



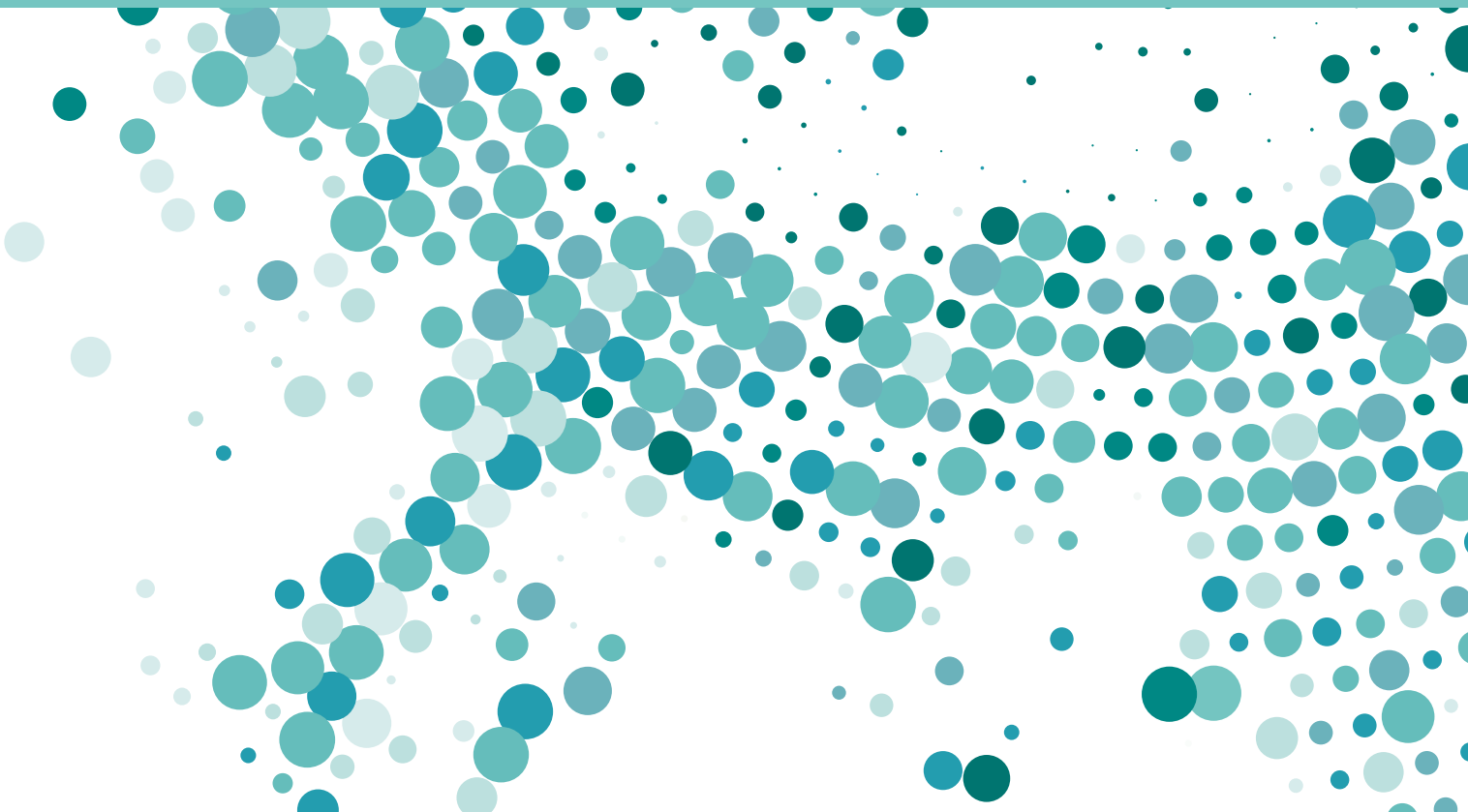
SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Rahankeräyslainsäädäntö

Työryhmän mietintö

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 2/2018

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriön julkaisu 2/2018

Rahankeräyslainsäädäntö

Työryhmän mietintö

Sisäministeriö, Helsinki 2018

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-177-0 (nid.)

ISBN: 978-952-324-178-7 (PDF)

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	17.1.2018	
Tekijät	Rahankeräyslakityöryhmä		
Julkaisun nimi	Rahankeräyslainsäädäntö Työryhmän mielintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisu 2/2018		
Diaari/hankenumero	SM029:00/2016	Teema	Sisäinen turvallisuus
ISBN painettu	978-952-324-177-0	ISSN painettu	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-178-7	ISSN PDF	2341-8532
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-178-7		
Sivumäärä	230	Kieli	suomi
Asiasanat	Rahankeräyslaki, rahankeräys, kansalaisjärjestöt, kansalaistoiminta, kolmas sektori, yleishyödylliset yhteisöt, Poliisihallitus, poliisilaitokset		
Tiivistelmä	<p>Sisäministeriö asetti 18.8.2016 työryhmän valmistelemaan esiselvitystä rahankeräyslain uudistamiseksi. Tehtävänä oli kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila, kehittämiskohteet sekä vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi samalla estäen epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut rahankeräyslain uudistamista koskevan ehdotuksensa uudeksi rahankeräyslaiksi ja rikoslain 17 luvun rahankeräysrikosta koskevaksi pykäläksi.</p> <p>Työryhmä katsoo, että nykyistä rahankeräyslupamenettelyä tulisi sujuvoittaa huomattavasti. Lupamenettelyn rinnalle tulisi luoda hallinnollisesti kevyempi ilmoitusmenettely. Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi joko rahankeräyslupien hakeminen Poliisihallitukselta tai ilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle pienkeräyksen järjestämisestä. Rahankeräyslaissa säädettäisiin eräistä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä rahankeräyksistä sekä vaalikeräyksistä, joihin ei tarvitsisi hakea lupaa tai tehdä ilmoitusta.</p> <p>Rahankeräyslupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Rahankeräyslupien myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Hakemusmenettelyä kevennettäisiin huomattavasti nykyisestä. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus kerätyistä varoista sekä tulevan tilikauden suunnitelluista keräyksistä. Pienkeräyksiä saisi järjestää enintään kaksi vuosittain. Keräyksen enimmäiskesto olisi kolme kuukautta ja enimmäismäärä 10 000 euroa. Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellytetä sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen voisi järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai yksityishenkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Rahankeräyslaissa säädettäisiin rahankeräysvarojen käytöstä ja säilyttämisestä, rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista sekä viranomaisen toimivallasta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä kerättyjen varojen käyttäminen. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman, hallituksen toimintasuunnitelman sekä poliisin lupahallintostrategian tavoitteita lupahallinnon toimintojen ja prosessien uudistamisesta hallinnollisesti kevyemmiksi.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	17.1.2018	
Författare	Penninginsamlingsarbetsgruppen		
Publikationens titel	Lagstiftningen om penninginsamlingar Arbetsgruppens betänkande		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriet publikation 2/2018		
Diarie- /projektnummer	SM029:00/2016	Tema	Inre säkerhet
ISBN tryckt	978-952-324-177-0	ISSN tryckt	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-178-7	ISSN PDF	2341-8532
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-178-7		
Sidantal	230	Språk	finska
Nyckelord	Lagen om penninginsamlingar, penninginsamling, civilsamhällesorganisationer, medborgarverksamhet, tredje sektorn, allmännyttiga samfund, Polisstyrelsen, polisinsamlingarna		
Referat	<p>Inrikesministeriet tillsatte den 18 augusti 2016 en arbetsgrupp för att bereda en förstudie om en reform av lagen om penninginsamlingar. Arbetsgruppen hade till uppgift att kartlägga nuläget i fråga om penninginsamlingsverksamheten, utvecklingsobjekten samt alternativa genomförandesätt i syfte att göra penninginsamlingsverksamheten mer smidig och samtidigt hindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar. Arbetsgruppen har i överensstämmelse med sitt uppdrag som gäller reformen av lagen om penninginsamlingar lagt fram sitt förslag till ändring av lagen om penninginsamlingar och till en paragraf om penninginsamlingsbrott i 17 kap. i strafflagen.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det nuvarande förfarandet för penninginsamlingstillstånd bör göras betydligt smidigare. Vid sidan om tillståndsförfarandet bör man införa ett lättare anmälningsförfarande. En förutsättning för att ordna en penninginsamling ska enligt förslaget vara antingen att ett tillstånd till penninginsamling söks hos Polisstyrelsen eller att en anmälan görs till polisinsamlingen om anordnande av en småskalig insamling. Avsikten är att man i lagen om penninginsamlingar ska bestämma om vissa penninginsamlingar som inte omfattas av lagens tillämpningsområde samt om valinsamlingar som inte kräver tillstånd eller anmälan.</p> <p>Enligt förslaget ska ett penninginsamlingstillstånd beviljas så att det gäller tills vidare. För beviljande av ett penninginsamlingstillstånd ska i regel krävas att syftet med anordnandet av penninginsamlingen och insamlingsändamålet är allmännyttigt. Ansökningsförfarandet avses bli betydligt lättare jämfört med nuläget. Anordnaren av en penninginsamling ska årligen till Polisstyrelsen göra en årsanmälan om de medel som samlats in samt om planerade insamlingar under kommande räkenskapsperiod. Avsikten är småskaliga insamlingar får anordnas högst två gånger per år. Den maximala tiden för en insamling är tre månader och maximibeloppet 10 000 euro. Av anordnaren av en småskalig insamling förutsätts inte att verksamheten ska vara allmännyttig. En småskalig insamling ska kunna ordnas även för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en fysisk eller juridisk persons förmögenhet. Lagen om penninginsamlingar innehåller bestämmelser om användning och förvaring av insamlade medel, förbjuda sätt att anordna penninginsamlingar samt om myndighetens behörighet att förbjuda anordnandet av penninginsamling och användning av insamlade medel. Propositionen bidrar till att genomföra regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, regeringens handlingsplan samt målen i polisens tillståndsförvaltningsstrategi om att förnya funktionerna och processerna i tillståndsförvaltningen så att de blir administrativt lättare.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior	17 January 2018	
Authors	The (Finnish) Fundraising Act working group		
Title of publication	Legislation on fundraising Working group report		
Series and publication number	Ministry of the Interior publication 2/2018		
Register number	SM029:00/2016	Subject	Internal security
ISBN (printed)	978-952-324-177-0	ISSN (printed)	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-178-7	ISSN PDF	2341-8532
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-178-7		
Pages	230	Language	Finnish
Keywords	Fundraising Act, fundraising, NGOs, citizenship, third sector, not-for-profit institutions and bodies, National Police Board, police departments		
<p>Abstract</p> <p>On 18 August 2016 the Ministry of the Interior set up a working group to conduct a preparatory study with a view to reforming the Fundraising Act. Its task was to take stock of the current situation with respect to fundraising, identify areas for improvement, and to consider the options for streamlining the fundraising process, while at the same time preventing fraudulent activities in connection with fundraising. In line with its mandate, the working group has drawn up its proposal for a reform of the Fundraising Act in the form of a whole new Fundraising Act and a Section on the illegal collection of funds in Chapter 17 of the Criminal Code of Finland.</p> <p>It is the view of the working group that the current fundraising licence procedure should be greatly streamlined. A notification procedure should be established alongside the licence procedure that is administratively less burdensome. A requirement for the organisation of a fundraising event would be either to apply to the National Police Board for a fundraising licence or notify a police department of the organisation of a small-scale collection. The Fundraising Act would lay down provisions on certain fundraising activities and fundraising at times of elections that fall outside the scope of the Act and for which it not be necessary to apply for a licence or submit a notification.</p> <p>A fundraising licence would be granted for an indefinite period. A requirement for granting the licence would generally be the not-for-profit nature of the organiser's fundraising activity and the fact that the collection is in the general interest. The application procedure would be made far less burdensome. The organiser of a fundraising event would have to submit a notification to the National Police Board every year reporting the total for collected funds and informing it of the collections that have been planned for the next financial year. There should be no more than two small-scale collections organised in any one year. The maximum length of time a collection could last would be three months and the maximum amount raised EUR 10 000. Organisers of small-scale collections would not be expected to show that the activity was not-for-profit. A small-scale collection could be organised for a purpose other than one that was in the general interest or not-for-profit, though it could not be one to support a business activity or to accumulate wealth for a private individual or a legal person. The Fundraising Act would lay down provisions on the use of collected funds and how they should be kept, on prohibited practices with respect to the organisation of fundraising, and on the competence of an authority to ban the organisation of fundraising and prohibit the use of funds collected as a result of such an activity. Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme, the Government Action Plan and the Police licence administration strategy all contain objectives for reforming the functions and processes connected with licences to make them administratively less burdensome, and this proposal would help realise those objectives.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Printed by (place and time)	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Sisäministeriölle	11
Esiselvitys rahankeräyslain uudistamiseksi	13
Yleisperustelut	13
1 Johdanto	13
2 Nykytila	15
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	15
2.1.1 Rahankeräyksiä koskeva lainsäädäntö	15
2.1.2 Kolmannen sektorin oman toiminnan valvonta ja itsesääntely	33
2.1.3 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle	35
2.1.4 Rahankeräystuoton verotus.....	38
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	39
2.3 Nykytilan arviointi.....	57
2.3.1 Johdanto.....	57
2.3.2 Rahankeräysten järjestäjät	57
2.3.3 Sallitut keräystarkoitukset.....	59
2.3.4 Rahankeräysmenettely.....	60
2.3.5 Rahankeräysten valvonta	64
2.3.6 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle	66
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	67
3.1 Tavoitteet.....	67
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	68
3.2.1 Yleistä.....	68

3.2.2	Rahankeräyslain muuttaminen	69
3.2.3	Lupamenettelyn sujuvoittaminen ja tehtävien keskittäminen	72
3.2.4	Järjestökentän itsesäätelyjärjestelmä	74
3.2.5	Ilmoitusmenettely	78
3.2.6	Hyväksymis- ja rekisteröintimenettely	79
3.3	Keskeiset ehdotukset	80
4	Esityksen vaikutukset	84
4.1	Yleistä esityksen vaikutuksista	84
4.2	Taloudelliset vaikutukset	85
4.2.1	Vaikutukset julkiseen talouteen	85
4.2.2	Vaikutukset yrityksiin	87
4.2.3	Vaikutukset kotitalouksien asemaan	88
4.2.4	Vaikutukset kansantalouteen	88
4.3	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	89
4.4	Ympäristövaikutukset	95
4.5	Yhteiskunnalliset vaikutukset	95
4.5.1	Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan	95
4.5.2	Vaikutukset kansalaisiin	101
4.5.3	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	102
5	Asian valmistelu	105
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	105
	Yksityiskohtaiset perustelut	109
1	Lakiehdotusten perustelut	109
1.1	Rahankeräyslaki	109
	1 luku Yleiset säännökset	109
	2 luku Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset	123
	3 luku Rahankeräyslupa	143
	4 luku Pienkeräys	161
	5 luku Vaalikeräys	168
	6 luku Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta	172
	7 luku Erinäiset säännökset	180
1.2	Rikoslaki	186

2	Tarkemmat säännökset ja määräykset	189
3	Voimaantulo.....	191
4	Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	192
4.1	Elinkeinovapaus	192
4.2	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus.....	192
4.3	Omaisuu den suoja.....	192
4.4	Ne bis in idem -kielto	197
4.5	Asetuksen anto valtuudet	198
	Lakiehdotukset	199
	Rahankeräyslaki.....	199
	Laki rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta	212
	Lagförslag	213
	Lag om penninginsamlingar	213
	Lag om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen.....	227

SISÄMINISTERIÖLLE

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusryhmät antoivat 19 päivänä helmikuuta 2016 normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi toimenpideehdotuksen rahankeräyslain uudistamiseksi. Ehdotuksen mukaan varainhankinnan tulisi olla mahdollista pienemmällä byrokratialla ja nopeammin poistamalla rekisteröidyltä yhdistyksiltä velvollisuus hakea poliisin lupa. Lupamenettely tulisi ehdotuksen mukaan korvata ilmoitusmenettelyllä.

Sisäministeriö asetti 18 päivänä elokuuta 2016 esiselvityshankkeen rahankeräyslain uudistamiseksi (SMDno-2016-995, SM029:00/2016). Esiselvityshankkeen tehtävänä oli kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kuitenkin kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksen tehtävänä oli lisäksi arvioida erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä vaikutuksia yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen rahoitukseen ja niiden toimintaedellytyksiin. Tehtävänannon mukaan tuli arvioida myös toteuttamisvaihtoehtojen vaikutukset julkisiin toimijoihin sekä julkisyhteisöjen asema rahankeräysten toimeenpanijoina nykyistä sääntelyä laajemmin. Arvioitaviksi tulivat myös toteuttamisvaihtoehtojen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset viranomaistoimintaan sekä rahankeräyksiin kerättävien varojen kohdistumiseen yhteiskunnassa.

Hallituksen 28 päivänä huhtikuuta 2017 antamassa kolmannessa tarkistetussa hallituksen toimintasuunnitelmassa vuosille 2017–2019, johon on koottu keskeisimmät kärkihankkeita ja reformeja edistävät toimet, on kirjattu rahankeräyslain uudistaminen loppuhallituskauden aikana toteutettavana uudistushankkeena.

Työryhmä ehdottaa, että voimassa oleva rahankeräyslaki kumottaisiin ja säädettäisiin uusi rahankeräyslaki. Uudella lailla kolmannen sektorin yleishyödyllistä varainhankintaa tuettaisiin sujuvoittamalla nykyistä lupamenettelyä tuntuvasti ja korvaamalla määrääväikäinen rahankeräyslupa toistaiseksi voimassa olevalla luvalla. Luvanvaraisen rahankeräyksen rinnalla laissa säädettäisiin ilmoituksenvaraisesta pienkeräyksestä.

Jatkuvaa ja usein toistuvaa rahankeräystoimintaa harjoittavat yleishyödylliset järjestöt olisivat joustavan lupamenettelyn piirissä. Pienkeräyksillä voitaisiin hankkia kansalaisrahoitusta kertaluonteisiin yhteisöllisiin hankkeisiin. Toimivalta rahankeräysasioissa olisi edelleen jaettu Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken. Poliisihallitukselle säädettäisiin uudella lailla toimivalta myöntää toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa. Poliisilaitokset olisivat toimivaltaisia käsittelemään pienkeräyksiä koskevia ilmoituksia. Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille säädettäisiin toimivalta valvoa keräyksiä ja annettaisiin asianmukaiset toimivaltuudet ennaltaehkäistä ja puuttua mahdollisiin epärehellisiin ja lainvastaisiin keräyksiin.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä sisäministerille.

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 2018

Katriina Laitinen

Ilkka Harju

Elina Rydman

Henna Salmi

Jukka Tukia

Niklas Wilhelmsson

Eero Rämö

Pia Tornikoski

Sini Lahdenperä

ESISELVITYS RAHANKERÄYSLAIN UUDISTAMISEKSI

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tämä mietintö sisältää ehdotuksen uudeksi rahankeräyslaiksi. Voimassa oleva rahankeräyslaki (255/2006) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Vuoden 2006 rahankeräyslailla kumottiin sitä edeltänyt vuonna 1980 annettu rahankeräyslaki (590/1980). Molemmista laeista ilmenevä rahankeräyslainsäädännön peruseriaate on rahankeräysten järjestämisen salliminen rajoitetusti ainoastaan luvanvaraisesti ja yleishyödyllisen toiminnan rahoittamista varten. Samalla lainsäädännön tavoitteena on ollut luvanvaraisuudella ja viranomaisvalvonnalla estää epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä.

Voimassa olevaa rahankeräyslakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen muun muassa rahankeräysluvan voimassaoloajan pidentämiseksi, yleishyödyllisyysedellytyksen painopisteen muuttamiseksi ja rahankeräystoiminnan mahdollistamiseksi erälle osittain yleishyödyllistä toimintaa harjoittaville julkisyhteisöille.

Rahankeräyslain säännökset eivät sovellu kovin hyvin erityisesti teknologisen kehityksen myötä monimuotoistuneeseen rahankeräystoimintaan. Rahankeräyslain säännökset eivät myöskään mahdollista spontaania nopeasti käynnistettävää rahankeräystä tai kansalaistoimijoiden rahankeräyksiä muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Tällaiset keräystarpeet ovat kuitenkin yleistyneet ja toimintaympäristön muutos on aiheuttanut tarpeen rahankeräyslainsäädännön uudistamiselle.

Esiselvityshankkeessa on tarkasteltu rahankeräystoiminnan nykytilaa kokonaisuutena ja selvitetty pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusryhmien 19 päivänä helmikuuta 2016 normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antaman toimenpide-ehdotuksen mukaisesti mahdollisuutta hyödyntää ilmoitusmenettelyä rahankeräysten järjestämisessä. Selvitystyössä on huomioitu hallitusohjelman kärkitavoitteet säädösten sujuvoittamisesta lupa- ja valitusprosesseja keventämällä ja kansalaisten arkea ja vapaaehtoistoimintaa helpottamalla sekä hallituksen vuosille 2017–2019 tekemän toimintasuunnitelman kirjaus rahankeräyslain uudistamistavoitteesta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Rahankeräyksiä koskeva lainsäädäntö

Rahankeräyslain tarkoitus

Rahankeräysten toimeenpanosta säädetään rahankeräyslaissa ja valtioneuvoston asetuksessa rahankeräyksistä (503/2006), jäljempänä *rahankeräysasetus*. Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla annettu oma, vain Ahvenanmaata koskeva rahankeräyslainsäädäntö (Landskapslagen angående penninginsamlingar 1950:25).

Rahankeräys määritellään rahankeräyslaissa. Rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään rahaa vastikkeetta. Laissa tai sen perusteluissa ei määritellä, mitä rahankeräyslaissa tarkoitetaan rahalla. Lain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset. Rahankeräyslain yleisperusteluiden mukaan (HE 102/2005 vp) rahankeräyksiä koskevan sääntelyn tarkoituksena on aina ollut mahdollistaa yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden varainhankinta rahankeräyksiin yleishyödyllistä toimintaa varten. Rahankeräyslain perusteluissa todetaan edelleen, että yleishyödyllistä vapaata kansalaistoimintaa on tarpeellista edistää ja tukea sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Rahankeräystoiminnan tarkoituksena on kansalaisten tärkeiksi kokemien tavoitteiden toteuttaminen ja rahankeräykseen osallistuvat ihmiset ja yhteisöt lahjoittavat rahaa toimeenpantaviin rahankeräyksiin vastikkeetta.

Lisäksi lain tarkoituksena on estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Lahjoitusvalmiutta pyritään tukemaan muun muassa antamalla lailla viranomaiselle tehokkaat keinot ennaltaehkäistä ja puuttua mahdolliseen rahan keräämiseen liittyvään epäasialliseen ja rikolliseen toimintaan.

Lain soveltamisalan rajaukset

Lain 2 §:ssä rajataan lain soveltamisen ulkopuolelle naapuriapu, tavarakeräykset, testamenttilahjoituspyynnöt, hyväntekeväisyysluotot, tukikonsertit ja -tilaisuudet, yksityishenkilön merkkipäivä- ja muistamispyynnöt sekä rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä suoritettava kolehdin keräys. Useat soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä keräyksistä rajautuvat soveltamisalan ulkopuolelle jo rahankeräyksen määritelmän vuoksi, koska niissä kerätään tavaraa tai saadaan vastikkeeksi jotain. Käytännön selkeyttämiseksi on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää laissa soveltamisalarajauksista, koska viranomaisilta on usein tiedusteltu tämänkaltaisten keräysten luvanvaraisuudesta.

Joukkorahoituksen suhde rahankeräyksiä koskevaan lainsäädäntöön

Rahankeräyslain soveltamisalaan ei kuulu myöskään joukkorahoituslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta. Joukkorahoituksella tarkoitetaan suurelle yleisölle esitettäviä avoimia pyyntöjä kerätä varoja vastiketta vastaan tiettyyn hankkeeseen. Joukkorahoitus on tapa kerätä rahoitusta henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille sekä yritysten toimintaan. Rahoitus kerätään yleensä laajalta joukolta pieninä summina halutun rahoitusmäärän saavuttamiseksi tyypillisesti internetissä toimivien palvelualueiden kautta.

Joukkorahoituksen muotoja

	Rahoitusmuoto	Palautuksen muoto	Rahoittajan motiivi	Esimerkkipilista toimijoista	Kotimainen lainsäädäntö
Lahjoitusmuotoinen	Lahjoitus	Ei palautusta	Sosiaalinen	–	Rahankeräyslaki
Vastikemuotoinen	Lahjoitus, ennakko-osto	Palkinto, tuote	Sosiaalinen, myös palkinnon saaminen	Mesenaatti.me (FI), Kickstarter (US)	Kuluttajansuoja- ja kauppalaki (ml. täydentävät säännökset)
Lainamuotoinen (engl. <i>peer-to-peer lending</i>)	Laina	Laina korkoineen, sosiaalinen lainaus yleensä korotonta	Taloudellinen, sosiaalinen	Lainaja.fi (FI), Fixura (FI), Kiva (US)	Joukkorahoituslaki, kuluttajansuoja- ja rahoitusmarkkinalainsäädäntö (mm. AIFML, AML, LLL, SIPAL, MLL) ¹
Sijoitus-muotoinen (engl. <i>equity based crowdfunding</i>)	Sijoitus (usein osakkeisiin)	Pääoman arvonnousu, jos yritys menestyy ja/tai osinko. Yrityksen sosiaalinen tukeminen myös ilman tuotto-odotuksia	Taloudellinen, sosiaalinen	Invesdor Oy (FI), Venture Bonsai (FI), FundedByMe (SE)	Joukkorahoituslaki, rahoitusmarkkinalainsäädäntö (mm. AIFML, AML, LLL, SIPAL, MLL)

Joukkorahoituksesta voidaan nykyisellään erottaa ainakin seuraavia toisistaan niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti eroavia muotoja, jotka on esitetty yllä olevassa taulukossa. Taulukko ei ole tyhjentävä, vaan kuvastaa tällä hetkellä markkinoilla esiintyneitä joukkorahoitusmuotoja. On todennäköistä, että tulevaisuudessa markkinoilla nähdään myös nykyisten rahoitusmuotojen välimuotoja, kuten mezzanine-mallilla (esimerkiksi pääoma- tai vaihtovelkakirjalaina pohjalta) toteutettuja joukkorahoitusjärjestelyitä. Joukkorahoituksen eri muodoilla on nykyisellään kytkentöjä moniin niin Suomessa kuin Euroopan unionin tasolla voimassa oleviin säädöksiin, jotka eroavat toisistaan merkittävästi muun muassa soveltamisalansa, sisältönsä ja säännöksiensä valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten osalta.

Kulloinkin sovellettavan lainsäädännön ja toimivaltaisen viranomaisen tunnistamiseksi eri joukkorahoitusmuotojen erottaminen on välttämätöntä. Nykyisessä rahankeräyslaissa rahankeräyksen on määritelty tarkoittavan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Jos vastikkeeksi tarjotaan mikä tahansa objekti, jolla on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, toiminta ei ole rahankeräystä, vaan lähtökohteisesti normaalia liiketoimintaa, jossa vaihdanta-arvoinen objekti vaihtaa omistajaa vastiketta eli käytännössä rahaa vastaan. Rajanveto voi kuitenkin käytännössä olla hankalaa. Vaihdanta-arvo, esimerkiksi kasvuyrityksen osakkeelle tai ennakkotilattavalle tavaralle, voitaneen tapauskohtaisesti kuitenkin määritellä siten, että ratkaisevaa on osakkeen nimellisarvo ja ennakkotilattavan tavaran odotettavissa oleva arvo.

¹ Lyhenteiden selitykset ovat seuraavat **AIFML**: Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014), **AML**: Arvopaperimarkkinalaki (746/2012), **LLL**: Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014), **SIPAL**: Sijoituspalvelulaki (747/2012) ja **MLL**: Maksulaitoslaki (297/2010).

Lahjoitusmuotoinen joukkorahoitus, jossa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekevä taho ei saa mitään konkreettista vastiketta tekemänsä suorituksen vastineeksi, vastaa nykymuotoisen rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää. Lahjoitusmuotoista joukkorahoitusta voidaan nyky muodossaan kuvata verkkopohjaisen palvelualueen kautta tehtäväksi rahankeräykseksi. Vastaavasti vastike-, laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus, joissa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekevä taho saa konkreettisen vastikkeen tekemänsä suorituksen vastineeksi, rajautuvat jo käsitteellisesti rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Vastikkeellisena varojenkeräämismuotona joukkorahoitus ei siis kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, vaan kuluttajansuojaa ja rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn piiriin. Joukkorahoituslain soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan elinkeinotoiminnan rahoituksessa hyödynnetyt laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus. Muut joukkorahoituksen toimintamuodot on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Joukkorahoituslain 1 § sisältää myös nimenomaisen säännöksen siitä, että rahankeräyksestä säädetään rahankeräyslaissa.

Suomalaisen Mesenaatti.me -joukkorahoituspalvelun kautta on järjestetty yhteensä noin 700 joukkorahoitus- ja rahankeräystä. Pääosa järjestetyistä hankkeista on vastikkeellisia muita kuin joukkorahoituslain tarkoittamia joukkorahoituskampanjoita. Lahjoitusmuotoisten kampanjoiden osuus on noin viisi prosenttia kaikista hankkeista.

Rahankeräyksen järjestämiseen oikeutetut tahot

Rahankeräyslaissa säädetään sekä rahankeräyksen järjestäjää että keräystarkoitusta koskevasta yleishyödyllisyysedellytyksestä. Lain perustelujen (HE 102/2005 vp) mukaan rahankeräystoiminnan erityisluonne edellyttää toiminnan tehokasta valvontaa. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi rahankeräyslupa voidaan pääsääntöisesti myöntää ainoastaan Suomessa rekisteröidyille yhteisöille tai säätiöille. Samasta syystä yksityiset henkilöt eivät voi toimeenpanna rahankeräyksiä.

Rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yleishyödylliselle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä, Kansalligallerialle, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalle, yliopistolle ja ammattikorkeakoululle. Säännöksen tarkoittama yhteisö, jonka asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä, on esimerkiksi Suomen Punainen Risti. Lisäksi rahankeräyslupa voidaan myöntää tilapäiselle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tai lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittu tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä, tai yhteisön toiminnan tilapäisestä luonteesta. Lain 6 §:n 2 momentin mukainen tarkoitus on varojen hankkiminen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen aut-

tamiseksi. Tilapäisiä yhteisöjä ovat esimerkiksi kunta- tai eduskuntavaaleja varten perustettu vaalirengas ja tukiyhdistys sekä onnettomuustilanteen jälkeen uhrin lähipiirissä syntynyt avustusrengas.

Rahankeräyksen toimeenpanijan toiminnan ei tarvitse olla yksinomaan yleishyödyllistä. Rahankeräyslain 1 päivänä syyskuuta 2014 voimaan tulleella osittaisuudistuksella (652/2014) helpotettiin rahaa keräävien yhteisöjen asemaa muuttamalla lakia siten, että koko yhteisön toiminnan ei tarvitse olla yksinomaan yleishyödyllistä, vaan riittävä on, että keräysvarat käytetään yksinomaan yleishyödylliseen tarkoitukseen. Käytännössä sellaiset yhteisöt, joilla ei ole lainkaan yleishyödyllistä tarkoitusta, kuten puhtaasti liiketaloudelliselta pohjalta toimivat osakeyhtiöt, eivät voi saada rahankeräyslupaa. Lain 7 §:ssä säädetään erikseen, että rahankeräyslupaa eivät voi saada valtio, kunta tai kuntayhtymä. Mainittu säännös, jonka mukaan julkisyhteisöt eivät voi saada rahankeräyslupaa, sisällytettiin rahankeräyslakiin ensimmäisen kerran vuonna 2006.

Julkisyhteisöt eivät käytännössä ole kuitenkaan toimeenpanneet rahankeräyksiä tätäkään aiemmin, vaikka ennen vuoden 1980 rahankeräyslakia se kulloinkin voimassa olleiden säännösten sanamuotojen mukaan olisi ollut mahdollista. Asiantilaan voidaan arvioida vaikuttaneen aiemmin vallinnut käsitys, jonka mukaan julkisyhteisöjen toiminnan tarkoitus ei ole luonteeltaan yleishyödyllinen, vaan julkishallinnollinen ja niiden toiminnan rahoitus perustuu verotusoikeuteen, veronluonteisiin maksuihin, lainanottoon, korkotuottoihin ja elinkeinotoiminnasta saataviin tuloihin. Rahankeräysten ja arpajaisten toimeenpano puolestaan on kansalaisjärjestöjen harjoittaman yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuoto. Asiaan on vaikuttanut myös yleishyödyllisyyskäsitteen tulkinta, jonka mukaan julkisyhteisöjen toiminta ei ole yksinomaan yleishyödyllistä tai aatteellista. Tämä tulkinta vakiinnutettiin vuoden 1980 rahankeräyslailla. Myös korkein hallinto-oikeus, jäljempänä *KHO*, katsoi vuonna 1984 antamassaan ennakkopäätöksessä (*KHO* 1984 II 139), että kunta ei ollut rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jolla on yksinomaan aatteellinen tarkoitus. Kunta ei tämän vuoksi voinut saada hakemaansa rahankeräyslupaa.

Sisäministeriön asettaman rahankeräystyöryhmän vuoden 2001 toukokuussa julkaisussa loppuraportissa todetaan, että vuoden 1980 rahankeräyslain 2 §:n osalta on esitetty arvostelua sen suhteen, ettei pykälässä oteta suoraan kantaa siihen, milloin ja millä edellytyksillä rahan kerääminen julkisyhteisölle on mahdollista. Työryhmä ei itse esittänyt tähän asiaan ratkaisua, vaan jäi kysymään, mikä merkitys on annettava sille, että julkisyhteisön toimintaa ylläpidetään julkisin varoin. Lopulta työryhmä päätyi esittämään, että rahankeräyslakiin tulisi lisätä esimerkkiluettelo niistä tarkoituksista, joihin varoja ei saisi rahankeräyksellä kerätä. Tällaista luetteloa ei lain kokonaisuudistuksessa vuoden 2006 rahankeräyslakiin kuitenkaan otettu.

Työryhmä totesi myös, että valtiolle ja kunnalle ei voida rahankeräyslupaa antaa, koska yhteisöllä tulee olla yksinomaan aatteellinen tarkoitus. Työryhmä totesi lisäksi, että valtion ja kunnan oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä on rajoitettu myös sen vuoksi, että niillä on verotusoikeus. Työryhmä ei ehdottanut ratkaisua, vaan pohti, mikä merkitys luvansaajaa arvioitaessa on sillä, että sen toimintaa rahoitetaan julkisin varoin. Työryhmän käsityksen mukaan rahankeräyslakia tuli kuitenkin täydentää siten, että laki sisältäisi luettelon niistä yhteisöistä, jotka eivät voisi saada lupaa rahankeräyksen toimeenpanemiseen. Vuoden 2006 rahankeräyslain 7 §:n 3 momenttiin sisällytettiin luettelo niistä julkisyhteisöistä, joille ei rahankeräyslupaa voida antaa.

Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, Kansallisgallerian sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakuntien oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä lisättiin rahankeräyslakiin lain vuosina 2014 ja 2017 voimaan tulleilla osittaisuudistuksilla. Yliopistoja koskevan poikkeuksen säätämistä perusteltiin (HE 6/2014 vp) yliopistojen aseman turvaamisella, ottaen erityisesti huomioon yliopistojen varainhankinnan jatkuva luonne ja yliopistojen tarve järjestää rahankeräyksiä useille toimintaansa tukeville hankkeille samanaikaisesti. Perusteluissa todetaan, että yliopistojen yliopistolain 2 §:n mukaisten tehtävien voidaan katsoa täyttävän rahankeräyslain mukaisen yleishyödyllisen toiminnan määritelmän. Ammattikorkeakoulujen rahankeräysoikeutta koskevan lainmuutoksen perusteluissa (HE 264/2016 vp) viitataan yliopistojen koskevan lainmuutoksen perusteluihin.

Kansallisgalleriaa koskevan lainmuutoksen perusteluissa (HE 187/2013 vp) todetaan, että Kansallisgallerian toiminnan voidaan katsoa täyttävän rahankeräyslain mukaisen yleishyödyllisen toiminnan määritelmän. Lainmuutoksen tarvetta perusteltiin kuitenkin sillä, että rahankeräyslupa voitiin pääsääntöisesti myöntää yhteisölle tai säätiölle, jolla on yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus. Tästä syystä olisi ollut todennäköistä, että Kansallisgallerialle ei ilman lainmuutosta olisi voitu myöntää rahankeräyslupaa sen toiminnan tukemiseksi tai pääomittamiseksi.

Suomen evankelis-luterilaisella kirkolla ja Suomen ortodoksisella kirkolla ei ollut rahankeräyslain nojalla oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Kirkkojen käytännön toimintamuotojen katsottiin kuitenkin rinnastuvan monin tavoin yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaan ja tästä syystä lakiin lisättiin vuoden 2014 osittaisuudistuksessa (652/2014) säännös mainittujen kirkkojen oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä, kuitenkin sillä rajoituksella, että rahankeräyksen tarkoituksena tulee olla diakoniatyön rahoittaminen.

Sallitut keräystarkoitukset

Rahankeräyslain 6 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Lain 4 §:ssä määritellään yleishyödyllinen toiminta. Yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitetaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalais-toimintaa. Lain perusteluissa (HE 6/2014 vp) todetaan vielä tarkentavasti, että yleishyödyllisen yhteisön tai säätiön ei tulisi saada kerätä varoja siten, että ne tosiasiallisesti kohdentuvat elinkeinotoimintaan tai muuhun toimintaan, joka ei ole yleishyödyllistä. Tällä on pyritty varmistumaan siitä, että yleishyödyllisiin tarkoituksiin kerättäviä varoja ei ohjaudu kilpailua vääristävästi elinkeinotoimintaan, vaikka yhteisöllä olisikin yleishyödyllisen toiminnan lisäksi muuta sellaista toimintaa, joka täyttää elinkeinotoiminnan tunnusmerkit.

Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään erikseen Kansallisgallerian, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon hiipakunnan oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä eräisiin laissa erikseen säädettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tämän lisäksi ammattikorkeakouluille, yliopistoille ja Kansallisgallerialle on säädetty määräaikainen oikeus vuosina 2014–2019 toimeenpanna rahankeräyksiä pääomittamistarkoituksessa lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Kyseisillä säännöksillä on poikettu lain pääsäännöstä, jonka mukaan keräystarkoituksen tulee olla yksinomaan yleishyödyllinen ja rahankeräyksellä saadut varat tulee tosiasiallisesti käyttää yleishyödylliseen keräystarkoitukseen. Vastaavaa oikeutta kerätä varoja pääomittamistarkoituksessa ei ole lailla säädetty muille tahoille.

Saman pykälän 2 momentissa säädetään yleisistä poikkeuksista yleishyödyllisyyden vaatimukseen. Momentin mukaan rahankeräys voidaan järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi ja varojen hankkimiseksi päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseksi.

Rahankeräyslakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 25/2005 vp) valiokunta otti kantaa niin sanottujen vapaaehtoisten maksujen keräämisen sallittavuuteen. Valiokunta katsoo mietinnössään, että internetissä voi olla tarjolla muun muassa ilmaisia kuvankäsittelyohjelmia tai uutisia, joiden yhteydessä ilmaistaan tili-numero ilmoittamalla vapaaehtoisuuteen perustuva mahdollisuus tehdä jonkinlainen suoritus tarjolla olevan tuotteen tai tiedon käyttöönotosta tai hyödyntämisestä. Valiokunta totesi, että tällaista toimintaa on mahdollista, eri seikat kuitenkin huomioon ottaen, pitää normaalina kaupankäyntinä, joka ei kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan.

Ratkaisukäytännössä on kuitenkin eräissä tapauksissa katsottu, että edellä kuvatun tyyppinen ansaintamuoto ei olisi kuitenkaan vastikkeellista, koska tuotettu sisältö on

internetsivustolla tarjolla samanaikaisesti myös ilmaiseksi. Ratkaisukäytännössä on katsottu, että julkisilla internetsivuilla julkaistu ilmoitus tai muu vastaava ilmoitus rahalahjoitusten vastaanottamisesta sekä tällaisen ilmoituksen yhteydessä oleva ohjeistus rahalahjoituksen tekemiseksi, eli esimerkiksi verkkopankkien maksunappien tarjoaminen, on lähtökohtaisesti rahankeräyksenä pidettävää toimintaa. Lisäksi ratkaisukäytännössä on katsottu, että erilaisten vapaaehtoisten maksujen pyytäminen esimerkiksi blogien ja muiden vastaavien kirjoitusten yhteydessä ovat rahankeräyksiä.

Suomalaiset voivat halutessaan osallistua ulkomaisten internetsivujen välityksellä joko suoraan tai erilaisten rahoituspalvelujen, kuten JustGiving, Virgin Money Giving, GivenGain, GoFundMe ja Kickstarter, kautta järjestettäviin rahankeräyksiin. Tällaisilla ulkomaisilla internetsivustoilla tapahtuva rahankeräystoiminta ja lahjoitusten pyytäminen niiden välityksellä ei tavallisesti ole suunnattu Suomeen. Vaikka lahjoituksen pyytäminen olisi esimerkiksi vetoomuksen, vetoomuksessa käytettävän kielen tai keräyskohteen vuoksi katsottava suunnatuksi Suomeen, Suomen rahankeräystoimintaa valvovilla viranomaisilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua rahankeräyslain vastaisiksi katsottaviin keräyksiin, jos rahankeräyksen järjestäjä toimii Manner-Suomen alueen ulkopuolella. Sen sijaan viranomaisella on mahdollisuus puuttua ulkomaisella internetsivustolla ilman rahankeräyslupaa Suomeen suunnattuun keräykseen, jos sen järjestämisestä vastaa Manner-Suomen alueelle sijoittunut toimija.

Rahankeräysten luvanvaraisuus

Rahankeräysten järjestäminen on pääsääntöisesti luvanvaraista toimintaa. Rahankeräyslain 5 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla. Lupaviranomaisina toimivat Poliisihallitus ja poliisilaitokset. Lain perusteissa (HE 102/2005 vp) todetaan, että kansalaisten epäitsekkään lahjoitustarkoituksen kunnioittamiseksi ja lahjoitusvalmiuden säilyttämiseksi on rahan keräämiseen liittyvä epäasiallinen ja rikollinen toiminta kyettävä mahdollisimman tehokkaasti estämään ja rahankeräyksillä saatujen varojen käyttöä tulee myös kyetä valvomaan lupa- ja valvontaviranomaisten toimesta tehokkaasti.

Rahankeräyslain 5 §:n 2 momentin mukaan rahankeräyslupaa ei tarvita päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen, jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö. Rahaa saadaan kerätä päiväkodin ryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen. Rahankeräyslupaa ei tarvita myöskään kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitettujen yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittamaan rahankeräykseen silloin, kun yleinen kokous järjestetään sisätiloissa. Tilastotietoa siitä, kuinka paljon tämänkaltaisia rahankeräyksiä on järjestetty, ei ole saatavissa.

Yksinomaan yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimivan yhdistyksen tai puoluelain (10/1969) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun puolueyhdistyksen kampanja-aikana järjestämään rahankeräykseen, joka järjestetään vaalikampanjan kulujen kattamiseksi, ei myöskään tarvita rahankeräyslupaa. Rahankeräyslain tarkoittamista vaalikeräyksistä tulee kuitenkin tehdä rahankeräystilitys. Poliisihallitukselle tehtyjen tilitysten määrä on vaihdellut eri aikoina. Vaalikeräystilityksiä on tehty Poliisihallitukselle vuosina 2010–2015 yhteensä 344. Vuonna 2010, 2013 ja 2016 ei järjestetty lainkaan yleisiä vaaleja. Vuosina 2011 ja 2015 järjestettiin eduskuntavaalit ja vuosina 2012 ja 2017 järjestettiin kuntavaalit ja vuonna 2014 europarlamenttivaalit. Presidentinvaalit järjestettiin vuonna 2012. Poliisihallituksen marraskuussa 2017 antaman tiedotteen mukaan vuoden 2017 kuntavaalien rahankeräystilityksiä oli saapunut määräaikaan mennessä kuusi kappaletta. Ehdokkaita vuoden 2017 kuntavaaleissa oli asetettu 33 618. Tilastotietoa siitä, kuinka monen ehdokkaan tukemiseksi järjestettiin vaalikeräys, ei ole saatavilla.

Vuosina 2010–2015 annetut vaalikeräyksiä koskevat tilitykset



Vaalirahoitus voi vaalikeräysten lisäksi koostua muustakin tuesta. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaan vaalirahoitus voi lain 2 §:n mukaan koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta sekä muusta tuesta. Vaalirahoituksen ilmoittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle säädetään lain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan vaalirahoitusilmoitus toimitetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa

vaalien tuloksen vahvistamisesta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut vaalirahoitusilmoitukset löytyvät osoitteesta www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Rahankeräyslupan hakeminen

Rahankeräyslain 10 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksen tulee sisältää tiedot luvan hakijasta, keräystavoista ja mahdollisesta keräystunnuksesta, eri keräystapojen aiheuttamista kustannuksista, mahdollisesta keräyksen toimeenpanijasta sekä mahdollisen keräyksen käytännön toimeenpanijan käytöstä aiheutuvi-
sta kustannuksista. Rahankeräyslupaa on aina haettava kirjallisesti ja hakemukseen tulee liittää yksityiskohtainen keräys- ja käyttösuunnitelma. Rahankeräysasetuksessa säädetään tarkemmin rahankeräyslupahakemuksen liitteistä sekä rahankeräyslupan ja rahankeräystilityksen sisällöstä.

Rahankeräyslaissa ja -asetuksessa säädettyjen tietojen lisäksi lupahakemuksessa edellytetään annettavaksi tieto niistä syistä ja tarkoituksesta, joiden vuoksi rahankeräyslupaa haetaan. Hakemuslomakkeessa pyydettävät tiedot liittyvät laissa säädettyjen luvan myöntämisedellytysten täyttymiseksi välttämättömiin tietoihin. Tietojen antaminen on toisin sanoen tarpeen luvan myöntämisedellytysten arvioinnissa. Luvan hakijan tulee osoittaa, että sillä on yleishyödyllinen tarkoitus, ja että rahankeräys toteutetaan yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Hakijan tulee osoittaa myös tosiasiallisesti toimivansa sääntöjensä mukaisesti ja kuvailla tosiasiallista toimintaansa sekä sen alueellista laajuutta. Hakemuksessa tulee ilmoittaa myös keräyksen toimeenpanoalue sekä se aikaväli, jolloin keräys on tarkoitus toteuttaa.

Rahankeräyslupahakemuksessa pyydetyt tiedot ovat kaikille luvan hakijoille samansisältöiset. Hakemuksessa tulee yksilöidä kaikki ne keräystavat, joita keräyksessä tullaan käyttämään. Hakemuksessa pyydetään ilmoittamaan mahdollisina keräystapoina lipaskeräys, listakeräys, internetissä vetoaminen ja puhelinkeräys. Tämän lisäksi hakija voi tarvittaessa käyttää kohtaa "muu keräystapa". Hakijan on lisäksi ilmoitettava jokaisen käyttämänsä keräystavan osalta ne tavat, miten yleisölle ilmoitetaan rahankeräystä koskevat tiedot. Hakemukseen tulee liittää keräys- ja käyttösuunnitelma, ajantasainen ote yhdistys-, säätiö- tai kaupparekisteristä tai ote julkisoikeudellisen yhdistyksen ylläpitämästä rekisteristä, jäljennös vahvistetuista yhteisön tai säätiön säännöistä, viimeisin toimintakertomus tai muu selvitys edellisen toimintakauden osalta siitä, että luvan hakija on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi, jäljennös viimeksi hyväksytystä tilinpäätöksestä sekä ote rahankeräyksen toimeenpanoa koskevasta pöytäkirjasta.

Rahankeräyslupan saajan on lain 17 §:n mukaan avattava kutakin rahankeräystä varten erillinen pankkitili tai erilliset pankkitilit. Tili voidaan avata suomalaiseseen talletus-

pankkiin taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivaan sivukonttoriin. Pykälän 2 momentin mukaan lupa-viranomainen voi myöntää poikkeuksen vaatimuksesta käyttää rahankeräystiliä sekä vaatimuksesta käyttää kutakin rahankeräystä varten erillistä rahankeräystiliä, jos tämä on keräyksen suppeudesta, keräystavasta, keräystoiminnan jatkuvuudesta tai muusta syystä johtuen perusteltua. Lupahakemuksessa on ilmoitettava tiedot käytettävästä rahankeräystilistä. Käytännössä Poliisihallitus ei lähtökohtaisesti edellytä luvan saajalta uuden tilin avaamista jokaista keräystä varten, vaan saman tilin käyttäminen on sallittua. Pankkitilillä voi olla myös muuta kuin rahankeräykseen liittyvää rahaliikennettä, mutta tällöin luvan hakijan on kyettävä huolehtimaan siitä, että rahankeräysvarat pysyvät erillään muusta rahaliikenteestä, jotta voidaan paremmin varmistaa rahankeräysvarojen käyttäminen luvan mukaiseen keräystarkoitukseen ja tilityksen laatiminen oikeansisältöisenä.

Rahankeräyslupahakemuksen voi laittaa vireille kirjallisesti hakemuslomakkeella tai sähköisesti poliisin sähköisessä asiointipalvelussa riippumatta siitä, käsitteleeö hakemuksen Poliisihallitus vai paikallinen poliisilaitos. Sähköinen hakemus tehdään poliisin sähköisessä asiointipalvelussa, josta hakemuksen tiedot siirtyvät suoraan Rabita-järjestelmään. Rabita on otettu käyttöön maaliskuussa 2016 ja se toimii rahankeräys-, bingo- ja tavara-arpajaisasioissa asianhallintajärjestelmänä ja sähköisenä arkistona. Sähköinen hakemusmenettely otettiin käyttöön samanaikaisesti Rabita-järjestelmän kanssa. Poliisihallitukselle toimitettujen sähköisten hakemusten osuus on 36 prosenttia kaikista Poliisihallitukselle vuoden 2017 elokuun alkuun mennessä saapuneista rahankeräyslupahakemuksista. Poliisilaitoksille saapuneista rahankeräyslupahakemuksista noin 12 prosenttia on tehty sähköisesti. Rahankeräysluvan ehtojen muuttamista tulee hakea erillisellä muutoslupahakemuksella. Rahankeräyksen muutoslupahakemusta ei voi tehdä sähköisesti.

Rahankeräyslupa on maksullinen. Maksun periminen perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla vuosittain annettavaan sisäministeriön asetukseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Valtion maksuperustelain mukaisesti suoritteen pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten suoritemaksuihin lasketaan asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista. Rahankeräysluvan hakemisesta perittävä maksu on poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2018 annetun sisäministeriön asetuksen (871/2017) mukaan Poliisihallitukselle kuuluvien hakemusten osalta 300 euroa ja poliisilaitoksille kuuluvien hakemusten osalta 63 euroa. Luvan muuttamisesta peritään 100 euron suuruinen maksu Poliisihallitukselle kuuluvien hakemusten osalta ja 26 euron suuruinen maksu poliisilaitoksille kuuluvien hakemusten osalta. Poliisilaitos perii pääsääntöisesti lupamaksun lupahakemusta jätettäessä. Po-

liisihallitus laskuttaa lupamaksun jälkikäteen. Sähköisessä asiointissa maksu peritään hakemuksen jättämisen yhteydessä.

Lupahakemuksen käsitteleminen ja luvan myöntäminen

Rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos käsittelee ja antaa rahankeräyslupan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen. Rahankeräyslupan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi antaa keräyksen kohteen kotipaikan poliisilaitos. Poliisihallitus antaa rahankeräyslupan poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen. Lisäksi Poliisihallitus käsittelee Kansallisgallerian, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon hiippakuntien lupa-asiat. Poliisihallituksessa rahankeräykseen liittyvät lupa-asiat käsittelee Poliisihallituksen arpajaishallinto.

Rahankeräyslupan myöntävä lupaviranomainen harkitsee lupaa myöntäessään, täytyvätkö laissa luvan saamiselle säädetty edellytykset. Lain 6 §:n mukaan rahankeräyslupan myöntämisen edellytyksenä on, että rahankeräyksen toimeenpanemisella hankitut varat käytetään yksinomaan laissa säädettyyn yleishyödylliseen tarkoitukseen, keräystarkoitus ei ole lain tai hyvän tavan vastainen ja että luvan saaja täyttää lain 7 §:ssä säädetty edellytykset. Rahankeräyksen toimeenpanon tulee lisäksi aina olla yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista ja lupaa myönnettäessä tulee harkittavaksi, onko oletettavaa, että hakija toimii rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti.

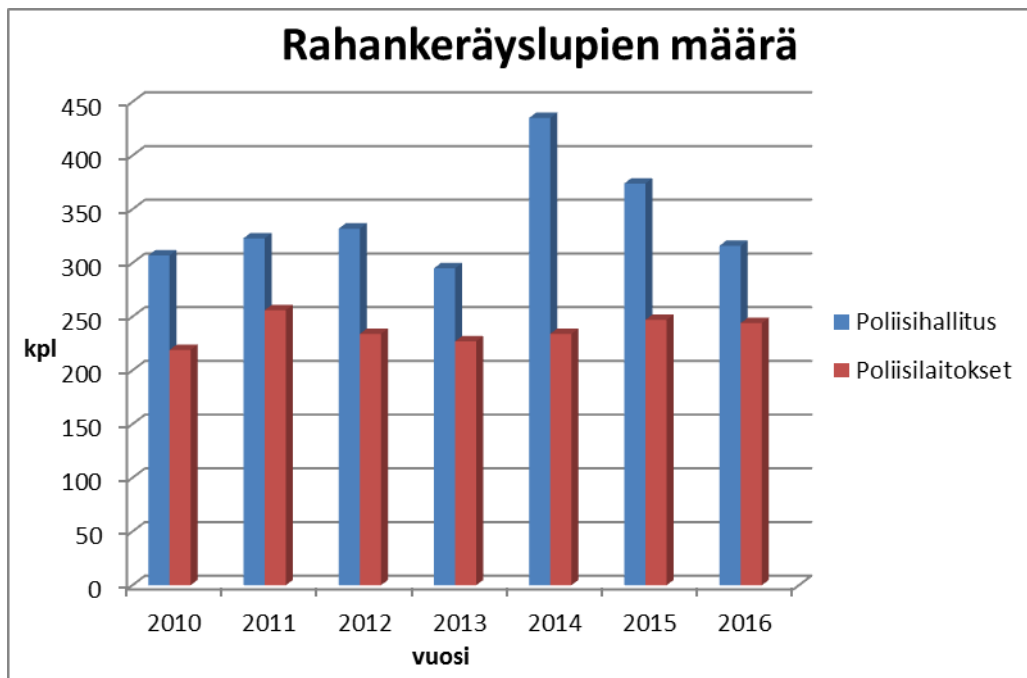
Rahankeräyslaissa säädetään perusteista, joilla lupahakemus tulee hylätä tai voidaan hylätä lupaviranomaisen harkinnan mukaan. Hakemus tulee hylätä, jos lain 6, 7 ja 12 §:ssä säädetty edellytykset luvan antamiselle eivät täyty tai jos luvan hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvia tai luvan hakijassa tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä ei voida pitää luotettavina. Hakemus voidaan hylätä, jos haetun keräysalueen sekä yhteisön tai säätiön harjoittaman toiminnan ja toimintalueen välillä on ilmeinen epäsuhta, lupaa hakevan yhteisön tai säätiön toiminta ei ole vakiintunutta, aikaisemmat samaa tai siihen verrattavaa keräystapaa käyttäen suoritetut keräykset eivät ole onnistuneet taloudellisesti, keräys- ja käyttösuunnitelmasta ilmenee arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhta tai hakija ei ole noudattanut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä lain tai asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja.

Rahankeräyslupa voidaan voimassa olevan lain 8 §:n mukaan antaa enintään viiden vuoden määräajaksi. Lupa yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi toimeenpantavaan rahankeräykseen voidaan antaa enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Luvassa määrättyä rahankeräyksen toimeenpanoaikaa ei saa jatkaa. Lupahakemuksen käsittelyaika Poliisihallituksessa oli joulukuussa 2017 noin viidestä kuuteen kuu-

kauteen. Lupahakemukset käsitellään Poliisihallituksessa pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä ja yksittäisen lupahakemuksen käsittelyaika voi näin ollen olla keskimääräistä käsittelyaikaa lyhyempi tai pidempi. Poliisilaitosten osalta ei ole saatavissa tietoa lupahakemusten keskimääräisestä käsittelyajasta. Käsittelyajat ovat kuitenkin huomattavasti lyhyemmät kuin Poliisihallituksessa. Lupapäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Myönnettyjen rahankeräyslupien määrä on kasvanut vähitellen viimeisten vuosien aikana. Poliisihallitus on myöntänyt lupia vuosittain keskimäärin noin 340 ja poliisilaitokset noin 240.

Vuosina 2010–2016 myönnettyjen rahankeräyslupien määrät



Toimivallan jakautuminen Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken perustuu rahankeräysten alueellisuuteen. KHO on ratkaisukäytännössään arvioinut keräysten alueellisuuteen liittyviä kysymyksiä. KHO:n ratkaisussa 2008:26 oli kyse siitä, oliko haetun keräysalueen ja toisaalta yhdistyksen toiminnan ja toiminta-alueen välillä rahankeräyslain 13 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittama ilmeinen epäsuhta. Asiassa paikallisesti toimiva yhdistys oli hakenut keräyslupaa osittain internetin välityksellä toteutettavaksi. KHO katsoi, että osittainkin internetin avulla toimiva keräys mahdollistaa sinänsä sen, että keräys kohdistuu myös muualle kuin yhdistyksen sääntöjen mukaiselle toiminta-alueelle. Tämän jälkeen KHO kuitenkin totesi, että toisaalta keräysluvan epäminen internetin osalta aiheuttaisi sen, ettei keräystä voitaisi tällä menetelmällä koh-

distaa edes yhdistyksen toiminta-alueelle. Ratkaisukäytännön johdosta poliisilaitokset ovat lupakäytännössään edellyttäneet paikallisten yhdistysten internetkeräysten kohdalla, että keräys kohdistetaan tietylle alueelle ja tämä ilmoitetaan internetkeräyksen yhteydessä siten, että lahjoittajat voivat nähdä, mille alueelle keräys on tarkoitettu kohdistettavaksi. Myös Poliisihallitus on edellyttänyt edellä mainittua menettelyä silloin, kun rahankeräyslupaa haetaan valtakunnallista aluetta pienemmälle alueelle, esimerkiksi kahden tai kolmen poliisilaitoksen toimialueelle.

Rahankeräyksen toimeenpaneminen

Rahankeräyslain 3 §:n määritelmän mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Ratkaisussaan 2008:64 KHO otti kantaa siihen, onko tilinumeron ilmoittaminen internetsivuilla rahankeräyslain tarkoittamaa yleisöön vetoamista. KHO katsoi, että rahaa keräävän yhteisön rahankeräystilin ja rahankeräystä koskevien tunnistetietojen ilmoittaminen toimijan internetsivuilla merkitsee käytännössä samaa kuin keräyksen toimittaminen internetkeräyksenä. Tällöin keräystä varten on haettava rahankeräyslupa.

Rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräyslupan saajan tai keräyksen tunnuksen (*keräystunnus*), jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa. Rahankeräyslain perustelujen mukaan rahankeräykset tulisi pääsääntöisesti toimeenpanna siten, ettei rahankeräykseen osallistuvalla anneta mitään vastiketta hänen lahjoittaessaan rahaa keräykseen, vaan rahalahjoituksen tulisi perustua vain kansalaisen auttamishaluun. Rahankeräyksen määritelmällä rahankeräys on rajattu yksinomaan vastikkeettomaan rahan keräämiseen. Lain perusteluissa on vielä selvennetty rahankeräyksen ja lahjoituksen välistä eroa toteamalla, että lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehotusta toteutettu lahjoitus yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen tai muuhun tarkoitukseen ei ole rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräystä. Rahan lahjoittajalle annettavan keräystunnuksen osalta lain perusteluissa todetaan, että keräystunnuksen tulee olla vähäarvoinen ja vain muistoarvoa omaava. Keräystunnuksella tarkoitetaan nimenomaan erilaisia toimeenpantavaa rahankeräystä symbolisoivia pinssejä tai liimattavia taikka muunlaisia merkkejä. Erikseen perusteluissa on mainittu vakiintuneesti toimeenpantujen rahankeräysten tunnuksina muun muassa niin sanotut vappukukka ja punainen sulka.

Lain 9 §:ssä säädetään rahankeräysten kielletyistä toimeenpanotavoista. Pykälän mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräyksen toimeenpanon yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa osallistujalle luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto, toimeenpanna rahankeräys ketjukirjeen avulla tai siihen verrattavalla tavalla, järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa tai järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaa-

rassa sekoittua keskenään. Säännösten tarkoituksena on muun muassa estää mahdollisia väärinkäytöksiä ja varmistaa, että lahjoittajalle on selvää, minkälaiseen varainhankintamuotoon hän on osallistumassa.

KHO on ratkaisussaan KHO:2015:4 selkeyttänyt rahankeräyksen tulkintaa rahankeräyksen vastikkeellisuuden ja sallitun keräystunnuksen sekä rahankeräyksen kielletyn toimeenpanotavan osalta. Ratkaisussaan KHO katsoi, että BirdLife Suomi ry:n tiedotuslehti Tiira ja muut Poliisihallituksen päätöksessä sallitut keräystunnukset eivät lahjoittajalle luovutettuna vastikkeena yhdessä muodostaneet rahankeräyslaissa tarkoitettua keräystunnusta. KHO totesi, että tiedotuslehti Tiira toimitettiin paitsi rahankeräyksessä rahaa antaneille, ensisijaisesti myös BirdLife Suomi ry:n jäsenyhdistysten jäsenille ja muille edellä kuvatuille tahoille, joille lehti on tarkoitettu. Tiedotuslehti Tiiraa ei julkaistu symbolisoimaan yksinomaan kysymyksessä olevaa rahankeräystä. Tiedotuslehdellä oli siten itsenäistä taloudellista arvoa, vaikka se ei ollut yleisesti myynnissä. Koska kyse oli jäsenlehdestä, oli myös olemassa vaara sekoittaa rahankeräys ja jäsenhankinta rahankeräyslain 9 §:n 4 kohdan vastaisesti. Näin ollen tiedotuslehti Tiira ja muut lupapäätöksessä sallitut keräystunnukset, pinssi ja kirjanen, eivät lahjoittajalle luovutettuna vastikkeena yhdessä muodostaneet rahankeräyslain tarkoittamaa keräystunnusta.

Rahankeräysten valvonta

Rahankeräysten valvonta perustuu sekä etukäteiseen että jälkikäteiseen valvontaan. Etukäteisvalvonnassa viranomaisen selvittää, täytyvätkö yksittäisen luvanhakijan kohdalla luvan saamiselle laissa säädetyt edellytykset. Jälkikäteisessä valvonnassa puolestaan selvitetään, onko yksittäinen rahankeräys järjestetty säännösten ja lupaehtojen mukaisesti. Etukäteinen valvonta tapahtuu lupakäsittelyn yhteydessä ja jälkikäteistä valvontaa suoritetaan rahankeräyksen tosiasiallisesti jo tapahduttua tilityksen ja tarkastustoiminnan avulla. Rahankeräysten valvontaan sisältyy lisäksi vielä erillinen lainmukaisuusvalvontatehtävä, jossa puututaan ilman lupaa tapahtuvaan rahankeräystoimintaan.

Valvonnan tarkoituksena on estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä ja siten varmistaa lahjoitusvarojen päätyminen lahjoittajan tahdon mukaiseen ja lain sallimaan tarkoitukseen. Valvonta tukee samalla yleisön luottamusta siihen, että keräysvarat päätyvät ilmoitettuun keräyskohteeseen. Poliisihallitus ja poliisilaitokset vastaavat myöntämiinsä lupiin perustuvien rahankeräysten toimeenpanon ja tuottojen käytön valvonnasta. Rahankeräysten toimeenpanon yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta sekä tilastoinnista vastaa Poliisihallitus.

Rahankeräyslain 21 §:ssä säädetään luvan saajan tilitysvelvollisuudesta. Pykälän mukaan rahankeräystilitys on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa lupa-ajan päättymisestä luvan myöntäneelle viranomaiselle, jonka on tarkastettava ja hyväksyttävä tilitys. Tilitysvelvollisuus ei koske päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän tai yleisen kokouksen järjestäjän järjestämiä rahankeräyksiä. Nämä keräykset on katsottu voitavan jättää sekä luvanvaraisuuden että tilitysvelvollisuuden ulkopuolelle sen vuoksi, että kyse on satunnaisista, lähinnä yksittäistapauksissa toteutettavista keräyksistä, jotka kohdistuvat hyvin rajalliseen henkilökuntaan, vaikkakin yleisöön. Valvonnallista tarvetta on tällöin erittäin vähän.

Tilityksessä ilmoitetaan rahankeräyksen tuotto, eli se rahamäärä, joka lahjoittajilta on saatu. Tilityksessä ilmoitetaan myös rahankeräyksestä aiheutuneet kulut, eli rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet välttämättömät kustannukset. Lisäksi tilityksessä tulee ilmoittaa rahankeräyksen nettotuotto, eli se summa, joka rahankeräyksen tuotosta jää kun siitä on vähennetty rahankeräyksen kulut. Nettotuotto on se rahamäärä, joka tulee käyttää rahankeräysluvassa määrättyyn tarkoitukseen.

Rahankeräyslain 21 §:n 4 momentin mukaan luvan saajan tulee liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos luvan saaja on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Tilintarkastajan lausunnossa on todettava, onko rahankeräys toimeenpantu ja saadut varat käytetty rahankeräysluvan ehtojen mukaisesti. Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan, jos rekisteröityneellä yhteisöllä tai säätiöllä on lainsäädännöstä johtuva velvoite käyttää tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastajaa, tulee luvan saajan liittää tilitykseen toiminnantarkastajan lausunto. Lupaviranomainen tarkastaa ja hyväksyy tilityksen. Lupaviranomainen voi pyytää lisäselvitystä ennen tilityksen hyväksymistä ja velvoittaa korjaamaan tilityksessä ilmenevät virheet. Lupaviranomainen voi myös velvoittaa antamaan kokonaan uuden tilityksen, jos virheellisyyksiä on niin paljon, ettei korjaaminen helposti onnistu. Jos tilitystä ei toimiteta, on Poliisihallitus tai vastuullinen poliisilaitos yhteydessä luvan saaneeseen keräyksen järjestäjään ja pyytää toimittamaan tilityksen.

Rahankeräyslain 22 §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää jatkamasta rahankeräyksen toimeenpanoa ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillä menetetävän tai menetellyn virheellisesti tai viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräysluvan peruuttamiseen. Samoin edellytyksin Poliisihallitus voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystilitä tai keräyksen järjestäjän muulta pankkitilitä. Lain perustelujen (HE 102/2005 vp) mukaan valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden käyttämiskynnys on varsin matala. Pelkkä epäily siitä, että rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillä menetetävän

virheellisesti tai mahdollisesti rikollisesti, riittää rahankeräyksen toimeenpanon kieltämiseen.

Rahankeräyslain 23 §:ssä säädetään rahankeräyslupan peruuttamisesta. Peruuttamisperusteet ovat joko ehdottomia tai harkinnanvaraisia. Pykälän mukaan luvan peruuttaa luvan myöntänyt viranomainen. Rahankeräyslupa on peruutettava, jos luvan saaja sitä pyytää tai jos luvan saaja ei enää täytä luvan saamiselle säädettyjä edellytyksiä eikä ole asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta.

Rahankeräyslain 23 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa viranomainen voi harkintavaltaansa käyttäen peruuttaa rahankeräyslupan. Rahankeräyslupa voidaan peruuttaa, jos luvan saaja, rahankeräyksen käytännön toimeenpanija tai näiden lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa tämän olevan sopimaton tehtävänsä, taikka on tahallaan menetellyt rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä olennaisesti virheellisesti, luvan saaja tai rahankeräyksen käytännön toimeenpanija on rikkonut tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen luvassa määrättyyn tarkoitukseen ei ole enää mahdollista. Pykälän perusteluiden (HE 102/2005 vp) mukaan varsinkin talous- ja omaisuusrikokset ovat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta.

Lain 28 §:ssä säädetään viranomaisen tietojensaantioikeudesta. Pykälän mukaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada rahankeräysten toimeenpanemiseen välittömästi liittyviä tietoja ja rahankeräysten toimeenpanon valvonnassa tarpeellisia tietoja luvan hakijalta tai saajalta sekä rahankeräyksen käytännön toimeenpanijalta maksutta sekä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä, luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 14 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräystili tai luvan saajan muu pankkitili on, sekä viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä.

