi salaisten yhdistysten olemassaoloa sallia.^{55 56} Salainen yhdistys ei voi puolustaa itseään ilmoittamalla työskentelevänsä valtion hyväksi, sillä tällaista toimintaa ei tarvitse salata valtiovalalta eivätkä siitä, mitä valtion etu vaatii, päättävät irralliset yhdistykset, vaan valtion omat hallintoelimet.⁵⁷ Tämä ajatus ilmenee m. m. siinä yhdistyslain 4 §:n 2 momentin säännöksessä, joka kieltää yhdistystä omaksumasta itselleen tehtäviä, jotka kuuluvat yksinomaan julkiselle viranomaiselle.⁵⁸

⁵⁵ Vrt. *Rydin*, *Tidsskrift for Retsvidenskab* 1892, s. 55.

⁵⁶ Yhdistyslain 8 §:n 3 mom. säännöksen mukaan sellaisena kuin se on 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa ei yhdistyksen sääntöjen muutos ole voimassa ennenkuin se on yhdistysrekisteriin merkitty. Hallituksen esityksessä N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä sanotaan tämän lisäyksen olleen tarpeellinen sen vuoksi, että estettäisiin yhdistyksen tarkoituksen tai toimintamuodon salassa pitäminen.

Erikoisuutena mainittakoon, että Ruotsissa v. 1910 valmistetussa ehdotuksessa aatteellisia yhdistyksiä koskevaksi laiksi (§ 109) ja samanlaisessa ehdotuksessa v. 1911 (§ 68) oli ehdotettu säädettäväksi, että kuningas voisi hakemuksesta myöntää oikeuskelpisuuden salaiselle yhdistykselle (ks. *Arsell* s. 173).

⁵⁷ *Schweyer*, *Politische Geheimverbände* s. 222.

⁵⁸ Mainittakoon, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon yhdennessätoista varsinaisessa yleisessä kirkolliskokouksessa (v. 1933) oli käsiteltävänä ehdotus sellaisen muutoksen aikaansaamiseksi kirkkolakiin, ettei pappi tai muu kirkon tai seurakunnan toimihenkilö saisi kuulua salaseuraan. Kirkolliskokous, hyväksyen yleisen valmistusvaliokunnan mietinnön, katsoi, ettei ehdotus antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Valiokunnan mietinnön perustelut sisältävät seuraavaa:

»Mikäli on kysymys yhdistyksistä, seuroista tai yhtymistä, joiden yleinen tarkoitus ja päämäärät tai keinot, joilla näitä ajetaan tai toteutetaan, eivät ole julkiset tai kristillisiveelliseltä kannalta hyväksyttävät, on katsottava, ettei pappi eikä muu kirkon tai seurakunnan toimihenkilö voi sellaiseen kuulua. Sama koskee myöskin sellaisia yhtymiä, jotka velvoittavat jäsenensä valanomaisin lupauksin tai muuten, oman harkintavapauden kieltäen ja omaatuntoa sitovasti kuuliaisuuteen järjestöesimiehiä kohtaan ja sen perustuksella noudattamaan käskyjä tai suorittamaan tekoja, jotka saattavat olla ristiriidassa evankelis-luterilaisen opin ja lainkuuliaisuuden velvollisuuden kanssa, sekä järjestöjä, jotka valtiolta on kieltänyt.

Mutta siihen nähden, että kirkkomme pappi, joka on tehnyt kirkkolain 117 ja 118 §§:n mukaiset valat ja niihin liittyvän kuuliaisuuden lupauksen, jo täten on sidottu ja estetty liittymästä sellaisiin järjestöihin, joita edellä on tarkoitettu, ja sellaisiin, joita kysymyksessä olevan muutosehdotuksen perusteluissa tarkoitetaan, ja koska, jos pappi tai joku muu kirkon tai seurakunnan toimihenkilö kuitenkin tällaisiin yhtymiin liittyisi, hänen suhteensa kirkkolaki jo säätää kurinpito- ja menettelytapaohjeet, ei näytä olevan riittävää perustetta ehdotuksessa tarkoitettun kiellon säätämiseen, sitä vähemmän, kun ei kirkkomme papisto eikä seurakuntiemme palveluksessa olevat muut toimihenkilöt ole tässä suhteessa yleensä antaneet aihetta valituksiin.» (Yleisen valmistusvaliokunnan mietintö N:o 3, keskustelut kirkolliskokouksen pöytäkirjoissa ss. 74—94 ja 145—162.)

Edellä on sanottu, että rekisteriviranomaisen tulee yhdistyksen sääntöjen sisällön ja muiden tiedossaan olevien seikkojen perusteella ratkaista, onko yhdistyksen toiminnan laadun katsottava tulleen säännöissä kyllin tarkoin määrätyksi. Rajatapauksiksi muodostuvat tällöin esim. v a p a a m u u r a r i j ä r j e s t ö t, jotka säännöissään ilmoittavat toimivansa vapaamuurarien ikivanhoja perintätapoja seuraten.⁵⁹ Kysymyksenalaista on, voidaanko katsoa yhdistyksen toiminnan laadun tulleen tämän kautta määritellyksi kyllin selvästi, sillä kuten jo yhdistysten nimistä käy ilmi, ne ovat tarkoitettut kuulumaan suureen vapaamuurariyhteisöön, jonka olennaiset tarkoitukset ja toimintatavat jo periaatteessa pidetään julkisuudelta salassa. Yhdistyksen tarkoituksen ja toimintatapojen laillisuutta ei tällöin voida sen julkisuuteen annettujen sääntöjen perusteella ratkaista eikä säännöistä myöskään käy selville, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisellä jäsenellä on.⁶⁰

Kun yhdistykseen liittymisen ja siihen kuulumisen on oltava vapaaehtoista, on ilman muuta selvää, etteivät sellaiset julkisoikeudelliset pakko-yhdyskunnat kuin kunnat, puhumattakaan valtiosta itsestään, ole yhdistyksiä. Ja vaikka kunnat, kuten myöhemmin tulee esitettäväksi, voivat keskenään vapaasti yhteenliittymällä perustaa yhdistyksiä, eivät lainsäädännöllä järjestetyt kuntain välisen yhteistoiminnan muodot ole yhdistyksiä yhdistyslain mielessä. Määräykset kuntain yhteistoiminnasta sisältyvät 27 päivänä marraskuuta 1917 annetun maalaiskuntain kunnallislain 3 lukuun (§§ 33—43 sellaisina kuin ne ovat 13 päivänä toukokuuta 1932 annetussa laissa), jossa olevia säännöksiä 27 päivänä marraskuuta 1917 annetun kaupunkien kunnallislain 53 §:n mukaan (laki 13 päivältä toukokuuta 1932) on noudatettava myös,

⁵⁹ «Suomen Vapaamuurarien Liitto V. ja O. M. r. y.» (RN:o 8885) ilmoittaa sääntöjensä 1 §:ssä tarkoituksenaan olevan ylläpitäen vapaamuurarien ikivanhoja perinnäistapoja ja toimintamuotoja harjoittaa yhteiskunnallista avustus- ja hyväntekeväisyystoimintaa. «Odd-Fellow-föreningen Nyland»-nimisen yhdistyksen (RN:o 11802) tarkoituksena on «att arbeta för upprättandet av en loge av den Oberoende Odd Fellow-Orden, vars ändamål är utövat av understöds- och social hjälpverksamhet bland sina medlemmar» (sääntöjen 1 §). Innan inballoterad sökande som icke förut tillhör Orden, vinner inträde i föreningen, måste han underskriva löfte enligt Stor logens formulär (2 §).

⁶⁰ Kun vapaamuurariyhdistykset periaatteessa ovat salaisia, niin jo pelkkä säännöissä oleva maininta siitä, että yhdistys on vapaamuurariyhdistys, tekee sääntöihin sisältyvän yhdistyksen tarkoitusta määrittävän lausuman puutteelliseksi. (Hye N:o 1319, Entscheidung 23. 1. 1905.)

jos kaupunkikunnat haluavat ryhtyä yhteistoimintaan keskenään taikka maalais- tai kauppalakuntain kanssa. Jos kunnat haluavat yhteisesti käsitellä niiden toimialaan kuuluvia yhteisiä asioita, on ne käsiteltävä ja ratkaistava kuntien edustajain kokouksessa. Sama on laki asioista, jotka lakien ja asetusten mukaan on katsottava yhteisiksi kahdelle tai useammalle kunnalle. Mutta tämän estämättä kunnat voivat keskinäisillä sopimuksilla tai muuten tekemillään yhtäpitävillä päätöksillä toimia yhteisten tehtävien toteuttamiseksi (maalaiskuntain kunnallislain 33 §). Jos kuntien edustajien kokous on päättänyt perustaa yhteisen pysyvän laitoksen tai yrityksen, jonka se katsoo vaativan oman itsenäisen järjestysmuodon, hallinnon ja talouden, voidaan mainittua tarkoitusta varten perustaa kuntain liitto, jonka perussääntö on alistettava maaherran vahvistettavaksi. Päätösvaltaa kuntain liitossa käyttää liittovaltuusto, jonka jäsenet ja varajäsenet jäsenkunnat valitsevat kolmeksi vuodeksi. Liiton hallintoa hoitaa liittovaltuuston valitsema liittohallitus, jonka myös tulee edustaa liittoa, valvoa sen yhteisiä etuja ja panna täytäntöön liittovaltuuston päätökset (42 §). Kuntain edustajain kokouksen sekä liittovaltuuston ja liittohallituksen päätökseen saa hakea muutosta maaherralta (71 § laissa 13 päivältä toukokuuta 1932).⁶¹

Uskonnollisten yhdyskuntain erikoisluonne on parhaiten ymmärrettävissä historiallisessa valaistuksessa: se on jäännös niiltä ajoilta, jolloin kansalaisten uskonnollisten tarpeiden tyydyttämisen katsottiin kuuluvan valtion tehtäviin. Kun tällaisiin yhdyskuntiin kuulumisen valtioissa, joissa uskonnonvapaus vallitsee, on vapaaehtoista, on lähellä se ajatus, että ne olisivat tavallisia yhdistyksiä. Näin voitaisiin ajatella asian olevan meilläkin, kun hallitusmuodon 8 §:n mukaan Suomen kansalaisella on vapaus luopua uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuuluu, sekä vapaus liittyä toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan, ja kun 9 §:n mukaan kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan. Voimassaolevan oikeutemme mukaan uskonnolliset yhdyskunnat kuitenkin jäävät hallitusmuodon

⁶¹ Yhdistyksenä ei siis enää voitaisi rekisteröidä sellaista yhteenliittymää kuin Hämeen läänin kuntain Työlaitos Liitto r. y. (RN:o 8630), jonka jäsenet ovat kuntia ja jonka tarkoituksena on pitää yllä voimassaolevan köyhäinhoitolain edellyttämää tai vastaisuudessa määrättävien köyhäinhoitosäännösten mukaista työlaitosta.

10 §:n ja yhdistyslain mukaisen yhdistys-käsitteen ulkopuolelle. Vuoden 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ei tarkoittanut muuttaa uskonnollisten yhdyskuntain oloja, eikä hallitusmuodon 10 § tässäkään suhteessa ulotu pitemmälle kuin v:n 1906 laki.⁶² Hallitusmuodon 10 § ja 83 § ovat toisistaan aivan riippumattomia, viimeksimainitun lainkohdan turvaamat oikeudet eivät millään tavoin nojaudu hallitusmuodon 10 §:ään. Olisi siis jo ilman yhdistyslain 1 §:n 3 momentin nimenomaista säännöstä »uskonnollisista yhdyskunnista on voimassa mitä niistä erikseen säädetään» selvää, että uskonnolliset yhdyskunnat eivät ole hallitusmuodon 10 §:ään nojautuvan yhdistyslainsäädännön alaisia.

Hallitusmuodon 83 §:n 1 ja 2 momentin mukaan on evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta ja muista ennestään olevista uskonnollisista yhdyskunnista voimassa, mitä niistä oli ennen säädetty tai vastaisuudessa säädetään. Näillä säännöksillä, verrattuina hallitusmuodon 8 ja 9 §:ään, ja erittäinkin 83 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan uusia uskonnollisia yhdyskuntia saa perustaa noudattaen mitä siitä laissa säädetään, hallitusmuoto on saattanut voimaan uskonnollisen yhdistymisvapauden,⁶³ jonka lähempi tutkiminen kuitenkin jää tutkimuksemme ulkopuolelle. Aineemme kannalta on tärkeitä vain selvittää, millä tavoin uskonnolliset yhdyskunnat ja yhdistykset eroavat toisistaan.

Suomen lainsäädäntö erottaa uskonnolliset yhdyskunnat yhdistyksistä sen vuoksi, että vaikka uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluminen on vapaaehtoista, ovat ne kuitenkin luonteeltaan julkisoikeudellisia.⁶⁴ Uskonnollisilla yhdyskunnilla on eräitä julkisoikeudellisia velvollisuuksia, esim. velvollisuus pitää kirkonkirjoja ja siviilirekisteriä vastaavia luetteloja jäsenistään sekä antaa viranomaisille tähän luetteloon perustuvia tietoja ja todistuksia.⁶⁵ Yhdyskunta voi omistaa kirkkoja ja hautausmaita (uskonnonvapauslain 16 ja 26 §§), ja ne uskonnolliset yhdyskunnat, joille valtioneuvosto on antanut siihen oikeuden, voivat toimittaa avioliittoon vihkimisiä (uskonnonvapauslain 33 § ja avioliittolain 5 §). Julkisoikeudellista

⁶² Vrt. *Ståhlberg* II s. 166 ja J. F. T. 1912 s. 377.

⁶³ Vrt. *Erich* I s. 236.

⁶⁴ Vrt. *Arsell* s. 89.

⁶⁵ Ks. uskonnonvapauslain 23 §. — Asian laatua ei muuta se, että luettelon pito, ellei yhdyskunnan hallitus pysty sitä tyydyttävällä tavalla hoitamaan, voidaan uskonnonvapauslain täytäntöönpanosta 29 päivänä joulukuuta 1922 annetun asetuksen 14 §:n 2 momentin nojalla siirtää siviilirekisteriviranomaiselle tai muulle pätevälle henkilölle

laatua olevia tehtäviään suorittaessaan uskonnollisen yhdyskunnan elin nauttii sitä suojaa ja on sen edesvastuun alainen kuin virkamiehestä on säädetty (uskonnonvapauslain 24 §).

Uskonnollisia yhdyskuntia ovat uskonnonvapauslain 2 §:n mukaan evankelis-luterilainen ja kreikkalaiskatolinen kirkko sekä ne muut uskontokunnat, joilla on tarkoituksena julkisesti harjoittaa uskontoa ja jotka on rekisteröity sillä tavoin kuin uskonnonvapauslain toisessa luvussa sanotaan. Evankelis-luterilainen ja kreikkalaiskatolinen kirkko ovat muiden uskontokuntain rinnalla sikäli erikoisasemassa, että ne historiallisten syiden ja kannattajainsa lukumäärän sekä siitä johtuvan suuremman merkityksensä vuoksi ovat läheisemmässä suhteessa valtioon kuin muut uskontokunnat. Evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja toiminnasta on säädetty joulukuun 6 päivänä 1869 annetussa kirkkolaissa, jota on myöhemmin useita kertoja muutettu. Kreikkalaiskatoliseen kirkkoon nähden ovat voimassa 25 päivänä marraskuuta 1918 ja 14 päivänä tammikuuta 1925 annetut asetukset.⁶⁶ Muut uskonnolliset yhdyskunnat perustetaan siten, että vähintään 20 Suomessa asuvaa henkilöä tekee valtioneuvostolle kirjallisen ilmoituksen yhdyskunnan muodostamisesta selittäen liittyvänsä yhdyskunnan jäseniksi (uskonnonvapauslain 13 §). Jos ilmoitetun uskonnollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestys on laadittu uskonnonvapauslain määräysten mukaisesti eikä yhdyskunnan uskontunnustus tai uskonnonharjoitusmuoto ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, valtioneuvosto kirjoituttaa yhdyskunnan opetusministeriössä pidettävään uskonnollisten yhdyskuntain rekisteriin (uskonnonvapauslain 16 §).⁶⁷ Näin siis uskonnollisten yhdyskuntienkin suhteen noudatetaan normatiivijärjestelmää.

Uskonnonvapauslain säännöksistä käy selville, että tämä laki »uskonnollinen yhdyskunta»-käsitteen lisäksi tuntee laajemman käsitteen »uskontokunta», johon kaikki uskonnonharjoitusta tarkoittavat yhteenliittymät mahtuvat. Käsite »uskontokunta» sisältää paitsi evankelis-luterilaista ja kreikkalaiskatolista kirkkoa sekä uskonnon-

⁶⁶ Säännös, jolla nämä molemmat kirkkokunnat on erotettu yhdistyslain alaisuudesta, tarkoittaa luonnollisesti myös niiden seurakuntia. Samoin jäävät munkki- ja nunnakunnat sekä luostarit yhdistys-käsitteen ulkopuolelle (vrt. uskonnonvapauslain 11 §).

⁶⁷ Mooseksenuskolaisia koskeva laki 12. 1. 1918 ja asetus 17. 1. 1918 ovat vielä muodollisesti kumoamatta, mutta eräitä mooseksenuskolaisten muodostamia seurakuntia on merkitty uskonnonvapauslain nojalla pidettävään uskonnollisten yhdyskuntain rekisteriin.

vapauslain tarkoittamalla tavalla rekisteröityjä »uskonnollisia yhdyskuntia» myös yhteenliittymät, jotka eivät ole millään tavoin rekisteröityjä, vaan toimivat vapaasti ilman lainsäädännön niitä varten luomia muotoja.⁶⁸ Uskonnonvapauslain mielessä on siis uskontokunta huomattavasti laajempi käsite kuin »uskonnollinen yhdyskunta». Kysytään, mitä on »uskonnollinen yhdyskunta» yhdistyslain mielessä, tarkoittaako se vain uskonnonvapauslain »uskonnollisia yhdyskuntia» vai »uskontokuntia» kaikessa laajuudessaan. Olemme huomanneet, että »uskontokunnan» muodostuminen »uskonnolliseksi yhdyskunnaksi» tapahtuu rekisteriin merkitsemisen kautta ja että uskontokunta ei ole velvollinen merkityttämään itseänsä rekisteriin.⁶⁹ Kun ero uskontokunnan ja uskonnollisen yhdyskunnan välillä näin ollen on aivan ulkonaisista muotoseikoista riippuvainen ja kun uskontokunta sisäiseltä luonteeltaan on aivan sama riippumatta siitä, onko se merkitty uskonnollisten yhdyskuntain rekisteriin vai ei, täytynee katsoa, että yhdistyslain »uskonnollinen yhdyskunta» tarkoittaa uskontokuntia uskonnonvapauslain mielessä. Paitsi molempia kirkkokuntia ja rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia on siis kaikki muutkin uskonnonvapauslain tarkoittamat uskontokunnat suljettu pois yhdistyslain piiristä eikä niitä koskaan voida yhdistyksinä perustaa eikä rekisteröidä.

Uskontokunnalle on tunnusmerkillistä se, ettei se voi yhtä vapaasti kuin yhdistys valita tarkoitustaan, vaan tarkoituksena pitää olla jäsenten uskonnollisten tarpeiden tyydyttäminen. Eikä vielä tämäkään riitä. Jotta henkilöyhtymä olisi uskontokunta, vaaditaan, että sen itselleen omaksuma oppi eli uskontunnustus on tarkoitettu täydellisesti tyydyttämään yksilön uskonnolliset tarpeet.⁷⁰ Kun henkilö lukeutumalla johonkin uskontokuntaan ilmaisee omaksuvansa tämän uskontokunnan uskonnollisen käsityksen, ei hän samaan aikaan voi kuulua mihinkään toiseen uskontokuntaan.⁷¹

⁶⁸ *K. R. Brotherus*, Uskonnonvapauslaki, Lakimies 1922 s. 302.

⁶⁹ Uskonnonvapauslaki ei näytä edellyttävänkään sellaisen uskontokunnan rekisteriin merkitsemistä, joka tarkoittaa vain yksityistä hartaudenharjoitusta, ks. § 2 ja § 13; *Brotherus* s. 303.

⁷⁰ *Adamovich* s. 121; *Rud. Köstler*, Die religionpolitischen Bestimmungen des Friedensvertrages, Zeitschrift für öffentliches Recht, II Band s. 328; *Erich* I s. 232.

⁷¹ Nimenomainen kielto kuulua useampaan kuin yhteen uskontokuntaan sisältyy uskonnonvapauslain 5 §:n 4 momenttiin.

Esim. pelastusarmeija, joka ei ole mihinkään määrättyyn uskontoon sidottu, ei ole eikä voisi tulla Suomessa uskonnollisena yhdyskuntana rekisteröidyksi. M. m. Itä-vallassa pelastusarmeija on rekisteröity yhdistyksenä.

Tärkeä tuntomerkki on myös toiminnan laatu: uskontokunnan taroituksena on joko julkisesti tai yksityisesti harjoittaa uskontoa omaksumansa uskontunnustuksen mukaan ja määrättyjä muotoja noudattaen. Uskonnon harjoittaminen tarkoittanee tässä lähinnä varsinaisia uskonnollisia toimituksia kuten kastetta, ehtoollista y. m. s., mutta ei esim. lähetys- ja käännätystyötä, joka on pareminkin uskonnollista propagandaa kuin uskonnon harjoittamista.

Uskontokunnan ja yhdistyksen välistä eroa valaisemaan otamme tähän pari käytännössä esiintynyttä tapausta.

Sosiaaliministeriö ei ottanut asiallisesti käsiteltäväkseen »Kristliga Föreningen Betania»-nimisen yhdistyksen anomusta tulla merkityksi yhdistysrekisteriin perustellen päätöstään sillä, että »— — — den såsom föreningens ändamål angivna kristliga missionsverksamheten egentligen bör uppfattas såsom offentlig religionsutövning enligt antagen trosbekännelse, och den till inregistrering anmälda föreningen sålunda är att anses såsom religionssamfund och då jämlikt förordningen 29. 12. 1922 register över trossamfund skall föras i undervisningsministeriet — — —». Sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli »att i samband med de regulära baptisterna i Finland bedriva kristlig missionsverksamhet enligt baptistiska principer och baptistsamfund i Finland 1891 antagna trosbekännelse». Kun perustettavaksi aiotun yhdistyksen jäseneksi pääsemisen ehdoksi oli asetettu kuuluminen johonkin baptistiseurakuntaan, on ilman muuta selvää, ettei yhdistys olisi voinut tulla rekisteröidyksi uskonnollisena yhdyskuntana, koska sen jäsenet olisivat muuten tulleet kuulumaan kahteen rekisteröityyn uskontokuntaan. Toinen kysymys on sitten, oliko yhdistyksen tarkoitukseen ilmoittamaa lähetystoimintaa pidettävä senlaatuksena julkisena uskonnonharjoituksena, ettei yhdistyksen merkitseminen yhdistysrekisteriin sen vuoksi käynyt päinsä. Sen käsityksen puolesta, jonka mukaan lähetystoiminta voi kuulua yhdistyksen tehtäviin ja jonka mukaan siis sosialiministeriön edelläselostettu päätös ei ollut oikea, voidaan viitata eräiden jo aikaisemmin rekisteröityjen yhdistysten sääntöihin. Mainitsemme vain, että esim. »Suomen Lähetysseuran» (RN:o 103) toimintaan kuuluu »niinkutsuttu sisälähetys saarnatoiminnan ja hengellisen kirjallisuuden levittämisen kautta», että »Suomen Kirkon Sisälähetysseura» (RN:o 831) »Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piirissä ja kirkkolaissa säädettyyn seurakuntahoitoon likeisimmästi liittyen ja sitä tukien harjoittaa n. s. sisälähetystyötä» ja että »Helsingin kaupunkilähetysten»

(RN:o 1649) toimintaan kuuluu m. m. »varsinainen sisälähetystyö Jumalan sanan julistuksena».

Marraskuun 13 päivänä 1897 Helsingin yliopiston lainopillinen tiedekunta antoi lausuntonsa anomuksesta, jossa pyydettiin senaatin vahvistusta Helsingin roomalaiskatolisen seurakunnan säännöille. Lausunto sisältää m. m. seuraavaa: Perustettavaksi aiottu yhdyskunta ei kuulu vuonna 1849 annetun yhdistyksiä koskevan julistuksen tarkoitamiin. Ehdotettuja sääntöjä on pidettävä voimassa-olevan oikeusjärjestyksen kanssa ristiriidassa olevina, koska ne tarkoittavat tehdä roomalaiskatolisesta seurakunnasta yhdyskunnan, jolla olisi julkisoikeudellisia valtuuksia ja johon kaikkien Helsingissä asuvain roomalaiskatolisen opin tunnustajain olisi kuuluttava. Mutta katolilaiset voivat, turvatakseen jumalanpalveluksen pidon ja sielunhoidon yleensä, perustaa 1849 vuoden julistuksen tarkoittamaa laatua olevan yhdistyksen, joka kantaa maksuja jäseniltään samalla tavalla kuin yhdistykset yleensäkin. Katolinen pappi voi pitää kirkonkirjoja ja antaa niihin perustuvia todistuksia ja otteita, mutta näiden asiakirjojen arvo jää viranomaisten harkinnan varaan.

Tiedekunta siis katsoi, että jumalanpalvelusten pidon käytännöllisen puolen järjestämistä varten voitiin perustaa yhdistys. Puuttumatta kysymykseen, oliko käsitys sopusoinnussa silloisen oikeuden kanssa, on tässä vain huomautettava siitä, että nykyään ei p. o. laatua olevaa yhteenliittymää voitaisi perustaa yhdistyksenä, vaan se olisi perustettava uskonnollisena yhdyskuntana. Tämä käsitys esiintyy oikeuskäytännössä jo ennen yhdistyslain voimaantuloa. Niinpä senaatti 19 päivänä syyskuuta 1912 kumosi Uudenmaan läänin kuvernöörin päätöksen, jolla tämä oli vahvistanut Pyhän Ristin roomalaiskatolisen seurakunnan säännöt, sillä perusteella, ettei yhdyskunnan tarkoitus ollut »puhtaasti taloudellinen tai hyvän-tekeväinen».

Vaikka, kuten olemme osoittaneet, uskonnollinen yhdistymisvapaus ja hallitusmuodon 10 §:n turvaama yleinen yhdistymisvapaus ovat toisistaan riippumattomia, ja vaikka yhdistyslain 1 §:n 3 momentin säännös ei sulje pois yhdistyslain piiristä ainoastaan uskonnollisia yhdyskuntia, vaan uskontokunnat kaikessa laajuudessaan, on uskontokunnilla ja yhdistyksillä kuitenkin useita vertauskohtia. Mitä tulee erityisesti lakkauttamismenettelyyn, sisältää uskonnonvapauslain 30 § siitä seuraavan säännöksen: »Jos yhdyskunta on toiminut vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka vastoin yhdyskunta-

järjestyksessä määrättyä tarkoitustaan, voi tuomioistuimien virallisen syyttäjän tai yhdyskunnan jäsenen vaatimuksesta julistaa yhdyskunnan lakkautetuksi, taikka kun rikkomus on ollut pienempi, antaa yhdyskunnan hallitukselle varoituksen. Siitä, mitä yhdyskunnan lakkauttamisesta tai sen muulla tavoin lakatessa on vaarinoitettava, olkoon voimassa, mitä yhdistyksistä on säädetty.» Nämä säännökset eivät suinkaan osoita, että uskonnolliset yhdyskunnat olisivat vain aatteellisten yhdistysten alalaji, sillä jos niin olisi asianlaita, ei mitään erikoissäännöksiä uskonnollisten yhdyskuntain lakkauttamisesta tarvittaisi, vaan siitä olisi ilman muuta voimassa mitä aatteellisista yhdistyksistä on säädetty.⁷² — Siteerattu pykälä koskee vain uskonnonvapauslain 2 §:n osoittamalla tavalla perustetuja ja rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Evankelis-luterilaista tai kreikkalaiskatolista kirkkoa ei sen nojalla voida lakkauttaa eikä pykälä sanan mukaan otettuna kohdistu myöskään rekisteröimättöminä olemassaoleviin uskontokuntiin. Mutta selvää on, että viimeksimainittuun ryhmään kuuluvat, s. o. rekisteröimättömät uskontokunnat eivät voi olla paremmin turvatut kuin rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat. Kysymys, johon emme tässä kuitenkaan voi syventyä, on vain siitä, voidaanko rekisteröimätön uskontokunta uskonnonvapauslain 30 §:ää laajentavasti tulkitsemalla lakkauttaa samalla tavoin kuin yhdistys vai voidaanko sen olemassaolo ilman lakkauttamispäätöstä estää.

Yhdistyksiä eivät myöskään ole itsenäiset laitokset, kuten esim. ne leski- ja orpokassat, jotka pitävät huolta valtion virkamiesten jälkeensäjääneille omaisille tulevista eläke-eduista. Nämä laitokset ovat olemassa julkisen tehtävän suorittamista varten ja

⁷² Emme näin ollen voi pitää oikeana sitä käsitystä, jonka *Olavi Jotuni* on esittänyt kirjoittaessaan avioliiton päättämisestä (*Defensor Legis* 1933 ss. 253—268). Jotunin mukaan uskontokunta on henkilöyhtymä, joka tunnustaa määrättyä uskonnollista oppia, siis eräänlainen aatteellinen yhdistys, jolle on tunnusmerkillistä erityinen tarkoitus: määrätyn uskonnollisen opin tunnustaminen ja harjoittaminen. Niinkuin aatteelliset yhdistykset yleensä saattavat uskontokunnatkin muodollisjuridiselta rakenteeltaan olla kahdenlaisia: joko pelkkiä henkilöyhtymiä, joita on lupa Suomessa perustaa samoin kuin muitakin rekisteröimättömiä aatteellisia yhdistyksiä, tai sitten »uskonnollisia yhdyskuntia», jotka rekisteröimisen kautta ovat saavuttaneet oikeuskelpoisuuden. Tästä seuraa, että tuomioistuimien voi yhdistyslain nojalla lakkauttaa rekisteröimättömän uskontokunnan samalla tavoin kuin rekisteröimättömän yhdistyksen. Ja jos rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja, voidaan sekin tuomioistuimen päätöksellä uskonnonvapauslain nojalla lakkauttaa.

jäävät sen vuoksi pois yhdistyslain piiristä.⁷³ Näiden lisäksi on, paitsi kuntia ja niiden yhteenliittymiä ja uskonnollisia yhdyskuntia, vielä olemassa joukko yhteenliittymiä, joiden julkisoikeudellinen luonne ei enää ole näin selvä, mutta joiden toiminta kuitenkin jollakin tavoin on valtiovallan toimintaa ja jotka sen vuoksi on erotettu yhdistyslain alaisuudesta.⁷⁴ Sellaisia henkilöyhtymiä tarkoittaa yhdistyslain 1 §:n 2 mom. sanoessaan, että lain säännökset eivät koske yhdistyksiä, jotka lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten järjestetään. Useimmissa tapauksissa tällaisten yhdistysten perustaminen on säädetty pakolliseksi eikä jätetty vapaaehtoisen aloitteen varaan.⁷⁵ Ne eivät myöskään voi itse päättää tarkoituksistaan, vaan ne ovat siinä suhteessa julkisen oikeuden säännösten sitomat.⁷⁶ Julkisoikeudellisten yhdistysten tehtävät ovat aina hyvin tarkoin rajoitetut eivätkä yhdistykset saa toimia muilla aloilla kuin mitkä lainsäädäntö on niille osoittanut. Julkisoikeudellinen yhdistys on valtiota kohtaan velvoitettu täyttämään tehtävänsä, ja vaikka tällaisella yhdistyksellä on oma tahtonsa, omat intressinsä ja oikeutensa, ei se elä yksin itseään varten, vaan valtion tahdosta myös valtiota varten. Useassa tapauksessa on näille yhdistyksille, jotta ne voisivat suorittaa niille annetut tehtävät, uskottu jonkin verran julkista valtaa, mikä valta yleensä ulottuu vain yhdistyksen jäseniin, mutta eräissä tapauksissa myös yhdistyksen ulkopuolella oleviin.⁷⁷ Vapaan ja julkisoikeudellisen yhdistyksen välisenä erona on vielä se, että edellisen jäseneksi tullaan vapaaehtoisesti, kun taas jälkimmäisen jäsenyys yleensä on pakollista, esim. niin, että se seuraa tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisesta.⁷⁸ Niin esim. on jokainen, joka kaupungissa harjoittaa elinkeinoa, asianomaisen elinkeinoyhdistyksen jäsen. Jäsenyys riippuu täten tosiasiallisista olosuhteista eikä asianomaisen henkilön omasta tahdosta.⁷⁹

⁷³ *Ståhlberg* I s. 249 ja II s. 163.

⁷⁴ Vrt. *Ekström* s. 398; *Arsell* s. 91.

⁷⁵ *Ståhlberg* II s. 165.

⁷⁶ *Freund* s. 8.

⁷⁷ *Wiedemann* s. 134; *Willgren* s. 29.

⁷⁸ *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 377.

⁷⁹ Julkisoikeudellisten yhdistysten erityisestä luonteesta seuraa m. m., että niiden jäsenmaksut eräissä tapauksissa voidaan periä samalla tavoin kuin erinäiset yleiset maksut. Helmikuun 27 päivänä 1897 annetun, eräitä määräyksiä ulostekojen, yleisten maksujen, toimituskirjain lunastuksen tai muun sellaisen ulosmittauksesta sisältävän asetuksen 1 §:n mukaan, kun ilman tuomiota tahi päätöstä on ulosmittauksen kautta kerät-

Julkisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka niiden nimessä esiintyvän »yhdistys»-sanan vuoksi tai niiden vapaita yhdistyksiä muistuttavan järjestysmuodon takia voidaan sekoittaa yhdistyslain alaisten yhdistysten kanssa, ovat seuraavat:

1) Kalastushoitoyhdistykset (rakennuskaaren 17 luvun 5 §, sellaisena kuin se on 23 päivänä heinäkuuta 1902 annettussa laissa, ja samana päivänä annetun kalastussäännön 23—24 §§). Jos kalastushoito samassa tai eri vesistöissä tahi vesistöjen tai meren osissa on erityisen määräyksen perusteella oleva yhteisenä, niin kalaveden kaikki omistajat tällä alueella muodostavat kalastushoitoyhdistyksen. Yhdistyksen tehtävänä on valvoa, että kalastusta koskevia säännöksiä sen alueella noudatetaan, ja laatia aluettansa varten sellaisia määräyksiä kalanpyydyksistä, kalastusajasta ja kalastustavasta sekä rauhoituspiirien ja kalaväylien laittamisesta ynnä muusta kalastushoidon huolenpidosta, joita lain säättämien määräysten lisäksi havaitaan tarpeellisiksi. Yhdistyksen noudatettavakseen ottamat määräykset alistetaan valtioneuvoston vahvistettaviksi.

2) Elinkeinonharjoittajain yhdistykset (elinkeinoasetus 31 päivästä maaliskuuta 1879 §§ 23—27). Kaupungin elinkeinonharjoittajat, s. o. kaikki, jotka siellä ilmoituksen nojalla harjoittavat elinkeinoa (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27 päivästä syyskuuta 1919, § 7), ovat velvolliset joko kaikki yhteisesti tai jakautuen kaupan, tehdasteollisuuden ja käsitöiden mukaan enintään kolmeen ryhmään, muodostamaan yhdistyksiä niiden asiain hoitamista varten, jotka koskevat yhdistyksen jäsenten harjoittamia elinkeinoja. Yhdistyksen säännöt vahvistaa maaherra. Näiltä yhdistyksiltä asianomaiset viranomaiset voivat vaatia lausuntoja ja selityksiä k. o. elinkeinoa koskevissa asioissa.⁸⁰ — Ne

tävä semmoisia laissa määrätyille yhdistyksille meneviä maksuja, joista vahvistettujen ohjesääntöjen ja sääntöjen mukaan ulosmittaus saa suorastaan tapahtua, ulosmittauksen toimittaminen on kruunuvoudin taikka kaupunginvoudin tehtävä ja virka-apua tätä varten on pyydettävä suorastaan sanotulta virkamieheltä.

⁸⁰ Ohimennen viitattakoon tässä yhteydessä elinkeinoyhdistysten kansalaisluottamusta vailla olevien jäsenten asemaan, jolle näiden yhdistysten pakkoluonne antaa erikoisen leimansa. Elinkeinoasetuksen 24 §:n 3 mom. verrattuna saman asetuksen 6 §:n sijaan tullee 20 §:ään 27 päivänä syyskuuta 1919 annetussa laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta osoittaa, että milloin kansalaisluottamusta vailla oleva henkilö erikoisen luvan nojalla harjoittaa ilmoitusvelvollisuuden alaista elinkeinoa, on hän velvollinen suorittamaan elinkeinoyhdistyksen vuosimaksut, mutta yhdistyksen jäsenten vallassa on, semmoisten henkilöiden käytöksen laadun mukaan, heille sallia tai heiltä kieltää pääsy yhdistyksen kokouksiin tahi äänestysvallan käyttäminen niissä.

»yhdistykset keskinäisen avun antamista varten», joita elinkeinoihin kuuluvat työntekijät ovat laillisessa järjestyksessä keskenään muodostaneet (elinkeinoasetuksen 26 §:n 2 mom.), eivät ole pakollisia yhdistyksiä, vaan elinkeinoasetus lieenee niillä tarkoittanut työväen apukassoja, joihin liittyminen on vapaaehtoista.

3) **Lauttausyhdistykset** (vesioikeuslaki 23 päivältä heinäkuuta 1902, 2 luvun 10 §). Maaherra voi vahvistaessaan lauttaussäännön vesistöä varten määrätä siinä toimitettavan lauttauksen yhteiseksi, mistä seuraa, että lauttaustavaran omistajat ovat yhdistyksenä, jonka hallitus yhdistyksen vahvistettujen sääntöjen nojalla osakkaiden puolesta ja heitä varten pitää huolta koko lauttauksesta.

4) **Tilusrauhoitusyhdistykset** (laki tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta, annettu 18 päivänä helmikuuta 1921, muutettu 20 päivänä huhtikuuta 1927, §§ 12—34). Kotieläinten varjelemisen helpottamiseksi sekä aitausten vähentämiseksi voidaan muodostaa tilusrauhoitusyhdistyksiä, joihin maanomistajat, joilla on hyötyä yhdistyksen toiminnasta, voidaan velvoittaa kuulumaan. Tilusrauhoitussopimukset vahvistaa kihlakunnan oikeus, joka myös pitää niistä luetteloa.

5) **Poronhoitoyhdistykset ja paliskunnat** (poronhoitolaki 19 päivältä elokuuta 1932 §§ 4—12, asetus sen täytäntöönpanosta 25 päivältä marraskuuta 1932 §§ 2—13). Poronhoidon harjoittamista varten poronhoitoalue jaetaan paliskuntiin, joilla tulee, mikäli mahdollista, olla luonnolliset rajat. Paliskunnan osakkaina ovat sen alueella olevat poronomistajat ja sen tarkoituksena on suojella porokarjaa, edistää sen hoitoa ja estää poroja tekemästä vahinkoa. Toisiinsa alueellisesti sopivasti liittyvät paliskunnat muodostavat poronhoitoyhdistyksen, jonka tulee olla paliskuntain yhdyssiteenä, ratkaista niiden keskinäiset riitaisuudet ja muut yhteiset asiat sekä valvoa niiden toimintaa. Paliskunta, joka käsittää yhden kunnan alueen, voi toimia kuulumatta poronhoitoyhdistykseen, mutta sen on soveltuviissa kohdin noudatettava, mitä poronhoitoyhdistyksistä on säädetty. Poronhoitoyhdistysten säännöt vahvistaa maaherra, jolle myös yhdistyksen päätöksistä voi valittaa.

6) **Riistanhoitoyhdistykset** (metsästyslaki 6 päivältä huhtikuuta 1934 § 29, asetus metsästyslain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, annettu 5 päivänä heinäkuuta 1934). Ne samassa kunnassa asuvat Suomen kansalaiset, jotka kulloinkin ovat suorit-

taneet riistanhoitomaksun, muodostavat riistanhoitoyhdistyksen. Missä riistanhoidon edistäminen niin vaatii, voidaan asianomaisten riistanhoitoyhdistysten hakemuksesta maaherran päätöksellä muodostaa kunnan rajoista riippumatta kuntaa suurempia tai pienempiä riistanhoitoyhdistyksiä, joilla kullakin on oma alue. Riistanhoitoyhdistyksen säännöt vahvistaa maaherra.

7) Vesilintujen suojelemista tarkoittavat yhdistykset (metsästyslain 19 §:n 2 mom., sen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetun asetuksen 7 §). Itämeren, Suomenlahden ja Pohjanlahden saaristoissa asuvien jonkin kunnan tai kunnan osan asukkaiden kesken voidaan perustaa yhdistys vesilintujen rauhoituksen voimassapitämistä sekä lintukannan säilyttämistä ja lisäämistä varten. Tällainen yhdistys on perustettava kokouksessa, jossa ainoastaan kysymyksessäolevalla alueella asuvat kunnan vaalioikeutetut jäsenet saavat käyttää äänioikeutta, ja yhdistykseen saa liittyä jäseneksi vain mainitulla alueella vakinaisesti asuva henkilö. Perustava kokous kutsutaan koolle viranomaisten toimesta. Kokouksessa on yhdistykselle hyväksyttävä säännöt ja valittava sille asiamies. Säännöt vahvistaa maatalousministeriö.

8) Kylätien osakkaat eivät muodosta yhdistystä. — Velvolliset kylätietä tekemään ja kunnossapitämään ovat kaikki, jotka sitä säännöllisesti ajotienä käyttävät tai siitä muutoin hyötyvät (toukokuun 3 päivänä 1927 annetun tielain 54 §). Kylätietä hoitaa tieosakasten valitsema hoitokunta (§ 58), jonka tulee jaoitella ja tieosakkailta kantaa tien tekoon ja kunnossapitoon tarvittavat maksut. Tilit on annettava kerran vuodessa pidettävän tieosakasten kokouksen tarkastettavaksi (§ 59). Äänet kokouksessa luetaan kullekin tieosakkaalle pantujen tieyksikköjen mukaan, kuitenkin niin, ettei kukaan saa äänestää enemmällä kuin viidennellä osalla kokouksessa edustettuina olevien tieyksikköjen määrästä (§ 66). Tieosakasten kokouksen päätöksistä saa valittaa maaherralle (§ 67). Tierahastoon suorittamatta jätettyjen maksujen ulosoton ja etuoikeuden suhteen noudatetaan mitä veroista on säädetty (§ 68).

9) Pakolliset ylioppilasyhdistykset eivät ole yhdistyslain alaisia. — Helsingin yliopistossa opiskeleva nuoriso muodostaa itsehallintoon oikeutetun ylioppilaskunnan ja jakaantuu osakuntiin, joilla on oikeus itsehallintoon ja kurinpitovalta jäseniinsä nähden (laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista 14 päivä heinäkuuta 1923 § 23; asetus sisältävä Helsingin yliopiston

säännöt 8 päiväältä syyskuuta 1924 § 104).^{81 82} Jokaisen ylioppilaan tulee kuulua johonkin osakuntaan (asetus 8. 9. 1924, § 101). Osakuntien tarkoituksena on edistää sivistystä, siveellisyttä ja hyvää järjestystä ylioppilaiden keskuudessa sekä hankkia jäsenilleen tilaisuutta jalostavaan toverielämään ja keskinäiseen avustukseen. Niiden yleinen valvonta on yliopiston rehtorin asiana (asetus 20 päiväältä syyskuuta 1907 koskeva yliopistossa opiskelevaa nuorisoa, § 28 ja § 29). — Teknilliseen korkeakouluun kirjoitetut ylioppilaat muodostavat hyvän järjestyksen ja jalojen pyrintöjen edistämiseksi Teknillisen korkeakoulun ylioppilasyhdistyksen. Tätä yhdistystä valvoo korkeakoulun opettajakollegio, joka myös vahvistaa yhdistyksen säännöt (asetus 20 päiväältä maaliskuuta 1908 sisältävä Suomen Teknillisen korkeakoulun säännöt, §§ 44—46).⁸³ — Samaan ryhmään kuuluu vielä Jyväskylän kasvatustieteellisen korkeakoulun ylioppilaskunta, jonka korkeakoulussa opiskelevat ylioppilaat muodostavat ja jonka tarkoituksena on edistää hyviä tapoja ja hyvää järjestystä opiskelijain keskuudessa ja tukea heidän pyrkimyksiään. Ylioppilaskunta on rehtorin ja opettajaneuvoston valvonnan alainen ja toimii opettajaneuvoston vahvistamien sääntöjen mukaan (asetus 12 päiväältä toukokuuta 1934, sisältävä Jyväskylän kasvatustieteellisen korkeakoulun perussäännön, § 50).

Pakollisia yhtymiä ja sellaisina yhdistyslain ulkopuolelle jääviä ovat luonteeltaan myös Helsingin yliopiston tiedekunnat tieteellisinä yhdistyksinä, joihin kuuluvat tiedekunnan kaikki opettajat sekä opiskeleva nuoriso (laki 14. 7. 1923 § 12, asetus 8. 9. 1924 § 101). Nämä ylioppilastiedekunnat ovat nyttemmin menettäneet merkityk-

⁸¹ Ylioppilaskunnan pakkoluonteesta lausuu *Hermanson*: »Vare sig fråga blir om studentkårens delning eller om svenskspråkigas rätt att uttråda fordras, för att sådant skall kunna ske, ändring av 23 § i lagen den 14 juli 1923 och 104 § i förordningen den 8 sept. 1924.» (Synpunkter i fråga om svenskspråkiga studenters rätt att uttråda ur studentkåren vid Helsingfors universitet och bilda en särskild svensk studentkår, yttrande till universitetets rektor, dat. den 12 sept. 1928; Utlåtanden och betänkanden, Helsinki 1933 s. 227.)

⁸² Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan voimassaolevat säännöt yliopiston rehtori on vahvistanut 26 päivänä toukokuuta 1932. Osakunnat hyväksyvät itse säännöt itselleen.

⁸³ Voimassaolevat Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnan säännöt opettajakollegio on vahvistanut 28 päivänä huhtikuuta 1921. Tämän ylioppilaskunnan on samalla, vaikka asetus ei näytä antavan siihen mitään valtuutusta, sallittu jakaantua »Tekniikan ylioppilaat» ja »Teknologföreningen»-nimisiin, osakuntiin verrattaviin ja itsenäisinä esiintyviin osiin.

sensä ylioppilaskunta- ja osakuntalaitoksen sekä vapaiden ylioppilas-yhdistysten rinnalla.⁸⁴ Vapaat ylioppilasyhdistykset, joita Helsingin yliopistossa ja Teknillisessä korkeakoulussa opiskelevat ylioppilaat asianomaisella luvalla perustavat, ovat, kuten seuraavassa luvussa tullaan osoittamaan, yhdistyslain alaisia.

Yksityisissä korkeakouluissa ei ole lailla tai asetuksilla järjestettyjä pakollisia oppilasyhdistyksiä, mutta olot ovat käytännössä muodostuneet sellaisiksi, että niillä jokaisella on oma, Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan tapaan järjestetty ylioppilaskuntansa, joka on alistettu koulun opettajakunnan valvonnan alaiseksi ja jolle on annettu tehtäväksi jäsentensä käytöksen valvominen. Nämä oppilasyhdistykset on tavallisesti perustettu julkisen viranomaisen tavalla tai toisella vahvistamalla korkeakoulun perussäännöillä. Niinpä Tasavallan Presidentin 6 päivänä toukokuuta 1927 vahvistamat Turun Yliopisto-nimisen säätiön järjestysmuodon perussäännökset sisältävät 20 §:ssään seuraavaa: »Yliopiston opiskeleva nuoriso muodostaa ylioppilaskunnan, jolla on oikeus itsehallintoon sekä kurinpitovalta jäseniinsä nähden. Ylioppilaskunta voi tarpeen mukaan jakaantua itsehallintoon oikeutettuihin osakuntiin, joille siinä tapauksessa siirtyy mainittu kurinpitovalta.» Valtioneuvoston 8 päivänä lokakuuta 1931 vahvistamien Kauppakorkeakoulun perussääntöjen 27 §:ssä sanotaan näin: »Henkilöt, jotka tutkintojen suorittamista varten opiskelevat korkeakoulussa, ovat velvolliset kuulumaan kauppakorkeakoulun ylioppilaskuntaan. Jos ylioppilaskunta ei ole tällaista henkilöä jäsenekseen hyväksynyt tai on hänet jäsenyydestään erottanut, niin opettajaneuvostolla on valta harkintansa mukaan sallia hänen opiskella korkeakoulussa ylioppilaskuntaan kuulumatta.» Ja kauppa- ja teollisuusministeriön 26 päivänä tammikuuta 1928 vahvistamien Svenska Handelshögskolan i Helsingfors-nimisen korkeakoulun sääntöjen 19 §:n mukaan »ordinarie eller extra studerande äga ansluta sig till högskolans studentkår eller ock ställa sig under rektors speciella uppsikt». Sen sijaan Åbo Akademin ylioppilaskuntaa ei ole perustettu tai sen olemassaoloa nimenomaan vahvistettu tällaisella julkisen viranomaisen toimenpiteellä. Päätöksessä, jolla senaatti 24 päivänä lokakuuta 1917 suostui akatemiaa ylläpitävän säätiön perustamiseen, ei puhuta mitään ylioppilaskunnasta eikä siitä liioin ole mitään mainintaa

⁸⁴ Vrt. *Ståhlberg* II s. 642.

niissä asiakirjoissa, jotka liittyvät oikeusministeriön päätökseen, jolla p. o. säätiö 22 päivänä joulukuuta 1931 merkittiin säätiörekisteriin. Akatemian ylioppilaskunnan olemassaolo on vahvistettu akademian kanslerin 5 päivänä kesäkuuta 1930 vahvistamassa järjestys-säännössä, jonka 32 § sisältää seuraavaa: »Den, som vunnit inträde såsom studerande vid Akademien, är pliktig att omedelbart söka inträde i Akademiens studentkår, därest icke rektor prövar skäligt frikalla honom från denna skyldighet eller han tillhör studentkår vid annan högskola. Studerande, som icke tillhör Akademiens studentkår, står under rektors särskilda uppsikt.» Saman järjestys-säännön 35 §:ssä on seuraavat kurinpitoa koskevat säännökset: »För begången förseelse kan studerande straffas i disciplinär väg av rektor, rektorsnämnden eller studentkåren. — Har av studerande begången förseelse kommit till rektors kännedom, äger han antingen, efter hörande av studentkårens president, hänskjuta saken till kåren eller själv avgöra densamma eller ock, där saken är av svårare beskaffenhet, upptaga den i rektorsnämnden.»⁸⁵

Kun näiden ylioppilasyhdistysten perustaminen ja niihin kuuluminen on valtiovallan joko nimenomaan tai hiljaisesti antamalla suostumuksella⁸⁶ tehty pakolliseksi ja kun niiden jäsenten asema kurinpitoasioissa on rinnastettava valtion oppilaitosten oppilaiden vallanalaisuusasemaan, emme voi pitää niitä yhdistyslain alaisina yhdistyksinä. Mitä tulee näiden yhdistysten oikeuskelpoisuuteen, ne eivät tässä omaksumamme käsityksen mukaan voi saavuttaa sitä yhdistysrekisteriin merkitsemisen kautta. Emme näin ollen voi pitää oikeana sitä, että yhdistysrekisteriin on otettu Åbo Akademis Studentkår (RN:o 10952), Svenska Handelshögskolans Studentkår (RN:o 14223) ja Kauppakorkeakoulun Ylioppilaskunta (RN:o 17445). Turun yliopiston ylioppilaskuntaa ei ole yhdistyksenä rekisteröity.

Toinen kysymys on sitten, voivatko nämä pakolliset ylioppilasyhdistykset jollakin muulla tavoin kuin rekisteröimisen kautta saa-

⁸⁵ Yhtenä perusteena sille omaksumalleen käsitykselle, että Turun Akatemian on pidettävä julkisoikeudellisenä säätiönä, mainitsee *Hakulinen* (Julkisoikeudelliset säätiöt, Lakimies 1934 s. 276) sen seikan, että jokainen akademian kirjoihin merkitty ylioppilas on velvollinen kuulumaan akademian ylioppilaskuntaan.

⁸⁶ Mainittakoon, että esim. Turun Akademian olemassaolo on julkisesti tunnustettu paitsi sallimalla säätiön perustaminen myös suomalla akademialle 10. 11. 1922, 21. 5. 1926, 14. 10. 1927, 16. 3. 1928 ja 13. 12. 1930 annetuilla asetuksilla oikeus toimeenpanna tutkintoja ja antaa oppiarvoja. Viimeksimainitussa asetuksessa nimenomaan viitataan akademian perussääntöihin, joiden sitovuus täten välillisesti tunnustetaan.

vuttaa oikeuskelpoisuuden. Jos otetaan lähtökohdaksi se seikka, että julkinen valta on antanut vahvistuksensa niille säännöksille, joihin näiden yhdistysten olemassaolo perustuu, ei mitään estettä pitäisi olla siihen, että näitä yhdistyksiä, vaikkakaan niitä ei ole perustettu lailla tai asetuksella, pidettäisiin lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten perustettuihin yhdistyksiin verrattavina ja siis katsottaisiin niiden tulleen oikeuskelpoisiksi ilman mitään erityistä vahvistustoimenpidettä silloin kun ne ovat perustautuneet. — Ylioppilaskuntain rekisteröiminen aatteellisina yhdistyksinä onkin nähdäksemme johtunut siitä, että yksityisten korkeakoulujen ja niiden pakollisten ylioppilasyhdistysten asema on toistaiseksi lainsäädännöllä järjestämättä. Hallitusmuodon 77 § koskee vain Helsingin yliopistoa. Hallitusmuodon 78 §:n mukaan valtio kannattaa teknillisten, maatalous- ja kauppatieteiden sekä muiden sovellettujen tieteiden tutkimusta ja ylintä opetusta, samoin myös kaunotaiteiden harjoittamista ja ylintä opetusta, ylläpitämällä ja perustamalla niitä varten, mikäli ne eivät ole yliopistossa edustettuina, erityisiä korkeakouluja tai avustamalla niitä varten perustettuja yksityisiä laitoksia. Kauppakorkeakoulut sopivat tämän pykälän alle, mutta voidaan epäillä, koskeeko pykälä yksityisiä yliopistoja, joita valtio ei avusta ja joiden opetusohjelma on pääasiassa sama kuin Helsingin yliopiston. Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, on yksityisiin yliopistoihin sovellettava hallitusmuodon 82 §:ää, jonka mukaan oikeudesta perustaa yksityiskouluja ja muita yksityisiä kasvatustaitoksia sekä niissä järjestää opetus säädetään lailla. Tässä suhteessa on voimassa jo ennen hallitusmuodon säätämistä, maaliskuun 5 päivänä 1919 annettu laki yksityisten koulujen ja kasvatustaitosten perustamisesta ja ylläpitämisestä, jonka 1 §:n mukaan, sellaisena kuin pykälä on 5 päivänä huhtikuuta 1935 annetussa laissa, Suomen kansalaisella on oikeus, eräin lain asettamin rajoituksin, maahan perustaa yksityinen koulu tai kasvatustaitos, ellei sen tarkoituksena sodi lakia ja hyviä tapoja vastaan. Mutta tämä laki ei sisällä mitään tarkempia yksityisiä korkeakouluja koskevia säännöksiä, ja sen vuoksi on niiden ja niiden oppilasyhdistysten oikeudellinen asema epäselvä.

Pakkoyhdistyksiä olivat aikaisemmin myös paloapuyhdistykset (laki paloapuyhdistyksistä annettu 17 päivänä huhtikuuta 1908, kumottu 2 päivänä kesäkuuta 1933 keskinäisistä vahinkovakuutusyhdistyksistä annetulla lailla). Maalaiskunta tai useammat

kunnat yhdessä saattoivat perustaa paloapuyhdistyksen, jossa kunnan jäsenet, sen mukaan kuin yhdistyksen säännöt edellyttivät, olivat velvolliset olemaan osakkaina rakennustensa ja irtaimistonsa puolesta, mikäli ne eivät olleet muussa laitoksessa vakuutetut.

Varsinaisten pakkoyhdistysten lisäksi on olemassa joukko yhdistyksiä ulkonaisesti muistuttavia yhteenliittymiä, joiden perustaminen ja joihin kuuluminen tosin on vapaaehtoista, mutta joilla on julkisten intressien kannalta niin suuri merkitys, että on katsottu olevan syytä antaa niiden järjestysmuodosta ja toiminnasta lainsäädäntöteitse erityisiä säännöksiä. Syyt, joiden vuoksi yhdistyslaki sulkee ne pois lain vaikutuspiiristä, ovat osaksi samoja kuin ne, jotka ovat johtaneet myöhemmin puheeksi tulevaan taloudellisten ja aatteellisten yhdistysten välisen eron muodostumiseen, minkä vuoksi näyttääkin sopivammalta ottaa nämä yhtymät käsiteltäviksi taloudellisten yhdistysten yhteydessä. Tässä mainitsemme vain *kauppakamariyhdistykset*, jotka vapaaehtoisesti yhteenliittymällä muodostetaan kaupan ja teollisuuden etuja ja oikeuksia valvomaan tarkoitettujen kauppakamarien perustamista ja kannattamista varten. Kauppakamariyhdistyksen hallituksena on kauppakamari (asetus 10. 8. 1917, muutettu 9. 7. 1919, 11. 3. 1921, 14. 4. 1923 ja 7. 3. 1925). Vaikka kauppakamariyhdistykseen liittyminen on vapaaehtoista, on sitä kuitenkin pidettävä lainsäädäntötoimin erityistä tarkoitusta varten järjestettynä, joten se siis jää yhdistyslain ulkopuolelle. Mutta yleensä eivät tietystikään sellaiset seikat kuin että yhdistys on mainittu tai sen olemassaolo oletettu jossakin laissa tai asetuksessa tai että yhdistyksen toiminta tavalla tai toisella koituu valtion hyväksi tai edistää julkisoikeudellisten yhdyskuntain tehtäviä, vielä tee yhdistyksestä julkisoikeudellista ja vedä sitä pois yhdistyslain vaikutuspiiristä.⁸⁷ Yhdistys ei liioin tule julkisoikeudelliseksi sen kautta, että se nauttii säännöllistä valtionavustusta.⁸⁸ Tavallisia yhdistyksiä ovat siis esim. huoltoyhdistys, joka voidaan määrätä ehdonalaisesti vapautetun vangin valvojaksi (rangaistusten täytäntöönpanosta 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun asetuksen 14 § sellaisena kuin se on 9 päivänä lokakuuta 1931 annetussa laissa), yhdistys, joka on oikeutettu harjoittamaan työnvälitystoimintaa (asetus työnvälitystoimesta, annettu 2 päivänä marraskuuta 1917), työehtosopimuksia tekevä rekisteröity työn-

⁸⁷ Vrt. *Falk* s. 18.

⁸⁸ Vrt. *Arsell* s. 90.

antajain yhdistys ja rekisteröity työntekijäin yhdistys (työehtosopimuslaki, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1924), yleishyödyllistä asutustoimintaa harjoittava yhdistys (asetus maan hankkimisesta asutustarkoituksiin 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain toimeenpanosta, annettu 31 päivänä elokuuta 1923), pienviljelijäin sonninpito- ja karjantarkastusyhdistykset, maanviljelys- ja talousseurat (laki pienviljelijäin sonninpitoyhdistyksille ja -osuuskunnille sekä karjantarkastusyhdistyksille annettavien valtionavustusten perusteista, annettu 28 päivänä maaliskuuta 1930, asetus samasta, annettu 29 päivänä joulukuuta 1930, molemmat muutettu 3 päivänä elokuuta 1933) ⁹⁹ ja erinäiset asetuksissa mainitut vientiyhdistykset. ⁹⁰

Ritaristo ja aateli, sellaisena kuin se on järjestettynä 22 päivänä

⁹⁹ Lyhyt selostus viimeksimainittua laatua olevien yhdistysten toiminnasta osoittaa, kuinka valtio voi uskoa määrätynlaisia tehtäviä yhdistyksille ilman että yhdistykset siten menettävät vapaan yhdistyksen luonteen. — Karjantarkastusyhdistyksille maataloushallitus suorittaa asianomaisen maanviljelys- tai talousseuran välityksellä avustusta perustamiskustannuksia varten sekä yhdistyksen toiminnan tukemiseksi m. m. edellyttäen, että tarkastusyhdistys on asianmukaisesti rekisteröity, että se noudattaa sääntöjään ja maataloushallituksen antamaa karjantarkastusyhdistysten ohjesääntöä ja että yhdistys vuosittain lähettää maanviljelys- tai talousseuran johtokunnalle selonteon toiminnastaan ja rahavarojen käytöstä. Maanviljelys- tai talousseuran taas tulee avustusten myöntämistä varten toimittaa vuosittain maataloushallitukselle selonteko seuran alueella toimivista avustukseen oikeutetuista tarkastusyhdistyksistä sekä ehdotukset niille myönnettävistä avustuksista, välittää avustukset tarkastusyhdistyksille ja vähintään kerran vuodessa tarkastaa valtion avustusta saaneet tarkastusyhdistykset. Korvauksena näistä tehtävistä suoritetaan maanviljelys- ja talousseuroille 10 % siitä yhteisestä avustusmäärästä, mikä niiden kunkin välityksellä on annettu sonninpitoyhtymille tai tarkastusyhdistyksille.

