

13.3.2007

Dnro 2661/4/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **YHDISTYKSEN REKISTERÖINTILMOITUKSEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvostelee kantelukirjelmässään Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä X-nimisen yhdistyksen perusilmoituksen käsittelyssä ja yhdistyksen rekisteröimisessä.

Perustettavaa yhdistystä varten oli laadittu säännöt vastaavia jo rekisteröityjä elävän musiikin yhdistyksiä ja niiden sääntöjä malleina käyttäen. Patentti- ja rekisterihallitus ei hyväksynyt sääntöjä käsitellessään yhdistyksen rekisteröimistä. Kantelijan mukaan perusteluja sai kysellä useaan otteeseen. Yhdistyksen nimeksi ei hyväksytty X ry:tä, mutta perusteluja ei hänen mukaansa osattu esittää. Kantelija arvostelee erityisesti sitä, että yhdistykset olivat hänen mielestään eriarvoisessa asemassa, koska aikaisemmin hyväksytyt vastaavia sääntöjä ei hyväksytty uudelle yhdistykselle.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvan takeista. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hyvään hallintoon kuuluu 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Nä mää samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Yhdistyslain 48 §:n mukaan ilmoitus yhdistyksen rekisteröimiseksi (perusilmoitus) on tehtävä kirjallisesti Patentti- ja rekisterihallitukselle tai yhdistyksen kotipaikan paikallisviranomaiselle, joka toimittaa sen Patentti- ja rekisterihallitukselle.

Perusilmoituksessa, johon on liitettävä yhdistyksen perustamiskirja ja säännöt, on ilmoitettava yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan täydellinen nimi, osoite, kotikunta ja henkilötunnus sekä mahdollinen nimenkirjoitusoikeutta koskeva 36 §:ssä tarkoitettu rajoitus. Jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta, ilmoitetaan syntymäaika.

Yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan on allekirjoitettava ilmoitus ja vakuutettava, että ilmoituksessa mainitut tiedot ovat oikeat ja että nimenkirjoittajat ovat täysivaltaisia.

Yhdistyslain 49 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallitus tarkastaa perusilmoituksesta, että:

- 1) se on tehty 48 §:ssä säädetyllä tavalla;
- 2) yhdistyksen nimi selvästi erottuu rekisterissä ennestään olevien yhdistysten nimistä eikä ole harhaanjohtaja;
- 3) yhdistyksen rekisteröimiselle ei 1 luvun säännösten mukaan ole estettä; sekä
- 4) rekisteröimiselle ei ole muuta 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.

Jos estettä rekisteröimiselle ei ole, yhdistys on rekisteröitävä viivytyksettä.

Yhdistyslain 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tämä laki ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle taikka jonka tarkoitus tai toiminnan laatu muutoin on taloudellinen.

Lain 64 §:n mukaan, jos ennen tämän lain voimaantuloa rekisteröidyn yhdistyksen sääntöihin sisältyy tämän lain vastaisia määräyksiä, on niiden sijasta noudatettava tämän lain säännöksiä, mikäli jäljempänä ei toisin säädetä.

### 3.2

#### Yhdistysten yhdenvertainen kohtelu

Kantelija arvostelee Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) menettelyä siitä, ettei jo rekisterissä olleen vastaavan yhdistyksen sääntöjen asiasisältöä hyväksytty X Oy:n säännöissä. Kantelija arvosteli myös sitä, ettei perusteluja osattu esittää.

PRH on selvityksessään todennut, että asiakkaalle oli kerrottu, että aikaisemmin ennen vuoden 1989 yhdistyslain voimaantuloa rekisteröityjen yhdistysten sääntöihin ei voinut vedota, jos ne eivät täytä nyt voimassa olevan lain kriteerejä.

Yhdistyslain voimaantulosäännöksessä ( 64 §) omaksuttiin se linja, että voimaantulo 1.1.1990 ei aiheuttanut välitöntä tarvetta muuttaa jo perustettujen yhdistysten sääntöjä. Jos ristiriitaa ilmeni yhdistyslain pakottavien säännösten kanssa, oli yhdistyslain säännöksiä noudatettava ellei toisin säädetty.