Taloustutkimus on vuonna 2017 toteuttanut Vastuullinen lahjoittaminen VaLa ry:n, jäljempänä *VaLa ry*, ja sen yhteistyökumppaneiden kehitysjärjestöjen kattojärjestö Kepa ry:n, jäljempänä *Kepa ry*, ja Olympiakomitean toimeksiannosta tutkimuksen,² jolla on selvitetty lahjoittajan päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä. Kyselyssä tiedus-

² http://www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf

teltiin lahjoittajilta, mikä merkitys rahankeräyksen järjestäjän luotettavuudella ja rahankeräyslupan esittämisellä on lahjoituspäätökseen. Kyselyyn vastanneista noin 43 prosenttia valitsee lahjoituskohteensa sen perusteella, onko kohde lahjoittajalle henkilökohtaisesti tärkeä. Noin 13 prosenttia vastaajista kertoi perustavansa päätöksensä siihen, että lahjoitusta pyytänyt taho on luotettava. Kun lahjoittajilta kysyttiin tutkimuksessa, kuinka tärkeänä he pitivät keräyksen järjestäjän luotettavuutta, vastasi 94 prosenttia pitävänsä luotettavuutta erittäin tärkeänä ja viisi prosenttia melko tärkeänä. Eri ikäryhmistä kerääjätahon luotettavuutta pitivät tärkeimpänä 35–40-vuotiaat ja vähiten 15–24-vuotiaat. Lahjoittajista 68 prosenttia piti rahankeräyslupan esittämistä lahjoitustilanteessa erittäin tärkeänä ja 15 prosenttia melko tärkeänä. Eri ikäryhmistä rahankeräyslupan esittämistä pitivät tärkeimpänä 65–79-vuotiaat ja 25–34-vuotiaat.

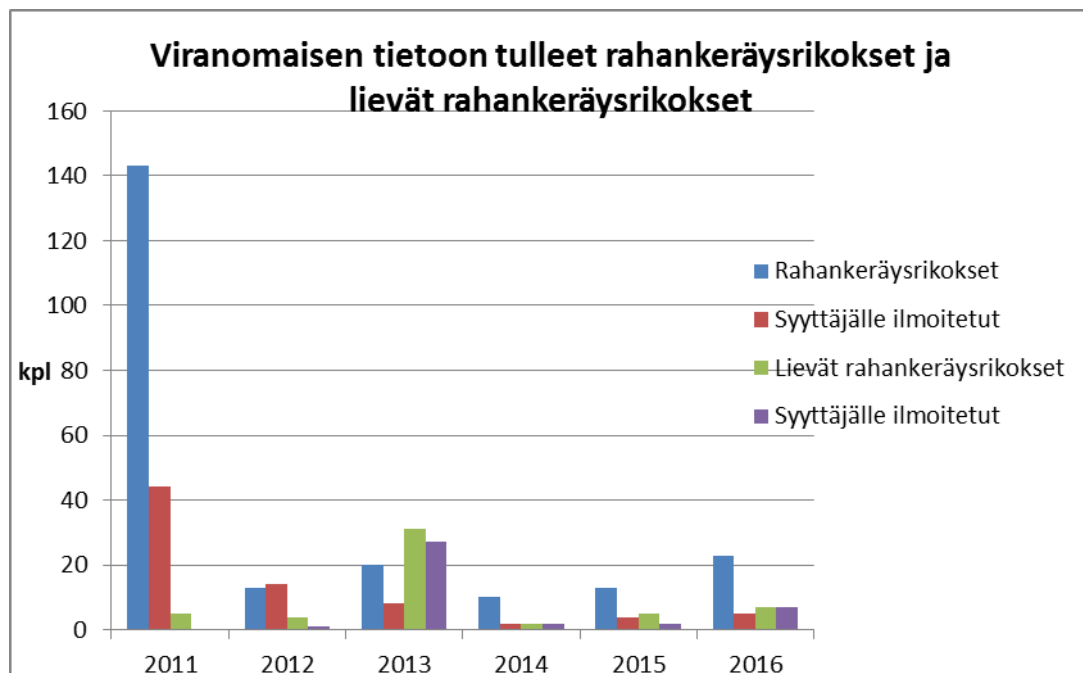
Rahankeräysrikos

Rahankeräyslain 25 §:n mukaan rangaistus rahankeräysrikoksesta ja lievistä rahankeräysrikoksesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c ja 16 d §:n mukaan. Rikoslain 16 c §:n mukaan, se joka tahallaan 1) toimeenpanee rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa taikka lain 5 §:n 2 tai 3 momentin vastaisesti, 2) toimeenpanee rahankeräyksen vastoin rahankeräyslain 9 §:ssä säädettyä kieltoa, 3) toimeenpannessaan rahankeräyksen antaa keräyksen kohderyhmälle merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, 4) antaa rahankeräyslaissa tarkoitettulle lupaviranomaiselle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan rahankeräyslupan saantiin tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan taikka luvan saatuaan jättää ilmoittamatta lupaviranomaiselle olosuhteiden muutoksesta, josta luvan myöntämisen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan, 5) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti vastoin rahankeräysluvassa tai varojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa asetettuja ehtoja tai annettuja määräyksiä, 6) laiminlyö rahankeräyslain 21 §:ssä säädetyn tilitys- tai ilmoitusvelvollisuuden tai 7) toimii rahankeräyksen käytännön toimeenpanijana ilman rahankeräyslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräystä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahankeräysrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rikoslain 16 d §:n mukaan jos rahankeräysrikos on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentehtäjä on tuomittava lievistä rahankeräysrikoksesta sakkoon. Rikoslain rahankeräysrikoksesta koskevia säännöksiä täydennettiin uusilla tekemuodoilla nykyisen rahankeräyslain voimaantulon yhteydessä vuonna 2006. Samalla myös rahankeräysrikoksen maksimirangaistusta nostettiin kahdeksi vuodeksi vankeutta. Muutoksia perusteltiin rahankeräysrikosten rinnastumisella talousrikoksiin.

Rahankeräysrikoksia on tullut vuosien 2011–2016 välisenä aikana yhteensä 222 ja lieviä rahankeräysrikoksia 54. Rahankeräysrikosten määrä on vaihdellut eri vuosien välillä. Pääsääntöisesti viranomaisen tietoon tulleiden rahankeräysrikosten määrä on

vuosittain ollut alle kaksikymmentä ja lievien rahankeräysrikosten osalta alle kymmenen. Vuonna 2011 viranomaisen tietoon tulleiden rahankeräysrikosten suurta lukumäärää selittää tuolloin käynnissä olleen niin sanotun WinCapita-tapauksen tutkinta, jossa kirjattiin suuri määrä rahankeräysrikosepäilyjä. Syyttäjälle tapauksia eteni vajaa kolmasosa. Rahankeräystoiminnassa tapahtuneet lainvastaisuudet, joissa tuomio on annettu petosrikoksen tunnusmerkistön täyttymisen perusteella, eivät sisälly tähän tilastoon eikä niistä ole saatavissa eriteltyä tietoa.

Viranomaisen tietoon tulleet rahankeräysrikokset ja lievät rahankeräysrikokset



Lähde: StatFin-tilastotietokanta (<http://tilastokeskus.fi/tup/statfin/index.html>)

2.1.2 Kolmannen sektorin oman toiminnan valvonta ja itsesääntely

Suomessa rahankeräysten valvonta on lailla säädetty viranomaisen tehtäväksi. Rahankeräysten valvonta on Poliisihallituksen ja paikallisten poliisilaitosten vastuulla. Viranomaisvalvonnan lisäksi kolmannen sektorin rahankeräystoimintaa kehittävät ja seuraavat erilaiset kolmannen sektorin keskusjärjestöt. Järjestökentän itsesääntelyjärjestelmän voidaan katsoa toimivan viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä.

Vastuullista rahankeräystoimintaa edistävä keskusjärjestö VaLa ry on Suomessa toimiva poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton kansalaisjärjestö, joka toimii suomalaisten yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkostona. VaLa ry perustettiin toukuussa 2004 suomalaisten varainhankintaa harjoittavien järjestöjen toimesta, jotka tunnistivat 2000-luvun alkupuolella tarpeen yhteistoiminnan lisäämisestä eri toimijoiden kesken.

VaLa ry:n tarkoituksena on muun muassa edistää kansalaisjärjestöjen varainhankinnan eettisyyttä, edistää kansalaisten luottamusta varainhankintaan, edistää yleishyödyllisten yhteisöjen vastuullista varainhankintaa, edistää yleishyödyllisten yhteisöjen hyvää hallintotapaa, edistää ja kehittää vastuullista lahjoituskulttuuria vaikuttamalla yleiseen mielipiteeseen sekä toimia sitoutumattomana yhteistyöverkostona varainhankintaa harjoittaville yleishyödyllisille yhteisöille. VaLa ry:hyn kuuluu tällä hetkellä 51 jäsenjärjestöä. VaLa ry ei kohdistakaan jäseniinsä valvontatoimenpiteitä, mutta sillä on mahdollisuus erottaa jäsenistöstään sellainen taho, joka toimii järjestön sääntöjen vastaisesti. VaLa ry on laatinut vuonna 2013 varainhankintaa harjoittaville yhteisöille laaditut suositukset 'Vastuullisen varainhankinnan ammatilliset arvot ja periaatteet', joissa huomioidaan rahankeräysten eettisyys laajasti eri sidosryhmien näkökulmasta.

Useilla kattojärjestöillä on myös käytössään varainhankinnan eettisiä ohjeistuksia. Sosiaali- ja terveyssektorilla SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, jäljempänä SOSTE, on kehittänyt rahankeräykseen liittyvää omavalvontaa. SOSTE on vuonna 2012 vahvistanut sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahankeräyksen ja muun varainhankinnan eettiset periaatteet ja rahankeräystä koskevat ohjeet. Eettisissä periaatteissa todetaan muun muassa, että järjestöjen tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan, myös varainhankinnassaan, voimassa olevia lakeja ja muita sitovia normeja. Eettisten periaatteiden mukaan avoimuus, rehellisyys ja vastuullisuus lisäävät lahjoittajien, avustusten antajien ja muiden sidosryhmien luottamusta järjestöjen varainhankintaan ja niiden toimintaan yleisesti.

Kepa ry on puolestaan laatinut niin sanotut kansalaisjärjestöjen kummitoiminnan eettiset periaatteet, joiden tarkoituksena on luoda suomalaisille kummijärjestöille yhteiset toimintaperiaatteet. Kepa ry:n toimintaa ja sen jäseniä ohjaavat lisäksi myös ulkoministeriön ohjeet omarahoitussuuden osalta. Lisäksi kaikilla kattojärjestöillä on käytössään erilaisia hyvän hallinnon ohjeita jäsenjärjestöilleen.

Kolmannen sektorin toimijat edistävät vastuullista varainhankintaa myös järjestäytymättömässä muodossa. Katukeräyksiä toimeenpanevilla järjestöillä on käytössään muun muassa katukeräyksiä koskeva eettinen koodisto, johon järjestöt voivat halutessaan sitoutua. Eettiseen koodistoon sitoutuneilla järjestöillä julkaisevat tiedon koodiston noudattamisesta ja sen sisällöstä omilla sivuillaan.

Kolmannen sektorin toimijat noudattavat palveluntarjoajien kanssa tekemässään yhteistyössä myös kustannustehokkuuden valvomista, kulujen ja tulojen seuranta, tiivistä raportointia ja lahjoitusten tilityksistä huolehtimista. Järjestökentän rahankeräystoiminta onkin viime vuosien aikana ammattimaistunut huomattavasti. Alalla on muun muassa panostettu asiantuntevan henkilöstön kouluttamiseen ja alalla on käytössä myös oma ammattimaisen varainhankinnan tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto, joka antaa osaamista ja menetelmiä systemaattiseen kehitystyöhön, projektien tavoitteelliseen ohjaamiseen sekä viestintään.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva Mainonnan eettinen neuvosto voi antaa suosituksena toimivia lausuntoja rahankeräyksen järjestäjän markkinoinnin hyvän tavan mukaisuudesta. Hyvän tavan mukaisuuden arvioinnissa huomioidaan Kansainvälisen kauppakamarin markkinointisäännöt. Mainonnan eettisen neuvoston lausuntoa voivat pyytää esimerkiksi yksityishenkilöt, yritykset ja viranomaiset. Neuvosto ei käsittele markkinoinnin harhaanjohtavuutta tai totuudenvastaisuutta.

2.1.3 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle

Kolmannen sektorin rahoituslähteet

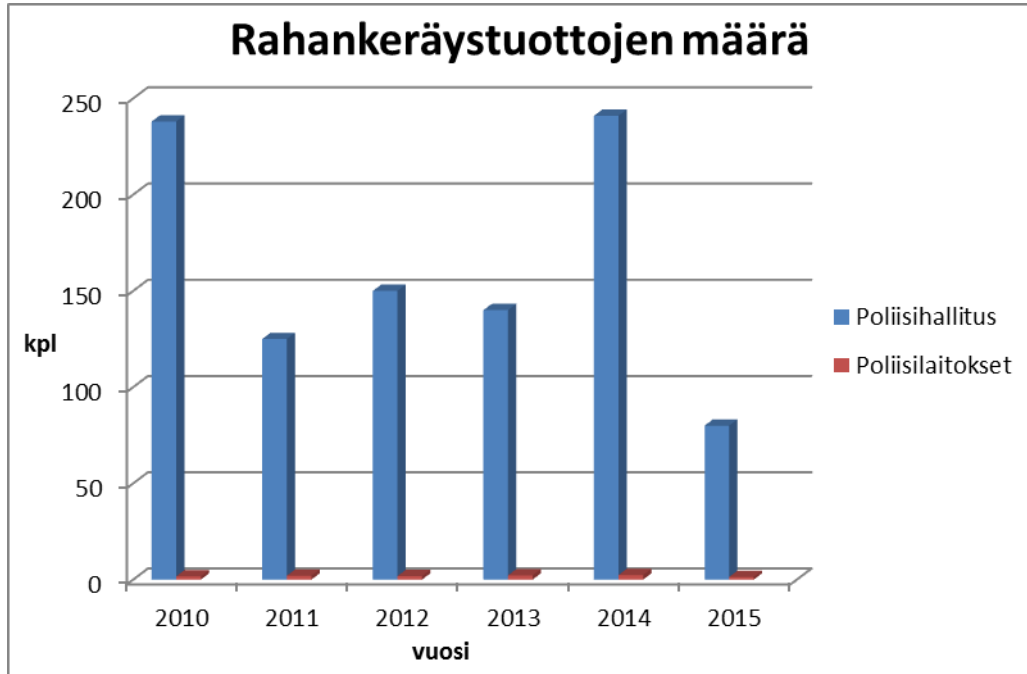
Kolmannen sektorin toimijat saavat toimintaansa perusrahoitusta tuottamalla palveluita, erilaisten julkisten tukien ja avustuksien kautta sekä jäsenmaksuista. Hengelliset yhteisöt saavat rahoitusta toimintaansa lisäksi kolehtituotoista. Taloustutkimus Oy:n vuonna 2016 toteuttamassa kansalaisjärjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten nykytilaa koskevassa tutkimuksessa on tarkasteltu järjestöjen eri tulonlähteitä ja niiden merkitystä järjestöille. Tutkimus on toteutettu VaLa ry:n, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn, Kepa ry:n ja SOSTE:n tilauksesta ja kyselyyn ovat vastanneet rahankeräysluvan saaneet tahot. Lähes puolet kyselyyn vastanneista (45 prosenttia) piti kertalahjoituksia tärkeimpänä lahjoitus- ja tukimuotona.

Tutkimuksen mukaan järjestöjen julkisen rahoituksen saatavuus on vähentynyt lyhyen ajan sisällä ja tämä näkyy tutkimuksen tuloksissa järjestöjen aikomuksena panostaa tulevaisuudessa enemmän sekä kansalaisilta että yrityksiltä saatavaan rahoitukseen. Hallituksen vuonna 2015 tekemät tukileikkaukset näkyvät etenkin kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen työssä, joka käy ilmi kyseisen alan järjestöjen vastauksista kyselyyn. Tutkimuksen mukaan erityisesti liikunta, nuoriso ja kulttuurityötä tekevät järjestöt korostavat yritysyritysyrityksen tärkeyttä. Samoin ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt painottivat yritysyritysyrityksen tärkeyttä vastauksissaan.

Tutkimuksen mukaan varainhankinnassa yksityisrahoituksen kehittämisen osalta suurimmat haasteet ovat sisäisiä ja liittyvät henkilö- ja taloudellisiin resursseihin sekä järjestöjen julkisuuskuvaan, näkyvyyteen ja tunnettavuuteen. Erityisesti haasteet taloudellisten resurssien suhteen ovat lisääntyneet merkittävästi. Ulkoisista haasteista esiin nousee kaikkein selvimmin yleinen taloustilanne. Myös kilpailu muiden järjestöjen kanssa on kiristynyt ja uusien rahoittajien löytäminen on hankalaa. Lisäksi haasteita riittää uusien lahjoittajien löytämisessä ja kilpailussa muiden rahankeräystahojen kanssa.

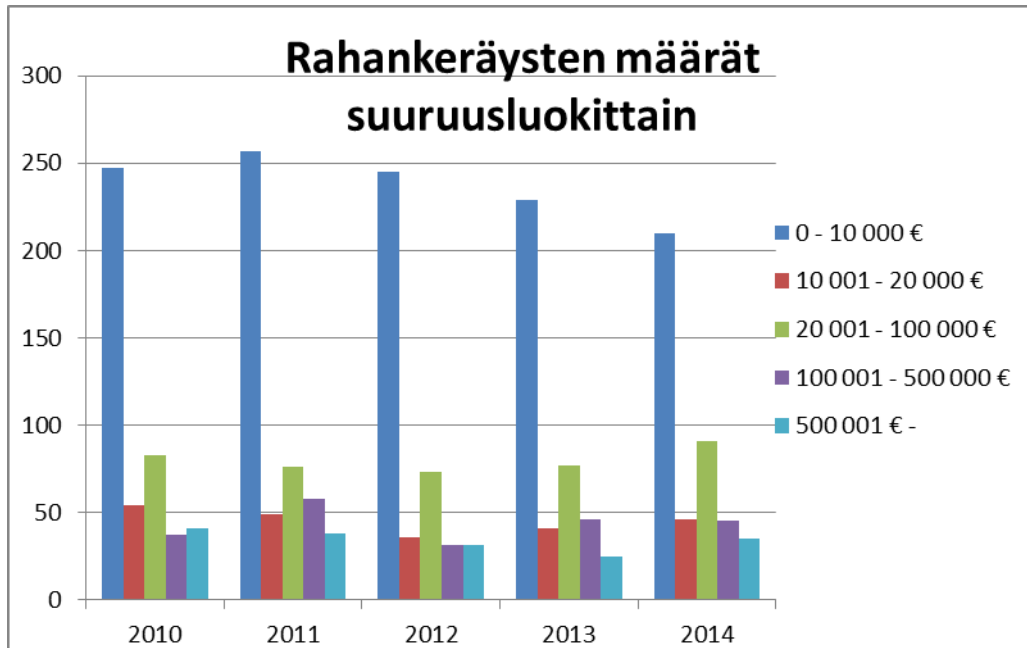
Rahankeräykset muodostavat osan kolmannen sektorin yksityisrahoituksesta. Kuten useimmilla muillakin kuluttajiin vetoavilla markkinoilla, myös rahankeräysmarkkinoilla on pienehkö joukko suuria järjestöjä, jotka keräävät vuosittain valtaosan kaikista lahjoitettavista varoista. Niillä on mahdollisuus hyödyntää keräysten organisointiin liittyviä mittakaavaetuja ja laajoja kenttäorganisaatioita. Vuoden 2014 rahankeräystilastojen mukaan yli 10 miljoonan euron rahankeräystuotot keräsi kaksi rahankeräyksen järjestäjää. Yhteensä 24 rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystuotot sijoittuvat 1–7 miljoonan euron välille. Yhteensä viiden rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystuotot ylittivät 500 000 euron rajan, mutta jäivät alle miljoonan euron. Loppuosa keräystuotoista jakautuu hyvin suurelle määrälle pieniä järjestöjä. Rahankeräysten esillä olo mediassa saattaa vaikuttaa keräystuottoihin kaikilla toimialoilla ja uudet keräyskohteet saattavat nousta esille nopeastikin muun muassa uutisoinnin kautta tai julkisuudessa käydyn keskustelun seurauksena Esimerkiksi Aasian tsunamikatastrofi joulukuussa 2004 nosti Suomen Punaisen Ristin tuotot ennätyskorkeiksi (Emilia Saukko, Kilpailu lahjoituksista, rahankeräysmarkkinoiden muutos Suomessa 2000-luvun alussa, Janus 2015). Myös Lastensairaala 2017 -hanke keräsi lyhyessä ajassa suuren määrän lahjoituksia.

Toimeenpantujen rahankeräysten tuotot vuosina 2010–2015



Yllä olevassa taulukossa rahankeräysten tuotot on tilastoitu myönnetyn luvan myöntämivuoden mukaisesti. Tarkkaa arviota rahankeräystuottojen vuosittaisesta määrästä ei ole saatavilla, sillä rahankeräyslupia ei myönnetä pelkästään kalenterivuosittain. Koska rahankeräystilitys tulee toimittaa viimeistään kuuden kuukauden kuluttua luvassa määrätyn toimeenpanoajan päättymisen jälkeen, puuttuu tilastoista vuosina 2014 ja 2015 annettujen rahankeräyslupien tilitystietoja.

Keräystuotot ovat vaihdelleet vuosittain 109 miljoonan ja 226 miljoonan euron välillä. Vuotta 2010 koskevaan rahankeräystuottoon sisältyy huomattava yliopistoudistukseen ja yliopistojen peruspääoman rahoittamiseen liittynyt Aalto-korkeakoulusäätiön keräämä 120 miljoonan euron rahankeräystuotto. Ennen vuotta 2010 yhtä poliisilaitosta laajemmalla alueella toimeenpantujen rahankeräysten lupaviranomaisena toimi lääninhallitus. Lääninhallitusten myöntämien rahankeräyslupien nojalla toimeenpantujen rahankeräysten tuotto oli luvanmyöntämisaikajaksolla 1 päivä heinäkuuta 2006 – 31 päivä joulukuuta 2009 yhteensä noin 566 miljoonaa euroa, eli noin 141 miljoonaa euroa vuosittain. Poliisilaitosten myöntämien paikallisten rahankeräyslupien nojalla vuosittain toimeenpantujen rahankeräysten keräystuotto vaihtelee 1–2 miljoonan euron välillä. Noin puolet kaikista valtakunnallisista rahankeräyksistä on keräystuottoiltaan alle 10 000 euron suuruisia. Seuraavaksi eniten on keräyksiä, joiden tuotot sijoittuvat 20 000–100 000 euron välille.



2.1.4 Rahankeräystuoton verotus

Yleishyödylliset yhteisöt eivät ole verovelvollisia rahankeräyksistä saamastaan tulosta. Verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä pidetään tuloverolain (1535/1992) 3 §:n mukaisia yhteisöjä, joiden toiminta on lain 22 §:n mukaisesti yleishyödyllistä. Rekisteröimätöntä yhdistystä ei lähtökohtaisesti voida pitää verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä. Osakeyhtiö tai osuuskunta voi kuitenkin olla tuloverolain 22 §:n mukainen yleishyödyllinen yhteisö. Tuloverolain 22 §:n 1 momentin mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä ja taloudellisessa mielessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja jos se ei tuota toiminnallaan siihen osallisille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena tai kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Mikäli yhteisö täyttää lain 22 §:ssä säädetyt yleishyödyllisyyden edellytykset, on se saman lain 23 §:n mukaisesti verovelvollinen ainoastaan saamastaan elinkeinotulosta sekä muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle lain 124 §:n 3 momentissa säädetyin prosentin mukaan. Verohallinnon ohjeistuksen (Verohallinto 2017, Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille) mukaan yhteisön yleishyödyllisyyttä arvioidaan sekä sen sääntöjen että tosiasiallisesti toteutuneen toiminnan perusteella. Yhteisöjen yleishyödylli-

syyttä koskeva ratkaisu tehdään kokonaisarviointin perusteella verovuosikohtaisesti koskien sitä verovuotta, jonka verotuksen toimittamisesta on kulloinkin kyse.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Rahankeräyksistä ei ole annettu EU-lainsäädäntöä. Rahankeräysten ja hyväntekeväisyystoiminnan sääntely ja valvonta vaihtelevat maittain ja lupa- ja valvontamekanismit poikkeavat toisistaan. Tyypillistä rahankeräys- ja muulle hyväntekeväisyystoiminnalle kuitenkin on, että toimintaa valvotaan jollakin tavoin, joko lupamenettelyn, ilmoitusmenettelyn, hyväksynnän, auktorisoinnin, erilaisten rajoitusten, pankkien suorittaman valvonnan, ulkomaan siirtoihin kohdistuvan valvonnan taikka verotuksen keinoin.

Rahankeräysten kansallisessa sääntelyssä on otettava huomioon Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisen, hallitusten välisen riippumattoman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Forcen, jäljempänä *FATF*, suositukset. *FATF*:n antamat suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jokainen jäsenmaa on poliittisesti sitoutunut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisiin toimiin ja suositusten täytäntöönpanoon. *FATF* tarkastaa säännöllisesti jäsenvaltioiden toimia suositusten täytäntöönpanossa. *FATF*:n suositukset on otettava huomioon valmisteltaessa kansallista lainsäädäntöä, jolla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

Jäljempänä tässä jaksossa on eri maiden osalta tarkasteltu rahankeräyssääntelyn lisäksi myös sitä, miten *FATF* on arvioinut sen suositusten noudattamista kunkin maan kolmannen sektorin varainhankinnan sääntelyssä ja viranomaisvalvonnassa. *FATF*:n suositusten kohta 8 koskee kolmatta sektoria ja kolmannen sektorin suorittamaa varainhankintaa. Jäsenvaltioille asetetaan velvoite suorittaa kokonaisvaltainen kansallista lainsäädäntöä koskeva arvio sen toteamiseksi, onko voimassa oleva lainsäädäntö riittävää estämään erityisen haavoittuvien toimijoiden joutumisen hyödynneksi terrorismin rahoittamisessa. Samassa kohdassa todetaan, että kolmannen sektorin toimijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia toimijoita ja jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että niitä ei käytetä hyödyksi seuraavilla tavoilla: 1) terroristijärjestö toimii laillisen kolmannen sektorin toimijan muodossa, 2) laillisesti toimivan kolmannen sektorin toimijaa hyödynnetään terrorismin rahoittamistarkoituksessa muun muassa varojen jäädyttämisen välttelemiseksi, 3) laillisesti toimivaa kolmannen sektorin toimijaa hyödynnetään terroristiseen toimintaan tarkoitettujen rahansiirtojen legitimoimisessa.

Jäsenvaltio, joka ei pysty panemaan täytäntöön suosituksia, voi joutua haitallisten seuraamusten kohteeksi. Merkittävin haitallinen seuraamus voi kohdistua valtion velalle määräytyvien korkojen suuruuteen. Tämä johtuu siitä, että kansainväliset luotonantajat seuraavat eri arviointilaitosten ja OECD:n laatimia maa-arviointeja ja näin ollen FATF:n suositusten noudattamatta jättäminen voi merkitä luottoluokituksen heikkenemistä, josta on yleensä seurauksena valtion velkojen korkojen nousu. FATF voi myös asettaa jäsenvaltion säännölliseen seurantaan puutteiden korjaamiseksi.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten toimeenpanoa ei ole rajoitettu muilta osin kuin julkisissa tiloissa toimeenpantavien keräysten osalta. Jos keräys toimeenpannaan julkisessa tilassa, tulee poliisilta hakea lupa. Jos rahankeräys toimeenpannaan yksityisen omistamassa julkisessa tilassa, tulee lupa hakea tilan omistajalta. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä.

Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen ja muiden toimijoiden omavalvontaan. Elinkeinoelämän tarkastuslautakunta (Näringslivets granskningsnämnd) valvoi keräystoimintaa Ruotsissa vuodesta 1943 vuoteen 1980. Lautakunnan valvonnan tarkoituksena oli varmistaa, että kerätyt varat käytettiin siihen tarkoitukseen, mihin keräyksen suorittava yhteisö oli ennalta ilmoittanut varat kohdistavansa. Vuonna 1980 perustettu Stiftelsen för Insamlingskontroll -niminen säätiö otti vastuulleen tarkastuslautakunnalle kuuluneen toiminnan. Säätiö käyttää nykyisin nimeä Svensk Insamlingskontroll, jäljempänä *SI*. *SI*:n tarkoituksena on, että rahankeräykset humanitaarisiin kohteisiin, hyväntekeväisyyteen sekä kulttuurin tukemiseen ja ympäristön- ja luonnonsuojeluun tapahtuvat kontrolloituina. Tavoitteena on minimoida rahankeräysten toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ja varmistaa, ettei rahankeräyksiä toimeenpantaessa käytetä sopimattomia markkinointikeinoja.

SI työskentelee yhteistyössä eri maiden viranomaisten ja valvontaelinten kanssa ja se kuuluu kansainväliseen ICFO:hon (International Committee on Fundraising Organizations). ICFO on kansainvälinen kattojärjestö kansallisille hyväntekeväisyysjärjestöjä valvoville yhteisöille. Järjestön tehtävänä on edistää jäsentensä kautta läpinäkyvyyttä ja rehellisyyttä rahankeräystoiminnassa, luoda rahankeräysten toimeenpanijoille yhteisiä velvoittavia standardeja, valvoa hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa, vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä, luoda asiantuntijoiden verkostoja sekä tarjota tietoa hyväntekeväisyysjärjestelmien valvontajärjestelmistä sitä tarvitseville.

Säätiön valvomassa toiminnassa käytetään niin kutsuttuja 90-alkuisia tilejä. Tili voidaan myöntää yhteisölle, joka kerää rahaa humanitaariseen tarkoitukseen, hyvänte-

keväisyyteen, kulttuurin tai muun yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen. Yksityishenkilöt eivät voi saada käyttöönsä 90-alkuista tiliä. Vuoden 2015 lopulla hyväksytyjä tilinhaltijoita oli 426.

Yhteisöt maksavat vuosimaksua tilien ylläpidosta ja oikeudesta käyttää SI:n palveluja ja sen tunnusta hyväkseen. Maksu määräytyy järjestön maksua edeltävän vuoden toiminnan nettotulojen määrään. Maksu on 0,060 prosenttia nettotuloista, mutta vähintään 5000 kruunua (noin 520 euroa) ja enintään 60 000 kruunua (noin 6 300 euroa). Ensimmäisenä vuonna hakija maksaa vain hakemuksen käsittelymaksun. SI ylläpitää internetsivustoja, joilla julkaistaan tilinhaltijoiden nimet ja tilitiedot.

Jos järjestö käyttää rahankeräyksen järjestämisessä erillistä toimeenpanijaa, tulee järjestön toimittaa toimeenpanijan kanssa tehty sopimus SI:lle hakemusvaiheessa. Sopimuksesta tarkistetaan erillisen toimeenpanijan käyttämisestä aiheutuvat kustannukset. SI edellyttää, että enintään 25 prosenttia kerätyistä varoista voidaan käyttää keräyksen hallinnollisiin kuluihin. Tarkasteluväli mainitulle edellytykselle on kolme vuotta, jonka aikana asetetun tavoitteen tulisi täyttyä. Kaikilla 90-alkuista tiliä käyttävillä järjestöillä tulee olla oma tilintarkastaja, joka seuraa jatkuvasti yhteisön taloutta ja hallintoa sekä valvoo, että SI:n normeja ja ohjeistuksia noudatetaan. Kaikkien järjestöjen tulee lisäksi toimittaa vuosittain SI:lle vuosiselvitys, jonka perusteella SI tarkistaa muun muassa, että kerätyt varat on käytetty oikein. Rahankeräystä harjoittavien organisaatioiden toimialajärjestö Frivilligorganisationernas Insamlingsråd, jäljempänä *FRII*, joka tarjoaa muun muassa eettisiin kysymyksiin liittyvää ohjeistusta. *FRII*:n tavoitteena on vähentää keräysten esteitä ja markkinoida alaa lahjoittajille, viranomaisille ja organisaatioille. *FRII*:n ohjeiden mukaan keräykset tulee suorittaa läpinäkyvästi, eettisesti ja ammattimaisesti.

FRII:n jäsenjärjestöillä on mahdollisuus käyttää toiminnassaan *FRII*:n sertifikaattia. Sertifikaatin käyttäminen velvoittaa jäsenjärjestön laatimaan vuosittaisen toimintakertomuksen sekä huolehtimaan siitä, että ulkoinen tilintarkastaja tarkastaa ja vahvistaa *FRII*:n laatukoodin noudattamisen.

Yleishyödylliset toimijat voivat saada vapautuksen tuloverotuksesta. Järjestökentän rahoitusohjasta tehdyn tilaston (Svensk Insamlingskontroll: Statistik över insamlingsåret 2015) mukaan rahankeräyksiä järjestävien yhteisöjen kokonaistuloista yhteensä 44,4 prosenttia saadaan yksityishenkilöiltä saatavista lahjoituksista. Lahjoitusvarojen ja viranomaisavustusten lisäksi tuottoja kertyy liiketoiminnan kautta. Tilasto on toteutettu tarkastelemalla noin 400 eri rahankeräyksiä toimeenpanevan järjestötoimijan rahoitusmuotoja. Kaikki tarkasteltavat järjestöt ovat rekisteröityneet Ruotsissa rahankeräyksiä valvovaan SI:hin.

FATF on suorittanut maa-arvioinnin Ruotsin kohdalla vuosina 2006 ja 2010. Vuoden 2006 arvion jälkeen Ruotsi sai hyväntekeväisyyssektoria koskevien suositusten (kohta 8) noudattamisesta arvosanan PC eli partially compliant, joka on toiseksi huonoin arvosana ja edellyttää jäsenvaltiolta korjauksia vallitsevaan tilanteeseen. Vuoden 2010 arvioinnissa Ruotsin arvosana kohdan 8 mukaisten suositusten osalta nousi LC:hen, largely compliant, joka on toiseksi paras arvosana ja se edellyttää jäsenvaltion toimeenpanevan vain pieniä muutoksia vallitsevaan tilanteeseen. Arvosana nousi, koska Ruotsi on toteuttanut kattavan arvioinnin hyväntekeväisyyssektorin ja sen valvonnan kartoittamiseksi. Tällä toimenpiteellä Ruotsi on pannut täytäntöön sille edellisessä arviointiraportissa osoitetut suositukset.

Vuoden 2010 maa-arvioinnissa tuotiin esiin myös puutteet nykyisessä järjestelmässä. Raportin mukaan Ruotsi ei ole vielä saattanut loppuun lakeja ja muuta sääntelyä koskevaa arviointiaan liittyen hyväntekeväisyysjärjestöihin, jotka ovat vaarassa joutua hyödynnetyiksi terrorismin rahoittamisessa. Ruotsi ei ole myöskään pannut täytäntöön toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että terroristijärjestöt eivät voi esiintyä laillisina hyväntekeväisyysjärjestöinä, tai kattavia toimenpiteitä, joilla turvataan, että hyväntekeväisyysjärjestöjen keräämiä tai niiden kautta lähetettyjä varoja ei ohjata terroristijärjestöille tai terrorismiin.

Norja

Norjassa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen itsesääntelyjärjestelmään. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä. Norjassa oli vuoteen 2015 voimassa laki rahankeräysten rekisteröimisestä (Lov om registrering av innsamlinger), jonka tavoitteena oli lisätä rahankeräysten avoimuutta ja lahjoittajien luottamusta ylläpitämällä itsenäisen valvontaelimen hoitamaa keräysrekisteriä (Innsamlingsregisteret). Laki tuli voimaan vuonna 2009. Lailla Innsamlingskontrollen i Norge -nimiselle säätöille, jäljempänä *IK*, annettiin tehtäväksi perustaa ja ylläpitää keräysrekisteriä, jossa valvontaelimeen rekisteröityneiden järjestöjen nimet julkaistiin. Laki kumottiin vuonna 2015, koska sen ei katsottu edistävän lainsäädännölle asetettuja tavoitteita. *IK* jatkoi toimintaansa ja rekisterin ylläpitämistä lain kumoamisen jälkeen.

Laissa säädettiin mahdollisuudesta rekisteröityä valvontaelimeen, mutta laki ei velvoittanut siihen. Lainsäädännön tavoitteena oli, että järjestöt kokisivat rekisteröitymisen hyödylliseksi toiminnalleen. *IK* oli perustettu jo vuonna 1991 rahankeräysalan vapaaehtoiseksi itsesääntelyorganisaatioksi tarkoituksenaan edistää yleisesti humanitaaristen, uskonnollisten ja kulttuurin parissa toimivien yhteisöjen asemaa ja pyrkiä parantamaan ihmisten luottamusta niihin ja niiden järjestämiin rahankeräyksiin. Säätiön

toiminnan tavoitteena on ollut, että kansalaiset voivat varmistua rahaa keräävän yhteisön tarkoituksesta ja varojen käytöstä ennalta ilmoitettuun tarkoitukseen.

Lain kumoamisen taustalla oli vuonna 2013 toteutettu arviointi keräysrekisterin toimivuudesta, josta ilmeni, että laki ei ollut toiminut sille asetettujen tavoitteiden edistämiseksi, vaan pikemminkin aiheuttanut haittaa valvontaelimeen rekisteröityneille järjestöille. Rekisteröitymistä vältelleet vilpilliset toimijat olivat puolestaan voineet toimia ilman niihin kohdistuvia valvontatoimenpiteitä. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että rahankeräysten valvonta tulisi siirtää valtiolle sen tiukentamiseksi ja kaikille rahankeräysten järjestäjille tulisi asettaa asteittainen velvollisuus rekisteröityä. Järjestöt vastustivat esitettyjä muutoksia muun muassa niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymisen vuoksi. Lisäksi ne toivat esiin, että rekisteröitymisvelvoite ei ole tehokas keino vilpillisen rahankeräystoiminnan estämiseksi, jos vilpilliset toimijat edelleen välttelisivät rekisteröitymistä.

Palautteen perusteella asetettu työryhmä selvitti vaihtoehtoisia rahankeräysten valvontamahdollisuuksia ja kartoitti keinoja, joiden avulla viranomaiset saisivat tietoa järjestökentän toimijoista ja varojen käytöstä. Kartoituksen mukaan valvonnan ulkopuolelle jää pieni ryhmä kolmannen sektorin toimijoita, eikä siihen kohdistu erityistä riskiä vilpillisen toiminnan ilmenemisestä. Työryhmä esitti, että lainsäädännön tiukentamista tai valtiollisen valvontamekanismin rakentamista ei ole syytä toteuttaa. Työryhmän esityksen mukaisesti laki kumottiin.

IK on jatkanut toimintaansa ja siihen rekisteröityminen on mahdollista ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöille. Rekisteröityminen perustuu edelleen vapaaehtoisuuteen. Tällä hetkellä IK:hon on rekisteröitynyt yhteensä 142 järjestöä. Järjestöjen tulee suorittaa vuosimaksu, joka määräytyy järjestön vuositulojen perusteella, joista on vähennetty järjestön saamien julkisten avustusten määrä. Maksu on vähintään 2000 kruunua (noin 200 euroa) ja enintään 40 000 kruunua (noin 4500 euroa). IK on kansainvälisen ICFO:n jäsenjärjestö.

Rekisteröityneillä järjestöillä on mahdollisuus käyttää säätiön tunnusmerkkiä, joka osoittaa yleisölle järjestön noudattavan säätiön asettamia sääntöjä. Rahankeräyksistä tulee tehdä selvitys IK:lle, joka julkaisee internetsivuillaan tiedot keräyksistä. IK:lla on mahdollisuus poistaa järjestö rekisteristä, jos rahankeräys on toteutettu säätiön sääntöjen vastaisesti. Säätiöllä on myös oikeus julkaista tieto rekisteristä poistamisesta kotisivuillaan. IK ylläpitää niin sanottua varoituslistaa, jossa julkaistaan toimijoiden nimet, jotka eivät ole noudattaneet niille kuuluvaa tilitys- ja raportointivelvollisuutta. IK antaa järjestölle varoituksen, jos järjestö ei toimita siltä pyydettyjä tietoja. Varoituslistalla oli joulukuussa 2017 yhteensä noin 40 eri järjestöä.

Norjan keräysjärjestöjen keskusjärjestö Norges Innsamlingsråd, jäljempänä *IR*, ohjeistaa jäseniään alan eettisestä koodistosta. Järjestö perustettiin vuonna 1994. Järjestön tavoitteena on muun muassa lisätä yleistä ymmärrystä humanitaaristen ja yleishyödyllisten yhteisöjen tuloa tavoittelevaa työtä kohtaan, ehkäistä epärehellisten keräysten järjestämistä, edesauttaa yhteisöjen välistä verkostoitumista, edistää jäsentensä etua ja toimia ammatillisena areenana, jossa työskennellään keräyksiä suorittavien vapaaehtoisjärjestöjen parempien puitteiden puolesta. *IR* ottaa myös vastaan ja käsittelee valituksia koskien epäeettistä toimintaa rahankeräystoiminnassa. Vuoden 2015 aikana *IR* vastaanotti yhteensä 35 valitusta.

Pankit valvovat rahansiirtoja ja tavallisesta poikkeavien siirtojen kohdalla asiaa selvittellään tarkemmin. Yksityishenkilöt myös ilmoittavat epärehellisiä tai epäilyttäviä toimijoita poliisille. Lisäksi viranomaisilla on käytössään rekisteri, johon tallennetaan kaikki rajat ylittävät rahansiirrot. Järjestelmä ei ole käytössä muissa Pohjoismaissa. Jos poliisi epäilee jotakuta terrorismin rahoituksesta tai rahanpesusta, tämän henkilön tiedot voidaan tarkistaa kyseisestä rekisteristä. Norjassa on myös velvoite rekisteröidä yli 25 000 kruunun (noin 2 700 euroa) viennit ulkomaille. EU:ssa tämä raja on 10 000 euroa. Norjassa rahankeräysten valvontaa tehostaa myös rekisteri, johon lahjoittaja voi ilmoittaa, että telemarkkinointiyrietykset tai hyväntekeväisyysjärjestöt eivät saa olla häneen yhteydessä. Tällöin yritys tai järjestö ei saa ottaa kyseiseen henkilöön yhteyttä puhelimitse tai välittää henkilön tietoja muille yrityksille. Henkilö voi tehdä valituksen kuluttajaviranomaiselle, mikäli häneen otetaan yhteyttä kiellosta huolimatta.

Norjassa on tällä hetkellä noin 40 000 järjestötoimijaa, jotka toimivat muun muassa yhdistys- ja säätiömuodossa. Noin 300–400 mainituista yhteisöistä on niin sanottuja yleishyödyllisiä toimijoita, jotka ovat vapautettuja tuloverotuksesta. Tilintarkastusyhtiö Deloitte vuonna 2015 toteuttamassa tutkimuksessa (Deloitte, Fundraisingrapport 2015,) tarkasteltiin norjalaisten hyväntekeväisyysjärjestöjen eri rahoituslähteitä. Tutkimus toteutettiin 72 tutkimukseen vastanneen yleishyödyllisen järjestön antamien tietojen perusteella. Yleishyödyllisten järjestöjen kokonaistuloista yhteensä 10,7 prosenttia saatiin vakituisina lahjoittajina toimivilta yksityishenkilöiltä.

FATF on antanut edellisen maa-arviointinsa Norjasta vuonna 2014, jossa kolmatta sektoria koskevien suositusten osalta Norjalle on annettu toiseksi paras arvosana LC (largely compliant). Arvioinnissa on otettu huomioon Norjassa vuonna 2013 käynnistetty lainsäädännön kokonaisarviointi. Raportissa ei ole kuitenkaan huomioitu vuonna 2015 muuttunutta tilannetta, kun rahankeräysten rekisteröintiä koskeva laki kumottiin.

Raportissa tuodaan esiin, että Norjalla on mahdollisuus hankkia ajantasaista tietoa hyväntekeväisyyssektorin toimijoiden koosta ja toiminnasta ja muista tärkeistä ominaisuuksista, joiden avulla viranomaiset voivat tunnistaa ne sektorin toimijat, joita voidaan käyttää hyväksi terrorismin rahoittamisessa. Norjassa viranomaiset ovat

säännöllisesti yhteydessä kolmannen sektorin toimijoihin ja erityisesti kansainvälisesti toimiviin järjestöihin. Kolmas sektori on osallistunut lainsäädäntöhanketta edeltäneeseen selvitystyöhön. Säätiöillä on rekisteröitymisvelvoite ja muita yleishyödyllisiä toimijoita kannustetaan rekisteröitymään vapaaehtoisesti verohyvitysten ja julkisen rahoituksen kannustamana.

Terrorismin rahoituksen ja rahanpesun estämisen näkökulmasta keskeisiä tarkastelun kohteita ovat järjestöt, jotka perustetaan terrorismin rahoitusta tai rahanpesua varten ja toisaalta järjestöt, jotka ovat laillisia ja aitoja toimijoita, mutta jotka ovat vaarassa joutua hyödynnetyksi terrorismin rahoittamisessa tai rahanpesussa. Jälkimmäisiä ovat erityisesti toimijat, jotka keräävät suuria summia rahaa ja/tai toimivat konfliktialueilla. Enemmistö tällaisista toimijoista saa rahoitusta Norjan ulkoministeriöstä. Järjestön saadessa avustusta ulkoministeriöstä tulee se tiukan taloudellisen valvonnan alaiseksi ministeriön suorittaman tarkastustoiminnan vuoksi. Vaikka ministeriön tehtäviin ei kuulu avustusten käytön valvonta terrorismin rahoituksen tai rahanpesun estämisen näkökulmasta, niin esimerkiksi avustusrahojen katoamista tutkittaessa voidaan päästä näiden rikosten jäljille.

Sanktiomahdollisuudet väärinkäyttötilanteissa ovat rajoittuneet lähinnä saavutettujen veroetujen ja julkisen rahoituksen lakkauttamiseen. Lainsäädännössä ei ole selkeästi ilmaistu, onko väärinkäyttötilanteissa viranomaisella keinoja tai toimivaltaa muun muassa varojen jäädyttämiseen, yhdistyksen tai säätiön hallituksen jäsenen erottamiseen tai sakkojen antamiseen seuraamuksena väärinkäytöksestä. Tämä puute on todettu arvioissa sellaisena teknisenä puutteena, johon Norjan tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Tanska

Tanskassa ei ole rajoituksia sen suhteen, mihin tarkoitukseen rahaa saa kerätä. Rahaa saavat kerätä kaikki oikeushenkilöt sekä vähintään kolme yksityishenkilöä yhdessä. Katukeräyksiä saavat kuitenkin järjestää ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöt. Kaikenlaiset pyynnöt rahan saamiseksi lasketaan rahankeräyksiksi. Jotta keräystä pidettäisiin joukkorahoituskeräyksenä, edellytyksenä on, että lahjoituksesta saa vastikkeen. Tanskassa ei ole kuitenkaan lainsäädäntöä joukkorahoituksesta.

Tanskassa tuli kesäkuussa 2014 voimaan uusi laki, joka sääntelee rahankeräyksiä (Lov om Indsamling). Lailla perustettiin Indsamlingsnævnet-niminen keräyslautakunta, joka on itsenäinen rahankeräyksiä seuraava ja valvova toimielin. Se koostuu puhe- miehestä ja neljästä muusta jäsenestä. Kahden jäsenistä tulee olla järjestökentän edustajia, yhden tulee edustaa yrityskenttää ja yhden julkista sektoria. Keräyslauta-

kunnassa ilmoituksia käsittelee kokopäiväisesti kolme henkilöä, joista yksi henkilö hoitaa asiakasneuvontaa puhelimitse.

Rahankeräysten järjestäminen perustuu keräyslautakunnalle tehtävään ilmoitukseen. Ilmoitusmenettely on otettu alun perin käyttöön jo vuonna 1972, jolloin se korvasi aikaisemmin voimassa olleen lupamenettelyn, jossa oikeusministeriö myönsi hakemuksesta rahankeräyslupan yleishyödylliselle yhteisölle. Lakimuutoksen myötä rahaa saivat kerätä muutkin kuin yleishyödylliset yhteisöt. Muutoksen tavoitteena oli helpottaa rahankeräysten aloittamista. Samalla katsottiin, että lahjoittajilla tulisi olla valta itse päättää, mihin tarkoitukseen he rahaa lahjoittavat, kunhan rahankeräyskampanjan tarkoitus on laillinen.

Voimassa olevan lainsäädännön lähtökohtana on, että keräysvarat tulee käyttää ennalta ilmoitettuun tarkoitukseen. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, että keräyksissä tulisi olla mahdollisuus muuttaa keräyksen tarkoitusta esimerkiksi tilanteissa, joissa keräystarkoitus olisi jo täytetty tai jos keräystarkoitus olisi mahdotonta toteuttaa.

Yksityisiä, esimerkiksi työpaikoilla toimeenpantavia keräyksiä, on mahdollista toimeenpanna ilman keräyslautakunnalle tehtävää ilmoitusta. Yksityisillä keräyksillä tarkoitetaan keräyksiä, joissa pyyntö osoitetaan tutuille henkilöille tai henkilöille, joilla on erityiset siteet keräyskohteeseen. Kuten aiemmankin lain voimassa ollessa, rahankeräykset poliittisten puolueiden tukemiseksi eivät kuulu lain soveltamisalaan. Lain soveltamisalaan eivät myöskään kuulu vähäarvoisten käytettyjen esineiden keräys, eikaupalliset arpajaiset ja kokouksen yhteydessä järjestettävät keräykset, jos kokous järjestetään sisätiloissa ja joiden järjestäjänä toimii uskonnollinen yhteisö tai kokousjärjestäjä. Lahjoitukset kahden oikeushenkilön välillä eivät myöskään lukeudu rahankeräyslain soveltamisalaan.

Rahankeräyslain mukaan oikeushenkilö, jolla on veronumero, tai yhdistys, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä, voi järjestää ilmoituksen perusteella julkisen keräyksen. Julkisia keräyksiä ei lähtökohtaisesti saa järjestää katu- tai ovelta ovelle -keräyksinä, mutta laki kuitenkin mahdollistaa kyseisten keräysten järjestämisen keräyslautakunnan poikkeusluvalla. Lain perustelujen mukaan katu- ja ovelta ovelle -keräyksille voitaisiin myöntää poikkeuslupa tilanteessa, jossa kyse on jostain erityistapahtumasta, kuten luonnonkatastrofista. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että tätä poikkeusmahdollisuutta tulisi tulkita erittäin suppeasti. Lautakunnan tulisi poikkeuslupan myöntämistä harkitessaan ottaa huomioon, kuinka monta poikkeuslupaa eri alueille on myönnetty, onko hakija vapautettu tuloverovelvollisuudesta ja noudatetaanko keräyksessä hyviä keräystapoja. Lisäksi lautakunta tarkastelee hakijan aikaisempien taloustietojen perusteella, onko hakijalla mahdollisuus suorittaa onnistunut keräys siten, että 2/3 kerätyistä varoista menisi itse keräystarkoitukseen eikä keräyksestä aiheutuvien kulujen kattamiseen.

Rahankeräysilmoitus tulee tehdä lautakunnalle viimeistään kaksi viikkoa ennen keräyksen aloittamista. Samassa yhteydessä tulee antaa selonteko keräyksen toteuttamistavasta ja ilmoittaa keräyksen tarkoitus. Veroviranomaisen hyväksymät yhteisöt, joilla on oikeus vastaanottaa lahjoituksia ja vähentää ne tuloverotuksessa, voivat kuitenkin toimeenpanna keräyksiä ilman lautakunnalle tehtävää ilmoitusta, jos ne ovat hankkineet menettelylle etukäteissuostumuksen. Verovähennysoikeuden saaneet yhteisöt rekisteröityvät lautakuntaan vain kerran. Niillä on kuitenkin velvollisuus toimittaa lautakunnalle vuosittainen tilitys kerätyistä varoista. Lautakunta tarkistaa oma-aloitteisesti veroviranomaiselta, onko ilmoittaja vapautettu tuloverovelvollisuudesta.

Lautakunta tarkistaa, löytyvätkö yhteisön tiedot viranomaisrekistereistä. Jos yhteisöä ei löydy rekistereistä, pyytää lautakunta ilmoittajalta lisätietoa sen toiminnasta. Lautakunta ei tarkasta yhteisön vastuuhenkilöiden taustatietoja, kuten rikosrekisteriotetta tai luottotietoja. Ilmoituksesta tarkistetaan keräyksen toimeenpanoaika, sillä keräys voi lain mukaan kestää enintään yhden vuoden ajan, jonka jälkeen keräyksestä on tehtävä uusi ilmoitus. Ilmoituksessa on annettava selvitys myös rahankeräyksen toteuttamistavoista mahdollisimman tarkasti. Keräyksen tarkoituksen tulee olla selvästi ilmaistu. Keräyksen järjestäjälle lähetetään keräyksen hyväksymisen osoittava asiakirja, johon kirjataan, mihin tarkoitukseen rahankeräys ollaan toteuttamassa, eri keräystavat ja millä aikavälillä keräys suoritetaan. Asiakirjassa todetaan myös se, että keräystä ei saa toteuttaa katukeräyksenä. Lautakunnan tekemästä ratkaisusta ei ole mahdollista valittaa.

Keräystarkoituksen muutokset ilmoitetaan keräyslautakunnalle. Kun keräys on suoritettu loppuun, tulee keräyksen toimeenpanijan toimittaa lautakunnalle keräystilitys. Kerätyistä varoista voidaan käyttää kohtuullinen määrä keräyskustannuksiin. Yli 50 000 kruunun suuruista keräyksistä tulee toimittaa tilityksen yhteydessä tilintarkastajan lausunto, jossa todetaan, että keräys on toteutettu rahankeräyslain mukaisesti. Tilitykset julkaistaan lautakunnan internetsivuilla. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi lautakunta ilmoittaa poliisille havaitsemistaan rikkomuksista.

Yleishyödylliseksi toimijaksi hyväksytyin yhteisön tekemä rekisteröityminen maksaa 3100 kruunua (noin 420 euroa). Maksu maksetaan vuosittain. Muilta ilmoitusmaksu on 1000 kruunua (noin 135 euroa). Ilmoitus on tehtävä vuosittain, vaikka keräys jatkuisikin pidempään. Lautakunta vastaanotti vuonna 2015 yhteensä 446 ilmoitusta ja vuonna 2016 ilmoituksia oli marraskuuhun mennessä tullut yhteensä 388 kappaletta. Veroviranomaisen tunnistamia yleishyödyllisiä toimijoita, joita koskee erillinen rekisteröitymisvelvoite, on rekisteröitynyt yhteensä noin 180.

Keräyslautakunnalle voi lisäksi tehdä valituksia epäeettisestä rahankeräystoiminnasta. Jos eettisiä ohjeita on rikottu, lautakunta voi määrätä rahankeräyksen järjestäjän

julkaisemaan omilla kotisivuillaan varoituksen, joka sisältää kuvauksen siitä, miten organisaatio on rikkonut ohjeistusta.

Ennen vuonna 2014 voimaan tullutta keräyslakia Tanskassa oli voimassa laki julkisista keräyksistä ja pyramidipeleistä (Lov om Offentlig Indsamling). Laissa säädettiin poliisille tehtävästä ilmoituksesta ennen rahankeräyksen toimeenpanemista. Poliisin tehtävänä oli lisäksi valvoa keräyksen laillisuutta. Toimeenpannusta rahankeräyksestä tuli tehdä tilitys, jonka yhteydessä poliisille oli esitettävä tilintarkastajan tarkastamat tilit. Laissa säädettiin myös tilityksen tai sitä koskevan ilmoituksen julkaisemisesta sanomalehdessä.

Yhtenä perusteena lainsäädäntömuutokselle oli se, että paikallispoliiseilla oli eroavainen käytäntö ilmoitusten käsittelyssä, minkä vuoksi ilmoitusten käsittely haluttiin keskittää yhdelle viranomaiselle. Ilmoitusten käsittely ei myöskään kuulunut poliisin ydintehtäviin. Lainvalmistelussa yhdeksi uuden lain tavoitteeksi asetettiin se, että rahankeräysten toteuttamisen tulisi olla yhteiskunnassa yhtä laajalti mahdollista, kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Lisäksi järjestelmän läpinäkyvyys oli turvattava ja rahankeräämisestä lahjoittajille mahdollisesti aiheutuvat haitat minimoitava. Lisäksi lähtökohtana oli, että ilmoitusten käsittely säilyisi viranomaisella. Lainsäädäntöä valmistellut työryhmä esitti rahankeräysten valvontaa varten uuden viranomaisen perustamista, jossa olisivat edustettuna järjestö-, yritys- sekä julkinen sektori.

Tanskassa toimii lisäksi ISOBRO-niminen järjestö (Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation), joka on kansallinen rahankeräystä harjoittavien hyväntekeväisyysjärjestöjen kattojärjestö. Se toimii edistääkseen vastuullista rahankeräämistä sekä hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa. ISOBRO:n tehtävänä on edistää sen jäsenistön yhteisiä intressejä kunnioittaen samalla yksittäisten jäsenten itsenäisyyttä ja toimintavapautta, laatia ja ylläpitää eettisiä rahankeräysstandardeja sekä pyrkiä vaikuttamaan hallinnon käytäntöihin ja lainsäädäntöön hyväntekeväisyysjärjestöille edullisella tavalla. ISOBRO:n jäsenille on olemassa omat eettiset ohjeensa. ISOBRO:lla on oma lautakunta, joka valvoo eettisten ohjeiden noudattamista. ISOBRO:lla on erilaisia keinoja reagoida eettisten ohjeiden noudattamatta jättämiseen, joista voimakkain on järjestön jäsenyyden irtisanominen.

Yleishyödylliset yhteisöt voivat hakea veroviranomaiselta vapautusta tuloverovelvollisuudesta. Tanskassa on tällä hetkellä yhteensä noin 180 veroviranomaisen päätöksellä yleishyödyllisiksi toimijoiksi tunnustautunutta yhteisöä. Tanskassa järjestökenttä rahoittaa toimintaansa rahankeräysten lisäksi valtionavustuksilla, kuten kehitysyhteistyörahoituksesta saatavilla avustuksilla (National Aid Help), jota Tanskan ulkoministeriö myöntää kansainvälisesti toimiville järjestöille. Valtionavustusten käyttö edellyttää raportointia. Tuloja voidaan saada myös erilaisesta liiketoiminnasta. ISOBRO:n jäsen-

järjestöjen toiminnan rahoituksesta hieman alle 50 prosenttia muodostuu rahankeräyksistä.

FATF on antanut edellisen maaraporttinsa vuonna 2006, jolloin Tanska sai suositusten kohdan 8 osalta toiseksi parhaan arvosanan LC eli largely compliant. Näin ollen Tanskaa koskevissa väliaikaraporteissa, joista viimeisin on annettu vuonna 2010, ei ole käsitelty suositusten kohdan 8 asettamien edellytysten noudattamista. Vuoden 2006 raportissa todetaan, että Tanska on tarkastellut kansallisen järjestelmänsä riittävyyttä terrorismin rahoituksen estämiseksi epävirallisesti ja tästä on lausuttu rikoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Raportissa todetaan, että Tanskan tulisi toteutetun arvion lisäksi suorittaa virallisempi ja jäsennellympi arvio yleishyödyllisen kentän valvonnan riittävydestä.

Raportissa tuodaan esiin, että Tanskassa useimmat yleishyödylliset toimijat ovat veroviranomaisen tai paikallispoliisin rekisterissä tai rekisteröityneet hyväntekeväisyysjärjestöjen kattojärjestöön ISOBRO:hon. Vaikka rekisteröityneet toimijat eivät muodosta lukumääräisesti yleishyödyllisten toimijoiden enemmistöä, ryhmä edustaa suurimpia hyväntekeväisyyskentän toimijoita ja niitä, jotka ovat eniten osallisina varainhankinta-toiminnassa. Raportissa mainitaan myös se, että Tanskan poliisilla on halutessaan myös pääsy yleishyödyllisten toimijoiden verotietoihin. Raportissa todetaan, että julkisesta keräyksestä saatujen varojen ohjaaminen muuhun kuin ilmoitettuun tarkoitukseen on hankalasti toteutettavissa johtuen julkisia keräyksiä koskevasta laista, jonka mukaan varat tulee maksaa määrätylle tilille ja käyttää ennalta määrättyyn tarkoitukseen. ISOBRO:n jäsenten tulee lisäksi teettää vuosittainen tilintarkastajan hyväksymä talousselvitys. Säätiöiden tulee tehdä vuosittain vero-ilmoitus.

FATF on antanut Tanskalle kolme suositusta. Ensimmäkin Tanskan viranomaisten tulisi toteuttaa arviointi, jossa tarkastellaan, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja rekisteri- ja verojärjestelmä riittäviä täyttämään FATF:n suositusten kohdan 8 mukaiset edellytykset terrorismin rahoituksen estämiseksi. Lisäksi Tanskan viranomaisten tulisi lisätä yhteydenpitoa yleishyödyllisen sektorin kanssa tietoisuuden lisäämiseksi koskien riskejä ja vaaroja yleishyödyllisen sektorin hyödyntämisessä terrorismin rahoittamisessa. Tanskan viranomaisten tulisi myös yhteistyössä yleishyödyllisen sektorin kanssa kehittää ja parantaa parhaita menetelmiä tunnistaakseen terrorismin rahoittamisen riskit ja niiden torjunnan heikkoudet kentällä ja kannustaa järjestökenttää torjuntamenetelmien mahdollisimman laajaan käyttöön.

Uuden rahankeräyslain valmistelun yhteydessä arvioitiin ilmoitusten käsittelyä koskevan toimivallan siirtämisen vaikutuksia suhteessa FATF:n suosituksiin. Tanskan oikeusministeriö katsoi uuden rahankeräyslain täyttävän suositukset, koska uusi menetelmä vastaisi aiempaa, joka oli katsottu FATF:n toimesta riittäväksi.

Islanti

Islannissa rahankeräysten toimeenpanoa säännellään vuonna 1977 voimaan tulleella lailla (Lög um opinberar fjársafnanir, Stj.tið). Islannissa jokainen laitos, yhdistys tai yhteisö voi järjestää julkisia rahankeräyksiä kaikkiin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Mikäli rahankeräyksen toimeenpanemisesta on vastuussa oikeushenkilö, tulee kolmen henkilön olla vastuussa keräyksestä ja ainakin kahden heistä tulee olla vakavaraista täysi-ikäisiä Islannin kansalaisia ja näiden tulee myös asua Islannissa.

Rahankeräystä pidetään julkisena, jos keräys suunnataan muihin tahoihin kuin niihin, jotka ovat vastuussa rahankeräyksen järjestämisestä tai joilla on läheinen yhteys keräyksen järjestäjään. Julkisesta rahankeräyksestä tulee ilmoittaa keräyksen toimeenpanijan kotipaikan poliisipäällikölle ennen rahankeräyksen aloittamista. Ilmoituksessa tulee mainita se, kuka on vastuussa rahankeräyksestä, millä alueella keräys järjestetään, millä tavoin keräys järjestetään ja mihin tarkoitukseen rahaa kerätään. Jos rahankeräys toimeenpannaan lipaskeräyksenä tai ovelta ovelle -keräyksenä, tulee keräykselle hakea oikeusministeriön lupa. Laissa on säädetty nimenomainen kielto järjestää ketjukirjein toimeenpantuja rahankeräyksiä.

Rahankeräyksen toimeenpanoa varten tulee avata erillinen pankki- tai postisiirtotili. Rahankeräyksen tuotto tulee käyttää aiottuun käyttötarkoitukseen. Oikeusministeriö voi antaa hakemuksesta luvan käyttötarkoituksen muutokselle. Rahankeräyksen tilit ja kirjanpito tulee järjestää huolella ja kaikki rahankeräyksestä aiheutuneet kulut on kirjattava. Tilintarkastajan tai oikeusministeriön määräämän henkilön tulee tarkastaa rahankeräystilitys.

Rahankeräystilitys on julkaistava ainakin kerran sanomalehdessä, joka ilmestyy päivittäin tai viikoittain kuuden kuukauden kuluessa rahankeräyksen päättymisestä. Asetuksella voidaan säätää tietyistä helpotuksista koskien tiedotusmenettelyä, mikäli rahankeräyksen tuotto on alle asetuksessa säädetyn rajan. Mikäli rahankeräys jatkuu yli vuoden, selvitys rahankeräyksen tuloksesta ja selvitys tileistä on julkaistava kuuden kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä. Poliisille on ilmoitettava, missä ja milloin selvitys rahankeräyksen tuloksesta ja tiliselvitys julkaistaan.

Laki ei koske keräyksiä, joissa kerätään vähäarvoista käytettyä tavaraa tai joissa rahankeräys toimeenpannaan ainoastaan kokouksissa. Lailla ei myöskään säädetä päivittäin ilmestyvissä sanomalehdissä järjestettävistä keräyksistä hyväntekeväisyyteen, mikäli lahjoituksia tehneiden henkilöiden nimet julkaistaan lehdessä. Rahankeräyksen päätyttyä tulee lehdessä julkaista selvitys lahjoitetuista varoista.

FATF on antanut viimeisimmän maaraporttinsa Islannista vuonna 2006. FATF:n suositusten kohdan 8 noudattamisesta annettiin arvosana NC eli non-compliant. Arvosa-

na edellyttää Islannin tekevän useita muutoksia voimassa olevaan järjestelmään yleishyödyllistä kenttää koskevien suositusten täytäntöönpanemiseksi. Raportissa todetaan, että Islanti ei ole tehnyt kansallisen yleishyödyllistä kenttää koskevan lainsäädännön riittävyden arviota terrorismin rahoituksen estämiseksi. Lisäksi raportissa todetaan, että ei ole selvää, onko viranomaisilla pääsyä sellaisiin tietoihin, joilla voitaisiin tunnistaa ne yleishyödyllisen kentän toimijat, jotka ovat vaarassa joutua hyödynnetyiksi terrorismin rahoittamisessa. Tietoja ei ole välttämättä myöskään saatavissa ei-kaupallisten säätiöiden hallinnosta ja johdosta tutkinnan aikana eikä niillä ole velvollisuutta säilyttää tietoja niiden toiminnasta ja toiminnan tavoitteista. Islanti ei ole myöskään toteuttanut yleishyödylliselle kentälle suunnattua tiedotuskampanjaa terrorismin rahoittamisen vaaroista. Islannissa ei ole myöskään käytössä riittäviä keinoja huolimattomien toimenpiteiden tai sääntörikkomusten sanktioimiseksi yleishyödyllisten organisaatioiden toiminnassa.

Iso-Britannia

Rahankeräyksistä ei ole Iso-Britanniassa erityislainsäädäntöä. Näin ollen myös yksityishenkilöillä, yrityksillä ja julkisyhteisöillä on halutessaan mahdollisuus järjestää rahankeräys. Hyväntekeväisyystoiminta on kuitenkin ollut pitkään sääntelyn piirissä. Charities Act 2011 tuli voimaan 14 päivänä maaliskuuta 2012. The Police, Factories, etc. (Miscellaneous Provisions) Act 1916 sisältää säännökset koskien poliisin toimivaltaa antaa määräyksiä kadulla suoritettavista rahankeräyksistä. The Charitable Collections (Transitional Provisions) Order 1974 sisältää puolestaan tarkempia säännöksiä rahankeräysten järjestämisestä julkisilla paikoilla. Katukeräykseen on haettava lupa paikalliselta poliisilta tai Suur-Lontoon alueella Metropolitan Policelta. Jos julkinen keräys suoritetaan yksityisellä alueella, on keräyksen suorittamiselle pyydettävä lupa maanomistajalta tai -haltijalta. Keräyslippaan asettamiseen liikkeeseen riittää liikkeenomistajan lupa. Ovelta ovelle -keräyksen järjestämiseen vaaditaan paikallispoliisin myöntämä lupa.

Edellä mainittujen lakien lisäksi rahankeräyksiä sääntelee Charities Act (Protection and social investment) 2016 -niminen laki, joka täydentää vuoden 2011 Charities Actia. Valvonta- ja rekisteriviranomaisena toimivan Charity Commission -viranomaisen tehtävänä on valvoa rahankeräysten asianmukaisuutta ja siten vahvistaa keräystoiminnan yleistä luotettavuutta Englannissa ja Walesissa. Charity Commission tutkii myös väärinkäytöksiä hyväntekeväisyys- ja rahankeräystoiminnassa sekä ohjaa hyväntekeväisyys- ja rahankeräystoimintaa. Lisäksi Charity Commission laatii tilastoja rahankeräys- ja hyväntekeväisyystoiminnasta ja vastaa alan tiedotuksesta. Sen tehtäviin kuuluu myös pitää julkista rekisteriä hyväntekeväisyystoimintaa harjoittavista yhteisöistä.

