

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä helmikuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta (HE 267/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Sanna Alakare, työ- ja elinkeinoministeriö
- toiminnanjohtaja Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto edustaen myös Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukuntaa
- johtaja Risto Kauppinen, Akava ry
- puheenjohtaja Jukka Silvo, HTM-tilintarkastajat ry
- hallituksen jäsen Virpi Ala-aho, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry
- hallituksen puheenjohtaja Esa Kailiala, KHT-yhdistys ry
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- alue- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Lauri Korkea-aho, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry edustaen myös Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä

- kehitysjohtaja Rainer Anttila, Suomen Liikunta ja Urheilu ry
- tiedottaja Asmo Koste, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry
- asiantuntija Markku Ojala, Suomen Taloushallintoliitto ry
- lakimies Marjut Vuorela, Vanhustyön keskusliitto ry
- professori Heikki Halila
- oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kansallinen Kokoomus r.p.
- Perussuomalaiset r.p.
- Ruotsalainen kansanpuolue r.p.
- Suomen Keskusta r.p.
- Suomen Kristillisdemokraatit r.p.
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
- Vasemmistoliitto r.p.
- Vihreä liitto r.p.
- Patentti- ja rekisterihallitus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Suomen Omakotiliitto ry
- Sukuseurojen Keskusliitto SSK ry
- Ulkosuomalaisparlamentti.

Lisäksi kirjallisen kannanottonsa ovat valiokunnalle toimittaneet

- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
- Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että yhdistyslakiin lisätään säännökset etäosallistumisesta yhdistyksen ja valtuutettujen kokoukseen postitse, tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla. Tällainen osallistumismahdollisuus voisi olla ennen kokousta ja sen aikana. Jos yhdistyksen varsinaisena tarkoituksen on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, etäosallistuminen sallittaisiin vain kokouksen aikana. Etäosallistumismahdollisuudesta pitäisi määrätä yhdistyksen säännöissä. Myös liittoäänestys ja muu yhdistyksen jäsenten päätöksenteko voitaisiin järjestää niin, että jäsenet käyttävät äänivaltaansa tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen kautta vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa säädetään postiäänestyksestä ja erillisistä äänestystilaisuuksista.

Yhdistyksen tarkastuksen osalta ehdotetaan, että maallikkotilintarkastus korvataan toiminnantarkastuksella, joka vastaa hyvää maallik-

kotilintarkastustapaa ja joka olisi pakollinen yhdistyksessä, jossa ei ole KHT- tai HTM-tilintarkastajaa. Lisäksi KHT- ja HTM-tilintarkastajan käyttövelvollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se vastaa muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevia vaatimuksia.

Lisäksi yhdistyslakiin ehdotetaan selvyiden vuoksi nykyistä oikeustilaa vastaavat nimenomaiset säännökset yhdistyksen jäsenten yksimielisestä päätöksestä sekä hallituksen tehtävistä kirjanpidon ja varainhoidon osalta.

Valtiollisiin asioihin vaikuttamaan pyrkivän yhdistyksen hallituksen jäsenen asuinpaikkavastimusta helpotetaan siten, että puolueen jäsenjärjestön ja -yhdistyksen hallituksen jäsenen asuinpaikka voi olla toisessa valtiossa. Puolueen hallituksen jäsenten asuinpaikan pitäisi edelleen olla Suomessa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yhdistyslain (503/1989) uudistamisen tarkoituksena on, että laki vastaisi entistä paremmin erimuotoisten yhdistysten tarpeita ja nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia. Kansalais- ja järjestötoiminnan kannalta on tärkeää, että sen kannalta keskeisellä lainsäädännöllä on yhtäältä tiettyä pysyvyyttä, toisaalta sellaista väljyyttä, joka antaa yhdistyksille tarvittavan liikkumavaran itse määrätä asioistaan ja kehittää sisäistä toimintakulttuuriaan. Valiokunta pitää näitä periaatteita tärkeinä myös tämän uudistuksen yhteydessä.

Nykyisen yhdistyslain voimassaoloaikana kansalais- ja järjestötoiminnassa ja yhdistysten toimintaympäristössä on tapahtunut monia muutoksia. Esimerkiksi kansalaisten ja yhdistysten käytettävissä olevat tietoliikenneyhteydet ja -palvelut ovat kehittyneet tavalla, jota ei ole voitu ottaa huomioon voimassa olevaa lakia säädet-

täessä. Viime vuosien aikana tieto- ja viestintätekniologiasta on tullut osa kansalaisten arkea, eikä kyse enää ole yksinomaan nuorten osallistumisesta. Myös yhdistykset käyttävät jokapäiväisessä toiminnassaan yhä enemmän uutta tieto- ja viestintätekniologiaa perinteisen toiminnan osana ja rinnalla. Teknologian avulla on mahdollista vahvistaa jäsenten osallisuutta yhdistyksen toiminnassa ja päätöksenteossa. Samalla on kuitenkin tärkeä huolehtia siitä, että myös tällaisessa yhdistystoiminnassa vastuut ja päätöksentekomenettelyt ovat selkeitä ja väärinkäytösten mahdollisuudet kyetään ehkäisemään.