Arvioidessaan yhdistyksen rekisteröimisen edellytysten täyttymistä PRH:n on otettava huomioon laintulkinnassaan eri oikeuslähteet, joihin myös kuuluu ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntö ja vaalittava rekisterikäytännön yhtenäisyyttä. Tällöin yli neljännesvuosisadan kulumisen siitä, kun toisen vastaavan yhdistyksen säännöt on hyväksytty, on väistämättä voinut yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten kautta vaikuttaa rekisterikäytäntöön esimerkiksi toiminnan taloudellisen luonteen arvioinnissa. Tämä seikka on selvityksen mukaan tuotu kantelijalle esiin käydyissä puhelinkeskusteluissa.

Menettelyä ei edellä selostettu siirtymäsäännös huomioon ottaen ole aiheutta epäillä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi. Katson jääneen osoittamatta, että PRH olisi muutoinkaan menettänyt asiassa tältä osin virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutta.

### 3.3

#### Täydennyspyyntöjen perusteleminen

Kantelijan mukaan PRH ei sääntöjen muuttamista koskevissa täydennys- ja oikaisupyynnöissään tai käydyissä puhelinkeskusteluissa ollut riittävästi yksilöinyt vaatimuksiaan. Moite kohdistuu siihen, millainen taloudellinen toiminta PRH:n mukaan säännöissä voitiin sallia. Sama koski nimen muuttamista koskevaa vaatimusta.

PRH:n selvityksen mukaan normaalin neuvontakäytännön mukaisesti asiakkaille selvitetään yleisellä tasolla aatteellisen yhdistyksen käsitettä ja mahdollisesti millaisia asioita aatteellisen yhdistyksen toimintaan voi kuulua. Yhdistyksen itsensä tulee laatia yksityiskohtaiset säännöt. PRH:n kotisivuilta löytyy myös erilaisia malleja aatteellisen yhdistyksen tarkoituksen ja toiminnan osalta. Apulaisjohtaja totesi, että hän oli keskustellut kantelijan kanssa useita kertoja ja kertonut perusteista muun muassa nimen osalta ja siitä, että säännöissä tulee kuvata tosiasiallista toimintaa eikä sääntöjen lause "yhdistyksen tarkoitus ei ole voiton tuottaminen" ole riittävä, jos toiminta muutoin säännöissä viittaa liiketaloudelliseen toimintaan, tässä tapauksessa ohjelmatoimistoon. Apulaisjohtaja kertoi tarjoutuneensa muokkaamaan sääntöjä ja pyytäneensä kantelijaa toimittamaan ehdotuksen sähköpostitse. Yhdistyksen nimeen pyydettiin liitämään sana yhdistys, koska yhdistyksen toimintamuodoista X-tapahtuman järjestäminen oli vain yksi.

Asianosaisilla on jossain määrin eri käsitys täydentämisestä ja oikaisemisesta koskevien vaatimusten yksilöinnistä. Jälkikäteen ei enää ole voitu tarkemmin selvittää täydennyspyyntöjen sisältöä. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että

jos hakemusta ei ole jätetty tutkimatta, hyväksytyt tai hylätyt, hakijalle on varattava tilaisuus korjauksen tekemiseen. Hakijalle on osoitettava miltä osin ilmoitusta olisi täydennettävä tai oikaistava, vaikkei tästä ole yhdistyslaissa nimenomaista mainintaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaisen tulisi asianosaisen puolesta laatia ilmoitus. Saadun selvityksen mukaan yhdistyksen esittämiin sääntöluonnoksiin on PRH:n käsittelyssä esitetty korjausehdotuksia. Asiakkailta on myös ollut käytössä mallisääntöjä.