Pääsääntöisesti hyväntekeväisyysjärjestön tulee rekisteröityä Charity Commissionin ylläpitämään rekisteriin, jos sen toimipaikka on Englanti tai Wales ja sillä on yli 5 000 punnan vuositulot. Jos hyväntekeväisyystoimija toimii yhtiömuotoisena niin sanotussa CIO-muodossa (charitable incorporated organisation), tulee sen rekisteröityä aina huolimatta vuosittaisista tuloista. CIO-muotoinen yhtiö on vuonna 2013 käyttöön otettu uusi toimintamuoto itsenäisen oikeushenkilön muodossa toimiville hyväntekeväisyysyhteisöille. Yhtiö ei voi jakaa yhtiön ylijäämää jäsenilleen tai osakkailleen, vaan kaikki tuotto tulee käyttää hyväntekeväisyystoimintaan. Hyväntekeväisyystoimijat ovat jo ennen vuotta 2013 voineet toimia myös osakeyhtiömuodossa, mutta tällöin toimijan on tullut rekisteröityä Charity Commissionin lisäksi Companies House -nimiseen viralliseen yhtiörekisteriin. Rekisteröitymisvelvoite ei koske kristillisten uskontokuntien kirkkoja ja kappeleita, asevoimien hyväntekeväisyystoimintaa eikä partio- ja opasryhmiä.

Charities Act 2016 antoi Charity Commissionille uusia toimivaltuuksia selvittää tehokkaasti hyväntekeväisyystoiminnassa ilmeneviä väärinkäytöksiä muun muassa antamalla huonoon käytökseen syyllistyneille hyväntekeväisyysjärjestölle julkisen varoituksen. Charity Commission sai myös uuden toimivallan jäädä tietyin edellytyksin epäsopeva henkilö hyväntekeväisyysjärjestön hallituksesta.

Vuoden 2016 Charity Actin säätämisen taustalla olivat vuonna 2013 julkisuudessa paljon huomiota saaneet tapahtumat. Vuonna 2013 The Times -lehti paljasti, että hyväntekeväisyysjärjestö Cup Trust oli mahdollistanut sille lahjoituksia tekeviä toimijoita välttelemään yhteensä 46 miljoonan punnan edestä veroja niin sanotun Gift Aid -verokannustinjärjestelmän avulla. Gift Aid -järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1990. Vuonna 2000 Gift Aid -järjestelmää uudistettiin laajentamalla hyväntekeväisyysjärjestöjen ja lahjoittajien mahdollisuutta saada verohelpotuksia. Uudistusten tavoitteena oli kannustaa useampia ihmisiä lahjoittamaan hyväntekeväisyyteen sekä kasvattaa lahjoitussummia. Muutosten jälkeen verovähennysten tekeminen tuli mahdolliseksi kaiken suuruisista lahjoituksista, kun alun perin se oli mahdollista ainoastaan yli 600 punnan suuruisista käteislahjoituksista.

Public Accounts Committee (PAC) on Ison-Britannian parlamentin alahuoneen nimitämä komitea, jonka tehtävänä on valvoa valtion varojen käyttöä. Cup Trust -uutisoinnin jälkeen PAC tutki tapahtunutta ja julkaisi kriittisen raportin Charity Commissionin toiminnasta. Raportissa todettiin, ettei Charity Commission ole täyttänyt sille laissa asetettuja velvollisuuksia. Charity Commission vastasi esitettyyn kritiikkiin, että toimiakseen tehokkaammin se tarvitsee laajemmat toimivaltuudet puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Nämä tapahtumat käynnistivät lainvalmisteluprosessin, joka päättyi vuoden 2016 Charities Actin antamiseen.

Cup Trust -uutisoinnin jälkeen vuonna 2014 ilmeni taas uusia tapauksia, jotka herättivät laajaa julkista keskustelua. Keskustelua käytiin joidenkin hyväntekeväisyysjärjes-

töjen kyseenalaisista tavoista ottaa yhteyttä lahjoittajiin. Useat tunnetut hyväntekeväisyysjärjestöt mainittiin erilaisissa selonteoissa, joissa tarkasteltiin järjestöjen kytkentöjä yksityisiin rahankeräysyrityksiin, jotka käyttivät aggressiivisia menetelmiä saadaakseen muun muassa vanhempia henkilöitä tekemään rahalahjoituksia. Menetelmät käsittivät muun muassa ylenmääräisen postin lähettämisen ja ikäihmisten henkilötietojen myymisen yrityksille, jotka kohdistivat vanhuksiin erilaisia huijausyrityksiä. Vuonna 2014 uutisoitiin myös 92-vuotiaan henkilön itsemurhasta. Henkilö oli ennen kuolemaansa kertonut tunteneensa olonsa vainotuksi lukuisten hyväntekeväisyysjärjestöjen yhteydenottojen vuoksi. Tapauksen johdosta käynnistetyn selvityksen mukaan henkilö oli saanut vuoden aikana lähes 3 000 yhteydenottoa eri hyväntekeväisyysjärjestöiltä rahankeräystarkoituksessa.

Edellä kuvatut tapahtumat johtivat lopulta kansalaisyhteiskunta-asioista vastaavan ministerin antamaan varoituksen Fundraising Standards Boardille, jäljempänä *FRSB*, joka on rahankeräyksiä valvova itsesääntelyelin. *FRSB* on perustettu vuonna 2007 ja sen jäseneksi voivat liittyä rahankeräysorganisaatiot. *FRSB* on laatinut The Fundraising Promise -nimisen ohjeen sitoumuksista, joita sen jäsenten tulee noudattaa. Sitoumukset koskevat korkeita laatuvaatimuksia, selkeyttä, luotettavuutta, oikeudenmukaisuutta, vastuullisuutta, rehellisyyttä ja avoimuutta. *FRSB*:n jäsenen toimeenpanemasta rahankeräyksestä voi tehdä valituksen *FRSB*:lle. Julkisessa varoituksessa *FRSB*:lle annettiin viimeinen mahdollisuus saada itsesääntelyjärjestelmä toimimaan. Samalla ministerit vaativat, että laissa tulisi asettaa tehosteeksi määräaika tämän tehtävän täyttämiseksi. Hallitus teetätti järjestökentän itsesääntelyä ja rahankeräystoiminnan tilaa tarkastelevan selonteon, jonka lopputuloksena esitettiin suositukset siitä, miten yleinen luottamus hyväntekeväisyysjärjestöjen rahankeräystoimintaan saataisiin taas palautettua. Hallitus yhtyi selonteossa esitettyihin ehdotuksiin kokonaisuudessaan.

Selonteossa esitettiin, että huonoja rahankeräysmenettelyitä tutkimaan ja järjestökentällä noudatettavia yhteisiä standardeja luomaan tulisi perustaa uusi säätelevä toimielin Fundraising Regulator, jäljempänä *FR*. Uudella toimielimellä tulisi olla vahvat yhteydet Charity Commissioniin ja Information Commissioner's Officeen, jotta hyväntekeväisyysjärjestöt noudattaisivat yhteisiä sääntöjä. Information Commissioner's Office on Isossa-Britanniassa toimiva julkinen toimija, joka on viranomaisena vastuussa toiminnastaan parlamentille. Sen tehtävänä on muun muassa edistää julkisten toimijoiden toiminnan avoimuutta ja yksityisten tietosuojaa. Vuoden 2016 Charities Actiin lisättiin itsesääntelyä koskevat säännökset, joissa säädettiin, että jos uusi *FR* ei kykene riittävästi valvomaan kentän rahankeräystoimintaa, valtiolla on mahdollisuus lailla perustaa valvova toimija tai vaihtoehtoisesti siirtää vastuu hyväntekeväisyyskentän sääntelystä kokonaan Charity Commissionille.

Selonteossa esitettiin lisäksi, että samassa yhteydessä tulisi perustaa uusi Fundraising Preference Service (FPS), jonka avulla yleisö voisi jättäytyä pois rahankeräyksiä koskevasta viestinnästä niin halutessaan. FR perustettiin tammikuussa 2016 ja FPS on aloittanut toimintansa vuonna 2017. Rahankeräyksiä toimeenpanevien etujärjestö, The Institute of Fundraising, antaa rahankeräyksiä koskevia ohjeita (The Code of Fundraising Practice). Ohjeisiin sisältyy sekä sitovia määräyksiä että suosituksia.

Heinäkuun 1 päivänä 2009 voimaan tulleella lailla, The Charities and Benevolent Fundraising (Scotland) Regulations 2009 No. 121, säädetään Skotlannissa järjestettävistä rahankeräyksistä, joiden tuotot menevät hyväntekeväisyyteen.

FATF on antanut viimeisen Iso-Britanniaa koskevan maaraporttinsa vuonna 2006, jolloin Iso-Britannia on saanut FATF:n suositusten kohdan 8 osalta toiseksi parhaan arvosanan LC eli largely compliant. Raportin tekemisen aikaan Charities Act vuodelta 2011 ei vielä ollut tullut voimaan, mutta lainsäädäntö vastasi sisällöllisesti hyvin pitkälti vuoden 2011 Charities Actin sisältöä. Raportissa Iso-Britannialle annettiin ainoastaan yksi suositus yleishyödyllistä kenttää koskien, jonka mukaan muualla Isossa-Britanniassa käytössä olevat käytännöt ja lainsäädäntö tulisi ulottaa myös Pohjois-Irlantiin. Raportissa todettiin, että Isossa-Britanniassa on vakiintunut sääntely hyväntekeväisyysjärjestöjen suhteen. Sääntely sisältää riittävät säännökset hyväntekeväisyysjärjestöjen rekisteröitymisestä, läpinäkyvyydestä, valvonnasta sekä väärinkäytösten tutkinnasta.

Saksa

Saksassa rahankeräyksiä koskevat säännökset on annettu osavaltiokohtaisilla laeilla. Saksassa on katsottu, että yleishyödyllisten toimijoiden hallinnollista taakkaa ei tulisi lisätä liittovaltiotason sääntelyllä. Rahankeräyksistä säädetään lailla kolmessa Saksan kuudestatoista osavaltiosta. Nämä kolme ovat Rheinland-Pfalz, Thüringen ja Saarland. Osavaltiokohtaisissa laeissa on erikseen säädetty lupaa edellyttävistä keräyksistä sekä ilman lupaa toimeenpantavista keräyksistä. Keräyslupaa edellytetään kaikissa kolmessa osavaltiossa, kun keräys suoritetaan yleisellä paikalla tai ovelta ovelle -keräyksenä. Thüringenin ja Saarlandin lainsäädännöissä säädetään muun muassa muutamasta muusta erityistapauksesta, joissa keräyslupa on pakollinen. Lakeihin sisältyy rajoituksia kirkon, uskonnollisen yhdyskunnan ja esimerkiksi maailmankatso-musyhteisön oikeudesta kerätä rahaa ja laeissa on säädetty ne hyväksytyt käyttötarkoitukset, joihin rahaa voidaan kerätä.

Rahankeräyslakeja on kumottu useissa osavaltioissa viime vuosina, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rahankeräykset olisivat jääneet täysin vaille valvontaa. Epärehellisiä järjestäjiä koskevat rikoslaisia säädettyt seuraamukset. Poliisi ja muut järjes-

tysviranomaiset voivat puuttua keräyksiin, jotka häiritsevät yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Hyväntekeväisyysjärjestöjen on lisäksi laadittava verolainsäädännön mukainen tilitys rahoituksestaan. Esimerkiksi Baden-Württembergin rahankeräyslaki kumottiin 1 päivänä tammikuuta 2013. Syy lain kumoamiselle oli se, että lain ei enää koettu olevan ajanmukainen, koska rahankeräystoiminta on muuttunut olennaisesti viime vuosina. Kumottu laki ei sisältänyt säännöksiä uuden median ja markkinoinnin mukanaan tuomasta uudeltaisesta rahankeräystoiminnasta. Lisäksi rahaa lahjoittavan henkilön on mahdollista saada internetin ja muun median kautta tietoa keräyksen järjestäjän luotettavuudesta. Myös muut osavaltiot ovat maininneet samankaltaisia syitä rahankeräyslakinsa kumoamiselle.

Saksassa ei ole liittovaltion järjestämää rahankeräyksiä valvovaa järjestelmää, vaan hyväntekeväisyyskentän valvonta on järjestetty panostamalla toiminnan läpinäkyvyyteen. Yleishyödyllisen statuksen voi saada mikä tahansa yhteisömuoto hakemalla sitä verottajalta. Yleishyödyllisten yhteisöjen tulee toimittaa verottajalle vuosittainen selvitys kerätyistä varoista ja samassa yhteydessä ilmoittaa varojen alkuperäinen käyttötarkoitus ja se, mihin varat on lopulta käytetty. Veroviranomaisella on myös mahdollisuus suorittaa verotarkastuksia.

FATF on antanut viimeisen maaraporttinsa Saksasta vuonna 2014, jolloin Saksa on saanut arvosanaksi suositusten kohdan 8 osalta LC eli largely compliant. Toiseksi parhaan arvosanan perusteena ovat Saksan edistämä järjestökentän toiminnan läpinäkyvyys ja tiedustelutietoon perustuva terrorismin rahoittamisen ja terrorismin estäminen. Raportissa todetaan, että Saksassa on hyvin kehittynyt järjestelmä tiedustelutiedon ja poliisitoiminnan yhteensovittamisessa myös suhteessa yleishyödylliseen kenttään. Yleishyödyllisten toimijoiden rekisteröitymisvelvollisuus ja järjestökentän itsesääntelymenettelyt edesauttavat yleishyödyllisten organisaatioiden toiminnan sisällön avaamista veroviranomaisille ja yleisölle ja vahvistavat näin läpinäkyvyyttä. Saksan tulisi kuitenkin toteuttaa arvio lainsäädännön riittävydestä terrorismin rahoituksen estämisessä ja varmistaa, että yleishyödyllisen sektorin heikkoudet kartoitettaisiin tasaisin väliajoin. Myös yhteydenpitoa ja tiedon jakamista yleishyödylliselle sektorille terrorismin rahoituksen riskeistä tulisi lisätä.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa on paljon hyväntekeväisyysjärjestöjä ja viranomaisten välinen hyväntekeväisyysjärjestöjä koskeva tietojenvaihto on tehokasta, mikä mahdollistaa järjestöjen toiminnan seurannan. Osavaltiokohtaisesti on annettu säädöksiä, joilla säännellään hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa ja annetaan ohjeet tilitysten tekemisestä. Myös rangaistuksista säädetään osavaltiokohtaisesti.

National Association of State Charity Officials (NASCO) on kerännyt internetsivuilleen tiedot osavaltioiden rahankeräyksiä valvovista viranomaisista. Useimmissa osavaltioissa rahankeräystoiminnan valvonnasta vastaa osavaltion yleinen syyttäjä. Lainmukaisesti toimivilla yhteisöillä on mahdollisuus saada muun muassa veroetuja. Säädösten tarkoituksena on myös suojata ihmisiä petoksilta ja muilta väärinkäytöksiltä. Internetin yleistymisen myötä hyväntekeväisyyden ja perinteisten keräystapojen rinnalle on kehitetty uusia hyväntekeväisyyden muotoja ja rahankeräystapoja. Järjestöjen toiminnan seuranta ja valvonta parantaa myös järjestöjen toimintamahdollisuuksia. Valvova viranomainen voi antaa järjestölle varoituksen, mikä ennalta estää rikollista toimintaa ja näin auttaa järjestöjä myös itse valvomaan omaa toimintaympäristöään. Eri osavaltioissa viranomaiset julkaisevat internetsivuillaan varoituksia ja muistilistoja, joiden tarkoituksena on auttaa kansalaisia välttämään vilpillisiä rahankeräyksiä. Varoitustolistojen tarkoituksena on antaa tietoa, miten varmistua siitä, että lahjoitetut varat päätyvät lahjoittajalle ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Erilaisia huijaus- ja väärinkäyttöyrityksiä on ilmennyt erityisesti suuronnettomuuksien jälkeen.

Kaikkien rahankeräysorganisaatioiden, joiden tulot ylittävät 25 000 dollaria, tulee toimittaa veroilmoitus The Internal Revenue Servicelle (IRS). Tällä hetkellä 40 osavaltiossa sekä District of Columbiassa (Washington) edellytetään keräysjärjestöjen rekisteröitymistä. Kuudessa osavaltiossa riittää, että järjestöllä on viranomaisen sertifioima asiakirja. Neljässä osavaltiossa rekisteröintivaatimusta ei ole lainkaan. Osavaltiot ovat määritelleet poikkeuksia rekisteröitymisvelvollisuudesta. Yleisesti rekisteröitymisvelvollisuutta ei ole yliopistoilla, sairaaloilla, kirkkoilla ja niillä järjestöillä, joiden kokonaistulot jäävät alle 25 000 dollarin. Rekisteröinnin kustannukset vaihtelevat osavaltioittain. Useimmat osavaltiot edellyttävät myös, että järjestöt raportoivat toiminnastaan vuosittain. Affinity Fundraising Registration, jäljempänä *AFR*, tarjoaa rekisteröintipalveluja rahankeräyksiä toimeenpaneville järjestöille ja keräysorganisaatioille.

AFR:n tavoitteena on tarjota apua käytännön toimissa, edistää laillista rahankeräystä sekä korostaa keräysten läpinäkyvyyttä. Vuonna 2015 Yhdysvalloissa lahjoitettiin 373,25 miljardia dollaria taiteeseen, terveyden edistämiseen, uskonnollisiin tarkoituksiin sekä muihin tarkoituksiin. Suurin osa lahjoituksista kohdistui uskonnollisiin tarkoituksiin.

Yhteenveto

Keskeisimpinä eroina kansainväliseen vertailuun valittujen verrokkimaiden ja suomalaisen rahankeräysjärjestelmän välillä on se, että suurimmassa osassa verrokkimaita lainsäädännöllä ei ole asetettu rajoituksia sille, kuka saa kerätä rahaa ja mihin tarkoitukseen. Tanskassa luonnollisten henkilöiden järjestämien keräysten osalta edellytetään kuitenkin vähintään kolmen henkilön osallistumista keräyksen järjestämiseen. Missään näistä maista ei ole myöskään käytössä lupamenettelyä rahankeräysten val-

vomiseksi, vaan valvonta perustuu lähtökohtaisesti joko ilmoitusmenettelyyn tai vapaaehtoisuuteen perustuvaan itsesääntelyyn. Joidenkin keräystapojen, kuten esimerkiksi ovelta ovelle tapahtuvien keräysten, osalta joissakin verrokkimaissa edellytetään kuitenkin lupaa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Johdanto

Rahankeräyslaki on suhteellisen uusi laki. Seuraavassa on arvioitu lain toimivuutta erityisesti lain peruseriaatteiden eli yleishyödyllisyysedellytyksen ja viranomaisvalvonnan näkökulmasta sekä tarkasteltu erityisesti kansalaistoimijoiden asemaa rahankeräysten toimeenpanijoina.

2.3.2 Rahankeräysten järjestäjät

Rahankeräyslainsäädännön tarkoituksena on ollut aina tukea yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden varainhankintaa yleishyödyllistä toimintaa varten. Yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt kannattavat laajasti lain peruseriaatteen säilyttämistä, joka edellyttää, että rahankeräyksen järjestäjän toiminnalla on oltava yleishyödyllinen tarkoitus. Yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt pitävät yleishyödyllisyysedellytystä tärkeänä niiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä laajemmin kansalaisten julkisia rahankeräyksiä kohtaan kokeman oikeutuksen ja yleisen hyväksyttävyyden perustelemiseksi.

Rahankeräyksen järjestäjän toiminnan yleishyödyllisyysedellytyksestä luopumisessa on nähty riskinä se, että lahjoitukseen käytettävän rahan määrä ei kasva tilanteessa, jossa rahankeräyksen piiriin tulisi uusia keräystahoja, kuten yksityissektorin toimijoita, vaikka edellisessä jaksossa kuvattu kansainvälinen vertailu osoittaa erilaisen kehityskulun muissa Pohjoismaissa. Kolmannen sektorin rahankeräystuottojen vähenemisen negatiiviset vaikutukset heijastuisivat suoraan kolmannen sektorin tekemään suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen työhön, mikä olisi suuri menetys etenkin monilla hyvinvointipalvelujen aloilla. Mahdollisena riskinä on nähty myös yritysten toimeenpanemat hyväntekeväisyyskampanjat, jotka hyödyttäisivät imagollisesti yritysten liiketoimintaa ja samalla mahdollisesti heikentäisivät kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä.

Valmistelun aikana on tullut esille eräiden julkisyhteisöjen näkemys rahankeräysoikeuden laajentamisesta koskemaan myös julkisyhteisöjä, kuten kuntia ja kuntayhtymiä. Rahankeräyslaissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan valtio, kunta tai kuntayhtymä ei voi saada rahankeräyslupaa. Rahankeräyslaissa on kuitenkin säädet-

ty yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, Kansallisgallerian ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon sekä Suomen ortodoksisen kirkon rahankeräysoikeudesta poikkeuksena lain pääsäännöstä. Valmistelun aikana on selvinnyt, että kolmannen sektorin toimijat eivät kannata julkisyhteisöjen toiminnan rahoittamisen sallimista rahankeräyksin julkisyhteisöjen verotusoikeuden vuoksi. Julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta on arvioitu jo aiemmin vuonna 2001 perustetun rahankeräystyöryhmän toimesta. Työryhmä ei esittänyt loppuraportissa rahankeräyslakia muutettavaksi julkisyhteisöjen rahankeräysoikeuden sallimiseksi, vaan pohti sen sijaan sitä, mikä merkitys tulisi antaa sille, että julkisyhteisön toimintaa ylläpidetään julkisin varoin ja mikä merkitys tälle tulisi lupaharkinnassa antaa. Työryhmän esiin tuomia kysymyksiä julkisyhteisöjen rahankeräysoikeuteen liittyen voidaan edelleen pitää merkityksellisinä.

Yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toiminnalla on suuri merkitys suomalaiselle demokratialle ja ihmisten hyvinvoinnille. Rahankeräykset ovat yleishyödylliselle toiminnalle merkittävä rahoituslähde. Rahankeräysoikeuden myöntäminen sellaisille julkisyhteisöille, joilla on lain takaama veronkanto-oikeus tai joiden toiminta rahoitetaan budjettivaroin, muuttaisi merkittävästi sitä toimintaympäristöä, jossa yleishyödylliset kansalaisjärjestöt tekevät kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa. Julkisyhteisöjen harjoittama lakisääteinen toiminta onkin edelleen tarkoituksenmukaista rahoittaa julkisella budjettirahoituksella. Kolmannen sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi lain pääsääntöä, jonka mukaan ainoastaan yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt voivat järjestää rahankeräyksiä, voidaan tämän vuoksi pitää jatkossakin kannatettavana. Laissa erikseen säädetyt poikkeukset on kuitenkin syytä säilyttää edelleen rahankeräyslaissa.

Rahankeräyslaki mahdollistaa rahankeräyksen järjestämisen rekisteröimättömälle tilapäiselle yhteisölle vain, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluontoista. Rekisteröimättömässä toimintamuodossa toimii vakituisesti lukuisia varsin erityyppisiä kansalaisten yhteenliittymiä ja näillä on erilaisia rahoitustarpeita hankkeisiin, joita voidaan pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä ja yleisen tai yhteisen edun kannalta tarkoituksenmukaisina. Tällaisia rahankeräystarpeita ovat esimerkiksi hyväntekeväisyyskonserttien ja muiden kaupunkitapahtumien järjestäminen. Rekisteröimättömässä muodossa tapahtuvan kansalaistoiminnan varainhankinta rahankeräysvaroin on voimassa olevan rahankeräyslain mukaan näin ollen mahdollista, mutta ainoastaan rajoitetusti. Rahankeräyksen järjestämisen sijasta hankkeiden toteuttamiseen liittyvässä varainhankinnassa on jouduttu hyödyntämään vastikkeellisia joukkorahoituspalveluita tai muita rahoitusmuotoja, vaikka tosiasiallisesti varainhankinnan toteuttamiskelpoisin muoto olisi ollut vastikkeeton rahankeräys.

Valmistelun aikana on todettu, että Suomen evankelis-luterilaisen tai Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnat eivät ole hakeneet rahankeräyslupaa sen jälkeen, kun oikeus on niille rahankeräyslaissa säädetty. Valmistelun aikana on noussut esiin, että sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon että Suomen ortodoksisen kirkon seura-

kuntatasolla on esiintynyt rahankeräystarpeita, joista on viestitetty hiippakunnille. Hiippakunnilla itsellään ei ole herännyt tarvetta järjestää rahankeräyksiä. Hiippakuntien resurssivajeesta ja seurakuntien ja hiippakuntien välisestä tehtävänjaosta johtuen hiippakunnat eivät ole kuitenkaan ryhtyneet hakemaan rahankeräyslupia seurakuntien hankkeita varten. Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa on yhteensä 400 seurakuntaa, joista seurakuntatalouksia on vuoden 2018 lukien 278. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntatalouksia ovat seurakuntayhtymät sekä ne itsenäiset seurakunnat, jotka eivät kuulu yhtymään. Tällä hetkellä Suomen ortodoksisella kirkolla on 21 seurakuntaa. Kirkolliskokouksen tekemän päätöksen mukaisesti kirkollishallitus on asettanut selvitysmiehen valmistelemaan hallinnon uudistamista kirkossa hiippakuntien ja seurakuntien osalta. Selvitysmies on katsonut, että seurakuntien määrää tulisi vähentää oleellisesti ja hiippakuntien rajoja tarkastella uudelleen. Lopullista päätöstä asiasta ei oltu vielä tehty marraskuun loppupuolella 2017.

Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnista 45:llä on ilmennyt rahankeräystarpeita viimeisten vuosien aikana. Rahankeräystarpeet sekä evankelis-luterilaisen kirkon että ortodoksisen kirkon piirissä ovat koskeneet lähinnä paikallisia tarpeita, kuten maahanmuuttajien, köyhien tai vaikeuksissa olevien perheiden auttamista sekä tapahtumien järjestämistä. Rahankeräyslain muuttamista tulisi harkita evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon osalta edellä mainittujen perusteiden johdosta.

Lisäksi valmistelun aikana on tuotu esiin, että kirkon diakoniarahastolla ei ole mahdollisuutta hakea rahankeräyslupaa, koska diakoniarahasto ei täytä rahankeräyslain edellytystä rahankeräyslupaa saajan rekisteröityneestä muodosta. Kirkon diakoniarahaston sääntöjen mukaan kirkon diakoniarahasto on kirkon yhteinen avustusrahasto ja rahaston tarkoituksena on osana kirkon diakoniatyötä avustaa taloudellisesti ahdingossa olevia henkilöitä Suomessa. Rahaston tarkoituksen voidaan näin ollen katsoa olevan yleishyödyllinen. Diakoniarahaston rahankeräysoikeuden mahdollistaminen edellyttää rahankeräyslain muuttamista siltä osin, millä tahoilla on oikeus hakea rahankeräyslupaa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon organisaatiossa.

2.3.3 Sallitut keräystarkoitukset

Rahankeräyslain pääsäännön mukaisesti rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Rahankeräyslain mukaisesta yleishyödyllisyyskäsitteestä on pidetty ongelmallisena sen tulkinnanvaraisuuden ja arvosidonaisuuden vuoksi. Lisäksi on tuotu esiin yleishyödyllisyyden käsitteen merkityksen vaihtelevan eri säädöksissä, koska yhtä yleishyödyllisyyden määritelmää ei ole. Yksi nykyisen rahankeräyslain soveltamisen haasteista on ollut myös se, että lupaviranomainen arvioi yleishyödyllisyyttä tapauskohtaisesti. Tämän on katsottu vievän aikaa ja antavan lupaviranomaiselle vallan sen määrittelyyn, mikä on yhteiskunnassamme yleishyödylliseksi katsottavaa. Valmistelun aikana ei kuitenkaan ole noussut

esille tilanteita, joissa rahankeräyslupaa ei olisi myönnetty sillä perusteella, että luvan hakijan toiminnan tarkoitusta ei ole katsottu yleishyödylliseksi, vaikka luvan hakija on itse näin katsonut.

Valmistelutyön aikana on tuotu esiin, että esimerkiksi paikallisyhdistykset eivät ole lähteneet hakemaan rahankeräyslupaa paikallisten kehittämiskohteiden rahoittamiseksi, sillä nämä ovat olleet epävarmoja siitä, täyttääkö hankkeen tarkoitus rahankeräyslain yleishyödyllisyysvaatimuksen. Tällaisia rahoitustarpeita ovat olleet muun muassa leikkipuistojen ja päiväkotien varustukset, ostoskeskuksen siivoustalkoot, kyläjuhlien järjestäminen, tilavuokrien kustannukset kaupunginosayhdistyksen kokoukseen liittyen sekä omarahoitusosuuden kerääminen erilaisia julkisia avustuksia varten.

Rahankeräyslain mukaista keräystarkoituksen yleishyödyllisyysedellytystä voidaan edelleen pitää kannatettavana yleishyödyllisen toiminnan rahoituksen turvaamiseksi. Rahankeräyslaki kuitenkin rajoittaa tarpeettomasti rekisteröimättömässä muodossa olevien ryhmien mahdollisuutta hankkia rahoitusta rahankeräyksin yhteiskunnallisesti hyväksyttävissä olevaan ja yleisen tai yhteisen edun kannalta tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Lakia tulisi tältä osin muuttaa.

Viranomaisen alueellisen toimivallan vuoksi sillä on mahdollisuus jatkossakin puuttua ulkomaisella internetsivustolla ilman rahankeräyslupaa Suomeen kohdistettuun keräykseen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa sen järjestämisestä vastaa Manner-Suomen alueelle sijoittunut toimija. Rahankeräyksiä koskevalla sääntelyllä voidaan näin ollen rajoittaa Suomen alueelle sijoittautuneiden toimijoiden rahankeräysten markkinoimista Suomessa.

2.3.4 Rahankeräysmenettely

Rahankeräyslain mukaista lupamenettelyä pidetään toimivana epärehellisen toiminnan estämiseksi rahankeräysten yhteydessä, mutta samalla sen katsotaan kaipaavan tuntuvaa sujuvoittamista. Rahankeräyslainsäädännössä säädettyyn lupamenettelyyn kohdistuu kritiikkiä pääasiallisesti menettelyn hitaudesta ja sen joustamattomuudesta johtuen. Joukkorahoituslain säätäminen on puolestaan osittain lieventänyt sitä rahankeräyslakia kohtaan esiintynyttä kritiikkiä, joka on johtunut siitä, että rahankeräyslaki ei mahdollista vastikkeetonta joukkorahoitusta.

Valmistelun aikana rahankeräyslainsäädäntöön liittyvien hallinnollisten menettelyjen on todettu kaipaavan nykyaikaistamista ja rahankeräyslupaan saamisen on todettu vievän liian pitkän ajan. Valtion lupaviranomaisten ja valvontaviranomaisten voimavarat ovat vähentyneet sitä myötä, kun valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa on toteutettu. Poliisihallituksen arpajaishallinnon resurssit eivät tällä hetkellä ole riittä-

vät käsittelemään hakemusasioita ajantasaisesti. Myös tämä on johtanut tarpeeseen pohtia, miten lainsäädännön avulla voidaan sopeuttaa rahankeräyslaista johtuvia työtehtäviä vastaamaan viranomaisen käytössä olevia resursseja. Hitaan menettelyn on katsottu hankaloittavan kolmannen sektorin mahdollisuuksia reagoida joustavasti muuttuviin yhteiskunnallisiin rahoitustarpeisiin. Lupamenettely myös työllistää tarpeetomastikin jatkuvasti rahankeräyksiä järjestäviä tahoja uuden luvan hakemisella, vaikka niiden toiminta tai keräyksen tarkoitus ei olisi tosiasiallisesti muuttunut luvan saamisen jälkeen.

Valmistelutyössä on selvinnyt, että raskaaksi koettu lupamenettely on myös tosiasiallisesti johtanut siihen, että pienet toimijat eivät ole rahoitustarpeestaan huolimatta lähteneet toteuttamaan hankkeitaan rahankeräyksin. Lyhytkestoisissa tai kertaluonteisissa hankkeissa ei ole välttämättä ollut mahdollista odottaa luvan saamista useampaa kuukautta. Pienissä hankkeissa on usein tavoitteena kerätä rahaa enintään muutamia tuhansia euroja, eikä lupamenettelystä aiheutuva työmäärä ole tällöin välttämättä ollut järkevässä suhteessa tavoiteltuun keräystuottoon.

Voimassa olevan lain mukainen menettely asettaa samat velvollisuudet menettelyn suhteen kaikille luvanhakijoille, vaikka lähtökohtaisesti suurimmilla toimijoilla on käytettävissä suuremmat resurssit ja asiantuntemus hakemusmenettelyn hoitamiseen. Hakemusmenettely voi kuormittaa näin ollen pieniä toimijoita enemmän kuin suuria vakiintuneita rahankerääjiä. Myös hakemuksen käsittelyajan ennakoimattomuutta on pidetty haasteellisena luvan hakijan oman toiminnan suunnittelemisen kannalta. Lisäksi valmistelutyön aikana on tuotu esiin, että lupamaksun suuruus koetaan pienten toimijoiden osalta liian suureksi ottaen erityisesti huomioon tavoitellun keräystuoton vähäisyys.

Lisäksi valmistelussa on noussut esiin, että viranomaisen suorittama keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin katsotaan kuuluvan luontevammin rahankeräyksen järjestäjälle, sillä heillä itsellään on paras asiantuntemus eri keräystapojen kustannuksista ja hyödyistä. Hankkeen aikana on todettu lisäksi yleisesti, että yleishyödyllisyysvaatimuksen poistaminen keventäisi lupamenettelyä.

Keräystapojen yksilöiminen ja niiden tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen ei katsota olevan enää tänä päivänä viranomaisen valvonnan kannalta välttämätön tieto. Internetin avulla suoritettava rahankeräys voi esimerkiksi pitää sisällään lukuisia erilaisia keräystapoja, jotka lisääntyvät jatkuvasti. Keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen myös hidastaa ja pahimmassa tapauksessa jopa estää kolmannen sektorin mahdollisuuksia ottaa käyttöön uutta teknologiaa heti sen julkaisemisvaiheessa, sillä uusien keräystapojen tavanomaista suuremmat kustannukset voivat johtaa lupaviranomaisen arvioon siitä, että hintavan keräystavan käyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lupakäytännössä keräystapojen niin sanottua tuottavuutta arvioidaan

kuitenkin lähtökohtaisesti kokonaisuutena, ei arvioiden yksittäisen keräystavan tuottavuutta. Valmistelun aikana on todettu, että uuden teknologian käyttöönottoaminen voi aluksi aiheuttaa suuriakin kustannuksia rahankeräyksen järjestäjälle, mutta siitä saatava hyöty saattaisi tulevaisuudessa olla mittava. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei näin ollen huomioi nopeaa teknistä kehitystä, jossa uusia keräys- ja maksutapoja tuodaan markkinoille jatkuvasti. Lakia tulisi muuttaa teknologianeutraalimmaksi muun muassa tarkastelemalla mahdollisuutta poistaa rahankeräyksen järjestäjän velvollisuus eritellä keräyksessä hyödynnettävät keräystavat ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Valmistelussa on käynyt ilmi, että rahankeräyslain tarkoittamien vaalikeräysten valvonta on osoittautunut käytännössä haasteelliseksi. Vaalikeräyksen järjestäminen ei edellytä rahankeräysluvan hakemista eikä keräyksen järjestämisestä tarvitse ilmoittaa viranomaiselle. Tästä johtuen valvontaviranomaisella ei ole tietoa tosiasiallisesta toteutuneiden vaalikeräysten määrästä tai niiden järjestäjistä. Käytännössä valvontaviranomaisella ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta valvoa, että laissa säädettyä vaalikeräyksiä koskevaa tilitysvelvollisuutta noudatetaan.

Valmistelun aikana on tuotu esiin ehdotus rahankeräysten valvonnan ja ohjauksen keskittämisestä yhdelle viranomaiselle. Ehdotusta on perusteltu sillä, että käytännössä keräyksen toteuttamisen tai valvonnan kannalta ei ole merkitystä, myönnetäänkö lupa yhden vai useamman kunnan alueelle tai valtakunnallisesti. Rahankeräyslain katsotaan rajoittavan paikallisesti toimivien yhdistysten mahdollisuutta kerätä rahaa valtakunnallisesti. Internetaikakaudella keräyksen toimeenpanoalue ei ole enää rajoitavissa yhden poliisilaitoksen toimialueelle ja käytännössä internetkeräyksen rajaaminen tietylle alueelle johtaa tulkinnanvaraisiin ja keinotekoisiiin lahjoittajalle annettaviin ilmoituksiin siitä, kenelle keräys on kohdistettu. Ongelmalliseksi nykyisessä menettelyssä koetaan myös eri keräyksissä toimivaltaisten viranomaisten toisistaan poikkeavat lupien käsittelyajat. Alueellisuuteen liittyvät kysymykset ovat aiheuttaneet haasteita hakemusten käsittelyssä myös sen määrittelemiseksi, onko hakemuksen käsittelystä vastaava toimivaltainen viranomainen paikallinen poliisilaitos vai Poliisihallitus. Edellä mainituista syistä rahankeräyslain mukaiset tehtävät tulisi jakaa selkeämmin toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Hallinnollisia kustannuksia syntyy, kun yhteisöt keräävät, muokkaavat ja toimittavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille. Laissa säädettyjä tiedonantovelvoitteita syntyy esimerkiksi erilaisista ilmoitus- ja raportointivelvoitteista ja lupamenettelystä. Kustannuksista osa aiheutuu toimista, joita yhteisö ei tee oman toimintansa tarpeista, vaan pelkästään lainsäädännön vaatimusten vuoksi. Tätä osuutta kustannuksista kutsutaan hallinnolliseksi taakaksi. Myös lainsäädännön tulkinnanvaraisuus aiheuttaa hallinnollista taakkaa, joka kohdistuu erityisesti pieniin toimijoihin, joilla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta tai resursseja palkata juridista apua tulkintaongelmien ratkaise-

miseksi. Epätasapuolisesti jakautuvaa hallinnollista taakkaa voidaan tasata, jos pienempien toimijoiden osalta lainsäädännön vaatimuksia kevennetään (Määttä & Tala, 2015, Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua).

Rahankeräyslakia on viime vuosina muutettu muun muassa pidentämällä rahankeräyslupan enimmäisaikaa sekä keventämällä yleishyödyllisyysedellytyksen yksinomaisuutta keräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen osalta. Muutoksista huolimatta rahankeräyslainsäädännön kehittämistä muun muassa byrokratian vähentämällä pidetään yhtenä niistä julkisista toimenpiteistä, joilla järjestöjen mielestä varainhankinnan yksityisrahoituksen toimintaedellytyksiä voisi kaikkein parhaiten kehittää (Talo-ustutkimus Oy 2016).

Rahankeräyksen yhteydessä keräykseen lahjoittajana osallistuvalla annettavan keräystunnuksen käyttämisessä on ilmennyt epäselvyyttä rahankeräyksen järjestäjän sekä viranomaisen osalta. Ensinnäkin rahankeräyslain mukainen edellytys, jonka mukaan keräystunnuksella ei saa olla itsenäistä taloudellista arvoa, on aiheuttanut epävarmuutta siitä, milloin kyseessä on esine tai muu tuote, jolla on itsenäistä taloudellista arvoa. Keräystunnuksista koskevan oikeuskäytännön ja tulkintakäytännön johdosta rahankeräyslain keräystunnuksista koskevaa säännöstä tulisi muuttaa siten, että keräystunnuksen käyttäminen olisi jatkossa joustavampaa. Epäselvää on ollut, koskeeko rahankeräyslain keräystunnuksista koskeva säännös, jonka mukaan keräystunnuksella ei saa olla itsenäistä taloudellista arvoa, myös muita tilanteita kuin välittömästi lahjoituksen tekemistä seuraavaa keräystunnuksen luovuttamista. Tämä on käytännössä johtanut epäselvään oikeustilaan sen suhteen, onko rahankeräyksen järjestäjän mahdollista muun muassa lähettää itsenäistä taloudellista arvoa omaavaa markkinointimateriaalia yleisölle, vai onko tällaisen materiaalin lähettäminen katsottava lain määrittelemäksi keräystunnukseksi. Lisäksi laista johtuva velvollisuus toimittaa rahankeräyksen järjestämisessä käytettävä keräystunnus viranomaiselle nähtäväksi, on edellyttänyt keräystunnuksien lisäksi erilaisten markkinointimateriaalien toimittamista viranomaiselle, ja tästä on aiheutunut lisätyötä rahankeräyksen järjestäjälle. Rahankeräysten järjestäjien tavanomaiseen toimintaan kuuluvaa markkinointityötä ei ole syytä estää tai hankaloittaa rahankeräyslain säännöksillä, ja tästä syystä rahankeräyslakia tulee muuttaa keräystunnuksista koskevan sääntelyn osalta. Aggressiivista tai muutoin epäeettistä markkinointia ei kuitenkaan tule sallia ja viranomaisella tulee olla riittävät mahdollisuudet puuttua näihin tilanteisiin rahankeräyslain säännösten nojalla.

Valmistelussa on noussut esiin, että virtuaalivaluutan, josta käytetään myös nimitystä kryptovaluutta, käyttö on yleistynyt viime vuosina hyväntekeväisyyskeräysten yhteydessä erityisesti ulkomailla. Finanssivalvonnan marraskuussa 2017 antaman tiedotteen mukaan tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että bitcoinia ja muita kryptovaluuttoja käytetään ensisijaisesti spekulatiivisina sijoituskohteina ja niiden käyttö maksami-

seen on toissijaista. Virtuaalivaluutoista tunnetuin on bitcoin. Komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta (COM(2016) 450 final), jäljempänä *4. rahanpesudirektiivin muutosesitys*, määrittellään virtuaalivaluutta. Kyseisen määritelmän mukaan virtuaalivaluutalla tarkoitetaan digitaalista arvoa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema ja jota ei välttämättä ole kytketty paperirahaan, mutta jonka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti. Direktiiviä ei ole vielä implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Verohallinnon antaman ohjeen A83/200/2013 mukaan virtuaalivaluutaa pidetään tuloverolain soveltamistilanteissa luonteeltaan muuna, erikseen määrittelemättömänä ja sen käyttäjien välisenä sopimuksena.

Voimassa oleva rahankeräyslaki ei sisällä säännöksiä virtuaalivaluutasta eikä lain perusteluissa ole käsitelty virtuaalivaluutan mahdollista rinnastumista rahaan. Virtuaalivaluuttakeräysten voitaisiin katsoa jäävän rahankeräyksen määritelmän ja näin ollen myös lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos lain sanamuotoa tulkittaisiin suppeasti rahan määritelmän suhteen. Poliisihallitus on saanut joitakin kyselyitä siitä, voidaanko virtuaalivaluuttakeräyksiä varten hakea rahankeräyslupaa ja onko rahankeräyslupa tarpeen, jos yleisöön vedotaan virtuaalivaluutan saamiseksi. Lupakäytännössä on lähdetty siitä, että virtuaalivaluuttojen saamiseen tähtäävä toiminta on rahankeräystä ja näin ollen rahankeräyslain soveltamisalassa. Rahankeräyslupia virtuaalivaluuttojen keräämiseen ei ole kuitenkaan myönnetty.

Vaikka Poliisihallitus on käytännössä tulkinnut rahankeräyslakia siten, että lain säännösten on katsottu soveltuvan virtuaalivaluuttakeräyksiin, on nykyinen tilanne epäselvä sen suhteen, mahdollistaako rahankeräyslain sanamuoto puuttumisen virtuaalivaluutan keräämiseksi käynnistettyihin keräyskampanjoihin. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen tulisi rahankeräyslaissa tuoda selkeästi esiin rahankeräyslain soveltamisala, sillä rikoslain rahankeräysrikosta koskevien säännösten nojalla rahankeräyslain säännösten vastainen rahankeräyksen järjestäminen voi tulla rangaistavaksi. Edellä mainituilla perusteilla rahankeräyslakia tulisi muuttaa siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi lain soveltuminen virtuaalivaluuttakeräyksiin. Lisäksi lain perusteluissa tulisi lain tulkinnan selkeyttämiseksi tuoda selkeämmin esiin, mihin sääntelyyn rahankeräyslain mukainen rahan käsite perustuu.

2.3.5 Rahankeräysten valvonta

Lupamenettelyä voidaan pitää perusteltuna järjestelmänä epärehellisen toiminnan estämiseksi rahankeräysten yhteydessä. Valmistelun aikana on tullut esiin, että ennako- ja jälkikäteisvalvonta viranomaismenettelyssä ennalta estävät epärehellistä toimintaa. Rahankeräysrikoksia on tilastoitu vuosittain vain muutamia kymmeniä. En-

nakollisessa tarkastuksessa on mahdollisuus havaita ja tunnistaa ulkoisesti asianmukaiselta vaikuttavan rahankeräyksen taustalla olevat epärehelliset aiomukset ja henkilöt näiden takana. Toisaalta myös lupaan perustuvassa rahankeräysjärjestelmässä luvattomiin keräyksiin voidaan puuttua ainoastaan valvovan viranomaisen kehotuksilla ja rikosprosessin kautta, joka on hidas tapa estää esimerkiksi ulkoisesti asianmukaisesti, mutta luvatta järjestetty rahankeräys, jonka todellisena tarkoituksena on rikollisen toiminnan tai jopa terrorismin rahoittaminen. Varojen ohjautuminen rikolliseen tarkoitukseen voi tapahtua myös rahankeräysluvalla järjestetyn keräyksen kautta.

FATF on Suomea koskevassa raportissaan vuonna 2013 arvioinut rahankeräyslaissa säädetyn lupajärjestelmän hyödyllisyyttä osana terrorismin rahoituksen estämisestä. FATF on todennut, että rahankeräyslainsäädännön mukaiseen lupamenettelyyn sisältyy valvontamenettely, jonka johdosta rahankeräysluvan saaneisiin yhteisöihin kohdistetaan tarkastuksia. FATF on lisäksi todennut, että Suomessa ei lähtökohtaisesti suoriteta muita kolmatta sektoria koskevia tarkastuksia. Valmisteltutyössä on kuitenkin selvitetty, että kolmannen sektorin toimijat ohjautuvat valvonnan piiriin muutenkin kuin rahankeräyslupaprosessin kautta. Valvonta voi toteutua valtionavustusmenettelyn yhteydessä tapahtuvan valvonnan tai Patentti- ja rekisterihallitukselle, jäljempänä *PRH*, yhdistys-, tai säätiörekisteriin toimitettavien tietojen kautta.

Rahankeräysten valvonnan tasoa voidaan pitää riittävänä nykyjärjestelmässä. Lupamenettelyn sisältöä tulee kuitenkin tarkastella menettelyn sujuvoittamiseksi. Rahankeräysten ennakollista tai jälkikäteistä valvontaa voidaan lainsäädäntömuutoksin keventää joiltakin osin menettelyn sujuvoittamiseksi. Esimerkiksi rahankeräystilitysten toimittamisaika ei tällä hetkellä noudata yhdistysten ja säätiöiden vuosirytmää, vaan tilityksen toimittamisen tulee tapahtua viimeistään kuuden kuukauden kuluessa rahankeräyksen päättymisestä. Rahankeräyslain mainittu säännös ei huomioi tilikauden tilinpäätöksen ajoittumista rahankeräyksen järjestäjän vuosisykliin. Menettelyn sujuvoittamiseksi lain sanamuotoa tulisi tarkistaa siten, että tilityksen antaminen sidottaisiin rahankeräyksen järjestäjän tilikauden loppumiseen. Tilitykseen liitettävän toiminnan tarkastajan lausunnon edellyttäminen lisää tilitysvaiheesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa rahankeräyksen järjestäjälle, mutta kyseisen lausunnon tuottama lisäarvo lupaviranomaisen valvonnan kannalta on vähäinen. Toiminnantarkastajalle ei ole säädetty kelpoisuusedellytyksiä ja käytännössä toiminnantarkastajien taloudellisen osaamisen taso on hyvin eritasoista. Tästä johtuen toiminnantarkastajan lausunnon ei voida antaa samanlaista painoarvoa kuin tilintarkastajan lausunnon. Rahankeräyslain tilitystä koskevia säännöksiä tulisi tarkastella sen arvioimiseksi, minkä tietojen toimittaminen viranomaiselle palvelee viranomaista sen rahankeräyksiä koskevissa valvontatehtävissä. Näissä muutoksissa on otettava huomioon myös FATF:n suositukset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä. Tämä tarkoittaa sen huomioimista, että viranomaisen tulee myös jatkossa saamaan tiedon siitä, mihin rahankeräysvarat käytetään.

2.3.6 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle

Kolmannen sektorin yksityisen rahoituksen tarve on kasvanut samalla kun kilpailu rahankeräysmarkkinoilla on kiristynyt keräyskohteiden, vaihtoehtojen ja auttamishalun muuttumisen myötä. Lahjoittajille on tarjolla yhä enemmän keräyskohteita ja vaihtoehtoja ja samaan aikaan ei ole enää itsestään selvää, että ihmiset lahjoittavat rahaa tietyille keräyksille.

Rahankeräyslaki tukee kolmannen sektorin varainhankintaa ja toimintamahdollisuuksia rajoittamalla muiden kuin yleishyödyllisten yhteisöjen oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Kolmannen sektorin yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi rahankeräyslainsäädännön tulisi jatkossakin tukea kolmannen sektorin varainhankintaa ja sen toimintaedellytyksiä säilyttämällä vastikkeettomien rahankeräysten järjestäminen pääsääntöisesti yleishyödyllisten yhteisöjen oikeutena.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy tavoite vapaaehtoisuustoiminnan merkittävästä helpottamisesta hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Hallitusohjelman mukaan annetaan myös lupaprosesseja koskeva palvelulupaus. Toukokuussa 2017 annetussa palvelulupauksessa todetaan muun muassa, että viranomaistoiminnan lähtökohtana tulee olla asiakaslähtöisyys ja että palvelut on järjestettävä siten, että asiointi on helppoa ja joutuisaa, palvelun laatu on asianmukaista ja yhdenvertaista. Viranomaispalveluja koskee lisäksi jatkuvan kehittämisen periaate, jota tukee palvelujen sähköistäminen. Myös hallituksen toimintasuunnitelma sekä poliisin lupahallintostrategia 2017–2021 (Sisäministeriön julkaisu 1/2017) tähtäävät lupahallinnon toimintojen ja prosessien uudistamiseen hallinnollisesti kevyemmiksi. Näiden tavoitteiden mukaisesti rahankeräyslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sujuvoittaa rahankeräysmenettelyä ja hyödyntää hallitusryhmien normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antaman toimenpideehdotuksen mukaisesti ilmoitusmenettelyä rahankeräysten järjestämisessä.

Rahankeräyslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on lisäksi poliisin lupahallintostrategian mukaisesti luoda rahankeräysasioiden hoitamiseksi nykyaikainen, vaikuttava sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas asiantuntijaorganisaatio, huolehtia poliisin sähköisten palvelujen ja asianhallinnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä sähköisten palvelujen lisäämisestä rahankeräysasioiden hoitamisessa. Tavoitteena on vähentää hallinnollisista menettelyistä sekä rahankeräysten järjestäjille että viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi ehdotetun lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on turvata rahankeräyksiä koskeva lupaviranomaisen yhtenäinen ratkaisukäytäntö.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on lisäksi kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien lisääminen rahankeräysten järjestämisessä luomalla viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset niiden tarpeita paremmin vastaavat viranomaismenettelyt. Ehdotetun rahankeräyslain tavoitteena on lisäksi edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaa mahdollistamalla laajemmin rekisteröimättömässä muodossa toimivien kansalaisryhmien varainhankinta rahankeräyksiin eri tarkoituksiin ja mahdollistamalla rahankeräysten järjestäminen nykyistä huomattavasti nopeammin yhteisöllisen rahoitustarpeen synnyttyä. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on myös vastata digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin kehittämällä lainsäädäntömuutoksin sähköistä asiointia, luopumalla rahankeräykseen liittyvästä viranomaisten alueellisesta toimivallanjaosta sekä keräystapojen sääntelystä. Esityksen tavoitteena on myös lisätä kolmannen sektorin mahdollisuuksia hyödyntää yritysyhteistyötä osana toimintaansa keventämällä rahankeräyslaissa säädettyjä edellytyksiä yritysyhteistyön toteuttamiselle.

Lailta on myös tarkoitus estää entistä tehokkaammin rahankeräykseen mahdollisesti liittyvää rikollista toimintaa sekä vastata kansainvälisiin velvoitteisiin terrorismin ja siihen liittyvän rahoituksen torjunnassa. Lisäksi tavoitteena on poliisin lupahallintostrategian linjausten mukaisesti ennalta estää rikoksia sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä yhteiskunnassa poliisin lupahallinnon ja siihen kuuluvan valvonnan keinoin kehittää rahankeräysten jälkikäteistä valvontaa sekä taata rahankeräyksiä valvoville viranomaisille riittävät toimivaltuudet rahankeräysten valvomiseksi. Rahankeräyksen valvontaan tässä tarkoituksessa liittyy muun muassa kolmannen sektorin epäasiallinen tai tarkoituksen vastainen rahankeräys, viranomaisten saamien tietojen käyttö valvontatoimissa tarkasteltaessa epäasiallisia keräystapoja tai tavoitteita, terrorismin rahoituksen ja rahanpesun estäminen lainvalmistelussa selvitettyjen verrokki- maiden tasoisella tavalla ja kansallisen tiedotuksen tehostaminen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Yleistä

Seuraavassa kappaleessa on tarkasteltu erilaisia valmistelun aikana esiin nousseita rahankeräyslain muuttamista koskevia ehdotuksia ja niiden toteuttamismahdollisuuksia. Jäljempänä eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevissa jaksoissa on puolestaan selvitetty erilaisia vaihtoehtoja rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi. Samalla on arvioitu, täyttäsikö tarkasteltu toimintamalli voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteen estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä.

3.2.2 Rahankeräyslain muuttaminen

Teknologian kehitys ja uusien innovaatioiden hyödyntäminen

Nopean teknologisen kehityksen myötä on tarpeen tarkastella myös keinoälyn osittaista tai laajamittaista hyödyntämistä viranomaistoiminnassa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman, valtionavustusprosessin digitalisointia koskeneen esiselvityshankkeen joulukuussa 2017 julkaistun loppuraportin (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46) mukaan tulevaisuudessa dataa ja keinoälyä käytettäisiin tukemaan viranomaisen päätöksentekoprosessia sekä muiden prosessin osien valvontaa. Rahankeräyslain uudistamisen yhteydessä ei ole selvitetty perusteellisemmin keinoälyn hyödyntämistä, mutta teknologian kehittymistä tulisi seurata tarkkaan ja osana myös poliisin tietojärjestelmien kehittämistä sekä kokonaisarkkitehtuurin osana tietoarkkitehtuuri huomioiden olisi syytä selvittää myös, voitaisiinko keinoälyä hyödyntää rahankeräysmenettelyssä. Lisäksi jatkossa olisi tarpeen selvittää, olisivatko muiden viranomaisten tietovarannot hyödynnettävissä.

Hankkeen aikana on tarkasteltu myös maksutapojen kehityksessä tapahtuvien muutosten vaikutuksia rahankeräyslainsäädäntöön. Samalla on selvitetty, onko rahankeräyslain mukainen edellytys pankkitilin käyttämisestä rahankeräysten järjestämisessä edelleen tarkoituksenmukaista ottaen huomioon uusien maksamista koskevien innovaatioiden yhteydessä syntyvien uusien maksutilien käytön yleistyminen. Digitalisaatio on käynnistänyt suuren muutosprosessin, joka koskettaa koko yhteiskuntaa, myös maksamista. On arvioitu, että 2020-luvulla Suomi tulee kuromaan kiinni muissa Pohjoismaissa laajaan käyttöön ja suosioon nousseiden reaaliaikaisten maksujärjestelmien kehityksen. Lohkoketjut, teollinen internet, 5G-ekosysteemin mahdollistamat ohjelmoitavat maailmat ja globaalien toimijoiden asiakaskeskeiset ratkaisut haastavat kansalliset rakenteet ja ratkaisut. Lohkoketjut ja tekoäly mahdollistavat älykkään sopimusten hallinnan, maksusopimusten ja -tapahtumien käsittelyn sekä uusien toimijoiden nopean pääsyn markkinoille. (Suomen Pankki, Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin, Maksuneuvoston e-kirjanen, toukokuu 2016). Suomessa kolmas sektori hyödyntää tämän päivän maksamisessa muun muassa PayPal, Bambora ja PayEx -palveluita sekä Facebook Payments International Limited maksupalvelua.

Monista samanaikaisista muutosvoimista muun muassa innovointia edistävä sääntely vahvistaa siirtymistä sujuvaan 2020-luvun maksuympäristöön. Sääntelyn merkitys kasvaa entisestään, sillä tulevaisuudessa se voidaan nähdä entistä vahvemmin mahdollistajana eikä niinkään rajoittajana. Muutosta nopeuttavat kansainväliset toimijat kuten Apple, Amazon, PayPal, Visa ja MasterCard sekä kaupan ja telealan yritykset. Toisaal-

ta on tuotu esiin, että uudet maksutavat eivät syrjäytä ja tee tarpeettomiksi nykyisiä maksutapoja (Suomen Pankki 2016).

Virallisten valuuttojen rinnalle on myös kehitetty muita vaihdannan välineitä, joita ovat muun muassa virtuaalivaluutat. Virtuaalivaluuttojen asemaa rahankeräyksissä on käsitelty jaksossa 2.3.4. Pankeille on jo syntynyt kilpailijoita maksamispalveluissa. Maksatuksen kannalta maksua ei enää välttämättä aina makseta perinteiselle pankkitilille, vaan palveluntuottajan, kuten luottokorttiyhtiön, rekisteröimälle tilille tai palveluun, joka on myönnetty asiakkaalle. Maksuosoitteena voi tällöin olla rekisteröity palveluntuottajan yksilöimä tieto, palvelu tai tili. Myös käteisen rahan käytön on tulevaisuudessa arvioitu vähenevän voimakkaasti, ja 2020-luvulla sen on katsottu olevan jo hyvin harvinaista. Tätä kehityskulkua tukevat ja edistävät kuluttajien muuttuvat odotukset, harppauksittain kehittyvä teknologia ja mahdollistava lainsäädäntö (Suomen Pankki 2016).

Maksuympäristöä kehitetään Suomessa tällä hetkellä aktiivisesti. Uusia maksamisen muotoja tulee jatkuvasti lisää ja osassa niistä hyödynnetään palveluntuottajan omaa maksutiliä pankin avaaman pankkitilin sijasta. Rahankeräyslaila ei ole tarkoitus rajoittaa uusien innovaatioiden hyödyntämistä vaan mahdollistaa teknologiakehityksen myötä markkinoille tulevien uusien innovaatioiden hyödyntämistä. Rahankeräysten valvonnan lähtökohdana on rahankeräysten asianmukaisuuden valvominen ja viranomaisella tuleekin olla riittävät mahdollisuudet valvoa ja saada tietoa rahankeräyksissä liikkuvasta rahaliikenteestä. Muiden maksutilien kuin pankkitilien käytöstä ja niiden luotettavuudesta on vielä vähän tietoa, eikä niitä koskevaa lainsäädäntöä ole Suomessa olemassa. Lisäksi pankkitilin voidaan katsoa säilyttävän asemansa pääasiallisena maksujen vastaanottamisväylänä myös tulevaisuudessa. Tästä syystä pankkitilin käyttämisvelvollisuus rahankeräyksiä järjestettäessä on syytä edelleen säilyttää. Pankkitilin käyttämisvelvollisuus ei estä uusien maksutapojen käyttöä kun huolehditaan siitä, että rahankeräysvarat ohjataan lopulta rahankeräystilinä toimivalle pankkitilille. Teknologian kehittymistä maksamistapojen suhteen tulisi seurata tarkkaan ja rahankeräyslain säännöksiä muuttaa tulevaisuudessa kehityksen mukaiseksi, jos tarve siihen ilmenee.

Työryhmä on käynyt keskustelua myös toimintaympäristön muutosten ja teknologian kehityksen vaikutuksista varainhankinnan eri muotojen hyödyntämiseen rahankeräysten yhteydessä. Uusia varainhankinnan muotoja syntyy jatkuvasti. Työryhmä katsoo, että rahankeräyslain sääntelyn tulisi olla mahdollisimman joustavaa uusien keräystapojen käyttöönoton suhteen. Tulkintatilanteita rahankeräyslain säännösten soveltumisesta uudenlaiseen toimintaan voi kuitenkin syntyä teknologian ja monimuotoisen toimintaympäristön kehityksen myötä. Näissä tilanteissa rahankeräyslain soveltumista kyseiseen toimintaan on syytä selvittää erikseen lain valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjaamisesta vastaavan Poliisihallituksen kanssa.

Digitaalinen sisältö

Valmistelun aikana on noussut myös esille, että niin sanotut digitaalisen sisällön tuottajat eivät voi rahankeräyslain säännöksistä johtuen pyytää yleisöltään tukimaksuja sellaisesta digitaalisesta tuotteesta, joka on internetissä myös ilmaiseksi tarjolla, koska rahankeräyslaki ei mahdollista rahankeräystä muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen ja vastikkeetta. Kyseinen toiminta ei lahjoitusmuotoisena joukkorahoituksena kuulu myöskään joukkorahoituslain soveltamisalaan. Digitaalisen sisällön tuotannossa on kyse lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnasta eikä yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisesta. Digitaalisen sisällön käsite on laaja ja mahdollistaa käytännössä minkä tahansa verkkoon laitetun aineiston pitämisen digitaalisena aineistona. Tästä puolestaan aiheutuu merkittäviä riskejä, jos toiminta sallittaisiin eikä siihen kohdistettaisi minkäänlaista valvontaa. Muun muassa terrorismin ja muun laittoman toiminnan rahoitukseen syntyisi helposti toteutettavia mahdollisuuksia.

Tuloverolain yleishyödyllisyyskäsitteen hyödyntäminen rahankeräyslaissa

Valmistelun yhteydessä on noussut esiin ehdotus yhdenmukaistaa rahankeräyslain ja tuloverolain mukainen yleishyödyllisyyden määritelmä rahankeräyslakiin sisältyvän yleishyödyllisyyskäsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Tuloverolain mukainen yleishyödyllisyyden määritelmä perustuu verraten vanhaan lainsäädäntöön. Tuloverolakia on tulkittu viranomaistoiminnassa ja oikeuskäytännössä yhteiskunnallisten muutosten johdosta, mutta itse lain säännöksiä ei ole kuitenkaan muutettu. Yleishyödyllisyyden määritelmää sekä elinkeinotoiminnan rajanvetoa koskeva oikeuskäytäntö on monilta osin suhteellisen vanhaa ja koskevat aina kulloinkin tarkasteltavana ollutta yksittäistapausta, jolloin on epäselvää, soveltuvatko oikeuskäytännössä linjatut periaatteet enää tulkintaohjeiksi monipuolistuvaan yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaan ja varainhankintaan (Similä 2016, Keskusteluasiakirja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta).

Tuloverolain mukaisen yleishyödyllisyyskäsitteen soveltaminen rahankeräyslaissa tarkoittaisi pitkälti veroviranomaisen tulkintaan ja oikeuskäytäntöön pohjautuvan määritelmän soveltamista rahankeräyksiin. Ehdotetun muutoksen ei voida katsoa selkeyttävän yleishyödyllisyyskäsitteen sisältöä rahankeräysten yhteydessä, vaan päinvastoin lisäävän käsitteen tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi on huomioitava, että tuloverolain mukainen yleishyödyllisyyskäsite lähtee siitä, että myös osakeyhtiömuodossa toimiva yhteisö voi olla yleishyödyllinen, eikä tämä ajattelutapa ole yhtenäinen rahankeräyslain logiikan kanssa. Rahankeräyslain perusteluihin (HE 102/2005 vp) on kirjattu, että yleishyödyllisen toiminnan määrittelylle voidaan hakea tukea tuloverolain yleishyödyllisyyskäsitteestä. Perusteluissa todetaan, että verotuksellinen yleishyödyllisyyskriteeri ja rahankeräyksiin liittyvä yleishyödyllisyyskriteeri eivät ole kuitenkaan identtisiä, vaan niihin vaikuttaa kyseisten sääntelyperusteiden erilaisuus. Ottaen huomioon edellä

todettu tuloverolain yleishyödyllisyysmääritelmästä, on rahankeräyslain ja tuloverolain mukaiset yleishyödyllisyysmääritelmät tarkoituksenmukaista rahankeräyslain tulkinnan selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi pitää myös jatkossa erillään.

3.2.3 Lupamenettelyn sujuvoittaminen ja tehtävien keskittäminen

Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta sujuvoittaa voimassa olevan rahankeräyslain mukaista lupamenettelyä. Tässä arvioinnissa lähtökohtana oli lupamenettelyyn ja jälkikäteiseen tilitysten tarkastamiseen perustuvan järjestelmän säilyttäminen kokonaisuudessaan siten, että rahankeräykset säilyisivät edelleen eräin poikkeuksin yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuotona. Lupamenettelyn sujuvoittamisen toteuttamiskeinoina tulisivat tällöin kyseeseen lähinnä menettelyn sujuvoittaminen lainsäädäntöuudistuksin sekä hallintomenettelyä kehittämällä esimerkiksi yksinkertaistamalla hakumenettelyä, purkamalla keräystapoja ja keräysaluetta koskevaa sääntelyä ja keskittämällä lupamenettely yhdelle viranomaiselle. Valmistelun aikana on selvitetty rahaa keräävien tahojen näkemyksiä. Valmistelussa on myös selvitetty eri maiden viranomaismenettelyiden sisältöjä ja tarkasteltu saatavilla olevan tiedon perusteella mahdollisuuksia sujuvoittaa nykyinen menettely.

Lupamenettelystä luopumista on kannatettu sen hitauden ja joustamattomuuden vuoksi ja sen tilalle on ehdotettu ilmoitusmenettelyyn perustuvaa järjestelmää. Lupamenettelyä on kritisoitu sen johdosta, että menettely ei huomioi erilaisten rahankeräysten tarpeita. Tästä syystä rahankeräyslakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että jatkuvasti rahankeräyksiä järjestäville ja satunnaisia pienimuotoisia rahankeräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset viranomaismenettelyt.

Valmistelun aikana on kuitenkin ilmennyt, että nykyiseen lupamenettelyyn luotetaan, vaikka sen on todettu kaipaavan tuntuvaa sujuvoittamista. Poliisin lupahallintostrategiassa todetaan poliisin lupahallinnon olevan merkittävä osa hallinnollista rikostorjuntaa. Lupamenettelyn säilyttämisellä voidaan toteuttaa lupastrategian kirjausta rikosten sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä ennalta estämisestä yhteiskunnassa, jonka turvallisuustilanne on muutoksessa.

Valmistelun aikana ilmennyt tarve uuden lupamenettelyn kanssa rinnakkaisen kevyemmän viranomaismenettelyn luomiselle tarkoittaisi laajojen muutosten toteuttamista rahankeräyslakiin. Rahankeräyslakiin kohdistuu tämän lisäksi lukuisia sisällöllisiä ja teknisiä muutostarpeita. Useita voimassa olevia säännöksiä on tarpeen muuttaa tai kumota. Lain systematiikan ja sääntelyn selkeyden vuoksi on tarkoituksenmukaista säätää kokonaan uusi rahankeräyslaki. Myös kansainvälisestä vertailusta saatu tieto tukee uudenlaiseen menettelyyn siirtymistä, sillä nykyisenkaltaista lupamenettelyä ei

ole käytössä yhdessäkään kansainvälisen vertailun kohteena olleessa maassa. Sen sijaan näissä maissa on hyödynnetty rekisteröitymis- ja ilmoitusmenettelyä rahankeräysten valvomisessa. Myös hallitusryhmien normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antamaan alustavaan ehdotukseen sisältyvä toimeksianto ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä tukee osaltaan työryhmän näkemystä nykyisenkaltaises-ta rahankeräysmenettelystä luopumista.

Valmistelun aikana on lisäksi todettu, että yleishyödyllisyysedellytys tulisi säilyttää myös jatkossa rahankeräysoikeuden saamisen edellytyksenä kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi. Yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen edellyttää etukäteisvalvontaan perustuvaa menettelyä, jossa viranomaisen arvioi yleishyödyllisyysedellytyksen täyttymisen. Lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen vastaisi tähän tavoitteeseen.

Lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen osana uutta viranomaismenettelyä, jossa olisi erilliset menettelynsä niin sanotuille jatkuville ja pienimuotoisille rahankeräyksille, on kannatettavaa. Nykyisen lupamenettelyn säilyttäminen ja sen keventäminen ei kuitenkaan sellaisenaan riitä sujuvoittamaan rahankeräysmenettelyä riittävästi. Erityisesti pienten toimijoiden nopeasti aloitettavien keräysten mahdollistaminen ja kansalaistoimijoiden rahankeräysten kannustaminen edellyttävät hallinnollisesti huomattavasti kevyemmän menettelyn luomista sekä ilmoitusmenettelyn hyödyntämistä osana uutta menettelyä. Lupamenettelyä on lisäksi syytä kehittää niin sanottua hyväksymismenettelyä vastaavaan muotoon, jossa rekisteröitymisen jälkeen saavutettava oikeus järjestää rahankeräyksiä olisi toistaiseksi voimassa.

Hankkeen aikana on selvitetty myös mahdollisuutta keskittää rahankeräyslain mukaiset viranomaistehtävät yhdelle viranomaiselle. Samalla on arvioitu keskittämisestä aiheutuvia hyötyjä ja haittoja. Arvioinnissa on pyritty huomioimaan erityisesti poliisin lupahallintostrategian kirjaukset. Hankkeen aikana on todettu, että rahankeräyslain mukaisten tehtävien hoitaminen on syytä säilyttää poliisilla, sillä rahankeräystoiminnan luotettavuuden arvioinnin kannalta on keskeistä, että viranomaisen voi selvittää esimerkiksi rahankeräyksen järjestäjän rikosrekisteritiedot rahankeräysten luotettavuuden varmistamiseksi.

Hankkeen aikana on arvioitu mahdollisuutta siirtää rahankeräyslain mukaisten tehtävien hoitaminen kokonaisuudessaan Poliisihallituksen arpajaishallinnolle. Erityisesti rahankeräysten alueellisuudesta luopuminen tukisi keskittämiskäytännön yhtenäistämiseksi. Poliisin lupahallintostrategian mukaan poliisi turvaa maksullisen lupahallinnon riittävän palvelutason, tehokkaat menettelyt ja näitä vastaavat resurssit kustannusvastaavuudesta huolehtiessaan. Poliisilaitoksilla on kattava koko maan laajuinen palveluverkosto. Valmistelussa on noussut esiin, että rahankeräyksiä järjestävien yhteisöjen ja säätiöiden taustalla on eri-ikäisiä

ja digitaidoiltaan erilaisessa asemassa olevia henkilöitä ja tarve henkilökohtaiselle asiointinulle on rahankeräysasioissa edelleen olemassa. Poliisihallituksella ei puolestaan ole henkilökohtaista asiointimahdollisuutta. Valmistelussa on todettu, että keskitämiskäytäntö ei ole yhdenmukainen lupahallintostrategian riittävän palvelutason säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa.

Lisäksi valmistelun aikana on arvioitu keskittämistä aiheuttavia vaikutuksia Poliisihallituksen resurssitarpeeseen. Poliisihallituksen nykyiset resurssit eivät riitä käsittelemään kaikkia Poliisihallitukselle ohjautuvia rahankeräysasioita ajantasaisesti, vaan hakemusten käsittelyssä on useiden kuukausien viive. Käsittelyn hitauteen vaikuttaa lupahakemusten käsittelyn ruuhkautuminen. Poliisilaitokset käsittelevät vuosittain yhteensä noin 240 ja Poliisihallitus noin 360 lupahakemusta. Poliisilaitoksilla on varattu 0,5 henkilötyövuotta rahankeräysasioiden hoitamiseen, joten työtehtävien siirrosta johtuen ei poliisilaitoksilta kuitenkaan voitaisi irrottaa henkilöstöä Poliisihallituksen arpaishallintoon. Vaikka poliisilaitosten käsittelemien paikallisten rahankeräyshakemusten voidaan arvioida olevan jossakin määrin sisällöltään yksinkertaisempia, kasvaisi Poliisihallituksen käsiteltäväksi tulevien lupa-asioiden määrä jopa 40 prosentilla. Ottaen huomioon Poliisihallituksessa tällä hetkellä oleva käsittelyruuhka ei keskittämiskäytäntöä voida pitää kannatettavana.

Edellä mainituilla perusteilla valmistelussa on todettu, että rahankeräyslain mukaisia tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää Poliisihallitukselle. Uudessa rahankeräysmenettelyssä olisi kuitenkin syytä jakaa uuden rahankeräyslain mukaiset tehtävät selkeämmin toimivaltaisten viranomaisten kesken, mutta toisaalta säilyttää Poliisihallituksen vahva rooli rahankeräysasioiden ohjaamisessa.

3.2.4 Järjestöjen itsesääntelyjärjestelmä

Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta siirtyä järjestöjen itsesääntelyjärjestelmään ja luopua rahankeräyksiä koskevasta sääntelystä joko kokonaan tai osittain. Tässä arvioinnissa lähtökohtana on ollut kansainvälisestä vertailusta saatu tieto. Arvioidun itsesääntelyjärjestelmän perustana olisi joko kokonaan alan omavalvontaan siirtyminen tai vaihtoehtoisesti itsesääntelyllä voitaisiin tukea viranomaisvalvontaa. Alan omavalvojana voisi toimia keskusjärjestö, joka valvoisi rahaa keräävien toimintaa. Rahankerääjät toimittaisivat tiedot keräyksistä keskusjärjestölle, joka voisi ylläpitää julkista rahankeräysrekisteriä ja julkaista varoituslistaa epäluotettavista keräyksistä tai kerääjistä. Lisäksi alalla voisi toimia järjestö, joka voisi ohjeistaa toimintaa ja laatisi rahankeräystoiminnassa noudatettavan eettisen koodiston. Koodistoon sitoutuineet kerääjät olisivat oikeutettuja käyttämään esimerkiksi yhteistä tunnusta tai yksilöityä keräystilinumeroa, jonka perusteella lahjoittaja voisi varmistua keräyksen luotettavuudesta.

Valvontaviranomaisella ei useinkaan ole riittävästi resursseja valvoa yksin sääntelyn kohdetahoja, vaan tehokkaaseen valvontaan tarvitaan muidenkin toimijoiden suorittamaa valvontaa, jota voivat toteuttaa esimerkiksi toimija itse, asiakkaat, lähiseudun asukkaat, kilpailevat toimijat ja toimijan omat työntekijät. Eri tahojen suorittama valvonta on usein samanaikaista. (Keinänen & Halonen 2017, Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen viranomaisvalvonnan kanssa, *Lakimies 2/2017*). Kotimaisten ja kansainvälisten kokemusten perusteella voidaan lisäksi todeta, että myös julkisuudella ja medialla on merkittävä rooli rahankeräystoiminnan valvonnassa. Media voi tehokkaasti valvoa rahankeräystoimintaa tuomalla erilaisia rahankeräystoiminnassa ilmenneitä väärinkäytöstilanteita julkisuuteen ja lahjoittajien tietoisuuteen. Medialle ei kuitenkaan voida asettaa velvollisuutta valvoa rahankeräystoimintaa, mutta rahankeräysten läpinäkyvyyden lisäämisellä voidaan edesauttaa median mahdollisuuksia valvontaan.

Perinteistä velvoittavaa sääntelyä enemmän toimijan itsensä harkintavaltaa sisältyy niin sanottuihin metasääntelytyyppeihin ratkaisuihin. Suoran sääntelyn sijaan metasääntelyratkaisuissa pyritään laatimaan lainsäädäntöä, joka aktivoi yksityisiä toimijoita luomaan ja toimeenpanemaan omia sisäisen valvonnan tai hallinnan järjestelmiä sekä arvioimaan itse omaa suoriutumista sääntelyn noudattamisessa. Metasääntelyyn perustuvassa oman toiminnan valvonnassa julkinen valta asettaa lainsäädäntöön perustuvan velvoitteen valvonnan toteuttamisesta, mutta jättää valvonnan tarkemman sisällön, esimerkiksi valvontatoimien suorittamistavan tai valvontajärjestelmän, määrittelyn yksityisten toimijoiden vastuulle. Itsesääntelyratkaisua hyödynnettäessä harkintavapaus on vielä edellistäkin suurempaa, kun sekä sääntelyn luominen että toimeenpano ja kontrollointi ovat kokonaan yksityisillä toimijoilla, eli julkinen valta ei välittömästi osallistu sääntelyn luomiseen tai sen valvontaan. Oman toiminnan valvonnan toteutus voi perustua myös toimialan itsesääntelyyn, jolloin toimialan itsesääntelyjärjestelmällä voidaan luoda sekä omavalvonnan vaatimustason, toteutuksen että valvonnan periaatteet. (Keinänen & Halonen 2017, Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen viranomaisvalvonnan kanssa, *Lakimies 2/2017*)

Rahankeräyslaki ei aseta rahankeräysten toimeenpanijoille velvoitteita oman toimintansa tarkkailun suhteen. Laissa ei myöskään aseteta velvollisuutta omavalvonnan järjestämiseen rahankeräysten toimeenpanemisen osalta, vaan rahankeräysten valvonta on kaikilta osin viranomaisen vastuulla. Eräät kolmannen sektorin toimijat ovat kuitenkin järjestäytyneet sitoutumalla noudattamaan yhteisiä sääntöjä eettisen varainkeräämisen suhteen. Varainkeräämisestä koskevaa itsesääntelyjärjestelmää kehitetään jatkuvasti.

Muista Pohjoismaista Ruotsissa ja Norjassa rahankeräystoiminnan valvonta perustuu pääasiallisesti kolmannen sektorin itsesääntelyjärjestelmään. Näissä maissa viran-

omainen ei erikseen valvo rahankeräyksiä, vaan rahankeräysten valvonta on kokonaan järjestökentän vastuulla. Tanskassa rahankeräysten valvonta on puolestaan viranomaisen vastuulla, mutta järjestökentän itsesääntelyjärjestelmä toimii viranomaisvalvontaa täydentävänä valvonta- ja kehittämisjärjestelmänä. Ruotsissa ja Norjassa viranomaisella ei ole koskaan ollut lakiin perustuvaa velvoitetta valvoa erikseen rahankeräystoimintaa. Sen sijaan vuosien saatossa lisääntynyt rahankeräystoiminta on ajanut kolmannen sektorin luomaan omaehtoisesti erilaisia itsesääntelytoimielimiä luotettavan ja läpinäkyvän rahankeräystoiminnan edistämiseksi. Näiden maiden järjestelmiä tarkasteltaessa onkin huomioitava, että järjestelmillä on huomattavan pitkät perinteet ja lahjoittajat ovat tietoisia itsesääntelyjärjestelmän toiminnasta. Lahjoittajien luottamus rahankeräystoimintaa valvovien kolmannen sektorin toimijoiden työhön on saavutettu pitkän ajan tuloksena.

Kansainvälisestä vertailusta saadun tiedon perusteella itsesääntelyjärjestelmät toimivat pääasiallisesti hyvin joko kokonaan tai osittain viranomaisvalvonnan korvaavina järjestelminä. Verrokkimaiden rahankeräystoiminnassa ei ole valmistelun aikana saadun selvityksen perusteella ilmennyt sellaisia väärinkäytöksiä, joiden vuoksi rahankeräyksiä koskevan erityislainsäädännön tarvetta olisi tullut arvioida uudelleen.

Itsesääntelyjärjestelmään siirtymisen mahdollisuudet Suomessa

Itsesääntelyjärjestelmän hyvinä puolina tuotiin esiin järjestelmän mahdollisuudet pidemmällä aikavälillä saavuttaa suurempi luottamus kuin nykyinen viranomaisvalvonta. Itsesääntelyjärjestelmän katsottiin myös tekevän rahankeräystoiminnasta nykyistä läpinäkyvämpää. Järjestelmän vahvuutena pidettiin myös sen joustavuutta sekä mahdollisuutta reagoida nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Järjestelmän etuna nähtiin myös se, että järjestökenttä voisi itse määrittellä kehykset rahankeräystoiminnalle.

Valmistelun aikana ilmeni, että huolimatta kansainvälisestä vertailusta saatu itsesääntelyjärjestelmän toimivuuden puolesta puhuva tieto sekä järjestökentän itsensä esiin tuomat järjestelmän positiiviset vaikutukset, itsesääntelyjärjestelmää viranomaisvalvonnan täysin korvaavana järjestelmänä pidetään lähtökohtaisesti ongelmallisena. Järjestelmään siirtymisen uhkina on tunnistettu ensinnäkin siirtymävaiheen epävarmuustekijät, kuten väärinkäyttötilanteiden mahdollinen yleistyminen sekä kansalaisten luottamusongelma uuteen rahankeräysten valvonnan järjestämistapaan. Lupamenettelyn purkaminen ja itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen mahdollistaisi myös yksityissektorin sekä julkisen sektorin rahankeräykset. Mainitut muutokset voisivat muodostaa uhkan kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksille.

Järjestelmään siirtymisessä tunnistettiin ongelmia myös pienten toimijoiden osalta. Pienten toimijoiden rajalliset resurssit osallistua itsesääntelyjärjestelmään sekä käy-

tännön vaikeudet uuden järjestelmän käyttöönotossa saattaisivat nostaa pienten toimijoiden kustannuksia tai johtaa siihen, että pienet toimijat jäisivät kokonaan toiminnan ulkopuolelle. Itsesääntelyjärjestelmään siirryttäessä haasteena olisi lisäksi uuden järjestelmän rahoittaminen, sillä Suomessa ei tällä hetkellä ole olemassa sellaista tahoa, jonka olisi mahdollista ilman lisäresursseja ja koulutusta ryhtyä valvomaan rahankeräyksiä. Valmistelun aikana on lisäksi tuotu esiin, että lahjoittajat luottavat nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn ja rahankeräysluvan esittäminen lahjoitustilanteessa edistää lahjoittajien lahjoittamishalukkuutta. Uusi järjestelmä, jossa tuttua viranomaisen myöntämää rahankeräyslupaa ei enää olisi, voisi ainakin siirtymäaikana aiheuttaa sekaannusta lahjoittajissa ja heikentää luottamusta rahankeräyksiin. Tällä olisi puolestaan kielteisiä vaikutuksia kolmannen sektorin varainhankintaan ja siten niiden toimintaedellytyksiin. Näin ollen itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen edellyttäisi pitkää siirtymäaikaa, jonka aikana tarvittavat toimielimet voitaisiin perustaa ja lahjoittajille saataisiin viestittyä muutoksesta.

Valmistelussa on rikostorjunnan osalta noussut esiin, että sääntelyn poistamiseen voisi liittyä vaaroja myös epärehellisen toiminnan estämisen kannalta. Riski liittyy erityisesti yhdistystoimintaan ja säätiöihin, jotka eivät pääsääntöisesti kuulu rahanpesulainsäädännön piiriin ja joilla ei täten ole velvollisuutta oman toimintansa riskiperusteiseen arviointiin ja epäilyttävistä havainnoista ilmoittamiseen. Voimassa olevan rahankeräyslain mukainen lupamenettely ei kuitenkaan aseta rahankeräyksen järjestäjälle velvollisuutta selvittää sille osoitettujen lahjoitusten alkuperää. Yhdistyksiä, säätiöitä ja uskonnollisia yhdyskuntia koskee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, 6 luku, jossa säädetään velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja. Lisäksi valmistelussa on tuotu esiin, että rahankeräysten vapauttaminen luvanvaraisuudesta antaisi arvion mukaan myös potentiaalisen mahdollisuuden rahanpesuun, sillä näin esimerkiksi lukuisten käteisrahasijoitusten alkuperän selvittäminen on rahankeräyksestä ilmoittavan itsensä vastuulla.

Viranomaisvalvonnan kokonaan korvaavaan itsesääntelyjärjestelmään siirtymistä ei voida pitää kannatettavana sen kolmannelle sektorille luoman epävarmuuden ja mahdollisten lisääntyvien kustannusten johdosta. Rahankeräyslakia tarvitaan lisäksi kolmannen sektorin toiminnan edistämiseksi. Lisäksi rahankeräyslain kumoaminen voisi lisätä epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä ja heikentää lahjoittajien luottamusta rahankeräystoimintaan. Lisäksi FATF:n arvion mukaan rahankeräyslain mukainen lupamenettely on yksi merkittävimmistä tavoista viranomaiselle saada kolmatta sektoria koskevaa tietoa. Menettelystä luopuminen ei vaikuttaisi olevan FATF:n suositusten mukainen toimenpide. Rahankeräystoiminnan sujuvoittamiselle on lisäksi tarve, joten menettelyyn siirtymiseen tarvittavan siirtymäajan pituus ei myöskään tue itsesääntelyjärjestelmään siirtymistä.

Itsesääntelyjärjestelmää viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä pidettiin kuitenkin lähtökohtaisesti kannatettavana. Viranomais- ja itsesääntelyvalvontajärjestelmän yhdistelmä vastaa pitkälti nykyistä tilannetta, jossa Poliisihallitus ja poliisilaitokset valvovat rahankeräysvarojen käyttöä ja alan omavalvojat ohjeistavat alan toimijoita eettisen varainhankinnan suhteen.

3.2.5 Ilmoitusmenettely

Valmistelussa on selvitetty lisäksi yhtenä rahankeräysten järjestämisen vaihtoehtoisena mallina ilmoitusmenettelyyn siirtymistä rahankeräysten järjestämisessä. Mallissa luovuttaisiin nykyisestä lupamenettelystä. Ilmoitusmenettelyssä viranomaiselle tehtäisiin ilmoitus rahankeräyksen aloittamisesta ja viranomaisen rekisteröisi ilmoituksen ja keräystä koskevat tiedot julkiseen rahankeräysrekisteriin. Rahankeräyksiä koskisi tilityselvällisyys. Hankkeessa selvitettiin ilmoitusmenettelyn sisältöä siitä lähtökohdasta, että menettelyn tulisi tukea rahankeräysten yleistä luotettavuutta, mutta menettelystä rahankeräysten järjestäjille ja viranomaiselle aiheutuvan hallinnollisen taakan tulisi keventyä huomattavasti verrattuna nykyiseen lupamenettelyyn. Näin menettely olisi myös sujuvampi ja rahankeräysten aloittaminen olisi mahdollista nopeammassa aikataulussa. Menettely mahdollistaisi esimerkiksi nopealla aikataululla aloitettavien digitaalisessa muodossa toteutettavien kansalaiskeräysten järjestämisen. Hankkeessa ilmoitusmenettelyyn siirtymistä tarkasteltiin sekä puhtaasti teknisenä menettelynä että yleishyödyllisyysedellytystä koskevan viranomaisharkinnan sisältävänä menettelynä.

Valmistelun aikana ilmeni, että ilmoitusmenettelyyn siirtymistä kannatetaan lupamenettelyn säilyttämisen ja itsesääntelyjärjestelmään siirtymisen sijasta. Ilmoitusmenettely nähdään kevyeksi, nopeaksi ja edulliseksi ja sen katsotaan palvelevan erityisesti pieniä toimijoita. Menettelyn katsotaan helpottavan keräysten aloittamista sekä nopeuttavan viranomaisten toimintaa. Ilmoitusmenettelyn katsottiin mahdollistavan eri keräystapojen arvioimisesta luopumisen sekä edistävän rahankeräysten julkista valvontaa. Kielteisenä menettelyssä pidettiin mahdollisia varojenkäyttöön liittyviä väärinkäytöksiä valvonnan keventyessä sekä tilitysten määrän kasvua. Valmistelun aikana tuotiin myös esiin, että ilmoitusmenettely nähdään hankalana keskisuurten ja suurten toimijoiden kannalta, sillä ilmoitusmenettelyssä kaikki keräykset tulisi ilmoittaa viranomaiselle ja tämän koettiin lisäävän keskisuurten ja suurten toimijoiden työmäärää suhteessa nykytilaan.

Valmistelun aikana on ilmennyt, että yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen rahankeräysoikeuden edellytyksenä asettaa tiettyjä haasteita ilmoitusmenettelyyn siirtymiselle. Yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen rahankeräysoikeuden saamisen edellytyksenä tarkoittaa sitä, että viranomaiselle tulee rahankeräysmenettelyssä varata mahdollisuus arvioida menettelyssä rahankeräyksen järjestäjän ja keräyskohteen

yleishyödyllisyyttä. Tällöin viranomaismenettely ei voi olla puhtaasti teknisluonteinen menettely, jossa viranomaisen ainoastaan tarkastaa välttämättömien edellytysten täyttymisen ja kirjaa tiedot rekisteriin.

Ilmoitusmenettelyn hyötynä nähdään sen keveys ja nopeus suhteessa lupamenettelyyn. Ilmoitusmenettelyssä viranomaisen tulisikin pystyä antamaan keräyksen järjestäjälle palvelulupaus mahdollisuudesta aloittaa keräys nopeasti ilmoituksen jättämisen jälkeen. Yleishyödyllisyysedellytyksen arviointi ja ilmoituksen lyhyt käsittelyaika eivät ole sovitettavissa yhteen samassa menettelyssä. Ilmoitusmenettely ei sovellu sellaisenaan rahankeräyslupamenettelyn korvaavaksi menettelyksi, kun rahankeräysoikeuden edellytyksenä on rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen tai keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Ilmoitusmenettelyn hyödyntäminen osana rahankeräysmenettelyä on kuitenkin kannatettavaa ja tämä muutos toteuttaisi hallitusryhmien toimenpide-ehdotusta ilmoitusmenettelyn hyödyntämisestä sekä poliisin lupahallintostrategian tavoitetta hallinnollisen taakan keventämisestä ja sähköisten palvelujen kehittämisestä lupahallinnossa.

3.2.6 Hyväksymis- ja rekisteröintimenettely

Valmistelun aikana on selvitetty myös mahdollisuutta niin sanotun hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyn hyödyntämiseen osana rahankeräysmenettelyä. Menettelyn sisältö pohjautuu kansainvälisestä vertailusta saatuihin itsesääntelyjärjestelmissä noudatettaviin menettelyihin ja kuulemistilaisuuksissa esitettyihin toiveisiin viranomaismenettelyn muodosta ja sisällöstä. Hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyssä rahankeräyksen järjestäjä hakisi oikeutta järjestää rahankeräyksiä ainoastaan yhden kerran, jonka jälkeen myönnetty rahankeräysoikeus jatkuisi toistaiseksi voimassa olevana. Viranomaisen voisi peruuttaa hyväksymisen ja keräysvarojen käyttöä valvotaisiin tilitysten avulla. Valmistelussa on selvitetty mahdollisuutta siirtyä kokonaisuudessaan edellä kuvatuunlaiseen hyväksymismenettelyyn sekä mahdollisuutta hyödyntää hyväksymismenettelyä ilmoitusmenettelyn kanssa rinnakkaisena menettelynä.

Valmistelussa todettiin, että toistaiseksi voimassa olevaan rahankeräysoikeuteen perustuva menettely olisi huomattavasti sujuvampi kuin nykyinen lupamenettely, koska hakemusvaihetta voidaan pitää rahankeräyslupamenettelyn raskaimpana ja eniten aikaa vievänä vaiheena. Hyväksymis- ja rekisteröintimenettelyssä myönteisenä piirteinä nähtiin sen tuomat mahdollisuudet kolmannen sektorin toimijoille suunnitella ja ennakoita tulevia rahankeräyksiä. Menettely nähtiin joustavana erityisesti suurten ja jatkuvasti rahankeräyksiä järjestävien toimijoiden kannalta. Menettelyn nähtiin osittain vähentävän byrokratiaa ja mahdollistavan keräyksen nopean aloittamisen. Sen kielteisinä piirteinä nousi esille muun muassa seurannan vaikeutuminen sekä sen mahdollinen raskaus pienille toimijoille. Valmistelun aikana tuotiin myös esiin, että hyväksymiskriteerit jatkuvan rahankeräysoikeuden saamiseksi tulisi määritellä selkeästi ja

yksiselitteisesti, sillä menettelyn yhteydessä nähtiin riski viranomaisen toiminnan liian laajalle harkintavallalle. Valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi katsottiin, että tilitysvelvollisuuden säilyttäminen olisi tärkeää, jotta viranomainen voisi puuttua vilpilliseen toimintaan tilitysten tarkastamisen yhteydessä.

Hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyä voidaan pitää kannatettavana erityisesti jatkuvasti rahankeräyksiä järjestävien tahojen osalta. Erityisesti menettelyyn sisältyvä ajatus toistaiseksi voimassa olevasta rahankeräysoikeudesta on kannatettava, sillä sen voidaan katsoa sujuvoittavan rahankeräysmenettelyä huomattavasti nykyisestä. Myös kansainvälisestä vertailusta saatu tieto järjestelmän toimivuudesta tukee ajatusta jatkuvaan rahankeräysoikeuteen perustuvaan menettelyyn siirtymistä. Menettelyn hyödyt eivät kuitenkaan vaikuttaisi kohdistuvan pieniin toimijoihin, joten hyväksymismenettelyn ei voida katsoa soveltuvan sellaisenaan lupamenettelyn korvaavaksi menettelyksi. Valmistelun aikana on todettu, että intressitahojen tarpeita palvelisi yhden samansisältöisen viranomaismenettelyn sijasta paremmin viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä usein järjestäville toimijoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi omat menettelynsä. Jatkuvaan rahankeräysoikeuteen perustuvaa menettelyä tulisikin hyödyntää tulevassa rahankeräysmenettelyssä erityisesti sen rahankeräystoiminnan jatkuvuutta edistävien sekä hallinnollista taakkaa vähentävien vaikutusten vuoksi.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Rahankeräysten järjestämisen peruslinjaus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahankeräyslaki. Rahankeräysten järjestäminen olisi sallittua ainoastaan rahankeräyslaissa säädetyin edellytyksin. Rahankeräyslain mukaisina toimivaltaisina viranomaisina toimisivat Poliisihallitus sekä poliisilaitokset. Poliisihallitus vastaisi ehdotetun lain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Rahankeräysten alueellisuusjaottelusta luovuttaisiin.

Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi joko rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta tai pienkeräysilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle. Niin sanottujen vaalikeräysten järjestäminen vaalikampanjan kulujen kattamiseksi olisi mahdollista järjestää ilman rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä. Vaalikeräyksiä koskisi voimassa olevan rahankeräyslain säännöksiä vastaavasti tilitysvelvollisuus. Vaalikeräysten osalta ei ehdotettaisi muutoksia suhteessa nykytilaan.

Rahankeräyslupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana. Hakemusmenetely olisi huomattavasti kevyempi kuin nykyisin. Poliisihallitus arvioisi sille toimitettujen tietojen perusteella hakijan toiminnan sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyyden. Hakijan ei tulisi enää ilmoittaa viranomaiselle rahankeräyksen järjestämisessä hyödynnettäviä keräystapoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Myös toiminnan vakiintuneisuuden ja keräyksen yleisen edun mukaisuuden arvioimisesta luovuttaisiin.

Rahankeräysluvan saamisen jälkeen rahankeräyksen järjestäjä voisi käynnistää uusia rahankeräyksiä ilman, että uuden keräyksen aloittamisesta tulisi erikseen ilmoittaa viranomaiselle. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus, johon sisältyisi tilitys järjestetyistä rahankeräyksistä sekä rahankeräyssuunnitelma tulevan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Vuosi-ilmoituksessa yksilöitäisiin erilliset keräyskohteet ja selvitettäisiin, mihin tarkoituksiin keräysvaroja on käytetty.

Pienkeräysten osalta viranomaismenettely perustuisi poliisilaitokselle tehtävään ilmoitukseen keräyksen aloittamisesta. Pienkeräys voitaisiin aloittaa kahden päivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Poliisilaitos tarkistaisi ilmoitusmenettelyssä pienkeräyksen järjestäjän osalta välttämättömät rekisteritiedot. Pienkeräyksen järjestäjän tulisi ilmoittaa viranomaiselle muun muassa rahankeräyksen yksilöity keräyskohde sekä niin sanottu toissijainen keräyskohde.

Pienkeräysten toistuvuus saman järjestäjän osalta olisi rajattu kahteen kalenterivuoden aikana. Pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saisi kerätä enintään 10 000 euroa ja pienkeräys saisi kestää enintään kolme kuukautta. Pienkeräyksen järjestäjällä olisi velvollisuus keskeyttää pienkeräys, kun keräyksen sallittu enimmäismäärä tulisi täyteen. Laissa säädettäisiin myös pienkeräyksiä koskevasta tilitysvelvollisuudesta.

Rahankeräyksen järjestäjä ja keräystarkoitus

Rahankeräysluvan myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi olla Suomessa rekisteröity yhteisö tai säätiö, tai Suomessa toimiva rekisteröimätön yhteisö, jos rekisteröimättömyys johtuisi siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Julkisyhteisöillä ei olisi edelleenkään oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, Kansalliskallian, evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakuntien ja seurakuntayhtymien oikeudesta järjestää rahankeräyksiä säädettäisiin rahankeräyslaissa erikseen. Rahankeräystä ei saisi järjestää yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellyttäisi sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen voisi myös järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai yksityishenkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräyksiä voisivat järjestää Suomessa rekisteröity yhdistys, säätiö, uskonnollinen yhdyskunta sekä puolerekisteriin merkitty puolue. Lisäksi rekisteröimätön vähintään kolmen Suomessa pysyvästi asuvan täysikäisen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä voisi järjestää pienkeräyksen.

Laissa säilytettäisiin edelleen poikkeuksena mahdollisuus järjestää rahankeräys joko luvanvaraisena tai pienkeräyksenä myös taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Varojen hankkiminen myös päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen olisi edelleen mahdollista ilman lupaa.

Rahankeräysten valvonta

Vuosi-ilmoitusten ja pienkeräystilitysten avulla Poliisihallituksen ja poliisilaitosten olisi mahdollista seurata varojen lainmukaista käyttöä, keräyskulujen kohtuullisuutta ja keräysvarojen päätymistä siihen kohteeseen, johon ne on ilmoitettu käytettäväksi. Poliisihallituksella olisi lisäksi toimivalta vastata ehdotetun lain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta.

Laissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden nojalla Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi mahdollisuus keskeyttää rahankeräys. Tietyillä laissa säädetyillä edellytyksillä Poliisihallitus ja poliisilaitokset voisivat myös kieltää pankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystililtä. Lisäksi laissa säädettäisiin Poliisihallituksen toimivallasta peruuttaa rahankeräyslupa. Valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus antaa luvanhaltijalle kirjallinen varoitus rahankeräysluvan peruuttamisen sijasta.

Rahankeräyslaissa säädettäisiin edelleen rahankeräyksen kielletyistä keräystavoista. Säännöksen nojalla kiellettyä olisi esimerkiksi järjestää rahankeräyksen yhteydessä arpajaiset tai järjestää rahankeräys ketjukirjeen ja pyramidipelin muodossa tai tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Kiellettyä olisi myös antaa yleisölle merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja sekä käyttää rahankeräyksen järjestämisessä aggressiivista menettelyä. Ehdotetun rahankeräyslain johdosta ehdotetaan muutettavaksi rikoslain rahankeräysrikoksia koskevia säännöksiä. Rahankeräyslaissa ehdotetaan puolestaan säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkominen.

Rahankeräyksen järjestämisessä edellytettäisiin rahankeräystilin tai -tilien käyttämistä. Luonnollisten henkilöiden järjestämiä rahankeräyksiä varten tulisi avata erillinen pankkitili tai -tilit. Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi mahdollisuus saada tietoja tilin käytöstä ja rajoittaa sen käyttöä. Ehdotetussa rahankeräyslaissa määriteltäisiin myös viranomaisen muut tiedonsaantioikeudet.

Ehdotettujen lainmuutosten täytäntöönpano edellyttäisi muun muassa merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia sekä Poliisihallituksen arpajaishallinnon ja poliisilaitosten rahankeräysasioita käsittelevän henkilöstön kouluttamista erityisesti uusista menettelytavoista rahankeräyslupahakemusten ja pienkeräysilmoitusten käsittelyssä. Rahankeräysmenettelyyn ehdotetut muutokset edellyttäisivät näin ollen lupahenkilöstön sisäistä koulutusta ja panostamista osaamisen ylläpitämiseen. Lisäksi viranomaisten tulisi huolehtia ymmärrettävän ja riittävän ohjeistuksen laatimisesta ja päivittämisestä tarvittaessa. Lisäksi tulisi huolehtia riittävästä tiedottamisesta liittyen uudistettuun lupamenettelyyn ja kokonaan uuden ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä esityksen vaikutuksista

Esityksellä on merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia erityisesti sääntelyn keskeisimpänä kohderyhmänä olevaan kolmanteen sektoriin ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien vahvistamiseen sekä kansalaisaktiivisuuden ja paikallisyhdistystoiminnan lisääntymiseen. Esityksen myötä sääntelytaakka keventyisi kolmannen sektorin osalta, joka tarkoittaisi hallinnollisten kustannusten vähenemistä. Viranomaisen osalta sääntelytaakka pysyisi pääosin ennallaan. Myös rahankeräysten läpinäkyvyys ja avoimuus lisääntyisi ehdotetussa uudessa rahankeräysmenettelyssä ja siten voitaisiin toteuttaa lainsäädännön tavoitetta epärehellisen toiminnan estämisestä. Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Vaikutusarviointi perustuu erityisesti eri sidosryhmien ja useiden eri asiantuntijoiden, kuten järjestöjen edustajien, kansalaistoimijoiden, sisäministeriön oman hallinnonalan toimijoiden sekä muiden ministeriöiden ja viranomaisten, kuulemisiin sekä laajasta kansainvälisestä vertailusta, johon sisältyi tiedonhakumatka Ruotsiin, Norjaan ja Tanskaan, saatuun tietoon. Arvioinnin lähtökohtana on oletus, että uudistettu hallinnollisesti kevyempi rahankeräysmenettely kannustaisi nykyistä huomattavasti enemmän toimijoita järjestämään rahankeräyksiä ja todennäköisesti enemmän paikallisiin keräystarkoituksiin. Uusien paikallisten keräyskohteiden voidaan arvioida aktivoivan uusia lahjoittajia keräyskohteiden ollessa mahdollisesti aiempaa lähempänä lahjoittajan omia kiinnostuksen kohteita. Lisäksi arvioinnin lähtökohtana on oletus lahjoituskulttuurin vahvistumisesta yhteiskunnassa sen myötä, kun lahjoittajille tarjoutuu mahdollisuus lahjoittaa nykyistä monipuolisemmin erilaisiin tarkoituksiin. Arvio perustuu erityisesti muista Pohjoismaista saatuihin kokemuksiin, joissa kokonaiskeräystuotto on vähitellen kasvanut rahankeräysten järjestäjien määrän kasvaessa. Myös Suomessa myönnettyjen lupien määrä ja rahankeräyksillä saatu tuotto on kasvanut vähitellen viimeisten vuosien aikana.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä olisi pidemmällä aikavälillä vaikutuksia julkisen sektorin tuottavuuteen. Rahankeräyksen lupamenettelyä merkittävästi keventämällä ja kehittämällä voidaan Poliisihallituksessa ja poliisilaitoksissa jatkossa käsitellä rahankeräyksiä koskevia asioita nykyistä tehokkaammin. Toiminnan tehostumista ei ole mahdollista saavuttaa heti lain voimaantulon jälkeen, koska uuteen menettelyyn siirtymisen alkuvaiheessa saattaa aiheutua ylimääräisiä kustannuksia nykyisen ja uuden rahankeräysmenettelyn osittaisesta päällekkäisyydestä. Usealla rahankerääjällä on lain voimaantulon jälkeiseen aikaan ulottuvia rahankeräyslupia ja esimerkiksi tilitykset toimitetaan voimassa olevan lain mukaisesti. Osa luvista saattaa olla juuri ennen lain suunniteltua voimaantuloa myönnettyjä ja lain mahdollistamaksi viiden vuoden määräajaksi, joten menettelyjen päällekkäisyys voi kestää jopa noin kuusi vuotta. Rahankeräyksen järjestäjien voidaan arvioida hakeutuvan uuden menettelyn piiriin vasta kun voimassa olevan lain mukainen rahankeräyslupa on kulumassa umpeen, jotta siirtyminen uuteen menettelyyn olisi mahdollista ilman luvan voimassaolon katkeamista.

Rahankeräyslupien käsittely on poliisin maksullista lupatoimintaa. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten osalta suoritemaksu määritellään vuosittain annettavalla sisäministeriön asetuksella poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Valtion maksuperustelain mukaisesti valtion viranomaisen tuottaman suoritteen pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten suoritemaksuihin lasketaan asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista.

Ehdotetun uuden rahankeräysmenettelyn johdosta nykyinen suoritemaksujärjestelmä rahankeräysasioiden osalta on tarkoitus uudistaa. Rahankeräyslupaa hakevilta perittäisiin hakemuksen yhteydessä käsittelymaksu, joka olisi kaikille hakijoille samansuuruinen. Lisäksi rahankeräyslupan saaneilta perittäisiin vuosimaksu. Pienkeräysilmoituksesta perittäisiin kaikilta ilmoittajilta samansuuruinen maksu. Rahankeräyslupan hakemisesta ja pienkeräysilmoituksesta perittävillä maksuilla sekä rahankeräyslupan haltijoilta perittävillä vuosimaksuilla katettaisiin hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä, vuosi-ilmoitusten ja tilitysten tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset. Budjettivaroin katettavia eli maksuttomia tehtäviä olisivat jatkossakin esimerkiksi muu valvontatoiminta, rahankeräysasioihin liittyvä neuvonta, yleinen ohjeistus, tiedottaminen ja tilastointi.

Rahankeräysmenettelyn sujuvoittamisella arvioidaan olevan suoritemaksuja alentavaa vaikutusta. Toisaalta ehdotettu sääntely ja edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, mitkä puolestaan henkilöresurssien kasvattamisen lisäksi nostavat suoritemaksujen suuruutta. Asiakkailta perittävien suoritemaksujen suuruus ja vaikutukset kustannusvastaavuuteen voidaan tarkemmin arvioida vasta lähempänä lainsäädännön voimaantuloa. Suoritemaksuja tarkasteltaisiin tavanomaiseen tapaan uuden menettelyn käyttöönoton jälkeen vuosittain poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä.

Ehdotetut muutokset edellyttävät merkittäviä muutoksia Poliisihallituksen ja poliisilaitosten käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Muutosten toteuttaminen ei edellytä lisämäärärahoja. Rahankeräyksiä koskevia asioita käsiteltäessä hyödynnettäisiin jo olemassa olevaa Rabita-asianhallintajärjestelmää. Rahankeräysmenettelyn muuttuessa huomattavasti järjestelmää olisi kehitettävä useiden toimintojen, kuten esimerkiksi sähköisen hakemuksen, rahankeräysasiassa tehtävän päätöksen ja vuosi-ilmoituksen, osalta. Pienkeräyksiä koskevan ilmoitusmenettelyn luomisessa voitaisiin osittain hyödyntää poliisin käytössä olevaa ilmoitusjärjestelmää.

Alustavan, suuntaa antavan arvion mukaan tietojärjestelmämuutokset maksaisivat rahankeräyslupaa ja -ilmoitusta koskevien muutosten osalta yhteensä noin 140 000–180 000 euroa. Kustannukset aiheutuisivat muun muassa ilmoitusmenettelyn ja vuosi-ilmoitusten rakentamisesta Rabita-järjestelmään. Tämä maksaisi noin 60 000 euroa per toiminto. Lisäksi uusi ilmoitusmenettely tulee saattaa sähköiseen asiointiin, mistä aiheutuu noin 20 000 euron kustannukset tietojärjestelmiin. Olemassa olevien toimintojen muutostyöt, kuten tilitykset, tulosteet, kenttien muuttaminen ja poistaminen, tiedonohjaussuunnitelma ja arkistointi, tulisivat alustavan arvion mukaan maksamaan noin 20 000 euroa. Tarkemmat arviot tietojärjestelmämuutosten edellyttämistä kustannuksista on mahdollista tehdä vasta myöhemmin. Muutokset tulevat koskemaan suurimmaksi osaksi lupahallinnon maksullista toimintaa, jonka kustannukset vyörytetään lupa- ja ilmoitusmaksuihin. Kustannukset tulevat konkretisoitumaan ennen lain voimaantuloa tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä. Siten kyse on investoinninomaisesta kustannuksesta, jotka kerätään pitkällä aikavälillä lupa- ja ilmoitusmaksuissa takaisin.

Tällä hetkellä rahankeräyslupien käsittelyyn käytetään yhteensä noin 6 henkilötyövuotta. Poliisihallituksessa rahankeräysasioita käsittelemiseen on varattu yhteensä 5,5 henkilötyövuotta ja poliisilaitoksilla yhteensä 0,5 henkilötyövuotta. Henkilötyövuodet kohdistuvat sekä maksulliseen että maksuttomaan rahankeräysten lupavalvontaan. Rahankeräyslain uudistuksen myötä maksullisen lupapalvelun henkilöstöresurssin arvioidaan lisääntyvän noin yhdellä henkilötyövuodella rahankeräyslupia koskevan valvonnan tehostumisen vuoksi. Henkilöstöresurssin muutokset on tarkemmin kuvattu kappaleessa 4.3. Rahankeräyslupien käsittelyn henkilötyövuosivaikutuk-

set huomioidaan lupien ja pienkeräysilmoitusten hinnoittelussa poliisin maksuasetuksen valmistelun yhteydessä. Rahankeräysten valvonnan resursoinnin lisäys yhdellä henkilötyövuodella tarkoittaa yhteensä noin 70 000 euron vuotuisia kustannuksia. Kustannukset tulevat konkretisoitumaan lain voimaantulon jälkeen ja ne kerättäisiin rahankeräysten järjestäjiltä perittävässä lupa- ja ilmoitusmaksuissa takaisin.

Uudistus edellyttää myös rahankeräyslupien käsittelyyn ja niiden valvontaan osallistuvan henkilöstön koulutusta. Koulutus toteutettaisiin osana normaalia henkilöstön kouluttamista. Uudistus edellyttää viranomaisen rahankeräysmenettelyyn liittyvien toimintatapojen tehostamista, mikä yhdessä sähköisen asioinnin myötä vähentää rahankeräyslupien käsittelyyn vaadittavaa henkilöstöresursointia. Tehostamistoimenpiteet osaltaan kompensoivat lupamäärän lisääntymisestä seuraavaa resursointitarvetta.

Esityksellä on vaikutusta kolmannen sektorin toimijoiden asemaan, mutta ei esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen markkinaehtoiseen palvelutuotantoon ja palvelumarkkinoiden toimintaan. Kolmannen sektorin toimijat eivät voisi jatkossakaan kerätä rahaa liiketoimintaan tai muuhun kuin yleishyödylliseen toimintaan.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta kuntatalouteen.

4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Yrityksillä ei olisi jatkossakaan mahdollisuutta järjestää rahankeräyksiä. Esityksellä olisi kuitenkin joitakin vaikutuksia yrityksiin. Yritysjoukko, johon ehdotetut säännösmuutokset vaikuttaisivat, ei ole kovin suuri. Kyseessä ovat lähtökohtaisesti yritykset, jotka tarjoavat rahankeräyksen järjestäjille rahankeräykseen liittyviä palveluita nykyisen lain mukaisina käytännön toimeenpanijoina. Lisäksi vaikutuksia voisi olla myös muunlaisia rahankeräyksiin liittyviä palveluita tarjoaviin yrityksiin. Palveluntarjoajat ovat erikokoisia ja erilaisia yrityksiä, eikä tästä syystä ole mahdollista tarkkaan arvioida, minkälaisiin yrityksiin vaikutukset erityisesti kohdistuisivat.

Ehdotettu rahankeräyslaki ei enää sisältäisi säännöksiä käytännön toimeenpanijasta. Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisella olisi myönteisiä vaikutuksia yrityksiin. Käytännön toimeenpanijoina toimivien yritysten määrään arvioidaan lisääntyvän ja tämän myötä syntyisi kilpailua niin palveluiden tarjonnassa kuin hinnoittelussa. Ehdotuksella voitaisiin siten edistää yritysten markkinoille pääsyä. Erityisesti pienkeräysten toteuttamiseen erikoistuneita palveluntarjoajia voidaan arvioida ilmestyvän useita lain voimaantulon jälkeen. Voidaan kuitenkin arvioida, että vain osa näistä palveluntarjoajista tulee jatkamaan toimintaa pidemmällä aikavälillä.

Ehdotettu rahankeräyslaki ei asettaisi yrityksille uusia tiedonantovelvollisuuksia tai muita hallinnollista taakkaa lisääviä velvollisuuksia. Näin ollen ehdotetusta laista ei aiheutuisi lisää kustannuksia yrityksille. Ehdotuksella ei arvioida myöskään olevan vaikutuksia yritysten investointeihin, tutkimus- tai kehittämistoimintaan eikä kansainväliseen kilpailukykyyn. Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia yrityksiin niiden toimiessa lahjoittajina rahankeräyksissä.

4.2.3 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä ei olisi välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan tai kotitalouksien käyttäytymiseen. Ilmoitustenvaraisten pienkeräysten mahdollistamisen myötä taloudellisissa vaikeuksissa olevien kotitalouksien auttamiseksi järjestettävät keräykset voisivat jonkun verran yleistyä. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia joidenkin yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Pienkeräystä ei kuitenkaan saisi järjestää yksityishenkilön varallisuuden kartuttamiseen.

Seurakuntien rahankeräysoikeuden voidaan arvioida lisäävän vähävaraisten perheiden ja maahanmuuttajien tueksi järjestettävien keräysten määrää. Samoin pienkeräysten mahdollistaminen voi kannustaa vähävaraisten tai esimerkiksi onnettomuuden kohdanneiden perheiden hyväksi järjestettävien keräysten toteuttamiseen.

Järjestöt tekevät laaja-alaisesti työtä myös tasa-arvokysymysten ja vähemmistöjen etujen ajamisen puolesta. Järjestöt tuottavat myös monipuolisesti kotitalouksia hyödyttäviä palveluita, kuten sosiaali- ja terveysalan palveluita. Tätä toimintaa tuetaan lahjoituksilla ja rahankeräystoiminnan sujuvoittamisen voidaan arvioida edistävän myös näiden palveluiden tuottamista.

Kotitalouksien asemaa lahjoittajina arvioidaan kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.5.2.

4.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksellä ei olisi välitöntä vaikutusta yleiseen talouskehitykseen tai kansantalouteen. Suomen luottoluokituksen ei arvioida laskevan uudistuksen seurauksena ottaen huomioon, että ehdotetun lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän FATF:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevat suositukset.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei olisi vaikutuksia valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Sen sijaan esityksellä olisi vaikutuksia Poliisihallituksen ja poliisilaitosten väliseen toimivallan jakoon sekä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tehtävien määrään ja luonteeseen sekä menettelytapoihin. Esityksellä ei olisi vaikutusta Poliisihallituksen tai poliisilaitosten organisaatioon tai toimitiloihin. Muutoksen viranomaisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset on kuvattu jaksossa 4.2.1.

Kaikkien rahankeräyslupa-asioiden käsittely keskitettäisiin Poliisihallitukselle, kun taas poliisilaitokset vastaisivat kokonaan pienkeräysten käsittelemisestä. Muutoksella selkeytettäisiin tältä osin viranomaisten välistä tehtävänjakoa.

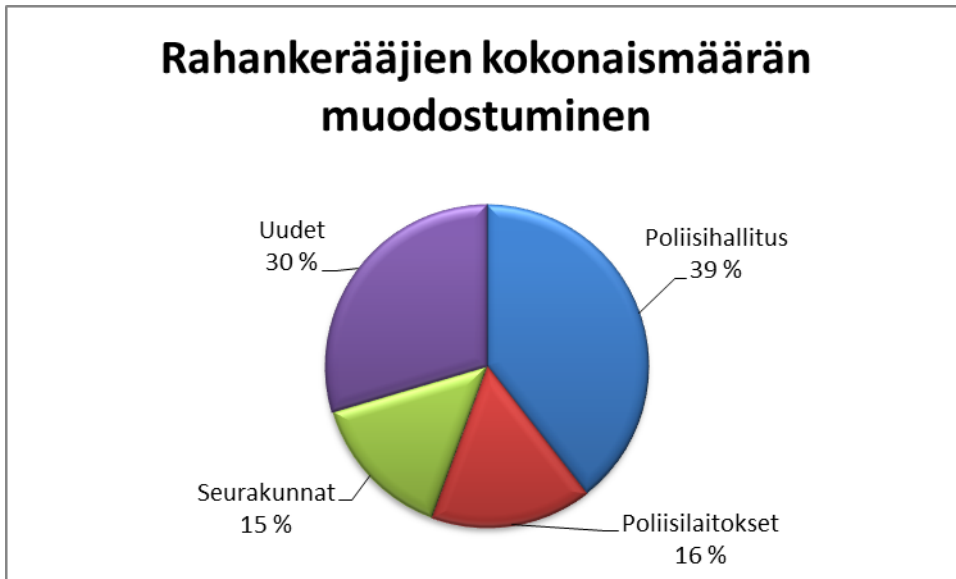
Ehdotettujen muutosten myötä tehtävät, joista Poliisihallitus ja poliisilaitokset jatkossa vastaisivat, muuttuisivat sekä määrältään että luonteeltaan. Poliisihallitukselle ei tulisi uusia tehtäviä, mutta hoidettavat tehtävät muuttuisivat jossain määrin uudistetun lupamenettelyn myötä. Useita nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn liittyviä tehtäviä jäisi pois. Poliisihallitus ei enää arvioisi rahankeräyslupaa koskevassa asiassa keräyksen yleisen edun mukaisuutta, keräyksen alueellisuutta, erilaisten keräystapojen käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia tai uusien keräystapojen käyttämisen vaikutuksia keräyksen onnistumismahdollisuuksiin. Rahankeräyslupaa haettaessa ei myöskään arvioidaisi enää aikaisempien keräysten onnistuneisuutta ja niissä käytettyjä keräystapoja, keräyksen arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhtaa tai hakijan toiminnan vakiintuneisuutta. Poliisihallituksen toimivalta rahankeräysten valvomiseksi pysyisi ennallaan. Tehtävien luonteen muutoksilla olisi merkittävä vaikutus Poliisihallitukselle aiheutuvan hallinnollisen taakan määrään. Uudessa menettelyssä rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen käsittelyajan arvioidaan vähenevän noin neljänneksen. Sen siirtymäajan jälkeen, kun kaikki rahankerääjät ovat siirtyneet kokonaisuudessa uuden rahankeräyslain mukaiseen menettelyyn, lupahakemusten vuosittainen käsittelymäärä laskee merkittävästi. Vuosi-ilmoitusten käsittelymäärien arvioidaan puolestaan nousevan huomattavasti nykyisestä.

Poliisilaitoksille tulisi uusia tehtäviä pienkeräysilmoitusmenettelyn myötä, mutta samalla nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn liittyvät lupatehtävät jäisivät pois. Ilmoituksen käsittely olisi toimenpiteenä yksinkertainen eikä vaatisi nykyisen lupamenettelyn edellyttämää viranomaisharkintaa. Viranomaisen tarkastaisi ilmoituksesta perustiedot eikä arvioisi esimerkiksi keräystarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Ilmoitusten käsittely olisi hallinnollisesti kevyempää kuin rahankeräyslupaa koskevien asioiden ja sen voidaan arvioida vievän vain neljänneksen nykyisen lupahakemuksen käsittelyyn kuluva ajasta. Pienkeräystilityksien tarkastamiseen käytettävän työajan ei arvioida muuttuvan uudessa menettelyssä.

Täsmällisiä arvioita jatkossa myönnettävien lupien tai käsiteltävien pienkeräysilmoitusten määrästä on vaikea laatia, koska mahdollisten rahankerääjien käyttäytymistä uuteen menettelyyn siirryttäessä on hyvin hankala ennakoida. Lupien ja pienkeräysilmoitusten määrää voidaan pyrkiä arvioimaan nykyisin myönnettyjen lupien ja keräyksillä saatujen varojen määrän perusteella. Poliisihallitus on myöntänyt vuosina 2010–2015 keskimäärin noin 340 lupaa vuosittain. Poliisihallituksen myöntämiä rahankeräyslupia oli vuoden 2017 marraskuussa voimassa yhteensä 356 ja ratkaisua odottavia lupahakemuksia oli jonossa 160. Vuosina 2013–2017 Poliisihallitukselta on hakenut rahankeräyslupaa yhteensä noin 800 tahoa. Rahankeräysten lukumäärä on kasvanut vuosien 2010–2015 välillä vajaa kaksi prosenttia vuosittain. Edellä mainittua rahankeräysten järjestäjien kokonaislukumäärää voidaan pitää lähtökohtana Poliisihallituksen asiakkaista siirtyvien rahankeräyksen järjestäjien lukumäärästä, sillä tois-
taiseksi voimassa olevan rahankeräysmenettelyn voidaan arvioida keräävän vähitellen kaikki Suomessa rahankeräystä järjestävät tahot samanaikaisesti lupamenettelyn piiriin.

Poliisilaitokset ovat myöntäneet vuosittain keskimäärin noin 240 rahankeräyslupaa. Rahankeräyslupia oli voimassa vuoden 2017 marraskuussa yhteensä 328. Voimassa olevien lupien lukumäärän voidaan arvioida osoittavan poliisilaitosten luvanhakijoista uuden menettelyn piiriin siirtyvien rahankeräyksen järjestäjien lukumäärää. Nykyisten rahankeräysten järjestäjien kokonaislukumäärän voidaan näin ollen arvioida sijoittuvan noin 1 100 suuruiseksi.

Seurakuntien rahankeräysoikeuden säätämisen myötä uusia mahdollisia luvanhakijoita tulisi enintään noin 300. Tämä tarkoittaisi rahankeräyksen järjestäjien lukumäärän nousemista yhteensä jopa 1200–1400:aan. Läheskään kaikkien seurakuntien ei kuitenkaan arvioida seurakunnille tehdyn kyselyn perusteella hakevan rahankeräyslupaa tai järjestävän pienkeräystä. Pienkeräysten voidaan arvioida lain voimaan tultua muodostuvan suosituksi tavaksi järjestää rahankeräyksiä ja tämä voi tarkoittaa määrällisesti poliisilaitosten käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän huomattavaa kasvua verrattuna nykyiseen. Myös ehdotetun nykyistä lupamenettelyä hallinnollisesti kevyemmän lupamenettelyn voidaan arvioida houkuttelevan joitakin uusia luvanhakijoita. Tämän vuoksi rahankeräysten järjestäjien kokonaislukumäärän voidaan arvioida jopa kaksinkertaistuvan nykyisestä. Tämä tarkoittaisi, että rahankeräyksen järjestäjien lukumäärän voidaan arvioida kasvavan lain voimaantuloa seuraavina vuosina jopa noin 1800–2200:aan.



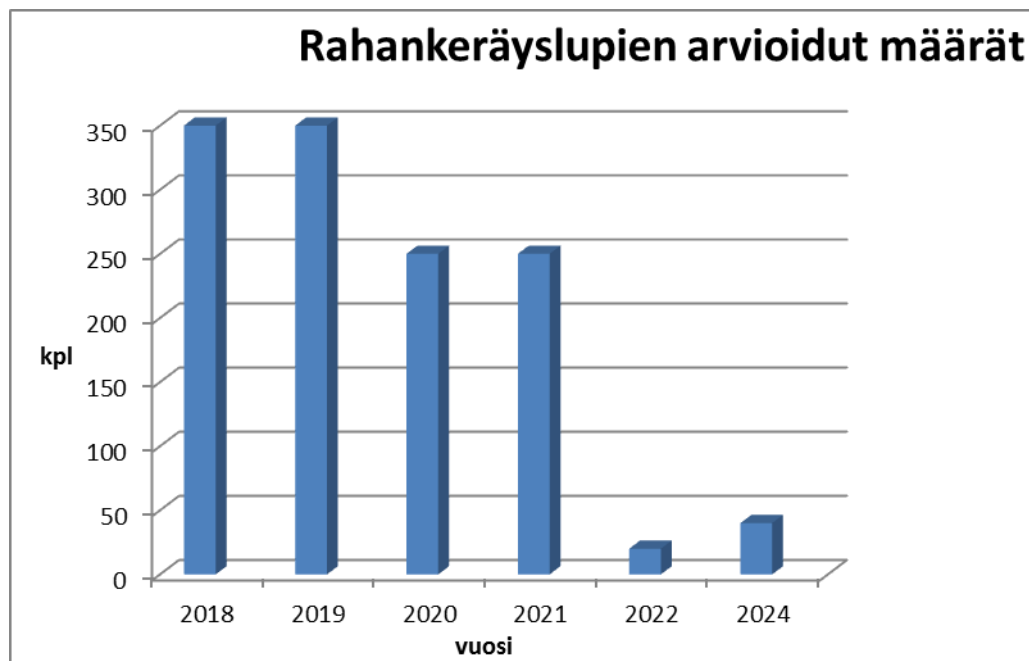
Rahankeräysasioiden jakaantumista luvanvaraisiin keräyksiin ja pienkeräyksiin voidaan pyrkiä arvioimaan sen perusteella, kuinka suuri osa viime vuosina järjestetyistä rahankeräyksistä on tuottanut alle ehdotetun pienkeräyksen enimmäismäärätuoton 10 000 euroa. Noin puolet viime vuosina toteutetuista rahankeräyksistä on ollut suuruudeltaan yli 10 000 euroa. Koska osalla pieniä rahankeräyksiä järjestävistä on jatkuva tarve rahankeräyksen järjestämiselle, voidaan osan alle 10 000 euron suuruisten keräysten järjestäjistä arvioida hakeutuvan lupamenettelyn piiriin huolimatta siitä, että rahankeräyksen järjestäjällä olisi oikeus järjestää rahankeräys pienkeräyksen muodossa. Näin ollen voidaan arvioida, että noin 60 prosenttia nykyisistä rahankeräyksen järjestäjistä tulisi hakeutumaan lupamenettelyn ja 40 prosenttia pienkeräysmenettelyn piiriin. Lukumäärältään se tarkoittaisi vuosittain yhteensä noin 1200 luvan hakijaa ja noin 800 pienkeräyksen järjestäjää. Vaikka pienkeräysten järjestäjien lukumäärä yltäisikin yhteensä noin 800:aan lain voimaantuloa seuraavina vuosina, voidaan pienkeräyksiä arvioida järjestettävän luvanvaraisia rahankeräyksiä epäsäännöllisemmin, jolloin pienkeräysten järjestäjien keräykset jakaantuisivat eri vuosille.

Siirtyminen ehdotetun lain mukaisen lupamenettelyn piiriin voidaan arvioida järjestö- ja hallinnon kuulemisten perusteella tapahtuvan porrastetusti siten, että rahankeräyksen järjestäjät hakevat toistaiseksi voimassa olevaa rahankeräyslupaa vasta, kun voimassa olevan lain nojalla myönnetyn määräaikaisen rahankeräyslupien voimassaoloaika on umpeutumassa. Näin vuosittaiset rahankeräyslupien käsittelymäärät eivät tulisi eroamaan merkittävästi nykyisestä. Kevennetty lupamenettely myös keventäisi viranomaisen hallinnollista taakkaa, joten siirtymäajan rahankeräyslupien käsittely olisi mahdollista Poliisihallituksen nykyisillä henkilöresursseilla ja lupakäsittelyyn käytettävistä resursseista voidaan arvioida vapautuvan yksi henkilötyövuosi vähitellen siirtymäaikana lisääntyvien vuosi-ilmoitusten käsittelemiseen. Käsiteltävien lupien mää-

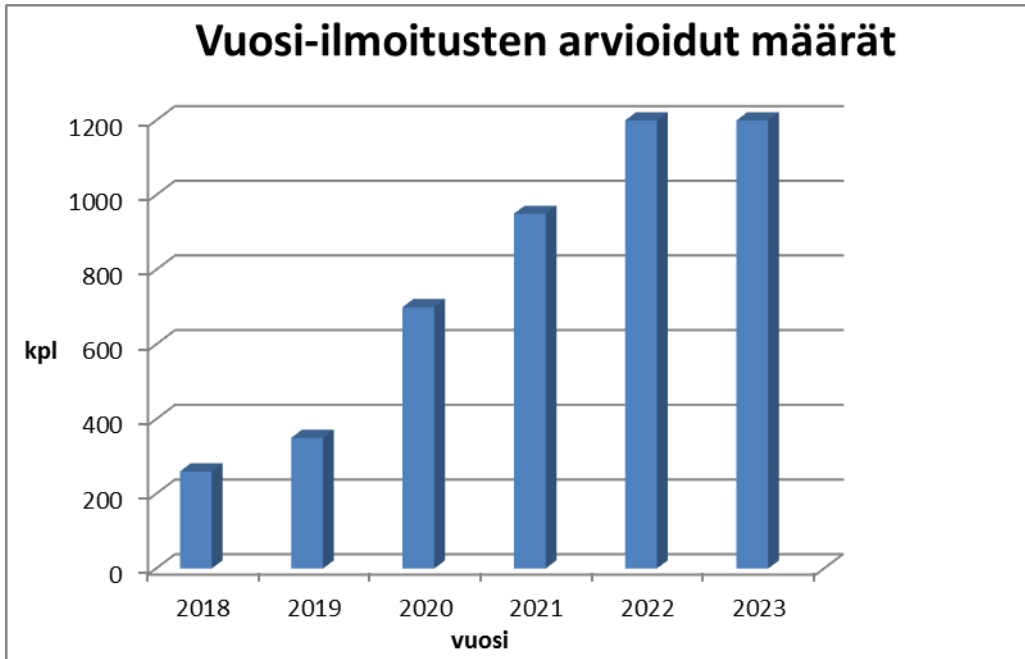
rään vähentävästi vaikuttaisi pidemmällä aikavälillä se, että rahankeräyslupaa haettaisiin vain kerran luvan ollessa voimassa toistaiseksi. Siirtymäajan jälkeen vuosittain käsiteltävien uusien rahankeräyslupien määrä olisi enää vain noin muutama kymmenen vuosittain.

Vuosi-ilmoitusten vuosittainen määrä kasvaisi vähitellen siten, että siirtymäajan jälkeen Poliisihallitusten käsiteltäväksi vuosittain tulevien vuosi-ilmoitusten määrän voidaan arvioida olevan jopa noin 1 200. Tämän määrän voidaan arvioida kasvavan jatkossa vajaalla kahdella prosentilla vuosittain. Tämä tarkoittaisi vuosittain käsiteltävien tilitysten määrän viisinkertaistumista. Vuosi-ilmoituksen käsitteleminen olisi jonkin verran nykyistä rahankeräystilitystä hallinnollisesti raskaampi menettely, sillä se sisältäisi tilityksen lisäksi suunnitelman seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Jos arvioidaan, että yhden vuosi-ilmoituksen käsitteleminen vie yhden päivän, pystyisi Poliisihallitus nykyisillä neljän ylitarkastajan henkilöresursseilla käsittelemään yhteensä noin 1 000 vuosi-ilmoitusta. Poliisihallitukselle esitetään edellä mainitun mukaisesti yhtä henkilötyövuotta vuosi-ilmoitusten hoitamiseksi.

Seuraavassa taulukossa kuvataan edellä mainittujen arvioiden vaikutuksia lupamäärien kehittymiseen tulevaisuudessa.



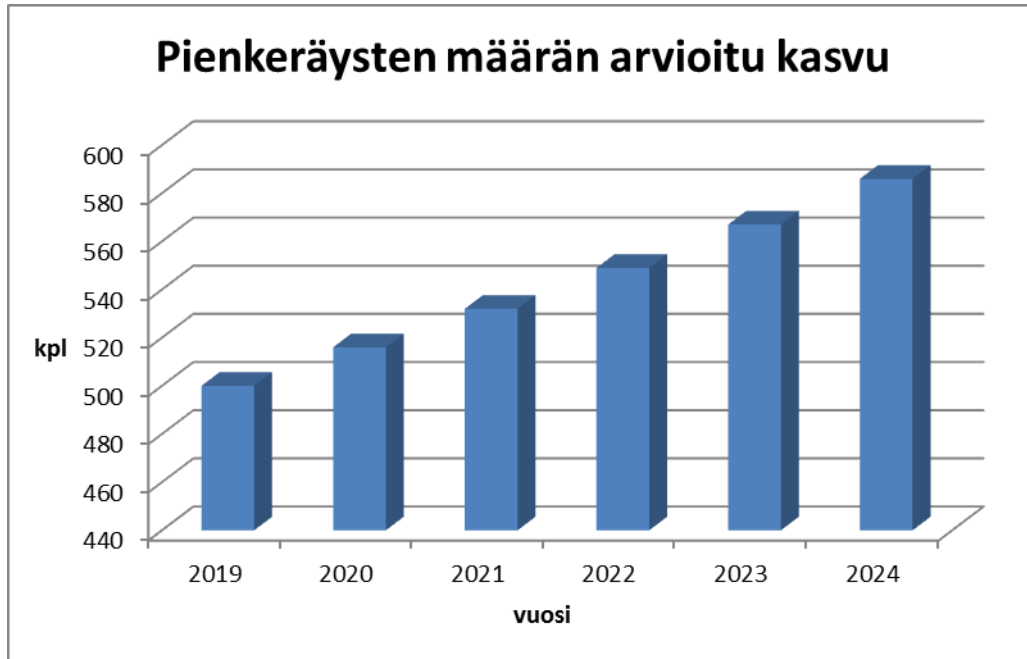
Seuraavassa taulukossa on arvioitu edellä mainittujen arvioiden vaikutuksia vuosi-ilmoitusten määrien kehittymiseen tulevaisuudessa.



Pienkeräysten määrän kasvun voidaan erityisesti uuden hallinnollisesti kevyemmän keräysmuodon ennakoitun suosion perusteella arvioida olevan hieman voimakkaampaa kuin rahankeräyslupien määrän kehityksen, jonka arvioidaan olevan vuodessa noin kaksi prosenttia. Näin ollen ilmoitusten määrän kasvun voidaan arvioida olevan vuosittain noin neljä prosenttia. Pienkeräysten järjestäjien kokonaislukumäärän ollessa noin 800 voidaan arvioida että näistä noin puolet järjestäisi pienkeräyksen vuosittain. Jos vielä arvioidaan, että osa näistä tahoista järjestäisi kaksi pienkeräystä vuosittain, olisi vuonna 2019 käsiteltävien pienkeräysilmoitusten määrä noin 500. Vuonna 2024 ilmoitusten määrä olisi vajaa 600. Pidemmällä aikavälillä voidaan kuitenkin arvioida osan sellaisista pienkeräysten järjestäjistä, joilla on jatkuva tarve rahankeräysten järjestämiselle, siirtyvän lupamenettelyn piiriin. Tämä tarkoittaisi pienkeräysilmoitusten määrän kasvun tasaantumista.

Pienkeräysilmoituksen käsittelystä aiheutuu viranomaiselle huomattavasti vähemmän hallinnollista taakkaa, kuin voimassa olevan lain mukaisesta lupamenettelystä. Ehdotetun lain mukaisen pienkeräysilmoituksen käsittelyn voidaan arvioida vievän ainoastaan neljänneksen siitä ajasta, jonka nykyinen luvan käsittely vie. Pienkeräyskeräystilityksen käsitteleminen vie arviolta saman verran aikaa kuin nykyisen rahankeräystilityksen. Poliisilaitosten voidaan arvioida pystyvän hoitamaan nykyisillä henkilöresursseilla noin puolet enemmän pienkeräysasioita kuin nykyisiä lupa-asioita.

Seuraavassa taulukossa kuvataan edellä mainittujen arvioiden vaikutuksia pienkeräysten määrien kehittymiseen tulevaisuudessa.



Poliisihallitus vastaisi rahankeräyksiä koskevien tietojen julkaisemisesta. Rahankeräystietojen julkaisemisen osalta Poliisihallituksen tehtävien muutos ei olisi merkittävä, koska tietojen julkaisemisessa voitaisiin hyödyntää Poliisihallituksen käytössä olevaa asianhallintajärjestelmää, jonka avulla julkaistavat tiedot saataisiin kerättyä. Jotta tiedot saataisiin julkaistua ajantasaisena, edellyttäisi se kuitenkin tilastojen julkaisemista esimerkiksi viikoittain, mikä lisäisi Poliisihallituksen hallinnollista taakkaa.

Ehdotetut rahankeräysmenettelyn muutokset edellyttäisivät Poliisihallituksen sekä poliisilaitosten rahankeräysasioita käsittelevien virkamiesten koulutusta. Koska uudessa menettelyssä olisi kuitenkin monia yhtäläisyyksiä nykyiseen menettelyyn, koulutus olisi pääosin mahdollista hoitaa tavanomaisen koulutuksen yhteydessä sekä nykyisten kirjallisten ohjeiden täydennyksellä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että uudistus kokonaisuutena lisää ainoastaan hieman Poliisihallituksen rahankeräysasioihin liittyvää työmäärää rahankeräyksen järjestäjien lukumäärän arvioidun kasvun vuoksi. Prosessin sujuvoittamisen ja sähköisen asioinnin myötä voidaan tehostaa viranomaistoimintaa, vaikka käsiteltävien asioiden määrä lisääntyisikin.