Uusi tilintarkastuslaki (459/2007) tuli voimaan heinäkuun alusta 2007. Uudistuksessa vapautettiin pienimmät yhteisöt lakisääteisestä tilintarkastuksesta, jota sen jälkeen ovat voineet suorittaa vain auktorisoidut tilintarkastajat. Lain siirtymäsäännösten mukaan yhdistyksessä sovelletaan kuitenkin yhä kumotun tilintarkastuslain (936/1994, jäljempänä vuoden 1994 tilintar-

kastuslaki) säännöksiä niin sanotun maallikkotilintarkastajan valintaan ja tällaisen tilintarkastajan suorittamaan tilintarkastukseen. Vastauksessaan eduskunta edellytti yhdistysten tarkastusta koskevien säännösten välitöntä uudistamista niin, että myös yhdistyksissä tarkastus voidaan suorittaa sekä yhdistyksen sisäisiä että ulkopuolisia tarpeita varten tarkoituksenmukaisella tavalla (EV 293/2006 vp — HE 194/2006 vp).

Esitys yhdistyslain muuttamisesta sisältää muun muassa säännökset jäsenten etäosallistumisesta yhdistyksen kokoukseen. Lisäksi yhdistyksen tarkastusta koskevia säännöksiä uudistetaan ja maallikkotilintarkastus esitetään korvattavaksi toiminnantarkastuksella. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki yhdistyslain muuttamisesta

17 §. Jäsenten päätösvalta. Pykälän 2 momentissa mahdollistetaan jäsenten osallistuminen yhdistyksen kokoukseen postitse taikka tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla ennen kokousta tai sen aikana. Etäosallistumisen käyttöönotosta määrätään yhdistyksen säännöissä. Lisäksi laissa mahdollistetaan tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen kautta tapahtuva päätöksenteko jäsenäänestyksessä (lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti) ja liittoäänestyksessä (19 §:n 2 momentti). Näissä etäosallistuminen on mahdollista jo nykyisin postiaäänestyksen ja erillisissä äänestystilaisuuksissa tapahtuvan äänestyksen muodossa.

Etäosallistumisella pyritään madaltamaan osallistumiskynnystä. Nykyisin on verrattain yleistä, että vain pieni osa yhdistyksen jäsenistä osallistuu yhdistyksen kokoukseen, ja erityisesti nuorten kokousoosallistuminen on vähäistä. Etäosallistuminen parantaa myös monien erityis-

ryhmien ja maantieteellisesti laajalla toimintalueella toimivien yhdistysten jäsenten osallistumismahdollisuuksia. Etäosallistumisen avulla yhä useammat voivat osallistua päätöksentekoon yhdistykselle kuuluvissa asioissa, minkä voidaan arvioida lisäävän jäsenten kiinnostusta ja sitoutumista yhdistyksen toimintaan.

Valiokunta pitää yhdistysautonomia huomioon ottaen perusteltuna sitä, että etäosallistumisen edellytyksistä määrätään yhdistyksen säännöissä. Siten jää yhdistyksen itsensä päätettäväksi, ottaako se etäosallistumisen käyttöön ja missä muodossa. Valiokunta tähdentää, että yhdistyksen säännöissä ja päätöksillä voidaan määritellä edellytykset, joilla esimerkiksi etäosallistujat tunnistetaan, etä-äänen oikeellisuus varmistetaan, etä-äänen vaalisalaisuus ennen kokousta varmistetaan ja etä-äännet otetaan huomioon kokouksen päätöstä tehtäessä. Lakia ja sääntöjä täydentävät tarvittavat määräykset annetaan yhdistyksen äänestys- ja vaalijärjestyksessä.

Valiokunta pitää ennen kokousta tapahtuvan etäosallistumisen mahdollistamista laissa tarpeellisenä muun muassa sen vuoksi, että pienet yhdistykset voivat ottaa etäosallistumisen käyttöön lähitulevaisuudessa. Etäosallistuminen kokouksen aikana voi edellyttää sellaista tekniikkaa, johon ainakaan pienillä yhdistyksillä ei välttämättä vielä ole varaa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan etäosallistujan tunnistamisessa ei ole eroa sillä, onko kysymys ennen kokousta tai kokouksen aikana tietoliikenneyhteyden kautta tapahtuvasta etäosallistumisesta. Esimerkiksi pienessä harrasteyhdistyksessä etäosallistujan tunnistamiseksi voi riittää se, että kannanotto tulee yhdistykselle ilmoitetusta jäsenen sähköpostiosoitteesta tai että kannanotto sisältää yhdistyksen jäsenelle etukäteen annetun salasanan.