⁹⁰ Toukokuun 18 päivänä 1934 annetulla ja vuoden 1936 loppuun voimassa olevalla lailla viennin säännöstelystä eräissä tapauksissa (§ 1 muutettu lailla 29 päivältä joulukuuta 1934) on säädetty, että jos Suomen vientitavaran tuonti on jossakin maassa kiinnitetty tai muuten rajoitettu, voidaan asetuksella säännöstellä sen vientiä puheenaolevaan maahan, kun maan vientiedut sitä vaativat. Samoin voidaan säännöstelyyn ryhtyä, milloin se katukivien, marjojen, jäkälän, muurahaistenmunain, graniitin ja muiden näihin verrattavien pienvientituotteiden viennin keskittämisen kannalta osoittautuu tarpeelliseksi. Tämän lain nojalla on samana toukokuun 18 päivänä katukivien viennin säännöstelystä annetulla asetuksella säädetty, että katukivien ja kadun reunakivien vienti voi tapahtua ainoastaan Suomen Katukiviyhdistys-nimisen yhdistyksen toimesta ja luvalla. Samalla tavoin on 1 ja 9 päivänä kesäkuuta 1934 annetuilla asetuksilla jäkälän vienti uskottu Jäkäläinviejiin yhdistys r. y.-nimisen yhdistyksen ja muurahaistenmunain vienti Muurahaistenmunainviejiin Yhdistys r. y.-nimisen yhdistyksen valvontaan. Helmikuun 8 päivänä 1935 annetulla asetuksella on määrätty, että graniitin vienti voi tapahtua ainoastaan Suomen Graniitinjalostajain Vientiliitto r. y.-nimisen yhdistyksen toimesta tai luvalla.

marraskuuta 1918 annetussa ritarihuonejärjestyksessä (muutettu 13 päivänä toukokuuta 1919), ei muodosta yhdistyslain alaista yhdistystä.⁹¹ Suojeluskuntajärjestö, johon liittyminen on vapaaehtoista ja joka muutenkin sisäiseltä järjestelyltään vuosi- ja edustajakokouksineen eräissä suhteissa muistuttaa yhdistyksiä, jää tasavallan puolustusvoimien osana yhdistys-käsitteen ulkopuolelle (laki suojeluskuntajärjestöstä 22 päivältä joulukuuta 1927; asetus samasta annettu 4 päivänä toukokuuta 1928). Sen sijaan suojeluskuntajärjestön yhteydessä toimiva Lotta-Svård-järjestö on tavallinen yhdistys.

Valitsijayhdistykset ja vaaliliitot valtiollisia vaaleja, presidentin valitsijamiesten vaalia ja kunnallisia vaaleja varten eivät ole yhdistyksiä yhdistyslain mielessä.⁹²

Yhdistyslain 1 §:n 2 momentin säännöksen mukaan jäävät tämän lain ulkopuolelle yhteenliittymät »semmoista toimintaa varten, joka tarkoittaa voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkimista siihen osallisille taikka joka muuten on pääasiallisesti taloudellista laatua».

Erötyksen tekeminen tässä tarkoitettujen »taloudellisten» ja niiden vastakohdaksi tavallisesti asetettavain »aatteellisten» yhdistysten välillä ei ole yksin meidän yhdistyslainsäädännöllemme ominaista, vaan tarkalleen sama ilmiö on ollut havaittavissa muissakin maissa.⁹³ Johdannossa on ollut puhetta syistä, jotka ovat tähän erotteluun johtaneet.⁹⁴ Meillä ei erottelu ole yhdistyslain alkuunpanema, vaan pitkäaikaisen kehityksen tulos. Vuonna 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annettu laki ja hallitusmuodon 10 § eivät tätä erotusta mainitse, mutta hyvällä syyllä voidaan väittää, ettei kumpikaan niistä tarkoita taloudellisia yhdistyksiä.⁹⁵

⁹¹ Vrt. *Reuterskiöld* III. 3. s. 22 ja s. 39.

⁹² Laki edustajanvaaleista, annettu 31 päivänä tammikuuta 1935, § 18 ja 25; laki niiden valitsijamiesten valitsemisesta, jotka toimittavat tasavallan presidentin vaalin, annettu 19 päivänä joulukuuta 1922, § 15 sellaisena kuin se on 31 päivänä tammikuuta 1935 annetussa laissa; marraskuun 27 päivänä 1917 annetun kunnallisen vaalilain 8 § sellaisena kuin se on 24 päivänä maaliskuuta 1933 annetussa laissa ja saman lain 9 ja 10 §§ sellaisina kuin ne ovat 16 päivänä tammikuuta 1935 annetussa laissa.

⁹³ *Undén*, *Nytt juridiskt arkiv* 1912 s. 313; *Koepfen*, *Deutsche Juristen-Zeitung* 1913 s. 1296.

⁹⁴ Ks. s. 4.

⁹⁵ Taloudelliset yhtymät jäävät erityisen tarkoituksensa nojalla yhdistymisvapauden

Yhdistyslaitoksen historia antaa tukea tälle väitteelle. Olemme huomanneet, että kun yhdistysten perustaminen Suomessa Venäjän vallan aikana joutui rajoitusten alaiseksi, nämä rajoitukset suuntautuivat muihin kuin varsinaista taloudellista toimintaa harjoittaviin yhdistyksiin. Jo v. 1849, jolloin säädettiin, että yhdistysten ja seurojen perustaminen tieteellisiä, kirjallisia, taloudellisia, hyväntekeväisiä y. m. s. tarkoituksia varten oli sallittua vain esivallan luvalla, asetettiin laissa säännöstellyt kauppayhtiömuodot poikkeusasemaan. Myöhemmin kehitettiin erilaisia kauppayhtiömuotoja koskevaa lainsäädäntöä edelleen samalla kuin muiden yhdistysten perustaminen jäi rajoitusten alaiseksi.

Vv. 1904—1905 valtiopäivillä esitettiin aatelissäädystä ja porvarissäädystä anomusehdotus yhdistysten perustamisen yhteiskunnallisia ja siveellisiä tarkoituksia varten tekemisestä hallituksesta riippumattomaksi.⁹⁶ Anomusehdotus tarkoitti rekisteröimissysteemin käytäntöönottamista poliittisia, yhteiskunnallisia ja siveellisiä tarkoituksia ajaviin yhdistyksiin nähden, mikäli ei niiden yhteydessä ollut tarkoitettu toimimaan eläkekassa tai muu juridista vahvistusta kaipaava laitos. Eläkekassan omistavain tai muuten taloudellista toimintaa harjoittavain yhdistysten poissulkeminen ja esitetyt esimerkit osoittavat selvästi, että anomusehdotus tarkoitti nimenomaan juuri aatteellisia yhdistyksiä koskevan lainsäädännön aikaansaamista. Myös lainvalmistelukunnan v. 1906 valmistamasta ehdotuksesta julistuskirjaksi koskeva eräitä Suomen kansalaiselle kuu-

sekä nimenomaisen säännöksen nojalla myös 1919 yhdistyslain ulkopuolelle ja siis erityisten laissa tai asetuksissa annettujen taikka vastaisuudessa annettavien säännösten taikka ainoastaan kullekin erikseen vahvistettujen sääntöjen varaan (*Ståhlberg* II s. 164). — Samoin *Sjöström* J. F. T. 1923 s. 343. — Vastakkaista kantaa on edustanut *Ekström* s. 424, jonka mukaan taloudellinen yhdistys yleensä on vuoden 1906 lausunto-, kokoon-tumis- ja yhdistymisvapauslain alainen ja lankeaa tämän lain ulkopuolelle vain niissä tapauksissa, joissa jotkut erityiset syyt osoittavat sen olevan lainsäätäjän tarkoituk-sen. — *Hyvönen* (Laki yhdistyksistä, s. 18) pitää itsestään selvänä, että yhdistyslaki ei, vaikkapa siitä puuttuisi 1 §:n 2 momentissa tehdyt rajoitukset, olisi tullut koskemaan sellaisia yhteenliittymiä, jotka on perustettu kaupallisia tai muita yrittäjätarkoituspäriä varten ja joista jo ennen yhdistyslakia on ollut olemassa lainsäädäntöä (osakeyhtiöt, osuuskunnat sekä avoimet ja äänettömät yhtiöt). Näitä yhtiöitä ei siis sana »yhteen-liittymä» yhdistyslain 1 §:n 2 momentissa voi tarkoittaa, eikä yhdistyslaki koske niitä siinäkään tapauksessa, että niiden tarkoituksena on jokin muu kuin voiton taikka välit-tömän taloudellisen ansion hankkiminen. Näin ollen on sanalla »yhteenliittymä» käsitet-tävä muita 2 momentissa määriteltyä taloudellista toimintaa varten perustettuja yhdis-tyksiä.

⁹⁶ Ritariston ja aatelin pöytäkirjat I s. 169; porvarissäädyn pöytäkirjat I s. 75.

luvia yleisiä oikeuksia ilmenee käsitys, että taloudelliset yhdistykset tulisivat jäämään lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annettavan lain ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan oli kansalaisille taattava oikeus »perustaa yhdistyksiä yleishyödyllisissä tai muissa luovallisissa tarkoituksissa». Kun taloudellisen yhdistyksen tarkoitus on etujen tai voiton hankkiminen yhdistyksen jäsenille, ei se voi olla yleishyödyllinen tai siihen verrattava. Muutenkaan eivät julistuskirjan esityöt missään kohden anna tukea sille ajatukselle, että laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta olisi ollut tarkoitettu koskemaan myös taloudellisia yhdistyksiä. Päinvastoin on lain tarkoittamien oikeuksien »poliittinen» väritys selvästi havaittavissa. Tämä käy myös selvästi ilmi siitä yhteydestä, missä yhdistymisvapaus kansalaisten perusoikeuksien historiassa muual- lakin kuin meillä aina esiintyy. Kokoontumisvapaus ja lausunto- vapaus ovat yhdistymisvapauden erottamattomia seuralaisia.⁹⁷ Kun kokoontumisvapaus tarkoittaa turvata kansalaisten oikeutta kokoon- tua keskustelemaan yhteisistä asioista ja lausuntovapaus taas hei- dän oikeuttaan julkisesti esittää niistä mielipiteensä, on luonnollista, että yhdistymisvapauden on katsottava turvaavan samaan suuntaan meneviä eikä taloudellisia intressejä. Vielä voidaan viitata siihen perusoikeuksien historiassa usein esiintyneeseen ilmiöön, että uudet perusoikeussäännökset turvaavat lähinnä niitä oikeushyviä, joita on viimeksi ja pahimmin loukattu.⁹⁸ Tämäkin näyttää osoittavan, että vuoden 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta tarkoitti turvata viimeksikuluneina vuosina ankarain rajoitusten alaisena ollutta aatteellisten yhdistysten perustamista jättämällä syrjään taloudelliset yhdistykset, joiden suhteen muutoksia ei aina- kaan yhtä kipeästi kaivattu. Laki tahtoi tehdä lopun mielivallasta, jolla viranomaiset olivat kohdelleet vuoden 1849 asetuksen alaisia yhdistyksiä, mutta se ei tarkoittanut millään tavoin muuttaa sel- laisten taloudellisella alalla toimivien yhteenliittymien kuin osake- yhtiöiden (laki 2. 5. 1895), osuuskuntien (laki 10. 7. 1901), avoimien yhtiöiden (kauppakaaren 15 luku), kommandiittiyhtiöiden (asetus 24. 11. 1864) ja erilaisten apu- ja eläkekassojen, hautauspurenkai- den ja vakuutuslaitosten oloja.⁹⁹

⁹⁷ Vrt. lainvalmistelukunnan ehdotus julistuskirjaksi, koskeva eräitä Suomen kan- salaiselle kuuluvia yleisiä oikeuksia, perustelmat s. 17.

⁹⁸ Vrt. *Giese* s. 7.

⁹⁹ Ensimmäinen yhdistyslakiehdotus (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 väliaikaisilla

Se seikka, että yhdistyslain 1 §:n 2 mom. nimenomaan sulkee lain vaikutuspiiristä pois taloudelliset yhdistykset, on näennäisessä ristiriidassa väitteemme kanssa, jonka mukaan v. 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ja sen kanssa samansisältöinen hallitusmuodon 10 § eivät ollenkaan tarkoita taloudellisia yhdistyksiä. Totta onkin, että tällainen poissulkeva säännös yhdistyslaissa on tarpeeton, jos hallitusmuodon 10 § koskee vain aatteellisia yhdistyksiä, sillä yhdistyslaki ei voi soveltamisalaltaan olla laajempi kuin hallitusmuodon 10 §. Mutta varmana voidaan pitää, että yhdistyslain 1 §:n 2 momentin taloudellisia yhdistyksiä koskeva säännös on otettu lakiin vain sanomaan mahdollisimman selvästi asia, joka jo muutenkin olisi ollut selvä, ja että yhdistyslaki, vaikka siinä ei tätä poissulkevaa säännöstä olisikaan, ei ulottuisi taloudellisiin yhdistyksiin.¹⁰⁰

Kysymystä aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välisestä eroista on paljon käsitelty erittäinkin saksalaisessa kirjallisuudessa, mutta lopullista, yksimielisesti hyväksyttyä selvitystä ei ole vielä voitu esittää. Erään mielipiteen mukaan on huomio kiinnitettävä vain siihen, toimiiko yhdistys liikemäisesti taloudellisten etujen saavuttamiseksi tai taloudellisten tappioiden torjumiseksi, jolloin ratkaiseva merkitys on annettava taloudelliselle toiminnalle sellaisenaan riippumatta siitä, tapahtuuko tämä toiminta yhdistyksen itsensä vai sen jäsenten hyväksi, ja siitä, onko toiminta itsetarkoitus vai ainoastaan keino korkeamman aatteellisen tarkoituksiperän saavuttamiseksi. Yhdistys on siis taloudellinen myös silloin, kun se edistää aatteellisia tarkoituksia taloudelliseen toimintaan turvautumalla. Toisen mielipiteen mukaan taas taloudellinen toiminta yksin ei riitä taloudellisen yhdistyksen tuntomerkitseksi, vaan lisäksi tulee toiminnan lopputarkoituksena olla taloudellisen voiton saavuttaminen. Tähän liittyen eräät tutkijat selittävät, että yhdistys on taloudellinen vain jos nämä taloudelliset edut tulevat välittömästi yhdistyksen jäsenten hyväksi, mutta jos edut tulevat lähinnä yhdistyksen ja vain välillisesti jäsenten hyväksi, ei yhdistys ole taloudellinen. Toiset kirjoittajat taas pitävät yhdistystä taloudelli-

valtiopäivillä) lausuuakin 2 §:ssään nimenomaan, että «tämän lain säännökset eivät kohdistu kauppa-, kommandiitti- tai osakeyhtiöihin, osuuskuntiin tai apuyhdistyksiin».

¹⁰⁰ Yhdistyksistä annettu laki samoin kuin nähtävästi myös 20 päivänä elokuuta 1906 annettu laki koskee vain n. s. aatteellisia yhdistyksiä, lausuu oikeuskanslerikin kertomuksessaan vuodelta 1928 s. 37.

sena riippumatta siitä, tulevatko sen toiminnan kautta saavutettavat taloudelliset edut välittömästi tai välillisesti jäsenten tai ehkä peräti yhdistyksen ulkopuolella olevien hyväksi.¹⁰¹

Kysymys siitä, mitä »taloudellisella toiminnalla» ymmärretään, on myös ollut Saksassa vilkkaan pohdinnan alaisena, mutta ei siitäkään ole päästy yksimielisyyteen. Riidanalaista on, onko taloudellista toimintaa vain hyödykkeiden tuottaminen (produktioni) ja muuntaminen vai sen ohessa myös kaupan harjoittaminen tai ehkä yleensä kaikki suunnitelmanmukainen taloudellisten hyödykkeiden käsittely riippumatta siitä, kohdistuuko toiminta yksinomaan yhdistyksen jäseniin vai myös yhdistyksen ulkopuolella oleviin. Mielenkiintoisen yrityksen tarkan määritelmän antamiseksi taloudellisesta yhdistystoiminnasta on tehnyt *Oppenheimer*.¹⁰² Hänen esittämänsä käsityksen mukaan taloudellista liiketoimintaa harjoittavat ne yhdistykset, jotka päämääränään jäsentensä suoranaisten aineellisten etujen edistäminen ammattimaisesti ottavat osaa taloudelliseen vaihdantaliikenteeseen, t. s. suorittavat kolmannen henkilön — itsenäisen taloussubjektin — kanssa oikeuksia ja velvollisuuksia luovia oikeustoimia, joiden seurauksena on korvaukseen perustuva taloudellisten hyödykkeiden liittäminen yhdistyksen varallisuuteen. Tämä määritelmä siis erottaa toisistaan yhdistykset, jotka sisällään, s. o. omain jäsentensä kanssa, harjoittavat liikemäistä toimintaa, ja ne, jotka liiketoiminnassaan alituisesti joutuvat kosketuksiin yleisön kanssa.

Ei näytä olevan tarkoituksenmukaista ryhtyä tässä laajemmalti selostamaan ulkomaisessa kirjallisuudessa aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välisestä erosta esitettyjä mielipiteitä, sillä kokemus on osoittanut, että teoreettiset selvittelyt eivät voi kuitenkaan antaa tyhjentävää vastausta käsiteltävänä olevaan kysymykseen, joka käytännössä esiintyy mitä moninaisimmissa aina uusissa muodoissa. Täsmällisiä, eri maiden lainsäädännöille yhteisiä yleistuntomerkkejä, joiden mukaan jako taloudellisiin ja aatteellisiin yhdistyksiin voitaisiin tarkasti suorittaa, on mahdotonta esittää.¹⁰³ Selos-

¹⁰¹ Ks. esim. *Planck's Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch I Band*, Berlin 1913, s. 59; *Stier-Somlo, Vereins- und Versammlungsrecht* (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft VI s. 375); *Entscheidungen des Preussischen Obergerichts*, Bd. 69 s. 326; *Koepfen*, *Deutsche Juristen-Zeitung* 1913 s. 1297.

¹⁰² *Oppenheimer*, *Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts*, Zweiter Folge, Erster Band s. 179.

¹⁰³ Yritys antaa määritelmä aatteellisista yhdistyksistä on tehty eräässä Ruotsissa

tamamme saksalaisessa kirjallisuudessa esitetyt erotteluperusteet eivät anna kysymykseen tyhjentävää vastausta, eikä sitä myöskään lopullisesti ratkaise Ranskassa suosittu mielipide, jonka mukaan aatteellinen yhdistys on vain henkilöiden yhteenliittymä, mutta taloudellisessa yhdistyksessä yksilöt tuovat mukanaan yhdistykseen omaisuutta kartuttaakseen sitä yhteisen toiminnan kautta.¹⁰⁴

Meidän yhdistyslakimme mukaan yhdistys on taloudellinen, jos sen tarkoituksena on taloudellista laatua olevan toiminnan avulla hankkia välitöntä taloudellista ansiota yhdistyksen toimintaan osallisille, s. o. yhdistyksen jäsenille. Mutta riippumatta siitä, onko yhdistyksen toiminnan tarkoituksena taloudellisten etujen hankkiminen jäsenille, yhdistys on taloudellinen, jos sen toiminta »muuten on pääasiallisesti taloudellista laatua». Kun yhdistyslaki puhuu toiminnasta, joka on pääasiallisesti taloudellista laatua, tarkoittanee se lähinnä toimintaa, joka järjestelyynsä katsoen on taloudellista, toisin sanoen toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisin keinoin, s. o. liikemäisesti, ammattimaisesti.¹⁰⁵ Yhdistyslain 1 §:n 2 mom. näyttää edellyttävän, että sellaisen yhteenliittymän toiminta, joka tarkoittaa voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkimista siihen osallisille, on aina taloudellista laatua (huom. sana »muuten»). Kuitenkin, kuten sanottu, »toiminta» yksin tekee yhdistyksestä taloudellisen: yhdistys, jonka toiminta on »pääasiallisesti taloudellista laatua», on taloudellinen siinäkin tapauksessa, ettei sen tarkoituksena ole voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkiminen jäsenille. Tämän mukaan yhdistys, joka liikemäisiä, ammattimaisia menettelytapoja noudattaen ja kannattavaisuuslaskelmien varassa toimii filantrooppisten tarkoituksien hyväksi, on taloudellinen. Sellainen olisi siis esim. yhdistys, joka tarkoittamattakaan hankkia jäsenilleen mitään muuta etua kuin hyvänteon tuottaman tyydytyksen toimii halpojen, terveellisten asuntojen hankkimiseksi yhdistyksen ulkopuolella oleville, jär-

valmistetussa ehdotuksessa aatteellisia yhdistyksiä koskevaksi laiksi (*Arsell* s. 7): »Med ideell förening förstås i denna lag sådan privaträttslig förening, som enligt de för densamma gällande stadgar uteslutande har annat ändamål än att genom ekonomisk verksamhet främja medlemmarnas ekonomiska intressen, dock att icke ens för främjande av ideella intressen må idkas handel eller annan verksamhet, varmed följer skyldighet att föra handelsböcker. Ändamålet må ej vara lagstridigt eller uppenbart osedligt.»

¹⁰⁴ *Trouillot et Chapsal* s. 36.

¹⁰⁵ Vrt. *Undén*, Nytt juridiskt arkiv 1912 II s. 316.

jestäen kuitenkin toimintansa liikemäisesti, esim. kantamalla koh-
tuullisen vuokran vuokralaisiltaan.¹⁰⁶ — Kaikissa tällaisissa tapauk-
sissa on tietysti huomiota kiinnitettävä myös siihen, onko tar-
koituksena voiton hankkiminen yhdistykselle:
yhdistys on aina taloudellinen, jos se on perustettu voittoatuottavaa
toimintaa varten, mutta sen ei välttämättä tarvitse olla taloudelli-
nen, jos sen toiminta tosin sattumalta voi tuottaa voittoa, mutta
yhdistys jatkaisi toimintaansa vaikka se tuottaisi tappiota.¹⁰⁷

Kuitenkin on tässä heti huomautettava, ettei taloudellisten ja
aatteellisten yhdistysten välistä rajaa voida tällaisilla yleisillä sään-
nöillä tarkasti määrätä. Käytäntö tuo usein esiin tapauksia, joissa
nämä molemmat ominaisuudet »aatteellinen» ja »taloudellinen» esiin-
tyvät erottamattomasti toisiinsa kietoutuneina. Aatteellinen yhdis-
tys voi olla suuren omaisuuden omistaja ja siten joutua oikeus-
suhteisiin, joissa huomattavat taloudelliset arvot ovat kysymyksessä.
Ja kuten yhdistyslain 9 §:n 2 mom. osoittaa, voi yhdistyslain alainen
yhdistys harjoittaa elinkeinoa tai muuta ansiotoimintaa. Aatteel-
liset yhdistykset harjoittavatkin usein milloin pienemmässä, milloin
suuremmassa määrässä liiketoimintaa, jonka tarkoituksena on yhdis-
tyksen taloudellisen aseman tukeminen, mutta taloudelliseksi yhdis-
tys muuttuu vasta silloin, kun taloudellinen puoli sen toiminnassa
saa ylivallan ja muodostuu yhdistyksen pääasialliseksi tehtäväksi,
niin että yhdistyksen toimintaa johdetaan pääasiallisesti liike- ja
kannattavuusnäkökohtien mukaan ja ansion mahdollisuuksia
silmälläpitäen.¹⁰⁸ Näiden seikkojen perusteella lainkäyttäjän on
aina kussakin eri tapauksessa erikseen ratkaistava, kumpaan ryh-
mään yhdistys kuuluu.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Vrt. *Hyvönen* (Lakimies 1930 s. 310), joka näyttää katsovan, että taloudellisilla
yhdistyksillä on aina kaksi tuntomerkkiä: tarkoitus (voiton tai muun välittömän talou-
dellisen ansion hankkiminen jäsenille) ja toiminnan laatu (pääasiallisesti taloudellista
laatua oleva toiminta).

¹⁰⁷ Vrt. *Cosack-Mitteis* s. 84.

¹⁰⁸ *Stählberg* II s. 165; Lakivaliokunnan mietintö N:o 2 vuoden 1918 valtiopäivillä
ehdotuksen laiksi yhdistyksistä sisältävän hallituksen esityksen N:o 31 (1917 v. II Vp.)
johdosta; *Mannio*, Lakimies 1918 s. 57.

¹⁰⁹ Aatteellisen yhdistyksen osanotto taloudelliseen toimintaan ei kaikissa tapauk-
sissa oikeuta yhdistyksen oikeuskelpoisuuden riistämiseen; tämä on sallittua vain silloin,
kun taloudellinen toiminta muodostuu yhdistyksen pääasialliseksi tehtäväksi. (*Ent-
scheidungen des Preussischen Obergerverwaltungsgerichts*, Bd. 69 s. 322.)

Yhdistystä, joka ei hanki aineellisia etuja jäsenilleen, vaan tavoittelee yleisiä tar-
koitusperiä, ei voida pitää taloudellisena siinäkään tapauksessa, että se tarkoituksensa

Yhdistyslaki ei yritäkään luetella niitä mitä moninaisimpia tarkoituksia, joita varten aatteellisia yhdistyksiä voidaan perustaa. Sellainen luettelo ei koskaan voisi olla täydellinen, vaan sen täytyisi tyytyä luettelemaan esimerkkejä samaan tapaan kuin on tehty ensimmäisessä yhdistyslakiehdotuksessa (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 väliaik. valtiop.), jonka 1 § kuului seuraavasti: »Hyväntekeväisen, tieteellisen, taiteellisen tai seurallisen päämäärän, ammattiasiaain hoidon tai muun semmoisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten, mikä ei ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, saa perustaa yhdistyksiä noudattaen mitä tässä laissa säädetään.»

Jako aatteellisiin ja taloudellisiin yhdistyksiin ei suinkaan ole sama kuin jako altruistisiin ja egoistisiin yhdistyksiin.¹¹⁰ Taloudellisen yhdistyksen ei välttämättömästi tarvitse olla egoistinen eikä toiselta puolen altruistinen yhdistys aina ole samalla aatteellinen. Tosin yleensä aatteellisessa yhdistyksessä toimiminen tai sen toiminnan tukeminen esim. kannatus- tai jäsenmaksuilla on omiaan tuottamaan yhdistyksen jäsenelle tyydytystä sikäli, että hän tuntee toimivansa ei ainakaan yksinomaan egoististen motiivien vaikutuksen alaisena, vaan ajattelee hyödyttävänsä myös lähimmäisiään, joko sitten suppeampaa tai laajempaa piiriä. Mutta aina ei asianlaita ole näin. On paljon sellaisia aatteellisia yhdistyksiä (esim. urheiluseurat, lukurenkaat), joiden koossapitävänä siteenä on jäsenten pyrkimys itsensä kehittämiseen eikä halu toimia toisten hyväksi.¹¹¹

Siirrymme nyt tekemään selvää siitä, miten aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välinen raja on lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä vedetty.¹¹²

Kuten jo huomautettiin, ei yhdistymisvapauslainsäädäntö ole tarkoittanut tehdä mitään muutosta osakeyhtiöiden, osuuskuntien, kommandiittiyhtiöiden ja avoi-

saavuttamiseksi ryhtyy tuloatuottavaan ansiotoimintaan, josta kertyvä voitto tulee yhdistykselle itselleen eikä jäsenille. (*Hye* N:o 1461, Entscheidung des Reichsgerichts 20. 10. 1906.)

¹¹⁰ Vrt. *Ekström* s. 428.

¹¹¹ Erilaisista aatteellisista yhdistyksistä ks. *Väinö Voionmaa*, Seurat ja yhdistykset (Yhteiskunnallinen käsikirja, Helsinki 1910, ss. 420—424); *Onni Tolvanen*, Kansanvälistysjärjestöt (Oma Maa III, 2 pain., ss. 776—792); *Anders Donner—K. Grolenfelt*, Suomen tieteelliset yhdistykset (Oma Maa III ss. 838—847); *Paavo Virkkunen*, Uskonnolliset ja hyväntekeväisyisyhdistykset (Oma Maa IV ss. 638—648); eri kirjoittajilta: Tieteelliset seurat (Suomi, Maa, kansa, valtakunta III ss. 123—143).

¹¹² Ks. *Eklund*, Sosialinen Aikakauskirja 1922 s. 470.

m i e n y h t i ö i d e n a s e m a a n . S a m o i n j ä ä v ä t y h d i s t y m i s v a p a u s - l a i n s ä ä d ä n n ö n u l k o p u o l e l l e 5 p ä i v ä n ä h e l m i k u u t a 1926 a n n e t t u l l a l a i l l a j ä r j e s t e t y t a s u n t o - o s a k e y h t i ö t s e k ä h y p o t e e k k i y h d i s t y s , s . o . y h d i s t y s , j o n k a t a r k o i t u k s e n a o n m a a n v i l j e l i j ä i n l u o t o n t a r p e e n t y y d y t t ä m i n e n p i t e m p i a i k a i s i l l a k i i n n i t y s l a i n o i l l a , j a a s u n t o h y p o t e e k k i y h d i s t y s , j o n k a t a r k o i t u k s e n a o n s a m a n l a i s e n l u o t o n m y ö n t ä m i n e n k a u p u n g e i s s a t a i n i i d e n k a l t a i s s i s s a y h d y s k u n n i s s a o l e v i e n a s u n t o k i i n t e i s t ö j e n o m i s t a j i l l e . H y p o t e e k k i y h d i s t y s j a a s u n t o h y p o t e e k k i y h d i s t y s v o i d a a n p e r u s t a a v a i n v a l t i o n e u v o s t o n l u v a l l a . Y h d i s t y k s e n j ä s e n i n ä o v a t y h d i s t y k s e n l a i n a n o t t a j a t j a y h d i s t y s o n p e r u s t e t t a v a o s a k a s t e n k e s k i n ä i s e l l e v a s t u u l l e (l a k i h y p o t e e k k i y h d i s t y k s i s t ä 24 p ä i v ä l t ä h u h t i k u u t a 1925 j a l a k i a s u n t o h y p o t e e k k i y h d i s t y k s i s t ä 8 p ä i v ä l t ä t a m m i k u u t a 1927 , k s . m y ö s l a k i h y p o t e e k k i y h d i s t y k s e n j a a s u n t o h y p o t e e k k i y h d i s t y k s e n t o i m i n n a n k e s k e y t t ä m i s e s t ä s e k ä n i i d e n s u o r i t u s t i l a s t a j a k o n k u r s s i s t a , a n n e t t u 17 p ä i v ä n ä m a a l i s k u u t a 1933) .

Eivät myöskään k i i n n i t y s l u o t t o p a n k i t j a s ä ä s t ö p a n k i t o l e y h d i s t y s l a i n a l a i s i a y h t e e n l i i t t y m i ä . E d e l l i s t e n t a r k o i t u k s e n a o n p ä ä a s i a l l i s e s t i o b l i g a t s i o n i l a i n o i n a h a n k i t u i s t a p ä ä o m i s t a m y ö n t ä ä p i t k ä a i k a i s t a k i i n n i t y s l u o t t o a s e k ä a n t a a k u o l e t u s l a i n o j a k a u p u n k i - j a m a a l a i s k u n n i l l e s e k ä s e u r a k u n n i l l e (l a k i k i i n n i t y s l u o t t o p a n k e i s t a 17 p ä i v ä l t ä m a a l i s k u u t a 1933) . S ä ä s t ö p a n k i t o v a t s e l l a i s i a y l e i s i ä j a y l e i s h y ö d y l l i s i ä r a h a l a i t o k s i a , j o i d e n t a r k o i t u k s e n a o n , p e r u s t a j a i n t a i m u i d e n s a a m a t t a o s u u t t a l a i t o k s e n t u o t t a m a s t a h y ö d y s t ä , e d i s t ä ä s ä ä s t ä v ä i s y y t t ä v a s t a a n o t t a m a l l a r a h o j a k o r k o a k a s v a m a a n j a s i j o i t t a m a l l a n e v a r m a l l a t a v a l l a (s ä ä s t ö p a n k k i l a k i 17 p ä i v ä l t ä h e i n ä k u u t a 1931) .

Yhdistyksiä yhdistyslain mielessä eivät myöskään o l e n . s . a p u k a s s a t , j o i l l a t a r k o i t e t a a n t y ö v ä e n m u o d o s t a m i a k e s k i n ä i s y y t e e n p e r u s t u v i a y h t e e n l i i t t y m i ä j ä s e n t e n a v u s t a m i s e k s i s a i r a u d e n , v a n h u u d e n , t y ö k y v y t t ö m y y d e n y . m . s . s a t t u e s s a . S a i r a s - j a e l ä k e k a s s o i s t a o n v o i m a s s a 2 p ä i v ä n ä s y y s k u u t a 1897 a n n e t t u a s e t u s , j o n k a m u k a a n s a i r a s k a s s a l l a t a r k o i t e t a a n s e l l a i s i a k ä s i t y ö l ä i s i ä , a m m a t t i - j a m u i t a t y ö n t e k i j ö i t ä t a h i h e i h i n v e r r a t t a v i a h e n k i l ö i t ä v a r t e n a i o t t u a y h d i s t y s t ä t a i l a i t o s t a , j o n k a t a r k o i t u k s e n a o n o s a k k a i d e n s u o r i t e t t a v i a m a k s u j a v a s t a a n v a k u u t t a a h e i l l e e l ä k e a p u a s a i r a u d e n s a t t u e s s a , l ä ä k ä r i n a p u a , l ä ä k k e i t ä , s a i r a a n h o i t o a , h a u t a u s a p u a t a h i m u u t a s e l l a i s t a e t u a , j a j o n k a v a i k u t u s e i r a j o i t u m ä ä r ä t t y i h i n , k a s s a a p e r u s t e t t a e s s a n i m e t t y i h i n h e n k i l ö i h i n . J o s s a i r a s k a s s a n y h t e y t e e n o n l i i t e t t y t y ö n t e k i j ä i n e l ä k e k a s s a , t u l e e k u m m a l -

lakin kassalla olla omat sääntönsä.¹¹³ Työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada avustusta valtionvaroista, on voimassa 23 päivänä maaliskuuta 1934 annettu laki, jonka mukaan työttömyyskassan tarkoituksena on avustuksen antaminen jäsenilleen työttömyyden heitä kohdatessa. Kassan tulee toimia keskinäisen vastuun perusteella ja sillä on, jos se täyttää lain asettamat ehdot, oikeus saada apurahaa valtion varoista. Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin sitä toimintaa, mitä varten se on perustettu, eikä se myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, että kassan itsenäisyys tulisi sen takia rajoitetuksi.

Taloudellisia ovat kaikki muutkin vakuutustoimintaa harjoittavat yhteenliittymät.¹¹⁴ Vakuutusliikkeelle on ominaista suoritus ja vastasuoritus: vakuutetulla on oikeus, täytettyään osaltaan sitoumuksensa, vaatia vakuutuksenantajalta määrätynlaisia suorituksia. Tämän vuoksi ei siis esim. yhdistys, jonka tarkoituksena on taloudellisesti avustaa leskiä ja orpoja, ole vakuutusyhdistys, mikäli avustuksensaajilla ei ole oikeutta vaatia yhdistykseltä avustusten suorittamista.¹¹⁵ Vakuutustoimintaa ei myöskään ole se, jos yhdistys antaa määrättyissä tapauksissa jäsenilleen taloudellista tukea, mutta tekee sen enemmän yhteisen kuin jäsenen yksityisen

¹¹³ Apukassain puolijulkisoikeudellista luonnetta osoittaa m. m. se, että apukassaliike on useissa maissa johtanut pakolliseen sairaus-, työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutukseen.

¹¹⁴ Vakuutuslainsäädäntö on v. 1933 täydellisesti uudistettu, ks. vakuutussopimuslaki 12 päivältä toukokuuta 1933, laki kotimaisista vakuutusyhtiöistä 27 päivältä toukokuuta 1933 sekä samana päivänä annettu laki ulkomaisen vakuutuslaitoksen oikeudesta harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa, ja laki keskinäisistä vahinkovakuutusyhdistyksistä 2 päivältä kesäkuuta 1933.

¹¹⁵ Pari tapausta Itävallan oikeuskäytännöstä:

Yhdistys ei ole vakuutusyhdistys, jos sen tarkoitus tosin on antaa eläkkeitä jäsenilleen, mutta avustuksen suuruuden määrää yhdistyksen yleiskokous kunakin vuonna käytettävissä olevien varojen mukaan (*Hye* N:o 1465).

Yhdistys, jonka tarkoituksena on antaa jäsenilleen sairaus- ja hautausapuavustuksia, on vakuutusyhdistys vain siinä tapauksessa, että avustusvaade on suuruudeltaan tarkoin määrätty (*Hye* N:o 1850).

Näissä tapauksissa on ratkaiseva merkitys annettu sille, onko vakuutetun korvausvaateen suuruus tarkoin määrätty. Oikeammalta näyttää kuitenkin kiinnittää päähuomio itse vaateen olemassaoloon. Esim. sairaskassat ja hautausapurenkaat, joissa avustussumman suuruus useinkaan ei ole etukäteen tarkalla luvulla ilmaistavissa sen vuoksi, että se voi olla riippuvainen jäsenten lukumäärästä tai muista vaihtelevista tekijöistä, eivät meillä ole yhdistyslain, vaan erityisen säännöstelyn alaisia yhteenliittymiä.

intressin vuoksi. Niin on yhdistyksenä rekisteröity m. m. Suomen Puunjalostusteollisuuden työnantajaliitto r. y. (RN:o 14098), jonka yhtenä tarkoituksena on antaa taloudellista tukea jäsenelle, jonka työntekijät koettavat pakottaa palkka- tai muissa suhteissa noudattamaan toista menettelyä kuin minkä liitto on hyväksynyt tai hyväksyy.¹¹⁶

Aatteellisina on meillä oikeuskäytännössä pidetty työntekijäin ammattiyhdistyksiä, joiden toiminta tosin tarkoittaa jäsenten taloudellisten olojen parantamista, mutta ei varsinaisten liikemäisten menetelmien avulla. Eikä niiden toiminta missään tapauksessa tarkoita ansion tai muun välittömän taloudellisen edun hankkimista jäsenille. Sama pitää paikkansa työnantajain vastavien yhteenliittymien suhteen. Nekin tarkoittavat jäsentensä taloudellisten etujen suojaamista, mutta pyrkivät tähän päämäärään välillisin keinoin, s. o. koettamalla saada yhdistyksen jäsenet tai muut henkilöt toimimaan yhdistyksen tarkoituksperille suotuisalla tavalla.¹¹⁷

Maamiesseurat luetaan myös aatteellisiin.¹¹⁸ Muista maatalouden alalla toimivista yhdistyksistä on mainittava karjanjalostusyhdistykset kuten Suomen Ayrshire-yhdistys r. y. (RN:o 9096), Itä-Suomen Karjanjalostusyhdistys r. y. (RN:o 6896) ja Länsi-Suomen Karjanjalostusyhdistys r. y. (RN:o 3192) sekä hevos-, sika- ja lammasselostusliitot.¹¹⁹ Tällaisten yhdistysten toiminta ulottuu aina laa-

¹¹⁶ Vakuutusliikkeen taloudellisesta luonteesta seuraa, että tällaista toimintaa harjoittava yhteenliittymä voidaan, päinvastoin kuin on asianlaita aatteellisiin yhdistyksiin nähden, merkitä kaupparekisteriin. Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 22 päivältä elokuuta 1928 »Suomen Liikkeenharjoittajain Taloudellinen Vakuutusyhdistys — Affärsidkarnas i Finland Ekonomiska Försäkringsförening»-nimisen yhtymän kaupparekisteriin merkitsemistä koskevassa asiassa (päätökset v. 1928, tietoja N:o 1507).

¹¹⁷ Niin on esim. Suomen Teollisuusliitto r. y:n (RN:o 9988) tarkoituksena yhdistää maan teollisuudenharjoittajat sekä eri teollisuusalojen yhtymät yhteiskunnalle hyödyllisen tuotannon edistämistä ja teollisuuden yhteisten etujen valvomista varten.

¹¹⁸ Suomen maanviljelijäin ammattijärjestöistä ks. liitettä Oman Maan v. 1926 ilmestyneeseen hakemistoon.

¹¹⁹ Mikkelin läänin maaherralle annetussa kirjoituksessa Mikkelin Hevosjalostusliitto-niminen yhdistys anoi, että yhdistyksen edustajain hyväksymät, hakemuksen oheen liitetyt yhdistyksen uudet säännöt vahvistettaisiin noudatettaviksi. Säännöistä kävi selville, että mainitun liiton, jonka toiminta-alueena oli Mikkelin maanviljelysseuran alue, tarkoituksena oli koota hevoskasvatuksen edistämiseksi työskentelevät yhdistykset, osuuskunnat ja seurat sekä yksityiset asianharrastajat liiton toiminta-alueella järjestettyyn yhteistyöhön suomalaisen hevosrodun kehittämiseksi ja jalostamiseksi, niin myös

jalle alueelle ja niiden tarkoituksena on kotieläinrodun parantaminen toimeenpanemalla kilpailuja ja näyttelyitä, pitämällä kantakirjaa sekä harjoittamalla neuvontaa. Niitä voidaan siis hyvin pitää aatteellisina yhdistyksinä. Samaa on sanottava tarkastusyhdistyksistä, jotka tarkkailevat jäsentensä karjanruokintaa ja tuotantoa ja antavat heille karjan hoitoa koskevia neuvoja ja ohjeita. Nekään eivät toimi liikemäisesti eivätkä hanki jäsenilleen välitöntä taloudellista hyötyä, vaan pyrkivät vain ohjaamaan jäsentensä toimintaa suuntaan, joka on heille taloudellisesti edullinen. Yhtä selvä ei asia enää ole paikallisiin siitosyhdistyksiin nähden. Tällaisia, esim. sonniyhdistyksiä, joita aikaisemmin ei yhdistyksinä rekisteröity, on vuodesta 1930 alkaen ryhdytty rekisteröimään.¹²⁰ Tämä on juuri yksi niitä rajatapauksia, joissa yhdistyksen lukeminen aatteellisiin tai taloudellisiin jää harkinnan varaan ja kysymyksen ratkaisu riippuu siitä, pannaanko pääpaino yhdistyksen taloudelliselle toiminnalle, joka käsittää siitoseläinten hankkimisen ja ylläpidon, vai sen yleisluontoisemmille tarkoituksille, joihin on yleensä herättää jäsenten harrastusta karjarodun parantamiseen. Kun kuitenkin tällaisten yhdistysten pääasiallisena tarkoituksena on pidettävä jäsenten taloudellisten intressien välitöntä edistämistä, olisi oikeampaa lukea nämä yhdistykset taloudellisiin. Suuri joukko tällaisia yhteenliittyviä onkin perustettu osuuskuntina.

N. s. tuonti- ja vientiyhdistysten on katsottu olevan aatteellisia. Niiden pääasiallisena tarkoituksena on vaikuttaa maan elinkeino- ja tullipolitiikkaan yhdistyksen edustamalle elinkeinohaaralle edulliseen suuntaan, joten siis yhdistyksen jäsenet,

ryhtyä semmoisiin yleisiin toimenpiteisiin, joihin hevoshoidoasetukset ja liitolle myönnetty valtioapu velvoittivat ja joiden katsottiin edistävän hevosjalostustyötä liiton alueella. — Maaherra 4 päivänä maaliskuuta 1929 antamassaan päätöksessä, koska p. o. yhtymä oli pidettävä sellaisena yhdistyksenä, joka yhdistyksistä 1919 annetun lain mukaan oli sanotussa laissa mainitussa järjestyksessä merkittävä yhdistysrekisteriin, jätti hakemuksen tutkittavakseen ottamatta: — Korkein hallinto-oikeus: koska Mikkelin Hevosjalostusliitto, kun otettiin huomioon sen tarkoitus, oli sellainen yhdistys, joka oli maaherran päätöksessä mainitun lain säännösten alainen, KHO elokuun 22 päivänä 1929 antamallaan päätöksellä jätti asian maaherran päätöksen lopputuloksen varaan. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1929, Tietoja N:o 2174.)

¹²⁰ Rekisteriviranomaisen menettelytavan muutos näyttää olevan asetettava yhteyteen 28 päivänä maaliskuuta 1930 pienviljelijäin sonninpitoyhdistyksille ja -osuuskunnille sekä karjantarkastusyhdistyksille annettavien valtioavustusten perusteista annetun lain kanssa, joka osoittaa, että lainsäätäjän käsityksen mukaan tekstissä puheena olevaa tarkoitusta varten voidaan perustaa sekä yhdistyksiä että osuuskuntia.

joina tavallisesti on osakeyhtiöitä tai muita liikkeenharjoittajia, tulevat vain välillisesti hyötymään yhdistyksen toiminnasta.¹²¹ Taloudellisiin taas on luettu sellaiset yhteenliittymät, joiden tarkoituksena on toimeenpanna yhteisiä tavaranoistoja tai aikaansaada kiinteätä yhteistyötä korkeampien hintojen saavuttamiseksi niille tavaroille, joita jäsenillä on myytävänä.¹²² Että viimeksimainittua laatua olevat yhteen-

¹²¹ Niin on esim. Suomen Vientiyhdistys r. y:n (RN:o 14764) tarkoituksena joulukuun 12 päivänä 1929 hyväksytyjen sääntöjensä mukaan työskennellä vientikelpoisen tuotannon ja viennin kehittämiseksi sekä suomalaisten tuotteiden tunnetuksi tekemiseksi ja niiden menekin lisäämiseksi muissa maissa.

Määrättyjen tavaralaatujen viennin järjestelyä varten perustetut yhdistykset ovat jo paljon lähempänä taloudellisia yhdistyksiä, vaikkakin niitä, ehkä sen vuoksi, että taloudellisista yhdistyksistä ei ole lainsäädäntöä, on rekisteröity aatteellisina. Tällaisia ovat m. m. Jäkälänviejain yhdistys r. y. ja Muurahaistenmunainviejain Yhdistys r. y. Nämä yhdistykset samoin kuin Suomen Katukiviyhdistys, jota ei ole yhdistysrekisteriin merkitty, valvovat asetuksen antaman vallan nojalla kukin alallaan Suomen vientikauppaa (ks. ed. s. 108 aliviitta 90). Esim. Suomen Jäkälänviejain yhdistyksen tarkoituksena on sääntöjensä 1 §:n mukaan edistää jäkälän vientiä, valvoa jäkälänviejain yhteisiä etuja ja saada aikaan yhdenmukaisuutta jäkälänviennissä sekä sen myynnissä noudatettavassa hintapolitiikassa, ja tämän tarkoituksensa saavuttamiseksi yhdistys

a) määrää alimman hinnan, jolla maasta vietävä jäkälä myydään;

b) valvoo perustamansa toimiston kautta jäkälän vientiä pitämällä huolta siitä, että viennissä noudatetaan yhdistyksen määräämiä hintoja ja muita myyntiehtoja;

c) jakaa suomalaiselle jäkälälle ostajamaissa mahdollisesti asetetut kontingentit jäsentensä kesken;

d) ja muillakin tavoin valvoo jäsentensä ja jäkälän viennin yleisiä etuja.

Hieman asiasta poiketen huomautettakoon tässä yhteydessä, että jäkälän viennin säännöstelystä 1 päivänä kesäkuuta 1934 annetun asetuksen 2 §:n mukaan kontingenttien jakaminen viejien kesken kuuluu maatalousministeriölle, joten siis Jäkälänviejain yhdistys r. y. ei voi ottaa tätä tehtävää itselleen. Yhdistyksen sääntöjen 1 §:n c)-kohtaan sisältyvä säännös on lainvastainen myös sikäli, että sen mukaan jäkälänvientiä saisivat harjoittaa vain yhdistyksen jäsenet. Jos asia todella olisi asetuksella näin järjestetty, ei Jäkälänviejain yhdistys olisikaan vapaa yhdistys, vaan lainsäädäntötoimin erityistä tarkoitusta varten perustettu pakkoyhdistys, johon jokaisen jäkälänviennin harjoittajan pitäisi pakosta kuulua. Tätä ei asetus nähdäksemme kuitenkaan ole tarkoittanut. Asetuksen mukaan tulee viennin tapahtua p. o. yhdistyksen kautta tai luvalla, mutta viejän ei tarvitse olla yhdistyksen jäsen.

¹²² Korkein hallinto-oikeus katsoi 15 päivänä kesäkuuta 1921 antamassaan päätöksessä, että »Turun räätäliytönantajain yhtymää» ei voitu rekisteröidä aatteellisena yhdistyksenä. Yhtymän tarkoituksena oli sen sääntöjen 2 ja 3 §:n mukaan »tukea jäsentensä taloudellista asemaa», paitsi yhteisen palkkausmääritelmän pysyttämällä yhtymän jäsenten kesken, harjoittamalla yhteisostoa ammattiin kuuluvissa tarveaineissa sekä myöskin taloudessa tarvittavissa tarpeissa. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset v. 1921, tietoja N:o 1019, akti valtionarkistossa N:o 393/509 1921.)

liittymät on luettava taloudellisiin, se näkyy m. m. siitä, että niiden tavoittelemien tarkoituksien saavuttamiseksi voidaan perustaa osuuskuntia, jotka juuri ovat eräänlaisia taloudellisia yhdistyksiä. Osuustoimintalain 1 §:n mukaan nimittäin voidaan sellaisen yrityksen yhteistä toteuttamista varten, jonka tarkoituksena on helpottaa yhtymään liittyvien henkilöiden elinkeinon harjoittamista taikka muutoin heidän toimeentulonsa ehtoja, perustaa osuuskunnaksi nimitetty yhtiö, jonka jäsenet ovat osuustoimintalain lähemmin määräämällä tavalla vastuunalaiset yhdistyksen sitoumuksista. — Rajatapauksia ovat n. s. huoltokonttorit, s. o. eräitten laitoksien ja liikkeiden henkilökunnan yhteenliittymät, joiden tarkoituksena on varata säännöllisesti osa kunkin jäsenen tuloista veroihin, vuokraan y. m. s. säännöllisesti uusiintuviin ja välttämättömiin menoihin, hankkia jäsenilleen alennuksia liikkeistä ja muilla näihin verrattavilla tavoilla koettaa saattaa jäsentensä taloudelliset asiat terveelle ja hyvälle kannalle. Jos nyt tällainen yhteenliittymä on omaksunut päätarkoitukseksi jonkinlaisen valistustoiminnan säästäväisyyden edistämiseksi jäsentensä keskuudessa, voidaan sitä hyvin pitää aatteellisena yhdistyksenä, vaikkakin se tämän ohella ja ikäänkuin ohjatakseen jäseniään säästäväisyyteen suorittaisi joidakin liikemäisiä toimia. Mutta jos yhteenliittymän pääasiallisena tarkoituksena on esim. yhteisostoja suorittamalla helpottaa jäsentensä taloudellisia oloja, näyttää se paremmin olevan luettava taloudellisten yhdistysten joukkoon. Vertailu osuustoimintalakiin tukee tätä käsitystä.¹²³

»S ä h k ö y h d i s t y k s i ä», s. o. yhteenliittymiä, jotka hankkivat sähkövoimaa jäsenilleen, ei ole merkitty yhdistyslain nojalla pidettävään yhdistysrekisteriin. Samoin on rekisteröiminen kielletty »puhelin yhdistyksiltä» eli yhteenliittymiltä, joiden tarkoituksena on omistaa puhelinkeskus, mihin jäsenten puhelimet yhdistetään.¹²⁴ Mutta rekisteriin on merkitty m. m. Lahden seudun

¹²³ Tämän mukaan ei voida pitää oikeaan osuneena sosialiministeriön päätöstä, jolla Maanmittauslaitoksen henkilökunnan huoltoyhdistys on rekisteröity (RN:o 16320). Yhdistyksen tarkoituksena on sen sääntöjen 2 §:n mukaan edistää säästäväisyyttä jäsentensä keskuudessa toimittamalla yhteisostoja sekä muullakin tavalla edistää jäsentensä taloudenhoitoa. — Rekisteröiminen onkin kielletty samanlaista tarkoitusta varten perustetulta Valtioneuvoston Kirjapainon ja Kirjansitomon Huoltokonttori-nimiseltä yhteenliittymältä (hylkäyspäätös N:o 378/1924).

¹²⁴ Puhelin- tai sähköyhtymän muodostaminen oikeuskelpoiseksi yhteisöksi on luonnollisesti aivan eri asia kuin se toimilupa, joka eräissä tapauksissa vaaditaan niinhyvin

puhelinliitto (RN:o 12837), jonka tarkoituksena sääntöjen mukaan on keskinäisillä toimenpiteillä edistää Lahden seudun puhelin-yhtymien välisiä suhteita ja pyrkiä yhtenäisyyteen eri laitosten välisissä järjestelyissä sekä pyrkiä aikaansaamaan parannuksia jäsentensä omistamien puhelinlaitosten teknillisessä kuntoisuudessa ja laajentamaan puhelimien käyttömahdollisuuksia. Samantapaiset ovat Suomen Puhelinlaitosten Liitto r. y:n (RN:o 24782) tehtävät. Tässä näyttää raja osuneen hyvin paikalleen. Paikallinen puhelin-yhdistys koskettaa jäsentensä taloudellisia intressejä ilmeisesti paljon välittömämmällä tavalla kuin puhelinyhdistysten liitto, joka ei toiminnassaan noudata liikemäisiä menettelytapoja, vaan koettaa vain ohjata jäsentensä toimintaa tiettyyn suuntaan.¹²⁵

Aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välistä rajaa selventää osaltaan sen kysymyksen selvittely, voidaanko taloudellisia yhdistyksiä nyttemmin vuoden 1919 yhdistyslain voimaantultua vielä perustaa.

Laajemman huomion esineeksi tämä kysymys joutui sen jälkeen

puhelinjohtojen asettamiseen ja käyttämiseen kuin valon synnyttämiseen ja voiman siirtoon tarkoitetun sähkölaitoksen perustamiseen (puhelinjohtojen asettamisesta ja käyttämisestä vrt. julistus 23 päivältä joulukuuta 1886 ja valtioneuvoston päätös 26 päivältä kesäkuuta 1919, sähkölaitoksista laki 11 päivältä toukokuuta 1928 ja asetus 4 päivältä tammikuuta 1929).

¹²⁶ Ruotsissa on aatteellisena yhdistyksenä pidetty m. m. sellaista yhdistystä kuin »Södra Sveriges ångpanneförening», jonka tehtävänä on »att genom periodiskt återkommande besiktningar åstadkomma en betryggande drift vid elektriska anläggningar m. fl. anordningar eller utrustningar, för vilkas skötsel eller drift teknisk sakkunskap eller kontroll erfordras, samt att genom råd och upplysningar vid uppgörande av förslag till, vid utförande av och vid användning av ovannämnda anläggningar m. m. ävensom eljest medverka till en i tekniskt och ekonomiskt avseende tillfredställande drift» (Regeringsrättens årsbok 1934 s. 36).

Yhdistystä, jonka päätarkoituksena sen sääntöjen mukaan oli ylläpitää kokoushuoneistoa yhdistyksen jäsenille ja vaikuttaa raittiuden ja muiden hyödyllisten tarkoitusten hyväksi, ei katsottu voitavan Ruotsissa rekisteröidä taloudellisena yhdistyksenä (Regeringsrättens årsbok 1910 Ref. 60). — Taloudellisena ei siellä ole myöskään rekisteröity yhdistystä, jonka tarkoituksena on jäsentensä taloudellisten etujen edistämiseksi vaikuttaa sairaudesta aiheutuvien kustannusten alentamiseen antamalla tarkoitusta varten perustettavasta kassasta avustuksia lääkäriin turvautumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi ja tekemällä yhdistyksen jäsenille edullisia sopimuksia lääkärin kanssa (Regeringsrättens årsbok 1929 Not. S. 73).

Muita samassa tuomioistuimessa ratkaistuja oikeustapauksia, jotka selvittävät aatteellisten ja taloudellisten yhdistysten välistä eroa: Årsbok 1920 Ref. 89; 1924 Ref. 68; 1929 Ref. 14; 1929 Not. S. 72.

kun valtioneuvosto oli asettunut sille kannalle, että »puhtaasti tai pääasiallisesti taloudellista laatua olevia yhdistyksiä ei voida perustaa senjälkeen kun yhdistyksistä tammikuun 4 päivänä 1919 annettu laki on astunut voimaan» ja että puhelinyhdistysten sääntöjen vahvistaminen sen vuoksi ei kuulunut valtioneuvostolle.¹²⁶ Tämän mukaisesti ja jotta ristiriitaa ei syntyisi ministeriön ja maaherran toimenpiteiden välillä puhelinyhdistyksiin nähden, jotka ovat syntyneet yhdistyslain voimaantulon jälkeen, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö kirjelmässään maaliskuun 3 päivästä 1923 kehoitti maaherroja ei ainoastaan jättämään vahvistamatta ehdotukset mainitunlaisten puhelinyhdistysten säännöiksi, vaan myös samalla kehoittamaan näitä yhdistyksiä järjestäytymään yhtiöiksi, osuuskunniksi tai osakeyhtiöiksi. Oikeuskanslerikin joutui antamaan asiasta lausuntonsa sen vuoksi, että Vaasan läänin maaherra 20 päivänä huhtikuuta 1923 oikeuskanslerille lähettämässään kirjelmässä asettui epäilemään valtioneuvoston omaksumaa kantaa ja esitti omana käsityksensä, että 29 päivänä joulukuuta 1894 kuvernööreille annetun johtosäännön 28 §:n 1 momentin 19 kohdan sisältöön katsoen ja koska vuoden 1919 yhdistyslaki koski vain niinkutsuttuja aatteellisia yhdistyksiä, maaherrat yhä edelleenkin olivat asianomaisia vahvistamaan taloudellisten yhdistysten sääntöjä. Tämän mukaisesti olikin Vaasan lääninhallitus niihin aikoihin asti vahvistanut m. m. eläinvakuutusyhdistysten, sairaus- ja hautausapurenkaiden sekä sonniyhdistysten sääntöjä.¹²⁷

Valtioneuvoston kannan perustana olleen käsityksen mukaan yhdistyslaki on aiheuttanut olennaisen muutoksen taloudellisiin yhdistyksiin nähden. Yhdistyslaki on yhteiskunnan edun vuoksi ja kolmannen miehen oikeuden suojaamiseksi asettanut julkiseen rekisteriin merkitsemisen aatteellisen yhdistyksen oikeuskelpoisuu-

¹²⁶ Valtioneuvoston päätös 28 päivästä huhtikuuta 1920, koskeva hakemusta, jossa Iisalmen pitäjän Ulmalan kylässä oleva Ulmalan Telefoonyhdistys-niminen yhdistys oli anonut vahvistusta säännöilleen, sisältää seuraavaa:

»Valtioneuvosto on itselleen esittelyttänyt tämän hakemuksen, mutta koska Suomen kansalaisilla elokuun 20 päivänä 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistysvapaudesta annetun perustuslain mukaan on oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, ja kun puhtaasti tai pääasiallisesti taloudellista laatua olevia yhdistyksiä ei voida perustaa senjälkeen kun yhdistyksistä tammikuun 4 päivänä 1919 annettu laki on astunut voimaan, ei Valtioneuvosto ole tahtonut ottaa hakijan anomusta tutkiaksensa.»

¹²⁷ Oikeuskanslerin lausunto sisältyy Oikeuskanslerin kertomukseen vuodelta 1924. ss. 42—45.

den saavuttamisen edellytykseksi. Mutta, sanotaan, jos lainsäätäjä kerran on asettunut tälle kannalle, mitä tulee aatteellisiin yhdistyksiin, joiden taloudellinen toiminta on verrattain vähämerkityksistä, ei myöskään sellaisten yhdistysten, joiden päätarkoituksena on taloudellinen voitto ja sopimusten teko kolmannen miehen kanssa, ole sallittava syntyä muulla tavoin. Viitataan myös siihen, ettei maaliskuun 30 päivänä 1922 annettu valtioneuvoston ohjesääntö, joka on kumonnut senaatin ohjesäännön vuodelta 1892, määrää minkä ministeriön käsiteltäviin taloudellisten yhdistysten sääntöjen vahvistamista koskevat asiat kuuluisivat, eikä tätä tehtävää myöskään ole uskottu millekään muulle viranomaiselle.

Sen käsityksen puolesta, jonka mukaan taloudellisten yhdistysten perustamiseen ei ole mitään estettä, on asiasta käydyssä keskustelussa esitetty m. m. seuraavaa. Ennen v. 1906 taloudelliset yhdistykset saavuttivat oikeuskelpoisuuden samalla tavoin kuin aatteellisetkin, nimittäin sääntöjen vahvistamisen kautta. Vaikkakin nyt katsottaisiin v. 1906 lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain koskevan vain aatteellisia yhdistyksiä, ei sen yhdistymisvapautta turvaamaan tarkoitettuna voida katsoa poistaneen mahdollisuutta perustaa taloudellisia yhdistyksiä, vaan tämä laki on, samalla kun se aatteellisiin yhdistyksiin nähden saattoi voimaan yhdistymisvapauden, jättänyt taloudellisten yhdistysten aseman entiselleen. Tämän mukaan on siis taloudellisiin yhdistyksiin vielä edelleenkin sovellettava ennen v. 1906 noudatettuja periaatteita ja ne voivat saavuttaa oikeuskelpoisuuden sääntöjen vahvistamisen kautta.¹²⁸

Nämä molemmat kannat näyttävät olevan liian jyrkkiä. Hyvin perusteltuna on pidettävä sitä huomautusta, että kun aatteelliset yhdistykset vasta rekisteriin merkittyinä tulevat oikeuskelpoisiksi, on rekisteröinti vähin vaatimus, mikä on asetettava taloudellisten yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttamisen ehdoksi. Toiselta puolen taas jälkimmäinen kanta on käsittääksemme oikea sikäli, että yhdistymisvapautta turvaavan lainsäädännön tarkoituksena ei ole voinut olla asettaa esteitä taloudellisten yhdistysten perustamisen tielle. Täten tulemme siihen johtopäätökseen, että taloudellisten yhdistysten perustaminen nykyään ei tosin ole kiellettyä, mutta

¹²⁸ Kysymys, voidaanko taloudellisia yhdistyksiä vielä 1919 yhdistyslain voimaantultua perustaa, kuului Suomen Lainopillisen Yhdistyksen keskusteluohjelmaan v. 1923. Tekstissä esitetyt mielipiteet ovat kysymyksen selostajain ja keskusteluun osaaottaneiden esittämiä (J. F. T. 1923 ss. 342—350, 1924 ss. 21—22 ja 1925 ss. 91—92).

että kysymys tavasta, millä ne voivat saavuttaa oikeuskelpoisuuden, on vielä avoimena.¹²⁹ On tietysti ajateltavissa, että tuomioistuimet ilman muuta pitäisivät niitä oikeussubjekteina, mikäli niiden järjestysmuoto on kyllin kiinteä. Tämä on kuitenkin hyvin epäiltävää nyt, kun aatteellisten yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttaminen riippuu rekisteröimisestä. Sen vuoksi, ja kun oikeuskelpoisuus joka tapauksessa on taloudellisen yhdistyksen olemassaolon välttämätön ehto, voidaankin sanoa, että taloudellisten yhdistysten menestyksellinen toiminta on nykyään ellei suorastaan mahdotonta, niin ainakin hyvin suurien vaikeuksien alainen.¹³⁰

Yhdistykset, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön (a m p u m a y h d i s t y k s e t), ja yhdis-

¹²⁹ *Ståhlberg* II s. 165 lausuu, että senjälkeen kun yhdistyslaki on annettu pitäisi olla mahdollista niinkuin ennenkin perustaa muitakin taloudellisia yhdistyksiä kuin osuuskuntia, vakuutusyhdistyksiä sekä sairaus- ja eläkekassoja ja niille saada maaherran ja valtioneuvoston vahvistus, mutta että asia saataneen selville vasta uuden lainsäädännön kautta.