4.4 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole havaittu olevan välittömiä ympäristövaikutuksia. Ehdotetulla sääntelyllä voi olla joitakin välillisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia esimerkiksi terveyteen, elinoloihin, viihtyvyyteen ja luonnon monimuotoisuuteen. Esitys koskee Suomessa järjestettäviä rahankeräyksiä, joista osa voi suuntautua erilaisiin ympäristön suojelemiseksi ja elinympäristön viihtyvyyden lisäämiseksi suunnattuihin hankkeisiin. Ehdotettu lainsäädäntö helpottaa rahankeräysten järjestämistä ja mahdollistaa pienkeräyksen järjestämisen luonnollisten henkilöiden muodostaman ryhmän toimesta. Myönteisiä ympäristövaikutuksia voi syntyä, jos rahankeräyksiä järjestettäisiin jatkossa enemmän rahankeräysmenettelyn keventymisen johdosta ja osa keräyksistä kohdistuisi ympäristön suojeluun tai laajemmin ympäristön tilan kehittämiseen. Erityisesti kehitysyhteistyöjärjestöjen työllä on mittava ympäristövaikutus ja tätä työtä rahoitetaan yhä enenevästi lahjoitusvaroilla. Kehitysyhteistyöjärjestöt tekevät työtä kohde-maissa ja tämän lisäksi vaikuttamis- ja opetustyötä Suomessa. Kehitysyhteistyöjärjestöt huomioivat työssään Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteet. Myös kotimaan ympäristönsuojelu on monen kolmannen sektorin toimijan agendalla välillisesti.

4.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.5.1 Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Esityksen hyödyt kohdistuisivat erityisesti kansalaisyhteiskuntaan. Hallitusohjelman mukaisesti esityksellä helpotettaisiin merkittävästi vapaaehtoistoimintaa hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan muun muassa kansalaisaktiivisuuden ja paikallisyhdistystoiminnan sekä kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien lisääntymisen myötä. Uudistetun hallinnollisesti kevyemmän menettelyn voidaan katsoa kannustavan uusia toimijoita järjestämään rahankeräyksiä uusiin todennäköisesti paikallisiin keräystarkoituksiin, joiden puolestaan voidaan arvioida aktivoivan myös uusia lahjoittajia. Lahjoituskulttuurin arvioidaan vahvistuvan yhteiskunnassa, kun lahjoittajilla on aiempaa monipuolisempi mahdollisuus lahjoittaa rahaa erilaisiin keräystarkoituksiin.

Esityksellä olisi vaikutuksia erityisesti sellaisiin kolmannen sektorin toimijoihin, jotka säännöllisesti järjestävät rahankeräyksiä osana toimintaansa tai joiden toimintaa suunnitellaan rahoitettavaksi keräysvaroin. Poliisihallitus ja poliisilaitokset myöntävät vuosittain noin 600 rahankeräyslupaa, joiden voimassaoloajan kesto vaihtelee kuuden kuukauden ja viiden vuoden välillä. Rahankeräyksiä järjestäviä kolmannen sektorin toimijoita on arviolta muutamia tuhansia, jotka eroavat osin merkittävästikin toisistaan

toiminnan tarkoituksen, kokoluokan sekä keräysaktiivisuuden osalta. PRH:n säätiörekisteriin on merkitty noin 2 700 säätiötä ja yhdistysrekisteriin 104 888 yhdistystä. Uskonnollisia yhdyskuntia on merkitty uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin lokakuun 2017 lopussa yhteensä 436. Vaikka vain suhteellisen pienellä osalla kolmannen sektorin toimijoista on tai on ollut rahankeräyslupa, koskevat lainsäädännön vaikutukset kuitenkin suurta osaa kolmannen sektorin toimijoista. Valmistelun aikana on noussut esiin, että useimmat kolmannen sektorin toimijat tai rekisteröimättömät ryhmät ovat jossain vaiheessa suunnitelleet rahoittavansa toimintansa rahankeräysvaroin. Näin ollen se kolmannen sektorin toimijoiden joukko, johon uudistettavan rahankeräyslainsäädännön vaikutukset ulottuisivat, on tosiasiasa huomattavasti suurempi, kuin pelkästään myönnettyjen rahankeräyslupien määrään perustuva luku.

Uudistettavan lainsäädännön myötä rahankeräys olisi helpompi ja nopeampi käynnistää. Toistaiseksi voimassa olevan rahankeräyslupan nojalla olisi myös nykyistä joustavampaa käynnistää rahankeräyksiä useampiin keräystarkoituksiin. Uuden rahankeräysmenettelyn tuomat muutokset kannustaisivat näin ollen myös sellaisia toimijoita järjestämään rahankeräyksiä, jotka eivät ole aikaisemmin rahankeräyksiä toteuttaneet. Lisäksi ehdotettu sääntely mahdollistaisi nykyistä huomattavasti joustavammin uusien rahankeräystapojen käyttöönoton. Ehdotetulla sääntelyllä vaikutettaisiin myönteisesti rahankeräystoiminnan pitkäjänteisyyteen ja suunnitelmallisuuteen toistaiseksi voimassa olevan rahankeräysoikeuden myötä.

Esitetyillä muutoksilla olisi välittömiä vaikutuksia evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksikirkon seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin uuden lain mahdollistaessa niille rahankeräyksen järjestämisen. Muutoksilla edistettäisiin rahankeräysten järjestäminen lähempänä diakonisen avun tarvitsijoita.

Järjestettävien rahankeräysten määrän arvioidaan lisääntyvän ehdotettujen muutosten johdosta. Pienkeräysten mahdollistamisen arvioidaan vaikuttavan erityisesti paikallisten kertaluonteisten hankkeiden lisääntymiseen yksinkertaistetun ilmoitusmenettelyn ansiosta. Nykyistä aktiivisemmän paikallistoiminnan myötä voitaisiin elävöittää esimerkiksi toimintaa eri kaupunginosissa ja siten lisätä yhteisöllisyyttä ja hyvän tekemisen kulttuuria Suomessa. Suurien järjestöjen osalta pienkeräysten voidaan puolestaan arvioida aktivoivan järjestöjen piiri-, paikallis- ja alueyhdistyksiä järjestämään rahankeräyksiä. Sitä, kuinka paljon rahankeräysten järjestäminen lisääntyisi lain voimaantulon jälkeen, on kuitenkin hyvin vaikea ennakoida.

Ehdotetuilla muutoksilla saattaa olla vaikutuksia rahankeräysten kokonaistuottoon. Rahankeräysten vuosittainen kokonaistuotto on pysynyt suhteellisen vakaana viimeisten vuosien aikana. Jos rahankeräyksiä järjestäjien lukumäärä nousee ehdotettujen muutosten myötä eikä rahankeräysten kokonaistuotto kasva tulevaisuudessa, saattaisi tällöin vakiintuneesti voimassa olevan lainsäädännön puitteissa rahaa keränneiden

toimijoiden rahankeräystuotto jäädä jatkossa jonkin verran pienemmäksi. Lisääntyneellä kilpailulla voisi näin ollen olla jossain määrin vaikutusta vakiintuneiden rahankerääjien toimintamahdollisuuksiin. Voidaan myös arvioida, että myöskään uudet rahankeräyksiä järjestävät tahot eivät välttämättä saa kerättyä tavoittelemiaan summia, jos kilpailu on kireää. Pienkeräysten sallimisen ei kuitenkaan arvioida merkittävästi muutuvan vakiintuneiden toimijoiden toimintamahdollisuuksia ottaen huomioon, että lainsäädännössä pienkeräyksille asetettaisiin rajoitukset. Toisaalta kansainvälisen vertailun perusteella voidaan esittää toisenkin suuntainen arvio. Muissa Pohjoismaissa, joissa rahankeräyksen kohdetta ei ole lainsäädännössä rajoitettu, lahjoituskulttuuri on muodostunut hyvin vahvaksi. Kokonaiskeräystuotto on kasvanut vähitellen sitä mukaa, kun uudet toimijat ovat ryhtyneet keräämään rahaa.

Uudessa rahankeräysmenettelyssä rahankeräyksen järjestäjä arvioisi itse uusien keräystapojen käyttöönottamisesta aiheutuvat kustannukset ja muutoinkin keräyksen onnistumisen mahdollisuudet sen sijaan, että viranomainen suorittaisi tällaista harkintaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Tämän ei arvioida vaikuttavan rahankerääjien hallinnollista taakkaa kasvattavasti, koska arviointi on tavanomaista kolmannen sektorin rahankeräystoiminnan suunnittelemista, jota rahankeräyksen järjestäjät tekevät jo tällä hetkellä. Rahankeräyksen järjestäjä kantaisi riskin keräyksen onnistumisesta ja kulujen määrän suhteuttaminen tavoiteltuun keräystuottoon on yksi keskeisimmistä seikoista keräystä suunniteltaessa.

Käytännön toimeenpanijaksi voisi niitä koskevan sääntelyn purkamisen johdosta hakeutua jatkossa lähtökohtaisesti mikä tahansa yritys. Ehdotetun lain myötä kolmannen sektorin toimijoiden ei enää tarvitsisi tehdä palveluntarjoajan kanssa sopimussuhteeseen ryhtyessään arviota siitä, onko palveluntarjoaja katsottava käytännön toimeenpanijaksi ja tuleeko palveluntarjoajan käyttämiselle tässä tapauksessa hakea poliisihallituksen hyväksyntä. Ehdotettu muutos poistaa myös tulkintaongelman sen suhteen, milloin on kyse käytännön toimeenpanemisesta ja milloin muusta palveluntarjoamisesta. Tällä hetkellä käytännön toimeenpanoksi ei katsota kaupan kassalla tapahtuvaa pyöristettyjen senttien lahjoittamista, vaikka lahjoitusvarat ohjautuvatkin ensin lahjoituksen vastaanottavan yrityksen tilille. Ehdotetun lain arvioidaan tältä osin helpottavan kolmannen sektorin ja yrityssektorin välistä yhteistyötä.

Käytännön toimeenpanijat olisivat jatkossa muiden palveluntarjoajien joukossa, jolloin järjestökentälle ei aiheutuisi erillistä hidastavaa prosessia palvelun käyttöön otolle myynnin tai ostamisen näkökulmasta. Palveluntarjoajien mukanaan tuomien uusimpien maksutapojen ja muiden teknologioiden hyödyntäminen olisi jatkossa helpompaa. Mahdollisuus uuden teknologian hyödyntämiseen olisi merkittävää siltäkin kannalta, että rahankeräystoiminta olisi kehityksessä tältä osin samassa asemassa kaupallisten toimijoiden kanssa.

Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamiseen voidaan arvioida lisäävän jonkin verran kolmannen sektorin vastuunottoa käytännön toimeenpanijoiden valinnassa ja toisaalta sisältävän myös joitakin riskejä. Käytännön toimeenpanijoita koskeva vapautus tarkoittaisi käytännössä sitä, että viranomainen ei enää jatkossa valvoisi kyseisten palveluntarjoajien toimintaa. Suurilla ja toimintansa vakiinnuttaneilla kolmannen sektorin toimijoilla on käytössään omavalvonnan kautta hyvät ostamisen ja sopimisen mallit, joiden avulla arvioidaan huolellisesti uusia sopimussuhteita. Ammatimaiseen varainhankintaan kuuluu sopimuskumppanin huolellinen valinta ja asiaan vaikuttavien lain säännösten tunteminen. Riskiarvio palveluntarjoajan käyttämisestä tehdään jo tällä hetkellä. Pienillä toimijoilla, jotka toimivat lähinnä vapaaehtoisvoimin ja näin ollen ilman riittävää tietoa ja osaamista hyvistä ostamisen ja sopimisen malleista, voivat kuitenkin olla jatkossa alttiimpia epärehelliselle toiminnalle palveluntarjoajien piirissä, kun viranomainen ei enää tarkista yhteistyökumppanin taustoja. Tämä voi johtaa esimerkiksi liian suurien palvelupalkkioiden laskuttamiseen yhdistyksiltä, mikä voi vaikuttaa heikentävästi lahjoittajien luottamukseen keräystoimintaa kohtaan. Sekä lahjoittajilla että järjestöillä on kuitenkin mahdollisuus seurata viranomaisen laa- timien ja julkaisemien tilastojen perusteella toteutuneiden rahankeräysten kuluja tuot- toja ja ottaa nämä tiedot huomioon päätöksenteossaan. Käytännössä hyvin harvat järjestöt ovat käyttäneet rahankeräyslain tarkoittamia käytännön toimeenpanijoita rahankeräysten järjestämisessä, joten sääntelyn purkamisella voidaan arvioida olevan suhteellisen vähäinen merkitys rahankeräysten järjestäjiin. Muutoksen ei tältä osin arvioida lisäävän kolmannen sektorin työtaakkaa.

Esityksellä kevennettäisiin rahankeräyksiä järjestäviin toimijoihin kohdistuvaa hallin- nollista taakkaa. Rahankeräysten järjestäjille aiheutuisi kustannuksia rahankeräyslu- van hakemisesta ja vuosi-ilmoituksen tekemisestä sekä pienkeräysilmoituksen ja pienkeräystilityksen tekemisestä. Menettely sujuvoituisi huomattavasti nykyisestä, sillä rahankeräyksen järjestäjän tarvitsisi hakea rahankeräyslupaa ainoastaan kerran. Vuosi-ilmoituksen tekeminen lisäisi joissakin tilanteissa rahankeräystilitysten määrää suhteessa nykytilanteeseen, jossa rahankeräystilitys tehdään rahankeräyslupan voi- massaolon päätyttyä. Käytännössä lupaviranomainen on usein edellyttänyt vuotta pidempien lupien osalta välitilityksen tekemistä. Näin ollen vuosittainen tilitysvelvolli- suus ei merkittävästi lisäisi tilityskertojen määrää nykyiseen verrattuna. Lisäksi vuosi- ilmoituksen tekemisen määräaika nykyistä paremmin ajallisesti yhteydessä rahanke- räyksen järjestäjän tilikauteen, jonka myötä vuosi-ilmoitus olisi nykyistä paremmin yhdistettävissä rahankeräyslupan saaneen muuhun vuosisuunnitteluun ja - raportointiin ja muusta lainsäädännöstä johtuviin velvoitteisiin.

Sääntelytaakasta johtuvaa rahankeräyslupan hakijoihin ja pienkeräysilmoitusten teki- jöiden hallinnollisiin tehtäviin käyttämää aikaa voidaan arvioida suuntaa-antavasti niin sanotun standardikustannusmallin avulla. Standardikustannusmalli on tarkoitettu sääntelytaakasta yrityksille aiheutuvien kustannusten laskemiseen eikä se sellaise-

naan sovellu kolmannelle sektorille aiheutuvien kustannusten laskemiseen. Kolmannella sektorilla toimii paljon vapaaehtoistyöntekijöitä, joiden työpanoksesta ei aiheudu rahankeräyksen järjestäjälle kustannuksia. Voidaan kuitenkin arvioida, että kolmannen sektorin sääntelytaakkaa keventämällä vapaaehtoistyöntekijöiden aikaa vapautuu hallinnollisista tehtävistä kolmannen sektorin niin sanottuihin ydintehtäviin. Näin ollen sääntelytaakan keventämisestä aiheutuva hyöty on mitattavissa vapaaehtoistyöntekijän resurssien vapautumisessa muihin tehtäviin. Alla oleva laskelma perustuu arvioon siitä, kuinka paljon aikaa rahankeräyksen järjestäjältä kuluu tietyn tehtävän toteuttamiseen. Yhteen tehtävään kulunut aika kerrottuna näiden tehtävien kokonaislukumäärällä kolmannen sektorin sisällä kertoo, kuinka paljon lupamenettelyyn kuluu aikaa nykyisin ja ehdotetun lain mukaisissa menettelyissä.

Standardikustannusmallilaskelman mukaisen arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää, että nykyisen lupahakemuksen täyttämiseen kuluu noin 120 minuuttia ja rahankeräystilityksen tekemiseen 60 minuuttia. Lisäksi arvioinnin pohjaksi voidaan ottaa olettamasta siitä, että rahankeräyslupahakemuksen tekemiseen kuluisi hakemusmenettelyn huomattavan keventämisen johdosta jatkossa enää noin 60 minuuttia. Ehdotetun lain mukaisen vuosi-ilmoituksen tekemiseen voidaan puolestaan arvioida kuluvan ajallisesti noin 15 minuuttia enemmän aikaa kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaisen tilityksen ja välitilitysten tekemiseen. Näin ollen hallinnollinen taakka olisi uudessa lupamenettelyssä yhteensä noin 75 minuuttia.

Jos yhden työviikon pituudeksi lasketaan 36 tuntia, aiheutuisi sääntelytaakasta 600 hakijalle standardikustannusmallin mukaisesti yhteensä noin 13 kuukauden verran työtaakkaa. Uudesta lupamenettelystä aiheutuisi puolestaan yhdeksän kuukauden työtaakkaa. Rahankeräyslupa myönnettäisiin jatkossa aina toistaiseksi voimassa olevana. Tämä merkitsisi sitä, että rahankeräyslupaa hakisivat noin 3–4 vuoden jälkeen lain voimaantulosta vain uudet luvanhakijat ja ne hakijat, joille rahankeräyslupa olisi aikaisemmin myönnetty, mutta viranomaisen olisi tämän jälkeen peruuttanut laissa säädettyjen edellytysten täytyessä myönnetyn luvan. Jos arvioidaan edellä jaksossa 4.3 esitetyn arvion mukaisesti, että siirtymäajan jälkeen hakemuksia tulisi vuosittain noin 25 ja vuosi-ilmoituksia noin 1 200, työllistäisi menettely yhteensä noin 10 kuukauden ajan. Näin ollen lupamenettelystä ja vuosi-ilmoituksesta aiheutuva työtaakka olisi jo ensimmäisten vuosien aikana huomattavasti pienempi kuin nykyisessä menettelyssä ja siirtymäajan jälkeen sääntelytaakan aiheuttama ajankäyttö laskisi edelleen.

Pienkeräyksiä koskevassa menettelyssä keräyksen järjestäjiin kohdistuva hallinnollinen taakka kevenisi huomattavasti. Erityisesti pienten kolmannen sektorin toimijoiden voidaan arvioida jatkossa hyödyntävän ilmoitusmenettelyyn perustuvaa pienkeräysmahdollisuutta ja näin aikaisemmassa lupamenettelyssä epätasapuolisesti jakautuva hallinnollinen taakka tasautuisi hallinnollisen taakan keventymisen kohdistuessa erityisesti pienempiin toimijoihin. Pienkeräysilmoituksen tekemiseen voidaan arvioida

kuluvan keskimäärin 15 minuuttia. Pienkeräystilityksen voidaan arvioida viedä saman verran kuin voimassa olevan lain mukaisen rahankeräystilityksen, eli noin 60 minuuttia. Tämä tarkoittaa, että pienkeräysmenettelyyn kuluisi yhteensä noin 75 minuuttia. Nykyisille 600 luvanhakijalle tämä tarkoittaisi yhteensä viiden kuukauden työtaakkaa, eli alle puolta nykyiseen lupamenettelyyn kuluva ajasta.

Alla olevassa taulukossa on esitetty nykyiseen lupamenettelyyn kuluva kokonaisaika sekä ehdotetun lain mukaiseen lupamenettelyyn ja ilmoitusmenettelyyn kuluva aika.

	Nykyinen menettely	Uusi lupamenettely	Ilmoitusmenettely (pienkeräys)
Lupa/ilmoitus	120 min	60 min	15 min
Vuosi-ilmoitus/tilitys	60 min	75 min	60 min
Kesto yhteensä	180 min	135 min	75 min
Arvio n. 600 hakijaa	13 kk	9 kk	5 kk
Säästö	–	4 kk	8 kk

Esityksen tavoitteena on mahdollisimman yksiselitteisen lainsäädännön ja yksinkertaisen menettelyn luominen, jolloin hallinnollista taakkaa ei aiheutuisi tulkinnanvaraisesta sääntelystä ja raskaasta lupamenettelystä. Ehdotetussa menettelyssä esimerkiksi vähennettäisiin huomattavasti tietoja, jotka rahankeräyksen järjestäjän tulisi toimittaa viranomaiselle. Voimassa olevaan lakiin perustuvassa lupamenettelyssä viranomaisen on joutunut pyytämään lisätietoja suuressa osassa lupahakemuksia. Lainsäädännön osittainen tulkinnanvaraisuus on rasittanut erityisesti pieniä toimijoita, joilla ei ole ollut tarvittavaa asiantuntemusta tulkintaongelmien ratkaisemiseksi.

Välittömiä kustannuksia kolmannen sektorin toimijoille aiheutuisi rahankeräyslupahakemuksesta sekä pienkeräysilmoituksesta perittävästä kertaluonteisesta suoritemaksusta, jotka olisivat kaikille toimijoille samansuuruisia. Rahankeräyslupan saaneilta perittäisiin lisäksi vuosimaksu. Hakemus- ja vuosimaksujen suuruus olisi sidottu viranomaisen hakemuksen, pienkeräysilmoituksen ja vuosi-ilmoituksen käsittelyaikaan ja muihin menettelystä aiheutuviin kustannuksiin. Suoritemaksujen tasoa tarkasteltaisiin vuosittain poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi myönteisiä vaikutuksia kolmannen sektorin oman toiminnan järjestämiseen ja suunnitteluun. Kun rahankeräyslupa perustuisi määräaikaisen luvan sijaan jatkuvaan oikeuteen järjestää keräyksiä, poistuisi riski rahankeräyslupan päättymisestä uutta lupaa koskevan hakemuskäsittelyn vuoksi. Pitkä rahankeräyslupan käsittelyaika on johtanut ajoittain rahankeräyksen keskeytymiseen lupahakemuksen käsittelyn ajaksi ja tästä on aiheutunut haittaa toimijan varainhankinnalle. Esityksellä olisi myös kolmannen sektorin toimijoiden toimintavapautta ja -mahdollisuuksia

lisäävä vaikutus, kun rahankeräys olisi mahdollista järjestää kahden vaihtoehdoisen menettelyn kautta.

Esityksellä helpotettaisiin myös vasta perustettujen yhteisöjen ja säätiöiden toimintamahdollisuuksia, sillä uudessa rahankeräyslaissa ei enää edellytettäisi toiminnan vakiintuneisuutta rahankeräysluvan tai pienkeräyksen järjestämisen edellytyksenä. Muutoksella mahdollistettaisiin näin ollen rahankeräyksen käyttäminen varainhankintakeinona myös uusille toimijoille.

4.5.2 Vaikutukset kansalaisiin

Ehdotetulla sääntelyllä on myös kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia osana esityksessä ehdotettua pienkeräysten järjestämismahdollisuutta sekä yleisemmin osana mahdollisen lahjoituskulttuurin ja -halukkuuden muuttumista. Yksittäiset kansalaiset eivät kuitenkaan ole ehdotetun sääntelyn välitön kohde. Pienkeräysten järjestämisen mahdollistaminen kolmen luonnollisen henkilön rekisteröimättömälle ryhmälle laajentaisi kansalaisten muodostamien rekisteröimättömien yhteisöjen mahdollisuuksia kerätä varoja eri käyttötarkoituksiin. Rahankeräyslaki mahdollistaa rahankeräyksen järjestämisen rekisteröimättömälle tilapäiselle yhteisölle vain, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluontoista. Rekisteröimättömällä ryhmällä olisi jatkossa oikeus järjestää rahankeräyksiä samoja keräystarkoituksia varten kuin muut esityksessä ehdotettuihin ilmoituksenvaraisiin pienkeräyksiin oikeutetut rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt ilman, että niiden toiminnalta edellytettäisiin sen tilapäisyyttä.

Esityksen myötä mahdollistettaisiin näin ollen uusi yhteisöllinen keino osallistua hyvän tekemiseen ja kansalaistoimintaan. Ehdotetuilla muutoksilla voisi olla myönteinen vaikutus esimerkiksi kaupunkien elävöittämisshankkeiden ja inhimilliseen auttamistarpeeseen liittyvien yksittäisten henkilöiden ja perheiden auttamiseen suuntautuvien keräysten lisääntymiseen.

Esityksellä voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia myös kansalaisten lahjoittamishalukkuuteen. Lahjoittaja voisi tarkistaa viranomaisen julkaisemista tiedoista, onko rahankeräyksen järjestäjälle myönnetty rahankeräyslupa tai onko pienkeräys asianmukaisesti ilmoitettu viranomaiselle. Tietojen tarkistaminen helpottuisi jatkossa, sillä viranomaisella olisi velvollisuus pitää julkista luettelo rahankeräysluvan saaneista sekä viranomaiselle ilmoitetuista pienkeräyksistä. Viranomaisen olisi lisäksi julkaittava rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuvat kulut siten, että lahjoittajalla on mahdollisuus niiden tarkasteluun. Rahankeräyksiin liittyvien tietojen avoimuuden ja saatavuuden lisäämisellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia keräysten läpinäkyvyyteen ja lahjoittajakäyttäytymiseen. Tietojen julkaiseminen mahdollistaisi myös median rahankeräyksiä koskevan seurannan. Median voidaan arvioida tuovan

esiin rahankeräyksiin liittyviä tietoja julkisuuteen aikaisempaa useammin, kun tiedot ovat helposti saatavilla. Lahjoittamiskäyttämiseen voivat vaikuttaa myönteisesti myös lakiin ehdotetut kielto- ja sääntökäytännöt rahankeräyksessä aggressiivista menettelyä ja kielto antaa rahankeräyksen järjestämisessä merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja aggressiivisen menettelyn ja totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisen kielloista.

Ehdotettu lainsäädäntö helpottaa uusien teknologioiden ja innovaatioiden hyödyntämistä rahankeräystoiminnassa. Lisäksi käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkaminen mahdollistaa laajemmin erilaisten palveluntarjoajien käytön, jotka tarjoavat uusimpien ja kuluttajien suosimien maksutapojen hyödyntämisen rahankeräysten järjestämisessä. Esityksellä arvioidaan tältä osin olevan positiivisia vaikutuksia lahjoittamishalukkuuteen.

Ilmoituksenvaraisten pienkeräysten mahdollistamisella voi olla myös jossain määrin kielteisiä vaikutuksia lahjoittamishalukkuuteen, jos menettelyä käytetään väärin hyödyntämällä sitä epärehellisessä toiminnassa. Ilmoitusmenettelyssä viranomaisen ei välttämättä ehdi puuttumaan mahdolliseen epärehelliseen toimintaan ennen kuin keräys on jo tosiasiallisesti jo aloitettu, sillä keräys voidaan käynnistää heti ilmoituksen tekemisen jälkeen. Tieto epärehellisestä toiminnasta voi heikentää ilmoitusmenettelyn luotettavuutta lahjoitusta harkitsevan yksittäisen kansalaisen näkökulmasta. Lahjoittamishalukkuuteen saattaa vaikuttaa myös se, jos rahankeräyksiä niiden lisääntyä toteutetaan nykyistä enemmän siten, että rahankeräyksen järjestäjä pyytää osallistumista rahankeräykseen kiertämällä ihmisten kotiovilla. Vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia siitä riippuen, koetaanko tällainen lahjoituspyyntö kannustavana tai jopa häiritsevänä. Toisaalta tämän tyyppiset keräykset tulevat todennäköisesti jo lähitulevaisuudessa lakkaamaan tai vähentymään merkittävästi, kun käteisen rahan merkitys vähenee ennestään digitaaliseen maksamiseen siirtymisen myötä.

Arvioitaessa kokonaisuutena ehdotettua lainsäädäntöä ja sen mahdollistamia kansalaisten aiempaa parempia mahdollisuuksia osallistua rahankeräystoimintaan esityksen lahjoittajakäyttämiseen tuomien myönteisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan suuremmat kuin riski mahdollisten väärinkäytösten vaikutuksista lahjoittajien mielikuvaan menettelyn luotettavuudesta.

4.5.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan ainakin jonkin verran välillisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin esimerkiksi arkiympäristön parantamiseen kohdistuvien hankkeiden rahoitus- ja toteutusmahdollisuuksien parantumisen myötä. Rahankeräyksiä voitaisiin jatkossa järjestää nykyistä joustavammin, joten erilaisiin hyvinvointia edistäviin paikalli-

siin tai laajempiin hankkeisiin voidaan arvioida järjestettävän keräyksiä nykyistä useammin.

Esityksellä ei ole välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia ihmisten tai ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen tai naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Jatkossa joustavammin järjestettävien rahankeräysten myötä voidaan mahdollisesti edistää myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa yhteiskunnassa, kuten myös muita yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettäviä tavoitteita.

Esityksellä voi olla välillisiä vaikutuksia työllisyyteen yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan tukemista koskevan varainhankinnan helpottumisen myötä. Yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt työllistävät huomattavan määrän kansalaisia, joista osa toimii vapaaehtoisina ja osa palkattuina työntekijöinä.

Esityksen tavoitteena on läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen rahankeräysten järjestämisessä ja tätä kautta epärehellisen toiminnan estäminen rahankeräystoiminnassa. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia rikostorjunnan näkökulmasta. Rahankeräysrikoksien määrä on viime vuosina ollut suhteellisen vähäinen. Rahankeräykset olisivat edelleen pääsääntöisesti luvan- tai ilmoituksenvaraisia ja rahankeräystoimintaa valvottaisiin viranomaisen toimesta sekä etu- että jälkikäteisesti. Viranomaisilla olisi esimerkiksi tieto järjestettävistä rahankeräyksistä ja niiden vastuuhenkilöistä. Ehdotetun rahankeräysjärjestelmän myötä pystyttäisiin tehokkaammin torjumaan rahankeräykseen mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä verrattuna esimerkiksi itsesääntelyjärjestelmään tai pelkkään ilmoitusmenettelyyn, joissa rahankeräysten järjestäminen ei olisi vastaavalla tavalla viranomaisvalvonnassa.

Rikostorjunnan näkökulmasta menettelyyn sisältyvä etu- ja jälkikäteisvalvonta luo rikosten yleis- ja ennaltaestävyyttä. Ehdotetun valvonnan voidaan myös arvioida pienentävän sitä henkilöryhmää, joka mahdollisesti aikoo käyttää rahankeräystä rikollisiin tarkoituksiin rahankeräykseen. Etukäteinen valvonta mahdollistaa myös ennakkollisesti rahankeräyksen taustalla olevien todellisten toimijoiden tunnistamisen yhdessä esitutkintaviranomaisen kanssa. Jälkikäteisen valvonnan avulla voidaan puuttua mahdolliseen rikolliseen toimintaan. Esitutkinna käynnistäminen tehokkaasti rikollisen toiminnan havaitsemisen jälkeen turvaa rikosvastuun toteutumista. Lisäksi menettely mahdollistaa huomattavan suurien lahjoittajien tunnistamisen. Viranomaisella olisi jatkossakin keräysten luvan- ja ilmoituksenvaraisuuden johdosta mahdollisuudet havaita lainvastaista toimintaa ja puuttua siihen.

Rikostorjunnan kannalta jonkinlaisen riskin voi muodostaa se, että viranomainen ei saisi käytännön toimeenpanijaa koskevan sääntelyn myötä enää tietoa siitä, mitkä tahot tarjoavat rahankeräystoimintaan liittyviä palveluja ja saavat tässä yhteydessä rahankeräysvaroja haltuunsa. Näin ollen lupaviranomaisen mahdollisuudet puuttua

palveluntarjoajan epärehelliseen toimintaan rahankeräysten järjestämisen yhteydessä poistuisivat. Ottaen kuitenkin huomioon rahankeräysten järjestäjien palveluntarjoajiin kohdistaman omavalvonnan ja sen, että palveluntarjoajan mahdolliseen rikolliseen toimintaan voitaisiin kuitenkin edelleen puuttua tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille, ei ehdotetun sääntelyn aiheuttaman riskin arvioida olevan tältä osin merkittävä.

Esitys tukisi myös valtioneuvoston marraskuussa 2016 antaman, kansallista rikosten-
torjuntaohjelmaa vuosille 2016–2020 koskevan periaatepäätöksen tavoitteita ottaa kansalaiset ja järjestöt mukaan turvallisuuden tunteen lisäämiseen ja rikosten ehkäisyyn laajentamalla kansalaisjärjestöjen hyväksytyjä rahankeräysten toteuttamismahdollisuuksia pienkeräysten muodossa. Turvallisuuden tunnetta lisää luottamus muihin kansalaisiin, joka taas edellyttää sitä, että asukkaat ja kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa asioihin ja osallistua.

Esityksellä arvioidaan olevan myös positiivisia vaikutuksia kansalaisten oikeusturvaan, sillä uudessa laissa edellytettäisiin tiettyjen rahankeräystä koskevien tietojen julkistamista, kuten esimerkiksi kertyneiden kulujen määrää suhteessa kerättyihin varoihin. Tietojen julkaiseminen lisää rahankeräysten avoimuutta antaen yleisölle ja medialle paremmat edellytykset tarkistaa ja arvioida keräyksen asianmukaisuutta. Avoimuuden lisäämisellä voidaan arvioida olevan mitä todennäköisimmin myös rahankeräyksiin liittyviä väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Esityksellä arvioidaan olevan ainakin jonkin verran tietoyhteiskuntavaikutuksia. Eri rahankeräystapojen käyttämisestä aiheutuvien kustannusten arvioimisesta luopuminen voi laajentaa kolmannen sektorin vaikutuksia testata erilaisia uuden teknologian mahdollistamia keräystapoja siitä huolimatta, että niistä aiheutuvat kustannukset olisivat niiden käyttöönottoaiheessa suuremmat kuin jo käytössä olevissa perinteisissä keräystavoissa. Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisella olisi vaikutuksia myös rahankeräysten toteuttamiseen käytettävien palveluiden monimuotoistumiseen ja digitalisaation hyödyntämiseen, sillä palveluntarjoajien parantuneet liiketoimintamahdollisuudet kannustaisivat uusien innovaatioiden käyttöönottoon. Esityksen voidaan katsoa jossain määrin edistävän tietoyhteiskuntakehitystä ja sillä arvioidaan olevan positiivisia tietoyhteiskuntavaikutuksia myös kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Ilmoituksenvaraiset pienkeräykset mahdollistavat myös kansalaisille mahdollisuuden käynnistää tietotekniikan välityksellä kevyessä menettelyssä rahankeräys. Ilmoitusmenettelyn yksinkertaisuus mahdollistaa menettelyn käyttämisen kaikille, joilla on pääsy internetiin ja vähentää tällä tavoin tarvetta henkilökohtaiselle asiointille lupaviranomaisen luona.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäministeri Paula Risikko asetti 18 päivänä elokuuta 2016 esiselvityshankkeen rahankeräyslain uudistamiseksi. Esiselvityshanke asetettiin ajalle 18 päivä elokuuta 2016 – 31 päivä toukokuuta 2017 ja samassa yhteydessä asetettiin esiselvityshankkeen työryhmä ja ohjausryhmä. Jatkoaikaa hankkeelle myönnettiin 31 päivään joulukuuta 2017 asti ja samassa yhteydessä sisäministeri Risikko asetti työryhmän tehtäväksi aiemmasta asettamispäätöksestä poiketen valmistella työryhmän mietintö hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohdeet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kuitenkin kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksen tehtävänä oli lisäksi arvioida erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä vaikutuksia yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen rahoitukseen ja niiden toimintaedellytyksiin. Tehtävänannon mukaan tuli arvioida myös toteuttamisvaihtoehtojen vaikutukset julkisiin toimijoihin sekä julkisyhteisöjen asema rahankeräysten toimeenpanijoina nykyistä sääntelyä laajemmin. Arvioitaviksi tulivat myös toteuttamisvaihtoehtojen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset viranomaistoimintaan sekä rahankeräyksiin kerättävien varojen kohdistumiseen yhteiskunnassa.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen sekä jäseniksi neuvotteleva virkamies Jukka Tukia, neuvotteleva virkamies Elina Rydman ja neuvotteleva virkamies Minna Gråsten (31 päivään joulukuuta 2016 saakka) sisäministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin oikeusministeriöstä neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson ja tämän varajäseneksi erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen, valtiovarainministeriöstä lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja tämän varajä-

seneksi neuvotteleva virkamies Aki Kallio (31 päivään joulukuuta 2016 saakka) ja Poliisihallituksesta ylitarkastaja Henna Salmi ja tämän varajäseneksi arpajaishallintopäällikkö Saaramia Varvio. Hankkeen vastuuvalmistelijana toimi ylitarkastaja Sini Lahdenperä sisäministeriöstä. Pysyviksi asiantuntijoiksi työryhmään nimitettiin VaLa ry:stä pääsihteeri Pia Tornikoski ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta puheenjohtaja Eero Rämö.

Työryhmä kokoontui yhteensä 28 kertaa. Työryhmän työtä ohjaamaan ja seuramaan perustettiin ohjausryhmä. Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut kansliapäällikkö Päivi Nerg sisäministeriöstä sekä jäsenenä osastopäällikkö Kauko Aaltomaa sisäministeriön poliisiosastolta ajalla 18 päivä elokuuta – 30 päivä syyskuuta 2017, poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen ja tämän varajäsenenä poliisijohtaja Timo Saari- nen Poliisihallituksesta, erityisavustaja Juuso Rönholm sisäministeriöstä ajalla 18 päivä elokuuta 2016 – 5 päivä kesäkuuta 2017 ja erityisavustaja Tiina Ryttilä sisäministeriöstä ajalla 24 päivä elokuuta – 31 päivä joulukuuta 2017. Ohjausryhmän asiantuntijoina ovat toimineet lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, neuvotteleva virkamies Jukka Tukia ja neuvotteleva virkamies Elina Rydman sisäministeriön poliisiosastolta. Ohjausryhmän sihteerinä on toiminut ylitarkastaja Sini Lahdenperä sisäministeriön poliisiosastolta.

Rahankeräyslain esiselvityshanke toimi pilottihankkeena oikeusministeriön säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemisen hankeklirikassa. Pilottihankkeen tavoitteena on lisätä säädösvalmistelun ja siihen liittyvän jälkikäteisen arvioinnin sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvää yhteistyötä, tukitoimintaa ja tiedonvaihtoa. Hankkeen kuulemissuunnitelma suunniteltiin ja toteutettiin hankeklirikin kanssa. Kuulemissuunnitelmassa huomioitiin hankkeen laaja sidosryhmäpohja ja sen sisällä olevat näkemyserot. Kuulemissuunnitelmassa päädyttiin toteuttamaan kaksi työpajaa, verkkokuuleminen sekä lausuntopyyntö lausuntopalvelu.fi:ssä. Yksittäisten kuulemisten sijaan hankkeessa järjestettiin useasta yksittäisestä kuulemisesta muodostuva kokonaisuus. Tällöin voitiin selkeästi osoittaa, mihin kuulemisella oli missäkin kohtaa vaikutusta ja mitä seuraavassa vaiheessa tapahtuisi. Kuulemisista tehtiin kuulemisesta säädösvalmistelussa annetun ohjeen mukaisesti yhteenvedot, jotka ovat saatavilla Hankeikkunassa, kuten myös muu valmistelumateriaali. Tilaisuuksissa pyrittiin kertomaan mahdollisimman tarkasti valmistelun ja kuulemisen seuraavat vaiheet ja edellisten kuulemisten vaikutukset, jotta sidosryhmille piirtyisi selkeä kuva kokonaisuudesta sekä siitä, miten hanke on edennyt.

Työryhmä kuuli rahankeräystoimintaan liittyviä intressitahoja hankkeen tehtävännäkökulmasta mukaisesti laaja-alaisesti eri tavoin. Lisäksi työryhmän asiantuntijajäsenillä on ollut vastuullaan oman osaamisalueensa verkosto, jonka kautta he ovat tuoneet VaLa ry:n jäsenistön ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmia työryhmälle.

Esiselvityshankkeen aikana on kuultu muun muassa seuraavia henkilöitä:

ylikomisario Hannu Hirvonen, Helsingin poliisilaitos, lupapalveluyksikkö
 lupasihteeri Riitta Lappalainen, Helsingin poliisilaitos, lupapalveluyksikkö
 ylitarkastaja Tarja Ranta, Poliisihallitus, poliisitoimintayksikkö
 rikostarkastaja Pekka Vasara, keskusrikospoliisi
 poliisiylitarkastaja Arto Hankilanoja, Poliisihallitus
 ylitarkastaja Virpi Koivu, sisäministeriön poliisiosasto
 erityisasiantuntija Heli Heikkola, sisäministeriön poliisiosasto
 osakas/KHT Samuli Perälä, PriceWaterhouseCoopers Oy
 kirkkoneuvos Pekka Huokuna, Suomen evankelis-luterilainen kirkko
 hallintopäällikkö Asta Virtaniemi, Suomen evankelis-luterilainen kirkko
 kirjanpitoapäällikkö Markku Vasara, Suomen evankelis-luterilainen kirkko
 asiantuntija Tiina Saarela, Suomen evankelis-luterilainen kirkko
 lakimies Jari Rantala, Suomen ortodoksinen kirkko

Lisäksi työryhmä tai sen jäsenet ovat kuulleet muun muassa oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Lounais-Suomen poliisilaitoksen, Finanssivalvonnan sekä Suomen Pankin asiantuntijoita.

Kansainvälisen vertailun suorittamiseksi esiselvityshankkeen vastuuvaimistelijat Sini Lahdenperä ja jäsenet Jukka Tukia ja Elina Rydman vierailivat Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa tapaamassa ministeriöiden ja poliisin edustajia sekä muita rahankeräysten parissa toimivia tahoja ja keskusjärjestöjä. Pohjoismaisen tiedonkeruumatkan tuloksia hyödynnettiin erityisesti rahankeräysten vaihtoehtoisia toimintamalleja laadittaessa ja esityksen vaikutuksia arvioitaessa.

Sisäministeriö käynnisti esiselvityshankkeen valmistelemalla kolme vaihtoehtoista toimintamallia rahankeräysten järjestämiseksi. Toimintamallit olivat lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen, ilmoitusmenettelyyn siirtyminen ja järjestökentän omavalvontajärjestelmän luominen. Osana esiselvityshanketta ministeriö keräsi intressitahojen näkemyksiä toimintamallien eri osa-alueista. Intressitahoja kuultiin toimintamalleista 25 päivänä lokakuuta 2016 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa, 1–30 päivä marraskuuta 2016 avoimena olleessa Otakantaa.fi -palvelun avoimessa verkkokyselyssä, 23 päivänä marraskuuta 2016 ja 2 päivänä kesäkuuta 2017 järjestetyissä työpajatilaisuuksissa sekä 3 marraskuuta 2017 järjestöjen kanssa järjestetyssä tapaamisessa. Kuulemis- ja työpajatilaisuuksista sekä kyselystä on laadittu yhteenvedot, jotka on julkaistu Hankeikkunassa. Lisäksi työryhmällä on ollut käytössään evankelis-luterilaisen kirkon kesäkuussa 2017 teettämä Webropol-kysely seurakuntien rahankeräystarpeista.

Ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa ja verkkokyselyssä nousivat esiin erityisesti intressitahojen toiveet siirtyä hallinnollisesti kevyempään viranomaismenettelyyn rahankeräysten järjestämisen yhteydessä sekä kritiikki nykyisen lupamenettelyn hitautta kohtaan. Viranomaisvalvonnan säilyttämistä kuitenkin kannatettiin. Ensimmäisessä työpajapäivässä syvennyttiin tarkastelemaan mahdollisuutta siirtyä itsesääntelyjärjestelmään, yleishyödyllisyysedellytyksen eri näkökulmia sekä sujuvan prosessin eri elementtejä. Työpajatilaisuudessa nousivat erityisesti esiin osallistujien toiveet hyödyntää tulevassa rahankeräysmenettelyssä muissa Pohjoismaissa käytössä olevia, hallinnollisesti kevyemmiksi miellettyjä hyväksymis- tai ilmoitusmenettelyitä. Itsesääntelyjärjestelmään siirtymistä ei kannatettu. Kolmannen sektorin edustajat kannattivat pääsääntöisesti yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttämistä rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä ja kansalaisaktiivit sekä yksityisen sektorin edustajat puolestaan kannattivat siitä luopumista.

Toisessa kuulemistilaisuudessa intressitahoille esiteltiin työryhmän valmisteleva näkemys uuden rahankeräyslain lähtökohdista, joka perustui ajatukseen luoda kokonaan uusi viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville on erilliset mukautetut menettelyt. Työryhmän näkemys sai laajan kannatuksen. Näkemyksen yksityiskohtiin esitettiin tarkentavia huomioita. Järjestökentän kanssa järjestetyssä tapaamisessa arvioitiin valmistellun kokonaisuudistuksen vaikutuksia erityisesti kansalaisyhteiskunnan sekä lahjoittajien näkökulmasta.

Sisäministeriön edustajat haastattelivat lisäksi kesäkuussa 2017 useita kansalaistoimijoita työryhmän alustavasta näkemyksestä rahankeräyslain uudistamiseksi. Yleisesti ottaen haastatellut suhtautuivat positiivisesti uuteen rahankeräysmenettelyyn, jossa olisi mukautetut menettelyt erilaisille keräystypeille ja keräyksen järjestäjille. Kansalaistoimijat esittivät haastatteluissa tarkentavia huomioita työryhmän näkemyksen yksityiskohtiin. Haastatteluista on laadittu yhteenveto, joka on julkaistu Hankeikkunassa.

Esiselvityshankkeen pohjaksi valmisteluja vaihtoehtoisia toimintamalleja sekä kuulemistilaisuuden tuloksia on käsitelty sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä 9 päivänä marraskuuta 2016 ja 1 päivänä maaliskuuta 2017.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rahankeräyslaki

1 luku Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin rahankeräyslain yleisistä säännöksistä. Luku sisältäisi säännökset rahankeräyslain soveltamisalasta, rahankeräyslain sisältämistä määritelmistä, kuten yleishyödyllisyydestä ja yleisöön vetoamisesta, sekä toimivaltaisista viranomaisista rahankeräysasioissa.

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin lain soveltamisala. Laissa säädettäisiin rahankeräysten järjestämisestä ja sen asianmukaisuuden valvonnasta. Laissa säädettäisiin rahankeräyksen järjestämisen edellytyksistä eli muun muassa siitä, mitkä tahot voisivat järjestää rahankeräyksiä ja mihin tarkoitukseen rahaa voitaisiin kerätä, sekä rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä.

Rahankeräykseen osallistuvat ihmiset ja yhteisöt lahjoittavat rahaa vastikkeetta. Epäitsekkään lahjoitustarkoituksen kunnioittamiseksi ja lahjoitusvalmiuden säilyttämiseksi on rahan keräämiseen mahdollisesti liittyvä epäasiallinen ja rikollinen toiminta kyettävä estämään mahdollisimman tehokkaasti. Rahankeräyksiä valvovan viranomaisen tulee myös kyetä tehokkaasti valvomaan rahankeräyksillä saatujen varojen käyttöä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi laissa säädettäisiin muun muassa tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydetessä, rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista, rahankeräykseen liittyvästä tilitysvelvollisuudesta sekä viranomaisten toimivallasta rahankeräysten järjestämiseen puuttumiseksi. Myös voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteena on epärehellisen toiminnan estäminen rahankeräysten yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahankeräyslain soveltumisesta myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena olisi joko osittain tai kokonaan virtuaalivaluutan kerääminen. Suomen Pankin mukaan virtuaalivaluutta ei täytä virallisen valuutan määritelmää. Virtuaalivaluutat eivät myöskään ole arvopapereita tuloverolaisissa tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi virtuaalivaluuttia pidetään tuloverolain soveltamistilanteissa luonteeltaan muuna, erikseen määrittelemättömänä ja sen käyttäjien välisenä sopimuksena. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei sisällä säännöksiä virtuaalivaluutasta ja tästä syystä rahankeräyslain säännösten soveltuminen virtuaalivaluuttakeräykseen on tulkinnanvaraista. Virtuaalivaluutan käyttö on kuitenkin yleistynyt viime vuosina hyväntekeväisyyskeräysten yhteydessä erityisesti ulkomailla sekä muutoinkin maksuvälineenä erilaisissa tilanteissa.

Virtuaalivaluuttojen kytkeytyminen rikolliseen toimintaan on myös kasvanut huomattavasti viimeisten muutaman vuoden aikana. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 56/2017 vp) valtioneuvosto on esittänyt kantansa virtuaalivaluuttojen sääntelystä liittyen komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta ja neuvoston puitepäättöksen 2001/413/YOS korvaamisesta (COM(2016) 489 final), jäljempänä *maksuvälinepetosdirektiivi*. U-kirjelmän mukaan erilaisten virtuaalivaluuttojen käytön voidaan olettaa yleistyvän tulevaisuudessa. U-kirjelmässä todetaan virtuaalivaluuttoihin liittyvän petollisen menettelyn olevan Suomessa jo laajasti rangaistavaa rikoslain yleisempien säännösten nojalla. Direktiiviehdotuksen pidemmälle menevien velvoitteiden kannalta virtuaalivaluuttojen määrittelyyn, käyttöön ja valvontaan liittyy kuitenkin U-kirjelmän mukaan paljon epävarmuustekijöitä, joihin on syytä kiinnittää direktiiviehdotusta neuvoteltaessa huomiota.

Virtuaalivaluutan käytön yleistymisen ja sen käyttöön liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vuoksi rahankeräyslaissa on tarpeen säätää rahankeräyslain soveltumisesta myös osaksi tai kokonaan virtuaalivaluutan muodossa järjestettyihin keräyksiin.

Rahankeräyksen järjestäjän tarkoituksena katsottaisiin olevan virtuaalivaluutan kerääminen, jos rahankeräyksen järjestäjä pitäisi yleisön saatavilla tiedot virtuaalivaluutatransaktion suorittamiseksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että rahankeräyksen järjestäjällä olisi käytössään virtuaalivaluutan omistamiseksi lompakkopalvelu ja rahankeräyksen järjestäjä pitäisi lisäksi yleisön saatavilla tietoja virtuaalivaluuttasiirron tekemiseksi. Tiedot voisivat olla näkyvillä esimerkiksi rahankeräyksen järjestäjän internetsivuilla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä toiminnoista, joihin laki ei tulisi sovellettavaksi. Soveltamisalaa koskevat säännökset poikkeaisivat jossain määrin voimassa olevasta laista. Listaukseen sisältyisi sellaisia toimintoja, jotka voitaisiin katsoa rahankeräykseksi rahankeräyksen määritelmän nojalla. Rahankeräyksen määritelmän ulkopuolelle jäävät toiminnot, joita olisivat muun muassa tavarakeräykset, hyväntekeväisyysshuutokaupat, tukikonsertit ja tukitilaisuudet, jäisivät jo rahankeräyksen määritelmän nojalla lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä niistä olisi näin ollen tarpeen erikseen säätää soveltamisalapykälässä voimassa olevan lain tapaan.

Lain soveltamisalaan ei lain 1 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan kuuluisi naapuriapu. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä. Ehdotetun lain mukaan naapuriavulla tarkoitettaisiin sellaista toimintaa, jossa erilaisiin vaikeuksiin, esimerkiksi onnettomuuteen, sairauden tai muun yllättävän tapahtumankohteeksi joutunutta henkilöä tai perhettä voitaisiin auttaa läheisten henkilöiden ja yhteisöjen toimesta. Naapuriapua voitaisiin tarjota tavarana, rahana tai työpanoksena. Avun tarjoaminen tavarana tai työpanoksen muodossa jäisi rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jo rahankeräyksen määritelmän vuoksi, mutta rahana saadun naapuriavun jäämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle on tarpeen säätää laissa. Tyypillinen naapuriavun muoto on esimerkiksi se, että talkootyönä korjataan naapurin vahingoittunutta asuinkiinteistöä tai apua tarvitsevalle henkilölle tai perheelle lahjoitetaan tavaraa taikka rahaa.

Henkilön lähipiirillä tarkoitetaan sellaisia henkilöitä tai yhteisöjä, joilla on suora henkilöllinen tai maantieteellinen yhteys tai tuntemus autettavaan henkilötahoon. Naapuriavun tulisi perustua spontaaniin toimintaan, johon ei liity yleisöön vetoamista, vaan apua annetaan eri muodoissaan oma-aloitteisesti. Yksityiset henkilöt voisivat keskustella vaikeuksissa olevan henkilön tai perheen tilanteesta ja päättää rahan lahjoittamisesta kyseisessä tilaisuudessa ja kerätä siinä tilaisuudessa mukana olevilta rahaa. Naapuriapua ei ole mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että julkaistaan vetoamuksen ja tilinumeron sisältävä ilmoitus lehdessä, internetissä, julkisilla ilmoitustauluilla tai muissa medioissa.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisalaan ei kuuluisi vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentein. Säännös vastaisi voimas-

sa olevan lain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan säännöstä. Testamentin luonteesta ainutkertaisena kuolemanvaraisena lahjoituksena ja omana oikeudellisena instituutionaan johtuen se on tarkoituksenmukaista sulkea rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Testamentin oikeudellisesta luonteesta säädetään tarkemmin perintökaaressa (40/1965). Eri hyväntekeväisyysjärjestöt ja organisaatiot ovat vedonneet kansalaiseen ilmoituksin testamenttilahjoitusten saamiseksi. Lahjoitusten verovapaudesta säädetään tuloverolain (1535/1992) 23 §:ssä sekä perintö- ja lahjaverolain (378/1940) 2 §:n 1 momentissa.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan lain soveltamisalaan eivät kuuluisi yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 5 kohdan säännöstä. Sallittua olisi esimerkiksi kuolinilmoituksen yhteydessä julkaista tilinumero, johon mahdolliset muistamiset pyydetään osoittamaan. Esimerkiksi kertaluonteiset vetoamiset rahan lahjoittamiseksi kukkalähetysten sijaan eivät kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan. Säännös koskisi ainoastaan yksityishenkilöitä. Yhteisöjen esittämät säännöksen tarkoittamat muistamispyynnöt eivät olisi mahdollisia ehdotetun säännöksen nojalla.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen, jos keräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö. Tällä tavoin kerätyt varat olisi mahdollista käyttää ainoastaan opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen ja keräys olisi aina järjestettävä ryhmän itsensä, päiväkodin tai koulun taikka muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa, jotta rahankeräyslain säännökset eivät tulisi sovellettavaksi keräyksen järjestämisessä.

Säännöksessä tilaisuudella tarkoitettaisiin sellaista tapahtumaa, jolla olisi ennalta määrätty alkamis- ja loppumisajankohta sekä järjestäjän valmisteleva ohjelmallinen sisältö. Tilaisuudeksi ei siten voitaisi katsoa sellaista tapahtumaa, jossa rahaa kerätäisiin esimerkiksi kauppakeskuksen aulassa ilman, että järjestettävällä tilaisuudella olisi selkeä ohjelmallinen sisältö. Tällaisessa keräyksessä rahaa ei olisi mahdollista kerätä esimerkiksi ovelta ovelle -keräyksin, internetissä tai lehti-ilmoituksin, vaan tällöin rahankeräyksen järjestämistä varten tulisi hakea Poliisihallitukselta rahankeräyslupaa tai tehdä rahankeräyksen järjestämisestä pienkeräysilmoitus. Koululuokalla tarkoitettaisiin kaikkia opintomuotoja, joissa opetus tapahtuu kouluopetukseen rinnastettavalla tavalla. Tarkoituksenmukaista olisi tulkita myös esikoululuokka koululuokaksi. Vakiintuneella opinto- tai harrastusryhmällä tarkoitettaisiin toimintaa, jota on harjoitettu säännöllisesti jo jonkin aikaa. Vakiintuneen opinto- tai harrastusryhmän toiminnan ei tarvitsisi tapahtua rekisteröidyn yhdistyksen muodossa.

Säännöksessä tarkoitettulla rahankeräyksellä tulisi aina olla nimetty, täysivaltainen vastuuhenkilö. Nimetty vastuuhenkilö olisi ensisijaisessa vastuussa rahankeräyksen toimeenpanosta. Edellä tarkoitettujen keräysten tuotto tulisi jo lain säännöksen nojalla käyttää yksinomaan ja kokonaisuudessaan päiväkodin ryhmän, koululuokan tai opinto- tai harrastusryhmän opiskeluun tai harrastustoimintaan. Päiväkotien ryhmät ja koululuokat järjestävät erilaisia opinto- ja harrasteretkiä. Koululuokat järjestävät esimerkiksi luokkaretkiä ja leirikouluja. Opinto- ja harrasteryhmät järjestävät esimerkiksi tutustumiskäyntejä harrastustapahtumiin ja aiheeseen liittyviä matkoja. Opiskeluun rinnastettaisiin myös opintomatkat ja kerätyillä varoilla olisi mahdollista ostaa harrastusvälineitä. Tuottoa ei saataisi käyttää esimerkiksi ryhmän jäsenten henkilökohtaisen varallisuuden lisäämiseen.

Vakiintuneella opinto- ja harrastusryhmällä tarkoitettaisiin esimerkiksi kansalais- ja työväenopistojen opintoryhmiä ja erilaisissa ammattioppilaitoksissa opiskelevien vuosikursseja. Edellä mainittuihin rinnastettaisiin myös erilaisten oppilaitosten kurssimuotoiset ryhmät ja täydennyskoulutusryhmät riippumatta siitä, mikä taho tai koulutusaste kurssuja järjestää. Päiväkotien lapset, koululuokkien oppilaat ja joissain tapauksissa myös opinto- ja harrasteryhmien jäsenet ovat alaikäisiä ja siten vajaavaltaisia. He eivät näin ollen voi vastata taloudellisista sitoumuksista. Rahankeräysten yleisen luotettavuuden varmistamiseksi näissä tilanteissa tulee rahankeräyksen toimeenpanosta vastata täysivaltaisen henkilön, joka on nimetty ennen rahankeräyksen aloittamista.

Sisällöltään ehdotettu säännös vastaisi osittain voimassa olevan rahankeräyslain 5 §:n 2 momentin säännöstä, jossa säädetään päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamien rahankeräysten jäämisestä rahankeräysten luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan tällaisten keräysten järjestäminen ei ole edellyttänyt rahankeräyslupaa hakemisesta eikä niistä ole tarvinnut tehdä rahankeräystilitystä, mutta keräykseen on sovellettu muita rahankeräyslain säännöksiä. Käytännössä päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämissä keräyksissä ei ole havaittu väärinkäytöksiä. Toisaalta on havaittu, että kyseisten keräysten valvonta on ollut valvontaviranomaisen kannalta haastavaa, sillä keräyksien järjestäminen ei edellytä rahankeräyslupaa eikä keräyksistä ole tarpeen tehdä tilityksiä. Valvontatehtävää on toteutettu antamalla asiasta ohjeistusta päiväkodeille ja koululuokille. Näin ollen viranomaisen mahdollisuudet saada tietoa tällaisten keräysten järjestämisestä ovat käytännössä olleet vähäiset. Lain soveltamisen selkeyttämisen vuoksi tällaiset keräykset ehdotetaan suljettavaksi kokonaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevan lain 5 §:n 2 momenttia koskeva tulkintakäytäntö soveltuisi edelleen ehdotetun 1 §:n 3 momentin 4 kohdan tulkintaan sen suhteen, minkälainen tapahtuma voidaan katsoa päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan ryhmän itsensä, päiväkodin tai koulun taikka muiden tahojen järjestä-

missä tilaisuuksissa järjestämäksi rahankeräykseksi ja näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle jääväksi rahankeräykseksi.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettavan kolehdin tai muun vastaavan rahalahjoituksen keräämiseen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 6 kohdan säännöstä. Uskonnonvapauslain 2 §:ssä on määritelty uskonnollinen yhdyskunta. Uskonnollisella yhdyskunnalla tarkoitetaan evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa ja uskonnonvapauslain mukaisesti rekisteröityä uskonnollista yhdyskuntaa. Rekisteröinnin myötä uskonnollinen yhdyskunta saa erityisen oikeussubjektin aseman ja kolehdinkannon jääminen rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle liittyisi rekisteröinnin välillisesti mukaan tuomiin oikeudellisiin vaikutuksiin.

Kirkkolain (1054/1993) 4 luvun 2 §:n mukaan jumalanpalveluksissa sekä muissa kirkollisissa ja seurakunnallisissa tilaisuuksissa voidaan kerätä kolehti kirkon ja seurakunnan toiminnan sekä niiden tehtävää vastaavien tarkoitusten tukemiseksi. Kirkkolaki koskee Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa, mutta ei esimerkiksi ortodoksista kirkkokuntaa tai rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun asetuksen (179/1970) 171 §:n mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on kannettavista kolehdeista määrääminen. Rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestykseen saattaa sisältyä maininta kolehdin tai muun rahalahjan keräämisestä tai käytöstä. Uskonnonvapauslaki ei kuitenkaan velvoita määräämään yhdyskuntajärjestyksessä mahdollisista rahalahjoista tai niiden käytöstä.

Rahankeräyslaissa kolehdilla tarkoitettaisiin kirkkolain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitetun lisäksi myös ortodoksisen kirkkokunnan ja rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien keräämää kolehtia tai muuta rahalahjoitusten keräystä. Rekisteröidyn uskontokunnan olisi mahdollista kerätä kolehtia järjestämiensä uskonnollisten tilaisuuksien yhteydessä. Rahan keräämisessä esimerkiksi kadulla tai ovelta ovelle -keräyksinä, internetissä tai muilla tavoin ei olisi kysymys kolehdista, vaan sen järjestäminen vaatisi ehdotetun rahankeräyslain mukaan rahankeräysluvan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön yleisölle avoimeen maksuttomaan tilaisuuteen osallistuvien keskuudessa järjestettävään rahalahjoitusten keräykseen, kun tilaisuus järjestetään sisätiloissa. Sisätilalla tarkoitettaisiin myös muun muassa teltoja ja telttarakennelmia, joita pystytettäisiin väliaikaisesti esimerkiksi erilaisia tapahtumia varten. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa rahankeräyslaissa.

Tällaisten keräysten järjestämispaikkana olevan tilaisuuden avoimuus ja maksuttomuus edellyttää, että keräysten jäämisestä rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle säädetään nimenomaisesti laissa, koska toiminnassa on kyse yleisöön vetoamisesta ja siten rahankeräykseksi katsottavasta ja rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Jos kyseessä olisi suljettu tilaisuus, johon vain nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua, jäisivät keräykset myös rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle, sillä kyse ei olisi yleisöön, vaan ennalta rajattuun henkilöryhmään vetoamisesta.

Jotta rahankeräys voitaisiin katsoa tämän säännöksen tarkoittamaksi keräykseksi, tulisi keräykselle asetettujen edellytysten täytyä samanaikaisesti. Toisin sanoen säännöksen tarkoittama keräys voitaisiin järjestää ainoastaan yleisölle avoimessa tilaisuudessa ja tämän tilaisuuden tulisi sijoittua kokonaan tai osittain sisätiloihin. Näin ollen säännöksen tarkoittamia keräyksiä eivät olisi esimerkiksi keräykset, joissa kadulle olisi pystytetty teltta ainoastaan rahankeräyksen järjestämistä varten. Teltan tai muun telttarakennelman tulisi olla kiinteä osa tilaisuuden järjestämistä, jotta keräys voitaisiin katsoa säännöksen tarkoittamaksi lain soveltamisalan ulkopuolelle jääväksi keräykseksi.

Keräyksen järjestäjänä voisi olla esimerkiksi rekisteröidyssä muodossa toimiva harrastepiiri, joka heidän itsensä tai jonkun muun järjestämässä tilaisuudessa keräisi rahaa oman toimintansa mukaiseen tarkoitukseen, kuten luonnonsuojelutyön edistämiseen. Säännös mahdollistaisi myös vapaaehtoisen osallistumismaksun pyytämisen osallistujilta esimerkiksi sisääntulon yhteydessä. Säännöksen tarkoittamaan tilaisuuteen katsottaisiin osallistuvaksi myös sellainen henkilö, jonka osallistuminen tapahtuisi etäyhteyden kautta.

Keräysten tuotot tulisi käyttää keräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen. Jos keräys järjestettäisiin muuhun kuin järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen, tulisivat rahankeräyslain säännökset sovellettavaksi keräykseen. Tällä rajoituksella mahdollistettaisiin valvovan viranomaisen puuttuminen sellaisiin keräyksiin, jotka lain säännösten vastaisesti järjestettäisiin ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta 6 kohdan mukaisessa tilaisuudessa muuhun kuin järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen.

Yhdistysten tarkoituksena on pääasiallisesti aatteellinen toiminta, joka ei saa olla lain tai hyvän tavan vastaista. Yhdistyslain 5 §:n mukaan yhdistys saa harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Rekisteröitävässä aatteellisessa yhdistyksessä toiminnan painopisteen täytyy kuitenkin olla aina aatteellisissa toimintamuodoissa. Ehdotetun soveltamisalan ulkopuolelle rajaamisen ei olisi näin ollen ristiriidassa rahankeräyslain kes-

keisen lähtökohdan, eli yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen mahdollistamisen kannalta.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi myös sellaisten uskonnollisten yhteisöjen, jotka eivät ole rekisteröityneet uskonnolliseksi yhdyskunnaksi, järjestämät kolehdin kaltaiset rahankeräykset. Kolehdin ja vastaavien rahalahjoitusten keräysten rajaaminen rahankeräysten ulkopuolelle ainoastaan uskonnonvapauslaissa tarkoitettujen uskonnollisten yhdyskuntien julkisiin uskonnonharjoituksiin on käytännössä johtanut hankaliin soveltamistilanteisiin. Ehdotettu säännös selkeyttäisi oikeustilaa ja lisäisi yhdenvertaisuutta eri rekisteröidyssä muodossa toimivien uskonnollisten yhteisöjen välillä.

Voimassa olevan lain 5 §:n 3 momentin mukaan kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitetun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittaman rahankeräyksen toimeenpaneminen ei edellytä rahankeräyslupan hakemista. Ehdotetussa laissa ei enää säädettäisi yleisen kokouksen järjestäjän rahankeräysoikeudesta, sillä mainitun säännöksen mukainen oikeus sisältyisi osittain ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 6 kohtaan. Toisin sanoen, jos sisätiloissa järjestettävän yleisen kokouksen järjestäjänä toimisi yhdistys tai säätiö, olisi rahankeräyksen järjestäminen mahdollista ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta ehdotetun 6 kohdan nojalla. Yleisen kokouksen järjestäjänä voisivat käytännössä toimia yhdistysten ja säätiöiden lisäksi myös muut yhteisömuodot, joita ovat pääasiassa yritykset. Ehdotetun säännöksen nojalla muilla yhteisömuodoilla ei kuitenkaan olisi enää mahdollisuutta järjestää rahankeräystä kokoontumislain mukaisessa yleisessä kokouksessa ilman rahankeräyslain mukaista rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta. Myöskään yksittäisellä henkilöllä tai rekisteröimättömällä ryhmällä ei olisi oikeutta järjestää rahankeräystä ehdotetun 6 kohdan nojalla. Rekisteröimättömällä ryhmällä olisi kuitenkin oikeus järjestää ilmoituksenvarainen pienkeräys yleisessä kokouksessa. Ehdotetulla muutoksella ei rajoitettaisi kokoontumis- tai yhdistymisvapautta, sillä muutos vaikuttaisi ainoastaan oikeuteen järjestää rahankeräys yleisessä kokouksessa, ei oikeuteen järjestää yleinen kokous.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi laina- tai sijoitusmuotoiseen joukkorahoitukseen eikä joukkorahoituksen välittäjän toimintaan siten kuin niistä säädetään joukkorahoituslaissa. Säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 2 §:n 2 momentin 7 kohdan säännöstä. Rahankeräyksen järjestäminen olisi rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Vaikka laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ovat vastikkeellista toimintaa ja siten käsitteellisesti erotettavissa rahankeräyksestä, joidenkin käytännössä esiintyneiden tulkintaepäselvyyksien vuoksi olisi tarpeen selvittää rahankeräyksen ja vastikkeellisen joukkorahoituksen välistä suhdetta myös uudessa rahankeräyslaissa. Myös vastike- tai hyödykemuotoinen joukkorahoitus on lähtökohtaisesti vastikkeellista toimintaa, mutta siihen voi liittyä tilanteita,

joissa toiminnan vastikkeellisuuden tai vastikkeettomuuden arviointi edellyttää korostuneesti tapauskohtaista harkintaa. Jos vastikkeeksi tarjotaan mikä tahansa objekti, jolla on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, toiminta ei ole rahankeräystä, vaan lähtökohtaisesti normaalia liiketoimintaa, jossa vaihdanta-arvoinen objekti vaihtaa omistajaa vastiketta eli käytännössä rahaa vastaan. Lahjoitusmuotoinen joukkorahoitus, jossa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekevä taho ei saa mitään konkreettista vastiketta tekemästään suorituksesta, vastaa nykymuotoista rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää. Lahjoitusmuotoista joukkorahoitusta voidaankin nykymuodossaan kuvata verkkopohjaisen palvelualustan kautta tehtäväksi rahankeräykseksi.