Etäosallistuminen on nykyisin mahdollista osakeyhtiöissä osakeyhtiölain 5 luvun 16 §:n 2 momentin (585/2009) perusteella ja osuuskunnissa osuuskuntalain (1488/2001) 4 luvun 9 §:n perusteella. Yhteisöjen toiminnassa on jo syntynyt käytäntöä siitä, miten voidaan tarvittaessa esimerkiksi teknisillä ratkaisuilla varmistaa hy-

vin runsaslukuisenkin jäsenistön tunnistaminen ja äänen oikeellisuus ja estää se, että yhteisön johto saa ennen kokousta tiedon ennakoöäntyksen tuloksesta.

Etäosallistumisen mahdollistaminen ei estä fyysisessä kokouksessa käytävää keskustelua ja uusien ehdotusten tekemistä. Jos etä-äänen antanut tulee kokouspaikalle, hänellä on lähtökohdaisesti oikeus osallistua kokoukseen ja käyttää siellä äänioikeutta yhdistyslain yleisten periaatteiden mukaisesti.

Esitetyt pykälän 2 momentin mukaan, jos yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on valtioliisiin asioihin vaikuttaminen, etäosallistuminen on mahdollista vain kokouksen aikana. Valiokunta viittaa voimassa olevan yhdistyslain esitöihin, joiden mukaan "valtiollisena yhdistyksenä ei pidetä yhdistystä, jonka varsinaisena tarkoituksena on joku muu kuin valtioliisiin asioihin vaikuttaminen, vaikka tämäkin kuuluisi yhtenä osana yhdistyksen tarkoitukseen ja toimintaan. Niinpä esimerkiksi työmarkkinajärjestöt eivät ole valtiollisia yhdistyksiä, vaikka niiden toiminta ulottuu monessa asiassa valtiollisina pidettäviin kysymyksiin. (...) Tärkeimpiä valtiollisia yhdistyksiä ovat rekisteröidyt puolueet jäsenjärjestöineen. Valtiollisina yhdistyksiä pidettäviä puolueiden jäsenjärjestöjä voivat olla esimerkiksi piiri- ja kunnallisjärjestöt sekä perusosastot samoin kuin nuoriso-, opiskelija- ja naisjärjestöt. (...) Muutkin poliittiset yhdistykset kuin puoluekisteriin merkityt puolueet voivat olla valtiollisia, kuten puolueiksi tarkoitettut yhdistykset, joita ei ole merkitty puoluekisteriin tai jotka on poistettu siitä." (HE 64/1988 vp, s. 30, LaVM 15/1988 vp). Käytännössä valtiollisia yhdistyksiä ovat lähinnä poliittiset puolueet (HE 195/1989 vp, s. 3). Oikeuskirjallisuuden mukaan valtiollisina ei pidetä myöskään sosiaalialan järjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan sosiaalipolitiikkaan, eikä rauhanjärjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan ulkopolitiikkaan. Yhdistyksen varsinaista tarkoitusta arvioidaan ensi sijassa yhdistyksen sääntöjen perusteella. Huomiota voidaan kiinnittää myös yhdistyksen tosiasialliseen toimintaan, jotta säännöksen kiertäminen ei olisi mahdollista.

38 §. *Tilintarkastus.* KHT- ja HTM-tilintarkastajan käyttövelvollisuutta laajennetaan siten, että se vastaa muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevia vaatimuksia. Uuden tilintarkastuslain 4 §:n 2 momentin mukaan tilintarkastaja on valittava, mikäli vähintään kaksi seuraavista kolmesta raja-arvosta täyttyy: taseen loppusumma on yli 100 000 euroa, liikevaihto tai vastaava tuotto on yli 200 000 euroa ja palveluksessa on keskimäärin enemmän kuin kolme henkilöä.

Esitetty ammattitilintarkastajan käyttövelvollisuus ei koske pieniä yhdistyksiä. Pienenä yhdistyksenä pidetään hallituksen perusteluissa todetun mukaisesti yhdistystä, joka täyttää enintään yhden edellä mainituista raja-arvoista.

Selvityksen mukaan KHT- ja HTM-tilintarkastajan käyttövelvollisuuden laajennuksen myötä ammattitilintarkastuksen piiriin arvioidaan tulevan enintään 2 000 uutta yhdistystä. Laajennuksen suhteellista merkitystä voidaan sinänsä pitää periaatteessa huomattavana, sillä voimassa olevien raja-arvojen mukainen ammattitilintarkastajan käyttövelvollisuus koskee enintään 1 640 yhdistystä. Valiokunta pitää kuitenkin esitettyjä raja-arvoja perusteltuina, koska uudet raja-arvot ylittävät yhdistykset harjoittavat laajuudeltaan yhteiskunnan kannalta yhtä merkittävää taloudellista toimintaa kuin muut kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvolliset yksityiset yhteisöt. Käytännössä suuri osa uusien ja vanhojen raja-arvojen väliin jäävistä yhdistyksistä käyttää jo nykyisin ammattitilintarkastajaa avustusten ehtojen tai yhdistyksen omien tarpeiden vuoksi.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että raja-arvojen ylittymistä laskettaessa ei oteta huomioon järjestömuotoisen yhdistyksen kohdalla jäsenyhdistysten tuottoja, tasetta eikä henkilöstöä.