Erityisesti kaupparekisteriä silmälläpitäen ovat eräät suomalaiset tutkijat joutuneet esittämään käsityksensä taloudellisten yhdistysten olemassaolon mahdollisuuksista. *Cederberg* (Lisiä oppiin kauppiaskäsitteestä Suomen siviilioikeuden mukaan, *Lakimies* 1912 s. 129), tosin ennen yhdistyslain voimaantuloa vallinnutta oikeustilaa silmälläpitäen, lausuu, että liiketoimintaa harjoittavat seurat ja yhdistykset on merkittävä kaupparekisteriin. *Kauppi* s. 170 pitää oikeampana kielteistä vastausta kysymykseen, onko taloudellisten yhdistysten perustaminen voimassaolevan lain mukaan mahdollista, mutta katsoo, että mikäli tällaisia yhdistyksiä on laillisesti perustettu, lienee niiden toiminimi ilmoitettava kaupparekisteriin. *Ant-Vuorinen* (Toiminimi Suomen oikeuden mukaan, väitöskirja, Helsinki 1933, s. 120) selittää taloudellisten yhdistysten perustamisen olevan oikeutemme mukaan mahdollista ja pitää niitä toiminimikelpoisina.

¹³⁰ Kysymyksen, tarvitaanko meillä erityistä taloudellisia yhdistyksiä koskevaa lainsäädäntöä, kuittaamme seuraavilla huomautuksilla.

Lainsäädäntö edellyttää muunkinlaisten taloudellisten yhdistysten kuin osuuskuntien olemassaoloa. Ks. esim. lakia tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten 9 päivältä huhtikuuta 1919 § 2 mom. 2 (yhtiöt, osuuskunnat, taloudelliset yhdistykset ja säätiöt), asetusta koskeva rajoituksia eräänlaatuisten yhtiöiden ja yhdistysten oikeuteen kiinteistön hankintaan maalla 15 päivältä tammikuuta 1915 § 9 (mitä tässä asetuksessa on säädetty yhtiön kiinteistönhankinnasta, olkoon myös noudatettava, kun osuuskunta tai yhdistys, joka harjoittaa sahaliikettä tai muuta sellaista teollisuutta, jossa metsäntuotteita käytetään raaka-aineena, taikka puutavarakauppaa, tahtoo omakseen hankkia maalla olevaa kiinteää omaisuutta), lakia puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimista kiinteistöistä 5 päivältä toukokuuta 1925 § 1 (puutavarayhtiöllä tarkoitetaan tässä laissa sellaista yhtiötä, osuuskuntaa tai yhdistystä, joka harjoittaa sahaliikettä tai muuta teollisuutta, missä metsäntuotteita käytetään raaka-aineena, taikka puutavarakauppaa). — Eduskunnan perustuslakivaliokunta vuoden 1926 valtiopäivillä

tykset, joiden jäsenistä enemmän kuin kolmannes on muita kuin Suomen kansalaisia (ulkomaalaisyhdistykset), ovat luonteeltaan tavallisia yhdistyslain alaisia yhdistyksiä, vaikkakin laki on tehnyt niiden olemassaolon maan hallituksen annettavasta luvasta riippuvaksi. Tästä syystä ei niitä koskevien rajoitusten esittäminen oikeastaan kuulu esilläolevaan lukuun, jossa on tarkoitettu vain selvittää, minkälaisen yhteenliittymien perustamisen yhdistymisvapaus turvaa. Koska kuitenkin tämä yhdistymisvapauden laajuutta selvittelevä luku on muodostunut esitykseksi eri yhdistysryhmäin erotteluperusteista, näyttää sopivalta ottaa tässä yhteydessä puheeksi myös ampumayhdistysten ja ulkomaalaisyhdistysten tuntomerkit ja samalla, erotukseksi ampumayhdistyksistä, tehdä selvää siitä, mitä tarkoitetaan sotilaalliseen tapaan järjestetyillä valtiollisilla yhdistyksillä.

Kuten yhdistyslain 4 §:n 3 momentista käy selville, riittää sotilaallisen yhdistyksen tuntomerkitseksi joko se seikka yksin, että yhdistys varustaa jäsenensä aseilla, tai ne kaksi seikkaa yhdessä, että yhdistys asettaa jäsenilleen sotilaalliseen kuuliaisuuteen verrattavan tottelemisvelvollisuuden ja jakaantuu sotilaalliseen

(mietintö N:o 17 valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuosilta 1924 ja 1925 antamien kertomusten johdosta) on katsonut lainsäädännön olevan p. o. suhteessa puutteellisen ja lausunut pitävänsä tärkeänä, »että asianmukainen lainsäädäntö tässä kohden aikaansaataisiin». Oikeusministeriö onkin päätöksellään 16/12 1927 Kauppa- ja teollisuusministeriön esityksestä määrännyt, että Lainvalmistelukunnan II jaoston tulee »osuuskuntaa koskevien lakiehdotusten valmistuksen ohella ottaa harkittavakseen olisiko erityinen lainsäädäntö taloudellisista yhdistyksistä tarpeellinen sekä, harkinnan johtaessa myönteiseen tulokseen, laatia asiaa koskeva lakiehdotus». — Tätä työtä ei lainvalmistelukunta vielä ole ehtinyt suorittaa.

Hyvönen (Lakimies 1930 s. 317) on sitä mieltä, ettei taloudellisia yhdistyksiä koskevaa lainsäädäntöä tarvita. Hän nimittäin katsoo, että v. 1901 annettu osuustoimintalaki juuri on laki taloudellisista yhdistyksistä ja että sellaista yhteenliittymää, jota taloudellisen yhdistyksen käsitteellä etupäässä tarkoitetaan, kuten kulutusyhdistystä, puhelinyhdistystä, sonniyhdistystä j. n. e., ei siis enää voida laillisia muotoja noudattaen yhdistyksenä perustaa. Taloudellisia yhdistyksiä koskeva lainsäädäntö on sitäkin vähemmän tarpeellinen, kun vallitsevan käytännön mukaan myös osakeyhtiö ja osuuskunta voidaan perustaa aatteellisia tarkoituksia varten.

Tosiasiaksi jää joka tapauksessa, että muunkinlaisia taloudellisia yhdistyksiä kuin osuuskuntia meillä on olemassa. Useassa tapauksessa ne toimivat ilman että niitä on merkitty mihinkään julkisen viranomaisen pitämään luetteloon, mutta kaupparekisteriin voidaan sellaisia, ainakin joitakin niistä, Korkeimman hallinto-oikeuden äskettäin omaksuman kannan mukaan merkitä (KHO:n päätös 21/2 1934 koskeva kolmen osakeyhtiön muodostaman Kattotiilitehtaitten myyntikeskus-nimisen yhtymän merkitsemistä kaupparekisteriin).

tapaan joukkomuodostelmiin ja ryhmytyksiin. Yhdistystä kokonaisuudessaan pidetään sotilaallisena niin pian kuin jokin sen osa näiden tuntomerkkien mukaan on sotilaallinen. Vielä selvää p. o. lainkohdasta, että sotilaallisesti järjestettyjä yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin ei kuulu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, saa vapaasti perustaa, paitsi niissä tapauksissa, joissa yhdistyslain 2 § tekee erikoisluvan hankkimisen välttämättömäksi. Mitä muuten tulee yhdistyslain 4 §:n 3 momentin tarkoittamiin »aseellisesti varustautuneisiin yhdistyksiin» ja toiselta puolen »yhdistyksiin, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön» (yhdistyslain 2 §), on viimeksimainittujen piiri ainakin sikäli suppeampi, että on ajateltavissa yhdistyksen aseellinen varustautuminen muilla kuin ampuma-aseilla.¹³¹

Kieltö perustaa sotilaallisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, on ehdoton. Hallitus ei voi antaa lupaa sellaisten yhdistysten perustamiseen. Hallituksella ei myöskään ole valtuuksia sallia perustettavaksi yhdistystä, jonka varsinaisena tarkoituksena olisi valtiollisiin asioihin vaikuttaminen ja jossa tulisi olemaan jäsenenä muita kuin Suomen kansalaisia tai heidän muodostamiaan yhdistyksiä. Mutta hallituksen

¹³¹ Vrt. tammikuun 27 päivänä 1933 ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen 1 §, jonka mukaan ampuma-aseita ovat kaikki sellaiset aseet, joilla räjähdysainetta käyttämällä voidaan ampua laukauksia siten, että siitä voi aiheutua hengenvaaraa tai terveydelle vahinkoa. Ampuma-aseiksi luetaan myös kaasupistoolit sekä muut kaasupanosten laukaisemiseen tarkoitetut laitteet ynnä valopistoolit. Toukokuun 5 päivänä 1930 järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan aseella tarkoitetaan siinä laissa ampuma-, terä- tai lyömäaseita tai muita senkaltaisia esineitä, jotka ovat omansa käytettäväksi henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvien rikosten välikappaleina.

Hallitus on varannut itselleen aseellisten yhdistysten silmälläpitoa varten muitakin keinoja kuin tässä puheena olleet. Tammikuun 27 päivänä 1933 ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain 1 §:n mukaan on ampuma-aseiden ja ampumatarpeiden valmistus, maahantuonti, kauppa, hankkiminen ja hallussapito sallittu ainoastaan siihen annetulla luvalla. Joulukuun 4 päivänä 1915 annetun ampumaratojen laittamista ja kunnossapitoa koskevan asetuksen mukaan lupa ampumaradan tai -paviljongin laittamiseen voitiin myöntää vain sellaisille yhdistyksille, joiden säännöt senaatti oli vahvistanut. Heinäkuun 25 päivänä 1916 m. m. ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta annetun senaatin päätöksen 16 §:n mukaan, sellaisena kuin se on valtioneuvoston päätöksessä 14 päivältä elokuuta 1924, on yhdistysten, jotka haluavat pitää ampumarataa tai ampumapaviljonkia, jätettävä siitä läänin maaherralle anomus, jonka tulee m. m. sisältää selvitys kaikista niistä seikoista, jotka on otettava huomioon ratkais- taessa kysymystä, täyttääkö ampumarataa varten valittu paikka tai ampumapaviljon- gille aiottu huoneisto vaatimukset yleisen turvallisuuden kannalta.

vallassa on antaa perustamislupa sekä ampumayhdistyksille että ei-valtiollisille yhdistyksille, joissa tulee olemaan jäsenenä muita kuin Suomen kansalaisia enemmän kuin kolmannes koko jäsenluvusta. Viimeksimainittua laatua olevia yhdistyksiä nimitämme lyhyiden vuoksi ulkomaalaisyhdistyksiksi.

Yhdistyslain 4 §:n 1 momentin alkuosa koskee vain yhdistyksiä, joiden varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Pykälän 3 mom. on soveltamisalaltaan laajempi. Se koskee nimittäin kaikkia yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin yleensä jollakin tavoin kuuluu koettaa vaikuttaa valtiollisiin asioihin, riippumatta siitä, onko valtiollisiin asioihin vaikuttaminen yhdistyksen olennainen ja varsinainen tarkoitus vai ainoastaan yksi sen toiminnan haara.

Mitä valtiollisilla asioilla tarkoitetaan ei ole ilman muuta selvää. Termi »valtiollinen» ja sen kanssa samassa merkityksessä käytetty »poliittinen» esiintyy lainsäädännössä m. m. 30 päivänä toukokuuta 1919 annetun sotaväen rikoslain 147 §:ssä, 22 päivänä joulukuuta 1927 annetun suojeluskuntalain 3 §:ssä sekä 5 päivänä huhtikuuta 1934 annetussa laissa kiellosta käyttää poliittisia tunnusmerkkejä eräissä tilaisuuksissa, mutta näissä laeissa yhtä vähän kuin yhdistyslaissakaan ei lainsäätäjällä ole lähemmin selvittänyt termin sisältöä. Asian luonnosta johtuen onkin määritelmän antaminen ainakin lakitekstissä hyvin vaikeata. Vaikka voitaisiin päästä yksimielisyyteen siitä, mitä asioita juuri kulumassa olevana ajankohtana on pidettävä valtiollisina, ja voitaisiin siten ehkä antaa tarkka käsitelmääritelmä, voi määritelmä pian tulla epätarkaksi sen johdosta, että kysymys, joka vielä tänään on valtiollinen, voi jo huomenna menettää tämän luonteensa ja ikäänkuin hävitä valtion näköpiiristä. Kehitys antaa sitten taas valtiolle uusia tehtäviä ja luo uusia erittäinkin kansantaloudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä, jotka oltuaan aluksi kokonaisuudelle merkityksettä yksityistapauksia nopeasti kohoavat näyttelemään tärkeätä osaa valtion elämässä. Asia, joka vielä jokin aika sitten koski vain yksilöä tai perhettä tai muuta suppeampaa piiriä, voi nyt olosuhteiden muututtua vaatia valtion huomiota osakseen ja saa siten valtiollisen asian luonteen. Hallitussuunnan muutos, joka antaa valtiovallalle uusia tehtäviä, voi myös aiheuttaa sen, että valtiollisten asiain piiri yhdellä iskulla muuttuu.¹³²

¹³² Jaeger, Zur Frage: Welche Vereine sind als politische anzusehen (Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung N:o 16/1870).

Valtiollisten asiain piirin alituinen muuttuvaisuus ei tietystikään estäisi antamasta laissa ylimalkaista määritelmää, jonka mukaan valtiollisena pidettäisiin jokaista yhdistystä, joka on jollakin tavoin tekemisissä valtion tehtävien ja toiminnan kanssa.¹³³ Tällainen yritys määritellä valtiollisen yhdistyksen käsite on tehty Itävallan 26 päivänä marraskuuta 1852 annetussa yhdistyslaissa, jonka 3 § kieltää perustamasta yhdistyksiä, joiden tarkoitukset kuuluvat lainsäädännön tai julkisen hallinnon piiriin. Mutta kun näin ylimalkaisista määritelmistä ei käytännössä ole juuri mitään hyötyä, jättää uudempi yhdistyslainsäädäntö useimmissa maissa oikeustieteen ja -käytännön ratkaistavaksi, mitkä asiat ovat valtiollisia ja mitä tarkoituspieriä tavoittelevia yhdistyksiä tämän asiajaoittelun perusteella on pidettävä valtiollisina.

Kaikki julkiset asiat eivät ole valtiollisia, vaan viimeksimainittua laatua olevat asiat ovat vain edelliseen ryhmään sisältyvä alalaji.¹³⁴ Kun esim. opettajayhdistys pitää neuvotteluja opetussuunnitelmista tai opetustavoista, on kysymyksessä julkinen, mutta ei valtiollinen asia. Valtiollisia ovat asiat, jotka koskevat valtion valtiosääntöä, hallintoa ja lainsäädäntöä, kansalaisten oikeuksia ja valtioiden keskinäisiä suhteita.¹³⁵ Mutta yhdistys on valtiollinen vain, jos sen tarkoituksena on vaikuttaa tämänluontoisiin asioihin, s. o. taivuttaa valtion lainsäädäntö- tai hallintoelimet määrätynlaiseen toimintaan.¹³⁶ Selvää on näin ollen, että kaikki puoluejärjestöt ovat valtiollisia.¹³⁷ Sen sijaan ei yhdistys ole valtiollinen, jos se vain esim.

¹³³ Hugelmann s. 56.

¹³⁴ Mainittakoon, että ensimmäinen yhdistyslakiehdotus (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 väliaikaisilla valtiopäivillä) puhui yhdistyksistä, joiden tarkoituksena on julkisiin asioihin vaikuttaminen. Tämän sanonnan, joka lakivaliokunnasta (mietintö N:o 4) näytti liian häilyvältä, valiokunta vaihtoi sanoihin »valtiollisiin asioihin vaikuttaminen».

¹³⁵ Lainkäyttökkin voi olla »poliittisen asian» kohteena esim. sen johdosta, että liian ankara tuomio joutuu arvostelun alaiseksi. Tällöin on kuitenkin lähinnä kysymys koko oikeudenkäyttösystemin, lainsäädännön tai oikeushallinnon arvostelemisesta. (Stier-Somlo s. 72.)

¹³⁶ Vrt. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen 44 s. 426 (Strafsenat Urt. v. 28 April 1911); Entscheidungen des Preussischen Oberverwaltungsgerichts Bd. 39 s. 446; Hugelmann s. 59; van Calker s. 312.

¹³⁷ Valtiollisena on tämän mukaan pidettävä myös Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto r. y:tä (RN:o 18280), jonka tarkoituksena sen sääntöjen 2 §:n 2 c)-kohdan mukaan on työskennellä sosiaalisen lainsäädännön kehittämiseksi työtekeville suotuisaan suuntaan.

Yhdistys voi olla valtiollinen, vaikka sen tarkoituksena ei ole välittömästi vaikuttaa valtiollisiin asioihin. Valtiollisena on pidettävä esim. sellaista yhdistystä, joka ottamatta varsinaisesti osaa poliittiseen toimintaan koettaa kasvattaa jäseniään tai yhdistykseen

tieteellisessä tarkoituksessa harrastaa valtiosääntöä, hallintoa ja lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä.¹³⁸ — Tällaisilla yleisillä säännöillä ei valtiollisten asiain piiriä kuitenkaan voida aivan tarkasti rajoittaa, vaan ratkaisu jää kussakin eri tapauksessa erikseen tapahtuvan harkinnan varaan.¹³⁹ Sama on asianlaita siihen kysymykseen nähden, milloin yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena voidaan katsoa olevan valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Ovatko kunnalliset asiat valtiollisia yhdistyslain mielessä?¹⁴⁰ Yhdistys, joka koettaa taivuttaa kunnan viranomaiset rakennuttamaan näkötornin tai matkailijahotellin paikkakunnalle, ei tietystikään ole valtiollinen, mutta valtiollisena voidaan kyllä pitää yhdistystä, joka toimii esim. uuden työttömyysavustusjärjestelmän käytäntöönottamiseksi kunnassa. Ratkaisu jää siis riippumaan siitä, ulottuvatko yhdistyksen päämäärät, vaikka vain välillisestikin, esim. propagandana jonkin poliittisen ajatussuunnan puolesta, laajemmalle kuin ahtaisiin paikallisintresseihin. Tämän mukaisesti on yhdistystä, joka pyrkii vaikuttamaan kunnalliseen elämään sen koko laajuudessa, esim. ottamalla osaa kunnallisvaaleihin, pidettävä valtiollisena, näin sitäkin suuremmalla syyllä, kun suuri joukko valtiolle kuuluvia tehtäviä on uskottu kunnallisten viranomaisten

kuulumattonia jonkin valtiollisen puolueen kannattajiksi ja lisätä siten puolueen vaikutusvaltaa (ks. tästä *Deutsche Juristen-Zeitung* 1911 s. 1564 selostettua oikeustapausta).

¹³⁸ *Ulbrich* s. 415.

¹³⁹ Pari tapausta Saksan oikeuskäytännöstä:

VivisektSIONIA vastustava yhdistys, joka tarkoituksensa saavuttamiseksi koettaa vaikuttaa valtion lainsäädäntöön ja hallintoperiaatteisiin, on poliittinen (*Entscheidungen des Preussischen Obergerwaltungsgerichts*, Bd. 42 s. 414).

Poliittinen on yhdistys, joka työskentelee ruumiinpolton sallitaksi julistamisen puolesta (Bd. 39 s. 440).

Itävallasta:

Yhdistys, joka omaksuu tehtäväkseen kuntain itsenäisyyden suojelemisen ja kehittämisen, on valtiollinen (*Erkenntnis des Reichsgerichtes* 19. 1. 1899, *Hye* N:o 930).

Poliittisten pakolaisten tukeminen on poliittinen tarkoitus, sitä varten perustettu yhdistys on poliittinen (*Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes*, *Erkenntnis* 20. 3. 1925). Tämä päätös koski »Internationale Rote Hilfe»-nimistä yhdistystä, ja päätöksen perusteluissa sanotaan m. m. seuraavaa: Kun yhdistys ryhtyy auttamaan poliittisia pakolaisia, tahtoo se edistää heidän poliittista toimintaansa tai, mikä oikeastaan on aivan samaa, vähentää niitä haittoja, joita heidän poliittinen toimintansa on heille aiheuttanut.

¹⁴⁰ *Vrt. van Calker* s. 308 ss.

hoidettavaksi ja kun meillä valtiolliset puolueyhymitykset ovat kunnalliselämässäkin vallitsevina.¹⁴¹

¹⁴¹ Saksassa oikeuskäytäntö on asettunut sille kannalle, että yhdistys, joka omaksuu tehtäväkseen koettaa vaikuttaa kunnallisiin vaaleihin, on valtiollinen (Entscheidungen des Preussischen Oberverwaltungsgerichts, Bd. 39 s. 440). Samoin Itävallassa (*Hye* N:o 1122, Erkenntnis des Reichsgerichtes 18. 4. 1902). — Mutta yhdistys, joka ei tarkoita vaikuttaa kunnallisvaaleihin, vaan ainoastaan kunnan taloudellisten tehtävien täyttämiseen, ei ole valtiollinen (Entscheidungen des Preussischen Oberverwaltungsgerichts, Bd. 63 s. 293).

V LUKU

YHDISTYMISSVAPAUDEN SUBJEKTI

Yhdistymisvapauden subjekteilla tarkoitamme niitä, joilla on oikeus muodostaa yhdistyksiä ja olla niiden jäseninä.¹ Asian luonnosta seuraa, että tämä oikeus lähinnä kuuluu luonnollisille henkilöille ja vain erikoistapauksissa tulee juridisten henkilöiden osaksi.

Aikaisemmin on jo ollut puhetta siitä, että ulkomaalaisten yhdistymisvapaus Suomessa ei ole valtiosäännön turvaama oikeus.² Vuoden 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta vakuutti oikeuden yhdistysten perustamiseen lupaa hankkimatta vain Suomen kansalaisille. Ulkomaalaisten yhdistymisvapaudesta katsottiin edelleenkin voimassaoleviksi entiset säännökset, joiden mukaan viranomaisen lupa yhdistyksen perustamiseen oli tarpeen ja myöskin uusia säännöksiä ulkomaalaisten yhdistyksiin kuulumisesta ja liittymisestä voitiin antaa hallintotoimin.³ Yhdistyslaki muutti tämän asiointilan. Kun sen 4 §:n säännöksellä estettiin ulkomaalaisia olemasta jäseninä yhdistyksessä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, kävi tästä selville, että laki tarkoitti antaa heille oikeuden olla muunlaisten yhdistysten jäseninä. Näin siis yhdistyslaki alkuperäisessä muodossaan turvasi ulkomaalaisille yhdistymisvapauden, joka kuitenkin oli lain 4 §:n osoittamalla tavalla rajoitettu. Toukokuun 25 päivänä 1934 annetulla yhdistyslain 4 §:ää muuttavalla lailla on ulkomaalaisten yhdistymisvapautta edelleen rajoitettu, niin että nyt muillakin kuin valtiollisilla yhdistyksillä on täysi vapaus perustautua

¹ Vrt. *Serlachius* s. 59.

² Ks. ed. s. 61.

³ *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 378.

ja olla olemassa vain siinä tapauksessa, että ulkomaalaisten jäsenten lukumäärä ei nouse enempään kuin kolmannekseen koko jäsenluvusta. Jos ulkomaalaisten jäsenten luku nousee yli tämän määrän, on yhdistyksen perustamiseen tai sen toiminnan jatkamiseen hankittava maan hallituksen lupa.

Yhdistyslain 4 §:n 1 momentin asettama kielto, joka estää ulkomaalaisia olemasta valtiollisten yhdistysten jäseninä, on luonteeltaan ehdoton. Ei edes maan hallitus voi myöntää ulkomaalaisille lupaa perustaa valtiollista yhdistystä tai sallia, että joku ulkomaalainen tai yhdistys, jossa on vaikkapa vain yksikin ulkomaalainen jäsen, on jäsenenä valtiollisessa yhdistyksessä. Kiellon ankaruutta lieventää jonkin verran se, että tässä on kysymys vain yhdistyksistä, joiden »varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen», eikä, kuten on asianlaita yhdistyslain 4 §:n 3 momentissa, kaikista yhdistyksistä, joiden tarkoituksiin tavalla tai toisella kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Yhdistyslain 17 §:n 1 momentista käy selville, ettei ulkomaalainen saa olla jäsenenä yhdistyksen hallituksessa, paitsi niissä yhdistyksissä, jotka toimivat 4 §:n 1 momentin mukaan hankitun luvan nojalla. Ulkomaalainen voi siis yleensä olla hallituksen jäsenenä ainoastaan sellaisessa ei-poliittisessa yhdistyksessä, joka on saanut maan hallituksen luvan perustautumiseensa. Jos ei-poliittisen yhdistyksen jäsenistä kolmannes tai vähemmän on ulkomaalaisia, saa yhdistys vapaasti perustautua ja olla olemassa ilman maan hallituksen lupaa, mutta ehtona sille, että ulkomaalaiset voisivat olla yhdistyksen hallituksen jäseninä, on tässäkin tapauksessa maan hallituksen annettava lupa. Poliittisen yhdistyksen hallituksen jäsenenä ei ulkomaalainen voi koskaan olla. — Yhdistyslain muuttamisesta 25 päivänä toukokuuta 1934 annettuun lakiin liittyvän voimaantulosäännöksen mukaan tämä uusi laki on voimassa 1 päivästä syyskuuta 1934 alkaen. Yhdistyksillä on kuitenkin aikaa vuosi tästä päivästä lukien hankkia tarvittava lupa toimintansa jatkamiseen ja muuttaa hallituksensa kokoonpano uuden lain vaatimusten mukaiseksi.

Verrattaessa Suomen voimassaolevaa oikeutta ulkomaalaisten yhdistymisvapautta koskevalta osalta eräiden muiden maiden lainsäädäntöön kiintyy huomio siihen, ettei ulkomaalaisten oikeus muodostaa yhdistyksiä Suomessa ole riippuvainen siitä, onko Suomen kansalaisilla vastaavissa maissa sama oikeus. Vielä voidaan panna merkille, että Suomessa on ulkomaalaisilla oikeus kuulua yhdistyk-

siin de jure eikä vain de facto, kuten eräissä muissa maissa.⁴ Ulkomaalaisten oikeus olla jäseninä yhdistyksissä, joiden jäsenistä enintään kolmannes on ulkomaalaisia, on lailla turvattu.

Willgren⁵ kirjoittaa: »Av utlänningar i Finland bildade föreningar få icke väsentligen hava politiska syften. För andra föreningsars bildande gälla de tidigare stadgandena angående tillstånds utverkande, vilket alltså sker genom stadgarnas stadfästelse. Dessa föreningar regleras genom administrativa förordningar. Huruvida en sålunda tillkommande förening måste anses hava rättskapacitet, beror helt och hållet på stadgarnas innehåll.» Mikäli tällä on tarkoitettu sanoa, että ulkomaalaisten muodostamien muiden kuin valtiollisten yhdistysten perustaminen silloisen (v. 1925 voimassa-olleen) oikeuden mukaan olisi voinut tapahtua vain sääntöjen vahvistamisen kautta annetun luvan muodossa ja että näin syntyneitten yhdistysten oikeuskelpoisuus olisi ollut kokonaan riippuvainen sääntöjen sisällöstä, emme voi tähän käsitykseen yhtyä. Silloisessa muodossaan yhdistyslaki turvasi ulkomaalaisten oikeuden edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa muita kuin valtiollisia yhdistyksiä⁶ ja oikeuskelpoisuuden saavuttamisen katsomme näissäkin tapauksissa olevan riippuvaisen tavallisessa järjestyksessä tapahtuvasta rekisteröimisestä. Mikäli taas Willgren siteeratussa kohdassa

* Tälle kannalle on myös eduskunnan oikeusasiamies asettunut 30 päivänä marraskuuta 1929 (siis ennen v:n 1934 lainmuutosta) antamassaan päätöksessä (oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1929 s. 13), jossa hän lausuu, että kun ei hallitusmuodon 10 § yhtä vähän kuin yhdistyslakikaan sisällä mitään ulkomaalaisiin kohdistuvaa kieltoa perustaa yhdistyksiä Suomessa paitsi milloin yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen ja kun yhdistyslain 4 § päinvastoin epäsuorasti osoittaa, että yhdistyksen jäseneksi voidaan siinä mainittua poikkeusta lukuunottamatta ottaa ulkomaan kansalainen, eikä mitään erotusta tässä suhteessa voi olla olemassa yhdistyksen perustavien ja siihen myöhemmin liittyvien jäsenten välillä, ei rekisteröimistä ole kiellettävä sellaiselta yhdistykseltä, joka on ulkomaalaisten perustama, mutta joka muuten on v. 1919 yhdistyksistä annetun lain mukainen.

Aina siihen asti, kun tämä päätös annettiin, oli käytäntö ollut sellainen, että milloin oli syytä olettaa, etteivät yhdistyksen perustajajäsenet olleet Suomen kansalaisia, rekisteriviranomainen vaati tästä erityisen selvityksen. Ks. esim. hylkäyspäätöstä N:o 54/1924, joka koskee »Zionistiska Ungdomsföreningen Hatschija»-nimistä yhdistystä: »— — — samt då föreningen vars huvudsakliga ändamål är att utgöra en sammanlutning mellan judar i Helsingfors, icke till anmälan bifogat utredning därom, att dess stiftare varit finska medborgare, eller att föreningen i annat fall för sitt bildande erhållit tillstånd av behörig myndighet — — —.»

⁵ Willgren s. 36.

⁶ Vrt. Ståhlberg II s. 166,

on tarkoittanut samaa kuin teoksensa 32 sivulla lausueessaan, että ulkomaalaisten muodostamiin valtiollisiin yhdistyksiin nähden on voimassa aikaisemmin yleisesti voimassa ollut konsessionisysteemi, emme voi tätäkään hyväksyä. Katsomme nimittäin, että yhdistyslain 4 § sekä alkuperäisessä muodossaan että sellaisena kuin se oli 20 päivänä heinäkuuta 1933 annetussa laissa ja sellaisena kuin se on voimassaolevassa 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa sisältää ehdottoman kiellon ulkomaalaisille kuulua valtiollisiin yhdistyksiin eikä anna millekään viranomaiselle oikeutta myöntää poikkeuksia tästä säännöstä.

Kuten jo aikaisemmin on mainittu, ei perustuslaki aseta esteitä siihen, että yhdistyksen jäseneksi pääsyyn vaadittaisiin täysikäisyys tai jokin sitä alempi i k ä r a j a.⁷ Vaikka nyt yhdistyslaki ei mainitse mitään alinta ikärajaa yhdistyksen jäsenkelpoisuuden ehtona, haluaisimme kuitenkin vastoin *Ståhlbergin* esittämää mielipidettä⁸ väittää, että jokin sellainen alin ikäraja täytyy olla olemassa. Yhdistyslain 17 §, joka kieltää vajaavaltaista olemasta yhdistyksen edustajana viranomaisen edessä tai kolmatta miestä vastaan, ja yhdistyslain 26 §, jonka mukaan yhdistyksen nimen kirjoittamiseen oikeutettujen henkilöiden tulee olla täysikäisiä, osoittavat toiselta puolen selvästi, että alaikäiset voivat olla yhdistyksen jäseninä, toiselta puolen taas, ettei sellainen yhdistys, jossa on vain alaikäisiä jäseniä, ole normaalitapauksessa mahdollinen. Mainittu 26 § ei tosin vaadi täysikäisyyttä niiltä henkilöiltä, jotka ovat allekirjoittaneet yhdistyksen perustamista koskevan sopimuskirjan, mutta alaikäisten muodostama yhdistys ei voi tulla rekisteröidyksi eikä toimia oikeuskelpoisena yhdistyksenä valitsematta yhdistyksen puheenjohtajaksi ja nimen kirjoittajiksi täysikäisiä henkilöitä. Kun yhdistyslaki jo näin osoittaa, että alaikäisten muodostama yhdistys on jollakin tavoin avuton, näyttää vieläkin selvemmältä, että yhdistyksen jäseniin nähden täytyy olla jokin ikäraja. Niin on esim. uskonnonvapauslaissa, joka antaa 18 vuotta täyttäneelle oikeuden erota uskontokunnasta ja liittyä toiseen (uskonnonvapauslain 5 §:n 1 mom.), ikäraja tarkoitettu suojaamaan nuorta henkilöä liian aikaisilta käännytysyrityksiltä, mutta toiselta puolen antamaan hänelle täyden vapauden niin pian kun hän on kypsä sitä käyttämään.

⁷ Ks. ed. s. 57.

⁸ *Ståhlberg* II s. 167.

Mikä on sitten alin ikäraja, joka voidaan asettaa yhdistyksen jäsenkelpoisuuden ehdoksi? Uskonnonvapauslain 5 § ja rikosoikeudellinen täysikäisyys (rikoslain 3 luvun 2 §) viittaavat 18 vuoden ikään. Samoin holhouslain 47 §, jonka mukaan holhuutoimen hoitamista koskevassa asiassa, sen ollessa oikeuden tai holhouslautakunnan käsiteltävänä, on holhuunalaista itseänsä, jos hän on täyttänyt 18 vuotta, kuulusteltava, kun katsotaan tarpeelliseksi ja se voi tapahtua ilman ajanhukkaa. Sen käsityksen tueksi, että raja olisi asetettava 17 ikävuoden kohdalle, voidaan viitata m. m. 4 päivänä toukokuuta 1928 annettuun asetukseen suojeluskuntajärjestöstä, sillä tämän asetuksen 11 § kieltää ottamasta suojeluskunnan jäseneksi nuorukaista, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta. Tämän ikävuoden ottaa lähtökohdaksi myös 30 päivänä kesäkuuta 1932 annetun asevelvollisuuslain 9 § määritessään asevelvollisuusajan alkavaksi sen vuoden alusta, jona Suomen mies täyttää 17 vuotta, ja saman alimman ikärajan asettaa asevelvollisuuslain 31 § niille, jotka haluavat vapaaehtoisina astua vakinaiseen palvelukseen. Vielä voidaan 17 vuoden ikärajan puolesta viitata siihen, että ennen yhdistyslain voimaantuloa liitettiin päätöksiin, joilla senaatti vahvisti yhdistysten sääntöjä, usein m. m. se ehto, ettei yhdistykseen saanut kuulua alle 17 eikä sen johtokuntaan alle 21 vuotta vanhoja henkilöitä.

Mutta vielä paremmilla syillä voidaan puolustaa 15 vuoden ikärajaa. Mainittakoon vain, että siitä vuodesta alkaa kelpaavaisuus todistajaksi (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §), rajoitettu rikosoikeudellinen täysikäisyys (rikoslain 3 luvun 2 §), rajoitettu siviilioikeudellinen oikeustoimikelpoisuus (holhouslain 16 §), oikeus alaikäiselle, joka omalla työllään elättää itseään, tehdä työsopimus ja oppisopimus puolestaan (työsopimuslain 9 § ja 28 päivänä huhtikuuta 1923 annetun oppisopimuslain 5 § sellaisena kuin se on 6 päivänä huhtikuuta 1934 annetussa laissa), oikeus olla työttömyyskassan jäsenenä (maaliskuun 23 päivänä 1934 annettu laki työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtionvaroista, § 4) sekä rajoitettu uskonnollinen täysikäisyys, joka oikeuttaa viisitoista vuotta täyttäneen itsensä päättämään, haluaako hän seurata isäänsä tai äitiänsä, kasvattivanhempiansa tai kasvattajaansa näiden erotessa uskontokunnasta tai siihen liittyessä, ja joka samoin oikeuttaa viisitoista vuotta täyttäneen vanhempiensa tai holhoojan suostumuksella yksin eroamaan uskontokunnasta tai siihen liittymään (uskonnonvapauslain 7 §).

Yhdistymisvapaus kansalaiselle turvattuna subjektiivisena julkisena oikeutena asettaa hänelle velvollisuuden olla poikkeamatta lain asettamien rajojen sisäpuolelta käyttäessään tätä vapauttaan. Kun, kuten aikaisemmin on osoitettu, ne pakkokeinot, joiden avulla valtio suojaa itseään yhdistymisvapauden väärinkäytöksiä vastaan, yleensä kohdistuvat yhdistyksiin sellaisinaan eivätkä niiden jäseniin, on yhdistyksen tahdon muodostamiseen osaaottavan jäsenen henkilökohtainen vastuu yhdistyksen toiminnasta ensikädessä vain moraalista laatua. Mutta jos yhdistyksen toiminta on rikollista tai jos sen järjestysmuoto on lainvastainen (esim. sotilaallisesti järjestetyt valtiolliset yhdistykset, yhdistyslain 4 §:n 3 mom.), voi osanotto yhdistyksen toimintaan tai pelkkä yhdistykseen kuuluminen sellaisenaan olla rangaistava teko (rikoslain 16 luvun 8 a § laissa 20 päivästä heinäkuuta 1933).⁹ Kun rikosoikeudellinen vastuu edellyttää viidentoista vuoden ikää ja kun tämä on se rajavuosi, jona henkilö saavuttaa itsenäisen joskin monien rajoitusten alaisen aseman oikeuselämässä, katsomme voivamme asettaa viidentoista vuoden iän yhdistyksen jäsenkelpoisuuden ehdoksi.

Tämän mukaan eivät siis alle viisitoistavuotiaat henkilöt voi olla yhdistyksen jäseniä yhdistyslain mielessä, s. o. jäsenenä ottaa osaa yhdistyksen kokouksiin ja toimintaan. Mutta tämä ei tietystikään estä sitä, että lapset muuten kuin yhdistyksen täysivaltaisten jäsenten ominaisuudessa ovat mukana yhdistyksen toiminnassa.¹⁰ Henkilöille, jotka ovat täyttäneet viisitoista vuotta, laki turvaa yhdistymisvapauden, mutta he eivät tämän kautta suinkaan vapaudu niistä vapaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista, joiden alaisia he vanhemmanvallan ja holhouksen alaisina voivat olla.¹¹ On syytä

⁹ Vrt. myös yhdistyslain 34 §, joka määrää rangaistuksen m. m. sille, joka toimeenpanemalla lakkautelun yhdistyksen kokouksen tai muulla tavoin yhdistyslain vastaisesti jatkaa sen toimintaa.

¹⁰ Tässä omaksuttu käsitys poikkeaa siitä, jota *Arsell* s. 68 puolustaa. Hän pitää esilläolevan kysymyksen suhteen ratkaisevana sen varallisuus oikeudellista puolta ja lausuu siitä seuraavaa: »Så snart någon nått den ålder, att han kan inse sin handlingar innebörd, är hans rättshandel giltig, där den för hans del är rent benefik, d. v. s. utslutande bereder förmån och icke medför någon som helst rättslig förpliktelse. I enlighet härmed synas barn redan vid ganska unga år kunna vara stiftare av en förening, där det utan ekonomiska prestationer blott är fråga om moralisk eller intellektuell utveckling. I allmänhet avser dock föreningsavtalet även förmögenhetsrättsliga prestationer, vanligast avgifter till föreningen. Jämväl av sådan förening bör dock den, som fyllt femton år, kunna vara stiftare, därest föreningsbidragen kunna gäldas med medel, som han genom eget arbete förtjänat eller eljest på hederligt sätt, t. ex. i form av fickpengar, förvärvat.»

¹¹ *Ståhlberg* II s. 167; *Serlachius* s. 103.

huomauttaa erikoisesti siitä, ettei yhdistymisvapaus laajenna alaikäisen yhtä vähän kuin muunkaan holhouksenalaisen varallisuus-oikeudellista toimikelpoisuutta. Jos siis yhdistyksen jäsenilleen asettamat taloudelliset velvollisuudet, esim. sen jäsenmaksut, ovat niin suuria, että ne asiallisesti vaikuttavat holhouksenalaisen taloudelliseen asemaan, on yhdistykseen liittymissopimus taloudellisia suorituksia koskevalta osaltaan pätevä vain jos se on tehty tavalla, jolla holhouksenalaisen omaisuudesta voidaan sitovasti määrätä.¹²

Valtiollisten yhdistysten erikoisesta luonteesta johtuu, että useissa maissa on kielletty alaikäisiä olemasta niiden jäseninä. Siten tahdotaan estää poliittisen kiihotuksen ulottaminen vielä kehityksessä oleviin, täyttää itsenäistä harkintakykyä vailla oleviin henkilöihin. Meidän yhdistyslakimme ei sisällä mitään tällaisia rajoituksia, vaikka niiden lakiin ottamisesta on kyllä usein ollut puhetta. Ensimmäisessä hallituksen esityksessä yhdistyksiä koskevaksi laiksi (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 väliaikaisilla valtiopäivillä) oli valtioliisiin yhdistyksiin kuulumisen ikäraja määrätty 21 vuodeksi, mutta valtiosäädtyt poistivat tämän rajoituksen katsoen aiheettomaksi kieltää alaikäisiä henkilöitä liittymästä valtioliisiinkin yhdistyksiin. Lakivaliokunnan mietinnössä N:o 4 vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä eduskuntaesityksen johdosta, joka sisälsi ehdotuksen laiksi yhdistyksistä, oli valtioliisiin yhdistyksiin kuulumisen ikäraja ehdotettu 15 vuodeksi. Vuoden 1911 valtiopäivillä hyväksytyssä »asetuksessa» yhdistyksiksi ikäraja oli jälleen korotettu 18 vuoteen. Hallituksen esityksessä N:o 15 vuoden 1917 valtiopäivillä ja esityksessä N:o 31 vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä ei enää ole asetettu mitään ikärajaa valtiollisten yhdistysten jäsenille. Kun nämä esitykset rakentuvat tarkoin samoille perusteille kuin aikaisemmat asiaa koskevat ehdotukset¹³ ja ovat suureksi osaksi samansisältöisiä kuin vuoden 1911 valtiopäivien hyväksymä asetus yhdistyksistä, ei sitä seikkaa, että ehdotuksista on ikäraja jätetty pois, voi käsittää muuten kuin että lainsäätäjä ajan demokraattisen hengen vaiku-

¹² Mainittakoon, että eduskunnan lakivaliokunta käsitellessään vuoden 1917 valtiopäivillä hallituksen esityksenä N:o 15 eduskunnalle annettua ehdotusta laiksi yhdistyksistä (ks. lakivaliokunnan mietintö N:o 12) ehdotti nykyisen yhdistyslain 3 §:ää vastaavalle pykälälle seuraavaa muotoa: »Yhdistyksen jäsenenä saattaa olla sekä yksityinen henkilö että yhteisö taikka säätiö. Vajavaltaisen jäsenen varallisuus-oikeudellisesta vastuunalaisuudesta noudatettakoon mitä yleisessä laissa on säädetty.»

¹³ Vrt. lakivaliokunnan mietintöä N:o 2 v. 1918 valtiopäivillä ehdotuksen laiksi yhdistyksistä sisältävän hallituksen esityksen N:o 31 (1917 v. 11 Vp.) johdosta.

tuksen alaisena on tahtonut tehdä valtiollisiin yhdistyksiin kuulumisen ikärajoituksista riippumattomaksi. Yhdistyslaki asettaa rajoituksia vain ulkomaalaisten mutta ei alaikäisten valtiollisiin yhdistyksiin kuulumiselle eikä laista näin ollen voi löytää mitään tukeaa sille, että oikeusministeriö on kieltäytynyt rekisteröimästä valtiollisia yhdistyksiä, joissa sääntöjen mukaan voi olla myös alaikäisiä jäseniä.¹⁴

Henkilöistä, joiden yhdistymisvapaus on tavalla tai toisella rajoitettu sen vuoksi, että he ovat erityisten vallanalaisuussuhteitten alaisia,¹⁵ on edelleen mainittava yliopistossa ja muissa korkeakouluissa ja julkisissa oppilaitoksissa opiskelevat.

Aikaisemmin on jo ollut puhetta siitä, että jokaisen Helsingin yliopistossa opiskelevan on kuuluttava ylioppilaskuntaan ja johonkin niistä osakunnista, joihin opiskeleva nuoriso jakaantuu, ja että nämä pakko-yhdistykset eivät ole yhdistyslain alaisia.¹⁶ Opiskelevasta nuorisosta 20 päivänä syyskuuta 1907 annetun asetuksen 21 §:n mukaan on ylioppilaiden, jos he tahtovat näiden pakko-yhdistysten lisäksi muodostaa kirjallisen, tieteellisen tai muita yliopiston tehtäviin soveltuvia pyrintöjä edustavan yhdistyksen, pyydetävä rehtorilta vahvistusta yhdistyksen säännöille. Tämä säännös kaipaavaa tarkempaa selvittelyä, ja on ensiksi tutkittava, onko säännös luonteeltaan oikeuksia perustava vai niitä rajoittava. Voitaisiin nim. ajatella, että se turvaisi oikeuksia ylioppilaille, että se siis nimenomaan ja riippumatta siitä, mitä yhdistymisvapaudesta yleensä on säädetty, takaisi ylioppilaille oikeuden perustaa yliopiston piirissä määrätynlaisia yhdistyksiä. Tätä vastaan puhuvat kuitenkin säännöksen aikaisemmat vaiheet. Vastaavan määräyksen sisältää jo 10 päivänä joulukuuta 1828 annettu »Disciplins-Reglemente för studerande vid Alexanders-universitetet i Finland»; joka 22 §:ssään lausuu seuraavaa: »Åstunda Studerande att ingå öppen litterair förening, anhålle hos Rector om lof dertill. Hvar som häremtot

¹⁴ Oikeusministeriön päätös N:o 511/1933, jolla »Kansallissosialistisen Työjärjestön» rekisteröimisanomus hylättiin, sisältää m. m. seuraavan perusteen: — kun sääntöjen 3 §:n mukaan yhdistykseen otetaan myöskin alaikäisiä jäseniä mikä määräys on katsottava olevan vastoin hyviä tapoja siihen nähden että yhdistys on poliittinen järjestö —.

¹⁵ Saksan oikeuden kannalta vrt. *Waller Jellinek* s. 470,

¹⁶ Ks. ed. s. 103.

bryter straffes efter omständigheterna.» Se yhteys, missä yhdistysten perustamista koskeva säännös tässä kurinpito-ohjesäännössä esiintyy (§ 21 kieltää ylioppilaita kuulumasta salaisiin seuroihin ja § 23 asettaa vaatimuksen, että ylioppilaiden on hankittava lupa julkisten juhla- ja huvitilaisuuksien järjestämiseen), samoin kuin se, että yhdistyksen perustamisesta ilman rehtorin lupaa voitiin rangaista, osoittaa selvästi, että on kysymys rajoittavasta säännöksestä, jonka tarkoituksena oli asettaa ylioppilaiden muodostamat yhdistykset rehtorin valvonnan alaisiksi. Säännöksen myöhemmät vaiheet tukevat tätä käsitystä. Lokakuun 1 päivänä 1852 annetut yliopiston statuutit eivät tosin puhu mitään ylioppilasyhdistyksistä, vaikka niiden 285 §:ssä onkin vuoden 1828 kurinpito-ohjesäännön 23 §:ää vastaava julkisten juhlatilaisuuksien järjestämistä koskeva säännös. Mutta sen sijaan 9 päivänä kesäkuuta 1873 annettu »Studii- och Disciplins-Reglemente för Studerande vid Alexanders-Universitetet i Finland» 24 §:ssään sanasta sanaan ja vain oikeinkirjoitukseltaan muutettuna uudistaa ylempänä siteeratun, vuoden 1828 kurinpito-ohjesäännön 22 §:n ottamalla vielä mukaan rangaistusmääräyksenkin. Tästä vuoden 1873 ohjesäännöstä on p. o. säännös sitten, tosin ilman rangaistusmääräystä, otettu vuoden 1907 asetuksen 21 §:ään, jonka sisältämä yhdistymisvapauden rajoitus näin ollen voidaan johtaa siitä, että se on ollut olemassa jo ennen vuotta 1906, jolloin laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta säädettiin, eikä tätä erityiseen vallanalaisuussuhteeseen perustuvaa asiaintilaa silloin eikä myöskään hallitusmuotoa ja yhdistyslakia säädettäessä tarkoitettu muuttaa.¹⁷

Katsomme siis, että vuoden 1907 asetuksen 21 §:n säännös on luonteeltaan rajoittava eikä oikeuksia perustava. Tutkittaessa sitten miten pitkälle pykälän luomat rajoitukset ulottuvat ei voida jättää huomioonottamatta sitä seikkaa, että pykälän sisältämä säännös on peräisin ajoilta, jolloin yliopisto muodosti hyvin kiinteän kokonaisuuden ja jolloin opiskeleva nuoriso oli ankaran valvonnan alaisena. Kehitys on kuitenkin jatkuvasti höllentänyt näitä siteitä. Vaikka siis ehkä joskus aikaisemmin olisi voitu katsoa, että rehtorilla olisi ollut valta p. o. säännöksen nojalla kieltää ylioppilaita kuulumasta edes mihinkään yliopiston ulkopuolella oleviin yhdistyksiin, ei rajoituksia nykyään missään tapauksessa voida ulottaa laajemmalle kuin yliopiston piirissä toimiviin yhdistyksiin, s. o. ylioppilai-

¹⁷ Vrt. *Ståhlberg* J. F. T. 1912 s. 378.

den keskuudessaan perustamiin yhdistyksiin,¹⁸ jotka tarkoittavat yhdistyksen itselleen omaksumalla toimialalla esiintyä yliopistoon kuuluvia ylioppilaita edustavina. Ja tälläkin rajoitetulla alalla on säännöksen käytännöllinen merkitys vähenemässä; tiedossamme ei ole viime vuosilta ainoatakaan tapausta, jossa ylioppilaiden yhdistymisvapaudelle olisi p. o. säännöksen nojalla asetettu rajoituksia. On tosin sattunut tapauksia, joissa yliopiston rehtori ei ole katsonut voivansa vahvistaa hänelle esitettyjä ylioppilasyhdistysten sääntöjä. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut asettaa vuoden 1907 asetuksen 21 §:n nojalla rajoituksia ylioppilaiden yhdistymisvapaudelle, vaan sääntöjen vahvistamatta jättäminen on johtunut muista syistä. Kun esim. on pyydetty rehtorilta vahvistusta sellaisen yhdistyksen säännöille, johon voisivat jäseninä kuulua muutkin kuin ylioppilaat, on rehtori kieltäytynyt sääntöjä vahvistamasta, katsoen ettei tällaisten yhdistysten sääntöjen vahvistaminen kuulu hänen toimivaltaansa. Mutta rehtorin kieltäytyminen tällaisen yhdistyksen sääntöjen vahvistamisesta ei tarkoita estää yhdistyksen perustamista ja vaikkapa sen oikeuskelpoiseksi saattamista yhdistysrekisteriin merkitsemisen kautta.¹⁹

¹⁸ Vrt. *Ståhlberg* II s. 653; ylioppilasyhdistysten luonteesta ja yliopistoviranomaisten niihin kohdistuvasta valvonnasta vrt. myös *von Liszt*, *Ein deutsches Studentenrecht* (Deutsche Juristen-Zeitung 1913 s. 126).

¹⁹ Selostus Helsingfors Svenska Studentkår-nimisen yhteenliittymän rekisteröimisasian käsittelyvaiheista osoittaa, ettei siinäkään ollut kysymys rajoitusten asettamisesta ylioppilaiden yhdistymisvapaudelle, vaan että ei voitu sallia tämän yhtymän perustamista pakolliseksi yhdistykseksi. — Perustettavaksi aiotun ruotsalaisen ylioppilaskunnan jäseneksi oli tarkoitettu »envar som inskrivits i en till kåren hörande nation och är vid universitetet inskriven, därest han icke till styrelsen gör skriftlig anmälan om att han icke önskar tillhöra kåren». Ruotsinkielisillä ylioppilasosakunnilla olisi ollut oikeus korporatsioneina tulla kunnan jäseniksi. Kuitenkin olisi vain henkilöjäsenillä ollut oikeus ottaa osaa äänestyksiin ja vaaleihin. Jäsenmaksut olisivat sen sijaan kuuluneet yksin korporatsioonien suoritettaviksi sen suhteen mukaan, paljonko niiden jäsenistä kuului henkilöjäseninä kuntaan. — Yliopiston rehtori lausui rekisteröimishakemuksen johdosta 4. 2. 1925 antamassaan lausunnossa olevan arveluttavaa, että ruotsinkieliset osakunnat eivät olisi tulleet kuulumaan perustettavaksi aiottuun kuntaan vain korporatsioneina, vaan että kaikki kuntaan liittyvien osakuntien jäsenet olisivat kuuluneet kuntaan henkilöjäseninä ja siten muodostaneet yliopistoviranomaisten silmälläpidon ulkopuolelle jäävän yksityisen ylioppilaskunnan, joka verottaisi osakuntia kuntaan kuuluvien jäsenten luvun mukaan. — Lisäksi rehtori huomautti siitä, että nimitys ylioppilaskunta on perinnästävan sekä vuosien 1907 ja 1924 asetusten vakiinnuttama tarkoittamaan kaikkien sisäänkirjoitettujen ylioppilaiden muodostamaa pakollista yhtymää. Osa heistä ei sen vuoksi voi käyttää tätä nimitystä merkitsemään yksityisluontoista yhteenliittymää, sillä silloinhan voitaisiin muodostaa esim. sosiaalidemokraattinen ylioppilaskunta, teolo-

Rehtorin velvollisuutena ei ole tutkia, vastaako perustettavaksi aiottu vapaa ylioppilasyhdistys järjestysmuotonsa puolesta juridiselle henkilölle asetettavia vaatimuksia. Vahvistettuja sääntöjä ei millään tavoin julkaista eikä ylioppilasyhdistyksistä pidetä julkista rekisteriä. Kun tämän lisäksi, kuten olemme osoittaneet, vaatimus rehtorin annettavasta vahvistuksesta tarkoittaa vain hyvän järjestyksen säilyttämistä opiskelevan nuorison keskuudessa, on pidettävä selvänä, ettei rehtorin vahvistus tee ylioppilasyhdistystä oikeuskelpoiseksi, vaan tällaisenkin yhdistyksen oikeuskelpoisuuden ehtona on tavallisessa järjestyksessä tapahtuva rekisteröiminen. Ylioppilasyhdistys, jonka säännöt yliopiston rehtori on vahvistanut, mutta jota ei ole merkitty yhdistysrekisteriin, on oikeudelliselta luonteeltaan tavallinen rekisteröimätön yhdistys.

Teknillisessä korkeakoulussa on kysymys vapaiden ylioppilasyhdistysten perustamisesta järjestetty samaan tapaan kuin yliopistossa. Huhtikuun 2 päivänä 1908 annetun, Suomen Teknillisen korkeakoulun säännöt sisältävän asetuksen mukaan on siellä pakollisten ylioppilasyhdistysten lisäksi perustettavien yhdistysten sääntöjen vahvistaminen opettajakollegion asia. Tämä säännös on ilmeisesti lainattu yliopistolainsäädännöstä ja sen vuoksi sen tulkintaan soveltuu se, mitä edellä on sanottu v. 1907 annetun opiskelevaa nuorisoa koskevan asetuksen 21 §:stä. Helsingin yliopiston itsehallinto ei nimittäin näytä asettavan yliopiston yli-

ginen ylioppilaskunta j. n. e. — Kanslerin lausunto sisältää m. m. seuraavaa: »namnet studentkår såvitt det hänför sig till Helsingfors universitet, och till sammanslutningar av studerande därstädes, anses vara förbehållet i nämnda lag (laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista 14. 7. 1923 § 23) avgivna kår. Användning av benämningen 'Helsingfors svenska studentkår' för en förening även av privat karaktär, måste därför betraktas såsom icke förenlig med lag.» — Sosialministeriö sitten päätöksellään 3. 4. 1925 hylkäsi rekisteröimishakemuksen m. m. seuraavilla perusteilla: »enär enligt § 104 i statuterna för Helsingfors universitet den studerande ungdomen bildar en till självstyrelse berättigad studentkår vars medlemmar utgöras av samtliga i nationerna inskrivna studerande, och då benämningen studentkår är den icke blott traditionella utan även officiella benämningen för en i laga författning förutsedd sammanslutning av samtliga studerande vid Helsingfors universitet, vilket namn sålunda icke bör kunna antagas av en fri ideel förening — — — och då föreningen inför i sin medlemsförteckning personer, vilka icke samtyckt därtill och i strid med bestämmelserna i § 102 av förordningen 8. 9. 1924 utan inspektorkollegiets samtycke beskattas de i medlemsförteckningen införda nationerna i förhållande till det antal medlemmar av respektive nationer, som tillhöra föreningen såsom personliga medlemmar, och då sålunda indirekt i följd av förhöjda terminsavgifter även de nationsmedlemmar skulle komma att beskattas, vilka icke önskat tillhöra föreningen — — —.»

oppilasyhdistyksiä erikoisasemaan Teknillisen korkeakoulun vastaavien yhdistysten rinnalla.

Yksityisissä korkeakouluissa ei oppilaiden erityinen vallanalaisuussuhde ja koulun kurinpitovalta heihin nähden ole asetuksilla järjestetty, vaan sen täytyy katsoa seuraavan asian luonnosta ja nojautuvan lähinnä niihin eri viranomaisten päätöksiin, joilla näiden koulujen olemassaolo on julkisesti tunnustettu.²⁰ Tämän mukaisesti voitaneen myös katsoa, että näiden oppilaitosten oppilaat yhdistymisvapauden suhteen ovat samantapaisten rajoitusten alaisia kuin valtionyliopistossa ja teknillisessä korkeakoulussa opiskelevat. Tällaisen rinnastuksen oikeutusta tukee m. m. se huomautus, että äärimmäisenä kurinpidollisena pakkokeinona aina on korkeakoulusta erottaminen, jonka vaikutus ei rajoitu ainoastaan koulun ja erotetun väliseen suhteeseen, vaan josta seuraa, että erotettua ei oteta mihinkään muuhunkaan valtion tai yksityiseen korkeakouluun.²¹

Erityisen vallanalaisuussuhteen ja erityisen valvonnan alaisia ovat myös kaikki alempien oppilaitosten oppilaat. Valvontavaltaa käyttää kunkin koulun johto, viimeisenä pakkokeinonaan koulusta tai laitoksesta erottaminen.²² Rajoitusten katsotaan seuraavan asian luonnosta ja niistä on vain ani harvoissa tapauksissa olemassa nimenomaisia säännöksiä.²³

²⁰ Ks. esim. 6 päivänä toukokuuta 1927 annettua Tasavallan Presidentin päätöstä, jolla hän salli Turun Yliopisto-nimisen säätiön perustamisen ja vahvisti sen järjestysmuodon perussäännökset; Valtioneuvoston 8 päivänä lokakuuta 1931 vahvistamat Kauppa-korkeakoulun perussäännöt; Kauppa- ja teollisuusministeriön 26 päivänä tammikuuta 1928 vahvistamat Svenska Handelshögskolan i Helsingfors-nimisen korkeakoulun säännöt.

²¹ Vakiintuneen käytännön mukaan korkeakoulujen rehtorit ilmoittavat toisilleen erottamistapauksista.

²² Vrt. A. kansakoulutoimen järjestämisestä 11 päivästä toukokuuta 1866 (seminareihin nähden); koulujärjestys 8 päivästä elokuuta 1872; laki yksityisten koulujen ja kasvatustaitosten perustamisesta ja ylläpitämisestä 5 päivästä maaliskuuta 1919, muutettu 5 päivänä huhtikuuta 1935; asetus yksityisoppikouluista 4 päivästä elokuuta 1925. — Kouluhallituksesta 10 päivänä maaliskuuta 1924 annetun asetuksen mukaan kouluhallituksen tehtävänä on valvoa ja johtaa oppikoulun ja kansanopetuksen alaan kuuluvaa opetus- ja kasvatustoimintaa.

²³ Vrt. esim. asetusta Sortavalan kreikkalaiskatolisesta pappisseminaarista, annettu 14 päivänä syyskuuta 1934, jonka 20 §:n mukaan pappisseminaarin oppilaat saavat hyvän järjestyksen ja jalojen pyrintöjen edistämiseksi muodostaa toverikunnan. Toverikunnan toimintaa valvoo opettajakunta valvojan välityksellä, jonka toverikunta valitsee seminaarin vakinaisista opettajista. Toverikunnan säännöt vahvistaa opettajakunta.

Valtion ja muiden julkisten yhdyskuntain palveluksessa olevien yhdistymisvapaus,²⁴ erittäinkin mikäli on kysymys ammattiyhdistyksiin verrattavien yhteenliittymien muodostamisesta, on vielä nykyäänkin useissa maissa erikoisrajoitusten alainen. Palvelussuhteisiin perustuvan yhteenliittymisen katsotaan sisällyttävän itseensä luokkataistelun ajatuksen ja sen vuoksi estetään virkamiehiä muodostamasta ammattiyhdistyksiä.²⁵ Meillä ei yhdistyslainsäädäntö millään tavoin vaikeuta virkamiesjärjestöjen muodostumista eikä nimenomaisin säännöksiin aseta virkamiesten yhdistymisvapaudelle muitakaan rajoituksia. Toiselta puolen meillä ei myöskään ole mitään lainsäädäntöä, joka nimenomaan turvaisi valtion palveluksessa olevien yhdistymisvapauden.²⁶

Ståhlberg katsoo, että kun meillä ei ennen nykyisen yhdistyslainsäädännön syntymistä ollut erityisiä säännöksiä valtion tai muun julkisen yhdyskunnan palveluksessa olevien yhdistyksiin liittymisestä, on rajoituksiin ryhtyminen heidän erityisen vallanalaisuussuhteensa nojallakin vastoin yhdistymisvapautta turvaavaa perustuslain säännöstä. Kuitenkin, kuten *Ståhlberg* huomauttaa, on luonnollisesti tässäkin yhdistysvapauden rajana, että yhdistyksen toiminta ei saa olla vastoin lakia ja hyviä tapoja eikä palveluksessa oleva myöskään saa yhdistysasiain vuoksi laiminlyödä tehtäviään.²⁷

Haluaisimme ulottaa virkamiehen yhdistymisvapauden rajoitukset hieman pitemmälle. Vaikka lainsäädäntö ei nimenomaan rajoita virkamiesten yhdistymisvapautta, voidaan erinäisiä rajoituksia johtaa itse virkamiessuhteesta.²⁸ Virkamieheltä vaaditaan jokapäiväisessä elämässäänkin enemmän kuin muilta kansalaisilta. Hänen käy-

²⁴ Kirjallisuutta: *P. Schou*, De franske Statsfunktionærers Forenings- og Strejkeret (Nationaløkonomisk Tidsskrift 1911 s. 362 ss.; *Pasquay*, Annalen des Deutschen Reichs 1914 ss. 401—423, 541—558 ja 781—799; *Nicod*, International Labour Review Vol. IX s. 479; *D. Kulemann*, Das Koalitionsrecht der Beamten (Deutsche Juristen-Zeitung 1909 s. 689 ss.); *Berlin* s. 442.

