

22.10.2003

1472/4/02

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä**

## **YHDISTYKSEN REKISTERÖIMISILMOITUKSEN KÄSITTELY**

1

### **KANTELU**

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 11.6.2002 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä yhdistyksen rekisteröintiä koskevassa asiassa. Kantelija arvostelee sitä, että yhdistyksen hakemus palautettiin kolme kertaa täydennettäväksi eikä erityisesti viimeisellä kerralla välipäätöksessä ollut kerrottu, miltä osin yhdistyksen säännöt olivat puutteelliset. A:n tiedustellessa asiaa ilmoitusta käsitelleeltä tarkastajalta, tämä ei ollut osannut yksilöidä puutetta vaan oli kehottanut soittamaan Patentti- ja rekisterihallituksen lakimiehelle. Vastakkaisesta väitteestä huolimatta yhtään kappaletta säännöistä ei palautettu takaisin täydennettäväksi.

---

3

### **RATKAISU**

#### *Yhdistyslaissa tarkoitettu yhdistys ja sen rekisteröiminen*

Yhdistyslain (503/1989) 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Tarkoitus ei saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Lain 2 §:ssä todetaan, että yhdistyslaki ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle taikka jonka tarkoitus tai toiminnan laatu muuten on pääasiassa taloudellinen. Yhdistys saa kuitenkin lain 5 §:n mukaan harjoittaa sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä ja joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena.

Rekisteröinnin oikeusvaikutuksista on säädetty lain 6 §:ssä. Lain kohdan mukaan yhdistys voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muun viranomaisen luona, jos se on rekisteröity siten kuin tässä laissa säädetään. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista.

Yhdistyksen perustamisesta on tehtävä perustamiskirja, johon on liitettävä yhdistykselle laaditut säännöt (7 §). Säännöistä mainittavissa seikoista on säädetty lain 8 §:ssä. Yhdistyksen nimen ja kotipaikan lisäksi yhdistyksen tarkoitus ja toimintamuodot sekä jäsenen velvollisuus suorittaa yhdistykselle

jäsenmaksuja ja muita maksuja on muun ohessa mainittava säännöissä. Perustamiskirja ja edellä mainitut säännöt on liitettävä yhdistyksen ilmoitukseen sen rekisteröimiseksi (perusilmoitus). Sen lisäksi perusilmoituksessa on ilmoitettava yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan täydellinen nimi, osoite, kotikunta ja henkilötunnus sekä mahdollinen nimenkirjoitusoikeutta koskeva 36 §:ssä tarkoitettu rajoitus. Yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan on allekirjoitettava ilmoitus ja vakuutettava, että ilmoituksessa mainitut tiedot ovat oikeat ja että nimenkirjoittajat ovat täysivaltaisia (48 §).

Yhdistysrekisteriä pitää Patentti- ja rekisterihallitus. Yhdistysrekisteriasetuksen 2 §:n nojalla muun muassa perusilmoitukset on tehtävä kirjallisesti Patentti- ja rekisterihallituksen vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella kolmena kappaleena liitteineen. Ilmoitukset voidaan toimittaa suoraan Patentti- ja rekisterihallitukselle tai jättää yhdistyslaissa tarkoitetulle paikallisviranomaiselle Patentti- ja rekisterihallitukselle toimitettavaksi.

Yhdistys on hakenut Patentti- ja rekisterihallitukselta yhdistyslaissa tarkoitetun yhdistyksen rekisteröintiä. Tässä kantelussa on kysymys ennen kaikkea hakemukseen liitettyjen sääntöjen sisällöstä siltä osin kuin niissä on lausuttu yhdistyksen tarkoituksesta sekä jäsenen eroamisesta ja erottamisesta ja toimintamuodoista.

#### *Täydennyskehotukset*

Yhdistyslain 49 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallitus tarkastaa perusilmoituksesta muun muassa, että se on tehty yhdistyslain 48 §:ssä tarkoitetulla tavalla, yhdistyksen nimi selvästi erottuu rekisterissä ennestään olevien yhdistysten nimistä eikä ole harhaanjohtava ja, että yhdistyksen rekisteröimiselle ei ole lakiin perustuvaa estettä.

Jos rekisteröimiselle on 1 momentin perusteella este, mutta ilmoitusta ei kuitenkaan jätetä tutkimatta tai rekisteröintiä heti evätä, ilmoituksen tekijälle on varattava tilaisuus ilmoituksen täydentämiseen tai oikaisemiseen taikka lausunnon antamiseen. Tämä on tehtävä Patentti- ja rekisterihallituksen määräämässä ajassa ja uhalla, että asia muuten raukeaa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Jos rekisteröimiselle on este vielä senkin jälkeen, kun ilmoitusta on täydennetty tai oikaistu tai lausunto annettu, rekisteröiminen on evättävä. Ilmoituksen tekijälle voidaan kuitenkin antaa uusi määräaika, jos siihen on aihetta.

Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksen mukaan yhdistysrekisteriyksikössä annettujen korjausmenettelyohjeiden mukaisesti tulee sääntöihin tehdä selkeät korjaustarvetta osoittavat merkinnät. Tarkastaja lähettää tarpeen vaatiessa ilmoituksen korjattavaksi tai ottaa asiakkaaseen puhelimitse yhteyttä lisäinformaation saamiseksi. Selvityksen mukaan yhdistyksen sääntöjä saatetaan joskus joutua korjauttamaan asiakkaalla useamminkin kuin kerran. Yhdistysrekisterin pääperiaatteena oli kuitenkin se, että mikäli mahdollista, sääntöjä pyritään korjaamaan puhelimitse ja telefaxin sekä sähköpostin välityksellä, jotta käsittely nopeutuisi ja olisi joustavaa. Lisäksi pysyväsähköpostilla oli annettu, ettei joutunut kertaalleen korjattavana ollutta asiakirjaa

toistamiseen lähetetä postin välityksellä korjattavaksi ilman, että asiassa otettaisiin yhteyttä asiakkaaseen esimerkiksi puhelimitse. Pyydetävistä korjauksista yhdistysrekisteri teki yhdistyksen sääntöihin lyijykynämerkinnöin omat ratkaisuesityksensä. Selvityksessä todetaan, että yhdistys voi korjata säännöt annetun esityksen mukaisesti tai vaihtoehtoisesti tehdä oman esityksensä korjauksista.

Yhdistyksen perusilmoituksen käsittelyä koskevista asiakirjoista ei selviä sitä, miten 3.10.2001 saapuneen ilmoituksen täydennyskehotuksissa eli 13.12.2001 ja 14.3.2002 päivätyissä välipäätöksissä oli yksilöity sääntöjen puutteellisuus.

Ensinnäkin välipäätöksessä 13.12.2001 pyydetään yhdistystä liittämään perustamiskirja alkuperäisenä ja kahtena jäljennöksenä asiakirjoihin. Välipäätöksessä lausutaan myös perustamiskirjan allekirjoittamisesta ja pyydetään korjaamaan säännöt merkityn mukaisesti.

Välipäätöksessä 14.3.2002 todetaan, että perustamiskirja puuttui edelleen. Lisäksi todetaan: "Säännöt (3 §) pyydetään korjaamaan merkintöjen mukaisesti". Tältä osin oli saadun selvityksen mukaan kuitenkin tarkoitettu sääntöjen 2 §:ää.

Sitä, mitä korjausmerkintöjä sääntöihin oli laadittu, ei ole voitu täällä selvittää, koska kantelijan mukaan sääntöjä ei palautettu viimeisen välipäätöksen yhteydessä hänelle 21.5.2002. Patentti- ja rekisterihallitus on selvityksessään taas korostanut, että säännöt palautetaan aina täydennyskehotuks en yhteydessä.

Kantelija myöntää ilmoituksen alkuperäisen puutteellisuuden ja kahden ensimmäisen välipäätöksen aiheellisuuden, mutta katsoo, että säännöt oli jo 14.3.2002 päivätyn välipäätöksen perusteella korjattu vaaditulla tavalla. Välipäätöksessä, joka oli päivätty 21.5.2002, todetaan: "Pyydetty korjaukset (2 §) edelleen tekemättä".

Patentti- ja rekisterihallitus korostaa selvityksessään, että yhdistysrekisteri tekee yhdistyksen sääntöihin lyijykynämerkinnöin omat ratkaisusuosituksensa. Lisäksi todetaan, että yhdistyksen korjausehdotukseen on lisäksi liitetty malliksi erään toisen rekisteröidyn yhdistyksen sääntöjen ensimmäiset pykälät. Selvityksessä todetaan, että malli on oheistettu antamaan lisäinformaatiota siitä, mitä vaatimuksia aatteellisen yhdistyksen tarkoitukselle ja toimintamuodoille yhdistyslaissa ja yhdistysrekisterikäytännössä on asetettu.

Tarkastaja on antamassaan lisäselvityksessä vielä todennut, että korjausmerkintöjä tehdään suoraan sääntöihin tai asiakkaalle lähetetään malli jo rekisteröidyn yhdistyksen säännöistä. Asiakkaan niin pyytäessä, laaditaan tarkastajan mukaan myös erityinen kirjallinen korjausehdotus.