2 §. Määritelmät. Ehdotetun rahankeräyslain 2 §:n 1 kohdan mukaan rahankeräyksellä tarkoitettaisiin toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaista säännöstä. Rahankeräyksen määritelmän avulla rahankeräys pyritään rajaamaan yksinomaan vastikkeettomaan rahan keräämiseen. Määritelmän täyttymiseksi riittäisi, että yleisöltä pyydetään rahaa. Rahan tosiasiallinen kertyminen ei olisi rahankeräyksen määritelmän täyttymisen edellytys, sillä pyynnön esittäminen mahdollistaa tosiasiallisesti aina myös rahan kertymisen. Määritelmän avulla rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalasta siten pois esimerkiksi kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan kaltainen vastikkeellinen toiminta. Rahankeräyslaki koskisi yksinomaan vastikkeetonta rahan keräämistä eikä rahankeräyksiä tulisi voimassa olevan lain tavoin edelleenkin toteuttaa tavalla, jolla olisi jonkinlaista kaupankäynnin luonnetta. Lain 7 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Kyseisen pykälän tarkoituksena olisi selvittää rahankeräysten vastikkeetonta luonnetta esimerkiksi siten, että se ei olisi sekoitettavissa kaupankäyntiin.

Pykälän 2 kohdan mukaan yleisöllä tarkoitettaisiin ennalta rajoittamatonta ja määritelmätöntä joukkoa henkilöitä. Ehdotettu määritelmä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Yleisöön kuuluvat henkilöt voisivat olla sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Yleisöön ei vedottaisi esimerkiksi kerättäessä rahaa suljetun kokouksen osallistujien keskuudessa kokouksen aikana. Suljetussa henkilömäärältään rajatussa Facebook-ryhmässä järjestetty keräys olisi rinnastettavissa suljetun kokouksen järjestämiseen, eikä sitä näin ollen katsottaisi yleisöön vetoamiseksi. Myöskään tietyn työpaikan henkilöstön keskuudessa toimeenpannussa rahankeräyksessä ei olisi yleensä kysymys yleisöön vetoamisesta. Työpaikan henkilöstö voisi toimeenpanna keskuudessaan rahankeräyksen, vaikka suuremmilla työpaikoilla kaikki työntekijät eivät käytännössä useinkaan tunne toisiaan. Rahankeräys voitaisiin järjestää työyhteisön koosta riippumatta ja rahaa olisi mahdollista kerätä esimerkiksi merkkipäivämuistamiin tai edelleen hyväntekeväisyyteen lahjoitettavaksi. Yleisöön vetoamisesta ei olisi myöskään kysymys tilanteessa, jossa yhdistys vetoaisi omiin jäseniinsä keräyksen järjestämiseksi. Jäseniä voidaan pitää ennalta rajattu-

na joukkona, sillä yhdistykset pitävät jäsenistään jäsenluetteloa ja tämän lisäksi jäsenet maksavat jäsenyydestään jäsenmaksua. Yhdistysten jäsenten määrä ei vaikuttaisi siihen, katsottaisiinko toiminta yleisöön vetomaiseksi.

Ehdotetun lain 2 §:n 3 kohdassa määriteltäisiin, mitä yleisöön vetoamisella tarkoitetaan. Ehdotettu määritelmä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Yleisöön vetoamisella tarkoitettaisiin suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaista pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen. Yleisöön voidaan vedota esimerkiksi lehti-ilmoituksessa, yleisölle lähetettävissä kirjeissä, lipas- tai listakeräyksen muodossa taikka internetissä rahankeräyksen toimeenpanijan kotisivuilla tai sosiaalisen median palveluissa julkaistavan kirjoituksen avulla. Yleisöön vetoamisen käsite ehdotetaan määriteltäväksi siten, että käsitettä ei sidottaisi mihinkään tiettyihin viestintämuotoihin tai viestintätapoihin eli laki olisi täysin välineneutraali. Spontaani, lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehotusta toteutettu lahjoitus yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen tai muuhun tarkoitukseen ei olisi rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräystä.

Ehdotetun lain 2 §:n 4 kohdassa määriteltäisiin, mitä yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitettaisiin. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan 4 §:n 1 kohdan säännöstä. Yleishyödyllisyydellä tarkoitettaisiin toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Yleishyödyllisenä tarkoituksena ei ole pidetty yhden henkilön tai rajatun pienen henkilöryhmän hyväksi tapahtuvaa toimintaa. Sallitut keräystarkoitukset määriteltäisiin ehdotetun rahankeräyslain 6 §:ssä.

Sosiaali- ja terveys-, kulttuuri-, urheilu-, nuoriso- ja kehitysyhteistyöjärjestöt eroavat toimintatavoiltaan huomattavasti toisistaan. Taiteen ja tieteen, urheilu- ja liikuntakasvatustyön, aatteellisen toiminnan ja yleisen kansalaistoiminnan parissa toimii suuri määrä erilaisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä sekä säätiöitä. Myös erilaista uskonnollista toimintaa voitaisiin pitää yleishyödyllisenä. Yleishyödyllisen toiminnan määrittelylle voidaan hakea tukea myös tuloverolain 22 §:stä, jonka mukaan yleishyödylliseksi toiminnaksi katsotaan yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä tapahtuva toiminta. Verotuksellinen yleishyödyllisyyskriteeri ja rahankeräykseen liittyvä yleishyödyllisyyskriteeri eivät kuitenkaan olisi identtisiä, vaan niihin vaikuttaisi kyseisten sääntelytarpeiden erilaisuus. Ehdotetussa laissa yleishyödyllisyyden käsitettä voitaisiin rajanvetoilanteissa pitää jossain määrin laajempaan kuin vastaavaa verotuksellista käsitettä.

Ehdotetun lain 2 §:n 5 kohdan rahankeräyslupaa koskeva määritelmä olisi uusi. Rahankeräyslupalla tarkoitettaisiin Poliisihallituksen rahankeräyksen järjestäjälle myöntämää oikeutta järjestää rahankeräyksiä toistaiseksi voimassa olevan ajan. Rahankeräyslupaa ei voitaisi enää lainkaan myöntää määräaikaisena, vaan lupa myönnettäisi-

siin aina toistaiseksi voimassa olevana. Rahankeräysluvan nojalla järjestettävä rahankeräys olisi yksi rahankeräyslain mahdollistamista rahankeräyksen järjestämisen toteuttamismuodosta. Rahankeräyslaki mahdollistaisi rahankeräyksen järjestämisen myös pienkeräyksenä sekä vaalikeräyksenä. Rahankeräysluvasta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotetun lain 3 luvussa.

Ehdotetun lain 2 §:n 6 kohdan sisältämä pienkeräyksen määritelmä olisi uusi. Pienkeräyksellä tarkoitettaisiin ilmoituksenvaraista rahankeräystä, jossa rahankeräysvarojen määrä saisi olla enintään 10 000 euroa ja jonka kesto saisi olla enintään kolme kuukautta. Pienkeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräysluvan hakemista. Pienkeräys olisi rahankeräyslain mahdollistama rahankeräysluvan hakemista kevyempi rahankeräyksen järjestämismuoto. Pienkeräyksestä ja siihen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotetun lain 4 luvussa.

Ehdotetun lain 2 §:n 7 kohdassa määriteltäisiin, mitä vaalikeräyksellä tarkoitettaisiin. Sen mukaan vaalikeräyksellä tarkoitettaisiin yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä. Yleisillä vaaleilla tarkoitetaan, että vaaleissa äänioikeus on yleinen eli se on kaikilla säädetyt edellytykset täyttävillä henkilöillä eikä ainoastaan jollakin erikseen määrättyllä ryhmällä. Yleisiä vaaleja ovat vaalilain (714/1998) 1 §:ssä tarkoitetut kansanedustajien vaalit, tasavallan presidentin vaali, kuntavaalit sekä Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit. Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaista vaalikeräyksen määritelmää. Ehdotettu säännös vastaisi kuitenkin voimassa olevan lain vaalikeräystä koskevia säännöksiä.

Ehdotetun lain 2 §:n 8 kohdan määritelmä rahankeräystilistä olisi uusi. Rahankeräystilillä tarkoitettaisiin rahankeräyksen järjestäjän pankkitiliä, jolle rahankeräysvarat ohjautuisivat. Tämä pitäisi sisällään rahankeräysvarojen siirtämisen, tallettamisen ja säilyttämisen kyseisellä pankkitilillä. Määritelmän mukaan rahankeräystili voisi siis olla myös sellainen rahankeräyksen järjestäjän pankkitili, jolle rahankeräysvarat on tosiasiassa ohjattu, vaikka rahankeräyksen järjestäjä olisi ilmoittanut Poliisihallitukselle tai poliisilaitokselle käyttävänsä rahankeräyksen järjestämisessä toista tiliä. Määritelmä sisältäisi myös lainvastaisessa rahankeräyksessä käytettävän pankkitilin. Yhdellä rahankeräyksen järjestäjällä voisi olla käytössään useita rahankeräystilejä.

Ehdotetun lain 2 §:n 9 kohtaan sisältyvä virtuaalivaluutan määritelmä olisi uusi. Määritelmä olisi sama kuin 4. rahanpesudirektiivin muutosesityksessä sekä maksuvälinepeptosdirektiivissä. Direktiivejä ei ole vielä implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Pykälän 9 kohdan mukaan virtuaalivaluutalla tarkoitettaisiin digitaalista arvonkantajaa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema ja jota ei välttämättä ole kytketty paperirahaan, mutta jonka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti.

Pykälän 10 kohdassa määriteltäisiin virtuaalivaluuttoihin liittyvä lompakkopalvelu. Lompakkopalvelulla tarkoitettaisiin palveluntarjoajaa, joka tarjoaa säilytyspalveluja virtuaalivaluuttojen käyttöä varten tarvittaville tunnisteille. Määritelmä olisi uusi. Määritelmä vastaisi 4. rahanpesudirektiivin muutosesitykseen sisältyvää lompakkopalvelun määritelmää.

Pykälän 11 kohdan mukaan virtuaalivaluutan vaihtopalvelulla tarkoitettaisiin palveluntarjoajaa, joka tarjoaa ensisijaisesti ja ammattimaisesti virtuaalivaluuttojen ja tavallisten, takaukseen perustuvien valuuttojen välisiä vaihtopalveluja. Määritelmä olisi uusi. Määritelmä vastaisi 4. rahanpesudirektiivin muutosesitykseen sisältyvää virtuaalivaluutan vaihtopalvelun määritelmää.

Pykälän 12 kohdan muuta johtoa koskeva määritelmä olisi uusi. Laissa on tarpeen määritellä 8, 9, 14, 17, 20 ja 23 §:ssä käytetty muun johdon käsite, sillä rahankeräyslaki koskee pääasiallisesti yhdistys, säätiö- tai uskonnonvapauslaissa tarkoitettuja yhdistyksiä, säätiöitä ja uskonnollisia yhdyskuntia, eikä mainituissa laeissa ole määriteltä muun johdon käsitettä. Muu johto tarkoittaisi ehdotetun 2 §:n 12 kohdan mukaan rahankeräyksen järjestäjän hallitusta, hallintoneuvostoa, toiminnanjohtajaa, toimitusjohtajaa, johtavaa toimihenkilöä tai nimenkirjoittajaa.

Yhdistyslaissa (503/1989) toimihenkilöiksi on mainittu esimerkiksi yhdistyksen nimenkirjoittaja sekä muitakin, joille on uskottu tietty yhdistyksen hallintoon liittyvä tehtävä. Edelleen toimihenkilönä voidaan perustelujen mukaan pitää yhdistyksessä mahdollisesti olevien muidenkin toimielinten kuin hallituksen jäseniä. Oikeuskirjallisuudessa Halila ja Tarasti (Yhdistysoikeus, 2011) ovat edellä mainitulla perusteella maininneet tyypillisiä toimihenkilöitä olevan muun muassa hallituksen työvaliokunnan ja kurinpitovaliokunnan jäsenet sekä yhdistyksen niin sanotut virkailijat, kuten rahastonhoitajan ja sihteerin.

Säätiölain (487/2015) lähipiirisääntelyn tarkoituksena on estää säätiön varojen käyttöä säätiön lähipiirin hyväksi vastoin säätiön tarkoitusta ja sääntöjä. Rahankeräyslain muun johdon määritelmä voidaan johtaa osittain säätiölain lähipiirisääntelyn sisällöstä. Säätiölaissa säätiön lähipiiriin kuuluvat hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan lisäksi säätiössä mahdollisesti oleva asiamies ja muu henkilö, joka osallistuu säätiön johtamiseen. Edellä mainittua säätiölain mukaista määritelmää voitaisiin käyttää tukena myös ehdotetun lain 2 §:n 12 kohdan mukaisen toimihenkilön määrittämisessä. Säätiön toimihenkilö voisi näin ollen olla asiamies tai muu henkilö, toiminnanjohtaja tai vastaava, joka on työsuhteessa säätiöön ja joka ei kuulu säätiölain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun säätiön johtoon eikä ole säätiön toimielin. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan johtavaa toimihenkilöä, joka kuuluu johtoryhmään tai muuten toimii esimerkiksi talous-, hallinto-, henkilöstö-, sijoitus-, liiketoiminta-, markkinointi- ja viestintäjohtajan tehtävässä. (Jauhiainen, Kisanlahti, Kela: Säätiölaki, 2017, s. 85).

3 §. Toimivaltainen viranomainen. Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyslain mukaiset toimivaltaiset viranomaiset olisivat Poliisihallitus ja poliisilaitokset. Rahankeräyksistä vastaavan viranomaisen rooli olisi syytä säilyttää edelleen poliisilla, koska rahankeräysmenettelyn luotettavuuden edellyttämää rahankeräysten valvontaa voidaan pitää osana poliisille kuuluvaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ennalta estämistä. Rahankeräysluvan myöntämistä harkittaessa sekä pienkeräyksen ilmoitustietojen tarkistamisessa tarvitaan myös poliisin käytössä olevista tietojärjestelmistä saatavia, henkilöiden luotettavuutta arvioitaessa tarvittavia tietoja.

Voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos antaa rahankeräysluvan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen ja saman pykälän 3 momentin mukaan Poliisihallitus antaa rahankeräysluvan poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä Kansalliskirkon, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnan, yliopiston ja ammattikorkeakoulun toimeenpanemaan rahankeräykseen.

Voimassa olevan lain mukainen keräysten alueellisuusjaottelu on johtanut joissakin tapauksissa epäselvyyksiin siitä, kuka toimii keräyksen osalta toimivaltaisena viranomaisena. Erityisesti internetissä järjestettävät keräykset ovat hämärtäneet paikallisten ja alueellisten keräysten välistä rajaa. Ehdotetussa laissa luovuttaisiin rahankeräysten alueellisesta jaottelusta ja rahankeräyslain mukaiset tehtävät jaettaisiin toimivaltaisten viranomaisten kesken siten, että Poliisihallitus vastaisi kaikista ehdotetun lain 3 luvun mukaisista rahankeräyslupa-asioiden ja 5 luvun mukaisista vaalikeräystilitysten käsittelystä ja poliisilaitokset vastaisivat ehdotetun lain 4 luvun mukaisten pienkeräysasioiden käsittelemisestä. Tehtäväjako selkeytettäisiin myös ehdotetun lain rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisen kieltämistä koskevan sääntelyn osalta siten, että Poliisihallituksella olisi toimivalta ehdotetun 13 §:n ja 23 §:n mukaan keskeyttää luvanvaraiset rahankeräykset ja vaalikeräykset. Poliisilaitoksilla olisi puolestaan ehdotetun 20 §:n mukaan toimivalta keskeyttää ilmoituksenvaraiset pienkeräykset. Näin tehtäväjako toimivaltaisten viranomaisten kesken olisi voimassa olevaa lainsäädäntöä selkeämpi.

Poliisihallitus vastaisi kaikista rahankeräyslupien myöntämistä koskevista asioista ja näin rahankeräyslupia koskevan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus saataisiin turvattu. Rahankeräyslupa-asioiden ja pienkeräysasioiden käsittelyn jakautumisella eri viranomaisten kesken ei ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden kannalta olisi erityistä merkitystä, sillä rahankeräysluvan myöntäminen edellyttäisi sekä rahankeräyksen järjestäjän että keräystarkoituksen yleishyödyllisyyttä, kun taas pienkeräyksissä ei vastaavia edellytyksiä olisi. Pienkeräysten sallittujen keräystarkoitusten ulkopuolelle olisi suljettu elinkeinotoiminnan tukeminen ja yksityishenkilön ja oikeushenkilön varal-

lisuuden kasvattaminen. Näin ollen lupa-asioiden ja pienkeräysten käsittelyssä arviotaisiin osittain eri asioita. Kaikkien lupa-asioiden keskittäminen yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle lisäisi myös Poliisihallituksen mahdollisuuksia toimia rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta vastaavana viranomaisena, kun kaikki rahankeräyslupa-asiat käsiteltäisiin Poliisihallituksessa. Pienkeräysten järjestäjien kannalta merkitystä on myös sillä, että poliisilaitoksilla on tarjottavanaan laaja henkilökohtaisen asioinnin mahdollistama palveluverkosto.

Ehdotetun 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että Poliisihallitus vastaisi rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta voimassa olevan lain säännöksiä vastaavasti. Hallintovaliokunta on voimassa olevaa rahankeräyslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 25/2005 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtakunnallisella tasolla on asiantunteva rahankeräysten toimeenpanon yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta sekä tilastoinnista vastaava organisaatio, joka voi toimia myös luvanhakijoiden ja kansalaistenkin asiantuntija- ja neuvontaelimenä. Valiokunta on katsonut, että yhden valtakunnallisen elimen olemassaolo on ensiarvoisen tärkeää, kun kehitetään yleishyödyllisen kansalaistoiminnan varainhankinnan kokonaisuutta. Valiokunta on painottanut myös sitä, ettei rahankeräysvalvonta saa vaarantua tai menettää uskottavuuttaan. Rahankeräysten järjestämisen yleinen valvonta ja rahankeräysten järjestämisen ohjaus tulisi tästä syystä myös jatkossa säilyttää Poliisihallituksen vastuulla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä rahankeräyksiin liittyvistä tiedoista, jotka Poliisihallituksen tulisi julkaista. Poliisihallitus vastaisi rahankeräyslupien myöntämistä ja peruuttamista, pienkeräystä, rahankeräyksen kieltämistä ja kirjallisia varoituksia koskevien tietojen sekä vuosi-ilmoitus- ja tilitystietojen julkaisemisesta. Lisäksi ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen velvollisuudesta tilastoida rahankeräyksiä ja julkaista näitä tietoja. Tietojen julkaiseminen voisi tapahtua esimerkiksi Poliisihallituksen verkkosivuilla viikoittain päivitettävien listausten muodossa. Tilastointia tarvitaan muun muassa rahankeräysten valvomiseksi, läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä tietojen saamiseksi rahankeräystoiminnan kehittymisestä.

Voimassa olevan rahankeräyslain 29 §:ssä säädetään tietojen julkistamisesta. Mainittu pykälä velvoittaa lupaviranomaista pitämään rahankeräyslupien myöntämistä, peruuttamista ja varoitusta koskevat tiedot sekä tilitystiedot yleisön saatavilla. Sama velvollisuus seuraa pitkälti jo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista, erityisesti sen 5 luvussa säädetyistä viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedon-saantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Voimassa olevan pykälän velvollisuus pitää tietoja yleisön saatavilla ei kuitenkaan velvoita lupaviranomaista julkaisemaan säännöksessä mainittuja tietoja, vaan niitä on tiedusteltava erikseen viranomaiselta. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että yleisöllä ei ole mahdollisuutta tarkistaa rahankeräyslupia koskevia ajantasaisia tietoja ilman yhteydenottoa lupaviranomaiseen. Me-

nettely on osoittautunut myös hitaaksi tiedonsaantikeinoksi käynnissä olevista rahankeräyksistä. Kun tiedon saaminen rahankeräysluvista, käynnissä olevista pienkeräyksistä sekä annetuista tilityksistä muodostaa keskeisen elementin varojen lahjoittajien oikeusturvan sekä rahankeräysten läpinäkyvyyden takaamisessa, on tietojen julkaisemisesta syytä säätää erikseen uudessa rahankeräyslaissa. Ehdotetussa säännöksessä mainitut julkaistavat tiedot vastaisivat pitkälti voimassa olevan rahankeräyslain vastaavassa säännöksessä lueteltuja tietoja.

Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ellei niihin sisälly poikkeuksellisesti salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Rahankeräyslupahakemuksiin ei yleensä sisälly esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitetuiksi liike- tai ammattisalaisuuksiksi katsottavia tietoja. Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat saattavat sen sijaan sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta.

Tärkeintä tietojen julkaisemisessa olisi se, että rahankeräyksiin osallistuvat voisivat halutessaan varmistaa helposti ja nopeasti, onko keräykselle haettu asianmukaisesti rahankeräyslupa tai onko siitä tehty pienkeräysilmoitus. Lisäksi lahjoittaja voisi tarkistaa kerääjän aikaisempien keräysten onnistumisen ja niistä kertyneiden kulujen määrän suhteessa kerättyihin varoihin. Rahankeräyksiä koskevien tietojen julkaiseminen lisäisi rahankeräysten avoimuutta antamalla yleisölle ja medialle tehokkaan keinon seurata keräysten onnistumista ja niistä aiheutuneiden kulujen määrää ja luonnetta. Tietojen julkaiseminen toimisi keskeisenä elementtinä luottamuksen, lahjoitusvalmiuden ja rahaa lahjoittavien oikeusturvan edistämässä.

2 luku Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset

Luvussa säädettäisiin rahankeräyksen järjestämisen yleisistä edellytyksistä. Luvussa säädettäisiin ensinnäkin rahankeräysten luvan- ja ilmoituksenvaraisuudesta sekä niistä tahoista, joilla olisi oikeus järjestää rahankeräys. Lisäksi luvussa säädettäisiin sallituista ja kielletyistä rahankeräystarkoituksista sekä rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista.

4 §. Rahankeräyksen luvanvaraisuus ja ilmoituksenvaraisuus. Voimassa olevan rahankeräyslain 5 §:n 1 momentin mukaan rahankeräys on mahdollista toimeenpanna vain lupaviranomaisen antamalla rahankeräysluvalla. Ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen järjestämisen lähtökohtaisena edellytyksenä olisi toistaiseksi voimassa olevan rahankeräysluvan hakeminen lupaviranomaiselta. Lupaviranomaise-

na toimisi rahankeräyslupa-asioissa aina Poliisihallitus. Rahankeräyslupamenettelystä säädettäisiin tarkemmin 3 luvussa.

Lain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta järjestää rahankeräys ilman Poliisihallituksesta haettavaa rahankeräyslupaa. Tällaisen menettelyn edellytyksenä olisi kuitenkin, että rahankeräyksestä tehtäisiin ilmoitus poliisilaitokselle. Ilmoituksenvaraisen rahankeräyksen tulisi olla niin sanottu pienkeräys, jonka edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain 4 luvussa. Pienkeräyksen määritelmästä säädettäisiin puolestaan ehdotetun lain 2 §:n 6 kohdassa. Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan ilmoituksenvaraisen rahankeräyksen järjestäminen ei ole mahdollista, joten kyseessä olisi muutos nykytilaan.

Lain 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa rahankeräyslakia vastaavasti vaalikeräyksiä koskevasta poikkeuksesta, jonka mukaan vaalikeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräyslupaa eikä Poliisihallitukselle tehtävää ilmoitusta. Vaikka vaalikeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi luvan hakemista eikä ilmoituksen tekemistä, koskisi vaalikeräyksiä tilitysvastuu nykyinsäädäntöä vastaavasti. Vaalikeräyksistä säädettäisiin tarkemmin 5 luvussa.

5 §. Rahankeräyksen järjestäjä. Rahankeräyslain 5 §:ssä säädettäisiin kaikista niistä rahankeräyslain tarkoittamista tahoista, joilla olisi laissa tarkemmin säädetyin edellytyksin oikeus järjestää rahankeräys, pienkeräys tai vaalikeräys. Pykälän 4 momentissa mainittaisiin puolestaan ne tahot, jotka eivät voisi saada rahankeräyslupaa eivätkä voisi järjestää pienkeräyksiä.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa lueteltaisiin ne tahot, joille lupaviranomaisena toimiva Poliisihallitus voisi myöntää rahankeräyslupan. Mainitun 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Saman momentin 2 kohdan mukaan lupa voitaisiin myöntää Suomessa rekisteröidylle säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Momentin 3 ja 4 kohdan mukaan lupa voitaisiin myöntää puolueräkisteriin merkitylle puolueelle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja Suomessa rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus.

Voimassa olevan lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan myöntää Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Kyseisen säännöksen perusteluissa on todettu, että yhteisöllä tarkoitetaan yhdistystä ja puolueräkisteriin merkittyä puoluetta. Säännöksellä on näin ollen haluttu rajata muun muassa erilaiset yritysmuodot rahankeräysoikeuden ulkopuolelle. Voimassa olevan säännöksen sanamuotoa voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena sen suhteen, mitä yhteisöllä tarkoitetaan siitä huolimatta, että säännöksen perusteluissa käsitettä on tarkemmin rajattu. Yhteisö-käsitteellä voidaan viitata yhdistyksen

lisäksi myös sellaisiin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöön, osuuskuntaan tai henkilöyhtiöön, jossa on päätösvaltaa käyttäviä osakkaita, jäseniä tai yhtiömiehiä. Tästä syystä lakiin ehdotetaan voimassa olevan lain mukaisen säännöksen sijaan sisällytettäväksi tarkkarajaiset säännökset siitä, kenelle rahankeräyslupa voitaisiin myöntää.

Koska rahankeräystoiminnan erityisluonne edellyttää toiminnan tehokasta valvontaa, edellytettäisiin toistaiseksi voimassa olevan luvan piiriin hakevilta tahoilta voimassa olevan lain tavoin, että yhteisön ja säätiön tulee olla Suomessa rekisteröity. Jos yhteisön toiminta on sijoittunut ulkomaille, mutta rahankeräys järjestettäisiin Suomessa, olisi viranomaisten mahdotonta valvoa tehokkaasti rahankeräyksen järjestävää taho.

Ehdotetussa laissa toiminnan yleishyödyllisyys säilyisi edelleen rahankeräyslupan saamisen edellytyksenä. Viranomaismenettelyssä ei olisi voimassa olevan lain mukaisesti tarpeen erikseen arvioida, onko rahankeräyslupaa hakevalla yhteisöllä tai säätiöllä puhtaasti ja vain yleishyödyllinen tarkoitus. Rahankeräysoikeus voitaisiin myöntää yleishyödylliselle yhteisölle tai säätiölle, vaikka sen koko toiminta ei olisikaan yleishyödyllistä. Rahankeräysoikeutta hakevan yhteisön sääntöihin voisi esimerkiksi sisältyä yhteisön tarkoitusta koskevia määräyksiä, jotka saattaisivat sisältää myös liiketoiminnan muodossa harjoitettavan varainhankinnan. Yhteiskunnan ja järjestökentän toiminnan muuttumisen myötä järjestötoimintaa harjoitetaan yhä enemmän muutoinkin kuin puhtaasti vapaaehtoisvoimin. Lain tavoitteen kannalta olisikin epätarkoituksenmukaista asettaa vaatimusta rahaa keräävien yhteisöiden ja säätiöiden yleishyödyllisen tarkoituksen yksinomaisuudesta. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa.

Liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt, joiden tarkoituksena on pääasiassa tuottaa voittoa jäsenilleen tai omistajilleen, jäisivät edelleen rahankeräystoiminnan ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että yhteisöllä olisi liiketoimintansa ohella myös yleishyödyllistä toimintaa. Yleishyödylliseen monipuoliseen aatteelliseen toimintaan voisi puolestaan kuulua erilaisia toimintoja ilman, että niitä olisi rahankeräysoikeuden myöntämistä koskevassa harkinnassa tarpeen tarkastella siten poissulkevasti, että rahankeräyslupaa ei myönnettäisi.

Tuloverolain 22 §:ssä on määritelty yleishyödyllinen yhteisö kyseisen lain näkökulmasta. Tuloverolain määritelmää voitaisiin hyödyntää yhteisön tai säätiön yleishyödyllisyyden arvioinnin tukena myös rahankeräysten yhteydessä. Verotuksellisen ja rahankeräykseen liittyvän sääntelyn erilainen tarkoitus on kuitenkin otettava huomioon. Tuloverolain mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja 3) se ei tuota toiminnallaan taloudellista etua osinkoina, voitto-osuutena tai kohtuullista

suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Yleishyödyllinen yhteisö on tuloverolain 23 §:n mukaan verovelvollinen lähinnä vain elinkeinotulosta ja kiinteistötulosta, ja muut tulot ovat sille useimmiten verovapaita.

Ehdotettu 5 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdan sanamuoto olisi selkeä myös hengellisten yhteisöjen aseman kannalta, joiden kohdalla yleishyödyllisenä pidettävän uskonnollisen toiminnan tarkkarajainen erittelemineen uskonnonharjoittamisesta sekä muusta aatteellisesta, sivistyksellisestä ja sosiaalisesta toiminnasta voi olla tulkinnanvaraista. Viranomaisen selvittäisi rahankeräyslupan hakemisen yhteydessä, onko hakijan toiminta pääasiallisesti yleishyödyllistä. Yleishyödyllisyyttä selvitetäisiin muun muassa yhteisön sääntöjen ja toimintakertomuksen tai uuden yhteisön tai säätiön kohdalla toimintasuunnitelman avulla.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lupa rahankeräyksen järjestämiseen voitaisiin antaa Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että kyseisen yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Lakisääteinen yhteisö olisi esimerkiksi Suomen Punainen Risti, josta säädetään Suomen Punaisesta Rististä annetussa laissa (238/2000). Rekisteröidyn yhdistyksen pysyvät rekisteröimättömät alajaostot tai vastaavat eivät sitä vastoin olisi säännöksen tarkoittamia yhteisöjä, vaan niiden järjestämät rahankeräykset tulisi toteuttaa emoyhdistyksen hakeman jatkuvan rahankeräyslupan nojalla tai emoyhdistyksen nimissä tehdyn pienkeräyksen muodossa emoyhdistyksen vastatessa rahankeräyslaissa asetetuista velvoitteista.

Voimassa olevassa rahankeräyslaissa säädetään mahdollisuudesta myöntää lupa myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu yhteisön toiminnan tilapäisestä luonteesta. Tilapäisillä yhteisöillä on tarkoitettu esimerkiksi kunnallis- tai eduskuntavaaleja varten perustettuja vaalirenkaita ja tukiyhdistyksiä. Tilapäisluonteinen yhteisö voisi olla myös esimerkiksi onnettomuustilanteen jälkeen uhrin lähipiirissä syntynyt avustusrengas. Tällaisten yhteisöjen toiminta on lyhytkestoista ja luonteeltaan tilapäistä. Koska ehdotetussa rahankeräyslaissa säädetäisiin mahdollisuudesta järjestää lyhyet ja määrältään rajoitetut rahankeräykset ilmoituksenvaraisina, olisi voimassa olevan lain tarkoittamien tilapäisten yhteisöjen mahdollista järjestää rahankeräys pienkeräyksenä.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös yliopistolain (558/2009) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yliopistolle. Yliopistot muuttuivat itsenäisiksi oikeushenkilöiksi yliopistolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2010. Yliopistojen varainhankinnan luonne on jatkuva ja yliopistoilla on tarve järjestää rahankeräyksiä useille toimintaansa tukeville hankkeille samanaikaisesti. Yliopistoille säädettiin vuonna 2014 nimenomainen oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi toimintansa tukemiseen, koska aiemmin yliopistojen osal-

ta oli epäselvää, voidaanko niille lainkaan myöntää rahankeräyslupaa. Epävarmuus johtui siitä, että yliopistot voitiin rinnastaa julkisyhteisöihin, joiden osalta oli nimenomaisesti säädetty, että niille ei voida rahankeräyslupaa myöntää. Yliopistot on rinnastettu julkisyhteisöiksi, koska niiden tehtävät sisältävät julkista vallan käyttöä ja lisäksi yliopistojen toimintaa rahoitetaan julkisilla varoilla. Voimassa olevan lain yliopistojen rahankeräysoikeutta koskevan säännöksen perusteluissa on todettu, että yliopiston toiminnan voidaan kuitenkin katsoa täyttävän rahankeräyslain asettaman edellytyksen toiminnan yleishyödyllisyydestä. Yliopistojen rahankeräysoikeuden turvaamiseksi yliopistojen rahankeräysoikeudesta tulisi kuitenkin säätää erikseen nimenomaan niiden julkisyhteisöihin rinnastettavuuden vuoksi.

Yliopistoja on kaikkiaan 14, joista kaksi on säätiöitä ja muut julkisoikeudellisia laitoksia. Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen itsenäisestä oikeushenkilöasemasta säädetään yliopistolaisissa. Säätiöyliopistojen oikeushenkilöllisyys perustuu säätiölakiin, vaikka myös yliopistolaisissa on niiden toimielimiä koskevia erityissäännöksiä. Yliopistoilla julkisoikeudellisina laitoksina tai säätiöinä ei ole omistajia, joille se jakaisi varallisuuttaan osinkoina tai muulla tavalla. Yliopistoilla ei ole myöskään velvollisuutta tulouttaa varallisuuttaan tai sen tuottoja valtiolle. Yliopistolaisissa tarkoitettuja yliopistoja ovat Helsingin yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Lapin yliopisto, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto, Vaasan yliopisto, Åbo Akademi, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Svenska handelshögskolan, Taideyliopisto, Aalto-yliopistona toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö sekä Tampereen teknillisenä yliopistona toimiva TTY-säätiö.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettulle ammattikorkeakoululle. Ammattikorkeakoulut muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa Suomen korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoululla voidaan katsoa olevan rahankeräyslain edellyttämä yleishyödyllinen tarkoitus. Kuten yliopistoilla, myös ammattikorkeakouluilla on jatkuva tarve hankkia rahoitusta useille toimintaansa tukeville hankkeille. Myös ammattikorkeakoulujen rahankeräysoikeudesta tulee säätää erikseen, jotta lain tulkinta olisi selkeä sen suhteen, lukeutuvatko ammattikorkeakoulut julkisyhteisöiksi niiden tehtävien sisältämän julkisen vallan käytön sekä niiden valtion budjettivaroista saaman rahoituksen vuoksi.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös Kansallisgallerialle. Kun Kansallisgallerialle säädettiin vuonna 2014 rahankeräysoikeus, todettiin Kansallisgallerialla olevan yleishyödyllinen tarkoitus. Kansallisgallerian rahankeräysoikeudesta on otettu erillinen säännös voimassa olevaan lakiin siitä syystä, että rahankeräyslupa voitiin tuolloin voimassa olleen lain 7 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti antaa vain Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla oli yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus. Tämän vuoksi katsottiin, että toden-

näköisesti Kansallisgallerialle ei ilman lainmuutosta olisi voitu myöntää rahankeräyslupaa. Sittenkin lain kyseistä säännöstä on muutettu siten, että yleishyödyllisyysvaatimuksen yksinomaisuusedellytyksestä on luovuttu. Kun otetaan kuitenkin huomioon ehdotetun lain kieltosäännös rahankeräyslupan myöntämisestä valtiolle ja tämän säännöksen ulottumisen tulkinnasta muun muassa sellaisiin tahoihin, jotka saavat rahoitusta budjettivaroista, olisi ehdotetun sääntelyn selkeyden vuoksi säännös Kansallisgallerian rahankeräysoikeudesta syytä edelleen säilyttää laissa.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolle diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymälle tai seurakunnalle, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalle. Voimassa olevan lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan antaa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalle. Kirkkojen rahankeräystarpeet ilmenevät tosiasiallisesti kuitenkin seurakuntatasolla. Voimassa olevan lain mukainen menettely, jossa hiippakunnan tulee hakea seurakunnan puolesta rahankeräyslupa, ei ole käytännössä toiminut. Tästä syystä evankelis-luterilaista ja ortodoksisia kirkkoja koskevia rahankeräyslain säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kirkkojen sisällä niillä tahoilla, joilla on tarve järjestää rahankeräyksiä, olisi myös tosiasialliset mahdollisuudet hakea keräykselle tarvittava viranomaisen hyväksyntä joko rahankeräyslupan hakemisen tai pienkeräysilmoituksen tekemisen kautta.

Kirkon diakoniarahasto on kirkon yhteinen avustusrahasto. Rahaston tarkoituksena on osana kirkon diakoniatyötä avustaa taloudellisesti ahdingossa olevia henkilöitä Suomessa. Kirkon seurakunnan diakoniatyöntekijä hakee rahastolta avustuksen. Jos avustus myönnetään, varat siirretään avustusta hakeneen seurakunnan tilille, jolta ne käytetään suoraan avustustarkoitukseen. Diakoniatyöntekijä vastaa siitä, että avustus käytetään siihen tarpeeseen, johon se myönnettiin. Oikeus hakea rahankeräyslupa diakoniarahaston lukuun ehdotetaan säädettäväksi kirkon keskusrahastolle, joka on itsenäinen oikeushenkilö, toisin kuin kirkon diakoniarahasto. Kirkon keskusrahastosta säädetään kirkkolain 22 kuvun 5 §:ssä ja sillä on oma y-tunnus.

Seurakuntia pidetään luotettavina rahankeräijinä, joiden kautta halutaan kriisitilanteissa lahjoittaa rahaa. Suomen evankelis-luterilaisella kirkolla ja Suomen ortodoksisella kirkolla on seurakuntiansa kautta koko maan kattava verkosto. Evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva kirkkolaki edellyttää, että seurakunnissa on avun tarvetta arvioiva diakonin virka. Niissä ortodoksisissa seurakunnissa, joissa ei ole omaa diakoniatyöntekijää, pappi ja lukkari hoitavat diakoniatyötä. Kirkossa toimii ammattitilintarkastus, mikä mahdollistaa rahaliikenteen asianmukaisen dokumentoinnin. Onnettomuuden tai kriisin vuoksi järjestettävissä keräyksissä evankelis-luterilaisella ja ortodoksisella kirkolla on nopeaa avuntarvetta varten käytettävissään seurakuntiansa

kautta heti valmiudessa oleva keräysorganisaatio ja nopeat valmiudet varojen kohdentamisessa avun välittömille tarvitsijoille.

Evankelis-luterilainen sekä ortodoksinen kirkko ovat muodolliselta asemaltaan julkisyhteisöjä, mutta niiden käytännön toimintamuodot rinnastuvat monin tavoin yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaan. Kirkkojen toiminta on suurelta osin samankaltaista kuin rekisteröidyissä uskonnollisissa yhdyskunnissa ja aatteelliseksi yhdistykseksi järjestäytyneissä uskonnollisissa yhteisöissä. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä yleishyödylliseksi toiminnaksi katsottavan kirkollisen hyväntekeväisyystyön eli diakoniatyön rahoittamiseksi olisi siten tältä osin yhdenmukainen ehdotetun lain lähtökohdan, eli yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen mahdollistamisen kanssa. Kirkon piirissä tapahtuvan diakoniatyön voidaan katsoa toteuttavan merkittävää tehtävää vapaaehtoisuuden ja kansalaisaktiivisuuden kanavana.

Muutoksella ei olisi vaikutusta julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä suoritettavaan kolehdin kantoon, mikä jäisi edelleen voimassa olevan lain mukaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentissa lueteltaisiin ne tahot, joilla olisi oikeus järjestää rahankeräys pienkeräyksen muodossa. Momentin 1–4 kohdassa säädettäisiin Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen ja säätiön, puolerekisteriin merkityn puolueen sekä Suomessa rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan oikeudesta järjestää pienkeräys. Mainituissa tarkoitetut yhteisöt vastaisivat 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettuja toimijoita sillä erotuksella, että pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjältä ei edellytetäisi sen toiminnan yleishyödyllisyyttä.

Yhdistyslain 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten eikä yhdistyksen tarkoitus saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Säätiölain 2 §:ssä säädetään puolestaan, että säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus. Uskonnonvapauslaissa säädetään uskonnollisten yhdyskuntien toiminnan tarkoituksesta. Lain 2 luvun 7 §:n mukaan rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan tarkoituksena on järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä, yhteisöllistä ja julkista toimintaa, joka pohjautuu uskontunnustukseen, pyhinä pidettyihin kirjoituksiin tai muihin yksilöityihin pyhinä pidettyihin vakiintuneisiin toiminnan perusteisiin. Saman pykälän 2 momentin mukaan yhdyskunnan tulee toteuttaa tarkoitustaan perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Pykälän 3 momentissa säädetään, että yhdyskunnan tarkoituksena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu tai muuten pääasiassa taloudellisen toiminnan järjestäminen. Puoluelain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puolueeksi voidaan rekisteröidä yhdistys, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Edellä mainittujen tahojen toiminnan tarkoitus on pääsääntöisesti yleishyödyllistä. Yritysmuodossa toimivat tahot eivät olisi puolestaan lainkaan oikeutettuja järjestämään pienkeräyksiä, joten pienkeräysten järjestäjien toiminnan pääasiallisena tarkoituksena ei voisi olla taloudellisen voiton tavoittelu. Edellä mainituilla kerääjätahoja tarkentavilla rajoituksilla tuettaisiin yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen tukemisen tavoitetta myös pienkeräystoimijoiden osalta, vaikka pienkeräyksen järjestäjän toiminnalta ei nimenomaisesti edellytettäisi yleishyödyllisyyttä.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan pienkeräyksen saisi järjestää myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta. Kirkon keskusrahasto diakoniarahaston lukuun ei voisi järjestää pienkeräystä.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädettäisiin rekisteröimättömän, vähintään kolmen Suomessa pysyvästi asuvan täysi-ikäisen luonnollisen henkilön muodostaman ryhmän oikeudesta järjestää pienkeräys. Kyseessä olisi muutos nykytilaan. Voimassa oleva rahankeräyslaki mahdollistaa luonnollisten henkilöiden järjestämät rahankeräykset niin sanottujen rekisteröimättömien yhteisöjen muodossa, jos niiden rekisteröimättömyys johtuu yhteisön tilapäisestä luonteesta. Rekisteröimättömien yhteisöjen on ollut mahdollista järjestää rahankeräyksiä näin ollen ainoastaan, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluontoista. Suomessa toimii kuitenkin useita rekisteröimättömiä yhteisöjä, joiden toiminta on rekisteröimättömyydestä huolimatta vakiintunutta. Tällaiset ryhmät toimivat aktiivisesti esimerkiksi kaupunginosatoiminnassa järjestämällä muun muassa erilaisia kaupunginosatapahtumia ja konserteja. Rekisteröimättömillä ryhmillä olisi mahdollisuus järjestää pienkeräyksiä samoihin tarkoituksiin kuin muillakin pienkeräyksiin oikeutetuilla tahoilla. Ryhmän toiminnan luonteelta ei edellytettäisi enää tilapäisyyttä. Säännöksessä myös määriteltäisiin yksiselitteisesti, minkälainen rekisteröimätön ryhmä voisi järjestää pienkeräyksen.

Rekisteröimättömään ryhmään tulisi kuulua vähintään kolme luonnollista henkilöä, jotka kaikki asuisivat pysyvästi Suomessa. Näiden kolmen luonnollisen henkilön tulisi olla täysi-ikäisiä. Yhdistyslain mukaan yhdistyksen perustajana olevan luonnollisen henkilön tulee olla 15 vuotta täyttänyt. Yhdistyslain mukaista ikärajaa ei voida kuitenkaan sellaisenaan rinnastaa rahankeräyslain rekisteröimättömän ryhmän jäsenille asetettavaan ikärajaan, sillä rahankeräyslain mukainen pienkeräys olisi mahdollista käynnistää ilmoituksenvaraisena ja hyvin nopealla aikataululla. Yhdistyksen perustaminen vaatii siihen liittyvän rekisteröintiprosessin ja yhdistyksen toiminnan suunnittelun vuoksi erilaista harkintaa kuin pienkeräyksen käynnistäminen. Pienkeräyksen järjestämisellä olisi mahdollisuus kerätä jopa 10 000 euron suuruiset varat, joiden käyttäminen lopulliseen kohteeseensa voisi edellyttää erilaisten oikeustoimien, kuten sopimusten tai lahjakirjojen laatimista sekä veroseuraamusten selvittämistä. Suomessa täysi oikeustoimikelpoisuus alkaa kuitenkin vasta henkilön täytettyä 18 vuotta. Edellä

mainittujen seikkojen vuoksi rekisteröimättömän ryhmän jäseniltä edellytettäisiin täysi-ikäisyyttä. Samoin on katsottu, että yhden henkilön järjestämien keräysten mahdollistaminen ei luotettavuuden varmistamisen näkökulmasta olisi mahdollista, vaan keräyksen järjestämisen edellytyksenä tulisi olla vähintään kolmen henkilön mukanaolo. Tämä malli on käytössä myös Tanskassa, jossa rahankeräyksen voi järjestää vähintään kolmen täysi-ikäisen henkilön muodostama ryhmä ilmoittamalla keräys valvontaviranomaiselle.

Ehdotetulla luonnollisten henkilöiden rahankeräysoikeutta koskevalla muutoksella pyrittäisiin selkeyttämään lakia luonnollisten henkilöiden järjestämien rahankeräysten suhteen sekä mahdollistamaan erilaisten kansalaistoimijoiden rahankeräykset. Rekisteröimättömien ryhmien järjestämien keräysten mahdollistamisella pyrittäisiin helpottamaan muun muassa inhimillisen auttamistarpeen toteutumista. Paikallisten pienimuotoisten keräysten mahdollistaminen kevyessä menettelyssä kannustaisi paikallistoimijoita käynnistämään keräyksiä esimerkiksi lähialueen toimintaan ja vastoinkäymiä kokoneiden henkilöiden auttamiseen. Osallistuminen lähialueen toimintaan loisi pohjaa myös toimintaan sitoutumiselle ja tätä kautta vastuunottamiseen esimerkiksi oman alueen toiminnasta. Myös vaalirenkaat ja rekisteröimättömät tukiyhdistykset voisivat järjestää rahankeräyksen pienkeräyksen muodossa.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimiva yhdistys ei tarvitsisi lupaa eikä sen tarvitsisi tehdä pienkeräysilmoitusta sellaisen rahankeräyksen järjestämiseen, jonka tarkoituksena on kerätä varoja vaalikampanjan kuluksi ja joka järjestetään kampanja-aikana. Edellytyksenä olisi, että toimijat ovat järjestäytyneet yhdistykseksi ja että yhdistys toimii yksinomaan asianomaisen ehdokkaan tukemiseksi. Myöskään puolueyhdistys ei tarvitsisi lupaa eikä sillä olisi ilmoitusvelvollisuutta momentissa tarkoitettuun rahankeräyksen. Puolueyhdistyksenä pidetään puoluelain 8 §:n 1 momentissa puolueeseen tai sen jäsenyhdistykseen niiden sääntöjen mukaan kuuluvaa yhdistystä. Säännös vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä.

Ehdotetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan rahankeräyslupaa eivät voisi saada valtio, kunta tai kuntayhtymä. Mainittu säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 7 §:n 2 momenttia. Säännös, jonka mukaan julkisyhteisöt eivät voi saada rahankeräyslupaa, sisällytettiin rahankeräyslakiin ensimmäisen kerran vuonna 2006. Vuoden 2006 rahankeräyslakia edeltäneen rahankeräyslain mukaan rahankeräyslupa voitiin antaa ainoastaan kotimaiselle rekisteröidylle yhdistykselle tai muulle yhteisölle taikka itsenäiselle säätiölle, jolla oli yksinomaan sosiaalinen, sivistyksellinen tai muu aatteellinen tarkoitus. Tämän määrittelyn nojalla katsottiin, että valtio ja kunta eivät voi olla rahankeräyslupaa saajia. Kunnan osalta asia on ratkaistu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vuonna 1984. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunta ei ollut

tuolloin voimassa olleen rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jolla on yksinomaan aatteellinen tarkoitus.

Mainitun tulkinnan mukaisesti lakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan rahankeräyslupaa eivät voineet saada valtio, kunta tai kuntayhtymä taikka evankelis-luterilainen kirkko tai ortodoksinen kirkkokunta taikka niiden seurakunta tai seurakuntayhtymä. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei enää edellytä luvan saajalta sen koko toiminnan yleishyödyllisyyttä, joten ehdotettuun lakiin on syytä sisällyttää nimenomainen säännös, jonka nojalla julkisyhteisöille ei mahdollisteta rahankeräysten järjestämistä. Vaikka julkisyhteisöillä esiintyykin erilaisia rahankeräystarpeita niiden toiminnan rahoittamiseksi, on niiden toiminnan jatkuminen kuitenkin turvattu budjettivaroilla. Kolmannen sektorin yleishyödyllisen toiminnan edistämiseksi tekemä toiminta on puolestaan hyvin pitkälti riippuvainen yksityisrahoituksesta. Kolmannen sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta ehdotetaan myös jatkossa rajoitettavaksi.

6 §. Keräystarkoitus. Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan rahankeräys on mahdollista toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa säilytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti yleishyödyllisyys pääsääntöisenä edellytyksenä rahankeräyksen keräystarkoitukselle. Yleishyödyllistä vapaata kansalaistoimintaa on tarpeellista edistää ja tukea sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja rahankeräyksillä saatujen varojen ohjaaminen yleishyödylliseen toimintaan on edelleen syytä tästä syystä turvata. Myös kilpailuneutraaliteetin säilyttämiseksi on välttämätöntä, että rahankeräyksen tuottojen käyttötarkoitus määritellään yksinomaan yleishyödylliseksi. Rahankeräyksillä saatuja varoja saatettaisiin tämän vaatimuksen puuttuessa käyttää lähellä liiketoimintaa oleviin tarkoituksiin ja tämä voisi vääristää kilpailua, jos samalla toimialalla toimii myös tahoja, jotka eivät voi saada rahankeräyslupaa ja sitä kautta tuloja.

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan rahankeräystä ei saisi järjestää yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan käsite sisältyy esimerkiksi poliisilakiin (872/2011) ja järjestyslakiin (612/2003). Edellä mainittujen lakien määritelmiä tulisi käyttää perustana arvioitaessa, onko kyseessä ehdotetun rahankeräyslain tarkoittama yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava toiminta ja sen rahoittaminen. Poliisilain 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä, joita mainitun pykälän mukaan ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilain perusteluissa (HE 224/2010 vp) todetaan, että yleinen järjestys ja turvallisuus -käsitteen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Poliisin velvollisuutena on vakiintuneen käsityksen mukaan suojella myös yksittäisten henkilöiden turvallisuutta sekä turvallisuutta yksityisissä

paikoissa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden on selitetty tarkoittavan oikeusjärjestyksen edellyttämää normaaliuden tilaa yhteiskunnassa. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan ennen muuta normaalin tilan säilyttämistä yleisillä paikoilla. Normaaliluuteen kuuluu myös säädyllisyyden ja hyvien tapojen mukaisuuden jonkinasteinen noudattaminen. Moniarvoisessa yhteiskunnassamme on syytä poliisitoimin puuttua vain räikeään, yleistä paheksuntaa herättävään poikkeamiseen normaaleista käyttäytymistavoista.

Järjestyslain yksityiskohtaisissa säännöksissä kielletään tyypilliset järjestyshäiriöitä aiheuttavat menettelyt. Kiellettyjä menettelyitä ovat muun muassa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalle metelöimällä, uhkaavilla eleillä tai hyökkäävillä liikkeillä taikka ampumalla, heittämällä esineitä taikka erällä näihin rinnastettavilla teoilla, päihdyttävän aineen nauttiminen yleisellä paikalla taajamassa, rajanylityspaikalla tai julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa, seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla, virtsaaminen ja ulostaminen yleisellä paikalla siten, että siitä aiheutuu häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaaraa terveydelle.

Rahankeräystä pidettäisiin hyvän tavan vastaisena, jos se olisi selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Hyvän tavan vastaisena rahankeräyksenä voitaisiin pitää esimerkiksi keräystä, jonka tarkoitus loukkaa ihmisarvoa tai uskonnollista vakaumusta tai keräystä, jonka tarkoitus on syrjivä. Rahankeräyksiä ei voisi toimeenpanna myöskään esimerkiksi kansanryhmää vastaan kiihottamista tukevan toiminnan rahoittamiseen. Yhdistyslaissa kielletään yhdistys, joka on katsottava jäseniltä vaadittavan kuuliaisuuden ja joukkomuodostelmiin tai ryhmityksiin jakautumisen perusteella taikka aseellisen varustautumisen vuoksi kokonaan tai osittain sotilaalliseen tapaan järjestetyksi. Rahankeräyksiä ei voisi toimeenpanna myöskään tällaisen yhdistyslaissa kielletyksi katsottavan toiminnan tukemiseen.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin sellaisista keräystarkoituksista, jotka olisivat sallittuja 1 momentissa säädetyin yleishyödyllisyysedellytyksen estämättä. Mainittu säännös sisältäisi sellaisia keräystarkoituksia, jotka voitaisiin sinänsä katsoa yleishyödyllisiksi, mutta jotka on voimassa olevassa laissa katsottu yleishyödyllisyysedellytyksestä poikkeamiseksi. Lisäksi pykälässä lueteltaisiin sellaisia keräystarkoituksia, joiden voitaisiin muun muassa julkisyhteisöjä koskevan oikeuskäytännön ja tulkintakäytännön vuoksi katsoa olevan muuta kuin yleishyödyllistä.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräys olisi mahdollista järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräysten mahdollistamisella kannustettaisiin kansalais-toimijoita toteuttamaan erilaisia rahankeräyshankkeita kansalaisyhteiskunnan tukemi-

seksi. Suurin osa tällaisista hankkeista voitaisiin todennäköisesti katsoa yleishyödylliseksi, mutta lain selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi pienkeräyksissä ei edellytettäisi keräyskohteen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräysten sallittujen keräystarkoitusten ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin elinkeinotoiminnan tukeminen sekä yksityishenkilön ja oikeushenkilön varallisuuden kartuttaminen. Elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin sekä liike- että ammattitoimintaa

Jotta yksityishenkilön tai perheen auttamiseksi järjestettävä keräys olisi sallittu pienkeräyksenä, tulisi keräyksen lähtökohtana olla kyseisen henkilön tai perheen auttaminen taloudellisista vaikeuksista johtuen, ei henkilön tai henkilöiden varallisuuden kasvattamiseksi. Säännöksellä olisi erityisesti merkitystä sellaisten keräysten osalta, joita järjestettäisiin useita samaan tarkoitukseen, jolloin rahankeräyksen järjestäjän tulisi selvittää, onko tämän järjestämä keräys tarpeellinen yksityishenkilön tai perheen auttamiseksi, vai onko kyseisessä tilanteessa riskinä, että useiden keräysten keräysvarat yhdessä lisäävät autettavan henkilön varallisuutta. Yksittäistä henkilöä tai perhettä olisi mahdollista auttaa toimeenpanemalla rahankeräys taloudellista apua vaativassa tilanteessa naapuriapua laajemminkin. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi onnettomuus, sairaus tai muu taloudellisia vaikeuksia aiheuttava tapahtuma, ilmiö tai olosuhde. Säännöksen tarkoittamaa yksityishenkilön varallisuuden kasvattamista ei olisi niin sanottujen välttämättömyyshyödykkeiden eli sellaisten tavaroiden tai palveluiden hankkiminen, joita henkilön on pakko ostaa, vaikka niiden hinta nousisi. Myöskään henkilön elatuskustannusten, kuten vaatteiden hankkimisen, ruokakulujen, tavanomaisten harrastusten kustannusten tai päivähoito- tai koulutuskustannusten kattamiseksi järjestettävässä keräyksessä ei olisi kyse yksityishenkilön varallisuuden kasvattamisesta. Yksityishenkilön varallisuuden kartuttamiseksi voitaisiin katsoa puolestaan kaikki sellaiset tilanteet, joissa keräysvarat ohjattaisiin suoraan yksityishenkilön käyttöön ilman ennalta määrättyä tarkempaa käyttötarkoitusta.

Myöskään oikeushenkilön varallisuuden kasvattaminen ei olisi mahdollista pienkeräyksen avulla. Yhdistyksen toiminnan tukeminen ei olisi sallittua ehdotetun lain mukaisen rahankeräysluvan nojalla, vaan ainoastaan välittömät keräyskulut voitaisiin kattaa rahankeräyksestä saatavalla tuotolla. Jos oikeushenkilön varallisuuden tukeminen olisi sallittu keräystarkoitus pienkeräyksissä, olisi lupamenettelyä koskevan keräystarkoituksen koskevan säännöksen kiertäminen mahdollista pienkeräysmenettelyssä.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan yliopistolla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Yliopistolain 2 §:n mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Yliopiston tehtävien voidaan katsoa täyttävän ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetyn edellytyksen keräystarkoituksen yleishyödyllisyydestä. Lain selkeyden ja oike-

ustilan jatkuvuuden vuoksi ehdotettuun lakiin on kuitenkin syytä sisällyttää nimenomainen säännös yliopistojen oikeudesta järjestää rahankeräyksiä tehtävistään huolehtimiseen. Samalla säännöksellä rajattaisiin yliopistojen oikeus kerätä varoja muuhun kuin yliopistolain 2 §:n mukaiseen tarkoitukseen. Uudessa rahankeräyslaissa ei enää säädettäisi yliopistojen oikeudesta kerätä rahaa pääomittamistarkoituksessa.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan ammattikorkeakoululla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi ammattikorkeakoululain 4 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua. Ammattikorkeakoulun tehtävänä on lisäksi harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee edistää elinikäistä oppimista. Ammattikorkeakouluihin 4 §:n mukaisia tehtäviä voidaan pitää yleishyödyllisinä, mutta kuten yliopistojenkin osalta, on lain selkeyden ja oikeustilan jatkuvuuden vuoksi lakiin syytä sisällyttää nimenomainen säännös ammattikorkeakoulun oikeudesta kerätä varoja ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaisista tehtävistä huolehtimiseen. Säännöksellä rajattaisiin myös ammattikorkeakoulujen oikeus kerätä varoja muuhun kuin edellä mainitun ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaiseen tarkoitukseen. Uudessa rahankeräyslaissa ei enää säädettäisi ammattikorkeakoulujen oikeudesta kerätä rahaa pääomittamiseen.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan Kansallisgallerialla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Mainitun 2 §:n mukaan Kansallisgallerian tehtävänä on huolehtia Kansallisgallerian kokoelman ylläpidosta ja kartuttamisesta, harjoittaa näyttelytoimintaa ja muuta taidemuseotoimintaa, osallistua taidemuseoalan asiantuntijana museoalan kehittämiseen sekä huolehtia muista sille laissa säädetyistä tai opetus- ja kulttuuriministeriön antamista tehtävistä. Kansallisgallerian mainittujen tehtävien voidaan katsoa täyttävän yleishyödyllisyyden edellytyksen, mutta selkeyden vuoksi myös uuteen rahankeräyslakiin sisällytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaava säännös mahdollisuudesta myöntää rahankeräyslupa Kansallisgallerialle. Säännöksellä rajattaisiin Kansallisgallerian oikeus järjestää rahankeräyksiä muuhun kuin Kansallisgalleriasta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamiseen. Uudessa rahankeräyslaissa ei enää säädettäisi Kansallisgallerian oikeudesta kerätä rahaa pääomittamiseen.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolla diakoniarahaston lukuun sekä Suomen evankelis-luterilaisen

kirkon seurakuntayhtymällä tai seurakunnalla, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakoniatyön rahoittamiseen. Yleishyödylliseksi toiminnaksi katsottava kirkollinen hyväntekeväisyystyö eli diakoniatyö kuuluu edellä mainittujen kirkkojen ja niiden seurakuntien perustukseen. Diakonian kautta avun saaminen ei edellytä kirkon jäsenyyttä. Vaikka valmius avustustoimintaan on olemassa, etenkin pienissä seurakunnissa on käytettävissä vain vähän varoja avustustoimintaan.

Momentin 6 kohdan mukaan rahankeräys saataisiin järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön ja perheen auttamiseen. Voimassa oleva rahankeräyslaki sisältää vastaavan säännöksen, koska yleishyödyllisen keräystarkoituksen vaatimuksen on katsottu estävän luvan antamisen rahankeräykseen yksittäisen henkilön taikka perheen auttamiseksi. Tällaista tilannetta on pidetty käytännössä kohtuuttomana tilanteessa, jossa joku henkilö tai perhe on joutunut onnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman taikka asiantilan vuoksi tilanteeseen, jossa toimeentulo on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman ulkopuolista apua. Kyseisten keräysten tarkoituksen ei katsota täyttävän yleishyödyllisyysedellytystä, koska tällaisessa keräyksessä varat kohdistetaan vain tietyn rajatun ryhmän tai henkilön auttamiseen.

Momentin 6 kohdan mukainen säännös koskisi erityisesti rahankeräysluvan saaneita rahankeräyksen järjestäjiä, sillä pienkeräysten osalta keräystarkoitusta ei olisi sidottu yleishyödyllisyysedellytykseen. Järjestettävän rahankeräyksen kohde vastaisi itse keräyksen tuottojen mahdollisesti aiheuttamista veroseuraamuksista. Ehdotetussa rahankeräyslaissa ei olisi syytä voimassa olevan lain tavoin nimenomaisesti säätää siitä, mihin kaikkiin tarkoituksiin yksityisen henkilön tai perheen hyväksi järjestettävän rahankeräyksen saisi järjestää. Rahankeräyksen saisi järjestää hyvinkin erilaisissa taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden henkilöiden tilanteissa. Yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi toimeenpantava rahankeräys olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun asumiseen käytetty talo irtaimistoineen tuhoutuu tulipalossa. Vastaavasti orvoiksi jääneiden lasten opiskelua on haluttu tukea esimerkiksi perheen vanhempien kuoltua liikenneonnettomuudessa. Näille tilanteille on tyypillistä, että apua halutaan antaa yhteiskunnan perusturvaa nopeammin ja laajemmin sekä mahdollisesti tiettyyn tarkoitukseen.

Esimerkkinä tilanteesta, jossa halutaan auttaa laajemmin, on se, että vanhempansa menettäneille lapsille kerätään varoja koulutusta varten. Taloudelliset vaikeudet voivat johtua myös sairaudesta, vahingosta tai muusta olosuhteiden olennaisesta muutoksesta. Rahavaroja voitaisiin tarvita esimerkiksi sairaanhoitoon, terapiaan, hoitoon liittyvään virkistystoimintaan sekä asumiseen ja muihin välttämättömiin elinkustannuksiin. Rahankeräyksellä saaduilla varoilla voitaisiin avustaa henkilöä tai perhettä tilanteessa, jossa lakisääteisen avustuksen käsittely on vielä kesken ja taloudellista apua

on tarve saada nopeasti. Tällaiseen tarkoitukseen järjestetty rahankeräys nopeuttaisi avun saamista asian ollessa vielä selvittävänä esimerkiksi vakuutusyhtiössä.

Momentin 7 kohdan mukaan rahankeräys saataisiin järjestää varojen hankkimiseksi päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen. Ehdotetun lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseksi järjestettävät rahankeräykset ehdotetaan jätettäväksi kokonaan pois lain soveltamisalasta silloin, kun rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö ja keräys järjestetään päiväkodin ryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa. Rahankeräyslain 6 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettuna säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös muiden, kuin päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämät keräykset säännöksessä mainittuun tarkoitukseen. Säännöksen tarkoittamien keräysten on vakiintuneesti katsottu jäävän yleishyödyllisen toiminnan ulkopuolelle, koska tietyn ryhmän opiskelun tai harrastustoiminnan edistämisen on katsottu kohdistuvan ainoastaan ennalta määrättyyn ihmisjoukkoon. Lisäksi koulujen luokkaretket on lähtökohtaisesti katsottu enemmänkin koulun tehtäväksi ja siten kuntien toiminnaksi ja tästä syystä keräystarkoitusta ei ole pidetty yleishyödyllisenä. Säännös vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan rahankeräyslain 5 §:n 2 momenttia. Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan perusteluissa on tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan päiväkodin ryhmällä, koululuokalla ja vakiintuneella opinto- tai harrasteryhmällä sekä opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämällä.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta tai niiden seurakuntayhtymä ei saisi järjestää rahankeräystä seurakunnan tai niiden seurakuntayhtymän rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon, henkilöstökulujen kattamiseen, hautaustoimeen tai väestökirjanpitoon. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi Suomen evankelis-luterilaisen ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakuntien ja seurakuntayhtymien rahankeräysoikeuden osalta selkeästi ne keräystarkoitukset, joihin ne eivät voisi kerätä rahaa. Yleissäännös seurakuntien rahankeräysoikeuden ulottuvuudesta sisältyy saman pykälän 3 momentin 5 kohtaan, jossa sallittu keräystarkoitus rajattaisiin diakoniaan. Keräystarkoitusta rajoittava tarkkarajainen säännös olisi tarpeen, koska seurakunnilla olisi oikeus järjestää sekä luvanvaraisia rahankeräyksiä että pienkeräyksiä, mutta niiden oikeutta kerätä varoja muuhun kuin diakoniatyöhön olisi rajoitettu.

Muilla pienkeräysten järjestämiseen oikeutetuilla tahoilla ei olisi muita rajoituksia keräystarkoituksen suhteen kuin pienkeräysten keräystarkoitusta koskevat yleiset rajoitukset. Seurakuntien rahankeräysoikeus on sen sijaan tarkoituksenmukaista rajoittaa diakoniaan, koska seurakunnat saavat rahoitusta muihin yleishyödyllisiin pidettäviin

toimintoihinsa kirkollisveron sekä valtion rahoituksen kautta. Tarkkarajainen sallittua keräystarkoitusta selventävä säännös olisi informatiivinen ensinnäkin rahankeräyksiä järjestävien seurakuntien osalta. Lisäksi säännös tarjoaisi poliisilaitoksille selkeät kriteerit pienkeräysilmoitusten käsittelyä varten. Pienkeräys on rahankeräyksen järjestämismuotona huomattavasti nopeatempoisempi kuin luvanvarainen rahankeräys ja viranomaisen tulee arvioida pienkeräyksen keräystarkoituksen hyväksyttävyyttä lähtökohtaisesti kahden päivän kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että viranomaisen ei pienkeräysilmoituksen käsittelyssä tarvitsisi tulkita diakoniakäsitteen ulottuvuutta.

7 §. Rahankeräyksen kielletyt järjestämistavat. Ehdotetun lain 7 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Säännösten tavoitteena olisi muun muassa varmistaa, ettei rahankeräystä sekoitettaisi muihin varainhankintamuotoihin ja että lahjoituksia pyydetessä noudatettaisiin asianmukaisia menettelytapoja. Tavoitteena olisi näin estää epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä ja siten edistää rahankeräysmenettelyn luotettavuutta ja niin sanottua hyvää rahankeräystä. Kielletyt järjestämistavat vastaisivat pitkälti voimassa olevaa rahankeräyslakia. Pykälän 2 ja 3 kohdan vastainen toiminta ehdotetaan säädettäväksi rikoslaissa rahankeräysrikoksena rangaistavaksi ja 1, 4 ja 6 kohdan vastainen toiminta puolestaan rahankeräyslaissa rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi.

Rahankeräyslain 7 §:n 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan kielletyksi järjestää rahankeräyksen yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa toimintaan osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Säännöksen tavoitteena on estää rahankeräykseen osallistumiseen houkutteleva arpajaisten avulla. Arpajaislaissa (1047/2001) säädetään arpajaisten toimeenpanosta sekä toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Rahankeräyksen järjestävällä yhteisöllä ja säätiöllä voi olla lupa myös esimerkiksi tavara-arpajaisten toimeenpanoon. Tämä on kuitenkin erilliseen arpajaislupa perustuvaa toimintaa. Yhteisön ja säätiön tulee pitää erillään toisistaan arpajaisilla ja rahankeräyksillä hankitut varat, koska niihin kumpaankin liittyy muun muassa erillinen ja toisistaan poikkeava tilitysmenettely ja vero-kohtelu. Esimerkiksi tavara-arpajaisia koskee arpajaislain 26 §:n 1 momentin 3 kohdan vaatimus siitä, että voittojen yhteenlasketun arvon tulee vastata vähintään 35 prosenttia arpojen yhteenlasketusta myyntihinnasta.