Yhdistyksen toiminnan taloudellisen luonteen, kuten myös yhdistyksen nimen lainmukaisuuden, arvioinnissa PRH:lla on lain nojalla harkintavaltaa. Arvioitaessa sitä, ettei nimi ole harhaanjohtava, on otettava huomioon, ettei se saa antaa väärää käsitystä yhdistyksen tarkoituksesta, toimintamuodoista, toiminta-alueesta tai jäsenistöstä (ks. Heikki Halila – Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus (2006), s. 624), Rajanveto taloudellisen ja aatteellisen yhdistyksen kesken vaatii usein kokonaisharkintaa. Puhelinneuvonnassa ei rekisterikäytännön perinpohjaiseen selvittämiseen ole useinkaan mahdollisuutta. Selvityksen mukaan näitä perusteita oli kuitenkin selvitetty siten kuin edellä on kerrottu. Tämä näyttää vastaavan PRH:n aikaisempaa rekisterikäytäntöä (emt., s. 86, alaviite 43).

PRH:n asiakirjoissa ei ole kopiota selvityspyynnöistä tai alkuperäisestä perusilmoitukseen sisältyneestä sääntöluonnoksesta, joten en ole voinut tässä ottaa enemmälti kantaa menettelyn oikeellisuuteen kahden 4.5.2005 ja 31.3.2006 lähetettyjen välipäätösten yksilöinnin tai vaadittujen sääntömuutosten sisällön osalta. Katson näin ollen tässä asiassa jääneen osoittamatta, että PRH:n menettely olisi tältäkin osin ollut lainvastaista.

### 3.4

#### Sähköpostiviesteihin vastaaminen

Kantelija arvostelee sitä, ettei hän saanut kolmeen huhti- ja elokuussa 2005 lähettämäänsä sähköpostiviestiin lainkaan vastausta PRH:lta.

Selvityksessä todetaan, että on voinut käydä niin, ettei kaikkiin pyyntöihin ole vastattu. Yhdistysrekisteri on parantanut palveluaan tässä suhteessa nimeämällä neuvonnan vastuuhenkilöt, jotka vastaavat siitä, että asiakas saa vastauksen kaikkiin kyselyihin. Toisaalta asiakkaan kanssa on useaan otteeseen keskusteltu suullisesti ja hän on saanut neuvontaa.

Vastaamisvelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Hallintolain perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan, että hallintolakiin ei otettu säännöstä siitä, millä tavalla viranomaisen tulisi vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Perustelujen mukaan yleisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisesti. Yksinkertaisimpiin tiedusteluihin voidaan vastaus antaa myös suullisesti, esimerkiksi puhelimitse.

Kun PRH ilmoituksensa mukaan on parantanut asiakaspalveluaan, ei kantelu tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

### 3.5

#### Käsittelyaika

Yhdistysrekisterin diaarimerkintöjen mukaan yhdistyksen perusilmoitus saapui PRH:een 31.1.2005. Asia oli ensi kerran käsittelyssä 27.4.2005. Seuraava merkintä oli "tarkastajalla" 29.4.2005. Asia oli lähetetty yhdistykselle välipäätöksellä 4.5.2005. Ilmoitus oli palautettu asetetun määräajan puitteissa 8.11.2005. Asia oli "esittelyssä" 11.11.2005, mutta tarkastajalla vasta 24.3.2006. Asia oli lähetetty uudelleen yhdistykselle välipäätöksellä 31.3.2006, mistä se oli palannut 16.10.2006. X ry oli rekisteröity 27.10.2006 ja päätös lähetetty 30.10.2006. Kokonaiskäsittelyaika oli siten 1 vuosi 9 kuukautta. Saadun selvityksen mukaan sääntöjen täydentämistä oli tänä aikana käsitelty kantelijan ja PRH:n virkamiesten välisissä useissa puhelinkeskusteluissa.

Rekisteröimisasian kokonaiskäsittelyaika oli pitkä. Asia oli ensimmäisen kerran otettu käsittelyyn noin kolmen kuukauden kuluttua, mikä vastasi tuolloista normaalia käsittelyaikaa. Kokonaiskäsittelyaikaan vaikutti se, että asia palautettiin kahdesti oikaistavaksi ja täydennettäväksi yhdistykselle. Määräaika molemmissa välipäätöksissä oli noin 6 kuukautta.