²⁵ «L'association a, par elle même, un caractère mutualiste, pacifique, amical, qui ne compromet pas les prérogatives nécessaires de l'autorité. Au contraire le syndicat éveille une idée de lutte de classe; constitué entre fonctionnaires il trahit une hostilité à l'égard de la puissance publique, et, à tout le moins, une indépendance excessive et incompatible avec l'exercice de la fonction publique.» (*Gouilly* s. 10.)

²⁶ Vrt. Saksan valtiosääntöä vuodelta 1919 Art. 130.

²⁷ *Ståhlberg* II s. 139 ja s. 168 sekä *J. F. T.* 1912 s. 379.

²⁸ *Pasquay*, Annalen des Deutschen Reichs 1914, s. 404 ja s. 418; *Stier-Somlo* s. 36.

töksensä tulee olla hyvä ja nuhteeton²⁹ eikä hänen toimintansa viran ulkopuolella saa muodostua viran menestyksellisen hoitamisen esteeksi.³⁰ Tämän vuoksi ei virkamies voi kuulua yhdistykseen, jonka jäsenen velvollisuudet ovat ristiriidassa virkamiehen virkavelvollisuuksien kanssa tai jonka jäsenyys muuten estäisi häntä hyvin hoitamasta virkaansa.³¹ Näiden yleisten, kaikkiin virkamiehiin kohdistuvien rajoitusten lisäksi on olemassa rajoituksia, jotka kohdistuvat vain määrättyihin virkamiesryhmiin. Niin on esim. poliisimieheen nähden poliisitoimesta Suomessa 14 päivänä helmikuuta 1925 annetussa asetuksessa (§ 6) säädetty, että »poliisimiehen on virassaan ja yksityisessä elämässään käyttäydyttävä niin, ettei poliisikunnan arvo siitä kärsi». Evankelis-luterilaisen kirkon pappien ja muiden kirkon ja seurakuntain palveluksessa olevien oikeudesta kuulua yhdistykseen lausui yhdestoista varsinainen yleinen kirkolliskokous m. m. seuraavaa: »Mikäli on kysymys yhdistyksistä, seuroista tai yhtymistä, joiden yleinen tarkoitus ja päämäärät tai keinot, joilla näitä ajetaan tai toteutetaan, eivät ole julkiset tai kristillissiveelliseltä kannalta hyväksyttävät, on katsottava, ettei pappi eikä muu kirkon tai seurakunnan toimihenkilö voi sellaiseen kuulua.»³² Muita ryhmiä, joihin kuuluvien virkamiesten useissa maissa katsotaan olevan erikoisrajoitusten alaisia, ovat m. m. sotaväkeen ja palosuojelulaitokseen kuuluvat ja rautateiden, postin ja lennätinlaitoksen sekä tull- ja luotsilaitoksen palveluksessa olevat. Erikoiden ryhmän muodostavat n. s. poliittiset virkamiehet, s. o. virkamiehet, jotka niinhyvin ulko- kuin sisäpolitiikassakin ovat hallituksen politiikan lähimpiä toteuttajia ja joiden sen vuoksi tulee olla läheisessä ja luottamuksellisessa suhteessa hallitukseen. Yleensä ei poliittisiakaan virkamiehiä nimenomaan kielletä kuulumasta yhdistykseen, mutta hallitus pidättää itselleen oikeuden vapauttaa tehtävistään virkamiehet, joihin sillä ei ole luottamusta.³³

Meillä on yhdistymisvapautta rajoittavaa erikoislainsäädäntöä olemassa vain vakinaisessa sotapalveluksessa olevista sotilaista. Mutta itse virkamiessuhteesta seuraavat rajoitukset voivat tietysti

²⁹ Vrt. *Hermanson*, *Förvaltningsrätt* s. 156; *Willgren* s. 152; *Ståhlberg* 1 s. 166; *Erich* II s. 155.

³⁰ *Pasquay* s. 556.

³¹ Vrt. *Koffka*, Hat das Reichsvereinsgesetz das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten erweitert? (*Deutsche Juristen-Zeitung* 1913 ss. 152—153).

³² Ks. ed. s. 90 alaviitta 58.

³³ Vrt. *Pasquay* s. 783.

muodostua erilaisiksi eri virkamiesryhmien osalta, sillä vaatimukset eivät ole kaikissa tapauksissa samat. Kun näille rajoituksille antaa pontta se eräissä suhteissa yksityisen työnantajan ja työntekijän väliseen suhteeseen verrattava riippuvaisuussuhde, missä virkamies valtioon nähden on, voi erilaisuutta olla myös siihen katsoen, missä määrin viran menettämisen uhka voi muodostua yhdistymisvapauden rajoitukseksi.³⁴

Aikaisemmin on jo ollut puhetta hallitusmuodon 16 §:stä, jonka mukaan se mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on hallitusmuodossa sanottu ei estä lailla säättämästä sellaisia rajoituksia, jotka sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin kuin

³⁴ Vastatessaan helmikuun 16 päivänä 1934 eduskunnassa kysymykseen: »Onko sisäasiainministeriöstä annettu määräys, etteivät poliisitoimen alalla palvelevat viran- ja toimenhaltijat saa kuulua Isänmaallisen Kansanliikkeen yhdistyksiin?» sisäasiainministeri *Puhakka* lausui m. m. seuraavaa: »Mitä sitten itse kysymykseen tulee, niin siinä edellytettyä määräystä ei tosin ole annettu, mutta eräissä tapauksissa, joissa siihen on syytä ilmautunut, olen kehoittanut asianomaisia viranomaisia huomauttamaan poliisipäällystölle ja poliisimiehistölle, ettei osanotto aktiiviseen poliittiseen toimintaan ole heille sopiva, vaan on heidän pysyttävä siitä erillään. Tämän huomautuksen olen pitänyt tarpeellisenä sen tähden, että poliisin useinkin arkaluontoinen tehtävä ei voi onnistua, jos poliisimiehen toiminta saattaa antaa vähintäkään aihetta epäluuloon, että hän ei suhtautuisi yhtäläisesti kaikkiin lainkuuliaisiiin kansalaisiin erityisesti myös heidän poliittisesta kannastaan riippumatta. Erillään pysyttäytyminen aktiivisesta poliittisesta toiminnasta on poliisimiehelle välttämätön varsinkin nykyisin, kun eri valtiollisten suuntien väliset ristiriidat ovat tavallista jyrkemmät.

Kysymyksen tekijät lähtevät siitä käsityksestä, että poliisimiehillä olisi oikeus kuulua minkälaisiin yhdistyksiin tahansa. Tähän on kuitenkin huomautettava, että yhdistys voi asettaa jäsenilleen sellaisia tehtäviä, jotka eivät sovellu poliisitoimen haltijalle. Tällaisia tehtäviä kuuluu myöskin, kuten eduskunnassakin on osoitettu puheenaolevan yhdistyksen ja sen erityisen järjestön jäsenille. Niinollen poliisitoimien haltijat eivät voi, joutumatta ristiriitaan virkavelvollisuuksiensa kanssa, yhdistykseen kuulua.

Poliisimiehistöä valittaessa on pidetty silmällä sitä, että siihen tulisi kuulumaan vain sellaisia henkilöitä, joiden isänmaalliseen mieleen ja koeteltuun velvollisuudentuntoon voidaan luottaa. Sen tähden on etusija annettu niille, jotka ovat saaneet perusteellisen suojeluskuntakoulutuksen tai ansiokkaalla tavalla suorittaneet asevelvollisuutensa. Näin menetellen on myös uskottu voitavan luoda sellainen poliisimiehistö, jolla itsellään on riittävä arvostelukyky siihen nähden, mihin yhdistyksiin ja järjestöihin he voivat liittyä joutumatta ristiriitaan virkavelvollisuuksiensa kanssa tai vaarantamatta sitä luottamusta, jota poliisin tulee nauttia. Jos osoittautuu, että poliisipäällystöön tai miehistöön kuitenkin on päässyt henkilöitä, joiden arvostelukyky ei, siitä huomautetuakaan, riitä tämän havaitsemiseksi, katson, että heillä ei myöskään ole niitä edellytyksiä, jotka poliisimiehitä on vaadittava, ja tulen, lain suomien valtuuksien rajoissa, huolehtimaan siitä, että sellaiset henkilöt poliisitoimista poistetaan.»

sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä. Tämänluontoisen rajoituksen sisältää 30 päivänä toukokuuta 1919 annetun sotaväen rikoslain 147 §, joka kuuluu näin: »Jos vakinaisessa sotapalveluksessa oleva sotilas kuuluu valtiolliseen yhdistykseen taikka jos sellainen henkilö tai harjoituskokoukseen kutsuttu asevelvollinen asianomaisen päällystön luvatta ottaa osaa julkiseen kokoukseen, tuomitakoon järjestysrangaistukseen taikka virasta erotettavaksi.»³⁵ Sotaväen rikoslaki on tosin annettu aikaisemmin kuin hallitusmuoto, mutta selvää on, että siteerattu pykälä, hallitusmuodon 16 §:n kanssa täysin sopusoinnussa olevana, on jäänyt voimaan myös hallitusmuodon julkaisemisen jälkeen.

Vertailu sotaväen rikoslain 147 §:n, hallitusmuodon 16 §:n, tammi-kuun 13 päivänä 1928 annetun valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n ja kesäkuun 30 päivänä 1932 annetun asevelvollisuuslain 2 §:n välillä osoittaa, ettei nimitys »vakinaisessa sotapalveluksessa oleva» ja siihen liittyvä »vakainainen väki» vielä ole saanut lainsäädännössä vakiintunutta merkitystä. Tämän vuoksi ei »vakinaisen väen» piiri ole yleisillä säännöillä määrättävissä, vaan on kunkin lain kohdalta erikseen tutkittava, mitä termi siinä tarkoittaa, ja siten yksityiskohtaisesti määriteltävä lainkohdan soveltamisala.³⁶

Sotaväen rikoslain 147 §:n käyttämän termin »vakinaisessa sotapalveluksessa oleva sotilas» ei tarvitse välttämättä merkitä samaa kuin »sotapalveluksessa olevan» hallitusmuodon 16 §:ssä. Onhan nimittäin selvää, että hallitusmuodon 16 § vain oikeuttaa antamaan kaikkia sotapalveluksessa olevia koskevia säännöksiä, mutta sallii tietysti sen, että rajoitukset kohdistuvat ainoastaan määrättyihin sotapalveluksessa olevien ryhmiin, kunhan vain ei periaatetta kan-

³⁵ Erään virkasyyteasian yhteydessä Ruotsin Krigshofrätt lausui m. m. seuraavaa: »Krigshofrätten ansäge, att det jämlikt grunderna för 10 kap. 15 § allmänna strafflagen samt för 81 § strafflagen för krigsmakten stode krigsman ej mindre än hvarje annan medborgare fritt att ansluta sig till hvarje förening, som ej verkade för ändamål af sådan art, att förhandlingarna å föreningens sammankomster måste gå ut på något, som vore stridande mot lag eller eljest störande för allmän ordning. — I 81 § strafflagen för krigsmakten vore det krigsfolk ovillkorligen förbjudet att hålla sammankomster för rådsläpning i ämnen, genom hvilkas afhandlande fruktan, misströstan eller missbelåtenhet kunde hos krigsfolket utbredas, såsom, bl. a., om förmans förhållande eller åtgärder, om otillräckligheten af lön, beklädnad eller underhåll eller om annat dylikt, och följaktligen måste det också kunna och böra krigsman förvägras att ansluta sig till en förening, hvars verksamhet visat sig gå ut på eller skäligen kunde befaras komma att gå ut på vidtagande af åtgärder, hvilka förutsatte öfverläggningar och beslut å föreningens sammankomster öfver dessa ämnen.» (Nytt juridiskt arkiv 1909, Afd. I s. 419.)

³⁶ V. Merikoski, Asevelvollisuuslainsäädäntö selityksineen, Porvoo 1933, s. 72 ss.

salaisten tasa-arvoisuudesta lain edessä loukata. Kun sotaväen rikoslain 147 § puhuessaan osanotosta julkisiin kokouksiin rinnastaa »vakinaisessa sotapalveluksessa olevat sotilaat» ja »harjoituskokoukseen kutsutut asevelvolliset», mutta kieltää vain »vakinaisessa sotapalveluksessa olevia sotilaita» kuulumasta valtiollisiin yhdistyksiin, on hyvin lähellä ajatus, että »vakinaisessa sotapalveluksessa oleva sotilas» tässä pykälässä tarkoittaisi vain asevelvollisuuslain määräämää varsinaista palvelusvelvollisuuttaan »vakinaisessa väessä» suorittavia asevelvollisia eli, käyttääksemme v:n 1932 asevelvollisuuslain 13 päivänä joulukuuta 1932 annetun soveltamisasetuksen (77 § 2 mom.) omaksumaa uutta nimitystä, varusmiehiä. Tämän tulkinnan osoittaa kuitenkin vääräksi se seikka, että sotaväen rikoslain 147 § vaihtoehtoisena rangaistuksena järjestyserangaistuksen ohella mainitsee »virasta erottamisen», mitä rangaistusta sotaväen rikoslain mukaan voidaan soveltaa vain upseereihin, alipäällystöön kuuluviin sotilaisiin sekä siviilivirkamiehiin, ei sen sijaan varusmiehiin.³⁷ Kun lisäksi puheenaoleva sotaväen rikoslain pykälä nimenomaan kohdistuu vakinaisessa palveluksessa oleviin sotilaisiin ja kun pykälän tarkoitus³⁸ ilmeisesti on sama kuin valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n, s. o. pykälän tarkoittamien henkilöiden pitäminen erillään politiikasta,³⁹ joudumme tulkitsemaan sotaväen rikoslain 147 §:n käyttämää termiä »vakinaisessa sotapalveluksessa oleva sotilas» siten, että se tarkoittaa kaikkia varsinaisia sotilashenkilöitä.

Haettaessa sitten vastausta kysymykseen, kutka ovat sotilashenkilöitä, täytynee paremman johdon puutteessa yksityistapauksia ratkaistaessa turvautua asevelvollisuuslainsäädäntöön, joka, tosin yksinomaan asevelvollisuuden suorittamista silmälläpitäen, on toteuttanut jaon puolustusvoimain sotilaallisiin virkoihin ja toimiin ja toiselta puolen siviilivirkoihin ja -toimiin. Asevelvollisuuslain 50 §:n mukaan oli asetuksella säädettävä, missä puolustuslaitoksen tai siihen liittyvien muiden laitosten viroissa tai toimissa tapahtuva

³⁷ Sotaväen rikoslain 20 §.

³⁸ Vertauksen vuoksi mainittakoon tässä yhteydessä, että Saksan Reichswehrgesetz 23 päivästä maaliskuuta 1921 sisältää joukon hyvin yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden tarkoituksena on pitää sotavoima politiikan ulkopuolella ja helpottaa kurinpitoa. Sotilaat eivät saa ottaa osaa poliittiseen toimintaan eivätkä kuulua valtiollisiin yhdistyksiin (§ 36). Muihin kuin valtiollisiin yhdistyksiin sotilaat saavat kuulua, elleivät esimiehet kurin ja järjestyksen säilyttämisen vuoksi sitä kiellä. Esimies voi myös kieltää samaan joukko-osastoon tai muodostelmaan kuuluvia muodostamasta keskenään yhdistystä (§ 37).

³⁹ Vrt. *Neumayer* s. 118.

palvelus on katsottava palveluksen veroiseksi vakinaisessa väessä. Tämän nojalla onkin 13 päivänä joulukuuta 1932 annetussa asevelvollisuuslain soveltamisasetuksessa (75 §) säädetty, että puolustusministeriön, puolustuslaitoksen, suojeluskuntajärjestön, rajavartiolaitoksen ja merivartiolaitoksen viroissa tai toimissa upseerina, sotilasvirkamiehenä, aliupseerina, sotilasalivirkamiehenä tai sotilaspalvelusmiehenä tahi värvätyinä taikka sotakoulun oppilaana tapahtuva palvelus pidetään asevelvollisuuden suorittamiseen nähden vakinaisessa väessä palvelemisen veroisena ja että puolustusministeriö määrää, mitkä virat ja toimet on luettava edellälueteltuihin ryhmiin kuuluviksi. Jaottelussa, joka sisältyy puolustusministeriön kiertokirjeeseen 21 päivästä kesäkuuta 1933, määrätään, mihin edelläluetelluista ryhmistä (upseerit, sotilasvirkamiehet, aliupseerit j. n. e.) mikin puolustusvoimien virka ja toimi kuuluu, ja erotetaan siten toisistaan toiselta puolen »sotilassääty» ja toiselta puolen puolustusvoimien siviilivirat ja toimet lukemalla »sotilaallisiin» ne virat ja toimet, joissa olevat työssään jollakin tavoin sotilaallisesti kehittyvät ja saavat sotilaallista koulutusta.⁴⁰

Sotaväen rikoslain 147 §:n asettama rangaistusuhka kohdistuu vain sotaväen rikoslain alaisiin, minkä vuoksi sen soveltamspiirin ulkopuolelle jäävät m. m. ne asevelvolliset, joiden uskonnolliseen tai muuhun tähän verrattavaan vakaumukseen perustuvien vakavien omantunnonsyiden vuoksi sallitaan rauhan aikana täyttää asevelvollisuutensa palvelemalla sairaanhoitajana tai muuna aseettomana puolustuslaitoksessa tai valtion hyväksi valtion muussa laitoksessa (asevelvollisuuslain 34 §, laki 29 päivästä toukokuuta 1931, asetus 4 päivästä kesäkuuta 1931). Sotaväen rikoslain valtiollisiin yhdistyksiin kuulumista koskeva kielto ei myöskään tarkoita reservin kertausharjoituksissa olevia asevelvollisia (asevelvollisuuslain 7 §). Mutta aivan riippumatta siitä, miten pitkälle sotaväen rikoslain 147 §:n asettama rangaistusuhka ulottuu, voivat kaikki ne, jotka asevelvollisuutensa suorittamisen vuoksi tai muuten ovat pysyvällä tavalla erityisten sotilaallisten vallanalaisuus- ja kuuliaisuussuhteitten alaisia, usein tosiasiallisesti olla estetyt ottamasta osaa yhdistysten toimintaan tai muulla tavoin käyttämästä yhdistymisvapauttaan sen kaikessa laajuudessa. Kun sotaväen rikoslaki määrää rangaistuksen vain valtiollisiin yhdistyksiin kuulumisesta, voidaan tästä päätellä, että vakinaisessa sotapalveluksessa olevat

⁴⁰ Merikoski, Asevelvollisuuslainsäädäntö s. 145.

sotilaat voivat kuulua muihin kuin valtiollisiin yhdistyksiin. Kuitenkin vaikka viimeksimainittua laatua oleviin yhdistyksiin kuuluminen ei ole rangaistava teko, voivat kaikki sotilaallisten vallanalaisuus- ja kuuliaisuussuhteitten alaiset, kuten juuri huomautettiin, palvelussuhteittensa ja palvelustehtäviensä vuoksi tosiasiallisesti olla estetyt nauttimasta täyttä yhdistymisvapautta näihinkään yhdistyksiin nähden. Kaiken tämän lisäksi seuraa asian luonnosta vielä, että aikaisemmin puheena olleet valtion viran- ja toimenhaltijoihin yleensä kohdistuvat, itse virkamiessuhteesta johdettavat rajoitukset voivat kohdistua ankarampina puolustusvoimien palveluksessa oleviin kuin muihin virkamiehiin.

Tosiasiallisten vapausrajoitusten vuoksi ovat vangit, yleiseen työhön määrättyt⁴¹ ja useissa tapauksissa myös erityisen laitospäätöksen alaiset henkilöt, estetyt käyttämästä yhdistymisvapauttaan ainakaan sen kaikessa laajuudessa, sen vuoksi että heillä ei ole tilaisuutta mennä yhdistysten kokouksiin.⁴² Samaa on tietyissä rajoissa sanottava ehdonalaisessa vapaudessa olevista.⁴³ Henkisesti kykenemättömät sekä sairaat henkilöt, erittäinkin mikäli on kysymys tarttuvaa tautia sairastavista, eivät myöskään voi yhdistymisvapauttaan käyttää.⁴⁴ Yhdistymisvapautta rajoittavaksi voi muodostua myös se valvonta, jonka alaisina vakinaista köyhäinhoitoa nauttivat ovat.⁴⁵

Hyvä maine ei ole yhdistymisvapauden edellytys. Kansalaisluottamusta vailla olevat ja todistajaksi kelpaamattomat voivat olla yhdistyksen jäseninä.⁴⁶ Yhdistyslain 26 § tekee kuitenkin sen rajoituksen, että kansalaisluottamusta vailla olevat henkilöt

⁴¹ K. A. irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1883, § 5; K. A. yleisestä vaivahoidosta, annettu 17 päivänä maaliskuuta 1879, § 38; Köyhäinhoitolaki, annettu 1 päivänä kesäkuuta 1922, § 63 ja § 65.

⁴² Kunnalliskodin hoidokkaiden vapausrajoituksista ks. köyhäinhoitolain 61 ja 64 §; työlaitokseen otetuista saman lain 65 §; kasvatustaloksista ks. 19 päivänä joulukuuta 1922 annettu laki ja 16 päivänä toukokuuta 1924 sekä 21 päivänä kesäkuuta 1923 ann. asetukset.

⁴³ Rangaistusten täytäntöönpanosta 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun asetuksen 14 § sellaisena kuin se on 9 päivänä lokakuuta 1931 annetussa laissa ja viimeksimainittuna päivänä ehdonalaisesti vapautetun vangin valvonnasta annetun asetuksen 9 §.

⁴⁴ Vrt. *Ståhlberg* I s. 389 ja II s. 139 ja s. 167.

⁴⁵ Vrt. köyhäinhoitolain 58 §.

⁴⁶ Vrt. osuustoimintalain 16 §, joka osoittaa, että kansalaisluottamusta vailla oleva voi olla osuuskunnan jäsenenä. Tämän pykälän mukaan osuuskunnalla on oikeus erot-

eivät voi olla rekisteriin merkittäväksi aiotun yhdistyksen perustajajäsenenä ja että tällaisen yhdistyksen hallituksen jäsenten ja niiden henkilöiden, jotka ovat oikeutettuja kirjoittamaan yhdistyksen nimen, tulee olla kansalaisluottamusta nauttivia. Selvänä voidaan pitää, että tämä rajoitus ulottuu myös todistajaksi kelpaamattomiin, mutta sen voidaan tuskin, kun sitä sen poikkeussäännösluonteen vuoksi ei saa laajentavasti tulkita, katsoa ulottuvan niihin, jotka ovat syytteessä rikoksesta, josta voi seurata kansalaisluottamuksen menettäminen tai todistajaksi kelpaamattomuus.⁴⁷ Maan palvelukseen kelpaamaton⁴⁸ voi olla yhdistyksen jäsenenä ja perustajajäsenenä, samoin se, joka on julistettu kelvottomaksi toisen asiaa ajamaan oikeuden tai muun julkisen viranomaisen edessä.⁴⁹

Yhdistymisvapauden rajoituksia *sukupuolen* suhteen ei meillä myöskään ole. Naisilla, myös naimisissa olevilla, on sama oikeus muodostaa yhdistyksiä ja kuulua niihin kuin miehilläkin.

Vaikka yhdistymisvapaus perusoikeutena kuuluu vain luonnollisille henkilöille, voi yhdistyksen jäsenenä yhdistyslain 3 §:n mukaan olla myös *yhteisö* tai *säätiö*. Säätiöille ja yhteisöille kuuluu oikeus muodostaa yhdistyksiä vain tavallisen lain, ei perustuslain turvaamana oikeutena, ja se siis voidaan niiden osalta aina tavallisella lailla kumota tai asettaa rajoituksien alaiseksi.⁵⁰

Aikaisemmin on jo ollut puhetta siitä, mitä säätiöillä tarkoitetaan.⁵¹ »Yhteisö»-sana, joka paitsi yhdistyslaissa esiintyy m. m. maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetun asetuksen 78 §:ssä sellaisena kuin se on 30 päivänä syyskuuta 1932 annetussa laissa (yhteisö, yhtymä, laitos tai säätiö), 5 päivänä joulukuuta 1924 annetun tulo- ja omaisuusverolain 4 §:ssä (kotimaiset yhtymät, laitokset ja säätiöt sekä ulkomaiset yhteisöt, laitokset ja säätiöt) ja 5 päivänä huhtikuuta 1930 annetun säätiölain 9 §:ssä, ei ole lainsäädännössä saanut vakiintunutta merkitystä. Tämän vuoksi on välttämätöntä yksityiskohtaisesti tutkia, mitä tällä nimityksellä yhdistyslaissa tarkoitetaan.

taa lainvoiman saaneella tuomiolla kansalaisluottamuksensa menettäneeksi julistettu jäsen, vaikka ei sellaista erottamisperustetta säännöissä olisikaan.

Elinkeinoyhdistysten kansalaisluottamusta vailla olevista jäsenistä ks. 31 päivänä maaliskuuta 1879 annetun elinkeinoasetuksen 24 §.

⁴⁷ Vrt. oikeudenkäymiskaaren 17: 7 sekä rikoslain 2: 14 ja 3: 2.

⁴⁸ Vrt. rikoslain 2: 11.

⁴⁹ Vrt. rikoslain 38: 2.

⁵⁰ Vrt. *Ståhlberg* II s. 169.

⁵¹ Ks. ed. s. 74.

Yhdistyslain 4 §:n 1 momentista käy selville, että m. m. yhdistykset ovat 3 §:n tarkoittamia »yhteisöjä». Tässä tulevat kuitenkin kysymykseen vain oikeuskelpoisuuden omaavat, s. o. rekisteröidyt yhdistykset,⁵² sillä jo yhdistyksen perustaminen on oikeustoimi, jota rekisteröimättömän yhdistyksen toimihenkilöt eivät voi yhdistyksen puolesta sitä yhdistyksenä velvoittavalla tavalla suorittaa, eikä rekisteröimätön yhdistys muutenkaan voi esiintyä itsenäisenä oikeussubjektina niissä oikeussuhteissa, joita yhdistyksen ja sen jäsenen välillä muodostuu.⁵³ Näistä syistä ei voida pitää lainmukaisena sitä, että yhdistysrekisteriin on merkitty Suomen Koulunuorisoliitto (RN:o 6066). Liiton tarkoituksena on nimittäin yhteyden ylläpitäminen opiskelevan nuorison keskuudessa toimivien oppilasyhdistysten kesken ja liiton jäseninä ovat sen sääntöjen mukaan toverikunnat ja toverikuntapiirit, jotka eivät ole rekisteröityjä yhdistyksiä eivätkä myöskään sellaisia pakollisia yhdistyksiä, että niitä voitaisiin pitää oikeuskelpoisina, lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten perustettuina yhdistyksinä.

Käsitys, jonka mukaan juridiset henkilöt yleensä voivat olla

⁵² Vrt. *Arsell* s. 70.

⁵³ Kuten myöhemmin yhdistysten lakkauttamista koskevassa luvussa haaraosastoista puhuttaessa tullaan osoittamaan, voivat rekisteröimättömät yhdistykset kyllä muulla tavoin kuin -keskusyhdistyksen jäseniksi rupeamalla asettua keskenään yhteistoimintaan.

Esimerkkinä siitä, miten moniniveliseksi yhdistys voi muodostua, selostamme lyhyesti Korkeimman oikeuden päätöksellä 4 päivänä joulukuuta 1933 lakkautetun Suomen Ammattijärjestö r. y:n (RN:o 138) järjestysmuotoa. Elokuun 28 päivänä 1929 hyväksytyjen sääntöjen 1 §:n mukaan muodostivat Ammattijärjestön Suomen työväen ammatti- ja teollisuusliitot ja oli Ammattijärjestö tarkoitettu niiden sekä niihin kuuluvan työväen keskusjärjestöksi. Ammattijärjestöön kuuluivat m. m. seuraavat ammattiliitot: Suomen puuteollisuustyöväen liitto r. y. (RN:o 9958, Korkeimman oikeuden lakkauttama 4. 12. 1933), Suomen rakennustyöväen liitto r. y. (RN:o 9744, KKO:n lakkauttama 4. 12. 1933), Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto r. y. (RN:o 15361, Helsingin raastuvanoikeuden lakkauttama 17. 8. 1931), Suomen ravinto- ja nautintoainetyöväen liitto r. y. (RN:o 10805, Helsingin RO:n lakk. 17. 8. 1931), Suomen vaatealustyöntekijäin liitto r. y. (RN:o 1343, Helsingin RO:n lakk. 17. 8. 1931). Näistä esim. Suomen puuteollisuustyöväen liitto r. y. jakaantui työhuonekuntiin, työpaikkajärjestöihin ja ammattiosastoihin, joiden yhdyssiteeksi oli perustettava teollisuusneuvostoja jokaiselle paikkakunnalle, missä sellainen työntekijäin lukuisuuteen katsoen oli mahdollista.

Samaan tapaan on järjestetty Suomen Ammattijärjestön lakkauttamisen jälkeen perustettu Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto r. y. (RN:o 18280), johon sitä perustettaessa 22 päivänä marraskuuta 1930 liittyivät jäseniksi Suomen kutomateollisuustyöväen liitto r. y. (RN:o 6430), Suomen liiketyöntekijäin liitto r. y. (RN:o 10206) ja Suomen työläisliitto r. y. (RN:o 16432).

yhdistysten jäseninä,⁵⁴ on oikeuskäytännössä johtanut siihen, että yhteisinä yhdistyslain mielessä on pidetty, paitsi osakeyhtiöitä ja osuuskuntia, myöskin kuntia, siis ei ainoastaan yksityisoikeudellisia, vaan myös julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä.⁵⁵ Valtion viranomaiset ja virastot sekä sellaiset valtion laitokset, jotka eivät ole itsenäisiä juridisia henkilöitä, eivät tämän käsityksen mukaan voi olla yhdistysten jäseninä.⁵⁶ — Selvyiden vuoksi on ehkä syytä huomauttaa siitä, että vaikka valtio ei voi viranomaistensa kautta jäsenenä kuulua yhdistykseen, ei tämä suinkaan estä valtion viranomaista tavalla tai toisella avustamasta yhdistyksen toimintaa tai antamasta sille tukeaan. Eikä ole mitään estettä siihenkään, että viranomaisen muulla tavoin kuin yhdistyksen jäsenenä välittömästi ottaa osaa yhdistyksen toimintaan. Tätä tarkoittaa esim. Suomen Vientiyhdistys r. y:n (RN:o 14764) sääntöjen 10 §: »Läheisen yhteistoiminnan aikaansaamiseksi niiden valtion hallinnon haarojen kanssa, joilla on yhteyttä tuotantoelämän ja kaupan sekä muiden elinkeinon ja viennin kanssa, on ulkoministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maatalousministeriön määräämillä edustajilla oikeus olla saapuvilla sekä hallituksen että toimeenpanevan valiokunnan kokouksissa ja ottaa osaa asiain käsittelyyn.» Viranomaisen osallistuminen yhdistyksen toimintaan ei tietystikään muuta yhdistystä julkisoikeudelliseksi. Mutta kun sellaisen järjestelyn tarkoituksena joka tapauksessa on antaa yhdistykselle jollakin tavoin virallinen leima, voitaneen hyvällä syyllä vaatia, että ennenkuin sääntöihin sitä tarkoittava säännös otetaan, asiaan hankitaan asianomaisen

⁵⁴ Ks. *Eklund*, *Sosiaalinen Aikakauskirja* 1922 s. 470.

Toisin *Ståhlberg* II s. 169, joka katsoo, että jäsenenä yhdistyksessä saa olla sekä yksityinen luonnollinen henkilö että myöskin yhteisö ja säätiö sekä toinen yhdistys, mutta eivät muunlaiset juridiset henkilöt, liikkeet t. m. s.

⁵⁵ Esim. Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliitto (RN:o 14098), Yleinen Osuuskauppojen Liitto (RN:o 1261), Maalaiskuntain Liitto (RN:o 3980), Suomen Kaupunkiliitto (RN:o 10980).

⁵⁶ Esim. Rautatiehallitus ei voi olla yhdistyksen jäsen, eikä siis voida pitää oikeana päätöstä, jolla Suomen Matkat-niminen yhdistys (RN:o 1737) on rekisteröity. Yhdistyksen sääntöjen 3 § sisältää m. m. seuraavaa:

»Liiton jäsenet ovat yhtymällisiä ja yksityisiä.

Yhtymälliseksi jäseneksi voidaan ottaa valtion laitoksia, kuntia, kauppakamareita, osakeyhtiöitä, yhtiöitä, osuuskuntia, pankkeja, yhdistyksiä, liittoja ja rekisteröityjä teollisuus- sekä liikennelaitoksia — — —.

Lainmukaista ei myöskään ole se, että Metsähallitus on merkitty Suomen Vientiyhdistys r. y:n (RN:o 14764) jäseneksi (ks. yhdistyksen vuosikertomusta vuodelta 1933, jäsenluettelo).

viranomaisen suostumus. Tälle vaatimukselle antaa tukea viittaus 5 päivänä huhtikuuta 1930 annetun säätiölain 21 §:ään, jonka mukaan valtion viranomainen ei saa olla säätiön hallituksena tai sen jäsenenä asianomaisen ministeriön luvatta, eikä myöskään kunnan tai kirkon viranomainen, ellei kunnanvaltuusto taikka tuomiokapituli tai kirkollishallitus ole antanut siihen suostumustaan.

Mitään estettä ei yhdistyslainsäädännön kannalta näytä olevan siihen, että seurakunnat tai rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat liittyvät jäseniksi yhdistyksiin. Ja kun Helsingin yliopiston ylioppilaskunta ja osakunnat ja Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunta ovat juridisia henkilöitä,⁵⁷ voivat nekin yhdistyslainsäädännön estämättä olla yhdistyksen jäseninä.⁵⁸ Sama on asianlaita yksityisten korkeakoulujen pakollisiin ylioppilasyhdistyksiin nähden, mikäli niitä voidaan pitää oikeuskelpoisina sillä perusteella, että ne ovat lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten perustettuihin yhdistyksiin verrattavia.⁵⁹ Mitä taas tulee korkeakoulujen vapaisiin oppilasyhdistyksiin, voivat niistä vain ne, jotka ovat tavallisessa järjestyksessä tapahtuneen rekisteröimisen kautta saavuttaneet oikeuskelpoisuuden, olla toisten yhdistysten jäseninä.

Se, mitä tässä on sanottu juridisista henkilöistä yhdistysten jäseninä, ei suinkaan merkitse sitä, että yhdistyslaki jollakin tavoin muuttaisi niitä valvonnanalaisuus- ja alistussuhteita, joiden alaisina

⁵⁷ Helsingin yliopiston ylioppilaskuntaan ja osakuntiin nähden ks. *Ståhlberg* II s. 652. — Ruotsissakin pidetään yliopiston organisatiosiiin kuuluvia ylioppilasyhdistyksiä oikeuskelpoisina (ks. *Arsell* s. 87).

⁵⁸ »Helsingfors Svenska Studentkår»-nimisen yhteenliittymän rekisteröimishakemuksen johdosta sosialiministeriölle antamassaan lausunnossa (12. 2. 1925) yliopiston kansleri sanoo m. m. seuraavaa: »Jag anser väl, att en studentnation kan tillhöra en förening. Sådant anslutning har även tidigare förekommit åtminstone till föreningar med kulturellt syfte. Med inspektors begivande kan detta utan vidare omgång ske, såvida det icke förorsakar nationen sådant utgift, som föranleder ökning av nationens beskattning av sina medlemmar. En sådan erfordrar däremot inspektorkollegiets begivande.»

⁵⁹ Yhdistyksenä on rekisteröity Finlands Svenska Studentkårsförbund r. f. (RN:o 17880), johon sitä perustettaessa liittyivät jäseniksi Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskuntaan kuuluva pakollinen ylioppilasyhdistys Teknologföreningen (säännöt opettajakollegion vahvistamat 28 päivänä huhtikuuta 1921) sekä Åbo Akademis Studentkår r. f. (RN:o 10952) ja Svenska Handelshögskolans Studentkår r. f. (RN:o 14223). Rekisteröimättömänä yhdistyksenä, itselleen hyväksymiensä, 19 päivänä lokakuuta 1930 voimaan astuneiden sääntöjen varassa, on olemassa Suomen Ylioppilaskuntien Liitto, johon sen sääntöjen mukaan voi liittyä jäseneksi ylioppilaskunta, joka on jonkin Suomen korkeakoulun ylioppilaiden virallinen järjestö.

julkisoikeudelliset juridiset henkilöt ja korporatsioonit saattavat olla. Tarkoitus on vain sanoa, että yhdistyslainsäädäntö ei aseta yhdistymiselle esteitä, ellei muita syitä ole olemassa. Ja kysymys siitä, onko muihin oikeusperusteisiin nojautuvia esteitä olemassa, on tutkittava erikseen kussakin erikoistapauksessa. Esimerkkinä tällaisista rajoituksista voimme mainita 27 päivänä marraskuuta 1917 annetun maalaiskuntain kunnallislain 33 §:n säännöksen sellaisena kuin se on 13 päivänä toukokuuta 1932 annetussa laissa: jos kunnat haluavat yhteisesti käsitellä niiden toimialaan kuuluvia asioita, on ne käsiteltävä ja ratkaistava kuntien edustajien kokouksissa. Sama koskee kaupunkikuntia, jotka haluavat ryhtyä yhteistoimintaan keskenään tai maalaiskuntain tai kauppalain kanssa (kaupunkien kunnallislain 53 § laissa 13 päivästä toukokuuta 1932). Tällaisia »kuntain toimialaan kuuluvia asioita», s. o. niiden »talous- ja järjestysasioita» (ks. kaupunkien kunnallislain 1 § ja maalaiskuntain kunnallislain 1 §, molemmat pykälät sellaisina kuin ne ovat 19 päivänä toukokuuta 1925 annetuissa laeissa) käsittelemään ei siis saa perustaa yhdistyslain alaista yhdistystä.

Samantapaisten rajoitusten alaisia ovat myös pakolliset ylioppilasyhdistykset, joiden liittyminen vapaisiin yhdistyksiin voitulla rajoitetuksi sen valvonnan- ja vallanalaisuussuhteen vuoksi, jossa ne yliopistoviranomaisiin nähden ovat. — Selventääksemme eroa, jonka haluamme tässä suhteessa tehdä toiselta puolen yhdistyslainsäädännöstä johtuvien juridisten henkilöiden yhdistysjäsenkelpoisuuden ehtojen ja toiselta puolen muihin oikeusperusteisiin nojautuvien juridisten henkilöiden toimivapauden rajoitusten välillä, selostamme erään käytännössä sattuneen tapauksen.

Haettiin rekisteröimistä »Ylioppilaiden julkaisujärjestö»-nimiselle yhteenliittymälle, johon olisivat tulleet jäseninä kuulumaan eräät Helsingin yliopiston osakunnat ja eräät muut ylioppilasjärjestöt ja jonka tarkoituksena olisi ollut aikakauslehden julkaiseminen. Yliopiston rehtori lausui asiasta 6 päivänä helmikuuta 1934 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa, että hänen mielestään oli kyseenalaista, voisivatko osakunnat yleensä keskenänsä ja yhdessä yliopistoon kuulumattomien yhteisöjen kanssa yhdistyslain nojalla muodostaa yhdistystä, jonka toiminta kaikissa suhteissa on yliopistoviranomaisten valvonnan ulkopuolella, mutta josta osakunnat, jotka yliopistolainsäädännön mukaan ovat puhtaasti yliopistollisia järjestöjä, tulisivat olemaan riippuvaisia. Tällaisen yhdistyksen perustaminen johtaisi siihen, että osakuntien jäsenten olisi myötä-

vaikutettava sellaisen aikakauslehden kustantamiseen, jonka toimitus ja sisältö riippuisi yliopiston ulkopuolella toimivasta yhdistyksestä, jota paitsi osakuntien kuuluminen yhdistykseen muodostuisi lisäverotukseksi osakuntain jäsenille. Vihdoin on otettava huomioon, että v:n 1907 asetuksen 43 § sisältää määräyksen, jonka mukaan osakunnilla on oikeus kaikkia osakuntia yhteisesti koskevien asioiden käsittelemistä varten asettaa valtuuskunta, johon kuuluu yhtä monta jäsentä kustakin osakunnasta, ja että tämä valtuuskunta voi tehdä inspehtorikollegiolle esityksen, jos se pitää tarpeellisena toimenpiteisiin ryhtymisen jossakin asiassa, jossa osakunnat eivät ole päätösvaltaisia. Muunlaista järjestettyä osakuntien välistä yhteistoimintaa sellaisia asioita varten, joista yksityiset osakunnat eivät voi tehdä päätöksiä, ei nyt voimassaoleva yliopistolainsäädäntö edellytä mahdolliseksi. — Näistä syistä rehtori ei katsonut voivansa puoltaa p. o. yhteenliittymän sääntöjen merkitsemistä yhdistysrekisteriin.

Omaksumamme käsityksen mukaan ei yhdistyslainsäädäntö aseta esteitä osakuntien yhdistyksiin kuulumiselle. Ja kun v. 1907 opiskelevasta nuorisosta annetun asetuksen mukaan osakuntien yleinen valvonta on yliopiston rehtorin asiana, onkin asian ydin nähdäksemme siinä, ulottuuko rehtorin valvontaoikeus osakuntiin nähdessä niin pitkälle, että hän voi sen nojalla kieltää osakuntia liittymästä jäseniksi yhdistyksiin. Mikäli sitten tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, olisi ollut luonnollisinta, että rehtori olisi selostetussa tapauksessa käyttänyt valvontaoikeuttaan jo asian aikaisemmissa vaiheissa tai että hän olisi, jos asia tuli hänen tietoonsa vasta sen jälkeen kun rekisteröimishakemus jo oli jätetty rekisteriviranomaiselle, vaikuttanut siihen, että rekisteröimishakemus olisi peruutettu.

Rekisteröiminen on oikeuskäytännössä kielletty yhdistyksiltä, joiden jäseniksi niiden sääntöjen mukaan voisivat päästä myös *liik k e e t*. »Liikkeellä» tarkoitetaan nim. yleensä vain kaupparekisteriin merkittyä toiminimeä, joka ei sellaisenaan ole juridinen henkilö (jokapäiväisessä puheessa mennään vieläkin pitemmälle: suutarinliike, leipurinliike). Yhdenmukaisesti »liikkeisiin» nähdessä voidaan päätellä, etteivät esim. koulut ja kirjastot tai muut samantapaiset laitokset ole sellaisia yhteisöjä, jotka voisivat olla yhdistysten jäseninä, mikä ei tietysti toiselta puolen estä sitä, että koulun tai kirjaston kannatusyhdistys tai osakeyhtiö on yhdistyksen

jäsen.⁶⁰ Eräissä tapauksissa on vaatimus, että yhdistyksen jäsenten tulee olla juridisia henkilöitä, säännöissä nimenomaan ilmausuttu.⁶¹

Rajoituksia juridisten henkilöiden yhdistysjäsenkelpoisuuden suhteen on vielä sikäli, että kaikki ne juridiset henkilöt, jotka edellä esitetyn mukaan voivat olla yhdistyksen jäseninä, eivät kuitenkaan voi olla jäseninä valtiollisissa yhdistyksissä. Yhdistyslain 4 §:n 1 momentin mukaan eivät yhdistyksessä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, saa olla jäseninä muut kuin Suomen kansalaiset taikka yhdistykset, joissa on ainoastaan sellaisia jäseniä. »Yhdistys»-sana tarkoittaa tässä selvästi yhdistyksiä yhdistyslain mielessä ja on siis paljon suppeampi kuin »yhteisö» lain 3 §:ssä. Esim. kunnille, uskonnollisille yhdyskunnille, osakeyhtiöille ja osuuskunnille yhdistyslaki ei turvaa oikeutta olla valtiollisten yhdistysten jäseninä. Yhdistyksistä vain oikeuskelpoi-

⁶⁰ Hyvönen, Laki yhdistyksistä s. 23.

Kun yhdistyslain mukaan yhdistyksen jäsenenä saattaa olla vain yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö, jätti sosialihallitus 6 päivänä helmikuuta 1922 antamallaan päätöksellä yhdistysrekisteriin merkitsemättä yhdistyksen, jonka jäseniksi sen sääntöjen mukaan olisivat olleet oikeutettuja pääsemään myös liikkeet. Päätös ei muuttunut Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka antoi ratkaisunsa asiassa 7 päivänä helmikuuta 1923. (Selostuksia N:o 12/1923.)

Sama käsitys ilmenee paitsi useista sosialiministeriön päätöksistä myös lausunnosta, jonka ministeriö antoi 3 päivänä maaliskuuta 1927 Korkeimmalle hallinto-oikeudelle Tampereen historiallisen seuran tekemän, rekisteröimisen epäämistä koskevan valituksen johdosta. Lausunto sisältää m. m. seuraavaa: »Yhdistyslain mukaan saattaa yhdistyksen jäsenenä olla sekä yksityinen henkilö että yhteisö taikka säätiö. Laitoksen sellaisenaan, mikäli ei ole esitetty selvitystä siitä, että se oikeuskelpoisesti voi toimia orgaaniensa kautta ja niin ollen voidaan katsoa oikeuskelpoiseksi yhteisöksi eli n. s. juridiseksi henkilöksi, ei ole katsottu voivan kuulua mihinkään lain mainitsemista jäsenryhmistä, koska yhdistyksen jäsenyys lain mukaan edellyttää oikeus- ja oikeustoimikelpoisuutta. Samasta syystä ei koulua, kirjastoa, liikettä, tehdasta y. m. samantapaisia sellaisinaan ole hyväksytty yhdistyksen jäseniksi. Samoin ei myöskään toiminimeä sellaisenaan. Mutta koska toiminimen takana eli sen kannattajana aina voidaan katsoa olevan joko yksityinen henkilö tai yhtiö, on ilmoituksen tekijöitä tällaisissa tapauksissa neuvottu korjaamaan sääntönsä.» — Korkein hallinto-oikeus jättikin maaliskuun 14 päivänä 1927 antamallaan päätöksellä pysyväksi sosialiministeriön päätöksen, jolla ilmoitus yhdistyslain 3 §:ään nojautuen oli jätetty yhdistysrekisteriin merkitsemättä. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1927, tietoja N:o 668.)

⁶¹ Niin esim. Suomen Sähkölaitosyhdistys r. y. (RN:o 12504) nimisen yhdistyksen sääntöjen mukaan voidaan varsinaisiksi jäseniksi ottaa Suomessa toimivia sähkölaitoksia ja virranjakoyhtymiä ja näiden järjestöjä sekä sähkölaitoteitä, mikäli nämä laitokset ovat juridisia henkilöitä.

set voivat olla valtiollisten niinkuin muidenkin yhdistysten jäseninä. Lisäehtona on vielä se, että jäsenyhdistyksen kaikkien jäsenten tulee olla Suomen kansalaisia. Yhdistyslain 4 §:n 1 mom. säättää edelleen, että jos muussa kuin valtiollisessa yhdistyksessä tulee olemaan jäseninä henkilöitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, enemmän kuin kolmasosa koko jäsenluvusta, on yhdistyksen perustamiseen tai sen toiminnan jatkamiseen hankittava maan hallituksen lupa. Tämä lainkohta tarkoittaa ilmeisesti vain luonnollisia henkilöitä eikä siis sananmukaisesti otettuna aseta esteitä siihen, että hallituksen luvalla perustetut ja sitten tavallisessa järjestyksessä rekisteröidyt ulkomaalaisyhdistykset keskenään muodostavat yhdistyksen tai liittyvät jäseniksi joihinkin jo olemassaoleviin yhdistyksiin. Mutta kun lain tarkoituksena on ollut asettaa erikoisvalvonnan alaisiksi sellaiset yhdistykset, joissa huomattava osa jäsenistä on ulkomaalaisia, näyttää kuitenkin olevan katsottava, että maan hallituksen lupa on tarpeen perustettaessa yhdistystä, jonka jäsenyhdistysten yhteisestä jäsenmäärästä enemmän kuin kolmannes on muita kuin Suomen kansalaisia. Sen sijaan ei hallituksen lupaa tarvita perustettaessa yhdistystä, jonka jäsenyhdistyksiksi tulee ilman hallituksen lupaa perustettuja, ei-poliittisia, asianmukaisesti rekisteröityjä yhdistyksiä, joiden jäsenistä enintään kolmannes on ulkomaalaisia.

Niiden rajojen sisäpuolella, jotka tässä on jäsenkelpoisuudelle asetettu, on jäseneksi pääsyn ehtojen määrääminen yhdistyksen oma sisäinen asia, jonka järjestämisessä yhdistyksen vapautta rajoittaa ainoastaan vaatimus, ettei säännöissä saa olla mitään lain tai hyvien tapojen vastaista.

Yhtä hyvin kuin yhdistys voi säännöissään kieltää jäseneksi pääsyn »lakkorikkureilta tai muulla samantapaisella tavalla epätoverillisesti käyttäytyneiltä», yhtä hyvin voidaan perustaa yhdistys, johon pääsemisen ehtona on, että jäseneksi pyrkijä on lakkorikkuri. Jäseneksi pääsyn ehtona voi olla, että pyrkijä ei kuulu määrättyihin tai määrätynlaatuisiin yhdistyksiin tai yleensäkään muihin yhdistyksiin. On ajateltavissa myös sellainen määräys, että jäseneksi eivät voi päästä henkilöt, jotka ovat suorittaneet asevelvollisuutensa, tai esim. henkilöt, jotka maksavat valtiolle tulo- ja omaisuusveroa tai jotka kuuluvat johonkin uskontokuntaan.⁶² Eikä ole mitään

⁶² Esim. Viipurin seudun hautausmaayhdistyksen (RN:o 14073) jäseneksi pääsyn ehtona on, ettei pyrkijä kuulu kummankaan Suomen valtiokirkon jäsenyyteen.

estettä sellaiseenkaan yhdistyksen perustamiseen, johon jäseniksi pääsevät vain varkaudesta rangaistut tai vähintään kolme vuotta kuritushuonerangaistusta kärsineet. Tietysti on tällöin kuitenkin edellytyksenä, että yhdistyksen omikseen ilmoittamat päämäärät ovat luvallisia ja todellisia eivätkä vain tarkoitetut peittämään yhdistyksen varsinaisia, lain tai hyvän tavan vastaisia pyrkimyksiä. Yhdistyksen perustaminen ja olemassaolo ei myöskään saa muodostua kehoitukseksi tottelemattomuuteen lakia ja laillisia sääntöjä vastaan tai laissa rangaistuksen alaiseksi asetetun teon ylistämiseksi.⁶³

Kysymyksen valaisemiseksi selostamme erään käytännössä sattuneen tapauksen. Elokuun 20 päivänä 1930 sosialiministeriö antoi päätöksensä⁶⁴ Suomen ravinto- ja nautintoainetyöväen liiton osasto N:o 7:n anomuksen johdosta tulla rekisteriin merkityksi. Päätös sisältää seuraavaa: »— — — koska yhdistyksen sääntöjen 5 §:n 2 momenttiin on otettu määräys, jonka mukaan jäsen erotetaan, jos hän kuuluu todistettavasti johonkin pörvarilliseen aseelliseen järjestöön ja kun tällaisella järjestöllä tässä kohden ilmeisesti tarkoitetaan suojeluskuntajärjestöä, joka suojeluskuntajärjestöstä 22 päivänä joulukuuta 1927 annetun lain mukaan kuuluu osana tasavallan sotavoimaan, sekä kun näin ollen laillisen järjestön jäsen, vaikka hän muuten täyttäisikin kaikki asianomaisen yhdistyksen jäseneksi pääsyä varten asetetut ehdot, on maan sotavoimaan kuulumisensa vuoksi estetty samalla kuulumasta ammatilliseen yhdistykseen ja kun yhdistys täten vastoin hyviä tapoja koettaa harjoittaa sellaista painostusta henkilöihin, etteivät he samalla voisi kuulua maan lailliseen sotavoimaan — — — niin Sosialiministeriö — — — nojautuen yhdistyslain 1 ja 27 §:iin — — — ei ole hyväksynyt tätä ilmoitusta yhdistysrekisteriin merkittäväksi vaan on sen evännyt — — —.» Jos arvostelemme tätä tapausta voimassaolevan oikeutemme kannalta, on ensiksi huomautettava siitä, että tapaukseen eivät sovellu työrauhan suojelemisesta 6 päivänä helmikuuta 1931 annetun lain säännökset, joiden mukaan voidaan rangaistukseen tuomita se, joka väkivalloin tai väkivaltaa uhkaamalla, henkilöön kohdistuvalla loukkauksella tahi vahinkoa tekemällä taikka muulla siihen verrattavalla lain tai hyvien tapojen vastaisella teolla pakottaa tai yrittää pakottaa jonkun eroamaan yhdistyksestä, järjestöstä tai muusta

⁶³ Vrt. rikoslain 16 luvun 8 § sellaisena kuin se on 16 päivänä huhtikuuta 1919 annetussa laissa.

⁶⁴ Hylkäyspäätös N:o 337/1930.

yhtymästä sen vuoksi, että hän on ottanut osaa maan puolustamista tai laillisen yhteiskuntajärjestyksen voimassapitämistä tarkoittavaan toimintaan. Kysymyksen ratkaisu jää siis nytkin riippumaan siitä, onko hyvän tavan vastaista sulkea pois ammatillisista yhdistyksistä suojeluskuntiin kuuluvat henkilöt, ja myöntävä vastaus näyttää oikeaan osuneelta. Tähän tulokseen ei johda vielä se, että puheena-olevan, suojeluskuntalaiset yhdistyksestä poissulkevan säännöksen tarkoituksena on välillisesti tehdä propagandaa suojeluskuntajärjestöä vastaan, vaan käsittääksemme on ratkaiseva merkitys annettava sille seikalle, että on kysymyksessä nimenomaan juuri sellainen yhdistys, jonka olemassaolo on julkisesti tunnustettu ja jonka kaltaisille on jo meilläkin uskottu eräitä julkisia tehtäviä. Niin on esim. 4 päivänä maaliskuuta 1927 annetun ammattien-tarkastuslain 2 §:ssä säädetty, että työläistarkastajia asetettaessa on tiedusteltava asianomaisen työntekijäjärjestön mielipidettä. Työehtosopimus tehdään toiselta puolen työnantajan tai rekisteröidyn työnantajain yhdistyksen ja toiselta puolen rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen välillä (maaliskuun 22 päivänä 1924 annetun työehtosopimuslain 1 §). Ja Versaillesin sopimus, jolla Kansainvälinen työjärjestö perustettiin, edellyttää työntekijäin keskusjärjestöjen olemassaoloa kaikissa maissa ja niiden osanottoa edustajain valitsemiseen kansainvälisiin työkonferensseihin.

VI LUKU

YHDISTYSTEN PERUSTAMINEN JA REKISTERÖIMINEN

Sopimus, jolla yhdistys perustetaan, on perustajien keskeinen asia ja sellaisena yksityisoikeuden alaan kuuluva. Julkisoikeudellisen merkityksensä perustamistoimi saa siitä, että se tarkoittaa erään julkisoikeudellisen oikeuden, yhdistymisvapauden käyttämistä. Pitääkö perustamissopimuksen täyttää kaikki ne vaatimukset, jotka yksityisoikeus yleensä asettaa sopimuksen pätevyyden ehdoksi, ei ole tässä selvitettävä, sillä näiden seikkojen tutkiminen ei kuulu julkiselle yhdistysoikeudelle, jonka on tehtävä selvää vain julkisen oikeuden yhdistysten syntyminen tielle asettamista esteistä.¹

Yhdistyksen perustaminen ei ole minkään muotomääräysten täyttämiseen sidottu paitsi milloin yhdistys on tarkoitettu rekisteriin merkittäväksi. Oikeuskelpoisuutta vailla oleva yhdistys tulee perustetuksi, kun sopimus siitä on tehty, kun säännöt, joista tulee ainakin käydä selville yhdistyksen tarkoitus ja tapa yhdistyksen tahdon selvillesaamiseksi, on hyväksytty ja hallitus asetettu.² Oikeuskelpoiseksi aiotun yhdistyksen perustamisesta on tehtävä päivämäärällä varustettu sopimuskirja, joka sisältää yhdistyksen säännöt, ja sopimuskirja on vähintään kolmen yhdistyksen jäseneksi aikovan henkilön allekirjoitettava (yhdistyslain 6 §). Perustamiskirjasta käy vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös sen kokouksen pöytäkirja, jossa kokouksessa on päätetty yhdistyksen perustamisesta. Tällöin pöytäkirjan kuitenkin tulee olla vähintään kolmen kokouksessa mukanaolleen ja yhdistyksen jäseneksi aikovan henkilön allekirjoittama.³

¹ Vrt. *Trouillot et Chapsal* s. 53; *Stier-Somlo* s. 47.

² Vrt. *Ståhlberg* II s. 172.

³ *Eklund*, *Sosiaalinen Aikakauskirja* 1922 s. 471.

Ilmoitus yhdistysrekisteriin tehdään tätä tarkoitusta varten vahvistetuilla kaavakkeilla⁴ ja liittämällä mukaan perustamista koskeva sopimuskirja. Rekisteröimisilmoitusta tehtäessä on asiakirjat annettava viranomaiselle kolmin kappalein. Ilmoitus voidaan jättää tai postitse lähettää suoraan rekisteriviranomaiselle⁵ tai kaupungissa maistraatille taikka järjestysoikeudelle tai maalla kruunuvoudille sillä paikkakunnalla, jossa yhdistyksen kotipaikka on oleva (yhdistyslain 26 §). Paikallisviranomaiselle, jolle rekisteröimishakemus on jätetty, saa tutkia vain hakemuksen esittämisen puhtaasti muodollisia edellytyksiä, mutta muuten asian ratkaisu kuuluu varsinaiselle rekisteriviranomaiselle.⁶ Jos paikallisviranomaisella kieltäytyy vastaanottamasta rekisteröimishakemusta, voi varsinainen muutoksenhaku tuskin tulla kysymykseen,⁷ mutta hakija voi joko kannella ylemmälle viranomaiselle tai, mikä on kaikkein yksinkertaisinta, jättää hakemuksensa suoraan rekisteriviranomaiselle.

Kun perustamiskirja yhdistyksen rekisteröimistä varten esitetään rekisteriviranomaiselle, joutuu rekisteri-ilmoituksen allekirjoittaja, s. o. yhdistyksen hallituksen puheenjohtaja, esiintymään viranomaisen edessä tavalla, jonka yhdistyslain 17 § tekee vajaavaltaiseen nähden mahdottomaksi. Vajaavaltainen ei nimittäin saa edustaa yhdistystä kolmatta miestä vastaan tai viranomaisen edessä. Tästä seuraa, että vaikka vajaavaltaiset voivat perustaa yhdistyksen, eivät he voi saada sitä rekisteröidyksi valitsematta hallituksen puheenjohtajaksi täysivaltaista henkilöä. Yhdistyslain 26 §:n mukaan on rekisteri-ilmoitukseen liitettävä selvitys siitä, että sopimuskirjan allekirjoittajat samoin kuin yhdistyksen hallituksen jäsenet ja ne henkilöt, jotka ovat oikeutetut kirjoittamaan yhdistyksen nimen, nauttivat kansalaisluottamusta sekä että viimeksimainitut henkilöt, s. o. yhdistyksen nimen kirjoittajat, ovat

⁴ Kaavakkeita pitävät rekisteriviranomainen sekä maistraatit, järjestysoikeudet ja kruunuvoudit määrätystä maksusta yleisön saatavana (valtioneuvoston päätös yhdistysrekisterin sekä paikallisten yhdistysluetteloiden pitämisestä, annettu 25 päivänä syyskuuta 1924, § 8).

⁵ Oikeus lähettää rekisteröimisasiakirjat postitse perustuu yhdistyslain 26 §:n nimenomaiseen säännökseen eikä tammikuun 31 päivänä 1930 annettuun lakiin oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse.

⁶ Granfellt J. F. T. 1919 s. 11.

⁷ Toisin Granfellt J. F. T. 1919 s. 11, joka katsoo, että se, joka on tyytymätön paikallisviranomaisen toimenpiteeseen asiassa, voi hakea muutosta rekisteriviranomaisesta.

täysikäisiä. Alaikäiset voivat siis olla yhdistyksen hallituksen jäseninä, mutta eivät sen nimen merkitsijöinä. Kansalaisluottamusta vailla olevat henkilöt voivat olla yhdistyksen jäseninä, mutta he eivät voi yhdistystä perustaa eivätkä olla sen hallituksen jäseninä tai sen edustajina ulospäin. Edellisessä luvussa on ollut puhetta siitä, että nämä hyvää mainetta koskevat rajoitukset ulottuvat myös todistajaksi kelpaamattomiin, mutta eivät sen sijaan niihin, jotka ovat syytteessä rikoksesta, josta voi seurata kansalaisluottamuksen menettäminen tai todistajaksi kelpaamattomuus. Mutta jos joku rekisteröitäväksi aiotun yhdistyksen toimihenkilöistä on syytteessä rikoksesta, josta voi seurata kansalaisluottamuksen menettäminen tai todistajaksi kelpaamattomuus, voi tämä antaa rekisteriviranomaiselle aiheen lykätä rekisteröimisasian ratkaisua. Yhdistys voi välttää tästä aiheutuvan viivytyksen valitsemalla syytteessäolevan toimihenkilöehdokkaan sijalle toisen.