Lisäksi valiokunta tähdentää, että lain täytäntöönpanon yhteydessä tulee varmistaa se, että avustuksia myöntävät ja avustustoimintaa ohjaavat ja valvovat viranomaiset hyväksyvät avustusten yhteydessä toiminnantarkastajan lausunnon ainakin niissä tilanteissa, joissa nykyisin riittää maallikotilintarkastajan lausunto.

38 a §. *Toiminnantarkastus.* Yhdistyksellä on oltava toiminnantarkastaja, jos yhdistyksellä ei ole tilintarkastajaa. Pykälän 2 momentissa säädetään toiminnantarkastajan kelpoisuusvaatimuksista. Ne ovat lähtökohtaisesti samat kuin tilintarkastajaa koskevat tilintarkastuslain mukaiset yleiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi toiminnantarkastajalla on oltava sellainen taloudellisten ja oikeudellisten asioiden tuntemus kuin yhdistyksen toimintaan nähden on tarpeen tehtävän hoitamiseksi.

Valiokunta toteaa säännöksen merkitsevän käytännössä sitä, että pienessä yhdistyksessä toiminnantarkastajaksi ainoana tarkastajana voidaan valita henkilö, jolla on riittävät valmiudet hoitaa hallituksen jäsenen tehtäviä. Sellaisessa pienessä yhdistyksessä, jonka tulot muodostuvat pääosin jäsenmaksuista ja muista jäseniltä kerättävistä maksuista, jolla ei ole päätoimista henkilökuntaa, jolla ei ole muita kuin vähäisiä toimitustiloja eikä muuta merkittävää varallisuutta ja jonka saamien avustusten ehdoissa ei määrätä vaativammasta tilitys- tai tarkastusvelvollisuudesta, toiminnantarkastajaksi voi yleensä ryhtyä henkilö, joka hoitaa oman taloutensa tavanomaisella tavalla ja joka on valmis käyttämään yhdistyksen tarkastukseen riittävästi aikaa.

Suuremmassa yhdistyksessä esimerkiksi arvonlisäverojen, työnantajamaksujen, palkkojen ja avustusten käytön tilityksen tarkastaminen edellyttää yleensä yksityistaloudesta poikkeavien sääntöjen tuntemista, mikä on syytä ottaa huomioon harkittaessa toiminnantarkastajan tehtävän vastaanottamista ja toiminnantarkastajaksi kouluttamista. Valiokunta tähdentää, että ensi sijassa hallitus vastaa yhdistyksen hallinnon järjestämisestä siten, että yhdistys huolehtii lakisääteisistä ja sopimukseen perustuvista velvoitteistaan. Toiminnantarkastajan tehtävänä on tarkastaa, miten yhdistyksessä on toimittu.

Pykälän 4 momentin mukaan toiminnantarkastajan on tarkastettava yhdistyksen talous ja hallinto yhdistyksen toiminnan edellyttämässä laajuudessa sekä annettava tarkastuksestaan kirjallinen toiminnantarkastuskertomus tilinpäätöksestä päättävälle yhdistyksen tai valtuutet-

tujen kokoukselle. Lisäksi momentissa säädetään yksityiskohtaisemmin toiminnantarkastuskertomuksen sisällöstä.

Toiminnantarkastus on uudentyyppinen valvontakeino. Vastaavanlainen toiminnantarkastus sisältyy uuteen asunto-osakeyhtiölakiin (1599/2009). Valiokunta korostaa, että toiminnantarkastus poikkeaa tilintarkastuksesta olennaisesti muun muassa tarkastuksen tavoitteen, sisällön ja tarkastajan kelpoisuusvaatimusten suhteen.

Toiminnantarkastus on lähinnä yhdistyksen jäsenten tiedontarpeita varten, ja yhdistys voi suurelta osin itse määrittää toiminnantarkastuksen yksityiskohtaisen sisällön toisin kuin lakisääteisen tilintarkastuksen sisällön. Tilintarkastuksen sisältö määritellään huomattavasti yksityiskohtaisemmin tilintarkastuslaissa ja hyvää tilintarkastustapaa ilmentävissä yleisesti noudatettavaksi tarkoitetuissa kansainvälisissä standardeissa. Toiminnantarkastajalta ei edellytetä tilintarkastajalta vaadittavia laskentatoimen ja tilintarkastuksen opintoja, kokemusta ja tilintarkastustutkintoa eikä toiminnantarkastukseen sovelleta tilintarkastusta koskevia yksityiskohtaisia kansainvälisiä standardeja.