Lain 7 §:n 2 kohdassa ehdotetaan voimassa olevaa lakia vastaavasti säädettäväksi kielletyksi järjestää rahankeräys ketjukirjeen avulla tai siihen verrattavalla tavalla siten, että toimintaan osallistuville luvataan taloudellinen etu sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen. Ketjukirjeeseen rinnastetaan myös sähköisessä tai muussa muodossa lähetetty viesti, jossa kehoitetaan lähettämään rahaa tai muuta taloudellista etua tai hyötyä toimintaan aiemmin osallistuneille ja liittyneille. Ketjukir-

jeellä tarkoitettaisiin sellaista toimintaa, jossa toimintaan osallistuville luvataan taloudellinen etu tai ansaintamahdollisuus sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen. Ansaintamahdollisuudet ja taloudellisen hyödyn saaminen jakautuu yleensä tasoittain tai portaittain. Tekniikan kehittyessä nopeasti ketjukirje ehdotetaan määriteltäväksi rahankeräyslaissa siten, ettei sen toimeenpanomuotoa sidota tiettyyn viestintävälineeseen tai viestintätapaan. Tässä laissa tarkoitettu ketjukirje voisi olla perinteinen kirje taikka esimerkiksi sähköpostitse, matkapuhelimella tai internetissä lähetetty viesti.

Ketjukirjeen tavoin toimeenpannut rahankeräykset ovat perinteisessä toimeenpanomuodossaan olleet sellaisia, joissa kirjeitse lähetetään viesti ja rahaa vastaanottajille. Tuotto- tai ansaintaodotus perustuu lähtökohtaisesti siihen, että myöhemmin kyseiseen toimintoon liittyvät lähettävät pyydetyn määrän kirjeitä ja rahaa, jolloin aikaisemmin toimintoon liittyneet saavat tuloja myöhemmin liittyvien maksamista maksuista. Nämä maksut on usein nimetty erilaisiksi liittymis-, osanotto- tai aloitusmaksuiksi. Tyypillistä näille maksuille on, että niiden maksaminen ei oikeuta maksajaa saamaan mitään konkreettista tuotetta tai palvelua itselleen maksetun rahasuorituksen vastikkeeksi. Teknisesti kehittyneemmässä muodossaan ketjukirjeitä lähetetään sähköpostitse tai internetin välityksellä. Sähköisiin viesteihin on mahdollista liittää kuvia ja muuta materiaalia, joka lisää näiden toimintojen houkuttelevuutta. Tekninen kehitys lisää näiden toimintojen kiinnostavuutta ja edistää niiden sekoittumista muuhun varainhankintaan ja esimerkiksi arpajaisiin.

Lain 7 §:n 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kielletyksi rahankeräyksen järjestäminen pyramidipelin muodossa. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Pyramidipeli rinnastuu luonteeltaan ketjukirjeeseen. Mainitun 3 kohdan mukaan kiellettyä olisi järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa siten, että rahankeräykseen liittyvän henkilön ansainta- tai voittomahdollisuudet osaksi tai kokonaan muodostuvat vastikkeetta niistä maksuista, joita toimintaan myöhemmin mukaan liittyvät maksavat osallistumismaksuina tai muina kerta- tai toistuvaissuorituksina.

Pyramidipelillä ei tarkoiteta arpajaislaissa tarkoitettuja arpajaisia eikä ehdotetussa laissa määritelty termi viittaa kokonaan tai osittain sattumaan perustuviin arvontatoimintoihin tai ansaintamahdollisuuksien perustumiseen kokonaan tai osittain sattumaan. Pyramidipelin käsitettä käytetään tässä merkityksessä yleisesti pohjoismaisessa lainsäädännössä kuvaamaan kiellettyä ja rangaistavaa toiminnan muotoa. Pyramidipeleissä tarjotaan toimintoon liittyneille ansaintamahdollisuuksia kokonaan tai osittain vastikkeetta myöhemmin liittyvien osallistumis- tai muista maksuista. Pyramidipeleiksi määritellyt toiminnot tulee erottaa luvallisista tavoista markkinoida tuotteita. Esimerkiksi kirjakerhojen markkinoinnissa uuden jäsenen hankkineelle saatetaan antaa lahjaesine. Tällainen toiminta olisi sallittua, koska tämä etu annetaan kertaluonteisesti jälkikäteenä vastikkeena uuden jäsenen hankkimisesta.

Pyramidipeli pyritään usein kuvaamaan sellaiseksi, että viestin vastaanottajalle jää käsitys, että kyse on kaupankäynnistä taikka sijoitus- tai vakuutustoiminnasta. Tällaisessa toiminnassa käytetään hyvin suuria tuottoja lupaavia mainoksia ja sijoitustoimintaan normaalisti kuuluvat riskit jätetään usein kokonaan mainitsematta. Kyse on usein niin sanotuilla virtuaaliosakkeilla tehtävästä kaupasta, jolloin näiden osakkeiden arvon määrittäminen ei perustu missään pörssissä tapahtuvaan arvonmäärittämiseen, vaan laskennalliseen arvonmäärittämiseen. Usein näille virtuaaliosakkeille luvataan huomattavan suuri tuotto eikä osakekauppaan luontaisesti liittyvää arvon vaihtelua myös alaspäin mainita toiminnan markkinoinnissa lainkaan. Erilaisten tuotteiden, tavaroiden tai palveluiden markkinointia voidaan harjoittaa luvallisesti siten, että markkinointi on järjestetty ketjun muodossa. Tällöin olennaista on, että tuotteiden tai palveluiden kauppa on todellista ja myyjien tulot kertyvät tuotteiden tai palvelujen kaupasta bonus- tai selkeästi määritellyn tuotto-osuuden muodossa, eikä mahdollinen tuotto perustu yksinomaan uusien jäsenten tai osallistujien liittymismaksuihin.

Kaupankäynnille ominaisten suorituksen ja vastasuorituksen tulee kohdata ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti oikeasuhteisina. Käytännössä pyramidipelin muodossa tapahtuvassa toiminnassa pyritään toiminta kuvaamaan sellaiseksi, että siihen osallistuva saa vastikkeen. Vastikkeeksi kuvataan esimerkiksi mahdollisuus saada myöhemmin joitakin taloudellisia etuja. Tyypillistä näille luvatuille eduille on, että ne on mahdollista saada huomattavan pitkän ajan kuluttua ja niiden saaminen on riippuvainen henkilön jälkeen liittyvien henkilöiden maksusuorituksista.

Ehdotetun lain 7 §:n 4 kohdan mukaan olisi voimassa olevan lain tavoin kiellettyä järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Tämän säännöksen tavoitteena on rahankeräyksen selkeä erottaminen muusta toiminnasta. Säännös vastaa voimassa olevan lain 9 §:n 4 kohtaa. Rahankeräykseen osallistuvan tulee tietää, mihin ja millä tavoin valvottuun toimintaan hän on osallistumassa. Siksi kiellettäisiin keräyksen kytkeminen arpajaisiin ja keräyksen järjestäminen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat vaarassa sekoittua. Esimerkiksi saman puhelun aikana ei olisi yleensä sallittua vedota lahjoittajaan rahan saamiseksi ja myydä jotakin tuotetta. Saman puhelun aikana henkilön on vaikea erottaa useasta vaihtoehdosta, mihin ja millaiseen toimintaan häntä pyydetään osallistumaan. Yhdistyksen tai muun tahon internetsivuilla voisi sitä vastoin olla materiaalia esimerkiksi yhdistyksen kaikesta varainhankintatoiminnasta, kunhan eri varainhankintamuodot ovat selvästi toisistaan erotettavissa.

Yhdistys voi hankkia aktiivisesti itselleen uusia jäseniä. Yhdistyslain mukaisessa todellisessa jäsenhankinnassa ja siihen liittyvässä jäsenmaksujen keräämisessä ei ole kysymys rahankeräyksestä, eikä yhdistyksen jäsenhankinta kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan. Käytännössä yhdistykset järjestävät varsin usein varainhankintaan

sa hankkimalla kannatusjäseniä. Kannatusjäsenien hankinta on muuhun jäsenhankintaan rinnastettavaa, mikäli kannatusjäsenyyden ehdoista määrätään yhdistyksen säännöissä ja kannatusjäsenistä pidetään asianmukaista luetteloja. Kannatusjäsenien hankinta siten, että kannatusjäsenyyteen ei liity yhdistyksen säännöissä yksilöityjä oikeuksia ja velvollisuuksia, ei ole jäsenhankintaan rinnastettavaa toimintaa, vaan sitä on pidettävä luvanvaraisena rahankeräyksenä.

Lain 7 §:n 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kiellosta järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen. Voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentissa säädetään keräystunnuksista. Mainitun säännöksen mukaan rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräyslupan saajan tai keräyksen tunnuksen eli keräystunnuksen, jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa.

Keräystunnuksen antamisen mahdollistaminen olisi poikkeus rahankeräystoiminnan ehdottoman vastikkeettomuuden vaatimuksesta. Tehdyn rahalahjoituksen suuruudella ei olisi mitään vaikutusta sallitun keräystunnuksen määrittelyssä tai mahdollisesti annettavan keräystunnuksen sallittuun rahalliseen arvoon. Rahankeräykseen osallistuvien kesken ei olisi sallittua arpoa mitään. Sattumanvaraisen edun saamisen liittäminen järjestettävään rahankeräykseen olisi aina kiellettyä.

Pääsääntöisesti rahankeräykset tulisi toimeenpanna siten, ettei rahankeräykseen osallistuvalla anneta mitään hänen lahjoittaessaan rahaa keräykseen, vaan rahalahjoitus perustuisi vain kansalaisen auttamishaluun. Monille keräykseen osallistujille ja varsinkin rahankeräyksen toimeenpanijoille on kuitenkin tärkeää, että rahankeräykseen osallistuville lahjoitetaan kiitokseksi keräykseen osallistumisesta esimerkiksi keräijää taikka keräystä symbolisoiva rintamerkki tai pinssi, jonka he voivat kiinnittää näkyviin. Näin he myös voivat välttää uudet vetoomukset osallistua rahankeräykseen, kun merkki siitä, että he ovat jo osallistuneet keräykseen, on selkeästi näkyvässä keräystunnuksen muodossa. Keräystunnuksella tarkoitettaisiin nimenomaan erilaisia toimeenpantavaa rahankeräystä symbolisoivia pinssejä, taikka liimattavia tai muunlaisia merkkejä.

Ehdotettu 7 §:n 5 kohdan säännös rajaisi keräystunnuksen käyttämisen tilanteisiin, jossa rahan lahjoittajana keräykseen osallistunut olisi jo tehnyt lahjoituksen keräykseen. Voimassa olevan lain sanamuoto on sen sijaan mahdollistanut erilaisen säännöksen tulkinnan. Säännöstä on tulkittu siten, että muulle yleisölle kuin keräykseen osallistuneille lahjoittajille esimerkiksi postikorttien muodossa toimitettu markkinointimateriaali, on katsottu keräystunnukseksi. Tämä on johtanut epäselvään tilanteeseen sen suhteen, kieltäkö mainittu säännös järjestöjen yleisöön kohdistuvan markkinoinnin, jos markkinointimateriaalilla on itsenäistä taloudellista arvoa. Ehdotetun lain 7 §:n

5 kohdan mukainen keräystunnus ei tarkoittaisi markkinointimielessä yleisölle tarkoitettua materiaalia, vaan keräystunnuksella tarkoitettaisiin keräykseen rahan lahjoittajana osallistuneelle välittömästi tai lyhyen ajan sisällä lahjoituksen tekemisen jälkeen lahjoittajalle annettua keräyksen tunnusta. Markkinointimateriaalin jakamisessa tulisi toimia siten, että yleisö selkeästi ymmärtää, että kyse on markkinointimateriaalista, jonka saaminen ei edellyttäisi lahjoittamista ja joka ei olisi vastiketta mahdollisesta lahjoituksesta.

Keräystunnuksella ei tarkoitettaisi myöskään lahjoittajalle keräyksen yhteydessä tarjottua lahjoittajan nimen tai muun henkilökohtaisen tarinan julkaisemista muistolaatan tai muun vastaavan muodossa vastikkeena lahjoituksesta. Tällainen tilanne olisi muun muassa keräyksen yhteydessä tarjottu mahdollisuus saada nimensä julkaistuksi muistolaatassa keräysvaroilla rakennettavan kiinteistön tiloissa tai keräyksen kohteena olevissa puistonpenkeissä. Vaikka muistolaatalla olisikin suurempi kuin vähäinen taloudellinen arvo, ei keräystunnusta koskeva säännös soveltuisi kuvailtuun tilanteeseen. Muistolaatassa julkaistusta nimestä ei koituisi lahjoituksen tehneelle yksityiselle lahjoittajalle suoraa taloudellista hyötyä, vaan kyseessä olisi nimenomaan tapa julkaista lahjoituksen antajan henkilöllisyys suuremmalle yleisölle. Yritysten osalta muistolaatan tai muun vastaavan muodossa tehtyä yrityksen tietojen julkaisemista ei voitaisi kuitenkaan pitää keräystunnuksen antamisena, sillä yritykselle voi koitua huomattavaakin taloudellista hyötyä tämän nimen julkaisemisesta hyväntekeväisyshankkeen yhteydessä. Yrityksen nimen julkaiseminen muistolaatassa ei olisi näin ollen mahdollista ehdotetun säännöksen nojalla.

Rahankeräyksiä toimeenpanevat tahot voisivat edelleen myös myydä erilaisia tuotteita, joissa on yhteisön tai säätiön merkki. Tällöin olisi kyse kuitenkin normaalista kaupankäynnistä, joka ei lainkaan kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan siitäkään huolimatta, että tuotemyynnistä saatu myyntituotto käytetään yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen taikka samaan yleishyödylliseen toimintaan, johon myös kohdistetaan rahankeräyksellä saadut keräysvarat. Kaupankäyntiin kohdistuu myös erilainen verokohtelu kuin yleishyödyllisen yhteisön järjestämään rahankeräykseen. Tämänkaltaista tuotemyyntiä tulisi harjoittaa selkeästi rahankeräyksestä erillään. Myyntitoiminnassa käytettävän viestinnän tulisi olla siten selkeää, että yleisö ymmärtää, että kyse on tuotteen myynnistä, ei lahjoittamistapahtumasta.

Voimassa olevan lain sääntelystä poiketen jatkossa keräystunnuksesta ei tarvitsisi antaa tietoa rahankeräyslupahakemuksen yhteydessä. Poliisihallitus valvoisi rahankeräyslain noudattamista myös keräystunnusta koskevan säännöksen osalta.

Ehdotetun lain 7 §:n 6 ja 7 kohdan mukaan kiellettyä olisi antaa yleisölle rahankeräyksen järjestämisessä merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja sekä käyttää rahankeräyksen järjestämisessä aggressiivista menettelyä. Säännöksillä pyri-

tään siihen, että päätös rahan lahjoittamisesta perustuu aina oikeisiin tietoihin ja että lahjoitustahtoon ei pyritä vaikuttamaan epäasianmukaista menettelyä käyttäen. Säännöksillä pyrittäisiin myös torjumaan epärehellistä menettelyä rahankeräystoiminnassa. Kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 6 §:ssä säädetään kiellosta antaa markkinoinnissa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja ja saman lain 2 luvun 9 §:ssä on säädetty kiellosta käyttää aggressiivisia menettelyjä markkinoinnissa. Ehdotetun lain 7 §:n 6 ja 7 kohdan soveltamisessa voitaisiin soveltuvin osin ottaa huomioon kuluttajansuojalain kyseisiä säännöksiä koskeva soveltamiskäytäntö. Vaikka annettu tieto olisi sinänsä oikea, sen antaminen olisi kiellettyä, jos keräyksestä muodostuva kokonaiskuva on harhaanjohtava. Myös esimerkiksi mainoksessa käytetty otsikko tai kuva voi johtaa harhaan, vaikka itse teksti sisältäisi oikean tiedon.

Harhaanjohtavaa voi olla myös esimerkiksi epäolennaisten seikkojen korostaminen. Myös tilanteessa, jossa lahjoittajalle lähetettäisiin erilaisia lahjoja tai muita tuotteita siten, että lahjoittajalle syntyisi esimerkiksi mukana olevan laskun johdosta kuva, että hänellä on velvollisuus maksaa tuote, olisi kyse harhaanjohtavan tiedon antamisesta. Aggressiivisella menettelyllä tarkoitettaisiin puolestaan häirintää, pakottamista ja muuta sellaista painostamista, joka vaikuttaa siihen, että rahaa lahjoittava tekee myönteisen lahjoituspäätöksen, jota hän ei olisi ilman mainostamista tehnyt. Aggressiivista menettelyä olisi esimerkiksi myös toiminta, jossa toistuvista lopettamispyynnöistä huolimatta markkinointimateriaalia tai lahjoituspyyntöjä kohdistetaan lopettamispyynnöistä huolimatta henkilöön.

3 luku Rahankeräyslupa

Luvussa säädettäisiin hakumenettelystä rahankeräyslupan saamiseksi, rahankeräyslupan myöntämisen esteistä sekä rahankeräyslupan saajalle annettavasta päätöksestä ja luvan saajan yksilöivästä lupanumerosta. Luvussa säädettäisiin myös luvan saajan velvollisuudesta ilmoittaa viranomaiselle tietyistä olosuhteiden muutoksista sekä luvan saajan velvollisuudesta antaa viranomaiselle vuosi-ilmoitus ja lopputilitys. Lisäksi luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla Poliisihallitus voisi kieltää luvanvaraisen rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön jatkamisen, kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräystililtä sekä peruuttaa rahankeräyslupan tai antaa luvan saajalle kirjallinen varoitus.

8 §. *Rahankeräyslupan hakeminen.* Toimivalta rahankeräysasioissa olisi jaettu jatkosakin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken. Rahankeräyslupaa haettaisiin Poliisihallitukselta. Hakemuksen tekeminen ei edellyttäisi henkilökohtaista käyntiä viranomaisen luona. Hakemuksen voisi tehdä täyttämällä poliisin verkkosivuilla olevan hakemuslomakkeen ja toimittamalla sen vaadittavien liitteiden kanssa postitse Poliisi-

hallitukseen. Hakemuksen voisi tehdä myös poliisin sähköisessä asiointipalvelussa kuten nykyisinkin. Sähköisessä asiointipalvelussa rahankeräyslupaa hakeakseen hakijayhteisön tulisi tunnistautua Verohallinnon Katso-tunnuksilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen sisällöstä. Uuden rahankeräyslain yhtenä keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa hakemusmenettelyä eri keinoin. Tämän tavoitteen mukaisesti rahankeräyslupaa haettaessa annettavia tietoja ja toimitettavia liitteitä vähennettäisiin merkittävästi ja hakijalta edellytettäisiin ainoastaan sellaisten keskeisten tietojen ja liitteiden toimittamista, joilla olisi olennainen merkitys rahankeräysoikeuden määrittämisen ja rahankeräystoiminnan luotettavuuden varmistamisen kannalta. Ehdotettujen säännösten myötä hakemusmenettely keventyisi huomattavasti nykyisestä. Hakijan ei tarvitsisi esimerkiksi liittää hakemukseensa enää yksityiskohtaista keräys- ja käyttösuunnitelmaa tai antaa hakemuksessaan tietoa keräystavoista ja mahdollisesta keräystunnuksesta, eri keräystapojen aiheuttamista kustannuksista, mahdollisesta keräyksen käytännön toimeenpanijasta ja sen käytöstä aiheutuvista kustannuksista eikä eri keräystavoilla saatavien varojen arvioidusta määrästä.

Sen lisäksi, että itse hakemusmenettely olisi jatkossa kevyempi, hakemuksessa annettavien tietojen vähentämisellä voitaisiin nykyistä paremmin vastata myös rahankeräysten toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Esimerkiksi eri keräystapoja koskevien tietojen antamisesta luopumisen myötä mahdollisten uusien keräystapojen käyttöönotto olisi nykyistä joustavampaa, koska käyttöönotto ei nykyisen mallin mukaisesti edellyttäisi muutoksen hakemista voimassa olevaan rahankeräyslupaan. Lisäksi eri rahankeräystapojen käyttämisestä aiheutuvan hyöty-haitta -arvion tekeminen kuuluisi rahankeräyksen järjestäjälle osana sen tavanomaista rahankeräystoiminnan suunnittelua, ja rahankeräyksen järjestäjällä olisi vastuu tiedottaa lahjoittajiaan keräysten onnistumisesta.

Hakemuksesta tulisi 2 momentin 1 kohdan mukaisesti käydä ilmi hakijan nimi, muut tunnistetiedot sekä yhteystiedot. Muilla tunnistetiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön rekisterinumeroa, mahdollista Y-tunnusta tai muuta hakijaa yksilöivää tunnusta. Yhteystiedoilla tarkoitettaisiin hakijan posti- ja sähköpostiosoitetta, puhelinnumeroa ja internetsivuja.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan hakemukseen tulisi sisällyttää tiedot hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvista tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävistä henkilöistä, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:ssä. Lisäksi hakemukseen tulisi kirjata kyseisten henkilöiden henkilötunnukset. Lain 9 §:ssä säädettäisiin rahankeräyslupaa myöntämisen esteistä. Kyseisten tietojen antamista edellytetään, jotta viranomaisen voisi arvioida rahankeräyslupaa myöntämisen edellytysten täyttymistä ja

rahankeräyksen luotettavuutta. Lain 9 §:ssä säädettäisiin hakemuksen hylkäämisestä tilanteessa, jossa tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka päättää rahankeräykseen liittyvistä asioista, on tuomittu rangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Momentin 3 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi antaa tieto hakijan toiminnan tarkoituksesta. Pykälässä ei säädettäisi tarkemmin, millä tavoin toiminnan tarkoitus osoitettaisiin tai mitä liitteitä sen osoittamiseksi edellytettäisiin. Pykälän 3 momentissa säädetyt asetuksenantovaltuuden nojalla sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja sen liitteistä. Toiminnan voisi osoittaa esimerkiksi toimittamalla hakemuksen yhteydessä yhdistyksen säännöt ja toimintakeräyksen. Jos yhteisö tai säätiö olisi uusi, voisi toiminnan tarkoituksen osoittaa esimerkiksi toimintasuunnitelman avulla. Viranomaisen voisi hakijan toimittamien nimi- ja tunnustietojen sekä hakemuksessa ilmoitetun toiminnan tarkoituksen avulla selvittää, onko kyseessä 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö tai muu toimija, jolle rahankeräyslupa voidaan myöntää.

Hakemuksessa tulisi ilmoittaa myös rahankeräysvarojen rahankeräyslain mukainen, joko yleishyödyllinen tai lain 6 §:n 3 momentin 2–7 kohdan mukainen käyttötarkoitus. Keräystarkoitus tulisi ilmoittaa rahankeräyslupaa haettaessa, koska rahankeräyksen saa rahankeräyslupan nojalla järjestää vain laissa säädettyihin tarkoituksiin. Keräystarkoituksen tulisi olla yhdistyksen tai muun rahankeräyslupaa hakevan toimijan oman toiminnan tarkoituksen mukainen. Koska rahankeräyslupa olisi voimassa toistaiseksi ja moni yleishyödyllinen yhdistys kerää rahaa hyvin erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin, keräystarkoitus voitaisiin ilmoittaa suhteellisen yleisellä tasolla. Esimerkkinä tällaisista tilanteista voisi olla mielenterveyden edistäminen ja tukeminen mielenterveyskuntoutujien omaehtoista kuntoutumista aktiivisella taikalla tilkkutyötä harrastavien yhdyssiteenä toimiminen Suomessa sekä tilkkutöiden tuntemuksen ja harrastuksen kehittäminen. Keräystarkoitus olisi kuitenkin tarpeen yksilöidä mahdollisimman tarkasti, jotta viranomaisen voisi varmistaa, että kyseessä on laissa sallittu keräystarkoitus. Keräystarkoituksesta tulisi ainakin käydä ilmi, millaiseen toimintaan varoja tullaan käyttämään. Pelkkä maininta oman toiminnan tukemisesta tai sääntöjen mukaisesta toiminnasta ei olisi näin ollen riittävää.

Momentin 5 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi ilmoittaa rahankeräyksessä käytettävät pankkitilit. Jos keräyksessä käytettäisiin useampia tilejä, tulisi ne kaikki ilmoittaa. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, rahankeräyslaissa ei enää edellytettäisi, että rahankeräystä varten olisi avattava erillinen pankkitili. Lain 26 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjän velvollisuudesta huolehtia siitä, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi viitenumerojärjestelmällä. Rahankeräyksessä käytettävät pankkitilit tulisi ilmoittaa hakemuksessa.

tettava pankkitili tulisi ilmoittaa hakemuksessa rahankeräysten valvonnan mahdollistamiseksi sekä rahankeräysten luotettavuuden edistämiseksi.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös. Sen mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja liitteistä. Asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, millä tavoin tai minkä liitteiden avulla hakija voisi osoittaa toimintansa tarkoituksen.

Hakemuksesta perittäisiin käsittelymaksu, jonka suuruudesta säädettäisiin poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuosittain annettavassa sisäministeriön asetuksessa. Sähköisesti rahankeräyslupaa haettaessa käsittelymaksu suoritettaisiin hakemuksen tekemisen yhteydessä. Toimitettaessa hakemusta postitse käsittelymaksu voitaisiin laskuttaa hakijalta heti hakemuksen vireille tulon jälkeen tai hakemuksen käsittelyn jälkeen.

9 §. Rahankeräyslupan myöntämisen esteet. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin rahankeräyslupan myöntämisen esteistä. Esteet olisivat joko pakottavia tai harkinnanvaraisia. Esteet liittyisivät laissa säädettäväksi ehdotettuihin, rahankeräyksen järjestäjää ja keräystarkoitusta koskeviin edellytyksiin sekä tilanteisiin, joissa olisi tarpeen evätä rahankeräyslupa mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi. Rahankeräyslupaa koskevaa hakemusmenettelyä sujuvoitettaisiin myös sillä, että myöntämisen esteet olisivat voimassa olevaan lakiin nähden huomattavasti rajoitetummat. Viranomaisen ei enää tutkisi rahankeräyksen toimeenpanon tarkoituksenmukaisuutta yleisen edun kannalta, hakijan keräysalueen ja toiminta-alueen välistä mahdollista epäsuhtaa, hakijan toiminnan vakiintuneisuutta, aiempien keräysten onnistumista taloudellisesti tai arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhtaa eikä rahankeräyslupaa voitaisi näin ollen edellä mainituilla perusteilla hylätä. Ehdotettujen muutosten myötä hakemusmenettely olisi nykyistä huomattavasti sujuvampi.

Rahankeräyslupaa koskeva hakemus olisi 1 momentin 1 kohdan mukaan hylättävä, jos lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetyt rahankeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty. Lain 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi toimijoista, joille rahankeräyslupa voitaisiin myöntää ja 6 §:ssä puolestaan keräystarkoituksista, joihin rahankeräys voitaisiin järjestää. Koska kyse on rahankeräyslupan myöntämisen kannalta keskeisimmistä edellytyksistä, ei viranomaisella olisi tällaisissa tilanteissa harkintavaltaa, vaan hakemus tulisi hylätä. Jos rahankeräyslupaa hakisi joku muu kuin 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimija tai hakemuksessa ilmoitettaisiin rahankeräysvarojen käyttötarkoitukseksi esimerkiksi liiketoiminnan tukeminen tai yleisestä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan toiminnan rahoittaminen, ei hakemusta voitaisi hyväksyä.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvaan tai tosiasiasiallista päätösvaltaa käyttävään henkilöön liittyvistä myöntämisen esteistä. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:ssä. Rahankeräyslain tavoitteena on rahankeräysten luotettavuuden varmistaminen ja väärinkäytösten estäminen. Tämän vuoksi rahankeräyslupaa ei voitaisi myöntää, jos edellä mainittu henkilö, joka tehtävässään päättäisi rahankeräysten järjestämiseen liittyvistä asioista, olisi viiden hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomilla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Jos henkilö osallistuisi organisaation päätöksentekoon, mutta tällä ei olisi päätäntävaltaa rahankeräyksiä koskevassa päätöksenteossa, ei tällaisen henkilön voitaisi katsoa olevan säännöksessä tarkoitettu tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö.

Säännöksessä ei viitattaisi mihinkään tiettyihin rikoksiin, joista tuomitsemisen voitaisiin katsoa vaarantavan keräyksen luotettavuuden. Tyypillisimpiä rikoksia olisivat kuitenkin talous- ja omaisuusrikokset, sillä rahankeräyksiä järjestettäessä oltaisiin kiinteästi tekemisissä lahjoittajien varojen kanssa.

Momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen olisi hylättävä hakemus, jos hakija olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja. Rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen epääminen edellyttäisi hakijan rikkomuksilta toistuvuutta tai vakavuutta. Jos kyse olisi moitittavuudeltaan pienemmistä rikkomuksista, esimerkiksi tilitysten määräaikojen vähäisistä laiminlyönneistä, ei hakemusta tulisi hylätä. Toisaalta, jos hakija olisi selvästi rikkonut voimassa olevan lain säännöksiä ja sen nojalla annettuun lupaan liittyviä ehtoja esimerkiksi käyttämällä rahankeräysvarat muuhun kuin lain ja luvan mukaiseen tarkoitukseen, tulisi hakemus hylätä. Arvioitaessa täyttääkö luvan hakijan aiempi virheellinen menettely säännöksen sanamuodon, tulisi viranomaisen ottaa huomioon tapahtumista kulunut aika. Arvioinnissa tulisi hyödyntää ehdotetun momentin 2 kohdan mukaisia rikostuomioiden huomioimiselle asetettuja aikarajoja. Näin ollen, jos luvan saajan menettely ajoittuisi yli viiden vuoden päähän luvan hakemisesta, ei menettelylle tulisi antaa samaa painoarvoa, kuin viiden vuoden sisällä luvan hakemisesta tapahtuneelle lain tai lupaehtojen vastaiselle toiminnalle.

Rahankeräyslupaa koskeva hakemus voitaisiin ehdotetun 2 momentin mukaan hylätä, jos hakemuksessa esitetyt ja muut viranomaisen tietojärjestelmistä ilmenneet tiedot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hakija ei toimi rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti. Kyse olisi harkinnanvaraisesta esteestä. Kyse

voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa hakijassa keskeisesti päätöksentekovaltaa rahankeräysasioissa käyttävä henkilö olisi epäiltynä tai syytteessä vakavasta talous- tai omaisuusrikoksesta, mutta häntä ei olisi vielä rikoksesta lainvoimaisella tuomiolla tuomittu. Jos rahankeräyksen luotettavuuden arvioitaisiin heikkenevän tämän johdosta merkittävästi, voitaisiin hakemus hylätä.

10 §. Päätös lupa-asiassa ja lupanumero. Rahankeräyslupan myöntäisi Poliisihallitus. Poliisihallituksen myöntäessä hakijalle rahankeräyslupan merkittäisiin tehtävään päätökseen luvan saajan yksilöivä lupanumero. Nykyisinkin käytössä oleva lupanumero olisi yksi keskeinen rahankeräysten luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä edistävä seikka. Numero tulisi ilmoittaa nykyiseen tapaan rahalahjoituksia pyydetessä ja sillä voitaisiin osoittaa lahjoittajille rahankeräyslupan voimassaolo. Lupanumeron avulla lahjoittajat voisivat myös tarkistaa viranomaiselta rahankeräyslupan voimassaolon.

Rahankeräyslupahakemukseen tehtävästä päätöksessä tulisi hallintolain (434/2003) 44 §:n mukaisesti ilmetä myös päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Poliisihallituksella olisi mahdollisuus sisällyttää päätökseen myös esimerkiksi rahankeräysten järjestämiseen, vuosittililykseen ja hallinnollisten kulujen sallittuun määrään liittyviä viranomaisen lainsäädäntöön perustuvia ohjeita. Rahankeräyslaissa ei säädettäisi enää voimassa olevan lain 16 §:n mukaisesti viranomaisen toimivallasta liittää rahankeräyslupaan rahankeräyksen toimeenpanoa, rahankeräyksellä saatujen varojen käyttötarkoitusta ja rahankeräysten toimeenpanon valvontaa koskevia ehtoja. Säännös ei olisi tarpeen, koska enää ei esimerkiksi määriteltäisi, mitä keräystapoja voidaan käyttää. Myös esimerkiksi vuosi-ilmoituksen antamisen ajankohdasta säädettäisiin laissa. Poliisihallitus voisi tarvittaessa antaa ohjeistusta rahankeräysten järjestämisen tai valvonnan kannalta keskeisistä seikoista.

Hallitusohjelman mukaista, hallituksen norminpurkuhankkeen lupa- ja valitusprosesseja koskevaa palvelulupausta toimeenpannaan muun muassa arvioimalla hallinnonala-kohtaisia lupaprosesseja uudistettaessa mahdollisuutta asettaa asiakohdittaiset selkeät tavoitteelliset tai lakisääteiset käsittelyajat. Voimassa olevassa rahankeräyslaissa ei säädetä hakemusten käsittelyajoista. Nykyistä järjestelmää on osin kritisoitu siitä, että hakemusten käsittelyajat ovat liian pitkiä. Rahankeräyslain uudistamisen tavoitteena on sujuvoittaa lupamenettelyä merkittävästi. Käsittelyajasta säätämisen ei kuitenkaan arvioida olevan tarkoituksenmukainen ratkaisu ottaen huomioon muun muassa sen, että poliisiin muita lupa-asioita koskevassa lainsäädännössä ei säädetä käsittelyajoista. Rahankeräysmenettelyn uudistamisen yhteydessä pyrittäisiin käsittelyaikojen lyhentä-

miseen varmistamalla prosessien oikeusvarmuuden lisäksi niiden tehokkuus. Poliisin lupahallintostrategian yhteydessä poliisin lupa-asioille on asetettu käsittelyaikoja koskevia tavoitteita. Samalla tavoin voitaisiin asettaa myös rahankeräysasioihin liittyvät tavoitteelliset käsittelyajat.

11 §. Olosuhteiden muutoksista ilmoittaminen. Ehdotetun 11 §:n mukaan rahankeräyslupan saajan tulisi viipymättä ilmoittaa kirjallisesti Poliisihallitukselle rahankeräyslupan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta ja rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavista rahankeräyslupan saajaan ja keräystarkoitukseen liittyvistä muutoksista. Säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan lain 18 §:n säännöksiä. Säännöksellä edistettäisiin rahankeräysmenettelyn luotettavuutta, sillä säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että lupaviranomaisella olisi käytössään ajantasainen tieto rahankeräyslupan voimassaolon kannalta keskeisistä seikoista. Olosuhteiden muutoksia koskevan ilmoituksen johdosta voitaisiin arvioida, täytyvätkö rahankeräyslupan myöntämisen edellytykset edelleen ja tarvittaessa harkita luvan peruuttamista.

Muutosten, joista tulisi viranomaiselle ilmoittaa, tulisi olla olennaisia rahankeräyksen järjestämistä koskevien edellytysten täyttymisen kannalta. Rahankeräyslupan myöntämisen kannalta keskeisistä, keräyksen järjestäjää ja keräystarkoitusta koskevista edellytyksistä säädettäisiin lain 5 ja 6 §:ssä. Olennainen muutos voisi olla esimerkiksi se, että luvan saaneen yhteisön toiminnan tarkoitus muuttuisi merkittävästi siitä, mitä varten rahankeräyslupa on myönnetty. Tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista, että myönnetty rahankeräyslupa ei enää kattaisi kyseistä tarkoitusta tai että toiminnan tarkoitus ei olisi enää rahankeräyslain säännösten mukainen. Ilmoitus tulisi tehdä myös sellaisessa tilanteessa, jossa rahankeräyslupaa on haettu selkeästi rajattuun käyttötarkoitukseen, jonka rahoitus järjestettäisiinkin muuta kautta tai keräyksen järjestäminen ei muusta syystä olisi enää tarkoituksenmukaista.

Rahankeräyslupan saajan olisi aina ilmoitettava Poliisihallitukselle, jos yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuu muutoksia. Poliisihallitus ei saa automaattisesti tietoa PRH:sta edellä mainituista muutoksista, minkä vuoksi ilmoitus tulisi tehdä. Ilmoitus on ehdotetun pykälän nojalla tehtävä viipymättä. Rahankeräyslupan saajan on pyrittävä tekemään ilmoitus välittömästi ja viimeistään niin pian kuin mahdollista sen jälkeen kun tämä sai itse tiedon momentissa tarkoitettusta muutoksesta.

Pykälässä tarkoitetuista olosuhdemuutoksista voitaisiin ilmoittaa myös 12 §:n mukaisen vuosi-ilmoituksen yhteydessä, jos muutokset olisivat tapahtuneet lähellä vuosi-ilmoituksen antamisen ajankohtaa. Tällaisena ajankohtana voitaisiin pitää noin 1–2 kuukauden sisällä tapahtuneita olosuhdemuutoksia.

Jos luvan saaja ei toimittaisi pykälässä tarkoitettua ilmoitusta Poliisihallitukselle ja kävisi ilmi, että olosuhteissa on tapahtunut pykälässä tarkoitettu muutos, voisi Poliisihallitus 13 §:n mukaisesti kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Olosuhteiden muutoksesta ilmoittamatta jättäminen ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rahankeräyslain 33 §:ssä rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi.

12 §. Vuosi-ilmoituksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin rahankeräystoiminnan jälkikäteisen valvonnan, keräystoiminnan luotettavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta erittäin keskeisestä elementistä eli vuosi-ilmoituksesta ja sen sisällöstä. Voimassa olevassa laissa lupamenettelyn jälkikäteinen valvonta perustuu rahankeräyksestä tehtävään tilitykseen. Tilitystä ja vuosi-ilmoitusta koskevien säännösten tarkoitus on sama, eli valvoa erityisesti sitä, että rahankeräykset on järjestetty rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti. Koska uudessa rahankeräysmenettelyssä rahankeräysluvan myöntämisen yhteydessä tapahtuva etukäteisvalvonta olisi nykyistä menettelyä merkittävästi kevyempi ja lupa olisi voimassa toistaiseksi, tulisi jälkivalvonnan olla tehokasta ja säännöllistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että rahankeräysluvan saajan olisi annettava Poliisihallitukselle vuosittain ilmoitus 2 momentissa säädettäväksi ehdotetuista, esimerkiksi rahankeräysten järjestämiseen, keräystuottoon ja tuoton käyttämiseen liittyvistä seikoista. Ilmoitus tulisi antaa kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Ilmoituksen antamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa minimoitaisiin muun muassa sillä, että ilmoituksen laatiminen voitaisiin nykyistä paremmin kytkeä luvan saajan muuhun talouden ja toiminnan raportointiin ja suunnitteluun. Lisäksi vuosi-ilmoituksessa ilmoitettavat tiedot on pyritty rajaamaan ainoastaan valvonnan edellyttämiin välttämättömiin tietoihin.

Vuosi-ilmoituksesta tulisi käydä ilmi luvan saaja. Lisäksi ilmoitukseen tulisi sisällyttää selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä, luvan saajan toimijan järjestämien rahankeräysten tuotoista sekä rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneista eritellyistä kuluista. Lisäksi vuosi-ilmoituksessa tulisi antaa selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä ja tilikauden tilinpäätös ja tase liitetietoineen. Tiedot ovat olennaisia valvonnallisia seikkoja sen suhteen, että varat on käytetty ehdotetussa rahankeräyslaissa säädettyyn yleishyödylliseen, lahjoittajille luvattuun tarkoitukseen. Jos rahankeräyksen järjestäjällä ei olisi ollut lainkaan rahankeräystoimintaa menneen tilikauden aikana, olisi tämän mahdollista pitää rahankeräyslupa voimassa tekemällä Poliisihallitukselle niin sanottu nollailmoitus, jossa tämä ilmoittaisi aikomuksestaan järjestää rahankeräyksiä tulevana vuosina.

Jotta valvova viranomainen voisi käytännössä huolehtia asianmukaisesta rahankeräystoiminnan valvonnasta, tulisi 3 momentin mukaan luvan saajan ilmoittaa joko vuosi-ilmoituksen yhteydessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen seuraavan tilikauden alkamista suunnitelma vuosi-ilmoituksen antamista seuraavan tilikauden aika-

na järjestettävistä rahankeräyksistä. Koska rahankeräyslupa on voimassa toistaiseksi eikä sitä lähtökohtaisesti ole rajattu mihinkään tiettyyn rahankeräyshankkeeseen, tulisi viranomaisella olla yleisellä tasolla tieto luvan saajan suunnittelemista rahankeräyksistä. Suunnitelmassa voitaisiin ilmoittaa myös, että luvan saaja ei aio järjestää rahankeräyksiä seuraavan tilikauden aikana.

Seuraavan tilikauden aikana järjestettäviä rahankeräyksiä koskevan suunnitelman perusteella Poliisihallitus voisi 4 momentin mukaan asettaa rahankeräyslupan saajalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle kerättävien varojen 6 §:n mukainen toissijainen käyttötarkoitus, jos se olisi perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan muun muassa lahjoittajien tahdon toteutuminen. Koska lupamenettelyssä ei enää arvioida etukäteen rahankeräyshankkeiden onnistumisen mahdollisuuksia, tulisi viranomaisella olla rahankeräysmenettelyn luotettavuuden varmistamiseksi mahdollisuus reagoida, jos kävisi ilmi, että rahankeräysvaroja ei olisi mahdollista käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla. Käytännössä tällaisia tilanteita arvioidaan esiintyvän harvoin. Toisin kuin ilmoitettaessa pienkeräystä, rahankeräyslupaa hakiessa ei olisi tarpeen ilmoittaa keräysvarojen toissijaista käyttötarkoitusta, koska lähtökohtaisesti lupaa haettaisiin ja se myönnettäisiin hakijan toiminnan mukaiseen tarkoitukseen, joka olisi useimmissa tilanteissa suhteellisen laaja. Jos suunnitelmasta kuitenkin kävisi selkeästi ilmi, että ensisijaisen käyttötarkoituksen toteutuminen ei olisi käytännössä mahdollista tai tarkoituksenmukaista esimerkiksi siitä syystä, että ensisijainen käyttötarkoitus olisi hyvin suppea ja keräyksellä tavoiteltaisiin hyvin suurta määrää rahaa, voisi tällöin olla tarpeen asettaa luvan saajalle velvollisuus ilmoittaa toissijainen käyttötarkoitus. Toissijainen käyttötarkoitus tulisi ilmoittaa lahjoittajille, jotta he olisivat tietoisia siitä, mihin lahjoitetut varat käytettäisiin tilanteessa, jossa ensisijainen käyttötarkoitus jää toteutumatta. Myös toissijaisen käyttötarkoituksen tulisi olla rahankeräyslain säännösten mukainen eikä se saisi olla yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava, lainvastainen tai hyvän tavan vastainen. Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta Poliisihallituksen tulisi arvioida, onko toissijainen tarkoitus sellainen, että rahankeräyksellä saadut varat voidaan kokonaisuudessaan käyttää siihen, jos varojen käyttäminen ensisijaiseen käyttötarkoitukseen ei olisi mahdollista. Toissijaisen käyttötarkoituksen asettamisesta ei tehtäisi erillistä päätöstä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta liittää vuosi-ilmoitukseen tilintarkastajan lausunto. Lausunto tulisi liittää, jos luvan saanut olisi sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevaa rahankeräyslain 21 §:n 4 momenttia. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, jatkossa tilintarkastajan lausunnossa ei olisi enää todettava, onko rahankeräys toimeenpantu ja saadut varat käytetty rahankeräyslupan ehtojen mukaisesti. Säännöksen sisällyttäminen uuteen rahankeräyslakiin ei ole tarpeen, koska käytännössä tilintarkastajat eivät tavanomaisesti tilintarkastusta suorittaessaan tarkasta edellä mainittuja seikkoja, vaan esimerkiksi

sitä, että tilitys on laadittu oikein ja se perustuu kirjanpitoon. Rahankeräyksellä saatuja varoja ei myöskään yleensä ole käytetty vielä siinä vaiheessa, kun tilintarkastus suoritetaan, jolloin lausunnossa on käytännössä mahdotonta ottaa kantaa siihen, että varat on käytetty luvan ehtojen mukaisesti. Voimassa olevan lain mukaisen velvollisuuden täyttäminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä, joista puolestaan syntyisi kohtuuttomia kustannuksia ottaen huomioon mainittuja seikkoja koskevan lausunnon vähäinen merkitys rahankeräysten valvonnan kannalta.

Jos luvan saajalla olisi tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastaja, ei tällä olisi velvollisuutta toimittaa toiminnantarkastajan lausuntoa viranomaiselle. Toiminnantarkastajalle ei ole säädetty kelpoisuusedellytyksiä ja käytännössä toiminnantarkastajien taloudellisen osaamisen taso on hyvin eritasoista johtuen muun muassa keskitetyn ohjeituksen puutteesta ja siitä, että kaikki eivät ole välttämättä edes ammatinharjoittajia. Rahankeräystoiminnan valvonnan kannalta toiminnantarkastajan lausunnon merkitys on vähäinen ja se aiheuttaa rahankeräyksen järjestäjälle hallinnollista taakkaa. Näistä syistä säännöstä velvollisuudesta liittää toiminnantarkastajan lausunto vuosi-ilmoitukseen ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

Sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä vuosi-ilmoituksen säilyttämisestä. Asetuksessa voitaisiin säätää esimerkiksi, miten vuosi-ilmoituksessa tulisi eritellä keräysten järjestämisestä aiheutuneet kulut. Lisäksi asetuksella voitaisiin säätää tilintarkastajan lausunnon osalta, minkä standardin mukainen lausunnon tulisi olla.

13 §. *Rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen ja uhkasakko.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen sekä mainitun kiellon perusteista. Pykälässä säädettäisiin lisäksi mahdollisuudesta asettaa kieltämistoimenpiteen tehosteeksi uhkasakko sekä rahankeräysvarojen jäädyttämisestä. Poliisihallituksella olisi myös ilman erityistä säännöstä aina mahdollisuus puuttua mahdollisesti havaittuihin väärinkäytöksiin ja rikosepäilyihin tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille. Keskeyttämis- tai jäädyttämiss päätöstä tehdessään viranomainen voisi harkintansa mukaan soveltaa hallintolain 34 §:n mukaista säännöstä, jonka mukaan asian saa poikkeuksellisesti ratkaista asianomaista kuulematta jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Viranomainen harkitsee aina tapauskohtaisesti hallintolain mukaisen säännöksen soveltumisen tapaukseen.

Poliisihallituksella olisi toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Kyse olisi käytännössä rahankeräysvarojen jäädyttämisestä. Ra-

hankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi lain 25 §:ssä. Poliisihallitus voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla, kuin se voisi tehdä päätöksen keräyksen järjestämisen kieltämisestä, lukuun ottamatta ehdotetun pykälän 3 momentin mukaista perustetta, jonka nojalla Poliisihallitus voisi ainoastaan kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen jatkamisen. Varojen luovuttamista koskeva kieltopäätös olisi tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa voitaisiin epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi tai muutoin viranomaisvalvonnan ulottumattomiin. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Keräyksen ja keräysvarojen käyttämisen kieltäminen olisi myös turvaamistoimenpide, jolla mahdollistettaisiin Poliisihallituksen nopea reagointi lainvastaisiin tilanteisiin rikosprosessiin ryhtymistä alhaisemmalla kynnyksellä sekä keräyksen järjestämisessä että rahankeräysvarojen käyttämisessä. Kieltoimenpide olisi aina väliaikainen. Kieltoimenpide tulisi peruttaa välittömästi sen jälkeen, kun kieltoimenpiteen kohteena oleva olisi korjannut kiellon perusteena olevan menettelyn, laiminlyönnin tai muuttuneen olosuhteen. Viranomaisella olisi puolestaan mahdollisuus peruuttaa rahankeräyslupa, jos kieltooperuste ei poistuisi rahankeräyslupan saajalle annetusta korjausmahdollisuudesta huolimatta ja olisi ilmeistä, että tämä ei tulisi perustetta korjaamaan. Luvan peruuttaminen tapahtuisi 14 §:n säännösten nojalla. Kaikki 13 §:n mukaiset kieltooperusteet olisivat niin sanottuja esiasteita ehdotetun 14 §:n mukaisille peruuttamisedellytyksille. Ehdotetussa 13 §:ssä tarkoitettujen tilanteiden, joissa keräys ja keräysvarojen käyttö voitaisiin kieltää, eivät kuitenkaan välttämättä johtaisi aina luvan peruuttamiseen. Peruuttaminen voisi kuitenkin tulla kysymykseen, jos menettely, laiminlyönti tai muuttunut olosuhde olisi kokonaisuutena arvioiden niin merkittävä, että luvan peruuttaminen olisi välttämätön toimenpide.

Luvan peruuttamista koskeva harkinta tulisi tehdä aina kieltoimenpiteestä erillisenä toimenpiteenä, eli keskeyttäminen ei koskaan sellaisenaan automaattisesti johtaisi luvan peruuttamiseen. Kieltoimenpide voisi koskea joko kaikkia rahankeräyksen järjestäjän käynnissä olevia rahankeräyksiä, tai ainoastaan yhtä keräystä tai keräyskokonaisuutta, jos viranomainen katsoisi, että kieltoimenpiteen rajaaminen vain osaan keräystoiminnasta olisi perusteltua. Viranomaisen tulisi aina noudattaa vähimmän haitan periaatetta soveltaessaan pykälän mukaista kielto-oikeutta sekä oikeutta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Vähimmän haitan periaatteen mukaisesti kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Näin ollen kielto-oikeus voitaisiin kohdistaa vain osaan luvan saajan rahankeräystoiminnasta, jos toimenpide tällöin riittäisi turvaamaan säännöksellä tavoitellun turvaamistarkoituksen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen jatkamisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä ensinnäkin, jos luvan saaja olisi laiminlyönyt lain 12 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen antamisen tai 27 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen korjaamisen. Momentin 2 kohdan mukaan kiello-oikeutta voitaisiin käyttää, jos luvan saaja olisi laiminlyönyt lain 11 §:ssä säädetyn olosuhteiden muutoksista ilmoittamisen. Oikea-aikaisesti ja oikeasisältöisenä toimitettu vuosi-ilmoitus on edellytys rahankeräyksiä koskevan valvonnan toteutumiseksi ja sen varmistamiseksi, että rahankeräysten järjestämistä koskevat edellytykset edelleen täyttyvät. Kun rahankeräyslupa myönnettäisiin jatkossa aina toistaiseksi voimassa olevana, korostuisi vuosi-ilmoituksen tarkastamisen muodossa tapahtuvan jälkikäteisen valvonnan rooli nykyisestä. Viranomaisella tulisi lisäksi aina olla ajantasainen tieto luvan saajan hallinnossa tapahtuvasta muutoksesta tai rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavasta rahankeräyslupan saajaan ja keräystarkoitukseen liittyvästä muutoksesta, joita koskevasta ilmoittamisvelvollisuudesta ehdotetun lain 11 §:ssä säädetään. Sekä 1 että 2 kohdan mukaiset laiminlyönnit olisivat luonteeltaan olennaisia rahankeräyslaissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnejä, minkä vuoksi ne voisivat johtaa keräyksen jatkamisen kieltämiseen.

Ehdotetun 13 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien voidaan katsoa vastaavan pitkälti voimassa olevan lain 22 §:ään sisältyvää jälkimmäistä kieltoperustetta. Pykälän mukaan rahankeräyksen ja keräyksellä saatujen varojen käyttämisen jatkamisen kieltäminen on mahdollista, jos viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräyslupan peruuttamiseen. Ehdotetussa 13 §:ssä olisi nykyisen yleisluontoisen kieltoperusteen sijasta yksilöity tarkkarajaisesti ne tilanteet, jotka todennäköisesti johtaisivat rahankeräyslupan peruuttamiseen. Ehdotetun 13 §:n 1 ja 2 kohtien mukainen menettely voisi johtaa rahankeräyslupan peruuttamiseen ehdotetun lain 14 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kiello-oikeutta voitaisiin käyttää myös tilanteessa, jossa Poliisihallituksella olisi perusteltu syy epäillä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä menetellään tai on menetelty muulla tavalla olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Kieltoperuste koskisi sekä rahankeräyslupan saaneita että rahankeräyksen ilman rahankeräyslupaa järjestäneitä toimijoita.

Voimassa olevan lain 22 §:n mukainen kynnys toisen kieltoperusteen käyttämiselle on alempi kuin ehdotetussa laissa. Voimassa olevan lain 22 §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen toimeenpanon jatkamisen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisen, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti. Voimassa olevan lain mukaan rahankeräys voidaan näin ollen määrätä kiellettäväksi pelkästään

sillä perusteella, että luvan saajan epäillään syyllistyneen virheelliseen toimintaan. Virheellinen toiminta voi tarkoittaa esimerkiksi rikollista toimintaa, mutta säännös mahdollistaa kieltämisen myös sellaisen menettelyn perusteella, jossa luvan saanut ei välttämättä syyllistyisi rahankeräysrikokseen tai muulla tavoin rikkoisi rahankeräyslakia, vaan toimisi muuten virheelliseksi katsottavalla tavalla.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan kieltotoimenpiteen käyttäminen edellyttäisi aina ensinnäkin sitä, että menettely olisi vastoin lain tai asetuksen säännöksiä. Näin ollen pelkkä virheellinen toiminta ei olisi enää riittävä peruste rahankeräyksen ja rahankeräysvarojen käytön kieltämiseksi. Lisäksi kyseessä tulisi olla olennainen säännösten vastainen toiminta. Tämä edellytys olisi yhdenmukainen 1 ja 2 kohtien säännösten kanssa, joissa kyse olisi olennaisesta rahankeräyslain vastaisesta toiminnasta. Voimassa olevassa laissa ja ehdotetussa säännöksessä on myös eroavaisuus sen suhteen, minkälaisista epäilyistä lainvastaisesta menettelystä edellytetään. Ehdotetussa 3 kohdan mukaisessa säännöksessä edellytettäisiin perusteltua epäilyä lainvastaisesta menettelystä. Näin ollen säännöksen soveltaminen edellyttäisi suhteellisen korkeaa kynnystä. Tällainen tilanne olisi ainakin rahankeräyksen järjestäminen ilman rahankeräyslain mukaista rahankeräyslupaa. Tällainen tilanne voisi olla käsillä myös silloin, kun Poliisihallitus olisi havainnut, että rahankeräyksen järjestäjä pyytää lahjoittajia lahjoittamaan rahaa pankkitilille, jota ei ole ilmoitettu Poliisihallitukselle.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kieltotoimenpiteen käyttöä, jos luvan saajan heikko talouden hoito vaarantaisi rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Kieltooperuste olisi uusi. Talouden hoidon tasoa arvioitaessa merkityksellisiä seikkoja olisivat muun muassa rahankeräyksen järjestäjän maksukyvyttömyydestä johtuvat velkomustuomiot, luottotietorekisteristä ilmenevät toistuvat maksuhäiriömerkinnät sekä rahankeräyksen järjestäjän omaisuutta koskeva käynnissä oleva ulosottomenettely. Luvan saajan talouden hoitoa voitaisiin arvioida esimerkiksi tilitysten yhteydessä toimitettavien luvan saajan talouden tilaa koskevien asiakirjojen nojalla.

Säännöksen mukaisella kieltoperusteella ei olisi tarkoitus estää vasta toimintansa aloittaneiden yhteisöjen rahankeräystoimintaa, vaan säännöksen nojalla kieltotoimenpiteeseen ryhtyminen edellyttäisi luvan saaneen talouden heikkoa hoitamista. Uudelta yhteisöltä ei voida edellyttää vakiintuneita ja säännöllisiä tulomuotoja. Muutenkin viranomaisen tulisi säännöksen mukaista harkintaa suorittaessaan ottaa huomioon, että kolmannen sektorin edellytyksenä ei ole voiton tavoittelu. Yhdistysten talousarvion tavoitteena on usein nollatulos, eikä tätä voida pitää merkinä heikosta talouden hoidosta. Säännöstä tulisi soveltaa ainoastaan tilanteissa, jossa luvan saajan heikko talouden hoito olisi vaarantanut yhteisön toimintakyvyn ja tätä kautta rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Säännös vastaisi ehdotetun lain

luvan peruuttamista koskevan 14 §:n 2 momentin 4 kohtaa, jossa säädettäisiin luvan peruuttamisesta rahankeräysluvan saajan heikon talouden johdosta.

Pykälän 3 momentin mukaan Poliisiylijohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies päättäisi talletuspankkia koskevasta kiellosta luovuttaa kerätyt varat rahankeräystililtä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kieltopäätöksen kestosta ja päätöksen voimassaoloajan pidentämisestä. Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, olisi voimassa enintään 45 päivää päätöksen tekemisestä. Poliisihallitus voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisihallitus antaisi luvan rahankeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste poistuisi. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Hallintopäätöksen kohdetta on hallintolain 34 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kuultava ennen asian ratkaisemista. Jäädättämispäätöksen tarkoituksen toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin se, että päätöksen kohde ei saa tietää aikeesta jäädättää tämän varoja etukäteen ja siten tilaisuutta piilottaa varoja tai siirtää niitä viranomaisten ulottumattomiin. Jäädättämispäätöksen tekemistä on tämän vuoksi pidettävä sellaisenaan 34 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna asiana, jonka saa ratkaista asianosaista kuulematta sen vuoksi, että kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen ja että kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen saattaisi aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle. Asianosaisen oikeus kuulemiseen ehdotetaan tämän vuoksi toteutettavaksi jäädättämisen edellytysten uudelleen arvioimisen yhteydessä ja muutoksenhakua koskevan 32 §:n kautta.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen oikeudesta asettaa uhkasakko määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi Poliisihallitus. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain muutoksenhakua koskevaan 32 §:ään. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan lain 22 §:n 3 momenttia.

14 §. *Rahankeräysluvan peruuttaminen ja kirjallinen varoitus.* Pykälässä säädettäisiin rahankeräysluvan peruuttamisesta. Ehdotetun lain mukaan Poliisihallitus vastaisi lupa-asioiden käsittelystä ja näin ollen Poliisihallitus toimisi myös rahankeräysluvan

peruuttamispäätöksen tekevänä viranomaisena. Pykälässä säädettäisiin sekä ehdottomista että harkinnanvaraisista peruuttamisperusteista.

Voimassa olevan rahankeräyslain 23 §:n 1 momentti sisältää kaksi ehdotonta peruuttamisperustetta, joiden täyttyessä lupaviranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko lupa peruuttaa vai ei. Voimassa olevan lain mukaan rahankeräyslupa on peruutettava, jos luvan saaja sitä pyytää, tai jos luvan saaja ei enää täytä luvan saamiselle säädettyjä edellytyksiä, eikä ole asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta.

Edellä mainitut ehdottomat peruuttamisperusteet ehdotetaan säilytettäväksi myös uudessa rahankeräyslaissa. Ehdotetun 14 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallituksen olisi peruutettava rahankeräyslupa, jos luvan saaja sitä pyytäisi. Toinen ehdoton peruuttamisperuste olisi tilanne, jossa luvan saaja ei enää täyttäisi ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädettyjä rahankeräyksen järjestämistä koskevia edellytyksiä eikä olisi asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta. Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ne tahot, joille rahankeräyslupa voidaan myöntää. Rahankeräysluvan saanut ei enää täyttäisi mainitussa 5 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos se ei esimerkiksi toimisi enää rekisteröidyssä muodossa. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos yhdistys tai säätiö olisi lakkautettu rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen. Rahankeräysluvan peruuttaminen voisi konkretisoitua myös tilanteessa, jossa rekisteröidyn yhteisön tai säätiön yleishyödyllinen tarkoitus olisi lakannut.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä harkinnanvaraisista perusteista, joilla rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa. Kynnys harkinnanvaraiselle peruuttamiselle toistaiseksi voimassa olevan rahankeräysluvan osalta olisi korkeampi kuin voimassa olevassa laissa säädetty kynnys yksittäistä keräystä koskevan rahankeräysluvan peruuttamiselle. Rahankeräysluvan peruttamiseen johtavien tilanteiden tulisikin aina olla vakavuudeltaan sellaisia, että rahankeräyksen järjestäjän luotettavuuden voitaisiin katsoa kärsineen niin vakavasti, että rahankeräysluvan säilyttäminen voisi vaarantaa rahankeräysten yleisen luotettavuuden.

Mainitun 2 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi peruuttaa rahankeräysluvan ensinnäkin, jos luvan saaja tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallissa päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on luvan myöntämisen jälkeen viiden asian ilmituloa edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen asian ilmituloa edeltäneen vuoden aikana tuomittu sakkorangaistukseen rikoksesta, joka vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:n 12 kohdassa.

Voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään samantapaisesta harkinnanvaraisesta peruuttamisperusteesta, jonka mukaan lupa voidaan peruuttaa jos luvan saaja, rahankeräyksen käytännön toimeenpanija tai näiden lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa tämän olevan sopimaton tehtävänsä, taikka tahallaan menetellyt rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä olennaisesti virheellisesti. Voimassa olevan lain säännös asettaa peruuttamisen edellytykseksi henkilön sopimattomuuden tehtävänsä rahankeräyksen järjestäjänä toimivassa organisaatiossa. Ehdotettu 14 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen säännös edellyttää rikoksesta tuomitun henkilön selkeää liitöntä rahankeräysasioista päättämiseen ja tätä kautta rahankeräyksen luotettavuuden vaarantumiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan peruuttamisperusteeksi ei enää riittäisi se, että rikoksesta tuomittu henkilö käyttäisi organisaatiossa päätösvaltaa, jos tämän tehtävät eivät tosiasiallisesti liittyisi lainkaan rahankeräyksen järjestämiseen liittyviin asioihin. Jos tällaisella henkilöllä olisi vaikutusmahdollisuuksia tai päätösvaltaa organisaation talousasioihin, voitaisiin kytkenän rahankeräysten järjestämiseen katsoa olevan olemassa.

Varsinkin talous- ja omaisuusrikoksia tulisi pitää sellaisina rikoksina, joiden voitaisiin katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Myös erilaiset väkivaltarikokset ja muut rikokset voisivat vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden, jos rahankeräyksen järjestävä taho toimisi esimerkiksi juuri tällaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi. Toisaalta harkinnassa tulisi ottaa huomioon, että järjestöjen toiminnassa voi mahdollisesti olla mukana myös sellaisia rikoksesta tuomittuja henkilöitä, jotka nimenomaan rikollisen taustansa vuoksi ovat liittyneet järjestötoimintaan auttaakseen esimerkiksi samanlaisessa tilanteessa olevia. Luvan peruuttamista koskevan päätöksen tulisikin perustua aina kokonaisharkintaan. Rahankeräyslupan saaneella tulisi aina lisäksi olla mahdollisuus harkita, voivatko he esimerkiksi organisaation sisällä vaihtaa mahdollisen rikoksesta tuomitun henkilön toisiin tehtäviin, jotta rahankeräyslupaa ei tarvitsisi peruuttaa.

Ehdotetun 1 kohdan mukainen peruuttamisperuste olisi rajattu koskemaan vankeusrangaistusten osalta viittä ja sakkorangaistusten osalta kolmea henkilön tuomitsemista koskevan tiedon ilmituloa edeltävää vuotta. Näin ollen peruuttamisperusteen aikaraja olisi yhdenmukainen ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen luvan hylkäämisperusteen kanssa.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa, jos luvan saaja olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä. Ehdotettu säännös vastaisi täsmennettynä voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista säännöstä Poliisihallituksen harkinnanvaraisesta oikeudesta peruuttaa rahankeräyslupa. Kynnys rahankeräyslupan peruutta-

miseen olisi ehdotetussa säännöksessä korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, jossa säännöksessä kielletyn toiminnan ei tarvitse olla toistuvaa tai vakavaa, vaan pelkkä säännösten tai lupaehtojen vastainen toiminta on riittävä peruste luvan peruuttamiselle. Säännöstä sovellettaessa tulisi aina arvioida, onko säännösten vastainen jatkuva toiminta tai yksittäinen rikkominen niin vakavaa, että se vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden.

Ehdotetun pykälän 14 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan harkinnanvaraisena peruuttamisperusteena olisi myös se, että luvan saaja on antanut Poliisihallitukselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, taikka salannut sellaisen seikan. Peruuttamisedellytys olisi uusi. Säännöksessä edellytyksenä olisi, että väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen olisi ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen. Näin ollen minkä tahansa väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen Poliisihallitukselle ei johtaisi rahankeräyslupan peruuttamiseen, vaan tiedon antamisen tai salaamisen tulisi olla vaikuttanut siihen, että rahankeräyslupa on tälle myönnetty. Toisin sanoen harkintaa tehtäessä tulisi aina arvioida, olisiko rahankeräyslupa myönnetty, jos rahankeräyslupan saanut olisi toimittanut hakemusvaiheessa oikeat tiedot. Jos lupa olisi myönnetty oikeillakin tiedoilla, ei luvan peruuttamisen perusteena voida pitää pelkästään sitä seikkaa, että viranomaiselle on toimitettu väärä tai harhaanjohtavia tietoja. Peruuttamiseen mainitun säännöksen nojalla voisi johtaa esimerkiksi tilanne, jossa rahankeräyslupan saanut olisi salannut hakemusvaiheessa luvan saajan lakisäätteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvan tai näissä tosiasiassa päätösvaltaa käyttävän sellaisen henkilön tiedot, joka on hakemusajankohdalla edeltäneen viiden vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voitaisiin katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan harkinnanvaraisena peruuttamisperusteena olisi myös luvan saaja heikko talouden hoito silloin, kun se vaarantaisi rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Ehdotettu peruuttamisperuste olisi uusi. Säännöksen tarkoituksena on omalta osaltaan edistää rahankeräysmenettelyn luotettavuutta ja varmistaa, että lahjoittajien tahdon toteutuminen ei vaarantuisi ja rahankeräysvarat käytettäisiin siihen tarkoitukseen, johon ne on alun perin kerätty. Tarkemmat perustelut ehdotetulle säännökselle löytyvät edellä 13 §:n 2 momentin perusteluista, jossa säädetään rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräyksellä saatujen varojen kieltämisestä rahankeräyslupan saajan heikon talouden perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta annettavasta kirjallisesta varoituksesta. Poliisihallitus voisi 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa antaa rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta luvan saajalle kirjallisen varoi-

tuksen, jos luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Kirjallinen varoitus voitaisiin antaa esimerkiksi tilanteessa, jossa rahankeräyslupan peruuttaminen olisi kohtuutonta rahankeräyksen järjestämisessä tapahtuneen yksittäisen virheen vuoksi ja kerätyt varat ovat edelleen luotettavasti keräyksen toimeenpanijan hallussa. Kirjallisen varoituksen antaminen edellyttäisi aina viranomaisen harkintaa siitä, onko kirjallisen varoituksen antaminen tarpeen, vai onko kyse vain vähäisestä yksittäisestä virheestä. Kirjallisen varoituksen antamisen lähtökohtana tulisi aina olla, että peruuttamisen edellytykset täyttyisivät. Toisin sanoen kirjallista varoitusta ei tulisi antaa vähäisistä rikkomuksista. Vakavien virheiden tai laiminlyöntien osalta valvontaviranomainen ei voisi antaa kirjallista varoitusta, vaan rahankeräyslupa olisi tällöin peruutettava. Kohtuuttomuuteen ei olisi mahdollista vedota, jos kirjallisia varoituksia olisi aiemmin annettu enemmän kuin yksi.

Rahankeräyslupan myöntämis- ja peruuttamismenettelyyn sovelletaan hallintolakia yleislakina, jollei rahankeräyslaissa erikseen toisin säädetä. Hallintolain 6 lukuun sisältyvät säännökset asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännöksen johdosta kuulemismenettelyä ei ole tarpeen säätää erikseen rahankeräyslaissa.

15 §. Lopputilityksen antaminen. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin lopputilityksen antamisesta. Luvan saajan olisi annettava Poliisihallitukselle lopputilitys, jos Poliisihallitus olisi peruuttanut luvan saajan rahankeräyslupan 14 §:n säännösten nojalla. Lopputilitys olisi annettava kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta. Lopputilityksen antamiselle asetettava lyhyt määräaika olisi tarpeellinen, jotta viranomaisella saisi nopealla aikataululla tiedon peruutetun luvan nojalla järjestetyistä rahankeräyksistä kertyneiden varojen määristä rahankeräysoikeuden loputtua. Lyhyen määräajan asettaminen kannustaisi myös tilityksen tekemiseen heti samassa yhteydessä luvan peruuttamisen kanssa. Näin pyrittäisiin ehkäisemään sellaisia tapauksia, joissa tilityksen antaminen viivästyisi ja vaikeutuisi organisaatiossa mahdollisesti tapahtuneiden henkilöstömuutosten tai ajan kulumisesta johtuvien unohtusten vuoksi.