Yhdistyslain 49 §:n 2 momentissa on säädetty, että ilmoitus olisi pääsääntöisesti hylättävä, jos ilmoitusta ei voi hyväksyä täydennyksen tai oikaisun jälkeen. Lain mukaan uuden määräajan asettaminen on kuitenkin mahdollista. Tämä tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun ilmoitukseen voidaan olettaa uuden määräajan kuluessa tehtävän sellaiset korjaukset, että rekisteröimiseen ei niiden jälkeen olisi estettä. Asian lopputulokseen nähden näyttää siis perustellulta, että yhdistykselle vielä varattiin tilaisuus sääntöjen tarkistamiseen.

Yhdistys palautti ilmoitukset vasta määräajan viimeisenä päivänä tai määräajan jo lähes kuluttua umpeen. Mielestäni pitkälle määräajalle on ensimmäisessä välipäätöksessä ollut perusteita yhdistyksen toiminnan luonteen mitä ilmeisimmin vaatiessa uudelleenarviointia ja yhdistyksen päätöksentekoa. Käytettävissäni olevassa selvityksessä ei kuitenkaan tule ilmi mitään sellaista, mikä puoltaisi myös toisen määräajan asettamista niinkin pitkäksi ajaksi kuin puoleksi vuodeksi.

Sääntöjen sisältöä oli asianosaisten kertomusten mukaan käsitelty myös vapaamuotoisesti siten, ettei diaarissa tai asiakirjoissa ole siitä merkintää. Asian käsittely onkin erityisesti välipäätösten välisenä aikana ollut pitkä, lähes viisi kuukautta. Mielestäni PRH ei ole esittänyt perusteita sille, että uuden määräajan asettaminen on kestänyt lähes viisi kuukautta.

Jotta perustuslain 13 §:n 2 momentin mukainen yhdistymisvapaus voi asianmukaisesti toteutua ei rekisteröintimenettely saa kohtuuttomasti viivyttää tai vaikeuttaa rekisteröimistä. Yhdistys onkin yhdistyslain 49 §:n 3 momentin mukaan rekisteröitävä viivytyksettä. Sen vuoksi on tärkeää, että asian käsittelymenettelyihin kiinnitetään huomiota. Mielestäni PRH:n tulisi kiinnittää huomiota rekisteröinti asioiden viivytyksettömään käsittelyyn siten, että erityisesti kokonaiskäsittelyaika pysyy kohtuullisena. Tässä tarkoituksessa tulisi kriittisesti arvioida välipäätösten määräaikojen pituutta ja muita menettelytapoja. Saatan tämän käsitykseni PRH:n tietoon.

### 3.6

#### Asioiden arkistointi

Kuten edellä on todettu, tämän asian tutkimista on vaikeuttanut se, että yhdistysrekisterissä ei arkistoida niitä välipäätöksiä, joilla asiakkaalle on varattu tilaisuus täydentää tai korjata ilmoitustaan. Myöskään alkuperäisen ilmoituksen liitteenä ollutta sääntöehdotusta tai yhdistyksen vastausta välipäätöksiin ei ainakaan tässä asiassa ollut arkistoitu.

PRH:n arkistonmuodostussuunnitelmassa on yhdistysrekisterin osalta todettu, että välipäätös säilytetään pysyvästi, kun asiakas palauttaa sen. Näin ei kuitenkaan ainakaan tässä tapauksessa ollut tapahtunut. Myöskään vastausta välipäätökseen ei löytynyt, vaikka se arkistonmuodostussuunnitelman mukaan tällaisessa tapauksessa säilytetään pysyvästi.

Arkistoinnin tarkoitus on arkistolain 7 §:n mukaisesti muun muassa tukea arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista, yksityisen oikeutta saada tietoa asiakirjoista sekä turvata yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus.

Edellä mainittujen tehtävien ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta – ainakin tämän tapauksen valossa – PRH:n yhdistysrekisteriin liittyvien asiakirjojen arkistointi ei näytä olevan tyydyttävästi hoidettu. Tämän vuoksi otan omana aloitteena selvitettäväksi yhdistysrekisterin asiakirjojen arkistoinnin.