Laissa esitetään säädettäväksi toiminnantarkastuksen ja toiminnantarkastuskertomuksen vähimmäisvaatimuksista. Niiden tarkempi sisältö voidaan määrittää yhdistyksen säännöissä tai yhdistyksen kokouksen päätöksellä. Myös järjestöt ja yhdistyksille avustuksia antavat tahot voivat antaa toiminnantarkastusta koskevia ohjeita ja suosituksia, joissa vaatimukset voidaan sovittaa erilaisten yhdistysten tarpeisiin ja joiden perusteella yhdistykset, niiden jäsenet ja toiminnantarkastajat voivat etukäteen saada riittävän kuvan tarkastusta koskevista vaatimuksista.

Toiminnantarkastuksen tavoitteena on kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen osalta yleiskuvan saaminen siitä, vastaako tilinpäätös olennaisilta osin yhdistyksen toimintaa ja taloudellista asemaa. Hallinnon tarkastuksen tavoitteena on yleiskuva siitä, onko yhdistyksen johto ja hallinto järjestetty muissa vastaavissa yhdistyksissä tavanomaisella ja yhdistyksen kokouksen päätösten mukaisella tavalla, onko johto pannut

täytäntöön yhdistyksen kokouksen päätökset, ovatko johdon ja hallinnon palkat, palkkiot ja muut taloudelliset etuudet yhdistyksen kokouksen linjausten mukaisia ja ettei yhdistyksen johdosta tai hallinto ole suosinut itseään, jotakin jäsentä tai sivullista.

Edellä todettu huomioon ottaen valiokunta pitää 4 momentissa toiminnantarkastuskertomukselle asetettuja vaatimuksia tarpeettoman vaativina ja yksityiskohtaisina. Yhtenäisen käytännön varmistamiseksi on säännöksessä kuitenkin tarpeen edellyttää, että jos tarkastuksessa on ilmennyt, että yhdistykselle on aiheutunut vahinkoa tai yhdistyslakia tai yhdistyksen sääntöjä on rikottu, siitä mainitaan tarkastuskertomuksessa. Valiokunta ehdottaa 4 momenttia muutettavaksi tässä tarkoitettuun tavoin.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa 4 momentin säännökset toiminnantarkastuksen sisällystä ja toiminnantarkastuskertomuksesta ovat huomattavasti vähäisemmät kuin voimassa olevat yhdistyksen maallikkotilintarkastusta koskevat vaatimukset, joista säädetään vuoden 1994 tilintarkastuslain 19 §:ssä. Voimassa olevasta laista poiketen 4 momentissa ei edellytetä lausuntoja, joiden antaminen vaatisi erityistä tietämystä yhdistyksen toiminnasta, kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta (vuoden 1994 tilintarkastuslain 19 §:n 1 momentin 1–3 kohta), yhdistyksen rahoituksesta ja toiminnasta (4 kohta) eikä vahingonkorvauslainsäädännöstä ja -käytännöstä (1 momentin 5 kohta ja 2 momentti). Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, ettei yhdistyksen tarvitse muuttaa sääntöjään toiminnantarkastukseen siirtymisen vuoksi.

Käytännössä toiminnantarkastukseen sisältyvä yhdistyksen talouden tarkastus on pienessä yhdistyksessä lähinnä tosite- ja asiakirjatarkastusta, joka sisältyy vuoden 1994 tilintarkastuslain 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastukseen. Jos yhdistyksellä on omaa pääomaa tai se on antanut vakuuksia, myös näiden tarkastaminen sisältyy talouden tarkastukseen. Omalla pääomalla tarkoitetaan esimerkiksi edellisten tilikausien ylijäämää. Jäsenten kannalta on tärkeää, että yhdistyksen eri tilikausien toimintaa ja taloudellisia

ta asemaa koskevat tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot ovat vertailukelpoisia. Myös tästä syystä toiminnantarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, miten edellisten tilikausien ylijäämää on käytetty tai tappiota katettu. Suuressa osassa pieniä yhdistyksiä ei ole lainkaan omaa pääomaa, velkaa eikä vakuuskelpoista omaisuutta.

Vastaavasti toiminnantarkastukseen sisältyvä hallinnon tarkastus on pienessä yhdistyksessä lähinnä pöytäkirjojen ja yhdistyksen kirjeenvaihdon tarkastamista.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 19) kuvataan seikkoja, joita toiminnantarkastus lähtökohtaisesti koskisi. Valiokunta toteaa, että suuri osa mainituista seikoista on sellaisia, että niitä ei esiinny lainkaan pienimmissä yhdistyksissä. Sekä yhdistyksen hallinnon järjestämisessä että toiminnantarkastuksessa otetaan huomioon, että hallintoon ja tarkastukseen ei tarvitse panostaa yhdistyksen toimintaan ja talouteen nähden suhteettoman paljon pienessä yhdistyksessä, jolla on vähän tuloja, menoja, varoja ja palkattua henkilökuntaa. Kaikkein pienimmissä yhdistyksissä hallinnon asianmukaiseksi järjestämiseksi yleensä riittää, että nimetään laskutuksesta, laskujen maksamisesta, kirjanpidosta, kirjeenvaihdosta sekä hallituksen ja yhdistyksen kokousten pöytäkirjoista vastaava henkilö tai henkilöt.