Katson, että asiassa ei ole saatavissa enempää näyttöä siitä, onko asiakirjoihin liitetty säännöt tarpeellisin korjausmerkinnöin vai ei, vaikkakaan selvityksestä ei ilmene, miten asiasta on tässä tapauksessa varmistuttu.

Toisaalta kantelija ei ole kertonut ilmoittaneensa puutteista tarkastajalle keskustellessaan hänen kanssaan välipäätöksen lähettämisen jälkeen. Näin ollen mahdollisten merkintöjen sisällön asianmukaisuutta ei enää tässä vaiheessa voida arvioida.

Asiakirjoihin on liitetty kuitenkin Patentti- ja rekisterihallituksen kantelijalle lähettämä malli toisen yhdistyksen säännöistä. Katson, että pelkästään mallin perusteella yhdistyslakiin perustettavan yhdistyksen voi olla vaikea päätellä, miten yhdistyksen sääntöjä tulisi muuttaa.

### *Puhelinneuvonta*

Kantelija väittää, että asian valmistelija ei ollut osannut neuvoa häntä puhelimitse miten täydennys tuli suorittaa.

Patentti- ja rekisterihallitus on korostanut täydennysmenettelyn joustavuutta edellä kerrotuin tavoin.

Mielestäni joustava menettely on jo yhdistyslain 49 §:n säännös huomioon ottaen kannatettava ja palvelee osaltaan perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Mielestäni kuitenkin joustava ja suullinen selvittelymenettely ei käytännössä näyttäisi toimivan tarkoitetulla tavalla, jos asian käsittelijä ja välipäätöksen allekirjoittanut tarkastaja ei pysty yksiselitteisesti kertomaan ilmoittajalle, miten täydennys on tehtävä. Joustava menettely edellyttäisi myös sitä, että ilmoittajalle kerrotaan mitä vaatimuksia yhdistyslaissa on sääntöjen sisällölle asetettu.

Täydennysmenettelystä on erityissäännös edellä selostetussa yhdistyslain 49 §:ssä. Täydentämistilanteessa on myös otettava huomioon hallintomenettelylain 4 §:n mukainen neuvontavelvollisuus. Edellä mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Hallintomenettelylain neuvontavelvollisuussäännös kuvastaa hallinnon palveluperiaatetta, joka mielestäni tässä tapauksessa olisi merkinnyt vähintään sitä, että tarkastajan olisi tullut itse selvittää lakimieheltä ne seikat, joihin hän ei kantelijan yhteydenoton yhteydessä ollut katsonut osaavansa vastata ja ilmoittaa asiasta hakijalle.

Toisaalta tarkastajan kertoman mukaan ilmoittajan pyynnöstä laaditaan kirjallinen korjausehdotus. Asiakirjoista ei ilmene, miksi ei tässä tapauksessa viimeistään kantelijan ja tarkastajan välisen puhelinkeskustelun perusteella näin ollut menetelty.

### *Johtopäätös*

Asiassa ei saadun selvityksen perusteella ole voitu ottaa kantaa siihen, mitä konkreettisia korjausehdotuksia sääntöihin oli mahdollisesti Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterissä laadittu.

Puhelinneuvonnan osalta katson, että ilmoituksen jättäjälle olisi tullut toimittaa kirjallinen korjausehdotus selvityksin vaatimuksen perusteesta, siten kuin edellä on esitetty. Neuvonta ei huomioon ottaen hallintomenettelylain 4 §:n säännöksen ole ollut riittävää.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan viimeisessä välipäätöksessä on täydennyksen toimittamiselle asetettu määräaika päättynyt jo joulukuussa 2002. Asia oli kuitenkin edelleen yhdistysrekisterissä vireillä. Kantelija on vastineessaan ilmoittanut, että yhdistyksen kokous oli päättänyt, ettei uusia esityksiä lähetetä eikä yhdistystä rekisteröidä.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Patentti- ja rekisterihallituksen ja tarkastajan tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi.

Samalla kiinnitän Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota siihen, että täydennyskehotuksissa ja suullisessa neuvonnassa tulee mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaista säännöissä olevat puutteet ja niiden yhdistyslakiin nojautuvat perusteet.

Yhdistyksen vastineessaan ilmoittaman johdosta ei kantelu anna aihetta muihin toimenpiteisiin. Pyydän Patentti- ja rekisterihallitusta huomioimaan yhdistyksen ilmoituksen asian käsittelyn loppuun saattamiseksi.