Sen selvittämiseksi, että perustamiskirjan allekirjoittajat, yhdistyksen hallituksen jäsenet ja yhdistyksen nimen kirjoittajat ovat hyvämaineisia, voi rekisteriviranomainen vaatia mainetodistusten esittämistä. Erityinen selvitys voidaan myös vaatia siitä, että ne henkilöt, jotka ovat oikeutetut kirjoittamaan yhdistyksen nimen, ovat täysikäisiä. Nykyään vaaditaan näiden seikkojen selvittämistä tarkoittavat todistukset esitettäväksi kolmin kappalein. Hyvällä syyllä voidaan kysyä, onko tämä todella tarpeellista, eikä yksi kappale riittäisi. Nyt on tultu siihen, että vaikka rekisteröiminen on tarkoitettu maksuttomaksi (ks. yhdistyslain 27 §:n 5 mom.), voivat yhdistyksen perustajat lunastuksina todistuksista, joita yhtä rekisteröimisilmoitusta varten voidaan tarvita useita kymmeniä, joutua maksamaan huomattavan summan. Missään tapauksessa ei voida vaatia, että kaikkien esitettävien mainetodistusten pitäisi olla alkuperäisiä. Täytyy riittää, jos yksi kutakin henkilöä koskevista todistuksista on alkuperäinen ja toiset kaksi oikeiksi todistettuja jäljennöksiä. Eikä nähdäksemme edes sitä vaatimusta, että mainetodistukset olisi esitettävä kolmena kappaleena, joista yksi alkuperäinen ja toiset jäljennöksiä, voida tukea lain sanamuodolla. Kun 26 §:n 2 mom. lausuu, että ilmoituskirjaa ynnä siihen kuuluvaa liitettä on laadittava kolme kappaletta, puhuu se vain yhdestä liitteestä ja tarkoittaa sillä ilmeisesti yhdistyslain 6 §:n mainitsemaa perustamiskirjaa siihen sisältyvine sääntöineen. Ilmoituskirja, perustamiskirja ja säännöt ovat sellaisia asiakirjoja, joilla on pysyvä merkitys yhdistyksen elämässä ja joiden sen vuoksi tulee olla rekisteri- ja paikallis-

viranomaisen luona yleisön nähtävinä. Toimihenkilöiden mainetodistukset sen sijaan ovat tarpeellisia vain määrätyn seikan toteen näyttämiseksi rekisteriviranomaisen edessä eikä siihen tietystikään tarvita useampia kuin yksi asiakirja, joka sitten jää rekisteriviranomaisen haltuun. Kun rekisteriviranomainen suostuu rekisteröimishakemukseen, toteaa hän sen kautta, että yhdistyksen perustajat ja toimihenkilöt täyttävät lain asettamat ehdot, minkä vuoksi ei ole tarpeellista liittää mainetodistuksia paikallisviranomaiselle lähetettäviin asiakirjoihin. Vielä vähemmän tarpeellista on, että hakija saa takaisin mainetodistuksien kolmannet kappaleet. — Lopuksi voidaan vielä huomauttaa siitä, että mainetodistusten esittäminen ei lain mukaan ole mikään ehdoton muotomääräys, vaan selvitys hyvämaineisuudesta voidaan esittää muullakin tavoin, kuten nyt jo tapahtuu eräisiin valtion ja julkisten yhdyskuntain palveluksessa oleviin nähden. Oikeusministeriön noudattaman menettelytavan mukaan ei nimittäin mainetodistuksia ollenkaan vaadita henkilöistä, joiden nimet ovat valtiokalenterissa.

Yhdistyksen perustamista koskeva sopimuskirja on annettava rekisteriviranomaiselle alkuperäisenä ja kahden oikeaksitodistetun jäljennöksen seuraamana. Rekisteriviranomainen voi nähtävästi myös suostua siihen, että perustamiskirjan alkuperäiskappaletta ei jätetä viranomaisen haltuun, vaan että se vain rekisteröimishakemusta jätettäessä esitetään rekisteriviranomaiselle ja viranomaiselle annettavat kolme jäljennöstä varustetaan merkinnällä siitä, että rekisteriviranomainen on todennut ne yhtäpitäviksi alkuperäisen kanssa. Mitä taas tulee itse rekisteri-ilmoituksiin, pitää niiden kaikkien kolmen kappaleen olla alkuperäisiä, yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan allekirjoittamia.

Yhteisöistä vain juridiset henkilöt voivat olla yhdistysten jäseninä. Milloin yhdistykset ovat yhdistyksen perustajina, tarkastaa rekisteriviranomainen, ovatko perustajayhdistykset oikeuskelpoisia ja ovatko nimenmerkintään oikeutetut henkilöt merkinneet niiden nimet perustamiskirjaan.⁸ Jos yhdistyksessä on jäseninä sekä luonnollisia että juridisia henkilöitä, sanotaan säännöissä usein, että päätäntöoikeus yhdistyksen kokouksissa on vain yhdistykseen kuuluvilla juridisilla henkilöillä ja että yhdistykseen kuuluvilla luonnollisilla henkilöillä on kokouksissa vain puheoikeus. Tällaista yhdistystä luonnolliset henkilöt tuskin ollenkaan voivat perustaa,

⁸ Hylkäyspätös N:o 479/1930.

koska, ellei yhdistykseen sitten liittyisikään jäseniksi juridisia henkilöitä, yhdistyksen kokouksissa voitaisiin vain keskustella, mutta ei tehdä päätöksiä.⁹ Hyvin tavallinen on yhdistysten säännöissä myös määräys, jonka mukaan jäseneksi ottaminen tapahtuu yhdistyksen jonkin elimen, esim. hallituksen harkinnan perusteella. Perustajajäsenten suhteen tällainen tutkiminen ei tietysti voi tulla kysymykseen.

Kuten aikaisemmin on mainittu, on yhdistyslaki saattanut meillä yhdistysten oikeuskelpoisuuden saavuttamiseen nähden voimaan normatiivisysteemin: rekisteröimistä ei saa evätä, jos ilmoitus on tehty säädetyssä järjestyksessä ja jos yhdistys tarkoitustensa ja järjestysmuotonsa puolesta täyttää yhdistyslain asettamat ehdot (yhdistyslain 27 §). Oikeudelliselta luonteeltaan yhdistyksen rekisteröiminen on, vaikkakin sen suorittaa hallintoviranomainen eikä tuomioistuin, vallitsevan mielipiteen mukaan vapaaehtoista oikeudenhoitoa eli, *Kailan*¹⁰ ehdottaman uuden nimityksen mukaan, ennakkoturvaamisenmenettelyä. Tähän tulokseen tullaan riippumatta siitä, pidetäänkö vapaaehtoista oikeudenhoitoa valtion myötävaikutuksena uusien oikeussuhteiden perustamiseen ja jo olemassaolevien oikeussuhteiden muuttamiseen ja kumoamiseen vai katsotaanko, että vapaaehtoiselle oikeudenhoidolle on ominaista tarkoitus suojella yksityisoikeudellisia intressejä vastaisuudessa mahdollisia oikeudenloukkauksia vastaan.¹¹

Rekisteröimisen edellytyksenä on, että yhdistyksen säännöt ovat lain mukaiset ja niin laaditut kuin yhdistyslain 2 luvussa on sanottu sekä että yhdistys nimeltään selvästi eroaa ennen rekisteriin merkityistä yhdistyksistä (yhdistyslain 27 §).¹² Säännöissä ei siis saa olla yhdistyslain absoluuttisten säännösten

⁹ Vrt. hylkäyspäätöstä N:o 161/1931: »— ja kun oheenliitettyjä 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 kokouksissa ainoastaan puheoikeus —.»

¹⁰ *El. Kaila*, Ennakkoturvaamisenmenettelyn käsitteestä (Lakimies 1925 ss. 62—85).

¹¹ Ks. tästä *Wrede* s. 33 ss.; *Kallenberg*, *Svensk civilprocessrätt* I, 2. pain. Lund 1923 s. 27; *Granfjell* J. F. T. 1919 s. 9 ja *Civilprocessrätt* s. 12; *Palme* s. 164. — Vrt. myös *Neumayer* s. 111.

¹² Tietysti nimen tulee myös selvästi erota lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten järjestettyjen yhdistysten nimistä. Esim. nimeä »riistanhoitoyhdistys» paikan nimellä lisättynä ei voida hyväksyä.

kanssa ristiriitaisia määräyksiä eikä mitään, mikä on ristiriidassa muiden lakien tai asetusten tai hyvien tapojen kanssa.¹³ Näiden rekisteröimisen edellytysten yksityiskohtainen selvittäminen jää kuitenkin tutkimuksemme ulkopuolelle, sillä rekisteröimismenettelyssä ei varsinaisesti ole kysymys yhdistyksen olemassaolon kieltämisestä tai sallimisesta, vaan ainoastaan oikeuskelpoisuuden suomisesta yhdistykselle.

Jos rekisteröimisen kieltämisen syynä on ollut asiakirjojen puutteellisuus tai jokin sääntöihin sisältyvä yhdistyslain vastainen säännös, joka ei sido rekisteröimätöntä yhdistystä, koskee rekisteriviranomaisen hylkäävä päätös vain yhdistyksen oikeuskelpoisuutta, mutta ei sen olemassaoloa muuten. Sama oli asianlaita ennen v. 1934 tapahtunutta lainmuutosta niihinkin tapauksiin nähden, joissa rekisteröiminen oli evätty sillä perusteella, että yhdistyksen tarkoitus oli vastoin lakia tai hyviä tapoja. Mikäli nimittäin haluamme pitää kiinni siitä, että yhdistymisvapauden periaatteen mukaan, sellaisena kuin meidän oikeusjärjestyksemme on tämän periaatteen omaksunut, yhdistyksen olemassaolon salliminen tai kieltäminen riippuu yleisestä tuomioistuimesta eikä hallintoviranomaisesta tai edes hallinnollisesta tuomioistuimesta, ei rekisteröimisen kieltäminen tällöin voinut merkitä samaa kuin yhdistyksen olemassaolon estäminen tai sen lakkauttaminen, vaan yhdistys saattoi rekisteröimättömänä olla olemassa aina siihen asti, kunnes se lakkautettiin tuomioistuimen päätöksellä.

Nyttemmin, 25 päivänä toukokuuta 1934 annetulla ja saman vuoden marraskuun 2 päivänä oikaistulla lailla, on yhdistyslain 27 § käsiteltävänä olevassa suhteessa perin pohjin muutettu. Rekis-

¹³ Aikaisemmassa muodossaan yhdistyslain 27 § asetti käsiteltävänä olevassa suhteessa vain sen vaatimuksen, että sääntöjen tuli olla niin laaditut kuin yhdistyslain 2 luvussa sanotaan ja että niiden sisältö ei saanut olla vastoin yhdistyslain määräyksiä. Käytännössä ei kuitenkaan ole ilmennyt mitään epäselvyyttä siihen nähden, ettei minkä tahansa muun lain kuin yhdistyslain kanssa ristiriitainen sääntömääräys olisi ollut riittävä peruste rekisteröimisanomuksen hylkäämiseen. Tätä osoittavat m. m. seuraavat päätökset:

— ja kun sääntöjen 9 §:n mukaan johtokunta on oikeutettu antamaan prokuravaltuuksia vaikka aatteellisella yhdistyksellä ei lain mukaan ole tällaista oikeutta —. (Hylkäyspäätös N:o 117/1932.)

— ja kun sääntöjen 11 §:ssä oleva määräys, että jäsenmaksu on ilman tuomiota ulosotonvoimainen, on lainvastainen, koska jäsenmaksut eivät ole sellaisia yleisiä maksuja, joita tarkoitetaan helmikuun 27 päivänä 1897 ulostekojen, yleisten maksujen ja toimituskirjain lunastuksen tai muun sellaisen ulosmittauksesta annetussa asetuksessa —. (Hylkäyspäätös N:o 31/1930.)

teröimisen edellytyksiin on lisätty vaatimus: »eikä ole todennäköistä, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa». Milloin on todennäköistä, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, on rekisteriviranomainen velvollinen vaatimaan asiasta lausunnon siltä yleiseltä alioikeudelta, jonka piirissä yhdistyksen ilmoitettu kotipaikka on. Siinä tarkoituksessa on virallisen syyttäjän haastettava yhdistyksen hallituksen puheenjohtaja oikeuteen kuultavaksi ja hankittava asiaan saatavissa oleva selvitys. Nämä säännökset sisältyivät jo muutosehdotuksen pohjana olleeseen hallituksen esitykseen N:o 63 vuoden 1934 valtiopäivillä. Kun kuitenkin näiden säännösten mukaan tuomioistuimen lausunto ei olisi ollut rekisteriviranomaista sitova, vaan sen seikan ratkaiseminen, oliko pidettävä todennäköisenä, »että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa», olisi edelleenkin jäänyt rekisteriviranomaisen harkinnan varaan, eivät nämä säännökset, mikäli on kysymyksessä rekisteröimisen epäämisen merkitys yhdistyksen olemassaololle, sisältäneet olennaista muutosta aikaisempaan olotilaan verraten. Mutta tärkeän, ratkaisevaa laatua olevan muutoksen sisältää eduskunnassa 27 §:n 1 momentin loppuun tehty seuraava lisäys: »Ellei tuomioistuimen lausunnosta käy ilmi, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, eikä sittemmin ilmaantuneisiin asianhaaroihin nähden uutta lausuntoa ole tuomioistuimelta pyydettävä, merkittäköön yhdistys rekisteriin.»

Tämän uuden lainsäädännön mukaan rekisteriviranomainen on siis velvollinen hankkimaan asiasta tuomioistuimen lausunnon aina katsoessaan rekisteröimisen kieltämisen voivan tulla kysymykseen sillä perusteella, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa.¹⁴ Lausuntoa hankkimatta ei rekiste-

¹⁴ Huomautettakoon tässä yhteydessä, että yhdistyslain 34 § määrää rangaistuksen m. m. sille, joka toimeenpanee lakkautetun yhdistyksen kokouksen tai muuten jatkaa sen toimintaa. Kun näin ollen lakkautetun yhdistyksen toiminnan jatkaminen on rangaistava teko ja siis lainvastaista toimintaa, ei myöskään yhdistyksen perustaminen sellaista toimintaa varten ole sallittua, ja olisi siis jo ilman yhdistyslain 27 §:n nimenomaista säännöstäkin selvää, ettei yhdistystä, joka on tarkoitettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, voida rekisteröidä.

röimisanomusta saa tällä perusteella hylätä, ja tuomioistuimen lausunnosta eikä rekisteriviranomaisen harkinnasta riippuu, toimitetaanko rekisteriin merkitseminen vai ei. Jos lausunto on yhdistykselle edullinen, on rekisteriin merkitseminen toimitettava, päinvastaisessa tapauksessa taas yhdistystä ei voida rekisteröidä. Näin ollen tuomioistuimen hylkäävä lausunto, joka, paitsi sitä että se estää rekisteröimisen, samalla toteaa, ettei aiottu yhteenliittymä voi olla olemassa edes rekisteröimättömänä yhdistyksenä, tosiasiallisesti vastaa yhdistyksen lakkauttamista.

Tästä rinnastuksesta pitäisi m. m. seurata, että kun tuomioistuin kerran on antanut lausuntonsa siitä, onko yhdistys tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, ei yhdistyksen lakkauttaminen myöhemmin voisi tapahtua pelkästään niiden seikkojen perusteella, jotka jo lausuntoa annettaessa olivat tuomioistuimen tiedossa. Ja jos pidetään kiinni siitä, että yhdistymisvapausjärjestelmäämme kuuluu oikeus saattaa kysymys yhdistyksen olemassaolon sallimisesta tai kieltämisestä yleisten tuomioistuinten ylempien asteiden tutkittavaksi, pitäisi lakkauttamispäätöksen ja alioikeuden yhdistyslain 27 §:n 1 momentin mukaan annettavan lausunnon rinnastuksesta vielä seurata, että päätökseen, jolla alioikeus on lausuntonsa antanut, voitaisiin hakea muutosta. Tätä yhdistyslain 27 § tuskin kuitenkaan on tarkoittanut.¹⁵ Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen mukaan oli tuomioistuimen annettavalla lausunnolla vain neuvoa antava luonne, tarkoituksena oli saattaa tuomioistuin myötävaikuttamaan rekisteröimistä koskevan asian käsittelyyn.¹⁶ Ehdotuksen mukaan ei tuomioistuimen lausunto ollut rekisteriviranomaista sitova. Kuten edellä on esitetty, aiheutti 27 §:n 1 momentin loppuun eduskunnassa tehty lisäys tässä suhteessa olennaisen muutoksen tekemällä rekisteröimisen myöntämisen tai kieltämisen tuomioistuimen lausunnosta riippuvaksi. Mutta kun tällä muutoksella ilmeisestikään ei tarkoitettu muuttaa lausunnon perusluonnetta siitä, mikä sillä oli alkuperäisen ehdotuksen mukaan, täytynee katsoa, että tällaiseen lausuntoon ei saa hakea muutosta ja että lausunto ei myöskään sido tuomioistuinta itseään, jos yhdistyksen lakkauttamista myöhemmin vaaditaan jo lausuntoa annettaessa esitetyn todistusaineiston perusteella.

¹⁵ Vrt. edustaja *von Bornin* lausuntoa eduskunnassa 13. 3. 1934 (pöytäk. s. 727).

¹⁶ Hallituksen esitys N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä, perustelut s. 2.

Tähän viittaa myös »lausunto»-nimitys, joka Suomen laki- ja virkakielessä aina merkitsee jotakin muuta kuin asian lopullista ratkaisua. Yleensä lausunto on vain mielipiteen ilmaisu, jolla ei ole velvoittavan tahdonilmaisun luonnetta, vaan joka on ainoastaan tarkoitettu antamaan selvitystä ja johtoa sille, jolle lopullinen ratkaisuvallta asiassa kuuluu. Usein varsinkin hallintoasioista pyydetään alemman tai muun viranomaisen lausuntoa ennen asian lopullista ratkaisemista. Lausuntoa voidaan myös pyytää Korkeimmalta oikeudelta tai Korkeimmalta hallinto-oikeudelta valmisteilla olevasta tai eduskunnan jo päättämästä laista. Asiasta, josta hallitus voi määrätä eduskunnan myötävaikutuksesta, voidaan hallituksen esityksessä pyytää eduskunnan lausuntoa.¹⁷ Vertauskohdan sille tapaukselle, että hallintoviranomainen hankkii ratkaistavastaan asiasta tuomioistuimen lausunnon, tarjoaa 3 päivänä toukokuuta 1927 annetun tielain 63 §:n 2 mom.: »Milloin kylätien tekoon velvoitettu muuttuneiden olojen tähden tai muista syistä katsoo olevansa oikeutettu pääsemään joko vapaaksi tientekorasituksesta taikka saamaan siihen huojennusta, antakoon siitä hakemuksen hoitokunnalle, joka kuulloon asiasta tieosakkaita, sekä, jos nämä hakemusta vastustavat, alistakoon asian maaherran ratkaistavaksi. Maaherra vaatii, jos katsoo sen tarpeelliseksi, asiasta lausunnon kihlakunnan-oikeudelta, jonne hakija osoitettakoon haastattamaan tieosakkaat hakemuksesta kuultavaksi.» Tämä lausunto eroaa yhdistyslain 27 §:n 1 momentin tarkoittamasta kahdessa tärkeässä kohdassa: lausunnon hankkiminen ei ole pakollista vaan maaherran harkinnan varassa, eikä lausunto myöskään sido viranomaista, joka asian lopullisesti ratkaisee. Mutta vaikka tuomioistuimen annettava lausunto yhdistyslain 27 §:n tarkoittamassa tapauksessa on rekisteriviranomaista sitova ja siis asiallisesti ratkaisee rekisteröimisen kieltämisen tai sallimisen, kuuluu lopullinen päätösvalta muodollisesti rekisteriviranomaiselle, ja tämän vuoksi on katsottava, että lausunto yhdistyslain 27 §:ssä perusluonteeltaan on muiden lausuntojen kaltainen ja että sitä sen vuoksi ei voida pitää sellaisena tuomioistuimen lopullisena ratkaisuna, johon voitaisiin hakea muutosta ja joka saisi muodollisen ja asiallisen lainvoiman.

Yhdistymisvapaus jää siis tässä erikoistapauksessa vain sen suojan varaan, minkä sille antaa lausunnon hankkiminen yleiseltä ali-oikeudelta.¹⁸ Tämä tosin poikkeaa siitä yhdistyslain noudattamasta

¹⁷ Ks. *El. Kaila*, hakusana »Lausunto» Isossa Tietosanakirjassa.

¹⁸ Edustaja *von Born* lausui 27 §:ää koskevaa muutosehdotusta käsiteltäessä edus-

yleisestä periaatteesta, jonka mukaan kysymys yhdistyksen olemassaolon sallimisesta tai kieltämisestä aina voidaan saattaa yleisten tuomioistuinten ylimmän instanssin ratkaistavaksi, mutta ei kuitenkaan voida väittää, että hallitusmuodon vahvistama yhdistymisvapauden periaate tämän kautta tulisi loukatuksi. Eihän hallitusmuodon yhdistymisvapautta turvaava säännös estäisi lailla määräämästä esim., että yhdistyksen lakkauttamisesta päättää viimeisenä oikeusasteena hovioikeus, tai miksei vaikka niin, että alioikeuden päätökseen lakkauttamista koskevassa asiassa ei saa ollenkaan hakea muutosta.

Jos yhdistys alioikeuden antaman lausunnon mukaan on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, ja rekisteriviranomainen tämän lausunnon perusteella hylkää rekisteröimishakemuksen, saa rekisteriviranomaisen päätökseen hakea muutosta Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kysytään, sitooko alioikeuden lausunto myös tätä valitusinstanssia vai saako Korkein hallinto-oikeus vapaasti harkita, onko yhdistys tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa sekä, tultuaan vastakkaiseen tulokseen kuin alioikeus lausunnossaan, velvoittaa rekisteriviranomaisen suorittamaan rekisteröimisen. Kohtuussyyt puhuvat kieltämättä jälkimmäisen näkökannan puolesta, joka ehkä voitaisiin juridisesti konstruoida siten, että katsottaisiin alioikeuden ja rekisteriviranomaisen yhdessä muodostavan sen alemman oikeusasteen, jonka päätökseen Korkeimmassa hallinto-oikeudessa haetaan muutosta. Toiselta puolen taas voidaan huomauttaa, että lausunnon hankkiminen alioikeudelta tarkoittaa nimenomaan saattaa paikallisen olosuhteitten ja henkilöiden tuntemisen vaikuttamaan asian ratkaisuun ja että Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole tällaista asiantuntemusta. Tälle seikalle emme kuitenkaan voi antaa ratkaisevaa merkitystä, sillä olisihan asianlaita sama siinä tapauksessa, että ali-

kunnassa 13 päivänä maaliskuuta 1934 (pöytäk. s. 728) m. m. seuraavaa: »Det skall kanske invändas, att, ifall registermyndigheten är bunden av utlåtandet, så bör även besvär över domstolens förklaring, altså detta utlåtande, få särskilt anföras. Men detta skulle jag icke anse nödigt, eller rättare sagt, icke mera nödigt, än vad fallet vore, om registermyndigheten förklarades oberoende av domstolens utlåtande. I varje händelse måste ju domstolens utlåtande anses erbjuda större trygghet än registermyndighetens prövning, och då är det även fullt på sin plats, att detsamma följes.»

oikeuden lausunnosta voitaisiin valittaa hovioikeuteen ja Korkeimpaan oikeuteen. Tärkeämpää näyttää olevan, että kun alioikeuden lausunto kerran ehdottomasti sitoo rekisteriviranomaista ja kun siis rekisteriviranomainen hylätessään rekisteröimisanomuksen alioikeuden epäävän lausunnon perusteella on menetellyt ainoalla oikealla ja laillisella tavalla, olisi outoa, jos Korkein hallinto-oikeus voisi sitten velvoittaa rekisteriviranomaisen toimimaan toisin. Outoa olisi myös se, että Korkein hallinto-oikeus saisi harkita, onko yhdistys tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, vaikka virallisella syyttäjällä, joka alioikeudessa on esiintynyt rekisteröimisen hakijan vastapuolena ja esittänyt alioikeuden epäävän lausunnon perustana olleen todistusaineiston, ei ole puhevaltaa rekisteriviranomaisen edessä eikä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Katsomme siis, että alioikeuden lausunto sitoo myös Korkeinta hallinto-oikeutta, joka voi ainoastaan, jos on ilmennyt uusia yhdistykselle edullisia seikkoja, palauttaa asian rekisteriviranomaiselle uuden lausunnon hankkimista varten alioikeudelta.

Mitä tulee niihin tapauksiin, joissa rekisteriviranomainen voi tuomioistuimen lausuntoa hankkimatta ja siis muulla kuin sillä perusteella, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja tai lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, kieltää rekisteröimisen, on asiantila sama kuin ennen v. 1934 tapahtunutta lainmuutosta: rekisteröimisen epääminen ei merkitse yhdistyksen olemassaolon kieltämistä, vaan sen merkitys rajoittuu oikeuskelpoisuuskysymykseen. Näissä tapauksissa ei myönnetty rekisteröiminen, joka asiallisesti katsoen sisältää toteamisen, ettei säännöissä ole mitään lain vastaista, saa mitään »lainvoimaa» sikäli, että se estäisi tuomioistuinta myöhemmin lakkauttamasta yhdistystä lain tai hyvien tapojen vastaisena jo yksistään sen sääntöjen sisällön perusteella. Mutta rekisteriviranomaista itseään rekisteröimispäätös sitoo niin, ettei se voi jälkeenpäin, havaittuaan yhdistyksen säännöissä jotakin lain tai hyvien tapojen vastaista, ilman muuta poistaa yhdistystä rekisteristä.

Rekisteriviranomainen ei tee mitään eroa niiden tapausten välillä, joissa rekisteröimishakemus asiallisten syiden perusteella hylätään, ja niiden, joissa se ehkä voitaisiin jättää käsiteltäväksi ottamatta.¹⁹ Kaikissa tapauksissa on käytetty samaa näin kuulu-

¹⁹ Koska yhdistysrekisterin ja paikallisten yhdistysluetteloiden pitämisestä 17 päi-

vaa päätöskaavaa: »— niin Oikeusministeriö nojautuen — — — ei ole hyväksynyt tätä ilmoitusta yhdistysrekisteriin merkittäväksi vaan on sen evännyt». Kaikista uusin päätösmuoto välttää nimenomaan sanomasta, että rekisteröimishakemus on evätty, ja lausuu vain, että »— Oikeusministeriö — — — ei ole yhdistystä rekisteriin merkinnyt».

Kysymyksellä, hylätäänkö rekisteröimishakemus asiallisten syiden perusteella vai olisiko se jätettävä käsiteltäväksi ottamatta, ei olekaan mitään käytännöllistä merkitystä. Päätökseen, jolla rekisteröiminen on kielletty, rekisteröimisen hakija saa päätökseen liitettävän valitusosoituksen mukaan²⁰ hakea muutosta Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolmenkymmenen päivän kuluessa tiedoksiantopäivästä lukien (yhdistyslain 27 § 4 mom.). Tällainen päätös siis tosin saa muodollisen lainvoiman, mutta käytännöllisesti tämä ei merkitse mitään, sillä hakija voi hylkäävän päätöksen estämättä milloin tahansa uudelleen esittää saman hakemuksen rekisteriviranomaiselle, joka tutkii asian samalla tavoin kuin ensimmäisellä kerralla. Ja Korkein hallinto-oikeus on usein osoittanut sellaiseen menettelyyn, että rekisteriviranomainen ilman eri hakemusta uudelleen ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka virheellisyydet, joiden nojalla rekisteriviranomainen on hylännyt rekisteröimishakemuksen, on korjattu vasta hylkäyspäätöksen antamisen jälkeen.²¹

vänä tammikuuta 1919 annetun Valtioneuvoston päätöksen 9 §:n mukaan ilmoitukset yhdistysrekisteriin oli tehtävä kaavakkeilla, jotka sosiaalhallitus sitä tarkoitusta varten oli vahvistanut, mutta p. o. ilmoitus ei ollut kirjoitettu sellaiselle kaavakkeelle, Korkein hallinto-oikeus 13 päivänä huhtikuuta 1921 antamassaan päätöksessä jätti pysyväksi sosiaalhallituksen päätöksen, jolla Lapin seurakuntayhdistyksen hakemus yhdistyksen merkitsemisestä yhdistysrekisteriin oli evätty. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1921, tietoja N:o 563.)

²⁰ Ks. valtioneuvoston päätöstä yhdistysrekisterin ja paikallisten yhdistysluetteloiden pitämisestä, annettu 25 päivänä syyskuuta 1924, § 7.

Valitusosoituksen sanamuoto on seuraava: Tähän päätökseen tyytymätön hakekoon siihen muutosta Korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituksella, joka sekä tämä päätös joko alkuperäisenä tahi virallisesti oikeaksitodistettuna jäljennöksenä ja varustettuna asianmukaisella todistuksella päivämäärästä, jolloin se valittajalle annettiin, on viimeistään ennen kello kahtatoista (12) kolmantenkymmenentenä päivänä tiedoksiantopäivästä lukien, mainittua päivää kuitenkin lukuunottamatta valittajan itsensä tahi hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen jätettävä Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaajan konttoriin.

²¹ Sosiaalhallitus 21/10 1920, nojautuen yhdistyslain 6, 7 ja 20 §:ään, epäsi ilmoituksen Viipurin kelloseppien yhdistyksen merkitsemisestä yhdistysrekisteriin. Korkein hallinto-oikeus 21/1 1921: koska valittaja, ilmoittaen sanotun yhdistyksen 15/12 1920 pitämässä kokouksessa hyväksyneen yhdistyksen sääntöihin sosiaalhallituksen päätök-

Yhdistyslain 26 §:n 1 momentin mukaan tulee yhdistysrekisteriin tehtävän ilmoituksen olla yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan allekirjoittama. Rekisteröitäväksi aiottu mutta toistaiseksi vielä rekisteröimätön yhdistys ei yleensä voi pätevästi määrätä, kuka tai kutka voivat edustaa sitä ulospäin, mutta tässä erikoistapauksessa laki on nimenomaan määrännyt, miten yhteenliittymän, joka ei vielä ole rekisteröity yhdistys, tulee olla viranomaisen edessä edustettuna. Jos rekisteröimishakemus hylätään, ei yhdistyksenä rekisteröitäväksi aiotun yhteenliittymän oikeudellinen luonne entisestään muutu. Tämän vuoksi on katsottava, että muutoksenhaun Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee tapahtua samalla tavoin kuin rekisteröimishakemuksen esittämisen rekisteriviranomaiselle, että toisin sanoen yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan on allekirjoitettava valituskirja.²² Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valituskirjan allekirjoittajan pitäisi ehdottomasti olla sama fyysillinen henkilö, joka on allekirjoittanut rekisteri-ilmoituksen. Mutta jos valituskirjan allekirjoittajana on toinen henkilö kuin se, joka on rekisteri-ilmoituksen allekirjoittanut, on Korkeimmassa hallinto-oikeudessa samalla tavoin kuin rekisteriviranomaisen edessä esitettävä selvitys siitä, että valituskirjan allekirjoittaja rekisteri-ilmoituksen jättämisen jälkeen tapahtuneen puheenjohtajanvaihdon takia nyttemmin on hallituksen puheenjohtajan asemassa siinä yhteenliittymässä, jonka rekisteröimistä valitus koskee.

Jos rekisteröimiseen ei suostuta, annetaan siitä perusteltu päätös

sessä niistä puuttuvaksi mainitun määräyksen ja oheen liittäen selvitystä yhdistyksen perustamisajasta, oli Korkeimmassa hallinto-oikeudessa anonut sosialihallituksen päätökseen sellaista muutosta, että yhdistys selitettäisiin olevan rekisteriin merkittävä, mutta Korkein hallinto-oikeus ei tahtonut välittömästi ottaa harkittavakseen, oliko, ilmoituskirjojen tultua kerrotuin tavoin täydennetyiksi, sosialihallituksen päätöksessä mainitut esteet rekisteriin merkitsemistä vastaan katsottavat siten tulleen poistetuiksi, niin Korkein hallinto-oikeus palautti asian sosialihallitukselle ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1921, tietoja N:o 84).

Samanlainen päätös: tietoja N:o 375/1921.

²² Näin on yleensä meneteltykin (ks. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset: v. 1921 tietoja N:o 36, 84 ja 563; v. 1922 N:o 208; v. 1924 N:o 1075; v. 1927 N:o 668; v. 1932 N:o 501), ei kuitenkaan aivan johdonmukaisesti. Niin esim., kun »Turun räätäli-työnantajain yhtymä» ilmoitettiin yhdistysrekisteriin merkittäväksi, oli ilmoituksen allekirjoittanut W. W., mutta kun sosialihallitus 8. 1. 1921 hylkäsi rekisteröimishakemuksen, haki päätökseen muutosta yhtymän sihteeri J. L. T., jonka huoleksi yhtymän kokouksessa 23. 2. 1921 oli uskottu »asian lähempi selvittely». Korkein hallinto-oikeus käsitteli valituksen 15. 6. 1921 (tietoja 1019/1921, akti valtionarkistossa N:o 393/509 1921).

ja asiakirjat, yhtä kappaletta lukuunottamatta, palautetaan hakijalle (yhdistyslain 27 § 4 mom.). Tässä suhteessa on v:n 1934 lainmuutos aikaansaanut tärkeän, käytännöllistä laatua olevan parannuksen. Aikaisemman lainsäädännön mukaan oli nimittäin kaikki asiakirjat palautettava hakijalle hylkäyspäätöksen mukana, joten siis rekisteriviranomaiselle jäi hylätyistä rekisteröimishakemuksista vain ne tiedot, jotka sisältyivät itse hylkäyspäätökseen ja erinäisiin diaarioihin.

Jos rekisteröimiseen on suostuttu, kirjoitetaan päätös rekisteriin merkitsemisestä yhteen ilmoituskirjan kappaleeseen, joka annetaan hakijalle takaisin joko asianomaisen paikallisviranomaisen välityksellä tai suoraan rekisterivirastosta, riippuen siitä mitä kautta hakemus on rekisteriviranomaiselle tullut (yhdistyslain 27 § 2 mom.). Vaikka laki tässä puhuu vain ilmoituskirjasta, näyttää tarkoitus olevan, että hakija on oikeutettu saamaan takaisin kolmannet kappaleet kaikista niistä asiakirjoista, jotka hän on jättänyt rekisteröimistä hakiessaan. Ilmoituskirjan toinen kappale liitteineen kuuluu paikallisviranomaiselle, jolle myös on heti ilmoitettava rekisteriin merkitsemisestä ja sen ajasta (27 § 3 mom.).

Kun yhdistys on merkitty rekisteriin, lisätään sen nimeen sanat »rekisteröity yhdistys» tai näiden sanojen lyhennyksenä »r. y.» (yhdistyslain 28 § 2 mom.). Rekisteröimisen kumoamisesta voi se, joka katsoo yhdistyksestä rekisteriin tehdyn merkinnän loukkaavan oikeuttaan, nostaa kanteen yhdistystä vastaan yhdistyksen kotipaikan alioikeudessa (yhdistyslain 31 § 2 mom.). Mitä tuomioistuimilla tällaisessa oikeudenkäynnissä päättää, sitoo rekisteriviranomaista, jonka on tuomioistuimen ilmoituksesta tehtävä päätöksestä merkintä yhdistysrekisteriin.²³

Parissa erikoistapauksessa rekisteröiminen on erään lisäehdon täyttämisestä riippuvainen. Yhdistyslain 2 § kieltää ilman maan hallituksen lupaa perustamasta yhdistystä, jonka tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön ja joka ei ole olemassa ainoastaan metsästystä ja metsästyshoitoa varten. Lain mukaan voidaan metsästys- ja metsästyshoitoyhdistyksiä perustaa hankkimatta hallituksen lupaa yhdistyksen perustamiseen. Mutta sellainen menettely, että ampumayhdistys naamioi itsensä metsästysyhdistykseksi, on tietenkin estettävä, ja tämän vuoksi onkin yhdistys-

²³ *Granfelt J. F. T. 1919 s. 11.*

lain 2 §:ää jouduttu tulkitsemaan hyvin ankarasti, niin että nykyään myös puhtaat metsästysyhdistykset yleensä hankkivat itselleen tämän pykälän tarkoittaman luvan.

Kun ampumayhdistys on maan hallitukselta saanut luvan perustautumiseensa, ei se vielä sillä ole saavuttanut oikeuskelpoisuutta. Nykyään noudatettavan menettelyn mukaan yhdistyksen säännöt tosin otetaan siihen päätökseen, millä perustamislupa myönnetään, mutta sääntöjä ei millään tavoin julkaista. Jos ampumayhdistys tahtoo saavuttaa oikeuskelpoisuuden, on sen toimitettava itsensä yhdistysrekisteriin merkityksi, ja hallituksen lupapäätöksen esittäminen on tällöin vain yksi lisäehto, joka yhdistyksen on täytettävä voidakseen tulla rekisteröidyksi. Sama on asianlaita kaikkien sellaisten yhdistysten suhteen, joiden jäsenluvusta enemmän kuin kolmannes tulee olemaan henkilöitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia. Tällaisen ulkomaalaisyhdistyksen perustamiseen on v. 1934 tapahtuneen yhdistyslain muutoksen voimaantultua hankittava maan hallituksen lupa (yhdistyslain 4 § 1 mom.). Oikeuskelpoisuuden yhdistys saavuttaa kuitenkin vasta tavallisessa järjestyksessä tapahtuneen rekisteröimisen kautta.

Ampumayhdistysten perustamislupa-anomukset on yhdistyslain koko voimassaoloajan ratkaistu sisäasiainministeriössä.²⁴ Mutta ulkomaalaisyhdistysten perustamislupa-anomuksia on ryhdytty käsittelemään oikeusministeriössä, vaikka niissä, aivan samoin kuin on asianlaita ampumayhdistyksiin nähden, luvan myöntäminen tai kieltäminen riippuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimuksesta, joten siis tällaiset asiat sopivimmin ja yhtä suurella syyllä kuin ampumayhdistysten perustamisluvat näyttävät kuuluvan sisäasiainministeriön käsiteltäviin.

Yhdistyslain muuttamisesta 25 päivänä toukokuuta 1934 annetun, saman vuoden marraskuun 2 päivänä oikaistun lain voimaantulosäännöksen mukaan saavat tämän lain voimaantullessa olemassa olleet rekisteröidyt ulkomaalaisyhdistykset maan hallituksen lupaa

²⁴ Maaliskuun 30 päivänä 1922 valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja niiden yleisestä toimialasta annetun lain 3 § osoittaa, että valtioneuvostolle kuuluvista asioista sisäasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Samana päivänä annetun valtioneuvoston ohjesäännön 2 §:stä, sellaisena kuin se on 6 päivänä helmikuuta 1931 annetussa laissa, käy selville, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevista asioista vain ne, jotka ovat periaatteellista laatua tai muuten laajakantoisia kysymyksiä, ratkaistaan valtioneuvoston täysi-istunnossa.

hankkimatta jatkaa toimintaansa syyskuun 1 päivään 1935 asti. Kun voimaantulosäännös myöntää tämän helpotuksen vain »aikaisemmin rekisteriin merkityille yhdistyksille», täytynee katsoa, että lain voimaantullessa olemassaolleet rekisteröimättömät ulkomaalaisyhdistykset eivät enää syyskuun 1 päivän 1934 jälkeen saa jatkaa toimintaansa ilman hallituksen lupaa. On tosin outoa, että vähämerkityksiset rekisteröimättömät yhdistykset tässä on asetettu epäedullisempaan asemaan kuin taloudellisesti voimakkaat ja samalla myös vaarallisemmat rekisteröidyt yhdistykset, mutta lainsäätäjän menettely voidaan selittää niin, että rekisteröidyt yhdistykset ovat tarkan ja tehokkaan valvonnan alaisina ja että niille sen vuoksi voidaan myöntää suurempia etuja ja vapauksia kuin rekisteröimättömille yhdistyksille.

Ampumayhdistystä tai ulkomaalaisyhdistystä koskevan perustamisluvan antaminen ei ole vapaaehtoista oikeudenhoitoa kuten yhdistyksen rekisteröiminen,²⁵ vaan hallintoa.²⁶ Perustamisluvan

²⁵ Ks. ed. s. 166.

²⁶ *Granfelt* J. F. T. 1919 s. 8; *Palme* s. 165 aliviitta 8.

Kun tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien nojalla ratkaistava perustamisluvan suominen ampumayhdistykselle ja ulkomaalaisyhdistykselle on kokonaan erotettu niiden oikeuskelpoiseksi tekemistä tarkoittavasta menettelystä, on hallinnon ja vapaaehtoisen oikeudenhoidon välinen raja tässä tapauksessa hyvin selvä. Mutta aina ei raja ole näin helposti vedettävissä. Esim. osakeyhtiön ja osuuskunnan suhteen katsovat *Granfelt* (J. F. T. 1919 s. 7) ja *Palme* (s. 165 aliviitta 8), että se toimenpide, jolla valtioneuvosto vahvistaa osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen, samoin kuin toimenpide, jolla maaherra vahvistaa osuuskunnan säännöt, ovat hallintoa, mutta osakeyhtiön ja osuuskunnan merkitseminen kaupparekisteriin on vapaaehtoista oikeudenhoitoa (samoin ilmeisesti myös *Wrede* s. 36; vrt. myös *Chydenius*, Om aktiebolag, J. F. T. 1897 s. 171). Tämä käsitys perustuu ajatukseen, että yhtiöjärjestyksen ja sääntöjen vahvistamiseen nähden on ratkaisevana julkinen intressi, kun taas kaupparekisteriin merkitsemisellä on merkitystä kolmanteen mieheen nähden. Kun nyt kuitenkin osakeyhtiöiden ja osuuskuntien suhteen noudatetaan normatiivisysteemiä (yhtiöjärjestys on vahvistettava, jos se on tehty osakeyhtiölain määräysten mukaan ja jos yhtiön aiottu toiminta havaitaan sellaiseksi, että sitä laillisesti saa harjoittaa, osakeyhtiölain 6 § laissa 27 päivältä toukokuuta 1933; samantapainen säännös on osuustoimintalain 8 §:ssä), on asiaintila niihin ja yhdistyksiin nähden käsittääksemme aivan sama. Ero yhdistyksen rekisteröimisen ja osakeyhtiön ja osuuskunnan oikeuskelpoiseksi saattamisen välillä on oikeastaan vain siinä, että yhdistyksen rekisteröimisasian tutkii rekisteriviranomainen yksin, kun taas osakeyhtiön ja osuuskunnan oikeuskelpoiseksi saattamista tarkoittava menettely jakaantuu kahteen osaan, joista vain jälkimmäinen kuuluu kaupparekisteriviranomaiselle. Mutta julkinen intressi ei osakeyhtiön yhtiöjärjestystä tai osuuskunnan sääntöjä vahvistettaessa ole yhtään enemmän vaikuttamassa kuin yhdistystä rekisteröitäessä.

Puhumme sitten uskonnollisista yhdyskunnista. Sellainen on rekisteröitävä, jos yhdyskuntajärjestys on laadittu uskonnonvapauslain määräysten mukaisesti eikä yhdys-

myöntäminen ampumayhdistykselle tai ulkomaalaisyhdistykselle on vapaan harkinnan varassa. Luvan kieltämiseen ei saa hakea muutosta, eikä mitään oikeutta perustamisluvan saamiseen ole olemassa, vaikka täsmälleen samanlaisille yhdistyksille olisi aikaisemmin myönnetty perustamisluvat. Mutta jos perustamislupa on annettu ja yhdistys sitten perustettu ja aloittanut toimintansa, ei hallitus voi ilman muuta peruuttaa lupaa. Olemassaolevan yhdistyksen hävittäminen on nimittäin paljon ankarampi toimenpide kuin yhdistyksen syntymisen estäminen jo senkin vuoksi, että yhdistyksen hävittäminen voi vaikuttaa jäsenten taloudellisiin oloihin.²⁷ Voimassaolevan oikeutemme kanta tässä kysymyksessä käy selvästi ilmi yhdistyslain 21 §:n 1 momentista. Kun tämän lainkohdan mukaan yhdistys voidaan lakkauttaa m. m. milloin on poikettu siitä, mitä hallituksen antamassa lupapäätöksessä on määrätty yhdistyksen

kunnan uskonnustusta ja uskonnonharjoitusmuoto ole vastoin lakia tai hyviä tapoja ja jos yhdyskunnan sekä siihen kuuluvan seurakunnan hallitus täyttää uskonnonvapauslain 15 §:ssä asetetut ehdot (uskonnonvapauslain 16 §). Kun uskonnollinen yhdyskunta rekisteröimisen kautta saavuttaa uskonnonvapauslain 26 §:n mukaisen oikeuskelpoisuuden, pitäisi rekisteröimisen olla vapaaehtoista oikeudenhoitoa aivan samoin kuin aatteellisen yhdistyksen rekisteröiminen. Mutta kun samalla toimenpiteellä perustetaan yhtymä, jolla on julkisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia, voidaan hyvällä syyllä epäillä sitä, onko uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröiminen vapaaehtoista oikeudenhoitoa. Epäselväksi jää myös, millainen on luonteeltaan se toimenpide, jolla valtioneuvosto uskonnonvapauslain 26 §:n nojalla myöntää uskonnolliselle yhdyskunnalle laajennetun oikeuskelpoisuuden.

Olemme näillä esimerkeillä koettaneet osoittaa, että hallintoviranomaisten suoritettava vapaaehtoinen oikeudenhoito, sellaisena kuin vapaaehtoisen oikeudenhoidon käsite nykyään tieteisopissa esiintyy, ei selvästi erotu hallintoviranomaisten muista toimista, vaan että sama toimenpide, esim. rekisteröiminen, usein sisältää sekä hallintoa että vapaaehtoista oikeudenhoitoa. Haluamme vielä lopuksi huomauttaa siitä, että vapaaehtoisen oikeudenhoidon ja hallintotoimen välistä rajaa ei voida määrätä sanomalla, että hallintotoimet hoidetaan vapaan harkinnan mukaan tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia seuraten, kun taas vapaaehtoisessa oikeudenhoidossa on vain kysymys lain tarkasta soveltamisesta, sillä onhan nykyään, poliisivaltion väistyttyä, paljon hallintoasioita, joissa vain täsmällinen laillisuusharkinta tulee kysymykseen (vrt. *Kaila*, Lakimies 1925 s. 83).

Mutta kieltämätöntä on, että vapaa harkinta aina viittaa hallintoon. Kun senaatti ennen vuoden 1895 osakeyhtiölakia voimassaolleen 24/11 1864 nimettömistä eli osakeyhdyskunnista annetun asetuksen mukaan sai vapaan harkintansa mukaan vahvistaa tai hylätä osakeyhdyskunnan yhdysjärjestyksen, oli tämä toimenpide epäilemättä hallintoa, vaikka siten luotiinkin uusi oikeussubjekti. Hallintoon kuului myös v. 1849 kuulutuksen mukainen harkinnanvarainen vahvistuksen myöntäminen yhdistyksen säännöille (*Granfelt* J. F. T. 1919 s. 8).

²⁷ Hallintotoimien lainvoimasta yleensä vrt. *Mayer* I s. 253, *Ståhlberg* I s. 333.

noudatettavaksi, näkyy tästä, että jos yhdistys on noudattanut lupapäätöksen ehtoja, ei tuomioistuin, vielä vähemmän hallinnollinen viranomainen, voi sen toimintaa estää.

Rekisteröiminen on se julkisen viranomaisen toimenpide, jonka kautta yhdistys saavuttaa oikeuskelpoisuuden. Se on myös ainoa voimassaolevan oikeutemme tuntema tapa aatteellisen yhdistyksen tekemiseksi oikeuskelpoiseksi. Tämän vuoksi eivät esim. yhdistyksen haaraosastot tai jäsenyhdistykset voi tulla oikeuskelpoiksi muutoin kuin siten, että niistä kukin erikseen rekisteröidään, eikä näin tapahtuvaa rekisteröimistä voida korvata sillä, että pääyhdistys tai keskusjärjestö pitää luetteloa osastoistaan ja jäsenyhdistyksistään ja puolestaan valtuuttaa ne määrätynlaiseen toimintaan.²⁸

Jos yhdistys aikoo käyttää tarkoituksiensa saavuttamiseksi sellaisia keinoja tai toimintatapoja, joihin viranomaisen erikoislupa yleensä vaaditaan, ei yhdistyksen rekisteröiminen vielä

²⁸ Kosketeltu kysymys on käytännössä tullut esiin siten, että Suomen kuljetustyöläisten liitto r. y.-niminen yhdistys esintoi valtioneuvostolle osoitetussa kirjeessään, että ammattiliittojen osastot eli perusjärjestöt oli yhdistyslain tultua voimaan aluksi rekisteröity jokainen osasto erikseen itsenäisenä yhdistyksenä, mutta kun siitä, perusjärjestöjen monilukuisuuden vuoksi, oli rekisteriviranomaisille koitunut niin paljon työtä, että se kohtuuttomasti viivästytti järjestöjen rekisteröimistä, oli viranomaisten taholta kehoitettu ammattiliittojen toimihenkilöitä järjestämään rekisteröiminen siten, että osastoja ja muita perusjärjestöjä ei rekisteröitäisi erikseen, vaan että ammattiliitot yksinään rekisteröitäisiin ja ne taas valtuuttaisivat perusjärjestöt sellaiseen toimintaan, mihin rekisteröidyn liiton säännöt oikeuttavat. Kun tästä kuitenkin oli aiheutunut selkkauksia viranomaisten kanssa, Suomen kuljetustyöläisten liitto r. y. pyysi valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin sellaisten selkkausten välttämiseksi vastaisuudessa. Tämän johdosta sisäasiainministeriö kirjeessään 17 päivästä elokuuta 1927 pyysi sosiaaliministeriön lausuntoa siitä, onko ja millä edellytyksillä jonkin ammattiliiton alaisten osastojen katsottava tulleen rekisteröidyksi samalla kun liitto on rekisteröity ja onko rekisteröiminen joillakin edellytyksillä katsottava alottuvan myöskin liiton rekisteröimisen jälkeen siihen liittyviin osastoihin sekä onko ja millä edellytyksillä täten välillisesti rekisteröidyksi tulleiden osastojen katsottava saaneen samanlaiset toimintaoikeudet kuin itsenäisesti rekisteröidyt yhdistykset ovat saaneet. Sen jälkeen sosiaaliministeriö pyysi asiasta oikeuskanslerin lausuntoa, jonka oikeuskansleri sitten antoi 15 päivänä helmikuuta 1928. Lausunnossaan oikeuskansleri vastaa kieltävästi esitettyyn kysymykseen, onko jonkin keskusliiton alaisen osaston katsottava tulleen rekisteröidyksi itsenäisenä yhdistyksenä, erityisenä oikeussubjektina, samalla kun liitto on merkitty rekisteriin. — Jotta haaraosastot saavuttaisivat sellaisen itsenäisen oikeudellisen toimikelpoisuuden, josta yhdistyslain 9 §:ssä puhutaan, on ne säädetyssä järjestyksessä erikseen rekisteriin merkittävä, mutta haaraosasto voi kyllä oikeudellisesti olla olemassa rekisteriin merkitsemättömänäkin. (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1928, ss. 37—38.)

sisällä tällaisen luvan antamista.²⁹ Yhdistys, joka samoin kuin yksityinen henkilökkin on velvollinen kaikessa toiminnassaan noudattamaan lakia, voi ryhtyä tuohon erikoisesta luvasta riippuvaan toimintaan vasta saatuaan siihen asianomaisen viranomaisen suostumuksen.³⁰ Jos siis rekisteriin merkityn yhdistyksen säännöissä on sanottu, että »yhdistys rakentaa ja kunnossapitää radioasemia» tai »varojen hankkimiseksi yhdistys toimeenpanee rahankeräyksiä ja arpajaisia», ei yhdistys tällä ole vapautunut niiden ehtojen täyttämisestä, mitä radioasemien rakentamiselle ja rahankeräysten toimittamiselle on asetettu muualla kuin yhdistyslainsäädännössä.

Rekisteriviranomainen on tällaisissa tapauksissa yleensä vaatinut, että jos säännöissä esim. sanotaan yhdistyksen toimeenpanevan arpajaisia ja rahankeräyksiä tai harjoittavan kahvila- tai ravintola-liikettä, on nimenomaan lausuttava, että tämä tapahtuu vain »asianomaisella luvalla».³¹ Tätä menettelyä voidaan tuskin pitää oikeana, sillä vaatimusta, että yhdistyksen olisi joka käänteessä ilmoitettava aikovansa toimia vain »asianomaisella luvalla» ja »lain sallimalla tavalla», ei kuitenkaan voida johdonmukaisesti noudattaa. Esi-merkkinä lukemattomien joukosta mainitsemme, että kun yhdistys säännöissään ilmoittaa aikovansa panna toimeen julkisia huvitilaisuuksia, ei tähän vaadita lisättäväksi lausumaa, että näiden huvitilaisuuksien toimeenpanemiseen hankitaan lupa poliisilta tai että niistä tehdään ilmoitus. Velvollisuus luvan hankkimiseen tai ilmoituksen tekemiseen on asia, joka on yhdistyksen säännöistä kokonaan riippumaton ja jota ei niillä voida puoleen tai toiseen muuttaa. Ja jos taas vaatimus »asianomaisen luvan» mainitsemisesta säännöissä tarkoittaa ainoastaan kiinnittää yhdistyksen huomiota siihen, että eräitä toimintamuotoja varten on tarpeen erikoislupa, täytyy siihen löytyä muita keinoja kuin rekisteröimisanomuksen hylkääminen.³²

²⁹ Freund s. 55.

³⁰ Ulbrich s. 413.

³¹ Ks. esim. hylkäyspäättöstä N:o 352/1933, joka koskee Pihlavan Vapaa Työväen-yhdistys-nimisen yhteenliittymän rekisteröimishakemusta: »— koska yhdistys ei ole ottanut sääntöjensä 2 §:n 4 kohtaan määräystä siitä että yhdistys on ainoastaan asianomaisesti hankittulla luvalla oikeutettu harjoittamaan kahvila- ja ravintolaliikettä —».

³² Vertauksen vuoksi mainittakoon, minkälaiseksi käytäntö on Itävallassa vuoden 1867 yhdistyslain voimassaollessa muodostunut. Lain mukaan on yhdistyksen perustajien esitettävä yhdistyksen säännöt määrätyle viranomaiselle, jolla on sitten oikeus neljän viikon kuluessa kieltää yhdistyksen perustaminen sillä syyllä, että yhdistys tarkoitukseltaan tai järjestysmuodoltaan on lain tai oikeuden vastainen tahi valtiolle vaarallinen. Yhdistys saa alkaa toimintansa vasta kun tämä määräaika on kulunut loppuun

Yhdistysten sisäistä järjestysmuotoa on tässä selostettava vain sen verran kuin on ehdottomasti välttämätöntä seuraavan, yhdistysten valvontaa ja lakkauttamista käsittelevän luvun ymmärtämiseksi.

Rekisteröidyn yhdistyksen päätäntöoikeuden käyttäminen on järjestetty yhdistyslain 12 §:ssä, jonka mukaan päätösvalta yhdistyksen asioissa ensisijaisesti kuuluu yhdistyksen kokoukselle. Päätösten tekoon kokouksessa voivat vain siinä läsnä olevat jäsenet ottaa osaa, esim. kirjeellisesti tai sähkösanomalla ei kokouksessa saa äänestää. Sen sijaan voidaan yhdistyksen säännöissä kyllä määrätä, että äänioikeutta saa kokouksessa käyttää asiamiehen kautta. Yksityiskohtaisia säännöksiä asiain käsittelystä ja äänestyksestä yhdistyksen kokouksessa sisältää yhdistyslain 13 §. — Yhdistyksen kokoukselle kuuluva päätäntöoikeus voidaan sääntöihin otetuilla määräyksillä joko osittain tai kokonaan siirtää yhdistyksen valtuutetuille. Mutta yhdistyksen lakimääräisten kokousten tehtäväksi jää ainakin valtuutettujen valitseminen. Valtuutettujen kokouksista on soveltuvin kohdin noudatettava yhdistyksen kokouksista voimassaolevia säännöksiä. — Sellaisissa yhdistyksissä, joissa on jäsenenä ainoastaan yhdistyksiä, voidaan päätäntöoikeutta erinäisissä tapauksissa käyttää myös siten, että jäsenyhdistysten keskuudessa toimitetaan äänestys. On pantava merkille, että tällaista »liittoäänestystä» voidaan käyttää vain sellaisissa yhdistyksissä, joissa on jäsenenä ainoastaan (rekisteröityjä) yhdistyksiä, mutta ei yhdistyksissä, joissa on jäsenenä vain luonnollisia henkilöitä tai luonnollisia henkilöitä ja yhdistyksiä tai muita juridisia henkilöitä kuin yhdistyksiä. Jotta yhdistysten muodostama yhdistys voisi käyttää liittoäänestystä, on säännöissä tarkoin määrättävä, millä tavoin äänestys on toimitettava. Samoin on säännöissä määrättävä, missä tapauksissa liittoäänestystä voidaan käyttää. Liittoäänestysmenettely on tarkoitettu ja monimutkaisuutensa vuoksi se soveltuukin käytettäväksi vain liitoissa, tarkoin

ilman että viranomainen on antanut kieltävää päätöstä. Tavallisesti viranomainen kuitenkin jo ennen tämän neliviikkoisen määräajan loppuunkulumista ilmoittaa, ettei se tule yhdistyksen perustamista estämään, ja tällöin annettava päätös sisältää m. m. seuraavaa: »Die Bildung des obigen Vereines nach Inhalt der vorgelegten statuten wird nicht untersagt. — — — Insoferne für die Ausübung einzelner Zweige die statutenmässige Vereinstätigkeit in besonderen Gesetzen und Verordnungen die vorherige Erfüllung gewisser Bedingungen oder die Erwirkung des besonderen behördlichen Bewilligung vorgeschrieben ist, bleibt die Vereinsleitung verpflichtet von Fall zu Fall vorher diese Bedingungen zu erfüllen oder diese Bewilligung zu erwirken.»

määrätyissä tapauksissa. Tämän menettelyn kautta voidaan ratkaista joitakin erityisiä kysymyksiä, mutta se ei saa syrjäyttää yhdistyksen varsinaisia päättäviä elimiä, sen kokousta ja valtuutettuja, eikä liittoäänestyksen kautta missään tapauksessa saa tehdä merkityksettömäksi sitä valvontaa, jota yhdistyksen päättävät elimet yhdistyksen lakimääräisissä kokouksissa harjoittavat yhdistyksen toimeenpaneviin elimiin nähden.

Näin siis käytetään rekisteröidyn yhdistyksen päätäntöoikeutta. Yhdistyksen toimeenpanevana elimenä on sen hallitus, joka panee täytäntöön päättävien elinten päätökset ja edustaa yhdistystä ulospäin. Hallituksen jäsenten ei tarvitse olla yhdistyksen jäseniä. Tavallisesti hallitukseen kuuluu useita jäseniä, mutta yksikin henkilö voi kyllä muodostaa hallituksen. Jos hallitukseen kuuluu useampia kuin yksi jäsen, tulee jonkun heistä olla hallituksen puheenjohtajana. Yleensä hallituksen puheenjohtaja kirjoittaa yhdistyksen nimen, mutta säännöissä voidaan myös määrätä, että yksi tai useammat hallituksen jäsenistä tai muut määrättyt tehtäviä varten valitut luottamusmiehet voivat toimia yhdistyksen puolesta. Haasteeseen tai muuhun viranomaisen käskyyn nähden on nimenomaan säädetty, että sellaisen on katsottava tulleen yhdistyksen hallituksen tiedoksi, kun hallituksen puheenjohtaja tai joku sen jäsenistä, joka on oikeutettu kirjoittamaan yhdistyksen nimen, on säädettyssä järjestyksessä saanut sen tiedokseen (yhdistyslain 17 §).

Myös oikeuskelpoisuutta vailla olevan yhdistyksen säännöistä tulee käydä ilmi, millä tavoin yhdistyksen tahto saadaan selville.³³ Rekisteröimättömän yhdistyksen päätäntöoikeuden käyttäminen voidaan sääntöihin otetuilla määräyksillä järjestää tapahtuvaksi samalla tavoin kuin asia on järjestetty rekisteröidyissä yhdistyksissä. Ellei yhdistyksen säännöissä ole määrätty mitään päätäntöoikeuden käyttämisestä, tehdään päätökset yhdistyksen kokouksissa kaikissa asioissa yksinkertaisella enemmistöllä.

Etä myös rekisteröimättömällä yhdistyksellä tulee olla hallitus tai sitä vastaava elin, sen osoittaa yhdistyslain 5 §, joka tekemättä erotusta oikeuskelpoisten ja oikeuskelpoisuutta vailla olevien yhdistysten välillä velvoittaa yhdistyksen hallituksen pitämään yhdistyksen jäsenistä luetteloa. Oikeuskelpoisuutta vailla olevan yhdistyksen hallituksella ei kuitenkaan ole valtaa yhdistystä velvoittavalla tavalla edustaa sitä ulospäin. Päinvastoin on nimen-

³³ Ståhlberg, Lakimies 1931 s. 318.

omaa säädetty, että jos tehdään sitoumus rekisteriin merkitsemättömän yhdistyksen puolesta, niin ne, jotka ovat sitoumuksen tehneet, vastaavat siitä niinkuin muusta velastaan kukin omasta ja toistensa puolesta, mutta yhdistyksen muut jäsenet eivät sitoumuksista vastaa (yhdistyslain 32 §). Sikäli yhdistys kuitenkin voi joutua vastaamaan hallituksensa jäsenten toimista, että näiden yhdistyksen nimessä harjoittama lainvastainen toiminta voi johtaa yhdistyksen lakkauttamiseen. — Vaatimusta oikeuskelpoisuutta vailla olevan yhdistyksen lakkauttamisesta voidaan ajaa paitsi hallitusta myös ketä tahansa hallituksen tai yhdistyksen jäsentä vastaan (yhdistyslain 33 §).

VII LUKU

YHDISTYSTEN VALVONTA JA LAKKAUTTAMINEN

Vaikka yhdistymisvapauden periaate tunnustetaan, ei yhteiskunnalle kuitenkaan ole samantekevää, mitä yhdistyksiä sen keskuudessa on olemassa ja minkälaista toimintaa ne harjoittavat.¹ Oman itsensä vuoksi, järjestystä ylläpitääkseen, koettaa valtio estää yhdistystoiminnan suuntautumisen valtiolle vahingolliseen suuntaan ja asettaa sen vuoksi yhdistykset jatkuvan valvonnan alaisiksi.²

Samoin kuin kuka tahansa yksityinen henkilökkin on velvollinen viranomaisen vaatimuksesta todistamaan henkilöllisyytensä, s. o. tekemään selkoa siitä, kuka hän on,³ samoin on yhdistyksen vaadittaessa ilmoitettava nimensä ja ne muut tuntomerkit, joiden avulla se voidaan erottaa kaikista muista yhdistyksistä. Mutta järjestysvallalla on oikeus valvojatahtävänsä suorittaessaan saada yhdistykseltä vielä muitakin sitä koskevia tietoja.⁴ Oikeuskelpoisiin yhdistyksiin nähden on yhdistyslaissa nimenomaan säädetty, mitä

¹ Ståhlberg II s. 17.

² Valtion yhdistyksiin kohdistamaa valvontaa verrataan usein holhoukseen. Mutta valvonta ei ole samaa holhouksesta yksityisoikeuden mielessä niinhyvin tarkoituksessaan kuin menettelytavoissaankin. Valvonnan tarkoituksena on suojella julkista intressiä eikä suinkaan valvonnanalaista, kuten esimerkiksi yksityisoikeudellisessa holhouksessa. Valvonta ei myöskään, niinkuin holhous, sisällä sitä, että valvoja ryhtyisi toimimaan valvonnanalaisen puolesta, vaan tarkoituksena on vain pitää silmällä, ettei valvonnanalaisen toiminta sivuuta lain ja sääntäjien osoittamia rajoja. (*Michoud* s. 308.)