Jos yhdistyksen toiminta on vähäistä laajempaa ja talous on vähäistä suurempi, tavanomaisesti on, että yhtäältä kirjanpidosta ja laskutuksesta ja toisaalta laskujen hyväksymisestä vastaavat eri henkilöt. On myös tavallista ja hyväksyttävää, että suuremmakaan yhdistyksen toiminnantarkastuksessa ei joka vuosi paneuduta yksityiskohtaisesti kaikkiin hallituksen esityksen perusteluissa mainittuihin yhdistyksen hallintoon liittyviin tarkastuskohteisiin.

Toiminnantarkastajan on annettava tarkastuksesta kirjallinen toiminnantarkastuskertomus sille kokoukselle, joka päättää tilinpäätöksen vahvistamisesta. Tarkastuskertomuksessa on mainittava, mitä tilinpäätöstä se koskee. Jos yhdistyksessä on useita toiminnantarkastajia, he voivat antaa yhteisen kertomuksen. Kertomuk-

sessä on mainittava, jos tarkastuksessa on ilmentynyt olennaista huomautettavaa yhdistyksen talouden tai hallinnon osalta. Jos tarkastuksessa ilmenee, että yhdistykselle on aiheutunut vahinkoa tai yhdistyslain tai yhdistyksen sääntöjä on rikottu, siitä on mainittava toiminnantarkastuskertomuksessa. Yhdistyslailla tarkoitetaan tässä myös muuta lakia, jonka soveltamisesta yhdistykseen säädetään yhdistyslaissa, kuten kirjanpitolakia (1336/1997).

Jos tarkastuksessa ilmenee, että kirjanpito tai tilinpäätös ei olennaisilta osin sisällä yhdistyksen tuottoja, kuluja, varoja ja velkoja tai että yhdistyksen kuluiksi on kirjattu esimerkiksi johdon tai henkilöstön henkilökohtaisia kuluja, tästä on mainittava toiminnantarkastuskertomuksessa. Jos yhdistyksellä on omaa pääomaa tai se on antanut vakuuksia ja tarkastuksessa on havaittu olennaisia puutteita näiden osalta, kertomuksessa tulee mainita myös näistä puutteista. Kirjanpidon ja tilinpäätöksen yhteyden tarkastaminen on yhdistyksen jäsenten kannalta välttämätöntä, koska jäsenillä ei lähtökohtaisesti ole mitään muuta keinoa varmistua siitä, että tilinpäätös perustuu kirjanpitoon. Vaatimus on lievempi kuin voimassa olevan lain vaatimus, jonka mukaan maallikkotilintarkastajankin on lausuttava siitä, onko tilinpäätös tehty voimassa olevien säännösten mukaisesti ja antaako se kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla oikeat ja riittävät tiedot yhdistyksen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Uudesta asunto-osakeyhtiölaista poiketen kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä tarvitsee mainita yhdistyksen toiminnantarkastuskertomuksessa vain, jos tarkastuksessa havaitaan niitä koskevia olennaisia puutteita.

Käytännössä kertomuksessa on mainittava lähinnä sellaisesta vahingosta, jonka korvaamisesta hallituksen jäsen tai yhdistyslain 39 §:ssä tarkoitettu toimihenkilö voi olla vastuussa, koska yhdistyksen kokous voi yleensä päättää korvauksen vaatimisesta oikeusteitse vain mainituilta henkilöiltä. Yhdistyksen toiminnan lainmukaisuuden tarkastaminen ei lähtökohtaisesti koske toimintaa koskevan muun lain, viranomai-

sen määräysten ja päätösten ja sopimusten noudattamista. Kertomuksessa on kuitenkin mainittava myös sellainen tarkastuksessa havaittu olennainen vahinko, joka liittyy viimeksi mainittujen säännösten, määräysten, päätösten tai sopimusten rikkomiseen. Valiokunnan ehdotus poikkeaa uudesta asunto-osakeyhtiölaista siten, että yhdistyksen toiminnantarkastajan ei tarvitse ottaa kantaa siihen, kuka on aiheuttanut vahingon ja täytyvätkö vahingonkorvauksen vaatimisen edellytykset.

Valiokunta katsoo, että vaatimus tarkastuksessa havaittujen olennaisten väärinkäytösten ja laiminlyöntien mainitsemisesta tarkastuskertomuksessa on tarpeen, koska yhdistyksen yksittäisellä jäsenellä ei ole yleensä mitään muuta keinoa saada tietoa tällaisesta menettelystä. Se on myös tarpeen julkisista varoista annettavien etujen myöntäjien, yhdistyksen velkojien ja sopimuskumppanien kannalta.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen 3 momentin toinen virke soveltuu vain yhdistykseen, joka ei ole lainkaan velvollinen valitsemaan KHT- tai HTM-tilintarkastajaa tilintarkastuslain tai muun lain perusteella. Käytännössä on yleistä, että suuren yhdistyksen säännöissä määrätään kahdesta tilintarkastajasta, jotka yleensä valitaan siten, että toinen heistä on KHT- tai HTM-tilintarkastaja ja toinen maallikkotilintarkastaja. Jotta tätä hyväksi havaittua käytäntöä voidaan jatkaa sääntöjä muuttamatta, siirtymäsäännöksiä on tarpeen muuttaa siten, että sääntöjä muuttamatta toiminnantarkastajan voi valita toiseksi tarkastajaksi myös suurempi yhdistys, jonka on lain mukaan valittava ainakin yksi KHT- tai HTM-tilintarkastaja. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lakiehdotukseen sisältyvän voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen 3 momentin toinen virke siirretään säännökseen lisättävään uuteen 4 momenttiin ja että siihen lisäksi sisällytetään edellä tarkoitettu säännös suuremmista yhdistyksistä.

2. Laki tilintarkastuslain 57 §:n muuttamisesta

57 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 3 momenttia on muutettu lailla 1604/2009. Esitetyn 3 momentin yhteensovittamiseksi mainitun lain kanssa momenttiin tulee tehdä tätä koskevat korjaukset. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että 3 momentin viimeisen virkkeen sanamuotoa selvytyden vuoksi tarkistetaan.

Johtolause. Edellä 57 §:n yhteydessä todetun lainmuutoksen vuoksi myös lain johtolauseetta on tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset**1.****Laki****yhdistyslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä toukokuuta 1989 annetun yhdistyslain (503/1989) 8 §:n 5 ja 7 kohta, 17 §, 19 ja 22 §, 23 §:n 1 momentin 4 kohta, 24 §, 26 §:n 2 momentti, 27 §:n 1 momentin 2 kohta, 28 §, 29 §:n 4 momentti, 30 §, 31 §:n 2 momentti, 32 §:n 2 momentti, 35 §, 38 §, 39 §:n 1 momentti sekä 52 §:n 3 momentti,
 sellaisina kuin niistä ovat 35 § laissa 894/2002 ja 38 § ja 39 §:n 1 momentti laissa 941/1994, sekä *lisätään* lakiin uusi 38 a § seuraavasti:

8, 17, 19, 22—24, 26—32, 35 ja 38 §
 (Kuten HE)

38 a §

Toiminnantarkastus

(1—3 mom. kuten HE)

Toiminnantarkastajan on tarkastettava yhdistyksen talous ja hallinto yhdistyksen toiminnan edellyttämässä laajuudessa sekä annettava tarkastuksestaan kirjallinen toiminnantarkastuskertomus tilinpäätöksestä päättävälle yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. *Jos tarkastuksessa on ilmennyt, että yhdistykselle on ai-*

heutunut vahinkoa tai tätä lakia tai sääntöjä on rikottu, siitä on mainittava tarkastuskertomuksessa.

(5 mom. kuten HE)

39 ja 52 §
 (Kuten HE)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tämän lain toiminnantarkastusta koskevia säännöksiä sovelletaan tämän lain voimaan tullessa tai sen jälkeen alkavan tilikauden tarkastukseen. *(Poist.)*

Jos yhdistyksellä ei ole lain perusteella velvollisuutta valita tilintarkastuslaissa tarkoi-

tettua tilintarkastajaa, sääntöihin ennen tämän lain voimaantuloa otettujen tilintarkastajaa ja tilintarkastusta koskevien määräysten perusteella yhdistyksen on valittava toiminnantarkastaja tai tilintarkastuslaissa tarkoitettu tilintarkastaja ja tilintarkastusta koskevien sääntöjen määräysten katsotaan koskevan tilintarkastusta ja

toiminnantarkastusta. Vastaavasti toiminnantarkastajan voi valita toiseksi tarkastajaksi yhdistys, joka on velvollinen valitsemaan tilintarkastajan ja jonka sääntöihin on otettu ennen tämän lain voimaantuloa määräys useammasta tilintarkastajasta. (Uusi 4 mom.)

2.

Laki

tilintarkastuslain 57 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 13 päivänä huhtikuuta 2007 annetun tilintarkastuslain (459/2007) 57 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1604/2009, seuraavasti:

57 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain estämättä yhdistyksessä sovelletaan kumottavan lain säännöksiä muun kuin KHT- tai HTM-tilintarkastajan taikka KHT- tai HTM-yhteisön valintaan ja tällaisen tilintarkastajan suorittamaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tilintarkastukseen niinä tilikausina, jotka alkavat ennen päivää kuuta 20 . Tämän lain estämättä asunto-osakeyhtiössä sovelletaan kumottavan lain säännöksiä muun kuin KHT- tai HTM-tilintarkastajan valintaan ja tällaisen ti-

lintarkastajan suorittamaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tilintarkastukseen niinä tilikausina, jotka alkavat ennen 1 päivää heinäkuuta 2010. Vastaavasti muussa ennen tämän lain voimaantuloa perustetussa yhteisössä tai säätiössä sovelletaan kumottavan lain säännöksiä muun kuin KHT- tai HTM-tilintarkastajan taikka KHT- tai HTM-yhteisön valintaan ja tämän suorittamaan viimeistään vuonna 2011 päättyvän tilikauden tilintarkastukseen (poist.).