³ Poliisitoimesta Suomessa 14 päivänä helmikuuta 1925 annetun asetuksen 11 §:n 2 momentin mukaan poliisi on oikeutettu kuulustelua varten pidättämään henkilön, joka on tuntematon ja kieltäytyy antamasta henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja.

⁴ Vrt. uskonnonvapauslain 17 §, jonka mukaan valtioneuvostolla on oikeus, milloin tarpeelliseksi katsoo, sitä varten määräämälläan henkilöllä tarkastuttaa uskonnollisia yhdyskuntia.

itseään koskevia tietoja niiden on annettava yhdistysrekisteriin (yhdistyslain 8 §:n 2 mom. ja 26 §) ja mistä seikoista niiden säännöissä tulee olla määräyksiä (yhdistyslain 7 §). Kun tässä suhteessa käsittääksemme ei ole mitään periaatteellista eroa oikeuskelpoisten ja oikeuskelpoisuutta vailla olevien yhdistysten välillä, voidaan viimeksimainituilta nähtävästi vaatia kaikki ne tiedot, jotka edelliisiin nähden käyvät ilmi yhdistysrekisteristä ja säännöistä, tietenkin edellyttäen että kysymyksenalaiset seikat ovat jollakin tavoin järjestetyt.⁵

Ei myöskään sen velvollisuuden suhteen, mikä yhdistyksellä on muuten tehdä selkoa itsestään ja toiminnastaan, voida tehdä eroa oikeuskelpoisten ja oikeuskelpoisuutta vailla olevien yhdistysten välillä, sillä molemmat voivat käydä vaarallisiksi yhteiskunnalle. Kumpiakaan ei voitane pakottaa tekemään selkoa sisäisistä asioistaan, esim. ilmoittamaan milloin kokouksia pidetään ja antamaan tietoja kokoustensa päätöksistä. Tätä käsitystä tukee 20 päivänä helmikuuta v. 1907 annettu laki yleisistä kokouksista. Kokouslain mukaan poliisimiehellä on oikeus päästä yleiseen kokoukseen (8 §), mutta yleisenä ei pidetä kokousta, mihin vain niillä on pääsy, jotka ovat henkilökohtaisesti kutsutut tahi kuuluvat yhdistykseen, joka sellaisenaan on saanut kutsun (1 § 2 mom.).⁶ Vielä vähemmän on siis poliisilla yleisen valvontaoikeutensa nojalla oikeutta päästä yhdistyksen omassa keskuudessaan pitämään kokoukseen seuraamaan asiain käsittelyä siellä.⁷

⁵ *Ståhlberg* II s. 177 katsoo julkiseen valvontavaltaan oikeuskelpoisuutta vailla oleviin yhdistyksiin nähden kuuluvan, että yhdistys vaadittaessa esittää nimensä, sääntönsä tarkoituksineen ja hallituksensa kotipaikan sekä ne, jotka ovat oikeutetut kirjoittamaan yhdistyksen nimen, mutta ei myöskään enempää. — Epäselväksi jää, mitä lausumalla »ne, jotka ovat oikeutetut kirjoittamaan yhdistyksen nimen» on tässä tarkoitettu. Yhdistyksen nimen kirjoittamiseen oikeutettuja henkilöitä on nimittäin olemassa vain oikeuskelpoisissa yhdistyksissä (yhdistyslain 17 §), kun sen sijaan oikeuskelpoisuutta vailla olevan yhdistyksen toimihenkilöt eivät voi toimia yhdistyksen puolesta sitä yhdistyksenä velvoittavalla tavalla (yhdistyslain 32 §).

⁶ Yleisen ja suljetun kokouksen erosta vrt. *Stier-Somlo*, *Deutsche Juristen-Zeitung* 1912 s. 53. — Ks. myös *K. J. Ståhlbergin* oikeusministeriölle antamaa lausuntoa kysymyksestä »Onko rekisteröimättömällä yhdistyksellä oikeus toimeenpanna yleinen kokous» (Mielonen—Wenelius, *Nimismiesten Käsikirja* 1933, s. 132).

⁷ *Ståhlberg* II s. 177.

Vertauksen vuoksi selostamme, miten työttömyyskassain valvonta on järjestetty. Maaliskuun 23 päivänä 1934 työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada avustusta valtionvaroista, annetun asetuksen mukaan valvoo kassan toimintaa sosiaaliministeriö. On pidetty tarpeellisena ottaa asetuksen 27 §:n 2 momenttiin nimenomainen säännös

Tässä esitettyä käsitystä, jonka mukaan poliisilla yleensä ei ole oikeutta vaatia tietoa yhdistyksen kokouksista tai pääsyä niihin, tukevat myös eräät säännökset vapaussodan jälkeisessä poikkeuslainsäädännössä. — Toukokuun 29 päivänä 1918 annetulla valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyllä tavalla säädetyllä lailla väliaikaisten säännöksiä antamisesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseksi hallitus oikeutettiin sodasta ja laillista yhteiskuntajärjestyä häirinneestä kapinasta aiheutuneiden poikkeuksellisten olojen tähden väliaikaisesti antamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseksi välttämättömiä säännöksiä m. m. kokoontumisoikeuden ja yhdistysoikeuden rajoittamisesta. Tämän lain nojalla joulukuun 10 päivänä 1918 annetussa valtioneuvoston päätöksessä määräyksiä kokoontumisoikeuden väliaikaisesta soveltamisesta määrättiin, että vuoden 1907 kokouslain tarkoittamasta yleisestä kokouksesta oli tehtävä ilmoitus paikkakunnan poliisiviranomaiselle. Sama oli noudatettavana, jos osanottajien lukumäärä nousi yli kahdenkymmenen, myöskin sellaiseen kokoukseen nähden, johon vain niillä oli pääsy, jotka olivat henkilökohtaisesti kutsutut tai kuuluivat yhdistykseen, joka sellaisenaan oli saanut kutsun. Edelleen oli p. o. valtioneuvoston päätöksessä säädetty, että kokouksesta, jonka yhdistys pani toimeen jäsentensä keskuudessa, oli annettava tieto poliisiviranomaiselle, ellei sitä ollut jossakin paikkakunnan lehdessä ilmoitettu. Poliisiviranomaisen tietoon oli saatettava kokouksen paikka ja aika sekä sen aihe ja tarkoitus, ja viranomaisella oli oikeutettu olemaan kokouksessa saapuvilla. — Nämä säännökset osoittavat, että yhdistyksen sisäiseen elämään ja toimintaan kohdistuviin valvontatoimenpiteisiin yleensä tarvitaan lain nimenomainen valtuutus.

Valvonnan helpottamiseksi on yhdistyslain 5 §:ssä säädetty, että yhdistyksen jäsenistä on yhdistyksen hallituksen pidettävä luet-

siitä, että valvontaviranomainen on oikeutettu olemaan saapuvilla kassan hallituksen ja jäsenten kokouksissa sekä milloin tahansa saamaan tarkastettavakseen kassan tilit, hallituksen ja jäsenten kokousten pöytäkirjat sekä muut kassan toimintaa koskevat asiakirjat.

Vielä voidaan mainita, että 3 päivänä marraskuuta 1927 valtionavustusten käytön valvonnasta ja niiden maksattamisesta annettuun valtioneuvoston päätökseen on otettu nimenomainen säännös siitä, että jos järjestölle, yhdistykselle tai seuralle myönnetään valtionavustusta, on tällaisen avustuksen käyttöä valvovalla viranomaisella oikeus saada nähdäkseen avustuksensaajan taloudenhoitoa koskevat tili- ja muut asiakirjat sikäli kuin ne ovat tarpeen valtionavun ehtojen noudattamisen valvomista varten.

t e l o a, josta pitää käydä ilmi kunkin jäsenen täydellinen nimi ja ammatti sekä kansalaisuus. Vaatimus kansalaisuuden merkitsemisestä jäsenluetteloon johtuu niistä rajoituksista, joita yhdistyslain 4 § asettaa ulkomaalaisten yhdistyksiin kuulumiselle. Kun sen sijaan ammatti ei vaikuta yksilön jäsenkelpoisuuteen, näyttää vaatimus sen ja täydellisen nimen merkitsemisestä jäsenluetteloon olevan selitettävä niin, että kukin jäsen täytyy voida tuntea ja löytää jäsenluettelon perusteella. Tämä sisältää sen, että jäsenluettelosta täytyy käydä selville jäsenen kotipaikka ja, mikäli on kysymys suuremmissa kaupungeissa asuvista jäsenistä, vielä hänen tarkempi osoitteensa.

Yhdistyslain 5 §:n säännökset tarkoittavat sananmukaisesti otettuina vain luonnollisista henkilöistä jäsenluetteloon tehtäviä merkintöjä. Mutta selvää on, että jäsenluetteloon on otettava myös yhdistyksen jäsenenä olevat juridiset henkilöt, ja luettelosta tulee käydä selville niiden tuntemista varten tarpeelliset tiedot, siis ainakin nimi ja kotipaikka. Kun on kysymyksessä yhdistysten muodostama yhdistys, voidaan nähtävästi vielä vaatia luetteloon merkittäväksi jäsenyhdistysten rekisterinumerot. Ja jos jäsenyhdistysten joukossa on sellaisia, joiden jäsenluvusta enemmän kuin kolmannes on ulkomaalaisia ja jotka sen vuoksi toimivat maan hallituksen antaman erityisen luvan varassa, täytyy tämänkin käydä ilmi jäsenluettelosta. Yhdenmukaisesti jäsenyhdistyksiin nähden voidaan nähdäksemme myös vaatia, että itsenäiset haaraosastot, s. o. laajemmalla alueella toimivan yhdistyksen samalla paikkakunnalla asuvien jäsenten muodostamat, itsenäisinä yhdistyksinä olemassa olevat yhteenliittymät, jotka eivät jäsenyhdistyksinä kuulu pääyhdistyksiin, on merkittävä pääyhdistyksen hallituksen pidettävään luetteloon. Tämän katsomme voivamme päätellä siitä, että haaraosastot yleensä ovat pääyhdistykseen vielä kiinteämmässä suhteessa kuin jäsenyhdistykset.

Jos yhdistyksessä on oikeuksiltaan ja velvollisuuksiltaan erilaisia jäsenryhmiä, on ne jäsenluettelossa toisistaan erotettava.

Jäsenluetteloa koskevan säännöksen paikka yhdistyslaissa osoittaa, että myös rekisteröimättömät yhdistykset ovat velvollisia tällaista luetteloa pitämään. Luettelon pitämisestä huolehtii sekä rekisteröidyssä että rekisteröimättömässä yhdistyksessä yhdistyksen hallitus tai sitä vastaava elin, jonka on jatkuvasti eikä vain aika ajoin täydennettävä luetteloa merkitsemällä siihen yhdistykseen liittyneet uudet jäsenet ja poistamalla eronneet tai erotetut.

*Ståhlberg*⁸ katsoo, ettei oikeuskelpoisuutta vailla oleva enempää kuin oikeuskelpoinenkaan yhdistys ole velvollinen yleisen valvonta-oikeuden nojalla esittämään jäsenluetteloaan viranomaisille. Kun kuitenkin viranomaisten tehtävänä on valvoa, että luetteloa yhdistyksen jäsenistä pidetään tarkoin 5 §:n säännöksiä noudattamalla, ja pitää silmällä, ettei ulkomaalaisten jäsenten lukumäärä yhdistyksessä nouse yli lain salliman kolmanneksen, täytyy ainakin nyttemmin, vuoden 1934 lainmuutosten voimaantultua, katsoa, että viranomaisilla on oikeus aina tarkastaa yhdistyksen jäsenluetteloa.

Toimenpiteistä, joihin järjestysviranomaiset yleisen valvonta-oikeutensa nojalla voivat ryhtyä, on erotettava se, että poliisi erityisistä syistä saa käydä yhdistykseen käsiksi, samaten kuin se eräin perustein saa tunkeutua luonnollisen henkilönkin yksityiselämän alalle, ryhtyä poliisitutkintoon tai kotietsintään tai suorittaa takavarikon hänen luonaan.⁹ Valvontaviranomaisen oikeudet lisääntyvät heti, kun yhdistystä pätevilla syillä epäillään lakien tai hyvien tapojen tai sääntöjen vastaisesta toiminnasta. Tällaisissa tapauksissa voi nimittäin tuomioistuimien virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen vaatimuksesta antaa yhdistyksen hallitukselle varoituksen tai l a k k a u t t a a yhdistyksen, s. o. määrätä yhdistyksen toiminnan lopetettavaksi ja sen elimet hajoitettaviksi.

Vuosien 1906—1919 välisenä aikana hallintoviranomaiset lakkauttamismenettelyä koskevien säännösten puutteessa ja nojautuen siihen, että v. 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta kielsi perustamasta yhdistyksiä lain ja hyvän tavan vastaisten tarkoitusten toteuttamista varten, katsoivat olevansa oikeutettuja lakkauttamaan yhdistyksiä.¹⁰ Useassa läänissä tai koko maassa toimivan yhdistyksen lakkauttamisesta päätti senaatin talousosasto, ainoastaan yhdessä läänissä toimivan kuvernööri.¹¹ Kun laki yhdistyksistä v. 1919 säädettiin, siirtyivät yhdistysten lakkauttamista koskevat asiat yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi. Niinkuin aikaisemmin on huomautettu, onkin tämä periaate, jonka mukaan yhdistysten olemassaolon sallimisesta tai kieltämisestä päättää tuomioistuin eikä hallintoviranomainen ja jonka mukaan

⁸ *Ståhlberg* II s. 177.

⁹ *Ståhlberg* II s. 177.

¹⁰ Vrt. *Ekström* s. 421; Prokuraattorin kertomus annettu Suomen eduskunnalle vuonna 1910, s. 39 (valtiop. 1910, asiakirjat IV).

¹¹ *Ståhlberg* II s. 178.

lakkauttaminen voi tapahtua vain lain mainitsemien syiden perusteella, yhdistyslakimme mukaiselle yhdistymisvapaudelle tunnusmerkillinen.¹²

Yhdistysten lakkauttamista koskevat säännökset sisältyvät yhdistyslain 21 §:ään, jota on vuoden 1919 jälkeen jo kaksi kertaa muutettu. Nykyisen muotonsa pykälä on saanut 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa ja saman vuoden marraskuun 2 päivänä oikaistussa laissa. Uusi laki korvaa pykälän aikaisemman muodon (laki 10 päivältä tammikuuta 1930) harkinnanvaraisen säännöksen »Virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen vaatimuksesta voi tuomioistuin julistaa yhdistyksen lakkautetuksi, jos — — —» imperatiivilla: »Virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen vaatimuksesta julistakoon tuomioistuin yhdistyksen lakkautetuksi, jos — — —.» Lain luettelemat lakkautusperusteet ovat seuraavat: toiminta vastoin lakia tai hyviä tapoja, toiminta vastoin yhdistyksen säännöissä määrättyä tarkoitusta, lakkautetun yhdistyksen toiminnan jatkaminen lakia kiertäen ja poikkeaminen siitä, mitä yhdistyslaissa tai maan hallituksen antamassa lupapäätöksessä on määrätty yhdistyksen noudatettavaksi.¹³

¹² Ks. ed. s. 49 ja s. 61.

¹³ Vertailun vuoksi olisi mielenkiintoista tehdä selvää yhdistyksiä muistuttavien yhteenliittymien lakkauttamisesta ja niiden toiminnan estämisestä. Mutta kun sellaisten kysymysten tutkiminen johtaisi liian kauas pääasiasta, on tässä rajoituttava vain muutamiin aivan ylimalkaisiin huomautuksiin.

Vuoden 1931 valtiopäiville jätettiin hallituksen esityksenä N:o 87 ehdotus laiksi yhdistyksistä annetun lain säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa muihin yhtymiin ja säätiöihin. Lakiehdotuksen mukaan se, mitä yhdistyslain 21, 22 ja 34 §:ssä on säädetty yhdistyksen lainvastaisen toiminnan estämiseksi, olisi ollut sovellettava vastaavasti osakeyhtiöön, osuuskuntaan tai muuhun yhtymään tahi säätiöön, jonka toiminta olennaiselta osaltaan osoittautuu rikolliseksi taikka joka pääasiallisesti toimii jonkin yhdistyksen tai muun yhtymän tai säätiön rikollisen toiminnan tukemiseksi, niin myös tällaisen yhtymän tai säätiön toimihenkilöön. Eduskunta ei ehtinyt käsitellä loppuun tätä lakiehdotusta eikä tarkoitettua lakia niin ollen saatu aikaan. Mitään yleissäännöksiä ei siis ole olemassa sellaisten yhtymien lakkauttamisesta, jotka joko itse käyttävät rikollisia menettelytapoja tai tukevat toisten yhtymäin rikollista toimintaa tai jotka rikollisella toiminnalla pyrkivät tavoittelemaan välitöntä aineellista hyötyä. Pakkotoimenpiteitä, jotka kohdistuisivat yhtymään sellaisenaan, ei ole, mutta yhtymän elinten lainvastainen toiminta voidaan tietysti estää samalla tavoin kuin yksityisten henkilöiden sellainen toiminta. Omaisuuden menettämiseen voidaan tuomita rikoslain 2 luvun 16 §:n (laki 13 päivältä toukokuuta 1932) ja 17 §:n nojalla.

Mikäli lainsäädäntötoimin erityisiä tarkoituksia varten muodostetut yhdistykset ovat valtion elimistön osia, ei niiden lakkauttaminen tuomioistuimen päätöksellä lainvastaisen toiminnan vuoksi voi tulla kysymykseen. — Erikoissäännös uskonnollisen

Sen kysymyksen selvittämiseksi, milloin yhdistyksen voidaan katsoa toimivan vastoin lakia ja hyviä tapoja, voidaan viitata aikaisempaan esitykseen yhdistyksen tarkoituksen ja toimintatapain lain ja hyvien tapain mukaisuudesta.¹⁴ Yhdistys voidaan lakkauttaa, jos se ryhtyy toteuttamaan tarkoituksia, joita varten yhdistyksiä ei saa perustaa.¹⁵ Mutta lain ja hyvien tapojen vastaisena toimintana ei voida pitää sitä, jos yhdistys laiminlyö sille kuuluvien yksityisoikeudellisten velvollisuuksien suorittamisen, esim. jättää maksamatta kokoushuoneistonsa vuokran. Tämä ei ole sellaista toimintaa, jota yhdistys harjoittaisi saavuttaakseen määrätyn tarkoituksen, eikä sen vuoksi voi olla lakkauttamisen perusteena.¹⁶

Yhdistyksen toimintana yhdistyslain 21 §:n mielessä on lähinnä pidettävä yhdistyksen varsinaista omaa toimintaa, s. o. yhdistyksen kokouksen tai muiden sen päättävien elinten tekemiä päätöksiä, jotka voivat joko sellaisinaan olla lainvastaisia tai tarkoittaa lain-

yhdykskunnan lakkauttamisesta on uskonnonvapauslain 30 §:ssä. Jos tällainen yhdyskunta on toiminut vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka vastoin yhdyskuntajärjestyksessä määrättyä tarkoitustaan, voi tuomioistuin virallisen syyttäjän tai yhdyskunnan jäsenen vaatimuksesta julistaa yhdyskunnan lakkautetuksi taikka, kun rikkomus on ollut pienempi, antaa yhdyskunnan hallitukselle varoituksen. — Samantapainen säännös on 5 päivänä huhtikuuta 1930 annetun säätiölain 18 §:n 2 momentissa, jonka mukaan tuomioistuin voi virallisen syyttäjän vaatimuksesta julistaa säätiön lakkautetuksi, jos sen toiminta jatkuvasti on lain tai sääntöjen vastaista.

¹⁴ Ks. ed. s. 81 ss.

¹⁵ Korkeimman oikeuden 16 päivänä maaliskuuta 1925 antamalla päätöksellä julistettiin Suomen työväenpuolue lakkautetuksi m. m. sillä perusteella, että puolue oli perustettu tarkoituksin kumota Suomen voimassaoleva hallitusmuoto ja yhteiskuntajärjestys ja asettaa sen sijalle köyhälistön valta työväenneuvostojärjestelmän muodossa ja että puolueen toiminta oli suunniteltu sellaiseksi, että tuo tarkoituserä saavutettaisiin väkivalloin puolueeseen liittyvien joukkojen avulla. (Korkeimman oikeuden päätökset 1925 N:o 288.)

Helmikuun 3 päivänä 1933 antamassaan päätöksessä Korkein oikeus katsoi selvite-tyksi, että Tampereen Työväenyhdistyksen voimistelu- ja urheiluseura Veikot liittymällä vuoden 1929 lopussa jäseneksi Työläisurheilun yhtenäisyyskomitea-nimiseen kommunistiseen urheilujärjestöön, jonka toiminta oli muun muassa tarkoittanut työväen urheilujärjestöjen kehittämistä vallankumoukselliseksi taistelujärjestöiksi, oli toiminut vastoin lakia ja hyviä tapoja, minkä vuoksi Korkein oikeus yhdistyslain 21 §:n ja 22 §:n 1 momentin nojalla jätti asian sen lopputuloksen varaan, johon Tampereen raastuvanoikeus oli tullut julistaessaan 28 päivänä elokuuta 1931 sanotun seuran lakkautetuksi ja määrätessään kaupunginviskaalin selvittämään sen pesän. (Selostuksia ja tiedonantoja Korkeimman oikeuden ratkaisuksista vuonna 1933, tiedonantoja N:o 66.)

¹⁶ Vrt. *Arsell* s. 118.

vastaisen toiminnan tukemista taloudellisesti tai muuten.¹⁷ Eikä tässä suhteessa ole rajoitettava vain nimenomaisiin päätöksiin, vaan yhdistyksen toimintaa voi olla myös se, jos yhdistys selvästi osoittaa antavansa kannatuksensa tai hyväksymisensä yksityisten jäsentensä tai yhdistykseen kuulumattomien henkilöiden toimille. Yhdistyksen toimintana on käsiteltävänä olevassa suhteessa vielä pidettävä yhdistyksen puolesta ja sen nimessä toimivien yhdistyksen täytäntöönpanevien elinten toimia,¹⁸ ja näin myös rekisteröimättömiin

¹⁷ Huhtikuun 19 päivänä 1926 antamassaan päätöksessä Liedon kihlakunnanoikeus katsoi selvitetyn, että Auran työväenyhdistys, liittyttyään vuonna 1921 Suomen sosialistiseen työväenpuolueeseen, oli ainakin vielä 1923 vuoden ensimmäiseltä vuosineljännekseltä mainittuun puolueeseen kuuluvana suorittanut puolueelle puolueveroa, samana vuonna maksanut piiriveroa sanotun puolueen alaiselle piirijärjestölle ja ollut edustettuna piirijärjestön v. 1923 pitämässä edustajakokouksessa, minkä vuoksi ja kun Auran työväenyhdistys siten oli osoittanut omanneensa kerrotun työväenpuolueen ohjelman ja m. m. lahjoituksilla tukenut sen toimintaa, joka Korkeimman oikeuden 16 päivänä maaliskuuta 1925 antaman päätöksen mukaan oli tarkoittanut väkivalloin kumota Suomen voimassaolevan hallitusmuodon ja yhteiskuntajärjestyksen, sekä yhdistyksen siis oli katsottava toimineen vastoin lakia, kihlakunnanoikeus, nojautuen yhdistyslain 21 ja 22 §:ään, kuten viimeksimainittu lainkohta on laissa 17 päivältä helmikuuta 1923, julisti yhdistyksen lakkautetuksi ja määräsi uskotun miehen haltuunsa ottamaan ja selvittämään sen pesän. Päätös ei muuttunut hovioikeudessa eikä Korkeimmassa oikeudessa, mikä viimeksimainittu oikeusaste antoi asiasta ratkaisunsa helmikuun 27 päivänä 1928. (Tiedonantoja N:o 84/1928.)

¹⁸ Lappeen kihlakunnanoikeus lausui 26 päivänä marraskuuta 1931 antamassaan päätöksessä selvitetyn, että Tirilän Työväenyhdistys Yritys r. y. oli toiminut vastoin lakia ja hyviä tapoja sekä yhdistyksen säännöissä määrättyä tarkoitusta, minkä vuoksi kihlakunnanoikeus yhdistyslain 21 §:n nojalla, kuten tuo lainpaikka on muutettuna 10 päivänä tammikuuta 1930 annetussa laissa, julisti yhdistyksen lakkautetuksi ja määräsi virallisen syyttäjän selvittämään yhdistyksen pesän. Viipurin hovioikeus 18 päivänä maaliskuuta 1932 lausui havainneensa selvitetyn, että Tirilän Työväenyhdistys Yritys, Suomen sosialistisen työväenpuolueen tultua Korkeimman oikeuden päätöksellä 16 päivältä maaliskuuta 1925 rikollisena järjestönä lakkautetuksi ja puolueen alaisten järjestöjen perustettua rikollisen toiminnan jatkamiseksi niin sanottuja taloudellisia työväenyhdistyksiä, oli tuollaiseksi yhdistykseksi järjestäytyneenä jatkanut sanottua rikollista toimintaa ja siten toiminut vastoin lakia ja hyviä tapoja. Hovioikeus jätti sen vuoksi asian kihlakunnanoikeuden päätöksen lopputuloksen varaan. Korkein oikeus lausui 2 päivänä kesäkuuta 1932 antamassaan päätöksessä: koska oli selvitetty, että Tirilän Työväenyhdistys Yritys, jonka toimintaan oli kuulunut sen Lappeen pitäjässä omistaman toimitalon hoito ja talon pitäminen työväenjärjestöjen käytettävissä, oli luovuttanut talon sellaistenkin yhdistysten ja järjestöjen käytettäväksi, joiden toiminta oli yhdistyksen toimihenkilöiden tietien ollut lain ja hyvien tapojen vastaista, sekä sallinut talossa vietetyissä huvitilaisuuksissa esitettävän ohjelmaa, joka oli ollut omansa halventamaan maan laillista hallitus- ja valtiovaltaa ja edistämään valtiopetokseen tähtäävää toimintaa; sen vuoksi ja kun yhdistys niin ollen oli tukenut toimintaa, joka oli

yhdistykseen nähden, huolimatta siitä, että sellaisen yhdistyksen täytäntöönpanevien elinten toimet ja sitoumukset eivät muuten velvoita yhdistystä.¹⁹

Kun erittäinkin kommunististen yhdistysten sisäinen toiminta useimmiten on ollut niin hyvin naamioitua, että on ollut vaikeata saada sen rikollisuutta todistetuksi, on miltei ainoita tapoja, millä keskusjärjestöjen haaraosastoihin ja jäsenyhdistykseen on päästy

ollut vastoin lakia ja hyviä tapoja, Korkein oikeus katsoi, ettei ollut esitetty syytä muuttaa sitä lopputulosta, johon alemmat oikeudet olivat päätöksissään johtuneet ja jonka varaan asia siis jäi. (Tiedonantoja N:o 249/1932.) — Pääasiassa samansisältöinen on Korkeimman oikeuden päätös 18 päivästä marraskuuta 1932, joka koskee Kuopion Työväenyhdistys r. y.-nimisen yhdistyksen lakkauttamista. (Tiedonantoja N:o 497/1932.)

¹⁹ Kun yhdistyslain 21 §:ää ensimmäisen kerran muutettiin, oli tarkoituksena, kuten joulukuun 5 päivänä 1929 päivätyssä hallituksen esityksessä N:o 78 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä sanotaan, selvittää käsitystä siitä, missä tapauksissa yhdistyksen toiminnan on katsottava olevan lakien ja hyvien tapojen vastaista. Epätietoisuutta oli joskus ilmaantunut esim. siitä, oliko yhdistyksen itsensä lainvastaisena toimintana pidettävä yhdistyksen kokouksissa tai muissa yhdistyksen järjestämissä tilaisuuksissa, kuten yleisissä kokouksissa tai julkisissa tai yksityisissä huveissa esitettyä rikollista ohjelmaa, varsinkin jos ohjelman suorittajina oli jäsen- tai toimihenkilöpiirin ulkopuolella olevia henkilöitä. Lainvastaiseksi tahdottiin myös nimenomaan leimata sellainen toiminta, joka ilmenee lainvastaisen toiminnan välillisenä kannattamisena rahavaroilla y. m. s. Tämän mukaisesti oli 21 §:ään ehdotettu otettavaksi säännös, jonka mukaan yhdistyksen olisi katsottava toimineen vastoin lakia tai hyviä tapoja muun muassa:

1) jos yhdistyksen kokouksessa tai muussa sen järjestämässä tilaisuudessa on sallittu pitää puhe tai esittää muuta ohjelmaa, joka sisältää virallisen syytteen alaisen rangaistavan teon, sen ylistämisen tai kehoittamisen sellaiseen tekoon;

2) jos yhdistys on rahavaroja tai muita taloudellisia etuja antamalla tukenut toisen yhdistyksen tai muun järjestön taikka yksityisen henkilön lainvastaista toimintaa tai salaisesti toimivaa rikollista järjestöä taikka yksityistä henkilöä taikka rikollisessa tarkoituksessa ottanut vastaan rahavaroja tai muita taloudellisia etuja sellaiselta yhdistykseltä, järjestöltä tai yksityiseltä henkilöltä.

Näitä säännöksiä ei otettu lakiin siitä syystä, että, kuten keskustelun kuluessa valio-kunnissa ja eduskunnassa useaan kertaan lausuttiin, tällaiset lakkautusperusteet olivat tulkinnan kautta johdettavissa säännöksestä, joka oikeuttaa lakkauttamaan vastoin lakia ja hyviä tapoja toimivan yhdistyksen. Tähän suuntaan menee myös ulkomainen oikeuskäytäntö, jota valaisemaan otamme tähän pari oikeustapausta Itävallasta:

Yhdistyksen jäsenten yhdistyksen kokouksessa esittämiä lausuntoja tai heidän pitämiään puheita on pidettävä yhdistyksen omina mielipiteenilmauksina, mikäli puheenjohtaja ei ole näitä lausuntoja kieltänyt tai mikäli läsnä olevat yhdistyksen jäsenet ovat antaneet niille hyväksymisensä; näin on asianlaita siinäkin tapauksessa, että lausuntojen esittäjät eivät kuulu yhdistyksen johtokuntaan, ja erikoisesti tietysti silloin, jos he ovat yhdistyksen toimihenkilöitä (*Hye* N:o 480).

Yhdistyksen lakimääräisen edustajan yhdistyksen nimessä esittämä adressi on yhdistyksen mielipiteen ilmaus (*Hye* N:o 476, 496 ja 523).

käsiksi, ollut todistaa, että ne ovat taloudellisesti tukeneet rikollista toimintaa harjoittavia keskusjärjestöjä.²⁰ Tällöin on kuitenkin näytettävä yhdistyksen olleen tai ainakin voineen olla selvillä siitä, minkäluontoisiin tarkoituksiin yhdistyksen luovuttamia varoja tul-taisiin käyttämään,²¹ minkä ohessa oikeuskäytännössä on muuten-kin annettu hyvin suuri merkitys sille seikalle, onko yhdistys todella tarkoittanut ottaa osaa lainvastaiseen toimintaan vai onko se jou-tunut riippuvaisuussuhteittensa vuoksi tai muista syistä ehkä ei aivan omasta tahdostaan olemaan siinä mukana.²²

²⁰ Kun Helsingin raastuvanoikeus oli katsonut selvitetyn, että Suomen Ammatti-järjestö r. y:n toiminta ainakin vuodesta 1929 lähtien oli ollut lainvastaista, niin, koska asiaan haastetut muut liitot ja yhdistykset olivat sanottuna aikana, jona Ammatti-järjestön toiminta oli lainvastainen, kuuluneet siihen jäsenyhdistyksinä ja m. m. suorit-tamalla sille jäsenmaksuja tukeneet sen toimintaa sekä näiden liittojen ja yhdistysten siis myöskin oli katsottava toimineen vastoin lakia, raastuvanoikeus 17 päivänä elokuuta 1931 antamallaan päätöksellä julisti myös Ammattijärjestöön kuuluneet liitot ja yhdis-tykset lakkautetuiksi. — Korkein oikeus 4 päivänä joulukuuta 1933 antamallaan pää-töksellä jätti pysyväksi hovioikeuden päätöksen, joka oli jättänyt asian raastuvan-oikeuden päätöksen varaan.

²¹ Tämä näyttää olleen oikeuskanslerinkin käsitys, kun hän 29 päivänä toukokuuta 1925 päivätyssä kirjeessään Viipurin läänin maaherralle antoi lausuntonsa siitä, mikä vaikutus Korkeimman oikeuden maaliskuun 16 päivänä 1925 antamalla Suomen työväen-puolueen lakkauttamista koskevalla päätöksellä oli oleva puolueen jäsenyhdistyksiin. Oikeuskansleri lausuu nimittäin, ettei se seikka, että yhdistys, jonka tarkoituksena on työläisväestön sivistyksellisen, taloudellisen tai valtiollisen kehityksen edistäminen, on sen ohella ja aikana, jolloin Suomen työväenpuolueen sallittiin toimia, liittynyt tähän puolueeseen ja siitä syystä suorittanut sille puoluemaksuja, yksinään ole riittävä peruste estää yhdistyksen toimintaa. (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1925 s. 67.)

²² Helsingin raastuvanoikeus lausui 17 päivänä elokuuta 1931 Suomen Muurarien Liitto r. y:n sekä 33:n sen jäsenyhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa antamas-saan päätöksessä asiassa tosin käyneen selville, että sittenkun Korkeimman oikeuden 16 päivänä maaliskuuta 1925 antamalla päätöksellä lakkautettuun Suomen sosialistiseen työväenpuolueeseen kuuluneet henkilöt olivat v. 1929 saaneet enemmistön Suomen Ammattijärjestön johdossa, tämä yhdistys, johon Suomen Muurarien Liitto ynnä sen kaikki edellämainitut alaosastot olivat jäseninä kuuluneet, oli ainakin vuodesta 1929, jolloin mainittuun puolueeseen kuuluneet tai sen periaatteita noudattaneet henkilöt olivat päässeet yksin määräämään Suomen Ammattijärjestön toiminnasta, ruvennut toiminnassaan seuraamaan tuon puolueen omaksumaa Korkeimman oikeuden sanotussa päätöksessä lainvastaiseksi selitettyä ohjelmaa. Raastuvanoikeus katsoi edelleen selvi-tetyksi, että Suomen Ammattijärjestö oli etenkin harjoittamalla kiihotustyötä vallan-kumouksellisessa hengessä yrittänyt toteuttaa vallankumouksellisia päämääriään, mutta sitä vastoin jääneen luotettavasti toteennäyttämättä, että Suomen Ammattijärjestön toiminta olisi jo ennen vuotta 1929 ollut lain tai hyvien tapojen vastainen. Tämän vuoksi ja koska Suomen Muurarien Liitto oli jo syksyllä viimeksimainittuna vuonna, paheksuen Suomen Ammattijärjestön kerrotunlaista poliittista toimintaa, esittänyt tuon yhdistyk-

Erikoistapauksen, jossa määrätynlainen laiminlyönti yhdistyksen puolelta voi johtaa yhdistyksen lakkauttamiseen, mainitsee 5 päivänä huhtikuuta 1934 annettu laki kiellosta käyttää poliittisia tunnusmerkkejä eräissä tilaisuuksissa. Tämän lain ja sen nojalla 27 päivänä huhtikuuta 1934 annetun asetuksen mukaan ei missään julkisissa paikoissa saa näkyvillä käyttää pukua, puvunosaa tai muuta sentapaista huomiota herättävää tunnusmerkkiä, jonka tarkoituksena on osoittaa kuulumista poliittiseen järjestöön, puolueeseen tai yhteenliittymään tai ilmaista valtiollista ajatussuuntaa. Edelleen laissa säädetään, että jos jonkin yhdistyksen jäsenet tai osa heistä rikkovat tätä kieltoa tilaisuuksissa, jotka yhdistys on toimeenpannut tai joihin se on ottanut osaa, eikä yhdistyksen näytetä tehneen voitavaansa rikkomisen estämiseksi ja viivyttelemättä erottaneen yhdistyksestä jäsentänsä, joka on kieltoa rikkonut, voidaan yhdistyksen toiminta kieltää ja yhdistys lakkauttaa siinä järjestyksessä kuin yhdistyslaissa on säädetty. Sama on lakina, ellei sellainen yhdistys, jonka tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tahi joka pyrkii kannattamaan, tukemaan tai muulla tavoin edistämään tällaista toimintaa, ole viivyttelemättä erottanut jäsentä, joka on rikkonut tätä kieltoa vastaan muussa kuin sellaisessa tilaisuudessa, jonka yhdistys on toimeenpannut tai johon se on ottanut osaa. — Laki on voimassa 31 päivään joulukuuta 1936 asti, mutta vielä sen jälkeenkin voidaan yhdistys lakkauttaa lain voimassaoloaikana tapahtuneen laiminlyönnin perusteella.

Ensimmäisessä yhdistyslakiehdotuksessa (esitys N:o 17 vv. 1905—1906 väliaikaisilla valtiopäivillä) ja valtiosäätyjen sen perusteella hyväksymässä laissa oli lakkauttamisperusteena mainittu m. m. se, »jos sellaisten henkilöiden, jotka eivät olisi olleet oikeutettuja ole-

sen ylimääräisen edustajakokouksen kokoonkutsumista yhdistyksen vastaisen toiminnan käsittelyä varten, ja sittemmin kun tähän vaatimukseen ei ollut suostuttu, heinäkuussa 1930 eronnut Suomen Ammattijärjestöstä, sekä kun ei myöskään ollut näytetty, että Suomen Muurarien Liiton ja sen jäsenyhdistysten toiminta tuon eroamisen jälkeen olisi ollut lain, hyvien tapojen tai yhdistysten sääntöjen vastainen, eikä sitä seikkaa, että Suomen Muurarien Liitto vielä vuoden 1929 kuluessa ja aina heinäkuuhun 1930 oli kuulunut Suomen Ammattijärjestöön ja suorittanut sille jäsenmaksut, voitu ylläsanottuun katsoen pitää asiaan vaikuttavana, raastuvanoikeus hylkäsi vaatimuksen Suomen Muurarien Liitto r. y:n ja sen osastojen lakkauttamisesta. — Turun hovioikeus 9 päivänä maaliskuuta 1933 antamallaan päätöksellä julisti p. o. liiton osastoineen lakkautetuksi, mutta Korkein oikeus päätöksellään 5 päivästä joulukuuta 1933, kumoten hovioikeuden päätöksen puheenaolevalta osalta, jätti asian tältä kohden raastuvanoikeuden päätöksen varaan. (Tiedonantoja N:o 491/1933.)

maan yhdistyksen jäsenenä, sallitaan siihen kuulua». Tämä säännös ei tullut v. 1919 annettuun yhdistyslakiin, ja se onkin aivan tarpeeton, koska yhdistys voidaan aina lakkauttaa lainvastaisen toiminnan perusteella, jos se pitää jäseninään henkilöitä, joita laki kieltää olemasta yhdistyksen jäsenenä. Näin voidaan lakkauttaa m. m. sellainen valtiollinen yhdistys, jossa on jäsenenä muita kuin Suomen kansalaisia.

Lainsäännös, jonka perusteella vastoin lakia tai hyviä tapoja toimiva yhdistys voidaan lakkauttaa, täytyy voida ulottaa myös niihin tapauksiin, joissa yhdistyksen itselleen omaksuma tarkoitus on ristiriidassa lain tai hyvien tapojen kanssa, mutta yhdistys ei vielä ole ehtinyt tehdä mitään tämän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tämä onkin ainoa tie päästä käsiksi lain tai hyvän tavan vastaista tarkoitusta varten perustettuun rekisteröimättömään yhdistykseen, joka ei ole vielä aloittanut toimintaansa. Mitä taas rekisteriin merkittäväksi aiottuun yhdistykseen tulee, tutkitaan jo rekisteröimismenettelyn yhteydessä, onko todennäköistä, että yhdistys on tarkoitettu toimimaan vastoin lakia tai hyviä tapoja (yhdistyslain 27 § 1 mom.).

Lakkauttamisperusteena voi edelleen olla se, että yhdistys on tarkoitettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa. Tässä on pääpaino pantava sanoille »lakia kiertäen». Yritys lakia kiertäen jatkaa lakkautetun yhdistyksen toimintaa on olemassa vain silloin, kun uusi yhdistys on perustettu jatkamaan tuomioistuimessa lain tai hyvän tavan vastaiseksi tai maan hallituksen antaman lupapäätöksen kanssa ristiriidassa olevaksi todettua yhdistystoimintaa, ei sen sijaan silloin, kun yhdistys on perustettu jatkamaan itsessään luvallista toimintaa, joka on johtanut yhdistyksen lakkauttamiseen vain siitä syystä, ettei senlaatuinen toiminta ollut sopusoinnussa yhdistyksen sääntöjen kanssa. Kun sama syy, lakkautetun yhdistyksen toiminnan jatkaminen lakia kiertämällä, on jo yhdistyksen rekisteröimisen esteenä (yhdistyslain 27 § 1 mom.), tulee tämä lakkauttamisperuste säännönmukaisissa tapauksissa kysymykseen vain rekisteröimättömiin yhdistyksiin nähden. Jos nimittäin rekisteröity yhdistys ryhtyy lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, voi lakkauttaminen tapahtua joko sillä perusteella, että yhdistys toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja tai hallituksen lupapäätöksessä määrättyjä ehtoja, tai sillä, että yhdistys toimii vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta.

Viimeksimainittu lakkauttamisperuste, toiminta vastoin yhdistyksen säännöissä määrättyä tarkoitusta, soveltuu käytettäväksi paitsi niissä tapauksissa, joissa yhdistyksen uusi tarkoitus on asiallisesti ristiriidassa aikaisemman säännöissä vahvistetun tarkoituksen kanssa,²³ myös silloin kun yhdistys omak-suun itselleen uusia tarkoituksia, joita ei ole säännöissä mainittu, kun määrääjäksi perustettu yhdistys²⁴ jatkaa toimintaansa vielä tämän ajan kuluttua loppuun tai kun yhdistys ulottaa toimintansa laajemmalle alueelle kuin säännöissä on edellytetty. Katsoen siihen, että yhdistysten oikeus perustaa yhdistyksiä meillä Suomessa on lailla turvattu, ei tällaisena toiminnan alueellisena laajentamisena voitane pitää yhdistyksen liittymistä keskusliittoihin tai kansain-välisiin järjestöihin.²⁵

Erikoista huomiota ansaitsee kysymys, voidaanko yhdistys lak-

²³ Kysymystä valaisee Korkeimman oikeuden päätös Lahden Työväenyhdistys r. y:n lakkauttamista koskevassa asiassa. — Lahden raastuvanoikeus lausui 6 päivänä helmi-kuuta 1922 antamassaan päätöksessä selvitetyn, että tämä yhdistys oli kuulunut 14 päi-vänä joulukuuta 1919 itselleen hyväksymiensä sääntöjen mukaan Suomen sosialidemo-kraattiseen puolueeseen, johon puolueen sääntöjen mukaan ei saanut kuulua puoluetta vastustava, vastustavaan puolueeseen lukeutuva tai puoluetta vahingoittava jäsen tai järjestö eikä sellainen järjestö, joka ei täyttänyt puolueen sääntöihin perustuvia velvolli-suuksiaan. Mutta jatkovuosikokouksessaan 3 päivänä huhtikuuta 1921 yhdistys oli sääntöjään muuttamatta päättänyt lakkauttaa sääntöjensä mukaisten maksujen suorit-tamisen sosialidemokraattiselle puolueelle sekä sallinut useiden tästä puolueesta luopu-neiden henkilöiden ottaa osaa päätösten tekemiseen sekä sanotussa kokouksessa että 20 päivänä helmikuuta 1921 pidetyssä varsinaisessa vuosikokouksessa. Tähän katsoen ja koska yhdistys näin ollen oli toiminut vastoin sen säännöissä mainittuja tarkoituksia, raastuvanoikeus julisti yhdistyksen lakkautetuksi ja määräsi sen toiminnan heti keskey-tettäväksi. — Turun hovioikeuden päätös 20 päivästä marraskuuta 1922: ei muutosta. — Korkeimman oikeuden päätös 16 päivästä joulukuuta 1924: Koska jutussa oli käynyt selville, että Lahden työväenyhdistys oli niin hyvin 3 päivänä huhtikuuta 1921 pidetyssä kokouksessa päättänyt erota sosialidemokraattisesta puolueesta, syystä ettei yhdistys enää hyväksynyt puolueen ohjelmaa, kuin myöskin muulla toiminnallaan 1921 vuoden alkupuolella osoittanut asettuvansa kannattamaan sosialidemokraattista puoluetta useissa kohdin vastustavaa niin sanottua sosialistista eli kommunistista puoluetta, antaen tämän puolueen jäsenille äänivallan yhdistyksen kokouksissa ja valiten niistä toimi-henkilöitensä enemmistönkin, sen vuoksi sekä kun yhdistys siten oli ryhtynyt toimi-maan vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta, Korkein oikeus harkitsi näillä ja muuten raastuvanoikeuden mainitsemilla perusteilla oikeaksi jättää asian sen loppu-tuloksen varaan, johon hovioikeus päätöksessään oli johtunut. (Korkeimman oikeuden päätökset 1924 N:o 1572.)

²⁴ Vrt. yhdistyslain 22 §:n 4 mom.

²⁵ Vrt. *Freund* s. 167.

kauttaa sillä perusteella, että se muutettuaan sääntönsä ryhtyy ajamaan tarkoitusperiä, jotka ovat ehkä aivan vastakkaisia niille, jotka yhdistys on alun perin itselleen omaksunut. *Montgomery*²⁶ on aikoinaan esittänyt sen mielipiteen, että yhdistyksen tarkoitus voidaan muuttaa vain yksimielisellä päätöksellä kokouksessa, johon kaikki jäsenet on kutsuttu. *Ekström*²⁷ katsoo, että ellei laissa ole toisin määrätty, riittää yhdistyksen sääntöjen ja siis myös sen tarkoituksen muuttamiseen aina yksinkertainen enemmistö. Voidaan tosin väittää, että tämä on väärin vähemmistöön jääviä jäseniä kohtaan, mutta toiselta puolen on kohtuullista, että se, joka yhdistykseen liittyy, myös mukautuu enemmistön tahtoon. Ja kuten *Ekström* huomauttaa, suurissa yhdistyksissä voisi yhdelle ainoalle jäsenelle kuuluva veto-oikeus tehdä yhdistyksen toiminnan aivan mahdottomaksi.

Voimassaolevan oikeutemme kannalta kysymystä tarkastellessamme havaitsemme, että rekisteröidyn yhdistyksen sääntöjä voidaan muuttaa erityistä vaikeutettua menettelytapaa noudattaen, johon m. m. kuuluu, että asia on kokouskutsussa erityisesti mainittava (yhdistyslain 14 § 1 mom.) ja että muutokseen vaaditaan, ellei säännöissä ole toisin määrätty, kolme neljännestä kaikista äänestyksessä annetuista äänistä (yhdistyslain 13 § 2 mom.). Yhdistyslaki ei puhuessaan sääntöjen muutoksista aseta millään tavoin erikoisasemaan niitä muutoksia, joiden kautta yhdistyksen säännöissä määrätty tarkoitus muuttuu.²⁸ Vallitsevan käsityksen mukaan voidaankin rekisteröidyn yhdistyksen tarkoitus tavallisen sääntöjä muutettaessa noudatettavan menettelyn mukaan muuttaa.²⁹ Sään-

²⁶ *Montgomery* s. 420.

²⁷ *Ekström* s. 437.

²⁸ Vrt. sitä vastoin osuustoimintalain 19 §:n 3 mom., jonka mukaan, jos osuuskunnan jäsenet ovat lisämaksuvelvolliset, osuuskuntaa ei ilman kaikkien jäsenten kirjallista suostumusta saa liittää toiseen osuuskuntaan, muuttaa olennaisesti sen tarkoitusta tai jatkaa sen toimintaa yli sen ajan, joksi osuuskunta on perustettu. Samoin on osakeyhtiölain 27 §:n 3 momentissa säädetty, että jos yhtiöjärjestykseen yhtiökokouksessa tehtävä muutos tarkoittaa yhdistymistä toiseen yhtiöön, pääasiallista muutosta yhtiön tarkoitukseen taikka sen pysyttämistä yli määrätyn yhtiökauden, ei muutosta saa päättää tehtäväksi muutoin kuin siten, että osakkeenomistaja, joka on sellaista toimenpidettä kokouksessa vastustanut, saa yhtiöltä tai toiselta osakkeenomistajalta lunastuksen yhtiöosuudestaan.

²⁹ *Ståhlberg*, *Lakimies* 1931 s. 325.

Korkeimman oikeuden kanta ilmenee sen 19 päivänä joulukuuta 1929 annetusta päätöksestä Parkkarilan työväenyhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa. — Haastatettuaan tämän työväenyhdistyksen Lappeen kihlakunnanoikeuteen olivat yhdis-

töjen muutos ei ole voimassa, ennenkuin se on yhdistysrekisteriin merkitty (yhdistyslain 8 § 3 mom.). — Mitä taas rekisteröimättömiin yhdistyksiin tulee, ei yhdistyslaki sisällä mitään niiden sääntöjen muuttamista koskevia säännöksiä. Sääntöjä muutettaessa, myös milloin on kysymyksessä yhdistyksen tarkoituksen muuttaminen, on sen vuoksi noudatettava vain yhdistyksen sääntöjen sitä varten vahvistamia muotoja. Ellei säännöissä ole mitään sääntöjen muuttamista järjestäviä säännöksiä, voitaneen muutokset tehdä yhdessä kokouksessa yksinkertaisella enemmistöllä tehtävällä päätöksellä.

Kun yhdistys muodostaa toisen yhdistyksen haaraosaston tai kuuluu jäsenenä toiseen yhdistykseen, voi haaraosaston tai jäsenyhdistyksen tarkoitus olla niin läheisesti riippuvainen pääyhdistyksen säännöistä ja tarkoituksesta, ettei tällainen haaraosasto tai jäsenyhdistys voi muuttaa tarkoitustaan eroamatta pääyhdistyksestä, ja tämä eroaminen taas on tapahtuva pääyhdistyksen sääntöjen mää-

tyksen jäsenet J. P. y. m. siellä lausuneet, että yhdistys, jonka tarkoituksena oli edistää työväen sivistyksellistä, taloudellista ja valtiollista kehitystä ja joka säädetyssä järjestyksessä oli merkitty yhdistysrekisteriin, kuului sääntöjensä mukaan sosialidemokraattiseen puolueeseen sekä että yhdistyksen omaisuus sen toiminnan loppuessa oli sääntöjen 14 §:n mukaan joutuva sanotun puolueen huostaan käytettäväksi puolueen hyväksi. Vuosikokouksessaan 12. 2. 1928 yhdistys kuitenkin oli päättänyt erota sosialidemokraattisesta puolueesta, jota varten sääntöjen 2 §:stä oli poistettu määräys yhdistyksen kuulumisesta tuohon puolueeseen ja 14 §:ää muutettu siten, että yhdistyksen toiminnan lakatessa sen omaisuus oli lankeava Suomen Ammattijärjestölle. Kun yhdistys täten oli toiminut vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta ja, huomioonottaen että Suomen Ammattijärjestö oli niin sanotun kommunistisen puolueen vaikutusvallan alainen, sitoutunut vastedeskin toimimaan aivan muunlaisten tarkoituksien saavuttamiseksi kuin mihin yhdistyksen säännöt olivat siihen asti velvoittaneet, J. P. y. m. olivat vaatineet, että yhdistys julistettaisiin lakkautetuksi ja sen pesä määrättäisiin selvitettäväksi, joihin vaatimuksiin virallinen syyttäjä oli yhtynyt. — Kihlakunnanoikeus julistikin 7. 9. 1928 antamallaan päätöksellä yhdistyksen lakkautetuksi. — Hovioikeus 15. 3. 1929 jätti asian kihlakunnanoikeuden lopputuloksen varaan. — Korkein oikeus 19. 12. 1929 katsoi selvitetyn, että sittenkun yhdistyksen sääntöihin oli tehty kanteessa mainitut muutokset, yhdistyksen tarkoitus oli sen kautta tosin tullut muutetuksi, mutta kun nuo sääntöjen muutokset oli tehty yhdistyslain säätämässä järjestyksessä eikä se seikka, että yhdistyksen tarkoitusta oli muutettu, säännön mukaan sanotun lain 21 §:ssä, yksistään voinut aiheuttaa yhdistyksen lakkauttamista, sen vuoksi ja kun yhdistyksen lakkauttamisesta tehtyä vaatimusta ei ollut perustettukaan siihen, että yhdistys toimisi vastoin lakia tai hyviä tapoja, Korkein oikeus harkitsi oikeaksi, kumoten oikeuksien päätökset, hylätä asiassa ajetun kanteen. — Päätös tehtiin äänestyksen jälkeen kolmella äänellä kahta vastaan. Vähemmistö katsoi yhdistyksen m. m. poistamalla säännöistään määräyksen yhdistyksen kuulumisesta sosialidemokraattiseen puolueeseen ryhtyneen toimimaan vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta ja sen vuoksi olevan lakkautettava. (Selostuksia Korkeimman oikeuden ratkaisuista vuonna 1929, N:o 64.)

räyksiä noudattaen (yhdistyslain 11 § 1 mom.).³⁰ Eräissä tapauksissa on yhdistysten sääntöihin otettu nimenomaisia määräyksiä siitä, ettei sääntöjä tai määrättyä osaa niistä ollenkaan voida muuttaa. Niin esim. eräiden uskonnollisten yhdistysten sääntöihin sisältyy kielto ottaa käsiteltäväksi ehdotuksia sääntöjen aatteellisten perussäännösten muuttamisesta. Selvää kuitenkin on, että tällaisiakin sääntöjä voidaan muuttaa ainakin muuttamalla ensin tuo ehkäisevä säännös.

Lakkauttamisperusteena voi vielä lopuksi olla se, että on poikettu siitä, mitä yhdistyslaissa tai maan hallituksen antamassa lupapäätöksessä on määrätty yhdistyksen noudatettavaksi. Poikkeaminen siitä, mitä yhdistyksen yhdistyslain mukaan on täytettävä, tapahtuu esim. silloin, kun yhdistys laiminlyö jäsenluettelon pitämisen (yhdistyslain 5 §) tai yhdistysrekisteriin nimenmerkitsijäin vaihtumisesta tehtävät ilmoitukset (yhdistyslain 8 § 2 mom.). Toinen tässä mainittu lakkauttamisperuste, poikkeaminen siitä, mitä maan hallituksen antamassa lupapäätöksessä on määrätty yhdistyksen noudatettavaksi, tulee kysymykseen vain erityisen luvan varassa toimiviin ampumayhdistyksiin (yhdistyslain 2 §) ja sellaisiin yhdistyksiin nähden, joiden jäsenistä enemmän kuin kolmannes on muita kuin Suomen kansalaisia (yhdistyslain 4 § 1 mom.).

Jo ennenkuin lakkauttamismenettely on pantu tuomioistuimessa vireille, voi sisäasiainministeriö tai maaherra kieltää yhdistyksen toiminnan jatkamisen toistaiseksi, jos yhdistys toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka jos se on tarkoitettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa (yhdistyslain 21 a § 1 mom.).³¹ Mutta yhdistyksen toiminnan kieltäminen toistaiseksi ei voi tapahtua esim. sillä perusteella, että yhdistys toimii vastoin säännöissään määrättyä tarkoitusta tai toimimatta varsinaisesti vastoin lakia vain poikkeaa siitä, mitä maan hallituksen antamassa lupapäätöksessä on määrätty yhdistyksen noudatettavaksi.

Maaherran antama kielto voi koskea vain yhdistystä, jonka kotipaikka on hänen läänissään. Sen sijaan sisäasiainministeriön toimivalta ulottuu kaikkiin maassa toimiviin yhdistyksiin. Kuitenkin

³⁰ Ståhlberg, Lakimies 1931 s. 321.

³¹ Toistaiseksi lakkauttamisesta Tanskan oikeuden mukaan ks. Berlin s. 448.

jos toinen näistä viranomaisista on antanut jonkin yhdistyksen toiminnan toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavan kiellon, ei toinen enää saa ryhtyä samaan asiaan. Jos siis maaherra on toistaiseksi kieltänyt yhdistyksen toiminnan, mutta on laiminlyönyt määräajassa hankkia kiellolle tuomioistuimen vahvistusta ja kiello sen vuoksi on peruutunut, ei sisäasiainministeriö yhtä vähän kuin maaherrakaan, ellei mitään uusia seikkoja ole ilmaantunut, voi uudelleen antaa toistaiseksi lakkauttamista koskevaa määräystä. Toistaiseksi lakkauttaminen on nim. vain väliaikainen turvaamistoimenpide, jonka kestävyysajan laki tarkoin rajoittaa juuri sen vuoksi, että on yhdistymisvapauden periaatteen vastaista antaa hallintoviranomaisille kovin pitkälle menevää valtaa yhdistyksen toiminnan estämiseen.

Kysymykseen, kenelle sisäasiainministeriön tai maaherran antama yhdistyksen toiminnan jatkamista toistaiseksi tarkoittava kiello on annettava tiedoksi, näyttäisi luonnollisin vastaus olevan, että kiello olisi annettava tiedoksi jollekin sellaiselle henkilölle, jota vastaan vaatimusta yhdistyksen lakkauttamisesta voidaan ajaa (yhdistyslain 17 ja 33 §§). Mutta kiellon pätevyys ei itse asiassa ollenkaan ole riippuvainen siitä, että se on näin tiedoksiannettu tai että yhdistystä on asiassa kuultu.²² Kiello on toimenpide, joka astuu voimaan heti kun asianomainen viranomainen on sen antanut. Tästä hetkestä alkaen lasketaan se aika, jonka kuluessa kiello on alistettava tuomioistuimen vahvistettavaksi, ja samasta hetkestä alkaen voidaan myös kiellon nojalla ryhtyä yhdistyksen toiminnan estämistä tarkoittaviin tosiasiallisiin toimenpiteisiin.

Kun sisäasiainministeriö tai maaherra on kieltänyt yhdistyksen toiminnan jatkamisen toistaiseksi, on yhdistyksen toiminta heti keskeytettävä (yhdistyslain 21 b §). Viranomaiset saavat estää niinhyvin yhdistyksen omat kuin sen hallituksen kokoukset, kieltää yhdistystä toimeenpanemasta julkisia kokouksia ja huvitilaisuuksia, estää yhdistyksen kirjeenvaihdon ja ottaa talteen tai sulkea sinetillä

²² Lakivaliokunnan mietinnössä N:o 13 hallituksen esityksen johdosta laiksi yhdistyslain 21 §:n muuttamisesta (hallituksen esitys N:o 78 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä) oli toistaiseksi lakkauttaminen ehdotettu järjestettäväksi niin, että siitä päättäminen olisi kuulunut tuomioistuimelle. Valiokunnan ehdotuksen mukaan vaatimus kiellon vahvistamisesta olisi ollut otettava käsiteltäväksi kaupungissa kahdeksan ja maalla kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä kun vaatimus oikeudelle tai tuomarille ilmoitettiin, ja kiello olisi, ellei yhdistystä ollut haasteella tavattu, voitu antaa yhdistystä kuulemattakin.

sen arkiston. Yhdistyksen hallitus saa kuitenkin joka tapauksessa ainakin siihen asti kun asia tulee esille tuomioistuimessa yhdistyksen puolesta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jota yhdistys on harjoittanut, ja muutoin hoitaa sen omaisuutta.

Sisäasiainministeriön tai maaherran antamasta määräyksestä, jolla yhdistyksen toiminnan jatkaminen on toistaiseksi kielletty, ei saa valittaa. Lokakuun 5 päivänä 1923 annettu asetus 29 päivänä joulukuuta 1894 kuvernööreille ja lääninhallitusten virkamiehille vahvistetun johtosäännön 74 §:n muuttamisesta säättää tosin, että maaherran ja lääninhallituksen päätöksiin ja resolutsioneihin saa, mikäli erityisistä asioista ei ole toisin säädetty, hakea muutosta Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Mutta yhdistyksen toistaiseksi lakkauttamista koskevaan asiaan nähden yhdistyslain vahvistama alistusmenettely syrjäyttää valitusmenettelyn.

Hallintoviranomaisen antama kiello on nimittäin alistettava sen *tuomioistuimen vahvistettavaksi*, joka on asianomainen käsittelemään yhdistyksen lakkauttamisasiaa. Alistamisen pitää tapahtua viimeistään sinä yleisenä oikeudenkäyntipäivänä, joka neljäntoista päivän kuluttua kiellon antamisesta ensiksi sattuu. Lykkäys ei tällaista asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä voi tulla kysymykseen, vaan toistaiseksi lakkauttamista koskeva kiello on heti joko vahvistettava tai hylättävä.

Kiello peruutuu, ellei sitä ole tässä määräajassa alistettu tuomioistuimen vahvistettavaksi. Jos kiellon tehostamiseksi on ryhdytty erityisiin toimenpiteisiin, esim. suljettu sinetillä yhdistyksen arkisto, vaatii tällainen toimenpide peruutuakseen viranomaisen toimenpiteen,³³ mutta muuten kiellon yhdistyksen toiminnalle asettamat esteet häviävät ilman muuta määräajan umpeenkuluttua. — Samalla tavoin peruutuu kiello neljäntoista päivän kuluttua siitä, kun tuomioistuin on sen vahvistanut, ellei siihen päivään mennessä ole pyydetty haastetta yhdistyksen lakkauttamisesta. Jos haaste on otettu, mutta asiaa ei määräpäivänä ryhdytä ajamaan, s. o. jos syyttäjä ei tule oikeuteen saapuville tai jos hän ilmoittaa luopuvansa haasteesta esittämästään lakkauttamisvaatimuksesta, ei tuomioistuimen ole vain rajoituttava lausumaan, että asia jää sillensä, vaan on sen samalla annettava nimenomainen lausunto toistaiseksi annetun

³³ Vrt. rikoslain 16 luvun 17 §. Siinä määrätään rangaistus sille, joka ilman lupaa tahallansa murtaa viraston tai virkamiehen sinetin, jolla esine tai kirjoitus on suljettu, samoin kuin sille, joka liikuttaa takavarikkoon otettua tai kiinnipäntua tavaraa.

toimintakiellon raukeamisesta. Jos näytetään, että haasteen tiedoksiantamista on kohdannut laillinen este, määrää tuomioistuvin asialle uuden käsittelyajan ja kielto pysyy edelleen voimassa (yhdistyslain 21 a § 1 mom.).