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Outi Mäkelä /kok
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Timo Kalli /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tero Rönni /sd
	Ilkka Kantola /sd	Kari Uotila /vas
	Sampsa Kataja /kok	Mirja Vehkaperä /kesk.
	Krista Kiuru /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE

Perustelut

Yhdistyslain perusratkaisujen pysyvyydellä ja toisaalta joustavuudella on erityinen merkitysensä vapaan kansalais- ja järjestötoiminnan mahdollistajana. Yhdistyslain osittainen uudistaminen on kuitenkin tarpeen johtuen esimerkiksi tietotekniikan kehityksestä yhdistyslain voimaantulon jälkeen.

Hallituksen esitys sisältää muutaman kyseenalaisen yksityiskohdan joita tulisi tarkentaa. Esityksellä halutaan sallia etäosallistuminen yhdistyksen kokouksiin, jos se yhdistyksen sääntöjen mukaan on mahdollista. On selvää, että nykyään yhdistyksen kokoukseen tulee voida osallistua reaaliaikaisesti myös teknisen apuvälineen avulla silloin, kun yhdistyksen omat säännöt sen sallivat. Lakiesitys sisältää kuitenkin myös mahdollisuuden etäosallistumiseen ennen yhdistyksen kokousta.

Ehdotuksessa niin sanotun offline-osallistumisen mahdollistamisen lähtökohtana on, että se voisi madaltaa jäsenten osallistumisen kynnystä erityisesti pienissä yhdistyksissä. Ehdotuksen mukaan etäosallistumisen käyttöönotto ja etäosallistumisen yksityiskohdat perustuisivat yhdistyksen sääntöihin. Toisaalta etäosallistuminen olisi mahdollista vain kokouksen aikana, jos yhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Ennakollinen etäosallistuminen on ongelmallinen demokraattisen päätöksenteon näkökulmasta. Esitys jättää epäselväksi esimerkiksi etukäteissitoumuksen antaneen mahdollisen kannanmuutoksen seuraukset, jos kokouksessa tehdään uusia päätösesityksiä, jotka eivät ole etukäteisiä kantoja ilmoitettaessa vielä edes olleet tiedossa. Kokouksen valmistelijat eli yhdistyksen johto saisivat tietää etäosallistujan kannan etukäteen ja voisivat halutessaan manipuloida lopputulosta. Yhdistyksen kokouksen luonteen

vuoksi etukäteinen osallistuminen olisi epätarkoituksenmukaista, sillä yhdistyksen kokouksessa on melko tavallista, että osallistujien kannat muuttuvat kokouksessa käydyn keskustelun ja jaetun informaation perusteella. Tämän vuoksi etukäteen ilmoitetun kannan pysyvyys on voitava kyseenalaistaa itse kokouksessa ennen päätöksentekoa.

Yhdistyslain asiantuntijat sekä useat muut lausunnonantajat ovat olleet laajasti sillä kannalla, että ennakollisen etäosallistumisen mahdollisuus tulisi poistaa esityksestä. Lausunnoissa on katsottu, että uudistuksella avattaisiin uusia mahdollisuuksia väärinkäyttöihin ja että siitä aiheutuisi epäselvyyksiä yhdistyksen päätöksentekoon. Ennakollista etäosallistumista pidetään useissa lausunnoissa ongelmallisena myös jäsendemokratian ja yhdenvertaisuuden kannalta. Nykyisen yhdistyslain mukaan yhdistyksen ja valtuutettujen päätöksenteossa on kaksi tapaa: päätökset tehdään joko kokouksessa tai jäsen tai liittoäänestyksessä erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse. Esitetty ennakollisen osallistumisen mahdollistaminen sekoittaisi nämä päätöksentekomallit. Ennakollisen etäosallistumisen mahdollistavaa lainsäädäntöä ei tiettävästi ole käytössä missään maassa.

Edellä esitetystä johtuen yhdistyslakiin ei tulisi ottaa ennakollisen etäosallistumisen mahdollisuutta. Muilta osin yhdymme valiokunnan mietintöön.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 17 § muutettuna seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotus

1. lakiehdotus

17 §

Jäsenten päätösvalta

(1 mom. kuten LaVM)

Säännöissä voidaan määrätä, että kokoukseen voidaan säännöissä mainituilla edellytyksillä osallistua myös postitse taikka tietoliikennetyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla kokouksen aikana (*poist.*). Tällöin osallistumisoikeus ja ääntenlaskennan oikeellisuus on voitava selvittää tavallisessa yhdistyksen kokouksessa noudatettaviin menettelyihin verrattavalla tavalla. (*Poist.*)

(3 ja 4 mom. kuten LaVM)

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 2010

Tero Rönni /sd
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd

Raimo Piirainen /sd
Kari Uotila /vas