Vaikka tuomioistuin ei ole kieltoa vahvistanut, tai vaikka kielto on tässä sanotulla tavalla peruutunut tai julistettu rauenneeksi, voidaan varsinainen lakkauttamismenettely tietysti siitä huolimatta panna haasteella vireille tuomioistuimessa. Mutta tällöin ei hallintoviranomainen, ellei uusia syitä ilmene, saa oikeudenkäynnin alkua odoteltaessa toistaiseksi kieltää yhdistyksen toiminnan jatkamista.

Kun hallintoviranomaisen antama kielto yhdistyksen toiminnan jatkamisesta toistaiseksi alistetaan tuomioistuimen vahvistettavaksi, on yhdistys haastettava asiassa kuultavaksi. Yhdistyksen puolesta esiintyy oikeudessa tällaisessa asiassa joku niistä henkilöistä, joita vastaan voidaan ajaa vaatimusta yhdistyksen lakkauttamisesta. Mutta kielto voidaan kyllä vahvistaa, vaikka ei ketään olisi tullut yhdistyksen puolesta oikeuteen saapuville. Kysymykseen, millä tavoin yhdistyksen itsenäisiä haaraosastoja ja jäsenyhdistyksiä koskeva, toistaiseksi lakkauttamista tarkoittava kielto voidaan vahvistaa, laki ei anna selvää vastausta. Kuten yhdistyslain 21 §:n 3 momentista näkyy, voidaan tällaiset haaraosastot tai jäsenyhdistykset lakkauttaa keskusyhdistystä vastaan käytävässä oikeudenkäynnissä, johon ne voidaan haastaa kuulutuksella virallisessa lehdessä. Kun sisäasiainministeriö tai maaherra on antanut tällaista yhdistyskompleksia koskevan, toiminnan toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavan kiellon, voi vahvistuksen hankkiminen kiellolle tietenkin tapahtua kunkin haaraosaston tai jäsenyhdistyksen kotipaikan tuomioistuimessa. Mutta kielto voidaan nähtävästi myös vahvistaa keskusyhdistyksen kotipaikan tuomioistuimessa, johon kuitenkin, kun laki ei ole mitään muuta menettelyä vahvistanut, jokainen haaraosasto tai jäsenyhdistys on tavallista haasteen tiedoksiantotapaa noudattaen haastettava kuultavaksi. Muussa tapauksessa kielto ei voi tulla voimaan itsenäiseen haaraosastoon tai jäsenyhdistykseen nähden.

Ainakin eräissä alioikeuksissa käytäntö on ollut sellainen, että oikeus on samalla kertaa antanut lausunnon hallintoviranomaisen antaman toimintakiellon vahvistamisesta ja yhdistyksen lakkauttamisesta.³⁴ Näyttää kuitenkin olevan aivan tarpeetonta, että tuomio-

³⁴ Vaasan valtiollisten vankien huoltoyhdistys r. y:n toiminta määrättiin maaherran

istuin tällaisessa tapauksessa ollenkaan vahvistaa yhdistyksen toiminnan toistaiseksi kieltämistä tarkoittavaa määräystä, sillä vahvistaminen ei itse asiassa, jos yhdistys samalla julistetaan lakkautetuksi, voi merkitä mitään muuta kuin että tuomioistuin hyväksyy hallintoviranomaisen sellaisen toimenpiteen, jota ei enää voida miksiään muuttaa. Tuomioistuimen annettava vahvistus on tarkoitettu niitä tapauksia varten, joissa asia ei pääty ollessaan ensimmäistä kertaa oikeudessa esillä. Lähinnä tulee tässä kysymykseen se tapaus, että yhdistystä ei vielä ole haastettukaan vastaamaan lakkauttamista, vaan ainoastaan toistaiseksi annetun toimintakiellon vahvistamista koskevassa asiassa.

Laista ei käy selvästi ilmi, saako alioikeuden päätökseen asiassa, joka koskee yhdistyksen toiminnan jatkamista toistaiseksi tarkoittavan kiellon vahvistamista, hakea muutosta. Se, että tämä kiello voi jäädä voimaan pitkäksi aikaa, puhuu myöntävän vastauksen puolesta. Tosin haaste yhdistyksen lakkauttamisesta on pyydetty neljäntoista päivän kuluessa sen jälkeen kuin tuomioistuin on kiellon vahvistanut, uhalla että kiello muuten peruutuu (21 a § 1 mom.), mutta jos on kysymyksessä esim. yhdistyslain 21 §:n 3 momentin tarkoittaman yhdistyskompleksin lakkauttaminen, saadaan kauan odottaa jo asian ensimmäistä käsittelyä. Asian esilletuloa oikeudessa voi viivyttää myös se, että haasteen tiedoksiantamista on kohdannut laillinen este. Eikähän ole varmaa sekään, että lakkauttamisasiä näissä tai muissakaan tapauksissa päättyy jo ensimmäisessä käsittelyssä, lykkäys on aina mahdollinen. — Käsitystä, jonka mukaan alioikeuden päätökseen kiellon vahvistamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta, tukee myös vertailu 4 päivänä tammikuuta 1919 annetun painovapauslain 42—46 §§:n säännöksiin (§ 42 ja § 44 muutettu 31 päivänä heinäkuuta 1930 annetulla lailla). Näissä pykälissä on vahvistettu painokirjoitusten takavarikkoonpanossa noudatettava menettely, joka sitten on ollut esikuvana yhdistyksen toiminnan toistaiseksi kieltämistä koskevia säännöksiä laadittaessa.³⁵ Kun

päätöksellä keskeytettäväksi 9. 2. 1931. Vaasan raastuvanoikeus vahvisti keskeyttämisspätöksen ja julisti yhdistyksen lakkautetuksi 18. 2. 1931.

Samalla tavoin on Äänekosken y. m. pit. kärjäkunnan kihlakunnanoikeus 20. 3. 1930 menetellyt Suolahden valtiollisten vankien huoltoyhdistys r. y.-nimisen yhdistyksen ja Pietarsaaren raastuvanoikeus 11. 2. 1931 Pietarsaaren valtiollisten vankien huoltoyhdistys-nimisen yhdistyksen lakkauttamisasiassa.

³⁵ Ks. hallituksen esitystä N:o 78 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä, perustelut s. 2.

oikeusministeriö, virallinen syyttäjä tai poliisipäällikkö on pannut painokirjoituksen takavarikkoon, on takavarikkoonpano alistettava oikeuden tutkittavaksi viimeistään ensimmäisenä oikeuspäivänä kolmen päivän kuluttua takavarikosta tahi, jos takavarikkoonpano on toimitettu toisella paikkakunnalla, viimeistään kahdeksan päivän kuluessa takavarikkoonpanon jälkeen. Oikeuden päätöksestä, jolla takavarikko on vahvistettu, saa painovapauslain nimenomaisen säännöksen mukaan tehdä eri valituksen, mutta takavarikko pysyy siitä huolimatta voimassa. Tätä vastoin oli siinä yhdistyslain 21 §:n muuttamista tarkoittavassa hallituksen esityksessä (esitys N:o 78 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä), jolla toistaiseksi lakkauttamista koskeva oikeussäännöstö tuotiin yhdistyslakiin, nimenomainen säännös siitä, että »tuomioistuimen päätökseen, jolla kielto on vahvistettu, älköön muutosta haettako». Kun tämä säännös asian toisessa käsittelyssä eduskunnassa poistettiin, ei tarkoitus voinut olla muu kuin muutoksenhaun salliminen, vaikkakaan siitä ei otettu lakiin sellaista nimenomaista säännöstä kuin painovapauslaissa on.

Kun yhdistyksen toiminnan toistaiseksi kieltämistä koskeva asia vain viranomaisen aloitteesta voi joutua tuomioistuimen käsiteltäväksi ja kun kielto voidaan vahvistaa vain sillä perusteella, että yhdistys on toiminut vastoin lakia tai hyviä tapoja tai on tarkoitettu lakia kiertäen jatkamaan jonkin lakkautetun yhdistyksen toimintaa, on käytäntö tuomioistuimissa vakiintunut sellaiseksi, että tällaisia asioita käsiteltäessä menetellään samoin kuin rikosasiain oikeudenkäynnissä. Selvää onkin, että rikosprosessin muotoinen mutkaton menettely sopii tässä paremmin käytettäväksi kuin siviili-prosessin kaltainen menettely, joka jo esim. haasteaikavaatimuksen vuoksi huonosti soveltuu toistaiseksi lakkauttamisessa käytettäväksi. Yhtä helppoa ei ole ratkaista, minkälaista menettelyä on noudatettava varsinaisessa lakkauttamismenettelyssä, jonka saa, paitsi virallista syyttäjää, kuka tahansa yhdistyksen jäsenistä panna vireille. Luonnolliselta näyttäisi, että rikosprosessuaalista menettelyä olisi noudatettava ainakin sellaisessa oikeudenkäynnissä, jossa virallinen syyttäjä vaatii yhdistystä lakkautettavaksi lainvastaisen toiminnan vuoksi. Mutta miten on esim. silloin, kun jäsen vaatii yhdistyksen lakkauttamista sillä perusteella, että yhdistys muka on toiminut vastoin säännöissään määrättyä tarkoitusta? Tällainen tapaus käy hyvin siviili-prosessin kaltaiseksi, erittäinkin jos virallinen syyttäjä, jota on kuultava aina

kun jäsen on pannut lakkauttamisasian vireille, ei yhdy lakkauttamisvaatimukseen.

Tavallisten sääntöjen mukaan kysymys olisi ratkaistava harkitsemalla erikseen kussakin eri tapauksessa, onko vaatimuksen peruste luonteeltaan yksityisoikeudelliseen perusteeseen verrattava, jolloin asia olisi käsiteltävä siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä, muissa tapauksissa taas turvauduttava rikosprosessuaaliseen menettelyyn. Milloin perusteita on useampia, saisi pääperuste määrätä prosessin laadun ja muut perusteet käsiteltäisiin liitännäisperiaatetta noudattaen samassa prosessissa.³⁶

Eräät seikat viittaavat kuitenkin siihen, ettei toistaiseksi annettun toimintakiellon vahvistaminen yhtä vähän kuin varsinainen lakkauttamismenettelykään ole rikosprosessia eikä siviiliprosessia (ajatus, että se olisi vapaaehtoista oikeudenhoitoa, voitaneen ilman muuta sivuuttaa). Lakkauttaminen ei luonteeltaan ole rangaistus, vaan eräänlainen rangaistukseen verrattava turvaamistoimenpide. Kehitys, joka on luonut yhdistyslaitoksen tämän sanan nykyisessä merkityksessä, on pakottanut luomaan myös erityisiä pakkokeinoja yhdistyksiä varten. Ja yhtä vaikeaa kuin on saada lakkauttamista sopimaan rangaistuksen käsitteeseen, yhtä vaikeaa on pitää lakkauttamismenettelyä rikosprosessiin kuuluvana.³⁷ Selvää on toiselta puolen, että lakkauttamismenettely ei voi ainakaan kaikissa tapauksissa olla siviiliprosessia. Eihän voida ajatella, että kun virallinen syyttäjä vaatii yhdistyksen lakkauttamista esim. maanpetoksellisen toiminnan vuoksi, asiaa käsiteltäisiin siviiliprosessuaalisessa järjes-

³⁶ Liitännäisperiaatteesta ks. *Granfelli*, *Straffprocessrätt* s. 18 ja kirjoitus »Liitännäisperiaate» v. 1734 lain 200-vuotisjuhla-julkaisun suomalaisessa osassa ss. 178—197.

³⁷ *Granfelli*n (*Straffprocessrätt* s. 2) mukaan on rikosprosessi ahtaamassa merkityksessä se lailla järjestetty menettely, jonka kautta valtiolta määrättyssä tapauksessa vahvistaa rankaisuoikeutensa. Rikosprosessia on kolmea lajia:

1) varsinainen rikosprosessi ahtaamassa merkityksessä (lailla järjestetty menettely, jonka kautta voimassaolevaa rikoslakia vastaan tehdyn todellisen rikoksen kautta syntynyt valtiovallan rankaisuoikeus vahvistetaan);

2) hallinnollinen rikosprosessi (menettely, jonka kautta määrättyssä tapauksessa vahvistetaan valtion rankaisuoikeus, kun se perustuu hallinnollisen järjestys- tai ohjesäännön rikkomiseen, mikäli rikkomus ei sisällä rikosta rikoslakia vastaan tai ole kurinpidollisen rikkomuksen luontoinen);

3) kurinpidollinen (rikos-)prosessi (menettely, jonka kautta vahvistetaan valtion rankaisuoikeus, joka on syntynyt sen kautta, että julkisoikeudellisesti alistetussa asemassa oleva on laiminlyönyt kuuliaisuusvelvollisuutensa tai tehtävänsä tai muuten tässä ominaisuudessaan tehnyt itsensä syypääksi tekoon tai laiminlyöntiin, jota ei voida rikoslain mukaan pitää rikoksena).

tyksessä. Niiden tapauksien suhteen taas, joissa lakkauttamismenettelyn vireillepanijana on yhdistyksen jäsen, on huomattava seuraavaa. *Wreden*³⁸ mukaan siviiliprosessilla on kaksi tarkoituspäää. Toiselta puolen sen on ylläpidettävä oikeusjärjestystä ja suojeltava siten valtion intressejä, toiselta puolen taas sen tehtävänä on suojella yksityisoikeudellisia intressejä. Näistä tarkoitusteristä on jälkimmäinen lähin ja välitön: prosessi ei tapahdu valtion, vaan yksityisen edun vuoksi. Tämän *Wreden* selityksen lähtökohdaksi ottaen koetamme nyt selvittää, voisiko ja mistä yksityisoikeudellisesta intressistä olla kysymys yhdistyksen lakkauttamismenettelyssä. Jätämme aluksi syrjään sen tapauksen, jossa yhdistyksen lakkauttaminen johtaa sen omaisuuden jakamiseen jäsenten kesken ja siten merkitsee taloudellista etua kullekin heistä. Jos nyt ajatellaan esim. sitä lakkauttamisperustetta, jonka mukaan sääntöjenvastaista toimintaa harjoittava yhdistys voidaan lakkauttaa, voidaan tuskin sanoa yhdistyksen poiketessaan toiminnassaan sääntöjensä osoittamalta linjalta loukkaavan yksityisen jäsenensä »oikeutta» muuten kuin sikäli, että jäsen on käyttänyt voimiaan ja ehkä varojaan tukeakseen jonkin päämäärän tavoittelua, mutta nyt sekin voimallisäys, minkä hänen jäsenenäolonsa on yhdistykselle antanut ja antaa, menee toisen tarkoituspään hyväksi kuin mihin hän on sen tarkoittanut. Mutta tällöin ei, ei edes siinä tapauksessa, että yhdistyksen lakkauttaminen merkitsisi taloudellista etua jäsenelle, voida puhua mistään yksityisoikeudellisesta intressistä tai ainakaan oikeudellisesti suojatusta intressistä, sillä eihän jäsen yleensääkään voi vaatia, että yhdistyksen toimintaa on jatkettava entiseen suuntaan. Kun nimittäin, kuten aikaisemmin on osoitettu, yksityisellä jäsenellä ei ole veto-oikeutta yhdistyksen sääntöjen muuttamiseen nähden, vaikka sitten olisi kysymys varojen käytöstä määräämisestä yhdistyksen lakatessa tai yhdistyksen tarkoituksen muuttamisesta alkuperäiselle tarkoitukselle vastakkaiseksi, osoittaa tämä, että jäsenellä on vain oikeus vaatia, että yhdistys toiminnassaan noudattaa sääntöjään, mutta hän ei ole millään tavoin turvattu sitä vastaan, että jäsenten enemmistö sääntöjä muuttamalla käyttää hänen yhdistykselle antamaansa voimallisäystä muun kuin alun perin omaksutun tarkoituksen toteuttamiseksi.

Katsomme siis, että yhdistyksen lakkauttaminen ei sisällykseltään sovi kumpaankaan näistä vanhoista ryhmistä, se

³⁸ *Wrede* I s. 21.

ei aineellisesti ole siviiliprosessia eikä rikosprosessia. Kysymyksen, onko lakkauttaminen aineellisesti hallintoa tai ehkä hallintoprosessia,³⁹ jätämme tässä avoimeksi ja tyydymme vain viittaamaan siihen, että yhdistyksen lakkauttaminen ei ole sellainen toimi, jonka pitäisi välttämättä kuulua tuomioistuimelle. Yhdistyksen lakkauttaminen tapahtuu hallintoteitse Saksan valtakunnan 19. 4. 1908 annetun yhdistyslain mukaan (§ 2), samoin Itävallan 15. 11. 1867 annetun lain mukaan (§ 25). Ranskassa (laki 1. 7. 1901) yhdistyksen lakkauttaminen tosin yleensä kuuluu tuomioistuimelle (art. 7), mutta ulkomaalaisyhdistyksiä voivat hallintoviranomaiset lakkauttaa ja samoin voidaan »reconnaissance d'utilité publique», jolla yhdistykselle on annettu laajennettu oikeuskelpoisuus, milloin tahansa peruuttaa.⁴⁰ Mitä taas Suomen oikeusjärjestykseen tulee, voidaan viitata m. m. siihen, että kun ehdotuksen säätiölaiksi sisältävä hallituksen esitys N:o 4 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä annettiin eduskunnalle, kuului esityksen 18 §:n 3 mom. seuraavasti: »Säätiön, joka on 3 luvussa säädetyn valvonnan alainen, voi oikeusministeriö määrätä lakkautettavaksi jos sen toiminta jatkuvasti on lain tai sen sääntöjen vastaista.» Samoin kuului vastaava kohta jo hallituksen esityksessä N:o 27 v. 1928 valtiopäivillä. Säätiön lakkauttamisesta olisi tämän mukaan siis päättänyt hallintoviranomainen, mutta siitä olisi kyllä saanut valittaa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Että säätiön lakkauttaminen sitten lopullisesti uskottiin tuomioistuimille (lainkohdan lopullinen muoto on kotoisin lakivaliokunnan mietintöön N:o 6 liitetystä vastalauseesta), johtui siitä, että katsottiin tuomioistuimen paremmin kuin oikeusministeriön voivan ratkaista tällaisen asian, mutta ei siitä, että olisi katsottu tällaisen asian laatunsa vuoksi voivan kuulua vain tuomioistuimeen. Tämä käy selvästi ilmi Korkeimman hallinto-oikeuden lakiehdotuksen johdosta 3. 11. 1926 antamasta lausunnosta, jossa sanotaan tästä kysymyksestä näin: »Mitä kolmannessa momentissa mainitun lakkauttamismääräyksen antamiseen tulee, katsoo Korkein hallinto-oikeus, että se olisi oleva tuomio-

³⁹ Mainittakoon, että *Tarjanne* (Vastaaajakäsitteestä rikosprosessioikeudessamme, Lakimies 1927 s. 20) lukee hallintoprosessiin eräät metsän hävittämisen ehkäisemisestä 2 päivänä marraskuuta 1917 annettuun asetukseen (§§ 4, 22, 27) nojautuvat toimenpiteet, kuten metsän rauhoittamisen ja metsänkylvökustannusten korvaamisen (vastaavat säännökset sisältyvät 11 päivänä toukokuuta 1928 annettuun yksityismetsälakiin, jolla mainittu asetus on kumottu).

⁴⁰ *Duguil* V s. 623.

istuimen asiana, koska tarpeellinen todistusaineisto siellä voidaan paremmin esittää.»

Tutkimuksemme kannalta, s. o. selvittääksemme miten yhdistymisvapaus on suojattu, kysymys lakkauttamismenettelyn aineellisesta luonteesta ei olekaan ensiarvoisen tärkeä, jos voimme muuten tarkoin tehdä selvää tämän menettelyn muodoista. Tähän selvittelyyn ryhdyttäessä on ensinnä todettava, että menettely, joka ei aineellisesti ole oikeudenkäyntiä, voi tapahtua oikeudenkäynnin muotoja seuraten. Kun yhdistysten lakkauttaminen on uskottu tuomioistuinten tehtäväksi, on ilmeisesti tarkoitettu siinä noudatettavaksi tavallisia oikeudenkäyntimuotoja. Kuitenkaan ei vielä se, jos sanomme, että lakkauttamisessa on noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, ilmaise, tuleeko lakkauttamismenettelyn ulkonaisilta muodoiltaan olla analogisen siviiliprosessuaalisen vai rikosprosessuaalisen menettelyn kanssa. Kysymys kaipa perusteellisempaa selvittelyä.

Vertailu Ruotsin voimassaolevaan oikeuteen ei anna mitään valaistusta esilläolevaan kysymykseen. Siellä katsotaan nimittäin voitavan hallintotoimin lakkauttaa yhdistys, jonka toiminta on »af rättsvidrig och samhällsvådlig beskaffenhet».⁴¹ Mutta sen läheisen yhteyden vuoksi, missä yhdistyslakimme lakkauttamissäännöstö on Ruotsissa valmistettuihin yhdistyslakiehdotuksiin, näyttää tarkasteltavana olevaa kysymystä valaisevan lyhyt selonteko siitä, miten yhdistysten lakkauttaminen näiden ehdotusten mukaan oli tarkoitettu järjestettäväksi ja miten lakkauttamisen oikeudellinen luonne on siellä käsitetty.

Vuoden 1901 yhdistyslakikomitea ehdotti lakiin otettavaksi säännöksen, jonka mukaan »om förenings verksamhet funnes strida mot lag eller sedlighet eller det i föreningsens stadgar avgivna syfte, skulle rätten äga att på yrkande av allmän åklagare eller föreningsmedlem förklara föreningen upplöst; och skulle rätten i sådant fall därjämte förordna en eller flera likvidatorer att verkställa föreningsens likvidation».⁴² Suomen v. 1919 annetussa yhdistyslaissa vastaavat kohdat kuuluivat alkuperäisessä muodossaan miltei sananmukaisen käännöksen mukaan seuraavasti: »Virallisen syyttäjän tai yhdistyksen jäsenen vaatimuksesta voi tuomioistuin julistaa yhdis-

⁴¹ Blomberg s. 192.

⁴² Ks. Arsell s. 111.

tyksen lakkautetuksi jos yhdistys toimii vastoin lakia tai hyviä tapoja tai yhdistyksen säännöissä määrättyä tarkoitusta» (21 § 1 mom.) ja: »Kun tuomioistuim julistaa yhdistyksen lakkautetuksi, määrätköön samalla yhden tai useamman henkilön selvittämään yhdistyksen pesän» (22 § 1 mom.). Huolimatta ulkonaisesta samankaltaisuudesta on lakkauttamissäännösten sisältö Suomen yhdistyslain mukaan aivan toinen kuin miksi se oli Ruotsin yhdistyslakiehdotuksissa tarkoitettu. Ruotsissa asia on käsitetty niin, että lakkauttaminen tarkoittaa vain oikeuskelpoisuuden riistämistä yhdistykseltä, mutta ei estä yhdistyksen jäseniä lakkauttamisen jälkeenkin vaikkapa rekisteröimättömäksi yhdistykseksi järjestyneinä jatkamasta lakkauttamiseen johtanutta toimintaa, mikäli se ei ole suorastaan lainvastaista.⁴³ Tämän vuoksi on hyvin ymmärrettävää, että lakkauttamisasiat ehdotettiin pantaviksi tuomioistuimessa vireille hakemuksella, joten siis menettely olisi muodostunut samantapaiseksi kuin esim. kiinnitys- ja lainhuudatusasioissa. Meillä lainsäätäjä on käsittänyt lakkauttamisen luonteen toisin: lakkauttaminen tarkoittaa lopettaa yhdistyksen toiminnan kokonaan. Tämä käy mahdollisimman selvästi ilmi m. m. niistä yhdistyslain säännöksistä, jotka osoittavat, että myös rekisteröimätön yhdistys voidaan lakkauttaa (yhdistyslain 33 §).

Ruotsin yhdistyslakiehdotusten myöhemmissä käsittelyvaiheissa kohdistettiin ankara arvostelu sitä säännöstä vastaan, jonka mukaan jäsenellä olisi tullut olemaan oikeus vaatia vastoin sääntöjään toimivan yhdistyksen lakkauttamista. Tätä säännöstä pidettiin tarpeettomana sen vuoksi, että jäsenen asema oli hänelle taatun eroamis-oikeuden ja muiden lainsäännösten kautta riittävästi turvattu.⁴⁴ Seurauksena olikin, että tämä säännös jätettiin pois v. 1909 lakineuvostolle annetusta ja sitä myöhemmistä ehdotuksista. Lakkauttamissäännöstöstä kokonaisuudessaan huomautettiin, että valtio voi vain julkisoikeudellisten syiden perusteella käydä käsiksi lain tai hyvän tavan vastaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen. Yhdistyksen lakkauttaminen on yksi niitä keinoja, joiden avulla valtio valvoo, ettei yhdistyksen toiminta pääse suuntautumaan valtiolle vahingolliseen suuntaan. Luonnollisinta on, että tämä valvonta, kuten on tapahtunut Saksassa 19. 4. 1908 annetulla lailla, järjestetään julkisoikeudellisessa eikä yksityisoikeudellisessa lain-

⁴³ Vrt. oikeusneuvos *Marks von Württembergin* lausunto, *Arsell* s. 113.

⁴⁴ *Arsell* s. 115.

säädännössä. — Tämän vuoksi ei v. 1919 laadittuun yhdistyslaki-ehdotukseen enää ollenkaan otettu yhdistyksen lakkauttamista koskevia säännöksiä, vaan katsottiin, että ne oli annettava muiden yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevien julkisoikeudellisten säännösten yhteydessä.⁴⁵

Siirtyessämme sitten jälleen tarkastelemaan samaa kysymystä Suomen oikeuden kannalta havaitsemme, että lainsäätäjä on pysyttänyt laissa säännöksen, joka oikeuttaa kenen tahansa yhdistyksen jäsenen tuomioistuimessa vaatimaan yhdistyksen lakkauttamista silläkin perusteella, että yhdistys on toiminut vastoin säännöissään määrättyä tarkoitusta. Tämä ei kuitenkaan voi aiheuttaa muutosta siihen, että yhdistyksen lakkauttaminen on julkisoikeudellinen eikä yksityisoikeudellinen asia⁴⁶ ja että siis lakkauttamissäännöstö kokonaisuudessaan on julkisoikeudellinen. Voidaanhan ajatella, että jäsenille vain sen vuoksi on annettu oikeus panna lakkauttamismenettely vireille, että he valppaammin kuin virallinen syyttäjä seuraavat yhdistyksen toimintaa ja siten avustavat valtiovaltaa yhdistysten valvonnassa. Jäsen lakkauttamismenettelyn vireillepanijana on verrattavissa asianomistajaan rikosasiassa.⁴⁷ Jäsenen yksityisoikeudellisten intressien turvaamista sen sijaan tarkoittaa yhdistyslain 15 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yhdistyksen päätös on mitätön, jos se ilman jäsenen omaa suostumusta vähentää hänelle vakuutettua erityistä etua yhdistyksessä taikka hänen yhdenvertaisuuttaan yhdistyksen muihin jäseniin nähden. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos yhdistyksen jäsen muissa kuin 1 momentissa mainituissa tapauksissa katsoo, että yhdistyksen päätös ei ole asianmukaisessa järjestyksessä syntynyt tai muuten on lain taikka yhdistyksen sääntöjen vastainen, eikä ole siihen myötävaikuttanut, olkoon oikeutettu moittimaan sitä haasteella, joka on yhdistykselle toimitettava kuuden kuukauden kuluessa siitä kun päätös tehtiin.

⁴⁵ *Arsell* s. 121.

⁴⁶ *Ståhlberg* II s. 178.

⁴⁷ Vrt. tiedonantoja Korkeimman oikeuden ratkaisuista v. 1932 N:o 497, joka alkaa seuraavasti: »Kuopion työväenyhdistys r. y., yhdistyksen lakkauttaminen. Asianomaisen virallisen syyttäjän ja Suomen liiketyöntekijäin liiton Kuopion osasto N:o 25 r. y:nimisen yhdistyksen asianomistajana tekemästä syytteestä Kuopion RO 30/10 1931, todeten viimeksimainitun yhdistyksen kannevaltaiseksi asiassa, lausui selvitetynksi — — — Suomen liiketyöntekijäin liiton Kuopion osasto N:o 25 r. y. oli Kuopion työväenyhdistys r. y:n jäsenosasto.

Kun katsomme, että lakkauttamissäännöstö muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden ja on luonteeltaan julkisoikeudellinen, ja sitten kysymme, onko lakkauttamismenettelyn pääasiassa seurattava siviiliprosessin vai rikosprosessin muotoja, on vastaus ehdottomasti jälkimmäisen vaihtoehdon puolella. Tämä on käsittääksemme ollut myös lainsäätäjän tarkoitus. Eräät yhdistyslain säännökset näyttävät nimittäin viittaavan siihen, että tämä laki on tarkoittanut lakkauttamismenettelyn kaikissa tapauksissa lakkauttamisvaatimuksen perusteesta ja esittäjästä riippumatta lähinnä rinnastettavaksi rikosprosessuaalisen menettelyn kanssa. Tarkoitamme yhdistyslain 21 §:n 2 momenttia, jonka mukaan, milloin kysymyksessä on pienempi rikkomus, tuomioistuimen on harkittava, onko yhdistyksen hallitusta ainoastaan varoitettava. »Rikkomus» tarkoittaa tässä myös sitä tapausta, että yhdistys on toiminut vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta. Julkinen intressi vaatii yhdistyksiin kohdistuvan valvonnan helpottamiseksi, että yhdistys ei saa toiminnassaan poiketa sääntöjensä osoittamien rajojen ulkopuolelle. Tätä lainsäätäjä on pitänyt niin tärkeänä, että se on tehnyt yhdistyksen sen säännöissä vahvistetusta tarkoituksesta poikkeavan toiminnan »järjestysrikkomukseksi». Samoin osoittaa p. o. lainkohdan mainitsema, kaikissa lakkauttamistapauksissa mahdollinen varoituksen antaminen yhdistyksen hallitukselle, että lainsäätäjä on pitänyt yhdistykseen kohdistuvia pakkokeinoja rangaistuksiin verrattavina.

Käsitystä, jonka mukaan rikosprosessi on tarkoitettu lakkauttamismenettelyn esikuvaksi, tukee myös vertailu muuhun yhteisöjä koskevaan lainsäädäntöön. Huhtikuun 5 päivänä 1930 annetun säätiölain 18 §:n mukaan tuomioistuin voi virallisen syyttäjän vaatimuksesta julistaa säätiön lakkautetuksi, jos sen toiminta jatkuvasti on lain tai sääntöjen vastaista. Lainsäätäjä on nimenomaan lausunut, että muutoksenhaku on tapahtuva valituksella, eikä ole mitään syytä olettaa, että lakkauttamismenettely olisi muilta osiltaan tarkoitettu siviiliprosessin kaltaiseksi. — Uskonnollisen yhdyskunnan, joka on toiminut vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka vastoin yhdyskuntajärjestyksessä määrättyä tarkoitustaan, voi tuomioistuin virallisen syyttäjän tai yhdyskunnan jäsenen vaatimuksesta julistaa lakkautetuksi taikka, kun rikkomus on ollut pienempi, antaa yhdyskunnan hallitukselle varoituksen (uskonnonvapauslain 30 §). Uskonnollisten yhdyskuntain puolijulkisoikeudellisen luonteen vuoksi voidaan tuskin ajatella, että tällainen lakkauttamismenettely voisi olla

siviiliprosessia. — Rikosprosessin kaltaiseksi olisi ilmeisesti myös muodostunut se menettely, jolla osakeyhtiö tai osuuskunta tai muu yhtymä tai säätiö olisi voitu lakkauttaa, jos hallituksen esityksenä N:o 87 vuoden 1931 valtiopäivillä eduskunnalle annettu ehdotus yhdistyksistä annetun lain soveltamisesta eräissä tapauksissa muihin yhtymiin ja säätiöihin olisi tullut laiksi.

Lopuksi voidaan vielä mainita, että yhdistysten lakkauttamisasiota on oikeuskäytännössä yhdistyslain koko voimassaoloajan, ja aivan riippumatta siitä, kuka lakkauttamisasian on pannut vireille ja millä perusteella sitä ajetaan, eräin asian luonnosta seuraavin poikkeuksin käsitelty samoin kuin rikosasioita. Korkein oikeus on ottanut tutkiakseen valitukset sellaisissakin tapauksissa, joissa jäsen on vaatinut yhdistyksen lakkauttamista sääntöjenvastaisen toiminnan perusteella.⁴⁸

Tässä omaksumamme käsityksen mukaan ei siis lakkauttamismenettely ole rikosprosessia aineellisessa merkityksessä, mutta seu-

⁴⁸ Tiedossamme on tosin yksi tapaus, Parkkarilan työväenyhdistyksen lakkauttamisasiassa, jossa lakkauttamismenettely on pantu vireille kirjallisella haasteella. Eräät yhdistyksen jäsenet vaativat yhdistyksen lakkauttamista sillä perusteella, että se oli muka ryhtynyt toimimaan vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta. Asia oli esillä Lappeen kihlakunnanoikeudessa 27. 3. 1928 sekä välikäräjillä 8. 6. 1928, 13. 7. 1928 ja 7. 9. 1928. Välikäräjillä 13. 7. 1928 virallinen syyttäjä »viran puolesta yhtyi kanteeseen». Kantajat maksoivat kaikilla välikäräjillä osansa välikäräjä kustannuksista, pöytäkirjat annettiin leimamerkeillä varustettuina ja asiaa lykättäessä velvoitettiin kantajat tulemaan asian seuraavassa käsittelyssä oikeuteen saapuville, »jos haluavat jatkaa kantettaan» ja vastaajayhdistys »jos tahtoo asiassa vielä kuulluksi tulla tai luulee etunsa sitä muuten vaativan». Kun asia välikäräjillä 7. 9. 1928 lopullisesti päätettiin, annettiin päätöksestä valitusosoitus. Sitten asia tuli valituksen kautta hovioikeuteen ja Korkeimpaan oikeuteen. (Selostuksia Korkeimman oikeuden ratkaisuksista v. 1929 N:o 64, akti valtionarkistossa 568 S. D. 1929.)

Samanlaista asiaa (jossa siis jäsen vaatii yhdistyksen lakkauttamista sääntöjenvastaisen toiminnan perusteella) on Turun hovioikeuden piirissä niin riidattomasti pidetty rikosasiana, että sitä on hovioikeuden päätöksessä nimenomaan nimitetty rikosasiaksi. — Hyvinkään työväenyhdistys r. y. oli 12. 2. 1928 pidetyssä vuosikokouksessaan päättänyt poistaa säännöistään määräyksen, että yhdistys kuului Suomen sosialidemokraattiseen puolueeseen, ja kokouksessaan seuranneen maaliskuun 18 päivänä päättänyt lahjoittaa kaiken omaisuutensa Suomen rakennustyöväen liiton Hyvinkään osasto N:o 61:lle. Nurmijärven pitäjän ja osia Hyvinkään pitäjää ja Hyvinkään kauppalaä käsittävän käräjäkunnan kihlakunnanoikeus Esaias Elon kanteesta ja sittenkun asianomainen virallinen syyttäjä oli asiassa ottanut puhevallan mitään vaatimusta siinä kuitenkaan esittämättä, 24. 4. 1928 julistamallaan päätöksellä julisti Hyvinkään työväenyhdistyksen lakkautetuksi. Hovioikeus, jonne yhdistys valitti, jätti 3. 12. 1929 antamallaan päätöksellä asian kihlakunnanoikeuden päätöksen lopputuloksen varaan. Korkeimmassa

raa se kuitenkin pääasiassa rikosprosessin muotoja, joten voimme sanoa sen olevan rikosprosessia muodollisessa merkityksessä. Jos nyt koetamme lähemmin tehdä selvää tästä menettelystä, on ensiksi huomautettava siitä, että toisissa lakkauttamistapauksissa julkinen intressi vaikuttaa voimakkaampana kuin toisissa. Mitä metodia tuomioistuimessa noudatetaan, jääkö menettely akkusatoriseksi vai muodostuuko se enemmän inkvisitoriseksi, riippuu kunkin tapauksen luonteesta. Tuomioistuin suhtautuu eri tavalla tapaukseen, jossa virallinen syyttäjä vaatii yhdistyksen lakkauttamista lainvastaisen toiminnan vuoksi, kuin sellaiseen, jossa yksi jäsen väittää yhdistyksen toimivan vastoin säännöissä määrättyä tarkoitustaan ja haluaa yhdistyksen tällä perusteella lakkautetuksi.

Kirjallista haastetta ei yhdistyksen lakkauttamismenettelyn vireillepanoon tarvita. Haasteaika ei ole. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin se tapaus, jos on tarkoitus julistaa yhdistyksen itsenäiset haaraosastot ja jäsenyhdistykset lakkautetuiksi pääyhdistystä vastaan käytävän oikeudenkäynnin yhteydessä ja haaraosastot ja jäsenyhdistykset haastetaan asiaan kuulutuksella virallisessa lehdessä (yhdistyslain 21 §:n 3 mom.). Tällöin on oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:n 2 momentin asettamia määräaikoja noudatettava haaraosastoihin ja jäsenyhdistyksiin nähden. Pääyhdistys, jonka kotipaikan tuomioistuimessa lakkauttamismenettely pannaan vireille, ei saa nauttia hyväkseen tätä haasteaikaa. Se on velvollinen jo aikaisemminkin vastaamaan oikeudessa, mutta sitä koskeva lakkauttamis päätös voidaan antaa vasta samalla kun haaraosastot ja jäsenyhdistykset lakkautetaan.

Rekisteröidyn yhdistyksen lakkauttamista koskevan haasteen on katsottava tulleen yhdistyksen hallituksen tietoon, kun hallituksen puheenjohtaja tai joku sen jäsenistä, joka on oikeutettu kirjoittamaan yhdistyksen nimen, on säädetyssä järjestyksessä saanut sen tiedokseen (yhdistyslain 17 § 4 mom.). Rekisteröimätön yhdistys ei yleisen säännön mukaan voi oikeudessa kantaa eikä vastata (yhdistys-

oikeudessa (päättös 3. 3. 1930) ei yhdistyksen tekemää valitusta liian myöhään tehtynä voitu ottaa tutkittavaksi. (Valtionarkistossa Korkeimman oikeuden akti 117 S. D. 1930, päätöstä ei ole julkaistu «Selostuksissa ja tiedonannoissa».)

Rikosprosessuaalisessa järjestyksessä on käsitelty myöskin Lahden työväenyhdistys r. y:n lakkauttamisasiä, jossa vaatimus samoin kuin edelläselostetuissa tapauksissa perustui siihen, että yhdistys oli toiminut vastoin sen säännöissä määrättyä tarkoitusta (Korkeimman oikeuden päätös 16. 12. 1924, ks. ed. s. 196, aliviitta 23).

lain 32 § 1 mom.). Tästä säännöstä on poikkeuksena se, että oikeudessa voidaan ajaa rekisteröimätöntä yhdistystä vastaan vaatimustan lakkauttamisesta. Kun kysymystä siitä, kuka tai kutka saavat ulospäin edustaa rekisteröimätöntä yhdistystä, ei ole yleisessä muodossa järjestetty, on lakkauttamismenettelyä silmälläpitäen laissa nimenomaan säädetty, että vaatimusta rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamisesta ajetaan yhdistyksen hallitusta tai yhdistyksen jäsentä tai jäseniä vastaan (yhdistyslain 33 § 2 mom.). Tämä säännös, jonka mukaan asian vireillepanija voi valita kenen tahansa yhdistyksen jäsenistä vastaajaksi yhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa, on nähtävästi lähtöisin siitä käsityksestä, että rekisteröimättömällä yhdistyksellä muka ei ole omaa hallitusta, tai sitä on pidetty välttämättömänä siitä syystä, että rekisteröimättömän yhdistyksen hallituksesta ei ole määrätty annettavaksi niitä tietoja, jotka rekisteröidyistä yhdistyksistä merkitään yhdistysrekisteriin. Kun kuitenkin, kuten olemme osoittaneet, myös rekisteröimättömällä yhdistyksellä tulee olla hallitus ja kun on mahdollista, että asian vireillepanija haastaa yhdistyksen puolesta vastaamaan jäsenen, joka ei erikoisemmin välitä yhdistyksen kohtalosta tai joka ehkä, kuten asian vireillepanija, suorastaan haluaa yhdistyksen lakkauttamista, näyttää luonnolliselta, että rekisteröimättömän yhdistyksen hallituksella, vaikka haastetta ei olisi sille toimitettu, on puhevalta yhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa.

Haluaisimme mennä vieläkin pitemmälle ja väittää, että laki on tarkoittanut lakkauttamisvaatimuksen ajamisen ei hallitusta vaan jotakin yhdistyksen jäsentä tai jäseniä vastaan vain varakeinoksi, johon saa turvautua ainoastaan silloin, kun yhdistyksen hallituksesta ei ole tietoa. Säännönmukainen menettely on siis niinhyvin rekisteröityihin kuin rekisteröimättömiin yhdistyksiin nähden se, että lakkauttamisvaatimusta ajetaan yhdistyksen hallitusta vastaan. Tätä käsitystä tukee viittaus yhdistyslain 21 §:n 2 momenttiin, joka koskee sekä rekisteröityjä että rekisteröimättömiä yhdistyksiä ja jonka mukaan, milloin on kysymyksessä pienehkö rikkomus, tuomioistuin voi harkita, onko yhdistyksen lakkauttamisen asemesta ainoastaan varoitettava sen hallitusta. Jos nyt lakkauttamisvaatimusta ajetaan jotakuta yhdistyksen jäsentä vastaan, ei ole ajateltavissa, että yhdistyksen hallitusta sitä asiassa kuulematta p. o. lainkohdan nojalla varoitettaisiin.

Yleisen säännön mukaan vajaavaltainen ei saa edustaa rekiste-

röityä yhdistystä viranomaisen edessä (yhdistyslain 17 § 1 mom.). Tämän mukaisesti yhdistyslain 26 §:n 1 momentissa on säädetty, että yhdistystä rekisteröitäessä on esitettävä selvitys siitä, että yhdistyksen nimen kirjoittamiseen oikeutetut henkilöt ovat täysikäisiä. Jos nyt kuitenkin vastoin tätä säännöstä yhdistyksen nimenmerkitsijöinä on rekisteröity alaikäisiä henkilöitä, on yhdistys joka tapauksessa olemassa rekisteröitynä yhdistyksenä ja voidaan vaatimusta sen lakkauttamisesta ajaa näitä alaikäisiä nimenmerkitsijöitä vastaan. Mitä taas tulee rekisteröimättömään yhdistykseen, ei missään ole säädetty, että hallituksen tai yhdistyksen jäsenten, joita vastaan lakkauttamisvaatimusta ajetaan, pitäisi olla täysikäisiä (vrt. yhdistyslain 33 §:n 2 mom.).

Rekisteröidyn yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia kuuluu sen paikkakunnan alioikeuteen, jonka piirissä yhdistyksen kotipaikka sen sääntöjen mukaan on. Asianomainen käsittelemään rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamista koskevaa asiaa on sen paikkakunnan alioikeus, missä vastaajalla (s. o. vastaajaksi haastetulla yhdistyksen tai sen hallituksen jäsenellä) tahi, jos vastaajia on useampia, jollakulla heistä on asunto ja kotipaikka (yhdistyslain 33 § 2 mom.). Tämän mukaan kuuluu rekisteröidyn yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia aina määrättyyn tuomioistuimeen, mutta sen sijaan voi olla useita tuomioistuimia, jotka ovat asianomaisia käsittelemään rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamista koskevaa asiaa. Lakkauttamisforumiin nähden on merkityksentöntä, missä lakkauttamiseen johtava toiminta on tapahtunut. Se ei siis ole forum delictiin verrattava. Ja vaikka lakkauttamiseen johtava toiminta aiheuttaisi syytteen nostamisen yhdistyksen toimihenkilöitä vastaan valtio- tai maanpetoksesta hovioikeudessa, kuuluu yhdistyksen lakkauttaminen kuitenkin alioikeudelle.⁴⁹

⁴⁹ Turun hovioikeus 20 päivänä kesäkuuta 1924 antamallaan ja Korkeimman oikeuden 16 päivänä maaliskuuta 1925 pysyväksi jättämällä päätöksellä, samalla kun se tuomitsi J. Salon y. m. erisuuruisiin vapausrangaistuksiin valtiopetoksen valmistelusta, julistii yhdistyslain 21 ja 33 §:n nojalla Suomen työväenpuolueen lakkautetuksi ja määräsi uskotun miehen selvittämään sen pesän. (Korkeimman oikeuden päätökset 1925 N:o 288.) — Näin ei ainakaan nyt enää voitaisi tehdä, sillä toukokuun 25 päivänä 1934 annetulla lailla on yhdistyslain 33 § niin muutettu, että asianomainen käsittelemään rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamista koskevaa asiaa ei enää ole jonkun vastaajan asuinpaikan tuomioistuimissa, vaan nimenomaan juuri sen paikkakunnan alioikeus, missä vastaajalla tai, jos heitä on useampia, jollakulla heistä on asunto ja kotipaikka.

Yhdistyslain 21 §:n 3 momentin mukaan voi tuomioistuimien julistaessaan lakkautetuksi yhdistyksen, jolla on itsenäisiä haaraosastoja tai jonka jäseninä on yhdistyksiä, haaraosastoja tai jäsenyhdistyksiä kuultuaan samalla päätöksellä julistaa myöskin haaraosastot tai jäsenyhdistykset lakkautetuiksi. Tämä säännös kaipaa lähempää selvittelyä, johon ryhdyttäessä on ensin koetettava saada selville, mitä laki tarkoittaa nimityksillä »haaraosasto» ja »jäsenyhdistys» ja millä tavoin ne eroavat toisistaan.

Alkuperäisessä muodossaan (hallituksen esitys N:o 78 vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä) vastaava säännös kuului seuraavasti: »Tuomioistuimen päätös, jolla julistetaan lakkautetuksi yhdistys, jolla on eri haaraosastoja, sisältää myöskin kaikkien haaraosastojen lakkauttamisen.» Esityksen perusteluissa lausuttiin olevan selvää, että kun julistetaan lakkautetuksi yhdistys, johon pääosaston ohella kuuluu haaraosastoja, lakkauttaminen ilman muuta kohdistuu yhdistykseen kokonaisuudessaan ja siis myöskin sen haaraosastoihin, ja jotta tästä ei käytännössä syntyisi erimielisyyttä, oli tarpeellista ottaa siitä määräys lakiin. Eduskunnan lakivaliokunta lausui esityksen johdosta antamassaan mietinnössä (mietintö N:o 13 v. 1929 toisilla valtiopäivillä), että kun julistetaan lakkautetuksi yhdistys, johon pääosaston ohella kuuluu haaraosastoja, on itsestään selvää, että lakkauttaminen kohdistuu myöskin haaraosastoihin, mikäli ne eivät ole itsenäisiä yhdistyksiä. Sitä vastoin näytti valiokunnasta käytännöllisen tarpeen vaatimalta ottaa lakiehdotukseen säännös, joka yksinkertaisella tavalla tekee tuomioistuimelle mahdolliseksi ottaa pääyhdistyksen lakkauttamista koskevan asian yhteydessä käsiteltäväksi myöskin kysymys sen itsenäisten haaraosastojen tai jäsenyhdistysten lakkauttamisesta. Tässä tarkoituksessa annettiin p. o. lainkohdalle se muoto, mikä sillä sitten tuli olemaan 10 päivänä tammikuuta 1930 annetussa laissa (21 § 4 mom.) ja mikä sillä on voimassaolevassa, 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa ja saman vuoden marraskuun 2 päivänä oikaistussa laissa (21 § 3 mom.), lisäämällä pykälään ne säännökset, jotka koskevat virallisessa lehdessä julkaistavalla kuulutuksella toimitettavaa haastetta. Vielä muutettiin p. o. ehdotuksen kohtaa ulottamalla se koskemaan myös jäsenyhdistyksiä ja lisäämällä haaraosastoja koskeva vaatimus, että niiden tulee olla itsenäisiä.

Siihen nähden, mitä jäsenyhdistyksellä tarkoitetaan, ei pitäisi olla mitään epäselvyyttä: jäsenyhdistys on yhdistyslain alainen, rekisteröity yhdistys, joka kuuluu jäsenenä toiseen yhdis-

tykseen. »Haaraosastoa» ei ole yhtä helppo määritellä. Kuten selostetusta lakivaliokunnan mietinnöstä ja voimassaolevan lain sanamuodosta käy selville, voi haaraosasto olla joko epäitsenäinen tai itsenäinen. Epäitsenäinen haaraosasto ei nähdäksemme voi tarkoittaa muuta kuin suuren, usein koko maan käsittävän yhdistyksen samalla paikkakunnalla asuvien jäsenten yhteenliittymää, joka ei ole niin kiinteästi järjestetty, että sen voitaisiin katsoa muodostavan erillisen rekisteröimättömän yhdistyksen. Tällainen haaraosasto voi tietysti pääyhdistyksen sisäpuolella sen sääntöjen mukaan saavuttaa määrättyllä tavalla itsenäisen aseman, mutta koska se ei ole erillinen yhdistys, ei sitä myöskään tarvitse eikä voi erikseen lakkauttaa, vaan se lakkaa samalla kun pääyhdistys lakkautetaan. Seuraava aste on se, että pääyhdistyksen samalla paikkakunnalla asuvat jäsenet muodostavat keskenään niin kiinteän yhteenliittymän, että sitä on pidettävä yhdistyslain alaisena rekisteröimättömänä yhdistyksenä. Tällainen haaraosasto on jo *i t s e n ä i n e n*,⁵⁰ ja vielä suuremmalla syyllä, jos se rekisteröimisen kautta

⁵⁰ Että myös rekisteröimättömiä yhdistyksiä on oikeuskäytännössä pidetty itsenäisinä haaraosastoina, sen osoittaa Korkeimman hallinto-oikeuden 25 päivänä helmikuuta 1930 antama päätös, jossa on asetettu sille kannalle, että rekisteröity yhdistys ei ole oikeutettu ilman erityistä valtuutusta käyttämään puhevaltaa yhdistyksen alaosaston puolesta.

Sittenkun talollisenpoika Evert Viljasalo oli Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto r. y:n Urajärven osaston N:o 144 puolesta Asikkalan piirin nimismiehelle antanut kirjallisen hakemuksen, jossa mainittu osasto oli pyytänyt lupaa tanssi-iltaman toimeenpanemiseen, nimismies antamallaan päätöksellä kielsi kerrotun tanssi-iltaman toimeenpanemisen, koska ei ollut esitetty selvitystä siitä, että Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liiton Urajärven osasto oli rekisteröity ja että sillä siis oli oikeus toimia. — Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto valitti ja esiintoi, että liiton Urajärven osasto N:o 144 oli sellaisen rekisteröidyn yhdistyksen alaosasto, joka alaosastoinen toimi sosialiministeriön vahvistamien sääntöjen perusteella, minkä vuoksi ja kun sanotulla osastolla niin ollen oli oikeus muun toimintansa ohessa toimeenpanna myöskin huveja, liitto vaati, että nimismiehen edelläkerrottu päätös kumottaisiin. — Hämeen läänin maaherra 22 päivänä heinäkuuta 1929 hylkäsi valituksen tässä puheena olevilta osilta, koska Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto r. y. ei ollut esittänyt selvitystä siitä, että hakemuksen allekirjoittaja Evert Viljasalo oli ollut oikeutettu toimimaan liiton puolesta. — Korkein hallinto-oikeus: koska Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto r. y. ei ollut tehnyt edelläkerrottua hakemusta Asikkalan piirin nimismiehelle eikä sillä niin ollen ollut oikeutta hakea muutosta nimismiehen toimenpiteeseen, sen vuoksi ja kun Suomen maa-, metsä- ja uittotyöväen liitto r. y. ei myöskään ollut näyttänyt olevansa oikeutettu käyttämään liiton Urajärven osaston N:o 144 puhevaltaa asiassa eikä maaherran siis olisi pitänyt ottaa valitusta tutkittavakseen, Korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti maaherran päätöksen. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1930, selostuksia N:o 16.)

hankkii itselleen oikeuskelpoisuuden.⁵¹ Toisin sanoen: haaraosasto voi kyllä oikeudellisesti olla olemassa rekisteriin merkitsemättömänäkin, mutta yhdistyslain 9 §:n mukaisen itsenäisen oikeudellisen toimikelpoisuuden saavuttaa se vasta tavallisessa järjestyksessä tapahtuneen rekisteröimisen kautta.⁵²

Ståhlberg lausuu,⁵³ että jos erikseen perustettu yhdistys on liittynyt jäseneksi toiseen yhdistykseen taikka itsenäinen haaraosasto puolueeseen tai muuhun keskusjärjestöön, niin tämän lakkauttamisen koskee vain keskusjärjestön ja sen elimien toimintaa eikä ensinmainittua yhdistystä tai haaraosastoa. Nämä voidaan lakkauttaa vain niitä vastaan erikseen ajetun syytteen nojalla taikka keskusjärjestöä koskevassa päätöksessä, sitten kun jäsenyhdistystä tai haaraosastoa on kuultu haasteen nojalla, joka voidaan antaa kuulutuksella virallisissa lehdissä. Sitä vastoin keskusjärjestön lakkauttaminen käsittää myös sellaiset haaraosastot, joita ei ole erikseen rekisteröity ja jotka siis eivät ole olemassa erityisinä oikeussubjekteina.

Kuten näkyy, jäävät rekisteröimättömät yhdistykset *Ståhlbergin* mukaan »itsenäinen haaraosasto»-käsitteen ulkopuolelle, ja seurauksena onkin, että rekisteröimättömänä yhdistyksenä olemassaoleva haaraosasto voi tulla, ilman että sitä on asiaan haastettu, lakkauteksi pääyhdistystä koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä. Mutta tämä ei voi olla oikein. Yhdistyslain 33 §:n mukaan on rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamisesta soveltuvien kohdoin oleva voimassa mitä lain 21 §:ssä on sanottu, rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttaminen tapahtuu aivan samalla tavoin ja samoista syistä kuin rekisteröidyn, eikä ole mitään syytä olettaa, että 21 §:n 3 mom. tarkoittaisi tehdä eron näiden eri yhdistysryhmien välillä

⁵¹ Näin on esim. Suomen Matkailijayhdistys r. y. järjestetty. Sen sääntöjen 10 §:ssä sanotaan m. m. seuraavaa: »Jos yhdistyksen tarkoituksia harrastavat henkilöt jollakin paikkakunnalla maassamme haluavat osastona liittyä yhdistykseen, olkoon se sallittu. Perustettavan osaston sääntöehdotus on jätettävä keskusyhdistyksen johtokunnan tarkastettavaksi, joka, ne hyväksyttyään, tekee anomuksen osaston ottamisesta yhdistysrekisteriin.» Paikallisyhdistykset eivät kuulu jäseninä keskusyhdistykseen, vaan ovat yksilöjäsenet samalla kertaa sekä keskusyhdistyksen että paikallisosaston jäseniä.

Ohimennen huomautettakoon sileeratun sääntömääräyksen johdosta, että anomusta paikallisyhdistyksen ottamisesta yhdistysrekisteriin ei voi tehdä keskusyhdistyksen johtokunta vaan on paikallisosaston hallituksen puheenjohtajaksi valitun henkilön se tehtävä.

⁵² Vrt. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1928, s. 38.

⁵³ *Ståhlberg* II s. 179.

asettamalla rekisteröimättömät yhdistykset rekisteröityjä turvatomampaan asemaan. Oikeuskäytännössä onkin tietääksemme aina menetelty niin, että lakkautettavat haaraosastot on sekä haasteessa että lakkauttamispäätöksessä kukin erikseen nimeltä mainittu, riippumatta siitä ovatko ne olleet rekisteröityjä vai eivät.⁵⁴

Esittämämme erottelun mukaan jäsenyhdistyksistä puhuttaessa tarkoitetaan aina sellaista järjestelmää, että yksilö kuuluu jäsenenä vain yhteen yhdistykseen, joka sitten vuorostaan on pääyhdistyksen jäsenyhdistys. Siinä tapauksessa, että pääyhdistyksellä on epäitsenäisiä haaraosastoja, kuuluu yksilö samoin jäsenenä vain yhteen yhdistykseen, s. o. pääyhdistykseen. Mutta jos pääyhdistyksellä on itsenäisiä rekisteröimättömiä tai rekisteröityjä haaraosastoja, yksilöjäsen kuuluu samalla kertaa sekä pääyhdistykseen että haaraosastoon. Ja vihdoin, jos haaraosastot ovat rekisteröityjä yhdistyksiä, on olemassa se mahdollisuus, että yksilöjäsen on samalla kertaa sekä haaraosaston että pääyhdistyksen jäsen, mutta haaraosasto siitä huolimatta kuuluu jäsenyhdistyksenä pääyhdistykseen. Useimmissa tapauksissa on viimeksimainitulla järjestelyllä kuitenkin vain deklaratorinen merkitys: halutaan korostaa sitä seikkaa, että kaikkien haaraosastojen jäsenet yhdessä muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, mutta tosiasiallisesti ei yksilöjäsenillä ole mitään sananvaltaa pääyhdistyksessä muuten kuin jäsenyhdistysten kautta.⁵⁵

Haaraosastot tavoittelevat samoja tarkoituksia kuin pääyhdistys, niiden säännöt ovat yleensä saman kaavan mukaan laaditut⁵⁶ ja ne liittyvät muutenkin läheisesti toisiinsa ja pääyhdistykseen. Samanlainen tulee olla jäsenyhdistyksen suhde pääyhdistykseen, jotta sen lakkauttaminen yhdistyslain 21 §:n 3 momentin nojalla voisi tulla kysymykseen: jäsenyhdistysten tulee kuulua pääyhdistyksen organisatiosiiin.⁵⁷ Yhdistyshän voi tarkoittamattakaan rajoittaa itsenäisyyttään liittyä jäseneksi toiseen yhdistykseen vain tukeakseen sen toimintaa, joka jollakin tavoin kuuluu jäseneksi liittyneen yhdistyksen harrastuksiin. Laki ei ole voinut tarkoittaa,

⁵⁴ Ks. haastetta Suomen Ammattijärjestö r. y:lle sekä siihen kuuluville liitoille ja osastoille (Suomen virallinen lehti 2. 10. 1930) ja Korkeimman oikeuden päätöstä 4 päivästä joulukuuta 1933.

⁵⁵ Näin m. m. Lotta-Svård-järjestössä.

⁵⁶ Vrt. oikeusministeri *Kailan* lausuntoa eduskunnassa 14 päivänä tammikuuta 1929 (II vp. pöytäk. s. 1633).

⁵⁷ Vrt. *Arsell* s. 71.

että jäsenyhdistys, jonka toiminnassa kuuluminen toiseen yhdistykseen tai osanotto sen toimintaan merkitsee hyvin vähän, voitaisiin lakkauttaa tuota toista yhdistystä vastaan käytävän oikeudenkäynnin yhteydessä. Tämä käy vielä selvemmäksi, kun huomautamme siitä, että sama yhdistys voi kuulua jäsenenä useaan yhdistykseen. On selvää, ettei tällaista jäsenyhdistystä voida lakkauttaa lakkautettaessa mikä tahansa niistä yhdistyksistä, joihin se jäsenenä kuuluu. — Täydellisyyden vuoksi on tässä vielä huomautettava siitä, että yhdistyslain 21 §:n 3 mom. tarkoittaa itsenäisistä haaraosastoista ja jäsenyhdistyksistä puhuessaan vain yhdistyslain alaisia yhdistyksiä, eikä momentin vahvistamaa menettelyä siis voida noudattaa sellaisissa tapauksissa, joissa yhdistyksen jäsenenä on muita juridisia henkilöitä kuin yhdistyksiä.

Haaraosastoihin voidaan yhdistyslain 21 §:n 3 momenttia aina soveltaa riippumatta siitä, ovatko ne ja pääyhdistys rekisteröimättömiä vai rekisteröityjä yhdistyksiä. Sen sijaan voi jäsenyhdistykseen nähden tulla kysymykseen vain ne kaksi tapausta, että rekisteröity yhdistys on rekisteröidyn tai rekisteröimättömän pääyhdistyksen jäsen. Mutta on ajateltavissa sellainenkin tapaus, että rekisteröimättömät yhdistykset asettuvat keskenään yhteistoimintaan. Niiden muodostamaa yhteistoimintajärjestöä ei voida pitää yhdistysten muodostamana yhdistyksenä, jossa yhteistoimintaan osallistuvat yhdistykset olisivat jäsenenä, sillä omaksumamme kannan mukaan eivät rekisteröimättömät yhdistykset voi olla toisen yhdistyksen jäsenenä.⁵⁸ Mutta tällainen yhteistoimintajärjestö voi kyllä, jos sen järjestysmuoto on kyllin kiinteä, olla yhdistys, jonka jäsenenä tosin eivät ole yhdistykset, vaan ne yksityiset toimihenkilöt, jotka yhteistoiminnan järjestävät. Yhteistoimintajärjestön ja alayhdistysten välinen yhteys perustuu tällöin siihen, että niissä on jäsenenä samoja henkilöitä ja tapaus on siis samantapainen kuin se, että rekisteröimättömien haaraosastojen jäsenet kuuluvat yksilöjäsenenä pääyhdistykseen. Mikäli nyt tällaisen rekisteröimättömien yhdistysten muodostaman yhteistoimintajärjestön katsotaan muodostavan niin kiinteän yhteyden, että siihen osaaottavat yhdistykset suhteessaan yhteistoimintajärjestöön ovat haaraosastoihin verrattavassa asemassa, voidaan yhteistoimintajärjestö ja yhteiseen toimintaan osallistuneet yhdistykset lakkauttaa samassa oikeudenkäynnissä.

⁵⁸ Ks. ed. s. 153.

Haaraosastot ja jäsenyhdistykset voidaan haastaa asiaan joko kullekin erikseen toimitetulla haasteella tai kuulutuksella virallisessa lehdessä sillä tavoin kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:n 2 momentissa on säädetty. Jälkimmäinen vaihtoehto sisältää sen, että haastaminen pitää tapahtua kirjallisella haasteella, joka on kuulutettava virallisissa sanomalehdissä kolme kertaa, niistä kerran jonkin vuosineljänneksen ensimmäisessä numerossa, ei kuitenkaan myöhäisemmän kuin sen neljänneksen, joka kuukauden kuluttua haasteen antamisesta ensiksi alkää, ja viimeisen kerran vähintään kolme kuukautta ennen sitä aikaa, joka haasteessa on määrätty. Tällaisessakin haasteessa mainitaan haastettavat haaraosastot ja jäsenyhdistykset kukin erikseen nimeltä.⁵⁹ Samoin on lakkauttamispäätöksessä tarkoin osoitettava, mitä yhdistyksiä lakkauttaminen koskee, sillä muuten jäisi erittäinkin jäsenyhdistyksien suhteen usein epäselväksi, koskeeko lakkauttamispäätös niitä.⁶⁰

Eräs yhdistyksen lakkauttamismenettelyn erikoisuuksia on se, että yhdistys voidaan riippumatta siitä, onko se haastettu tavallista

⁵⁹ Virallisessa lehdessä kuulutettavaa haastetta on käytetty m. m. Suomen Ammattijärjestö r. y:n lakkauttamisasiassa. Syyskuun 27 päivänä 1930 annetulla, Suomen virallisessa lehdessä seuraavan lokakuun 2 päivänä kuulutetulla haasteella kutsuttiin Suomen Ammattijärjestö r. y. sekä siihen kuuluvat liitot ja useita satoja osastoja saapumaan Helsingin raastuvanoikeuteen 3 päivänä helmikuuta 1930 vastaamaan niiden lakkautetuiksi julistamista koskevassa asiassa. Samanlaiset haasteet annettiin samalla kertaa Suomen Ammattijärjestöstä eronneille Suomen Muurarien Liitto r. y:lle ja Suomen Ravinto- ja Nautintoainetyöväen Liitto r. y:lle sekä niiden alaosastoille.

⁶⁰ Ennen v:n 1930 lainmuutosta oli hyvin epäselvää, mikä vaikutus pääyhdistyksen lakkauttamisella oli oleva jäsenyhdistyksiin. Niinpä esim. silloin, kun Turun hovioikeus oli kesäkuun 20 päivänä 1924 antamallaan päätöksellä julistanut Suomen työväenpuolueen (kommunistisen puolueen) lakkautetuksi, eräät viranomaiset katsoivat päätöksen koskevan kaikkia mainittuun puolueeseen kuuluvia yhdistyksiä ja osastoja ja ryhtyivät estämään niiden toimintaa. Korkein oikeus kuitenkin maaliskuun 16 päivänä 1925 antamassaan päätöksessä selvensi hovioikeuden lausuntoa sikäli, että koskei lausuntoa ollut annettu nimitettyjen piirijärjestöjen, kunnallisjärjestöjen ja puolueosastojen lakkauttamisesta, eikä niitä, mikäli ne olivat rekisteriin merkityt, ollut edes jutussa kuultu, määräys puoluejärjestöjen lakkauttamisesta oli katsottava koskevan vain puoluetta semmoisenaan, sen puolueuuvostoa ja puoluetuimikuntaa. (Korkeimman oikeuden päätökset v. 1925 N:o 288.) — Ja oikeuskansleri lausui eräässä asiasta tehdyn kantelun johdosta antamassaan lausunnossa m. m., että kun ei tuomioistuimen päätöstä sellaisen työväenyhdistyksen tai seuran lakkauttamisesta, joka puolueosastona oli kuulunut Suomen työväenpuolueeseen, ollut olemassa, ei sellaisen yhdistyksen toiminnan estäminen poliisiviranomaisten toimesta myöskään voinut tulla kysymykseen. (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1925 s. 67.)

haastamistapaa noudattaen vai virallisessa lehdessä julkaistulla kuulutuksella, julistaa lakkautetuksi, vaikka se ei olisi ollut oikeudessa edustettuna. Asian selvittämiseksi voidaan tietysti yhdistyksen toimihenkilöt velvoittaa saapumaan oikeuteen, mutta yhdistyksen ei tarvitse oikeudessa käyttää vastaajapuhevaltaansa eikä olla oikeudessa edustettuna lakkauttamispäätöstä julistettaessa, ellei se itse katso etunsa sitä vaativan.

On myös ajateltavissa, että lakkauttamismenettely pannaan vireille juuri sen seikan toteamiseksi, ettei yhdistystä enää ole olemassa. Kuten luvun lopussa tullaan osoittamaan, voi tällainen menettely tulla kysymykseen esim. silloin, kun lakkauttamispäätöstä tekemättä toimintansa lopettanut yhdistys on poistettava yhdistysrekisteristä.

Yhdistys saa säännöissään vapaasti määrätä jäseneksi ottamisen ja jäsenen erottamisen ehdot. Kuitenkin, riippumatta siitä, mitä erottamisperusteita säännöissä on mainittu, yhdistyksellä on oikeus erottaa jäsen, joka on jättänyt täyttämättä ne velvoitukset, joihin hän on yhdistykseen liittymällä sitoutunut, taikka joka on menettellyllänsä yhdistyksessä tai sen ulkopuolella huomattavasti vaikeuttanut yhdistyksen toimintaa (yhdistyslain 11 § 2 mom.). Selvänä voidaan pitää, että jäsen, joka on yhdistyksestä erotettu, ei voi oikeudessa vaatia yhdistyksen lakkauttamista, vaikkapa olisi ilmeistä, että hänet on erotettu yhdistyksestä juuri sen estämiseksi, että hän panisi lakkauttamisasian vireille. Tällaisissa tapauksissa on jäsenen turvana vain yhdistyslain 15 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yhdistyksen päätös on mitätön, jos se loukkaa jäsenen yhdenvertaisuutta muihin yhdistyksen jäseniin nähden. Mutta miten käy lakkauttamismenettelyn, jos jäsen on jo pannut sen vireille, mutta yhdistys sitten erottaa hänet jäsenyydestään? Jos jäsen tämän kautta menettäisi oikeutensa edelleen ajaa lakkauttamisvaatimusta, tultaisiin siihen, että lain yhdistyksen jäsenelle antama oikeus vaatia tuomioistuimessa yhdistyksen lakkauttamista kävisi asiallisesti merkityksettömäksi, koska yhdistys yleensä aina voi erottaa jäsenyydestään lakkauttamismenettelyn vireillepanijan, joka kieltämättä on menettellyllään »huomattavasti vaikeuttanut yhdistyksen toimintaa». Tämän vuoksi katsomme, että vaikka jäsen olisi erotettu yhdistyksestä sen jälkeen kun hänen hankkimansa haaste yhdistyksen lakkauttamisesta on annettu yhdistykselle tiedoksi, saa hän tästä huolimatta oikeudessa ajaa lakkauttamisvaatimusta ja hakea päätökseen muutosta.

Milloin on kysymyksessä pienehkö, erittäinkin ensikertainen poikkeaminen siitä, mitä laki määrää yhdistyksen noudatettavaksi,⁶¹ voi tuomioistuin harkintansa mukaan lakkauttamisen asemesta vain antaa yhdistyksen hallitukselle varoituksen.⁶² V. 1934 annetulla lailla on yhdistyslain 21 §:ään lisätty säännös, joka kieltää lakkauttamasta yhdistystä, jos se on lopettanut lain tai hyvien tapojen tahi yhdistyksen säännöissä määrätyn tarkoituksen vastaisen toimintansa ja yhdistyksen sisäisen uudelleenjärjestelyn samalla katsotaan olevan takeena siitä, ettei tuollainen toiminta vastaisuudessa uusiinnu. Hyvin kyseenalaista on, oliko tällaisen säännöksen lakiin ottaminen tarpeen vaatima ja onnistunut toimenpide. Tuomioistuin saattoi jo aikaisemman lainsäädännön mukaan vapaan harkintaoikeutensa varassa ottaa huomioon sen seikan, että yhdistys oli tehnyt vilpittömän parannuksen,⁶³ ja silloin lakkauttamisen

⁶¹ Vrt. *Ståhlberg* II s. 178.

⁶² Hyväksymättä jäi yhdistyslakia valmisteltaessa tehty ehdotus, jonka mukaan edelläkäynyt varoitus olisi tehty lakkauttamisen ehdoksi säätämällä 21 §:ssä, että yhdistys olisi voitu lakkauttaa vain jos se varoituksen saatuaan jatkoi rangaistuksenalaista toimintaansa. (Vastalause lakivaliokunnan mietintöön N:o 2 vuoden 1918 valtiop. ehdotuksen laiksi yhdistyksistä sisältävän hallituksen esityksen N:o 31 v. 1917 toisilla valtiop. johdosta.)

⁶³ Virallinen syyttäjä oli kihlakunnanoikeudessa vaatinut, että koska Enson työväenyhdistys oli usean vuoden aikana ennen v. 1930 ja mainittuna vuonna 24 päivään heinäkuuta asti toiminut vastoin lakia ja hyviä tapoja siten, että se oli luovuttanut omistamansa toimitalon sellaisenkin yhdistysten ja järjestöjen käytettäväksi, joiden toiminta Enson työväenyhdistyksen toimihenkilöiden tieteen oli ollut valtiopetoksellista, sekä myöntänyt raha-avustusta mainitunlaisille järjestöille, Enson työväenyhdistys julistettaisiin lakkautetuksi. — Kihlakunnanoikeus 28. 4. 1933 lausui tosin selvitetyn, että Enson työväenyhdistys oli v. 1929 ja 1930 syytteessä kerrotuin tavoin tukenut toimintaa, joka oli ollut vastoin lakia ja hyviä tapoja, mutta koska oli näytetty, että Enson työväenyhdistys oli 22. 9. 1930 pitämässään kokouksessa valinnut yhdistyksen johtokunnan jäseniksi yksinomaan sosialidemokraattiseen puolueeseen kuuluvia henkilöitä ja siten valittu johtokunta oli kokouksessaan 10. 1. 1931 yhdistyksen jäsenyydestä erottanut kaikki ne alaosastot, jotka olivat ottaneet osaa kommunistiseen valtiopetokselliseen toimintaan, eikä ollut näytetty, että yhdistys sen jälkeen olisi toiminut vastoin lakia tai hyviä tapoja, niin kihlakunnanoikeus hylkäsi syyttäjän vaatimuksen. — Hovi-oikeus lakkautti yhdistyksen, mutta Korkein oikeus harkitsi oikeaksi, koskei edes ollut väitettyään yhdistyksen heinäkuun 24 päivän 1930 jälkeen toimineen vastoin lakia tai hyviä tapoja ja kun yhdistyksen sisäisen uudelleenjärjestelyn voidaan katsoa olevan takeena siitä, ettei yhdistyksen lainvastainen toiminta vastaisuudessa uusiinnu, kumoten hovioikeuden päätöksen, 23. 11. 1934 antamallaan päätöksellä jättää Enson kihlakunnanoikeuden päätöksen lopputuloksen varaan.

Samantapainen on Korkeimman oikeuden päätös 28. 11. 1934 Pietarsaaren sosialidemokraattinen työväenyhdistys — Jakobstads socialdemokratiska arbetarförening r. y. r. f.-nimisen yhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa.

asemesta käyttää yhdistyksen hallitukselle annettavaa varoitusta. Hallituksen esityksen perusteluissa (esitys N:o 63 vuoden 1933 valtiopäivillä) sanotaankin p. o. lisäsäännöksen otetun lakiin tuomioistuinten käytäntöön nojautuvana. Mutta lakiin otettuna tämä säännös sisältää eräänlaisen etukäteen luvatus armahduksen: yhdistys voi tarvitsematta pelätä lakkauttamista pitkittää lain tai hyvien tapojen vastaista toimintaansa, jos se voi sitten, kun lakkauttamismenettely on pantu vireille, saada tuomioistuimen vakuutetuksi siitä, että yhdistyksen uudestijärjestely estää tuollaisen toiminnan uusiintumisen vastaisuudessa. Eikä ole suinkaan mikään helppo tehtävä ratkaista, milloin voidaan katsoa olevan takeita siitä, ettei yhdistyksen lainvastainen toiminta vastaisuudessa uusiinnu. Tuomioistuin ei voi kiinnittää huomiota muihin kuin eräisiin ulkonaisiin tuntomerkkeihin, kuten esim. hallituksen kokoonpanoon. Mutta kun hallitus ei ole yhdistyksen tahtoluova, vaan ainoastaan toimeenpaneva elin, on hyvin ajateltavissa, että lainvastaista toimintaa harjoittanut yhdistys välttääkseen lakkauttamisen valitsee itselleen hallituksen, jonka jäseniä vastaan tuomioistuimella ei ole mitään muistuttamista, mutta joka itse asiassa on yhdistyksen päättävään elinten edessä aivan voimaton. Ja sitä, ei aivan helppoa kysymystä, onko yhdistyksen jäsenten mielipiteissä tapahtunut muutoksia, jotka takaavat, ettei lainvastainen toiminta enää vastaisuudessa uusiinnu, voidaan tuskin sisällyttää »yhdistyksen sisäiseen uudelleenjärjestelyyn». Uusi lainsäännös on siis entisestään huomattavasti supistanut tuomioistuimen vapaata harkintavaltaa ja johtanut siihen, että lainvastaista toimintaa harjoittanut yhdistys järjestämällä taitavasti »katumuksensa» voi estää omaisuutensa menetetyksi tuomitsemisen.

Ellei yhdistyksen toimintaa ole jo aikaisemmin sisäasiainministeriön tai maaherran antamalla, toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavalla kiellolla tai tuomioistuimen määräyksellä keskeytetty, on se joka tapauksessa, jäämättä odottamaan sitä, että päätös saisi lainvoiman, keskeytettävä heti kun tuomioistuin on julistanut yhdistyksen lakkautetuksi (yhdistyslain 21 b §). Mutta jos tuomioistuin on aikaisemmin erikseen vahvistanut hallintoviranomaisen antaman, toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavan kiellon, tämä kiello jää, ellei tuomioistuin toisin määrää, vaikka tuomioistuin hylkäisikin lakkauttamisvaatimuksen tai vain antaisi yhdistyksen hallitukselle varoituksen, voimaan aina siihen saakka kunnes päätös voittaa lainvoiman.

Yhdistyslain 34 §:n 1 mom. määrää rangaistuksen sille, joka tietäen, että tuomioistuin on julistanut yhdistyksen lakkautetuksi tai että yhdistyksen toiminnan jatkaminen on toistaiseksi kielletty, tämän vastaisesti edustaa yhdistystä tai toimii sen puolesta tai ottaa uusia jäseniä yhdistykseen taikka toimeenpanemalla yhdistyksen kokouksen tai muulla tavoin yhdistyslain vastaisesti jatkaa yhdistyksen toimintaa. Tämä säännös kohdistuu myös siihen aikaan, jolloin sisäasiainministeriön tai maaherran antama, yhdistyksen toiminnan toistaiseksi lakkauttamista tarkoittava kiello on voimassa ilman tuomioistuimen antamaa vahvistusta. Mutta rangaistavuuden ehtona on tietysti silloinkin, että se, jolle vaaditaan rangaistusta tämän lainkohdan nojalla, tiesi kiellon annetuksi.

Yhdistyslaki sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä yhdistyksen omaisuuden hoitamisesta lakkauttamismenettelyn aikana ja lakkautetun yhdistyksen pesän selvittämisestä.

Aikaisemmin on jo ollut puhetta siitä, että yhdistyksen hallitus saa hallintoviranomaisen antamasta, yhdistyksen toiminnan toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavasta kiellosta riippumatta aina siihen asti kunnes asia tulee esille tuomioistuimessa, yhdistyksen puolesta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jota yhdistys on harjoittanut, ja muutoin hoitaa sen omaisuutta (yhdistyslain 21 b §). Ellei tuomioistuin toisin määrää, saa yhdistyksen hallitus vielä senkin jälkeen, kun tuomioistuin on vahvistanut yhdistyksen toiminnan toistaiseksi lakkauttamista koskevan määräyksen, hoitaa yhdistyksen omaisuutta. Mutta tuomioistuin voi myös, vahvistaessaan sisäasiainministeriön tai maaherran antaman kiellon yhdistyksen toiminnan jatkamisesta toistaiseksi tai kun asia muuten on tuomioistuimessa esillä, samalla määrätä, ettei yhdistyksen hallitus saa hoitaa yhdistyksen omaisuutta, ja jos yhdistyksen omaisuus on sellaista, ettei sitä voida jättää hoidotta, määrätä uskotut miehet sitä hoitamaan (yhdistyslain 22 § 1 mom.).⁶⁴

⁶⁴ Tässä ei voida ryhtyä yksityiskohtaisesti selvittämään; mitä omaisuuden hoitoon kuuluu. Viittaamme vain Korkeimman oikeuden Osakeyhtiö Työn ja Helsingin Työväenyhdistys r. y:n välisessä velkomusasiassa 28.10. 1932, antamaan ratkaisuun, jossa on asetettu sille kannalle omaisuuden hoitoa koskevan säännöksen tulkintaan nähden (yhdistyslain 21 § laissa 10. 1. 1931), että lakkautetun tai toimintaansa toistaiseksi jatkamasta kielletyn yhdistyksen hallituksen valta yhdistyksen omaisuuden hoitamiseen sisältää vallan omaisuuden myymiseen, milloin huolenpito omaisuuden säilyttämisestä sitä vaatii. (Selostuksia Korkeimman oikeuden ratkaisuksista vuonna 1932 N:o 121.)

Yhdistyslain 22 §:n 1 mom. ei nähdäksemme, lukuunottamatta uskottujen miesten määräämistä koskevaa säännöstä, sisällä mitään sellaista, mikä ei jo sisältyisi 21 b §:n viimeiseen lauseeseen. Viimeksi-mainitun lainkohdan mukaan saa yhdistyksen hallitus, kunnes lainvoimainen päätös lakkauttamista koskevasta asiasta on annettu, yhdistyksen puolesta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jota yhdistys on harjoittanut, ja muutoin hoitaa sen omaisuutta, ellei tuomioistuin toisin määrää. Ensinmainittu momentti taas kuuluu seuraavasti: »Milloin tuomioistuin vahvistaa sisäasiainministeriön tai maaherran antaman kiellon yhdistyksen toiminnan jatkamisesta toistaiseksi, voi tuomioistuin samalla määrätä, ettei yhdistyksen hallitus saa hoitaa yhdistyksen omaisuutta, ja määrätäköön myös, jos syytä on, yhden tai useamman henkilön uskottuina miehinä sitä hoitamaan.» — Voitaisiin tietysti ajatella, että nämä säännökset tarkoittaisivat kahta eri tapausta, niin että 22 §:n 1 mom. tarkoittaisi omaisuuden hoidon järjestämistä sillä päätöksellä, jolla tuomioistuin vahvistaa hallintoviranomaisen antaman kiellon yhdistyksen toiminnan jatkamisesta toistaiseksi, ja 21 b §:n loppuosa tarkoittaisi saman kysymyksen järjestämistä siinä päätöksessä, jossa tuomioistuin julistaa yhdistyksen lakkautetuksi. Tämä johtaisi kuitenkin siihen, että tuomioistuimella ei asian muissa käsittelyvaiheissa ollenkaan olisi oikeutta määrätä yhdistyksen omaisuuden hoidosta. Esim. sellaisessa tapauksessa, että lakkauttamisasia olisi pantu tuomioistuimessa vireille käyttämättä toiminnan toistaiseksi kieltämismenettelyä, ei tuomioistuin voisi määrätä mitään yhdistyksen omaisuuden hoidosta, ellei yhdistystä samalla julistettaisi lakkautetuksi. Kun tämä ei voi olla lain tarkoitus, täytyy 21 b §:n p. o. säännökselle, kuten olemme tehneet, antaa niin laaja merkitys, että katsotaan sen oikeuttavan tuomioistuimen lakkauttamisasian kaikissa käsittelyvaiheissa määräämään yhdistyksen hallituksen oikeudesta hoitaa yhdistyksen omaisuutta. Ja tällöin tulee 22 §:n 1 momentin yhdistyksen omaisuuden hoitamista koskeva säännös koskemaan vain yhtä edellisen pykälän ja säännöstelemistä tapauksista.

Kun yhdistys julistetaan lakkautetuksi, määrätään yksi tai useampi henkilö selvittämään sen pesä. Liitännäisperiaatteesta seuraa, että selvitysmiesten samoin kuin uskottujen miesten asettaminen, mikä toimenpide näyttää aineellisesti lähinnä kuuluvan vapaaehtoiseen oikeudenhoitoon, näissä tapauksissa tulee tapahtumaan rikosprosessin muotoisen menettelyn yhteydessä. Selvitysmiehet määrätään samassa päätöksessä, jolla yhdistys julistetaan lakkaute-

tuksi. He ryhtyvät toimeensa yhdistyksen pesän selvittäjinä luonnollisesti vasta kun päätös on saanut lainvoiman. Mutta jos tuomioistuim ei tahdo uskoa yhdistyksen omaisuuden hoitamista yhdistyksen hallitukselle lakkauttamispäätöksen antamisen ja sen lainvoimaiseksi tulemisen välisenä aikana, ryhtyvät selvitysmiehet uskottuina miehinä hoitamaan tätä omaisuutta heti, kun lakkauttamispäätös on annettu. Kun pesää sitten ryhdytään lopullisesti selvittämään, voi selvitysmies pyytää vuosihaastetta yhdistyksen tuntemattomille velkojille (yhdistyslain 22 §:n 2 ja 5 mom.). Jollei yhdistyksen jäsen tyydy toimenpiteeseen, johon selvitysmies on ryhtynyt, saa hän moittia sitä yhdistyksen kotipaikan tuomioistuimessa kanteella, joka on pantava vireille ennenkuin vuosi on kulunut selvityksen loppuunsaattamisesta (yhdistyslain 23 §).

Yhdistyksen lakkauttamista koskevassa asiassa saa valittaa tavallisessa järjestyksessä hovioikeuteen ja Korkeimpaan oikeuteen. Valituksen rekisteröidyn yhdistyksen lakkauttamisesta ja sen hallitukselle annetusta varoituksesta saavat tehdä ne henkilöt, jotka yhdistyksen sääntöjen mukaan voivat toimia yhdistyksen puolesta. Yhtä selvää ei ole, kuka saa hakea muutosta rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamista tai sen hallituksen varoittamista koskevaan päätökseen. Vaatimusta sellaisen yhdistyksen lakkauttamisesta ajetaan yhdistyksen hallitusta tai yhdistyksen jäsentä tai jäseniä vastaan. Erikoisuutena tässä on juuri se, että lakkauttamisvaatimusta voidaan ajaa ketä tahansa yhdistyksen jäsentä tai jäseniä vastaan, ja mahdollista on silloin, että vastaajana tulee olemaan tai siksi tarkoituksellisesti valitaan jäsen, jota yhdistyksen kohtalo ei erityisemmin huolestuta. Tämän vuoksi voitaneen katsoa, että vaikka vastaajana on ollut joku hallitukseen kuulumaton yhdistyksen jäsen, on hallituksella kuitenkin oikeus valittaa päätöksestä. Tämä on myös sopusoinnussa sen aikaisemmin esittämämme käsityksen kanssa, että yhdistyslaki, vaikkakin se sallii vaatimusta rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamisesta ajettavan ketä tahansa yhdistyksen jäsentä vastaan, on kuitenkin tarkoittanut, että tällaista vaatimusta normaalitapauksessa on ajettava yhdistyksen hallitusta vastaan ja että jos vaatimusta ajetaan jotakuta yhdistyksen jäsentä vastaan, hallituksella on asiassa puhevalta.⁶⁵ Toiselta puolen tästä, kun katsomme, että yhdistyksen hallitus on yhdistyk-

⁶⁵ Ks. ed. s. 214.

sen etujen ensisijainen valvoja, seuraa, että jos vastaajana rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamisasiassa on ollut yhdistyksen hallitus, saa vain hallitus, mutta ei kuka tahansa yhdistyksen jäsenistä hakea päätökseen muutosta. Yksityinen jäsen ei myöskään saa hakea muutosta lakkauttamisasiassa, jossa vastaajana on ollut toinen yhdistyksen jäsen. Jäsenten on tyydyttävä siihen, mitä yhdistyksen hallitus asiassa tekee tai jättää tekemättä, he voivat vain koettaa saada hallituksen toimimaan määrätyllä tavalla.

Päätökseen, jolla julistetaan lakkautetuksi yhdistys, jolla on itsenäisiä haaraosastoja tai jonka jäsenenä on yhdistyksiä, kukin haaraosasto ja jäsenyhdistys saa omalta osaltaan hakea muutosta. Jos toiset lakkautetuista haaraosastoista tai jäsenyhdistyksistä valittavat, toiset eivät, tulee päätös muiden valituksista riippumatta lainvoimaiseksi niiden osalta, jotka ovat siihen tyytyneet.

Virallinen syyttäjä saa luonnollisesti aina valittaa asiassa, jossa hän on lakkauttamisvaatimusta ajanut tai siihen yhtynyt. Muutoksenhakuoikeus on myös yhdistyksen jäsenellä, joka on tuomioistuimessa ajanut vaatimusta yhdistyksen lakkauttamisesta.

Kun tuomioistuin on lakkauttanut yhdistyksen, on sen tehtävä siitä ilmoitus yhdistysrekisteriin merkitsemistä varten (yhdistyslain 24 §). Lainvoimainen päätös yhdistyksen lakkauttamisesta merkitsee ehdottomasti ja peruuttamattomasti yhdistyksen olemassaolon päättymistä, minkä vuoksi yhdistystä koskevat asiakirjat poistetaan yhdistysrekisteristä eikä sitä koskevia rekisteriotteita enää voida antaa.

Yhdistyksen olemassaolo voi tietysti päättyä muullakin tavoin kuin julkisen vallan toimenpiteen kautta. Hyvin tavallinen tapaus on se, että yhdistys itse päättää lopettaa toimintansa. Kysymys siitä, miten tämä tapahtuu, jää kuitenkin julkisoikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle, samoin kuin kysymykset, mitä yhdistyksen olemassaoloon vaikuttavat sellaiset seikat kuin että yhdistys menettää omaisuutensa tai tekee konkurssin, että se saavuttaa tavoittelemansa tarkoituksen tai että tarkoituksen toteuttaminen käy tosiasiallisesti mahdottomaksi, että määräaika, joksi yhdistys on perustettu, kuluu loppuun tai että yhdistyksen jäsenluku alenee alle kolmen.

Muuten, samoin kuin yhdistysrekisteriin merkitseminen tarkoittaa vain oikeuskelpoisuuden suomista yhdistykselle, samoin yhdistysrekisteristä poistaminen sellaisenaan merkitsee vain yhdistyksen

oikeuskelpoisuuden menettämistä eikä suinkaan vastaa yhdistyksen lakkauttamista. Jos siis yhdistys muulla tavoin kuin lakkauttamismenettelyn kautta poistetaan rekisteristä, voi se tästä huolimatta edelleen olla olemassa oikeuskelpoisuutta vailla olevana yhdistyksenä. Menettely, jonka kautta yhdistys omasta vapaasta tahdostaan poistetaan yhdistysrekisteristä, kuuluu vapaaehtoiseen oikeudenhoitoon samoin kuin yhdistyksen rekisteröiminen. — Siitä, miten yhdistysrekisteriin merkittyjä »hiljaisesti kuolleita», s. o. purkautumis päätöstä tekemättä toimintansa lopettaneita yhdistyksiä on käsiteltävä, yhdistyslakimme ei sisällä mitään säännöksiä. Ei ole vahvistettu mitään erityistä menettelyä, jota noudattaen tällaiset yhdistykset voitaisiin yhdistysrekisteristä poistaa.⁶⁶ Mutta toimintansa lopettanut yhdistys voidaan tietysti tavallisessa järjestyksessä lakkauttaa sillä perusteella, että se on laiminlyönyt yhdistysrekisteriin tehtävät ilmoitukset tai muuten jättänyt täyttämättä joitakin yhdistyslain yhdistykselle asettamia velvollisuuksia.

⁶⁶ Kysymyksen, miten »hiljaisesti kuolleita» yhdistyksiä on käsiteltävä, on käytäntö Itävallassa ratkaissut niin, että rekisteriviranomainen aika ajoin käy läpi rekisterin ja poimii sieltä ne yhdistykset, jotka näyttävät lopettaneen toimintansa, ja ottaa sitten alempien viranomaisten avulla selvää, miten näiden yhdistysten asiat todellisuudessa ovat. Jos tässä tutkimuksessa havaitaan, ettei yhdistys enää »vastaa oikeudellisen olemassaolonsa ehtoja» esim. sen vuoksi, että yhdistyksen kaikki toimihenkilöt ovat kuolleet, pannaan lakkauttamismenettely tällä perusteella vireille. — Itävallan uudessa yhdistyslakiehdotuksessa menettely on yksinkertaistettu sellaiseksi, että yhdistykset, jotka eivät ole kolmen vuoden aikana harjoittaneet minkäänlaista toimintaa, voidaan ilman muuta pyyhkiä pois rekisteristä.

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

ÉTUDE DE DROIT ADMINISTRATIF

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

La création des associations trouve son explication dans la tendance qu'ont les êtres humains de mettre en commun leurs efforts en vue d'atteindre des buts qui ne seraient pas accessibles à un être isolé. En ce qui concerne le pouvoir, l'état, l'association et l'individu luttent constamment, et l'histoire démontre que chacun d'eux a eu son époque de puissance, mais les possibilités d'un développement paisible et équilibré ne seront trouvées qu'au moment où ces trois éléments auront été conduits à se fortifier et à se compléter mutuellement.

De même que l'association augmente les dispositions d'un individu à produire du travail utile, de même les individus peuvent donner à leurs efforts, fortifiés par l'association, un objectif nuisible à l'état. Par conséquent, la relation entre l'état et l'association est dominée par le caractère pernicieux, que pourrait présenter cette dernière à l'égard de l'état. Les restrictions qui limitent par ex. la liberté d'association des étrangers et des fonctionnaires, et qui restreignent la liberté d'action des associations politiques, constituent une simple mesure préventive prise par l'état. — Les associations qui ne cherchent pour leurs membres que des avantages économiques réalisés par une activité commerciale ou industrielle, légitime et permise même aux personnes privées, ne peuvent pas devenir dangereuses à l'état. Voilà pourquoi l'activité de ces associations «économiques» a été tolérée à toutes les époques, et pourquoi elle n'a été soumise qu'aux réglemens du droit privé.

De l'état dépend non seulement le droit d'existence de l'association, mais aussi sa capacité juridique. D'après le *système concession-*

naire, la capacité juridique est acquise par l'assentiment formel des autorités compétentes délivrant un permis de fondation. D'un autre côté le *système de la liberté d'association* entend, dans sa forme la plus pure, qu'une association acquiert sa capacité juridique sans aucune autorisation de la part des autorités. Dans ce cas il est exigé que l'association agisse publiquement comme une unité nettement distincte de ses membres et qu'elle possède une certaine permanence et solidité. — Le *système d'enregistrement* constitue un genre entre les deux précédents. D'après ce système, l'obtention de capacité juridique dépend de l'accomplissement de quelques dispositions prescrites par la loi, concernant principalement l'organisation de l'association. L'obtention de cette capacité est prouvée par l'inscription de l'association dans le registre spécial.

La présente étude ne prétend pas expliquer comment devraient être organisées les associations et quelle est l'attitude que devrait prendre devant elles le législateur. Son but est de répondre aux questions suivantes selon le droit finlandais actuellement en vigueur: Quelles sont les personnes jouissant de la liberté d'association? Comment la liberté d'association est-elle garantie? Quelles sont les associations dont elle garantit la fondation?

L'exposé se divise en sept chapitres. Le chapitre I contient un aperçu sur le développement de la législation finlandaise concernant les associations, le chapitre II traite quelques questions théoriques de nature fondamentale, le chapitre III explique ce que l'on entend par la liberté d'association, le chapitre IV essaie d'éclaircir la nature des associations pouvant être établies sous la protection de la liberté d'association et le chapitre V répond à la question: Quelles personnes peuvent être membres d'une association? Le chapitre VI, nécessaire à la clarté du chapitre VII, explique la création et l'enregistrement des associations. La surveillance et la dissolution des associations sont le sujet du chapitre VII.

CHAPITRE I

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION FINLANDAISE CONCERNANT LES ASSOCIATIONS

A l'époque où la Finlande était réunie à la Russie, on considérait, d'après la conception héritée du temps de la domination suédoise,

que les citoyens avaient le droit de former librement des associations, mais que le gouvernement était autorisé à régler par les arrêts gouvernementaux l'emploi de ce droit selon les exigences de l'ordre et de la sécurité publics.

Par la proclamation de 1849, entra en vigueur le système concessionnaire, ordonnant que la formation des associations scientifiques, littéraires, économiques et philanthropiques pouvait s'effectuer exclusivement avec la permission du gouvernement. A partir de cette date un nombre considérable d'associations fut créé. Vers la fin du siècle dernier, avec l'oppression russe devenant toujours plus violente, la formation des associations connut des difficultés de plus en plus grandes. En 1899, l'empereur décida que de nouvelles associations ne pouvaient être formées qu'avec son autorisation personnelle. En conséquence, pendant les années suivantes, de nouvelles associations ne furent pas créées et l'activité des associations déjà existantes fut gravement compromise par le fait que le gouverneur général reçut en 1903 le droit de dissoudre les associations et leurs succursales.

L'année 1905 apporta une amélioration. Les états approuvaient une loi de nature constitutionnelle accordant aux citoyens la liberté d'association, la liberté de la parole et le droit de réunion. L'empereur la ratifia le 20 août 1906 et de fait la Finlande possédait la liberté d'association. Aux citoyens était garanti le droit de constituer des associations sans que personne ne les entravât, pourvu que leurs objectifs ne soient pas contraires aux lois ou aux bonnes moeurs.

Cette loi constitutionnelle de 1906 stipulait entre autre que l'emploi de la liberté d'association devait être réglé par une loi ordinaire. Les tentatives faites pour l'obtenir échouèrent devant l'opposition russe. L'influence des forces hostiles en Russie contre la Finlande augmenta très rapidement pendant les années qui suivirent, annonçant une nouvelle époque d'oppression. Dès 1908 le gouverneur général réclamait à nouveau le droit de dissoudre des associations. Déjà en 1912 la Russie, qui dès 1905 avait été gouvernée dans un esprit constitutionnel, devenait la proie d'un régime policier qui ne respectait aucunement les droits fondamentaux des citoyens. Les autorités policières commençaient à exiger des associations des renseignements sur leur activité, leurs membres etc., et si les associations refusaient d'en donner, elles y étaient forcées par des mesures de rigueur. Telle resta la situation jusqu'à la révolution russe en 1917. La pression qui pesait sur les associations présentait un

domaine très important dans l'action russificatrice en Finlande, action qui pendant la guerre mondiale prenait des mesures toujours plus violentes.

La révolution russe remit en vigueur la liberté d'association. Quand la Finlande devint indépendante, on procéda aussitôt à la création d'une loi d'association qui fut promulguée le 4 janvier 1919. Les stipulations de la loi de 1906 concernant la liberté d'association, étaient conservées dans l'article 10 de la nouvelle constitution du 17 juillet 1919.

La nouvelle loi d'association comprend des dispositions du domaine de droit public et de droit privé. Les premières dispositions assurent aux citoyens le droit de constituer des associations sans intervention préalable des autorités et garantissent l'état contre les dangers que présente l'abus de la liberté d'association. Les dispositions du domaine de droit privé régulent l'ordre intérieur de l'association et ses relations à l'égard d'un tiers. L'obtention de la capacité juridique dépend de l'inscription dans le registre, tenu par les autorités compétentes. Une association non déclarée ne peut ni obtenir de droits, ni faire de contrats, ni ester en justice.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION EST-ELLE UN DROIT SUBJECTIF PUBLIC?

La liberté d'association appartient au citoyen comme un droit fondamental. L'article 10 de la constitution est une stipulation typique de caractère fondamental par laquelle sont déterminées les limites de la liberté individuelle. L'existence du droit d'appel contre les arrêts des autorités de l'enregistrement garantit la liberté d'association. En outre il faut remarquer que ce sont les tribunaux de première instance, qui prononcent la dissolution des associations et qu'il est toujours possible de se pourvoir contre leurs jugements.

Si l'on admet qu'une disposition légale donne à l'individu un droit public subjectif dans le cas où le but essentiel de cette disposition est de protéger l'individu, en lui garantissant des moyens légaux pour la réalisation de ses exigences, la liberté d'association doit être considérée comme un droit public subjectif selon le droit finlandais.

CHAPITRE III

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La qualité constitutionnelle de la liberté d'association signifie en premier lieu que cette liberté peut être supprimée seulement dans l'ordre obligatoire pour la révision de la constitution. Cependant la constitution permet de publier, par une loi ordinaire, des restrictions nécessaires pendant la guerre et pendant des désordres intérieurs ou à l'égard de ceux qui sont en service militaire.

Selon le paragraphe 2 de l'article 10 de la constitution, des dispositions plus précises sur l'emploi de la liberté d'association seront données par une loi ordinaire. Vu le danger que présentent quelques associations, on a pu défendre, conformément au paragraphe mentionné, la formation des associations, qui ont pour but l'exercice du tir, à moins que ces sociétés ne soient munies de l'autorisation du gouvernement. La propre défense de l'état est la base de l'interdiction qui frappe les associations politiques ayant une organisation militaire (loi de 1933). De même, il a été ordonné que les étrangers n'ont pas le droit de figurer en qualité de membres dans les associations politiques.

En outre, la qualité constitutionnelle de la liberté d'association signifie que les tribunaux et les fonctionnaires administratifs sont engagés à défendre cette liberté dans toutes ses formes. C'est la police qui protège la liberté d'association de l'individu contre les outrages de la part d'autres individus. La législation du travail comprend quelques dispositions spéciales qui défendent l'individu contre l'influence et la pression morale dont il peut devenir l'objet.

La liberté d'association garantit aux citoyens le droit de former des associations, de s'y affilier et d'y figurer comme membre. Mais la législation concernant la liberté d'association ne veut que supprimer les obstacles de droit public qui limitent la liberté du citoyen. Par ex. les conditions d'admission d'un individu comme membre dans une association, ne sont naturellement qu'une question intérieure de cette association; la liberté d'association ne signifie pas qu'un citoyen puisse être imposé comme membre d'une association quelconque.

La liberté d'association négative, c'est-à-dire, le droit de ne pas être obligé de former d'associations, le droit de se refuser d'en devenir

membre et le droit de s'en retirer, n'est basée sur aucune indication formelle de la constitution, comme l'est la liberté d'association positive. Pourtant, en Finlande il ne peut pas être question d'une obligation de s'associer. La loi garantit à l'individu, outre la liberté d'association qui lui assure le choix libre de l'association à laquelle il veut s'affilier, le principe de la liberté de contrat, selon lequel il peut s'abstenir, s'il veut, de toute association.

Dans les rapports entre le membre et l'association, la liberté d'association négative signifie le droit de démission. Quant aux associations déclarées, la loi indique formellement que le membre a toujours le droit de démissionner, mais leurs statuts peuvent prescrire un délai de séparation qui ne doit pas excéder un an.

CHAPITRE IV

ÉTENDUE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

D'après une définition généralement adoptée, l'association est une convention par laquelle plusieurs personnes réunissent d'une façon permanente leurs efforts vers un même but.

Selon le droit finlandais, le minimum des membres d'une association est trois. L'association doit être volontaire et les statuts doivent indiquer clairement comment la volonté de l'association sera formée. Le droit le plus important parmi ceux qu'ont les membres d'une association, est celui de participer à la création de la volonté de l'association, c'est-à-dire, le droit d'assister aux séances et de prendre part aux délibérations de l'assemblée. L'association est démocratique de sa nature, le pouvoir décisif appartenant aux associés et aucunement à des pouvoirs en dehors de l'association. Une association finlandaise peut donc s'affilier à une association centrale internationale, à condition seulement que cette réunion n'entrave pas l'indépendance des délibérations de l'association.

Un des traits caractéristiques de l'association est une sorte de permanence tant à la durée de son existence qu'à son objectif. L'association peut être formée pour un temps déterminé ou bien son existence peut dépendre d'un événement quelconque. C'est par cette permanence que l'association se distingue d'une réunion dans laquelle se réunissent les individus pour discuter une chose déterminée, mais dont la cohésion cesse immédiatement dès la séparation

des participants. La coalition n'apparaît pas en Finlande comme une conception juridique indépendante.

Le but de l'association doit être réalisable et déterminé, et ne doit pas être contraire aux lois et aux bonnes mœurs. Outre les cas formellement interdits par la loi, le but de l'association est illicite lorsqu'il offense les droits d'un tiers ou s'il exige la réalisation de choses qui ne peuvent pas être l'objet d'un contrat licite. Ce qui s'entend par l'expression «contraire aux bonnes mœurs» dépendra naturellement de l'évolution des idées et des doctrines suivant l'époque.

Le but de l'association ne doit pas être confondu avec l'activité de cette association. Le but et l'activité de l'association sont deux choses étroitement liées, et en essayant d'atteindre son but l'association ne doit pas recourir aux procédés illégaux.

Une association est considérée comme secrète si elle cherche à cacher son existence, son objectif, ses procédés d'action, ses statuts ou un autre élément lui étant propre. Etant donné que la chose cachée peut être aussi bien illicite que licite, l'état ne peut pas tolérer l'existence des associations de ce genre.

L'association doit être volontaire. Il en résulte que les associations obligatoires qui appartiennent au domaine du droit public ne sont pas des associations proprement dites. Les congrégations religieuses ne sont pas des associations non plus. On s'affilie à une congrégation religieuse volontairement, c'est vrai, mais malgré cela elle doit être considérée comme appartenant au domaine du droit public. Le caractère particulier des congrégations religieuses remonte à une époque où l'on admettait que l'état devait satisfaire les exigences religieuses des citoyens. C'est pourquoi une congrégation religieuse est caractérisée par le fait de ne pas pouvoir choisir elle-même son but si librement que le fait une association. La confession de foi qu'une communauté religieuse a admise comme sienne, est destinée à répondre aux aspirations religieuses de l'individu, et en réalité un individu ne peut faire partie de deux congrégations religieuses différentes.

Ne sont pas des associations, dans l'esprit de la loi d'association, les associations créées par voie législative pour la réalisation d'objets spéciaux, par ex. les corporations professionnelles, les corporations obligatoires des étudiants dans les universités et les associations de flottage. En général, l'adhérence à ces associations est obligatoire; de plus la formation de ces associations est ordonnée par la loi sans

être laissée à l'initiative volontaire. Elles ne peuvent pas choisir elles-mêmes leurs buts; leurs obligations sont toujours très exactement définies et elles ne peuvent pas diriger leurs efforts vers d'autres objectifs que ceux qui leur ont été imposés par la législation.

Restent en dehors de la loi d'association, les associations essayant la réalisation de bénéfices pécuniaires et d'autres avantages économiques au profit des associés, et celles dont l'activité s'adapte à une autre forme lucrative. Si l'organisation de l'activité de l'association est économique, c'est-à-dire, si elle est dirigée d'une façon commerciale ou professionnelle, l'association est économique, même si le but de l'activité n'est pas la réalisation des bénéfices économiques au profit des associés. Mais il n'en résulte pas nécessairement que l'association soit économique, si elle exerce une activité économique pour consolider sa situation financière. L'association est économique seulement si la tendance économique en devient l'objet principal, en sorte que l'activité est dirigée en premier lieu d'après des points de vue économiques ne tenant compte que des possibilités lucratives.

La loi d'association déclare d'une façon catégorique que les étrangers ne peuvent pas figurer comme membre des associations politiques. L'association est de nature politique, si son but est d'orienter l'activité des organes législatifs et administratifs par une voie déterminée dans les affaires concernant la constitution, le gouvernement, la législation, les droits du citoyen et la politique extérieure. Toute association qui cherche à obtenir de l'influence dans la vie communale, par ex. en prenant part aux élections, doit être considérée comme politique.

CHAPITRE V

Sujet de la Liberté d'Association

Par le mot «sujet» de la liberté d'association nous comprenons ceux qui ont le droit de former des associations et d'y entrer.

La loi d'association ne prescrit aucune limite d'âge comme condition d'admission dans l'association, mais il paraît naturel qu'il y en ait une. Comme telle pourrait être considérée l'âge de 15 ans. C'est un âge à partir duquel l'individu obtient une situation indépendante dans la vie juridique — situation limitée par beaucoup de restrictions, bien entendu. Pour éviter toute confusion, remar-

quons encore que la loi garantit bien une liberté d'association à ceux qui ont 15 ans accomplis, mais pour cela ils ne sont pas libérés des restrictions auxquelles ils sont soumis par le pouvoir paternel et tutélaire. Des restrictions semblables sont imposées aussi à ceux qui font des études dans les établissements publics.

La législation finlandaise ne connaît aucune restriction quant à la liberté d'association des personnes qui sont au service de l'état. Mais il y a des restrictions qui résultent de la qualité même de fonctionnaire. Un fonctionnaire ne doit pas être membre d'une association si cela peut devenir pour lui un obstacle à remplir ses fonctions ou peut lui aliéner la confiance et le respect qui lui sont nécessaires dans l'exercice de ses fonctions. Ces restrictions peuvent varier suivant les différents groupes de fonctionnaires. La situation des soldats en service actif est tout à fait spéciale; il leur est interdit de faire partie des associations politiques sous peine de punition.

Les prisonniers et les personnes sous la discipline spéciale de certaines institutions, à cause des restrictions de liberté auxquelles ils sont soumis, sont entravés dans l'emploi de leur liberté d'association. Le sexe ne comporte aucune restriction de la liberté d'association. Les antécédents judiciaires (casier judiciaire) ne sont pas éliminatoires pour entrer dans une association, mais le membre ayant un casier judiciaire n'aura aucune participation à la représentation extérieure de l'association.

Comme membre d'une association peut figurer, sauf un individu, une autre association enregistrée, une fondation, une société, une société co-opérative, une commune, une paroisse, en somme, toute personne morale.

CHAPITRE VI

CONSTITUTION ET ENREGISTREMENT DE L'ASSOCIATION

Si une association ne désire pas être enregistrée, sa création n'est entravée par aucune formalité. Mais la constitution d'une association qui sollicite la capacité juridique, doit être constatée par un contrat daté faisant connaître les statuts de celle-ci et devant être signé par trois membres futurs au moins.

L'enregistrement n'a aucun rapport avec la question d'interdiction ou d'approbation de l'existence de l'association, il n'est qu'une affirmation de la capacité juridique de celle-ci. La modification de la loi d'association en 1934 constitue une exception. Lorsqu'on redoute que l'association déploiera une activité contraire aux lois ou bonnes moeurs ou qu'elle aura pour but de continuer clandestinement l'activité d'une association dissoute, les autorités de l'enregistrement demanderont sur ce point l'avis du tribunal de première instance du lieu désigné comme celui du siège futur de l'association. Suivant cet avis sera ensuite prononcée la décision des dites autorités. Contre ce que le tribunal prononce, il n'y a pas d'appel. Contre le décret par lequel les autorités de l'enregistrement ont refusé la demande de l'affirmation, il est possible de se pourvoir en cour suprême administrative.

CHAPITRE VII

SURVEILLANCE ET DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS

Les autorités ont le droit de réclamer aux associations certains renseignements. La loi indique formellement ce que doivent déclarer au registre d'association les associations enregistrées. Des renseignements correspondants peuvent être exigés des associations non enregistrées. Les associations ne peuvent pas être contraintes de fournir des renseignements sur leurs actes intérieurs, par ex. déclarer la date des séances et faire connaître les délibérations des assemblées. La police n'a pas le droit d'assister aux séances de l'association, lorsqu'elles sont à huis clos.

L'administration de toute association, enregistrée ou non, est obligée de tenir un registre où seront déclarés le nom complet, la profession et la nationalité de tout associé. Si tous les membres de l'association n'ont pas les mêmes droits et les mêmes obligations, le registre doit en faire mention. Les autorités ont le droit de contrôler ce registre.

Les raisons qui justifient la dissolution d'une association, sont les suivantes: activité contraire aux lois ou aux bonnes moeurs, activité contraire au but désigné dans les statuts de l'association, continuation clandestine de l'activité d'une association dissoute et

dérogação aux termes de l'autorisation de constitution délivrée par le gouvernement. Par l'activité de l'association on comprend ici, en premier lieu, son activité proprement dite, c'est-à-dire, les délibérations des assemblées de l'association, et également l'appui et l'approbation qu'elle donne à une activité illicite de ses membres ou à celle d'autres personnes. A l'activité d'une association appartient encore les actes et les démarches que font ses organes pour elle et en son nom. — Une association, sera-t-elle dissoute, si elle change ses statuts et dirige son activité vers des buts qui sont contraires à ceux désignés dans ses premiers statuts? Selon la loi finlandaise la réponse à cette question sera négative.

Si l'activité d'une association est trouvée contraire aux lois ou aux bonnes moeurs, le ministre de l'intérieur ou le gouverneur du district pourront prononcer une interdiction provisoire de continuation de l'activité, déjà avant la déposition de la requête au tribunal. Cette interdiction sera cependant soumise à l'approbation d'un tribunal, dans un délai fixé par la loi. Même l'interdiction provisoire affirmée par un tribunal, sera considérée de nul effet, si le procès de dissolution n'a pas été intenté dans le délai légal. Quand les autorités ont interdit à titre provisoire l'activité d'une association, elle doit cesser immédiatement. La direction de l'association sera cependant autorisée à gérer les finances de l'association jusqu'à ce que l'affaire paraisse devant le tribunal et, si le tribunal n'en décide pas autrement, jusqu'à ce que soit prononcé le jugement définitif. Il est possible de se pourvoir contre le jugement par lequel le tribunal aura confirmé l'interdiction provisoire des autorités.

C'est au procureur général ou à un des membres de l'association de demander la dissolution. Si c'est un membre, le procureur général sera consulté. Le procès de dissolution contre une association enregistrée se fera devant le tribunal de première instance du district où l'association a son siège social désigné dans les statuts. Le procès de dissolution se fera toujours devant un tribunal de première instance, même si l'activité qui aura occasionné la dissolution était de nature à causer une accusation de haute trahison contre les fonctionnaires de l'association devant le tribunal de deuxième instance.

En tous cas, même si les circonstances qui ont motivé la dissolution, ne donnaient pas lieu à une condamnation, le procès de dissolution se fera d'après la procédure des causes criminelles.

En prononçant la dissolution d'une association où figurent comme membres d'autres associations ou qui se divise en associa-

tions filiales, enregistrées ou non, le tribunal pourra déclarer dissoutes aussi celles-ci, mais seulement après les avoir entendues. Ce procédé de dissolution ne sera possible que si les associations membres et les filiales sont très étroitement liées les unes aux autres et à l'association principale. De fait, leurs efforts doivent être dirigés vers les mêmes buts, et leurs statuts mêmes sont en général composés d'après un modèle commun. Les associations membres et les filiales contre lesquelles un procès est intenté, seront appelées en justice par une citation adressée à chacune d'elles à part ou par un appel commun dans le journal officiel. Si on a recours à ce dernier procédé, chaque association membre et chaque filiale devra y être mentionnée par son nom.

En déclarant la dissolution, le tribunal désigne une ou plusieurs personnes auxquelles sera confiée la liquidation des affaires de l'association.

Contre la dissolution d'une association il sera possible de se pourvoir devant le tribunal de deuxième instance et en cour suprême dans l'ordre ordinaire. Chaque association membre et chaque filiale, enregistrée ou non, a le droit de se pourvoir à part contre une décision par laquelle elle aurait été dissoute.

HAKEMISTO

- Alaikäinen* yhdistyksen jäsenenä s. 138;
yhdistyksen edustajana ulospäin s. 215.
Alistaminen, toistaiseksi lakkauttamista
tarkoittavan kiellon a. tuomioistuimeen
s. 201.
Ammattikuntalaitos s. 13.
Ammattiyhdistykset s. 119.
Ampuma-ase s. 128.
Ampumayhdistys s. 126; a:n rekisteröimi-
nen s. 175.
Apukassat s. 117.
- Diktatuuriasetus* s. 23.
- Ehdonalainen vapaus* s. 151.
Elinkeinon harjoittaminen lakkauttamis-
menettelyn aikana s. 225.
Elinkeinoyhdistykset s. 100.
Epäitsenäinen haaraosasto s. 217.
Erikoisluvan varassa oleva toiminta s. 179.
Eroamisoikeus, yhdistyksen jäsenen e. s. 70.
Evankelis-luterilainen kirkko s. 93.
- Haaraosasto* s. 217.
Haaste s. 213.
Hallitus yhdistyksen toimeenpanevana eli-
mänä s. 182.
Helmikuun julistuskirja s. 21.
Helsingin yliopisto, pakolliset ylioppilas-
yhdistykset s. 102; vapaat ylioppilas-
yhdistykset s. 140.
Henkilökohtainen vapaus yhdistymisvapau-
den vastakohtana s. 3.
Holhouksenalainen yhdistyksen jäsenenä
s. 138.
Hyvien tapojen mukainen tarkoitus s. 84;
niiden vastainen toiminta s. 190.
Hyvä maine s. 151.
- Ikäraja* s. 136.
Ilmoitusjärjestelmä s. 8.
Intressiteoriat julkisen ja yksityisen oikeu-
den välisen eron määräämiseksi s. 36;
objektiivisen ja subjektiivisen oikeuden
erottamiseksi s. 43.
- Irtisanomisaika* s. 70.
Ilsemääräämisoikeus, yhdistyksen i. s. 76.
Itsenäinen haaraosasto s. 217.
- Jatkaminen*, lakkautetun yhdistyksen toi-
minnan j. s. 195.
Julkinen oikeus s. 35.
Julkkiset asiat s. 130.
Julkisoikeudelliset pakkoyhdistykset s. 91.
Julkisoikeudelliset yhdistykset s. 99.
Juridinen henkilö yhdistyksen jäsenenä
s. 153.
Jyväskylän kasvatustieteellisen korkeakoulun
ylioppilaskunta s. 103.
Järjestysmuoto, yhdistyksen sisäinen j.
s. 181.
Jäsenen oikeudet s. 74.
Jäsenen velvollisuudet s. 76.
Jäsenluettelo s. 187.
Jäsenluku s. 72.
Jäsenyhdistys s. 216.
- Kalastushoitoyhdistykset* s. 100.
Kansainväliset yhdistykset s. 77.
Kansalaisluottamusta vailla oleva yhdistyk-
sen jäsenenä s. 151.
Kapina, perusoikeuksien rajoittaminen k:n
aikana s. 51.
Kauppakamariyhdistykset s. 107.
Keskusyhdistys, suhde jäsenyhdistyksiin
s. 217.
Kirkko s. 93.
Kirkon palveluksessa olevat, yhdistymis-
vapaus s. 146.
Koalisatiosi s. 80.
Kokoontumisvapaus s. 80.
Kokous, sen ja yhdistyksen välinen ero
s. 80; yhdistyksen k. s. 181.
Konsessionisysteemi s. 6.
Kreikkalaiskatolinen kirkko s. 93.
Kunnalliset asiat s. 131.
Kunta ei ole yhdistys s. 91; voi olla yhdis-
tyksen jäsenenä s. 154.
Kylätien osakkaat s. 102.
Köyhäinhoitoa naullivat s. 151.

- Laajennettu subjektiteoria* s. 41.
Lainmukainen tarkoitus s. 83.
Lainvastainen toiminta s. 191.
Laitos s. 98.
Laitoskurin alaiset s. 151.
Lakkauttamismenettely s. 205.
Lakkauttamisperusteet s. 189.
Lapsi ei voi olla yhdistyksen jäsenenä s. 138.
Lausunto, alioikeuden l. rekisteröimis-hakemuksen johdosta s. 169.
Lautausyhdistykset s. 101.
Liike yhdistyksen jäsenenä s. 157.
Liikekannallepano, kansalaisten perusoikeuksien rajoittaminen l:n aikana s. 51.
Liittoäänestys s. 181.
Liittymispakko s. 68.
Luetello yhdistyksen jäsenistä s. 187.
Luonnolliset henkilöt yhdistyksen jäseninä s. 133.
Lupapäätös, siitä poikkeaminen lakkauttamisperusteena s. 199.

Maan palvelukseen kelpaamaton yhdistyksen jäsenenä s. 152.
Mainelodistus s. 164.
Metsästysyhdistyksen perustaminen s. 175.
Muutoksenhaku alioikeuden rekisteröimis-hakemuksen johdosta antamaan lausuntoon s. 169; päätökseen, jolla rekisteröimishakemus on evätty s. 173; toistaiseksi lakkauttamista koskevaan määräykseen ja tuomioistuimen vahvistuspäätökseen s. 201 ja 203; yhdistyksen lakkauttamista koskevaan päätökseen s. 227.
Muuttaminen, yhdistyksen sääntöjen m. s. 197.

Nainen voi olla yhdistyksen jäsenenä s. 152.
Negatiivinen yhdistymisvapaus s. 68.
Negatiivisesti vaikuttavat oikeudet s. 45.
Normatiivisysteemi s. 7.

Objektiivinen oikeus s. 43.
Oikeuskelpoisuus, yhdistyksen o. s. 5.
Oikeuskelpoisuusjärjestelmät s. 7.
Omaisnuden hoitaminen lakkauttamismenettelyn aikana s. 225.
Organisatsioni, yhdistyksen o. s. 74.
Osakunta ei ole yhdistys s. 103; o. yhdistyksen jäsenenä s. 157.

Pakkoyhdistykunnat s. 91.
Pakolliset yhdistykset s. 99.
Pakolliset ylioppilasyhdistykset ss. 102 ja 156.
Paliskunnat s. 101.
Paloapuyhdistykset s. 106.

Pappi, yhdistymisvapaus s. 146.
Persoonallinen vapaus yhdistymisvapauden vastakohtana s. 3.
Perusoikeudet s. 44.
Perustaminen s. 162.
Perustamiskirja s. 165.
Pesän selvittäminen lakkauttamismenettelyssä s. 225.
Poikkeuslait s. 57.
Poliittiset asiat s. 129.
Poliittiset tunnusmerkit s. 194.
Poliittiset yhdistykset s. 129.
Poronhoitoyhdistykset s. 101.
Positiiviset oikeudet s. 45.
Pysyväisyys s. 79.
Päätävät elimet, yhdistyksen p. e. s. 182.
Päätälntöoikeus s. 181.
Pääyhdistys, suhde jäsenyhdistykseen s. 217.

Rekisteri-ilmoitus s. 163.
Rekisteröiminen, oikeudellinen luonne s. 166; r:n epäämisen merkitys s. 167.
Rekisteröimisjärjestelmä s. 8.
Rekisteröimälön yhdistys, järjestysmuoto s. 182.
Riistanhoitoyhdistykset s. 101.
Ritaristo ja aateli s. 108.

Salaiset yhdistykset 1700-luvulla s. 14; niiden lakkauttaminen v. 1826.s. 16; niiden asema voimassaolevan oikeuden mukaan s. 89.
Selvitysmies s. 226.
Seurakunta yhdistyksen jäsenenä s. 155.
Seurakuntain palveluksessa olevat, yhdistymisvapaus s. 146.
Sopimus, yhdistymisvapauden rajoittaminen sillä s. 62.
Sopimuskirja yhdistyksen perustamisesta s. 165.
Sopimusvapaus yhdistymisvapauden vastakohtana s. 3.
Sosiaaliset perusoikeudet s. 46.
Sota, perusoikeuksien rajoittaminen s:n aikana s. 51.
Sotapalveluksessa oleva, perusoikeuksien rajoittaminen ss. 52 ja 147.
Sotatilalaki ss. 51 ja 53.
Sotilaallinen yhdistys s. 127.
Sotilaat s. 149.
Subjektiiivinen julkinen oikeus s. 48.
Subjektiiivinen oikeus s. 43.
Subjektiteoriat s. 37.
Suojeluskuntajärjestö s. 109.
Säännöt, yhdistyksen säännöt s. 74; niiden muuttaminen s. 197.
Säätiö ei ole yhdistys s. 74; voi olla yhdistyksen jäsenenä s. 152.

Taloudellinen toiminta s. 113.

- Taloudellinen yhdistys*, ero t. y. — aatteellinen yhdistys ss. 4 ja 109; t. y:n perustaminen s. 123.
Tarkoitus, yhdistyksen t. s. 81.
Teknillinen korkeakoulu, pakollinen ylioppilasyhdistys s. 103; vapaat ylioppilasyhdistykset s. 143.
Tiedekunta tieteellisenä yhdistyksenä s. 103.
Tilusrauhailusyhdistykset s. 101.
Todistajaksi kelpaamaton yhdistyksen jäsenenä s. 152.
Toimeenpanevat elimet s. 182.
Toimilupajärjestelmä s. 6.
Toiminta s. 86.
Toistaiseksi lakkauttaminen s. 199.
Tuomioistuin s. 215.
Työnantajayhdistykset, niiden syntyminen s. 20.
Työntekijä, yhdistymisvapaus s. 3; t. yhdistykset 1800-luvulla s. 19.
Työllömyyskassat s. 118.

Ulkomaalaisten yhdistymisvapaus s. 60.
Ulkomaalaisyhdistys s. 127.
Uskonnollinen yhdistymisvapaus s. 93.
Uskonnollinen yhdyskunta s. 92.
Uskontokunta s. 95.
Uskottu mies s. 226.

Vaaliliitot s. 109.
Vaaralliset yhdistykset ss. 2 ja 54.
Vahvistaminen, toistaiseksi lakkauttamista tarkoittavan kiellon v. s. 201.
Vajaavaltainen yhdistyksen edustajana ulospäin s. 215.
Vakuulustoiminta s. 118.
Valitsijayhdistykset s. 109.
Valitus ks. Muutoksenhaku.
Vallateoriat s. 43.
Valliolliset asiat s. 129.
Valliolliset oikeudet s. 45.
Valliolliset yhdistykset s. 129; juridiset henkilöt niiden jäsenenä s. 158.

Valtuudet s. 181.
Valvonta s. 184.
Vanhemmanvalta yhdistymisvapauden rajoituksena s. 138.
Vanki s. 151.
Vapaaehtoinen oikeudenhoito, rekisteröimisen oikeudellinen luonne s. 166; perustamisluvan antaminen ampumayhdistykselle s. 177; rekisteristä poistaminen s. 229.
Vapaamuurariyhdistykset 1700-luvulla s. 14; niiden lakkauttaminen v. 1826; niiden asema voimassaolevan oikeuden mukaan s. 91.
Vapaat ylioppilasyhdistykset s. 140; niiden oikeuskelpoisuus s. 143.
Vapausrajoitukset s. 151.
Varoitus s. 223.
Vesilintujen suojelemista tarkoittavat yhdistykset s. 102.
Virkamies, v. 1826 annettu kielto kuulua salaisiin seuroihin s. 16; yhdistymisvapaus voimassaolevan oikeuden mukaan s. 145.

Yhdenvertaisuus lain edessä s. 57.
Yhdistymisvapaus lainsäädännössä s. 9; y:n voimaansaattaminen Suomessa s. 24.
Yhdistyslaki s. 30.
Yhdistystahto s. 74.
Yhteisvelvoitussuhteet s. 40.
Yhteisö yhdistyksen jäsenenä s. 152.
Yksityisoikeus s. 35.
Yleinen kokous s. 80.
Yleiseen työhön määrätty s. 151.
Ylioppilaskunta, Helsingin yliopiston y. s. 102; yksityisten korkeakoulujen y:t s. 104.
Ylioppilasyhdistykset, pakolliset y. s. 102; vapaat y. s. 140.

Äänettömät jäsenet s. 75.