Lopputilitys vastaisi sisällöltään pitkälti ehdotetun lain 12 §:ssä säädettyä vuosi-ilmoitusta. Lopputilitykseen tulisi sisällyttää vuosi-ilmoitusta koskevan 12 §:n 2 momentin mukaiset tiedot. Lopputilityksessä tulisi antaa tieto luvan saajasta, selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä, rahankeräyksen tuotto tilikauden aikana, tilikauden aikana rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eriteltyt kulut, selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä sekä tilinpäätös ja tase liitetietoineen. Näin ollen lopputilitys sisältäisi samat tiedot kuin vuosi-ilmoitus, lukuun ottamatta vuosi-

ilmoitukseen liitettävää selvitystä seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahan-
keräyksistä.

4 luku Pienkeräys

Luvussa säädettäisiin ilmoituksenvaraisen pienkeräyksen järjestämisen edellytyksistä, poliisilaitokselle toimitettavan pienkeräysilmoituksen sisällöstä ja pienkeräysnumeros-
ta. Lisäksi luvussa säädettäisiin tilanteesta, jossa pienkeräyksen järjestäjällä olisi vel-
vollisuus keskeyttää pienkeräys sekä pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa
poliisilaitokselle pienkeräystilitys. Luvussa säädettäisiin myös niistä edellytyksistä,
joilla poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käy-
tön jatkamisen sekä kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahan-
keräystililtä.

16 §. *Pienkeräyksen järjestämisen edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin edellytyksis-
tä, joiden täytyessä pienkeräys voitaisiin järjestää. Pienkeräyksen määritelmästä
säädettäisiin 2 §:ssä. Keräysten enimmäistuottoa ja -kestoa koskevista rajoituksista
säättäminen olisi perusteltua ilmoitusmenettelyyn perustuvan pienkeräyksen erottami-
seksi tarkempaan etukäteisvalvontaan perustuvasta toistaiseksi voimassa olevan
luvan nojalla järjestettävästä rahankeräyksestä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetun mukaisesti pienkeräyksen järjestäminen edellyttäisi,
että siitä tehdään aina ennen keräyksen järjestämistä kirjallinen pienkeräysilmoitus
poliisilaitokselle. Pienkeräysilmoituksen voisi tehdä sähköisesti tai vaihtoehtoisesti
lähettämällä ilmoituksen kirjeitse poliisilaitokselle tai jättämällä ilmoituksen poliisilai-
tokselle. Rahankeräyslakiin ei sisällytettäisi erillisiä ilmoitusmenettelyä koskevia
säännöksiä, vaan asiassa sovellettaisiin soveltuvin osin hallintolakia. Pienkeräyksen
järjestämisen saisi aloittaa aikaisintaan kahden arkipäivän kuluttua pienkeräysilmoi-
tuksen tekemisestä. Aikarajan säättäminen on perusteltua sen varmistamiseksi, että
poliisilaitokselle lähetetty ilmoitus tulee asianmukaisesti tallennetuksi rahankeräysasi-
oita koskevaan tietojärjestelmään. Rekisteröinnin yhteydessä pienkeräyksen järjestäjä
saisi poliisilaitokselta pienkeräysnumeron, josta ehdotetaan säädettäväksi 18 §:ssä ja
jota koskevasta tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydettyessä ehdotetaan sää-
dettäväksi 31 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pienkeräyksen enimmäiskeräys-
määrästä sekä keräyksen järjestämisen enimmäiskestosta, joita ei olisi mahdollista
ylittää. Pienkeräyksellä olisi oikeus kerätä rahaa enimmäismäärään asti. Jäljempänä
19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus keskeyttää pienkeräys enimmäismää-
rärajan tultua täyteen. Pienkeräyksen järjestäjän olisi lopetettava yleisöön vetoaminen

rahalahjoitusten saamiseksi viimeistään silloin, kun pienkeräyksen järjestäminen enimmäiskesto tulee täyteen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi pienkeräyksen järjestäjän oikeutta järjestää pienkeräys enintään kahteen pienkeräykseen kalenterivuoden aikana. Säännöksellä ei rajattaisi mahdollisuutta järjestää pienkeräyksiä samaan keräyskohteeseen yksittäistä pienkerääjää velvoittavan enimmäiskeräysmäärään puitteissa. Myös eri keräystahoilla olisi mahdollisuus järjestää pienkeräys samaan keräyskohteeseen mutta yksittäisen kerääjän keräysoikeutta rajoitettaisiin pienkeräysten erottamiseksi jatkuvista rahankeräyksistä. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi, että luonnollinen henkilö saisi osallistua enintään kahden pienkeräyksen järjestämiseen kalenterivuoden aikana.

Pienkeräyksiä koskevien rajoitusten tarkoituksena on, että säännöllisesti rahankeräyksiä järjestävät tahot eivät useita pienkeräyksiä järjestämällä pyrkisi kiertämään rahankeräyslupan hakemista hallinnollisesti kevyempää ilmoitusmenettelyä hyödyntäen. Pienkeräysten tarkoituksena olisi mahdollistaa varainhankintakeino yksittäisten pienimuotoisten rahankeräysten järjestäjille, minkä johdosta pienkeräysten ajallista kestoa, euromäärää ja vuosittain järjestettävien keräysten määrää rajoitettaisiin. Säännölliseen ja jatkuvaan rahankeräystoimintaan on tarkoitettu instrumentiksi toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa. Näin ollen on perusteltua, että nämä kaksi erilaista mahdollisuutta hankkia rahoitusta on syytä pitää selkeästi toisistaan erillään ja erilaisina, eikä siten mahdollistaa pienkeräysten kautta jatkuvaa rahankeräystoimintaa. Saman toimijan saman vuoden aikana mahdollisesti järjestämien pienkeräysten väliin jäävästä ajasta ei säädettäisi, mikä mahdollistaisi myös samanaikaiset pienkeräykset. Niiden tulisi kuitenkin olla kestoiltaan ja euromäärältään pykälässä säädettyjen edellytysten mukaiset.

17 §. Pienkeräysilmoitus. Pykälässä säädettäisiin niistä pienkeräysilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista, jotka pienkeräyksen järjestäjän olisi aina annettava ilmoittaessa keräystä poliisilaitokselle. Pienkeräysilmoituksessa annettavat tiedot merkittäisiin rahankeräysrekisteriin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan pienkeräysilmoituksessa olisi ensinnäkin annettava tieto pienkeräyksen järjestäjästä ja tämän tunnistetiedoista sekä yhteystiedoista. Jos pienkeräyksen järjestäisi yhdistys tai säätiö, muina tunnistetietoina annettaisiin rekisterinumero ja mahdollinen Y-tunnus. Jos pienkeräyksen järjestäisi rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, muina tunnistetietoina annettaisiin ryhmään kuuluvien henkilöiden henkilötunnukset. Momentin 1 kohdassa tarkoitettuina yhteystietoina annettaisiin pienkeräyksen järjestäjän osoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero.

Momentin 2 mukaan ilmoituksessa tulisi antaa tieto pienkeräyksen järjestäjän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvista tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävistä henkilöistä, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista ja näiden henkilötunnukset, jos pienkeräyksen järjestää yhteisö tai säätiö. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:n 12 kohdassa.

Ilmoituksessa tulisi 3 kohdan mukaan myös ilmaista pienkeräyksen arvioitu keräystuotto, joka voisi olla enintään pienkeräyksen enimmäismääräksi säädettäväksi ehdotettu 10 000 euroa. Ilmoitettu arvio ei sitoisi pienkeräyksen järjestäjää, vaan keräyssumma voisi olla arviota alhaisempi tai suurempi. Keräystuotto ei kuitenkaan saisi ylittää 10 000 euroa.

Momentin 4 kohdassa ehdotetun mukaisesti ilmoitukseen tulee sisällyttää rahanke-
räysvarojen yksilöity ensisijainen ja toissijainen käyttötarkoitus. Ehdotetun lain 26 §:ssä säädettäisiin tarkemmin niistä edellytyksistä, joilla rahankeräysvarat saisi käyttää toissijaiseen käyttötarkoitukseen. Rahankeräysvarojen käyttö vastoin rahan-
keräyslupan mukaista käyttötarkoitusta ehdotetaan rikoslain 16 c §:n 3 kohdassa sää-
dettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikoksena. Ehdotetun momentin 5 kohdassa
tarkoitettu arvio keräyskuluista tulisi tehdä mahdollisimman tarkasti eikä se saisi olla
puhdas arvaus kuluista. Tämä edellyttäisi, että ilmoituksen tekijän olisi ennen ilmoi-
tuksen tekemistä selvitettävä, millaisia kuluja keräyksestä aiheutuisi sekä arvioitava
niiden määrä ilmoitukseen. Momentin 6 kohdan mukainen pienkeräyksen järjestämis-
aika tulisi ilmoittaa yksiselitteisesti esimerkiksi päivämäärinä. Ehdotetun momentin 7
kohdan mukaisista pankkitiliedoista tulisi ilmetä tilinumero ja pankin nimi. Yksittäi-
seen rahankeräykseen voitaisiin käyttää myös useampia pankkitilejä, jos keräyksessä
halutaan esimerkiksi tarjota maksuvaihtoehto eri pankkien väliltä. Velvollisuudesta
käyttää keräyksissä pankkitiliä ehdotetaan säädettäväksi 25 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan annettavaksi valtuus antaa sisäministeriön asetuk-
sella tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä ja ilmoitukseen tarvitta-
vista liitteistä.

18 §. Pienkeräysnumero. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi pienkeräysnumerosta. Pienkeräysnumeron tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydetäessä ehdotetaan säädettäväksi 31 §:ssä. Pienkeräysnumerolla rahankeräyksen järjestäjä voi osoittaa yleisölle, että pienkeräys on ilmoitettu asianmukaisesti poliisilaitokselle. Poliisilaitok-
sella olisi velvollisuus antaa pienkeräyksen järjestäjälle pienkeräysnumero. Pienke-
räysnumero annettaisiin keräyksen järjestäjälle pienkeräyksen rekisteröinnin yhtey-
dessä.

19 §. Velvollisuus pienkeräyksen järjestämisen keskeyttämiseen. Pykälässä ehdote-
taan säädettäväksi velvollisuus keskeyttää pienkeräyksen järjestäminen. Keräys olisi

keskeytettävä aina, jos keräysvaroja kertyy 16 §:n 2 momentissa pienkeräyksen järjestämisen edellytykselle säädetty enimmäismäärä eli 10 000 euroa. Keräyksessä olisi kuitenkin sallittua ylittää pienkeräysilmoituksessa annettu arvioitu keräystuotto, jos se olisi alle pienkeräyksen järjestämiselle asetetun 10 000 euron enimmäismäärän. Jos keräys ylittäisi keräyksen enimmäismäärän siitä huolimatta, että keräys olisi keskeytetty asianmukaisesti, olisi keräyksen järjestäjä oikeutettu käyttämään ylimenevät varat keräämäänsä tarkoitukseen. Keräyksen keskeyttämisestä olisi ilmoitettava poliisilaitokselle. Poliisilaitos merkitsisi tiedon keräyksen keskeyttämisestä rahankeräysrekisteriin.

20 §. *Pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen.* Pykälässä ehdotetaan annettavaksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi poliisilaitoksille toimivalta kieltää pienkeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen sekä kiellon perusteista. Kieltoerusteet jaettaisiin pykälän 1 momentissa ehdotettavaksi säädetäviin ehdottomiin kieltoerusteisiin ja 2 momentissa ehdotettavaksi säädetäviin harkinnanvaraisiin kieltoerusteisiin. Perusteet vastaisivat pitkälti luvanvaraisia keräyksiä koskevia kieltoerusteita.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan poliisilaitoksen olisi kiellettävä pienkeräys, jos keräystä ei olisi ilmoitettu lain edellyttämällä tavalla poliisilaitokselle ennen pienkeräyksen järjestämistä. Pienkeräyksen ilmoittamisvelvollisuudesta pienkeräyksen järjestämisen edellytyksenä ehdotetaan säädetäväksi 16 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan poliisilaitoksen olisi kiellettävä pienkeräys, jos keräyksen olisi järjestänyt taho, jolla ei ole oikeutta järjestää pienkeräystä. Pienkeräykseen järjestämiseen oikeutetuista tahoista ehdotetaan säädetäväksi edellä 5 §:n 2 momentissa. Poliisilaitoksen olisi 2 kohdassa ehdotetun mukaisesti kiellettävä pienkeräyksen järjestäminen myös silloin, jos keräys järjestettäisiin vastoin edellä 6 §:ssä säädetäväksi ehdotettuja sallittuja keräystarkoituksia. Kyseisen pykäläehdotuksen mukaisesti pienkeräys voitaisiin järjestää paitsi varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan, myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Pienkeräystä ei kuitenkaan voisi koskaan järjestää liiketoiminnan tukemiseen tai yksityishenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräystä ei myöskään voisi järjestää yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädetäväksi niistä perusteista, joiden osalta poliisilaitoksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta kieltää pienkeräyksen järjestämistä, vaan poliisilaitoksella olisi oikeus käyttää asiassa harkintavaltaa. Momentin 1 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen, jos pienkeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään tosiasialli-

sesti päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä Poliisihallituksen oikeudesta peruuttaa rahankeräyslupa tällä perusteella. Voimassa olevan lain perusteluiden ja soveltamiskäytännön mukaisesti varsinkin talous- ja omaisuusrikokset olisivat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta keräyksen järjestämiseen tavalla, joka voisi vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluiden tavoin rikokseen syyllistymisen seuraukset perustuisivat kokonaisarvioon. Yhden vastuuhenkilön syyllistyminen rikokseen ei välttämättä aina johtaisi rahankeräyksen järjestämisen kieltämiseen, jos kyseisen henkilön toiminnan ei katsottaisi vaarantavan luottamusta koko rahankeräyksen järjestäjätahon toimintaan rahankeräyksen järjestämisessä.

Momentin 2 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos poliisilaitoksella olisi perusteltu syy epäillä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltäisiin tai olisi menetelty olennaisesti rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Ehdotettu säännös vastaisi täsmennettynä voimassa olevan lain 22 §:n säännöstä Poliisihallituksen harkinnanvaraisesta oikeudesta kieltää rahankeräyksen toimeenpano, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti. Kynnys pienkeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi ehdotetussa säännöksessä mainitulla perusteella korkeampi kuin voimassa olevan lain mukaan, jossa riittävää on pelkkä epäily virheellisestä menettelystä. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa pienkeräyksen sallittu enimmäiskeräysmäärä olisi tullut täyteen, mutta keräystä ei olisi tästä huolimatta keskeytetty.

Momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja. Voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Poliisihallitus voi harkinnanvaraisesti peruuttaa rahankeräyslupan, jos rahankeräyslupan saaja tai rahankeräyksen käytännön toimeenpanija on rikkonut rahankeräyslain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja. Kynnys pienkeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi siten voimassa olevaa lakia korkeampi ehdotetun säännöksen edellyttäessä lain tai sen nojalla annettujen säännösten toistuvaa tai vakavaa rikkomista.

Momentin 4 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi jättänyt ilmoittamatta osan pienkeräysil-

moituksessa annettavista tiedoista tai olisi antanut poliisilaitokselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisilaitokselle toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Ehdotetun pykälän mukaan päätöksen voisi tehdä poliisilaitoksen poliisipäällikkö tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu poliisimies. Rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi 25 §:ssä. Poliisilaitos voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla kuin se voisi tehdä päätöksen pienkeräyksen järjestämisen kieltämisestä. Kieltopäätös olisi tarpeen tilanteissa, joissa voidaan epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisilaitoksen pienkeräyksen järjestämistä koskevan ja rahankeräysvarojen siirtämisten ja käyttämisen kieltämistä koskevan päätöksen voimassaoloajasta ja sen voimassaolon jatkamisesta. Ehdotetun momentin mukaisesti päätös olisi voimassa enintään 45 päivää ja poliisilaitos voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan. Kieltopäätöksen jatkaminen edellyttäisi kuitenkin, että virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisilaitos voisi antaa luvan rahankeräyksen järjestämisen ja varojen käyttämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste olisi poistunut. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisilaitos voisi asettaa uhkasakon määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi poliisilaitos. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain muutoksenhakua koskevaan 32 §:ään. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 22 §:n 3 momenttia.

21 §. Pienkeräystilityksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta pienkeräystilityksen antamiseen poliisilaitokselle rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten. Voimassa olevassa laissa tilitysvelvollisuudesta säädetään lain 21 §:ssä. Tilitysvelvollisuus ja tilitysten tarkastamisen avulla suoritettu jälkikäteisvalvonta toimii keinona havaita väärinkäytöksiä ja vaikuttaa myös ennalta estävästi rahankeräysrikoksiin. Pienkeräystilitys olisi ehdotetun 1 momentin mukaisesti annettava poliisilaitokselle viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Lyhyehköä määräaika voidaan pitää perusteltuna pienkeräyksen

luonteen ja sen lyhyen järjestämisaajan vuoksi. Pykälän 2 momentin mukaan tilityksessä olisi annettava tiedot rahankeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen tuotosta, rahankeräyksestä aiheutuneista kuluista sekä tiedot rahankeräyksen järjestämisajasta. Tilityksessä olisi myös annettava selvitykset keräysvarojen käyttämisestä sekä rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä. Tilityksessä tulisi asianmukaisesti yksilöidä keräyskulut esimerkiksi painatus- ja mainoskustannuksista. Tuoton osalta tilityksessä tulisi ilmoittaa sekä keräyksen kokonaistuotto että sen nettotuotto. Kokonaistuotolla tarkoitettaisiin rahankeräyksen niin sanottua bruttomäärää eli keräysvarojen kokonaismäärää ennen kuin siitä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Nettotuotolla tarkoitettaisiin rahankeräyksellä saatujen varojen sitä määrää, joka jää jäljelle kun bruttomäärästä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Tässä yhteydessä poliisilaitokselle olisi toimitettava myös selvitys rahankeräysvarojen mahdollisesta käyttämisestä ilmoitettuun toissijaiseen käyttötarkoitukseen.

Voimassa olevan lain 21 §:n 4 momentissa säädetään rahankeräysluvan saajan velvollisuudesta liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos luvan saaja on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Pienkeräykseen ehdotetuista rajoituksista johtuen vastaavaa velvoitetta ei voida pitää kohtuullisena ja siksi pienkeräystilitykseen ei ehdoteta sisällytettäväksi vastaavaa velvoitetta.

Tilitys voitaisiin antaa sitä varten laaditulla lomakkeella. Tilitys tulee allekirjoittaa asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tilityksen allekirjoittavat yhteisön tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut henkilöt tai henkilö yhdistys-, säätiö- tai muun rekisteriotteen mukaisesti. Jos rahankeräyksen on järjestänyt kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, kukin heistä allekirjoittaa tilityksen. Myös valtakirjan käyttäminen tilityksen allekirjoittamisessa on mahdollista. Tällöin asianmukaisesti allekirjoitettu valtakirja tulee toimittaa tilityksen liitteenä. Poliisilaitos tarkastaisi ja hyväksyisi tilityksen. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä.

Poliisilaitoksen oikeudesta määrätä uusi tilitys tehtäväksi tai määrätä se täydennettäväksi tai oikaistavaksi ehdotetaan säädettäväksi 27 §:ssä. Laiminlyönti toimittaa pienkeräystilitys ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena lain 33 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa poliisilaitokselle ilmoitus, kun rahankeräyksellä saadut varat on käytetty keräystarkoitukseen. Mainitun 3 momentin mukaisen velvollisuuden täyttäisi saman pykälän 2 momentin mukaisen tiliotteen toimittaminen tilityksen yhteydessä, jos tiliotteella olisi osoitettavissa, että rahankeräysvarat on käytetty keräystarkoitukseen. Jos rahankeräysvaroja ei olisi vielä käytetty tilityshetkellä, tulisi pienkeräyksen järjestäjän antaa ilmoitus poliisilaitokselle tilityksen tekemisen jälkeen.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan annettavaksi valtuus antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

5 luku Vaalikeräys

Luvussa säädettäisiin vaalikeräysten järjestämisen edellytyksistä ja vaalikeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys. Lisäksi luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön jatkamisen sekä kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräystilitä. Luvun säännökset vastaisivat hyvin pitkälti voimassa olevaa rahankeräyslakia.

22 §. Vaalikeräyksen järjestämisen edellytykset. Ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin vaalikeräyksen järjestämisen edellytyksistä. Vaalikeräys voitaisiin järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kuluja kattamiseksi. Kampanja-aika määriteltäisiin samoin kuin puoluelain 8 §:n 3 momentissa. Yleisillä vaaleilla tarkoitettaisiin vaalilain 1 §:ssä tarkoitettuja eduskuntavaaleja, presidentinvaalia, kunnallisvaaleja ja europarlamenttivaaleja.

23 §. Vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää vaalikeräysten järjestäminen ja keräyksellä saatujen varojen käyttämisen jatkaminen sekä kiellon perusteista. Kieltoerusteet jaettaisiin pykälän 1 momentissa ehdotettavaksi säädettäviin ehdottomiin kieltoerusteisiin ja 2 momentissa ehdotettavaksi säädettäviin harkinnanvaraisiin kieltoerusteisiin. Poliisihallituksella olisi myös ilman erityistä säännöstä aina mahdollisuus puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin ja rikosepäilyihin tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille. Ehdotetut säännökset vastaisivat pitkälti luvanvaraisten keräysten kieltämistä koskevaa sääntelyä.

Ehdotetun 23 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen olisi kiellettävä vaalikeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos lain 5 §:n 3 momentissa tai 22 §:ssä säädetyt vaalikeräyksen järjestäjä tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty. Tämä tarkoittaisi sitä, että keräyksen järjestäjänä toimisi muu kuin yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi yksinomaan toimiva yhdistys tai puoluelain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu puolueyhdistys tai jos vaalikeräys olisi

käynnissä muuna kuin 22 §:n tarkoitamana sallittuna keräysaikana, taikka jos varoja käytettäisiin muuhun kuin vaalikampanjan kulujen kattamiseen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä perusteista, joiden osalta Poliisihallituksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta kieltää pienkeräyksen järjestämistä, vaan Poliisihallituksella olisi oikeus käyttää asiassa harkintavaltaa. Mainitun 2 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen ensinnäkin, jos vaalikeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään tosiasiallisesti päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan vaalikeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluiden ja soveltamiskäytännön mukaisesti varsinkin talous- ja omaisuusrikokset olisivat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta keräyksen järjestämiseen tavalla, joka voisi vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluissa kuvatuin tavoin rikokseen syyllistymisen seuraukset perustuisivat kokonaisarvioon. Yhden vastuuhenkilön syyllistyminen rikokseen ei välttämättä aina johtaisi rahankeräyksen järjestämisen kieltämiseen, jos kyseisen henkilön toiminnan ei katsottaisi vaarantavan luottamusta koko rahankeräyksen järjestäjätahon toimintaan rahankeräyksen järjestämisessä.

Momentin 2 kohdan mukaan kielto-oikeutta voitaisiin käyttää, jos Poliisihallituksella olisi perusteltu syy epäillä vaalikeräyksen järjestämisessä tai vaalikeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Kieltämisen perusteena tulisi aina olla säännösten olennainen rikkominen. Momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien vaalikeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä. Kieltämiseen voisi siis johtaa ehdotetun rahankeräyslain ja sen nojalla annettujen asetusten tai voimassa olevan rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen asetusten olennainen rikkominen.

Voimassa olevan rahankeräyslain 22 §:ssä säädetään niistä perusteista, joilla rahankeräys voidaan keskeyttää. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi kieltää jatkamasta rahankeräyksen toimeenpanoa ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti tai viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräysluvan peruuttamiseen. Koska vaalikeräyksen järjestäminen ei edellytä rahankeräysluvan hakemista, ei momentin toinen edellytys sovellu vaalikeräyksiin. Näin ollen ainoa voi-

massa olevassa laissa mainittu peruste vaalikeräyksen kieltämiselle on Poliisihallituksen epäily siitä, että rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti.

Ehdotetussa 23 §:ssä tarkoitettut niin sanotut uudet kieltoperusteet, jotka eivät sisälly voimassa olevan lain kiello-oikeutta koskevaan 22 §:ään, vastaavat sisällöltään voimassa olevan rahankeräyslain 23 §:n mukaisia rahankeräysluvan peruuttamisperusteita, mutta ehdotetussa laissa kynnystä on korotettu kaikkien perusteiden osalta. Uudet kieltoperusteet olisi yksilöity tarkkarajaisesti ja niistä saisi yksiselitteisesti tiedon siitä, milloin vaalikeräysten järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön kieltäminen tulisi kyseeseen. Kynnys vaalikeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi kaikissa ehdotetun 23 §:n mukaisissa tilanteissa korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, jossa riittävää on pelkkä epäily virheellisestä menettelystä. Kaikki ehdotetut kieltoperusteet olisivat rahankeräyslain tavoitteiden kannalta luonteeltaan olennaisia ja vakavia rikkomuksia.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi 25 §:ssä. Poliisihallitus voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla, kuin se voisi tehdä päätöksen vaalikeräyksen järjestämisen kieltämisestä. Varojen luovuttamista koskeva kieltopäätös olisi erityisesti tarpeen tilanteissa, joissa voidaan epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi tai muutoin viranomaisvalvonnan ulottumattomiin. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallituksen vaalikeräyksen järjestämistä koskevan ja rahankeräysvarojen siirtämisten kieltämistä koskevan päätöksen voimassaoloajasta ja sen voimassaolon jatkamisesta. Ehdotetun momentin mukaisesti päätös olisi voimassa enintään 45 päivää ja Poliisihallitus voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan. Kieltopäätöksen jatkaminen edellyttäisi kuitenkin, että virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisihallitus voisi antaa luvan rahankeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste olisi poistunut. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Poliisihallitus voisi asettaa uhkasakon määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi Poliisihallitus. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haet-

taisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain muutoksenhakua koskevaan 32 §:ään.

24 §. Vaalikeräystilityksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta vaalikeräystilityksen antamiseksi Poliisihallitukselle rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten. Vaalikeräyksen järjestäjän tulisi antaa Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä vaalikeräyksen valvontaa ja vaalikeräystietojen julkaisemista varten. Voimassa olevassa laissa tilitysvelvollisuudesta säädetään lain 21 §:n 3 momentissa. Mainitun 3 momentin mukaan tilitys vaalikeräyksestä on toimitettava Poliisihallitukselle kuuden kuukauden kuluessa momentissa tarkoitetun kampanja-ajan päättymisestä. Vaalikeräystilityksen antamiselle säädettyä toimittamisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi, jotta tilityksen tekemisajankohta sijoittuisi nykyistä lähemmäksi keräyksen loppumisajankohtaa. Jos tilitykselle asetettu määräaika on liian kaukana keräyksen loppumisesta, on vaarana se, että tilityksen tekeminen unohtuu keräyksen järjestäjältä. Muutoksella pyritään näin ollen edistämään toteutuneista keräyksistä tehtävien tilitysten toimittamista viranomaiselle. Vaalikeräystilityksen antamisaika vastaisi 21 §:ssä säädettyä pienkeräystilitykselle säädettyä antamisaikataulua. Tilitysvelvollisuus ja tilitysten tarkastamisen avulla suoritettu jälkikäteisvalvonta toimii keinona havaita väärinkäytöksiä ja vaikuttaa myös ennalta estävästi rahankeräysrikkoksiin. Tilitys on välttämätön rahankeräysmenettelyn valvonnan keino tilanteessa, jossa ei ole luvan hakemisen tai ilmoituksen tekemisen muodossa suoritettavaa etukäteisvalvontaa.

Pykälän 2 momentin mukaan tilityksessä olisi annettava tiedot vaalikeräyksen järjestäjästä, vaalikeräyksen tuotosta, vaalikeräyksestä aiheutuneista kuluista sekä tiedot vaalikeräyksen järjestämisajasta. Tilityksessä olisi myös annettava selvitykset vaalikeräysvarojen käyttämisestä ja rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräysajalta. Tilityksessä tulisi asianmukaisesti yksilöidä keräyskulut esimerkiksi painatus- ja mainoskustannuksiin. Tuoton osalta tilityksessä tulisi ilmoittaa sekä keräyksen kokonaistuotto että sen nettotuotto. Kokonaistuotolla tarkoitettaisiin keräyksen niin sanottua bruttomäärää eli keräysvarojen kokonaismäärää ennen kuin siitä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Nettotuotolla tarkoitettaisiin keräyksellä saatujen varojen sitämäärää, joka jää jäljelle kun bruttomäärästä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset.

Voimassa olevan lain 21 §:n 5 momentissa säädetään vaalikeräyksen järjestäjän velvollisuudesta liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos keräyksen järjestäjä on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Ehdotetun 24 §:n 3 momentissa säädettäisiin vastaavasta velvollisuudesta toimittaa tilintarkastajan lausunto. Tilintarkastajan lausunnon tarkemmasta sisällöstä voitaisiin säätää sisäministeriön asetuksella. Jos vaalikeräyksen järjestäjä olisi sellainen oikeushenkilö, jolla olisi tilintarkastajan

sijasta toiminnantarkastaja, ei tällä olisi velvollisuutta toimittaa toiminnantarkastajan lausuntoa viranomaiselle. Velvollisuus koskisi nimenomaisesti vain tilintarkastajan lausuntoa.

Tilitys voitaisiin antaa sitä varten laaditulla lomakkeella. Tilitys tulisi allekirjoittaa asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tilityksen allekirjoittavat yhteisön tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut henkilöt tai henkilö yhdistys-, säätiö- tai muun rekisteriotteen mukaisesti. Myös valtakirjan käyttäminen tilityksen allekirjoittamisessa on mahdollista. Tällöin asianmukaisesti allekirjoitettu valtakirja tulee toimittaa tilityksen liitteenä. Poliisihallitus tarkastaisi ja hyväksyisi tilityksen. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä. Poliisihallituksen oikeudesta määrätä uusi tilitys tehtäväksi tai määrätä se täydennettäväksi tai oikaistavaksi ehdotetaan säädettäväksi 27 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan annettavaksi valtuus antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä vaalikeräystilityksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

6 luku Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta

Luvussa säädettäisiin rahankeräysvarojen käyttämisestä ja valvonnasta. Luvun säännökset koskisivat luvanvaraisia rahankeräyksiä sekä pienkeräyksiä ja vaalikeräyksiä. Luku sisältäisi säännökset rahankeräystilistä, rahankeräysvarojen käytöstä, säilyttämisestä ja käsittelystä, viranomaisen tietojensaantioikeudesta sekä toimitsijan määrittämisestä.

25 §. Rahankeräystili. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin velvollisuudesta käyttää rahankeräyksissä erillistä rahankeräystiliä. Säännöksen tarkoituksena olisi tehostaa rahankeräyksiin liittyvää viranomaisvalvontaa. Rahankeräyksen järjestäjän velvoittaminen käyttämään pankkitiliä käteisen rahan säilyttämisen sijasta antaisi viranomaiselle tosiasiallisen mahdollisuuden valvoa rahankeräyksellä kertyneiden varojen määrää ja liikkumista rahankeräystilille ja pois tililtä. Säännöksen tarkoituksena olisi erityisesti erilaisten väärinkäytösten ja rikollisen toiminnan estäminen, joka vakavimmillaan voi tarkoittaa jopa terrorismin rahoittamista.

Ehdotetun 25 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen järjestäjällä tulisi olla rahankeräystä varten pankkitili tai pankkitilit. Ehdotetun lain 2 §:n 8 kohdan mukaan rahankeräystilillä tarkoitettaisiin pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä saadut rahat ohjautuvat. Määritelmä pitäisi sisällään pankkitilin, jolle rahankeräysvaroja siirrettäisiin tai jolle

rahankeräysvarat talletettaisiin tai jolla varoja säilytettäisiin. Velvollisuus rahankeräystilin käyttämiseen ei esittäisi muiden maksutilien käyttämistä rahankeräysten yhteydessä. Jos rahankeräyksen järjestäjä käyttää muita maksutilejä kuin pankkitiliä rahankeräyksen järjestämisessä, on muulla maksutilillä olevat varat siirrettävä rahankeräys-tilille ennen vuosi-ilmoituksen tai tilityksen tekemistä.

Voimassa olevassa laissa edellytetään, että rahankeräyksen järjestäjä avaa kutakin rahankeräystä varten erillisen pankkitilin. Lupaviranomainen on kuitenkin voinut poiketa vaatimuksesta laissa säädetyin perustein. Erillistä rahankeräystiliä koskevasta edellytyksestä ehdotetaan luovuttavaksi. Ehdotetun lain mukaan riittävää olisi, että rahankeräyksen järjestäjällä olisi rahankeräystä varten olemassa pankkitili tai pankkitilit, mutta erillisen pankkitilin avaamista ei enää edellytettäisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että yhdistys, säätiö tai muu rahankeräyksen järjestäjä voisi käyttää rahankeräyksessä joko pelkästään rahankeräysvarojen vastaanottamista varten erikseen avattua pankkitiliä tai sellaista pankkitiliä, jonka kautta kulkee myös rahankeräyksen järjestäjän muuta rahaliikennettä. Tällaisessa tilanteessa rahankeräyksen järjestäjän olisi huolehdittava, että rahankeräysvarat ovat selkeästi erotettavissa muusta rahaliikenteestä. Saman pankkitilin käyttäminen olisi mahdollista kaikissa rahankeräyksen järjestäjän keräyksissä.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitetulla luonnollisten henkilöiden muodostamalla ryhmällä olisi kuitenkin 1 momentin mukaan velvollisuus käyttää rahankeräyksen järjestämisessä aina erillistä pankkitiliä tai pankkitilejä kerättyjen varojen tallettamista ja säilyttämistä varten. Mainitulla säännöksellä vahvistettaisiin rekisteröimättömässä muodossa toimivien luonnollisten henkilöiden yhdessä järjestämien rahankeräysten luotettavuutta. Yksityishenkilöiden pankkitilillä voi olla huomattavasti enemmän rahaliikennettä ja erilaisia tilitapahtumia verrattuna oikeushenkilöiden tileihin. Lisäksi tileillä on henkilökohtaisia varoja. Erillisen pankkitilin käyttövelvollisuuden johdosta ei syntyisi vaaraa siitä, että rahankeräysvarat ja yksityishenkilön varat sekoittuisivat toisiinsa. Erillisen rahankeräystilin käyttövelvollisuus lisäisi myös keräysten luotettavuutta ulospäin lahjoittajien suuntaan, kun lahjoittajat voisivat varmistua, että he tekevät lahjoituksensa nimenomaisesti rahankeräyksen järjestämistä varten avatulle pankkitilille. Yksityishenkilön pankkitilin avaaminen on mahdollista kaikille täysikäisille Suomessa asuville henkilöille ja tilin avaaminen on suhteellisen nopea toimenpide. Erillisen pankkitilin käyttäminen luonnollisten henkilöiden osalta ei täten myöskään viivästyä kohtuuttomasti pienkeräyksen aloittamista.

Rahankeräystilin tulisi olla suomalaisessa talletuspankissa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivassa sivukonttorissa. Tällä varmistettaisiin lupaviranomaisten todellinen valvontamahdollisuus. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan rahankeräyslain 17 §:n 1 momenttiin.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan rahankeräyksen järjestäjän olisi vaihdettava rahankeräyksen yhteydessä vastaanotettu virtuaalivaluutta rahankeräyksen järjestäjän käyttämästä digitaalisesta lompakkopalvelusta rahankeräystilille ennen vuosilmoituksen, lopputilityksen, pienkeräystilityksen tai vaalikeräystilityksen tekemistä. Virtuaalivaluutan siirtäminen pois lompakkopalvelusta on välttämätöntä, jotta viranomaisena pystyy tarkistamaan virtuaalivaluutan arvon, joka voi vaihdella hyvinkin voimakkaasti lyhyen ajan sisällä. Virtuaalivaluuttoja on tällä hetkellä olemassa useita satoja ja niillä on kaikilla oma arvonsa. Virtuaalivaluutan arvon laskemisella eri valuuttojen osalta voisi olla kohtuuttoman työllistävä vaikutus viranomaiselle.

26 §. *Rahankeräysvarojen käyttö, säilyttäminen ja käsittely.* Lain 26 §:ssä säädettäisiin rahankeräysvarojen käytöstä, säilyttämisestä ja käsittelystä. Pykälässä asetettaisiin rahankeräyksen järjestäjälle velvollisuus käyttää rahankeräysvarat toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan varat tulisi käyttää joko Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentissa tai 3 momentin 2–7 kohdassa tarkoitettuun keräystarkoitukseen tai poliisilaitokselle ilmoitettuun 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun keräystarkoitukseen. Ensin mainittu tilanne soveltuisi rahankeräyslupan saaneisiin rahankeräyksen järjestäjiin, jotka olisivat ehdotetun lain 8 §:n mukaan velvollisia ilmoittamaan Poliisihallitukselle rahankeräysvarojen yleishyödyllisen tai lain 6 §:n 3 momentin 2–7 kohtien mukaisen poikkeuksellisen käyttötarkoituksen rahankeräyslupaa hakiessaan. Jälkimmäinen tilanne koskisi pienkeräyksen järjestäjiä, jotka olisivat ehdotetun 17 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan velvollisia ilmoittamaan poliisilaitokselle rahankeräysvarojen ensisijaisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen. Ehdotettu 26 §:n 1 momentti edellyttäisi, että pienkeräyksellä saadut varat tulisi käyttää nimenomaan ilmoitettuun ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Säännöksellä turvattaisiin rahankeräysvarojen ohjautuminen siihen tarkoitukseen, johon rahat on lahjoitettu ja siten omalta osaltaan estettäisiin mahdollisia väärinkäytöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa rahankeräysvarat voitaisiin käyttää poikkeuksellisesti muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen. Mainitun 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea Poliisihallitukselta lupa muuttaa rahankeräysvarojen käyttötarkoitusta. Uuden käyttötarkoituksen tulisi olla mahdollisimman samankaltainen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa, jotta lahjoittajien lahjoitustahtoa kunnioitettaisiin mahdollisimman pitkälti ja lahjoittajien luottamus rahankeräystoimintaan säilyisi.

Toissijaisella käyttötarkoituksella tarkoitettaisiin rahankeräyslupan saaneiden 12 §:n 4 momentissa säädettyä Poliisihallitukselle tämän pyynnöstä ilmoittamaa toissijaista käyttötarkoitusta. Toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen olisi rahankeräyslupan saaneiden osalta poikkeuksellinen menettely, sillä lähtökohtaisesti rahankeräyslupahakijan ilmoittama varojen keräystarkoitus vastaisi luvan saajan toiminnan tarkoitusta

ja mahdollistaisi rahankeräysvarojen käytön suhteellisen laajasti luvan saaneen toiminnan tarkoituksen mukaiseen toimintaan. Käyttötarkoituksen muuttaminen voisi tulla kyseeseen sellaisessa tilanteessa, jossa kyse olisi esimerkiksi hyvin rajatusta ensisijaisesta käyttötarkoituksesta eikä sen toteuttaminen olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Pienkeräysten osalta toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen olisi sen sijaan pääsääntöinen menettely, jolla turvattaisiin rahankeräysvarojen ohjautuminen lahjoittajalle ilmoitettuun keräystarkoitukseen siinä tapauksessa, että ensisijainen keräystarkoitus ei olisi olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Lähtökohtana molempien keräysmuotojen osalta olisi aina rahankeräysvarojen käyttäminen ensisijaiseen käyttötarkoitukseen.

Käyttötarkoituksen muuttaminen hakemuksesta olisi mahdollista ainoastaan rahankeräysluvan saaneille. Pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjällä olisi velvollisuus ilmoittaa erikseen jokaisen keräyksen osalta keräyksen toissijainen keräystarkoitus, johon rahankeräysvarat tulisi käyttää, jos varojen käyttäminen ei olisi mahdollista ensisijaiseen kohteeseen. Varojen käyttämisestä toissijaiseen keräyskohteeseen säädetäisiin 2 momentin 2 kohdassa.

Mainitun 2 kohdan mukaan rahankeräysvarat tulisi käyttää toissijaiseen käyttötarkoitukseen, jos toissijainen käyttötarkoitus olisi ilmoitettu Poliisihallitukselle tai poliisilaitokselle. Ehdotetun 12 §:n 4 momentissa säädetään toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittamisesta rahankeräysluvan saaneiden osalta. Mainitun 4 momentin mukaan Poliisihallitus voi asettaa seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä annettavan suunnitelman perusteella luvan saajalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle kerättävien varojen yleishyödyllinen toissijainen käyttötarkoitus, jos se on perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi. Toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen perustuu näin ollen Poliisihallituksen harkintaan ja on poikkeuksellinen menettely. Rahankeräysluvan saanut voi käyttää rahankeräysvarat toissijaiseen käyttötarkoitukseen ainoastaan, jos Poliisihallitus on velvoittanut luvan saajaa sen ilmoittamaan tai jos luvan saaja on oma-aloitteisesti ilmoittanut toissijaisen keräyskohteen Poliisihallitukselle ja Poliisihallitus on sen hyväksynyt. Muussa tapauksessa luvan saajan tulee hakea muutosta varojen käyttötarkoitukseen. Pienkeräysten osalta toissijaisen keräystarkoituksen ilmoittaminen on luvanvaraisista keräyksistä poiketen pääsääntö. Edellä pienkeräysilmoitusta koskevassa 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että pienkeräyksen järjestäjän tulisi pienkeräysilmoituksessa antaa aina sekä ensisijainen että toissijainen käyttötarkoitus rahankeräysvaroille.

Edellytyksenä rahankeräysvarojen käyttämiselle toissijaiseen käyttötarkoitukseen sekä Poliisihallituksen luvalla käyttää varat muuhun, kuin sille ilmoitettuun käyttötarkoitukseen olisi, että rahankeräysvaroja tai osaa niistä ei voitaisi käyttää 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen, taikka se ei ole olosuhteiden olennaisen muut-

tumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voisi olla se, että rahankeräyksen käyttötarkoitus on ollut hyvin rajattu ja keräyksellä saadaankin kerättyä huomattavasti enemmän varoja, mitä käyttötarkoituksen toteutumiseen tarvittaisiin.

Poliisihallitus voisi antaa rahankeräyksen järjestäjän kirjallisesta hakemuksesta antamallaan päätöksellä luvan varojen käyttötarkoituksen muuttamiseen. Menettelyyn sovellettaisiin hallintolakia yleislakina. Käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa harkinnassa tulisi ottaa huomioon keräyksen alkuperäinen tarkoitus. Tämä tarkoittaa sitä, että varojen käyttötarkoitusta muutettaessa tulisi pyrkiä kunnioittamaan lahjoittajien alkuperäistä tahtoa. Keräysvarat tulisi siten mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ohjaamaan samankaltaiseen tai alkuperäistä keräystarkoitusta lähellä olevaan keräyskohteeseen. Mikäli olosuhteiden muutos on olennainen, tulisi lupaviranomaisen arvioida, onko rahankeräystä enää tarkoituksenmukaista jatkaa vai tuleeko lupa peruuttaa. Käyttötarkoituksen muuttaminen olisi maksullinen toimenpide, josta veloittaisiin poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen mukainen maksu.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kiinteän omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen tarkoitettujen varojen käyttämisestä. Jos rahankeräysvarojen käyttötarkoituksena olisi kiinteän omaisuuden hankkiminen tai sen perusparantaminen, kyseistä kiinteää omaisuutta ei saisi luovuttaa tai sen käyttötarkoitusta muuttaa seuraavan kymmenen vuoden aikana, ellei Poliisihallitus hakemuksesta anna siihen lupaa. Minitussa momentissa säädettäisiin edelleen, että Poliisihallituksen myöntämässä luvassa määrättäisiin luovutuksesta saatavien varojen uudelleen käyttämisestä rahankeräyksen järjestäjän ilmoittamaan käyttötarkoitukseen tai sen toiminnan tarkoituksen mukaiseen käyttötarkoitukseen, tai niitä lähellä olevaan tarkoitukseen. Säännös ei koskisi kolmannen osapuolen kiinteistöä, vaan ainoastaan rahankeräyksen järjestäjälle omistukseen tulevaa tai tämän nykyistä omaisuutta.

Rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen vastoin rahankeräyslupan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohdassa rahankeräysrikoksena rangaistavaksi.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevassa laissa säädetyn tavoin, että saatuja varoja saataisiin käyttää keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin. Rahankeräysten luotettavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että keräyskulut eivät muodostu kohtuuttoman korkeiksi verrattuna siihen määrään, joka päättyy varsinaiseen keräystarkoitukseen. Keräyskulujen tulisi olla sopivassa suhteessa keräystuottoon nähden. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöstä keräyskulujen sallitusta määrästä tai osuudesta suhteessa keräystuottoon eikä lakiin edelleenkaan ehdoteta kirjattavaksi euromääräisiä tai prosenttimääräisiä

rajoja keräyskulujen määrälle. Keräyskulujen määrä vaihtelee keräystavoittain ja esimerkiksi uuden keräystavan käyttöönotto saattaa aiheuttaa sellaisia kertaluonteisia kuluja, jotka nostavat hetkellisesti keräyskuluja, mutta jonka jälkeen keräyskulut ovat tulevaisuudessa alhaisemmat. Jos esimerkiksi rahankeräyksen järjestävä yhteisö ei kykene järjestämään rahankeräystä oman jäsenistönsä voimin, se joutuu turvautumaan erilliseen rahankeräyksen käytännön toteuttajaan, mikä aiheuttaa kustannuksia. Keräyskulujen osuus voi osoittautua jälkikäteen suureksi myös keräyksen epäonnistuesssa esimerkiksi useiden samanaikaisesti järjestettyjen samankaltaisten keräysten tilanteessa. Lakiin kirjattava prosenttiraja saattaisi myös aiheuttaa keräyskulujen nousun rahankeräyslakiin kirjatun ylärajan tuntumaan. Viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti seurata keräyskulujen määrän kehittymistä useamman vuoden ajan ennen ryhtymistä toimenpiteisiin korkeiden keräyskulujen vuoksi. Esimerkiksi 3–5 vuoden aikana yksittäisistä keräystapojen käyttöönottamisesta aiheutuvat kulut ehtisivät tasaantua. Viranomaisen voisi kuitenkin puuttua toimintaan välittömästi tilanteessa, jossa lähes kaikki rahankeräyksellä kertyneet varat siirretään toimintaa harjoittavien omaan käyttöön ostamalla esimerkiksi yhdistyksen johtohenkilöiden omistamilta yhtiöiltä ylihintaisia ja rahankeräyksen kannalta tarpeettomia palveluja.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi keräysvarojen säilyttämisestä ja käsittelystä. Ehdotuksen mukaan rahankeräyksen toimeenpanijan olisi järjestettävä keräysvarojen säilyttäminen ja käsittely luotettavalla tavalla. Keräysvarojen säilyttäminen ja käsittely olisi myös järjestettävä niin, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa rahankeräysvarojen luotettavaa seuranta ja kohdentuminen ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Jos rahankeräyksen järjestämisessä käytettäisiin esimerkiksi järjestön ennestään olemassa olevaa tiliä, tulisi rahaliikenne järjestää siten, että rahankeräyksellä saadut varat ovat helposti erotettavissa muista varoista esimerkiksi viitenumerojärjestelmän avulla.

27 §. Vuosi-ilmoituksen ja tilityksen korjaaminen. Lain 27 §:ssä säädettäisiin vuosi-ilmoituksen ja tilitysten korjaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi määrätä uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, ja vaalikeräystilityksen tai poliisilaitos pienkeräystilityksen annettavaksi, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys olisi puutteellinen. Poliisihallitus tai poliisilaitos voisi lisäksi määrätä toimivaltaansa kuuluvassa asiassa vuosi-ilmoituksen tai tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmeneisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä. Muut vähäiset virheet olisivat yleensä selkeästi taitamattomuudesta tai tietämättömyydestä johtuvia.

Käytännössä rahankeräyslupien osalta on havaittu huomattavasti tilityksiin liittyviä epäselvyyksiä ja puutteellisuuksia. Tilitykset on tehty joissakin tapauksissa huomattavan paljon myöhässä eikä niistä aina ilmene vaadittuja tietoja. Puutteellisuuksia esiin-

tyy erityisesti rahankeräysten kulujen erittelyssä. Rahankeräystilitysten puutteellisuus vaikeuttaa valvonnan ohella myös rahankeräysten tilastointia. Edellä mainituista syistä valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus edellyttää vuosi-ilmoituksen tai tilityksen korjaamista, täydentämistä ja korjaamista.

28 §. Tietojensaantioikeus. Ehdotetussa 28 §:ssä säädettäisiin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tietojensaantioikeudesta rahankeräysten yhteydessä. Pykälässä säädettäisiin, että Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada rahankeräysten järjestämiseen välittömästi liittyviä ja rahankeräysten järjestämisen valvonnassa tarpeellisia tietoja rahankeräyksen järjestäjältä ja rahankeräyksen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjoajilta maksutta ja yhteisön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä. Toiseksi Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräyksessä käytettävä pankkitili tai rahankeräyksen järjestäjän muu pankkitili on. Kolmanneksi tietoja voitaisiin pyytää viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Neljänneksi tietoja voitaisiin pyytää yhteisöltä tai säätiöltä, jolle rahankeräysvarat tosiasiallisesti ohjataan keräystarkoituksen toteuttamista varten, yhteisön tai säätiön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä.

Viranomaisen tiedonsaantioikeuden edellytyksenä ei olisi, että rahankeräyksen järjestäjää epäiltäisiin rikoksesta tai muusta väärinkäytöksestä, vaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi rahankeräysasioista vastaavina viranomaisina oikeus saada tiedot suoraan ehdotetun säännöksen nojalla. Viranomaisella olisi oikeus saada tiedot, jotka liittyvät välittömästi rahankeräysten järjestämiseen sekä rahankeräysten järjestämisen valvonnassa tarpeelliset tiedot. Tämän säännöksen nojalla viranomaisella ei olisi oikeutta saada tietoja, jotka liittyvät ainoastaan luvan saaneen tai pienkeräyksen järjestäjän muuhun toimintaan. Tietojensaantioikeus rajoittuisi valvontatehtävien suorittamiseksi tarpeellisten tietojen saantiin.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyssä tarvitsemiaan, sakkorangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevia tietoja Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä. Poliisihallitus ja poliisilaitokset tarkistaisivat rahankeräyksen järjestäjiä koskevat tiedot ensisijaisesti poliisin käytössä olevista rekistereistä. Sakkorangaistustiedot tarkistettaisiin lisäksi tarvittaessa Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä.

Ehdotetun 29 §:n 3 momentin mukaan tiedot toiselta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä olisi mahdollista saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai sähköisessä muodossa. Asiasta nimenomaisesti säätäminen on

tarpeen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 3 momentin johdosta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Poliisihallituksella olisi oikeus saada rahankeräysten tilastoimiseksi tarvittavia tietoja rahankeräyksen järjestäjältä maksutta.

29 §. Toimitsijan määrääminen. Voimassa olevan rahankeräyslain 24 §:n 1 momentissa säädetään, että lupaviranomainen voi määrätä toimitsijan ottamaan rahankeräysluvan saajan kustannuksella rahankeräyksellä saadut varat haltuunsa ja tekemään niistä rahankeräystilityksen lupaviranomaiselle. Toimitsija voidaan määrätä, jos lupa on peruutettu, tilitystä ei ole tehty määrääjässä tai luvan saaja ei ole noudattanut lain 21 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista määräystä uuden tilityksen tekemisestä, tilityksen täydentämisestä tai oikaisemisesta. Ehdotetun lain 29 §:ssä ehdotetaan voimassa olevan lain tavoin säädettäväksi toimitsijan määräämisestä. Toimitsijan määräämistä koskevat edellytykset poikkeaisivat kuitenkin jossain määrin voimassa olevasta laista, koska säännöksissä tulisi huomioida rahankeräystoiminnan jakautuminen luvanvaraiseen ja ilmoituksenvaraiseen toimintaan. Kynnys toimitsijan määräämiselle olisi korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, millä korostettaisiin toimenpiteen poikkeuksellisuutta. Toimitsijan määräämisen voidaan arvioida olevan hyvin poikkeuksellista. Toimitsijan määräämistä koskevien säännösten tavoitteena on varmistaa, että rahankeräyksen myötä lahjoittajilta saadut varat käytetään lahjoittajien tahdon mukaiseen tarkoitukseen, johon varat on alun perin kerätty, eivätkä varat jäisi esimerkiksi yhteisön toiminnan lakatessa tai muusta syystä käytettäväksi muihin tarkoituksiin. Säännös olisi toisin sanoen tarkoitettu viimesijaiseksi rahankeräyslain mukaiseksi keinoksi turvata lahjoitettujen varojen ohjautuminen lahjoittajan tahdon mukaiseen tarkoitukseen.

Rahankeräysluvan saaneiden osalta toimitsijan määrääminen olisi mahdollista ainoastaan tilanteessa, jossa Poliisihallitus olisi peruuttanut rahankeräysluvan 14 §:n mukaisesti. Se, että rahankeräyksellä kerättyjä varoja ei ole käytetty rahankeräysluvassa mainittuun tarkoitukseen, on erillisenä toimitsijan määräämisen perusteena tarpeeton, koska väärä kerättyjen varojen käyttötarkoitus voisi johtaa ehdotetun 23 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla rahankeräysluvan peruttamiseen, joka taas olisi jo sinällään toimitsijan määräämisen peruste.

Pienkeräysten osalta toimitsijan määrääminen olisi mahdollista, jos poliisilaitos olisi kieltänyt pienkeräyksen järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön 20 §:n mukaisesti eikä pienkeräyksen järjestäjä olisi korjannut virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta 45 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi määrättävän toimitsijan kelpoisuusvaatimuksista. Kelpoisuusvaatimukset olisivat yhdenmukaiset sen kanssa, mitä oi-

keudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusvaatimuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan Poliisihallitus päättäisi varojen käyttämisestä rahankeräyksen ensisijaiseen tai sitä lähellä olevaan muuhun käyttötarkoitukseen. Rahankeräykseen luvan myöntäneellä viranomaisella olisi parhaat edellytykset tehdä kyseiseen rahankeräykseen liittyvät toimitsijan määräämistä ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä koskevat ratkaisut. Toimitsijan määrääminen olisi aina lupaviranomaisen harkinnassa. Jos varoja ei voitaisi käyttää ensisijaiseen käyttötarkoitukseen, tulisi varojen käyttökohteen olla mahdollisimman lähellä alkuperäistä käyttötarkoitusta lahjoittajien tahdon toteutumisen varmistamiseksi. Rahankeräyksen järjestäjä vastaisi toimitsijan määräämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Jos rahankeräys olisi järjestetty rahankeräyslain vastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoitusta, ei kyseeseen tulisi toimitsijan määrääminen. Tällöin mahdolliset rahankeräyslain säännösten vastaiseen keräystarkoitukseen kerätyt varat voitaisiin rikosprosessin kautta tuomita valtiolle menetetyksi rikoshyötynä.

7 luku Erinäiset säännökset

Luvussa säädettäisiin viranomaisen pitämästä rahankeräysrekisteristä, rahankeräyksen järjestäjän tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydettyä muutoksenhausta sekä lain voimaantulosta. Lisäksi luvussa säädettäisiin rahankeräysrikoksesta ja rahankeräysrikkomuksesta.

30 §. Rahankeräysrekisteri. Pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevaa lakia vastaavasti rahankeräysrekisterin pitämiseen oikeuttavat säännökset. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus ja poliisilaitokset pitäisivät rahankeräyslaissa niille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi rahankeräysrekisteriä rahankeräysluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, rahankeräysluvan saajista, rahankeräysluvan peruuttamisista, pienkeräysilmoituksista, rahankeräyksen järjestämisen kieltämissä päätöksistä, kirjallisista varoituksista, vuosi-ilmoituksista ja tilityksistä ja luvan saaneista rahankeräyksen käytännön järjestäjistä. Tämän lisäksi rekisteriin voitaisiin tallettaa tietoja rahankeräyslain vastaisesti järjestetyistä rahankeräyksistä, eli niistä keräyksistä, jotka olisi järjestetty ilman Poliisihallituksen myöntämää rahankeräyslupaa tai poliisilaitokselle tehtyä pienkeräysilmoitusta.

Rahankeräysrekisterin käyttötarkoituksena olisi rahankeräysten valvonta ja muiden rahankeräyslaissa Poliisihallitukselle ja poliisilaitokselle säädettyjen tehtävien suorittaminen. Rahankeräysten valvonnan tehokas toteutuminen varmistettaisiin, kun käy-

tössä olisi valtakunnallinen tiedosto, jonka tietoja lupaviranomaiset voisivat hyödyntää lupaharkintaa tehdessään sekä kohdentaessaan ja suorittaessaan rahankeräysten valvontaa.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) on poliisitoimea koskevia henkilötietojen käsittelyn erityissäännöksiä, tietojen käyttämistä ja luovuttamista koskevia säännöksiä, säännöksiä tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvän henkilötietojen käsittelyn erityissäännöksiä. Henkilötietolainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa EU:n tietosuojalainsäädännön johdosta ja tarkoituksena on antaa kokonaan uusi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Ehdotetussa rahankeräyslain 31 §:n 2 momentissa ehdotetaan vain todettavaksi, että rahankeräysten valvontatiedostosta säädetään tarkemmin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

31 §. Tiedonantovelvollisuus lahjoitusta pyydettyessä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjään kohdistuvasta tietojenantovelvollisuudesta. Säännöksellä pyritään siihen, että keräykseen osallistuvien päätös rahan lahjoittamisesta perustuisi aina oikeisiin tietoihin. Säännöksellä pyrittäisiin myös torjumaan epärehellistä menettelyä rahankeräystoiminnassa. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjän velvollisuudesta huolehtia siitä, että lahjoitusta pyydettyessä annetaan tai asetetaan yleisön saataville selkeästi ja ymmärrettävästi ainakin tiedot rahankeräyksen järjestäjästä ja tämän yhteystiedoista; rahankeräysvarojen käyttötarkoitus ja mahdollinen toissijainen käyttötarkoitus sekä lupanumero tai pienkeräysnumero.

32 §. Muutoksenhaku. Poliisihallituksen rahankeräyslain nojalla antamaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Lain 13, 14, 20 ja 23 §:n nojalla tehtyä peruuttamista tai kieltämistä koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin uhkasakkolain 24 §:ssä säädetään. Uhkasakkolain mukaan uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Toimivaltainen hallinto-oikeus ja

asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella.

Voimassa olevan rahankeräyslain muutoksenhakusäännöksiä on muutettu eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) johdosta. Lainmuutokset ovat tulleet voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2016. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole katsottu mahdolliseksi ottaa käyttöön rahankeräysmenettelyssä, koska se saattaisi aiheettomasti pidentää asioiden käsittelyn kokonaiskestoa. Samassa yhteydessä rahankeräyslakiin lisättiin myös säännökset valitusluvasta.

Rahankeräyslain nojalla tehtyyn päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi puolestaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupasääntelyn piiriin kuuluisivat esimerkiksi rahankeräysluvan myöntämistä ja peruuttamista koskevat päätökset sekä kirjalliset varoitukset. Rahankeräyslaissa ei säädettäisi erikseen siitä, mikä hallinto-oikeus olisi toimivaltainen käsittelemään Poliisihallituksen tai poliisilaitoksen päätöksestä tehtyä valitusta.

33 §. Rangaistussäännökset. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyslain vastaiseen toimintaan liittyvistä rangaistussäännöksistä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan koottavaksi ne rahankeräyslain rikkomiseen liittyvät rangaistussäännökset, joita ei olisi perusteltua sisällyttää rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikoksen tunnusmerkistöön. Ehdotetussa pykälässä tarkoitetuissa teoissa olisi kyse ennen kaikkea rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkomisesta. Tämän vuoksi niitä ei olisi perusteltua arvioida yhtä ankarasti kuin rahankeräysrikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja. Jälkimmäisen tunnusmerkistön täyttäisivät teot, joissa rahankeräys toimeenpantaisiin ilman Poliisihallituksen myöntämää rahankeräyslupaa tai poliisilaitokselle tehtyä pienkeräysilmoitusta, rahankeräys järjestettäisiin vastoin ehdotetun rahankeräyslain 7 §:n 2 tai 3 kohdan mukaista kieltoa tai jossa rahankeräyksellä saatuja varoja käytettäisiin vastoin rahankeräysluvan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta.

Ehdotetun 33 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslain 11 §:n mukaisen olosuhteiden muutosta koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen olisi rangaistavaa rahankeräysrikkomuksena. Lain 11 §:n mukaan rahankeräysluvan saajan tulisi viipymättä ilmoittaa kirjallisesti Poliisihallitukselle rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta ja rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavista rahankeräysluvan saajaan ja keräystarkoitukseen liittyvistä muutoksista. Säännöksen tarkoittama muu kuin yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtunut olennainen muutos olisi esimer-

kiksi luvan saaneen yhteisön toiminnan tarkoituksen muuttuminen merkittävästi siitä, mitä varten rahankeräyslupa on myönnetty.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan rahankeräysrikkomuksena olisi rangaistavaa ehdotetun lain 12, 15, 21 tai 24 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen taikka 27 §:ssä säädetyn korjaamisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikosta koskevan pykälän 6 kohtaa. Rahankeräysten valvonnan lähtökohtana on oikeasisältöisen ja oikea-aikaisen tiedon toimittaminen viranomaiselle toteutuneiden rahankeräysten tuotoista ja kustannuksista. Nämä tiedot annetaan viranomaiselle vuosi-ilmoituksen ja tilitysten muodossa. Rangaistavaa olisi myös vuosi-ilmoituksen ja tilitysten korjaamisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen, koska puutteellisen tai väärin täytetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antaminen olisi yhtä moitittavaa kuin itse vuosi-ilmoituksen tai tilityksen tekemättä jättäminen, kun kysymys on tahallisesta toiminnasta.

Ehdotetun lain 12 §:ssä säädetään luvan saajan velvollisuudesta toimittaa Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus vuosittain kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Edelleen vuosi-ilmoitusta koskevassa 12 §:ssä säädettäisiin luvan saajan velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle suunnitelma seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä. Suunnitelma voitaisiin antaa vuosi-ilmoituksen yhteydessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen seuraavan tilikauden alkamista. Ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin luvan saajan velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle lopputilitys tilanteessa, jossa Poliisihallitus on tehnyt luvan peruuttamista koskevan päätöksen. Lopputilitys olisi annettava kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisuudesta. Ehdotetussa 21 §:ssä säädetään puolestaan pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa poliisilaitokselle pienkeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Ehdotetun lain 27 § sisältäisi säännökset uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, vaalikeräystilityksen ja pienkeräystilityksen määräämisestä, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys olisi puutteellinen. Säännöksen nojalla vuosi-ilmoitus tai tilitys voitaisiin määrätä myös täydennettäväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmeni kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä. Ehdotetun rahankeräysrikkomusta koskevan säännöksen nojalla kaikki 27 §:ssä tarkoitetut korjaamisvelvollisuutta koskevat tilanteet voisivat tulla rahankeräysrikkomuksena rangaistaviksi.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaisten tai muun toiminnon järjestäminen, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohtaan sisältyvää säännöstä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdassa olisi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaa rahankeräyksen järjestäminen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys

ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohtaan sisältyvää säännöstä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan rangaistavaa olisi antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohtaa. Kiellosta antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja säädettäisiin ehdotetun rahankeräyslain 7 §:n 6 kohdassa. Ehdotettu sanamuoto on mukailtu rikoslain 30 luvun 1 §:n markkinointirikosta koskevasta säännöksestä. Nykyisen lainsäädännön aikana on ollut tulkinnanvaraista, voitaisiinko totuudenvastaiseen tai harhaanjohtavaan yleisöön vetoamiseen soveltaa markkinointirikosta tai petosta koskevia säännöksiä. Petosten osalta kuhunkin asianomistajaan kohdistuva teko on lisäksi yleensä vähäinen, jolloin rikoskokonaisuuden kokonaistörkeys ei ole tullut oikealla tavalla arvioiduksi.

Rahankeräysrikkomus ja -rikos kohdistuisi yleisöön eli se ei edellyttäisi yksittäisen asianomistajan tai yksittäisten asianomistajien olemassaoloa. Tapauksesta riippuen rahankeräysrikkomuksen tai -rikoksen rinnalla saattaisi toteutua myös tiettyihin asianomistajiin kohdistuvia petoksia tai jopa törkeitä petoksia. On huomattava, että yleisölle annettujen tietojen asianmukaisuutta ei välttämättä voida arvioida yleishyödyllisiin tarkoituksiin tapahtuvan rahankeräyksen kysymyksessä ollen samojen kriteerien perusteella kuin markkinointirikosta koskevan säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa kaupallista markkinointia koskevissa tapauksissa. Kaupallisen markkinoinnin olemukseen kuuluu, että siinä käytetään värikkäitä ja jopa liioiteltuja ilmaisuja, joilla kuluttajaa houkutellaan tekemään ostopäätös. Vastaava kaupallinen kehuminen ei kuulu rahankeräykseen liittyvään yleisöön vetoamiseen. Totuudenvastaisuudessa on kysymys seikoista, joiden todenperäisyys voidaan tarkistaa. Harhaanjohtavuudesta voi olla kysymys joko silloin, kun painotetaan voimakkaasti epäolennaisia seikkoja, tai silloin, kun vaietaan olennaisista seikoista. Yleisö voidaan myös johdattaa sellaisiin päätelmiin, jotka luovat kokonaan vääriä mielikuvia. Jossain määrin yleisöön vetoamisen asianmukaisuus olisi arvioitava nimenomaan kohderyhmän perusteella. Rahankeräys voi olla suunnattu esimerkiksi erityisesti vanhuksille, jolloin annettujen tietojen on oltava niin selkeitä, ettei mitään väärinkäsityksen vaaraa ole.

Ehdotetun lain 7 §:n 5 kohdassa kielletään myös aggressiivisten menettelyjen käyttö rahankeräystä toimeenpantaessa. Ehdotetussa rahankeräysrikkomusta koskevassa 33 §:ssä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi rangaistavaksi tällaista menettelyä, sillä aggressiivinen menettely on arvostuksenvarainen käsite, joka ei sovellu kriminalisoinnin kohteeksi. Tapauksesta riippuen kyseeseen voi sen sijaan tulla sovellettavaksi esimerkiksi rikoslain säännös kotirauhan tai viestintärauhan rikkomisesta.

Seurauksena rahankeräysrikkomuksesta olisi sakkoa. Tämä olisi perusteltua ottaen huomioon, että kyse olisi nimenomaan hallinnollisina pidettävien velvollisuuksien vastaisesta menettelystä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin voimassa olevan lain tavoin rikoslain rahankeräysrikosta ja lievää rahankeräysrikosta koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräysrikosta koskevia 17 luvun 16 c §:n rangaistussäännöksiä. Lievää rahankeräysrikosta koskevaa rangaistussäännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Rangaistus rahankeräysrikoksesta ja lievästä rahankeräysrikoksesta tuomittaisiin rikoslain 17 luvun 16 c ja 16 d §:n mukaan. Voimassa olevan lain tavoin ehdotetun 3 momentissa viitattaisiin menettämisseuraamuksen osalta rikoslain menettämisseuraamuksia koskeviin 10 luvun säännöksiin. Rahankeräysrikoksissa ja lievissä rahankeräysrikoksissa saattaa tulla sovellettavaksi myös rikoslain 10 luvun 10 §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan menettämisseuraamus saadaan jättää tuomitsematta, jos menettämisseuraamuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon rikoksen ja esineen tai omaisuuden laatu, vastaajan taloudellinen asema sekä muut olosuhteet.

34 §. Voimaantulo. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan noin puolen vuoden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Esityksessä ehdotetaan siirtymistä uuteen toistaiseksi voimassa olevaan lupaan perustuvaan menettelyyn. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi ilmoituksenvarainen menettely pienkeräyksille. Rahankeräysasioita käsittelevän henkilöstön kouluttaminen, tarvittavien tietoteknisten toimenpiteiden toteuttaminen sekä lain sisällöstä tiedottaminen intressitahoille sekä yleisölle edellyttää riittävän pitkää siirtymäaikaa. Lain arvioitu voimaantuloajankohta voisi olla esimerkiksi huhtikuu 2019.

Ehdotetulla rahankeräyslailla kumottaisiin vuodelta 2006 oleva voimassa oleva rahankeräyslaki.

Voimaantulopykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös eräistä siirtymäsäännöksistä. Ennen voimaantuloa myönnetyn rahankeräyslupan nojalla toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä sillä kerättyjen varojen käyttöön ja tilittämiseen sovellettaisiin rahankeräyslupan myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä sekä rahankeräysluvassa asetettuja ehtoja. Lupa-asiaan, joka olisi tullut vireille ennen lain voimaantuloa, mukaan lukien sellaista asiaa koskeva muutoksenhaku, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Koska uuteen rahankeräyslakiin ei enää sisällytettäisi Kansallisgallerian, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta oikeutta kerää rahaa pääomittamiseen, siirtymäsäännöksissä olisi tarpeen huomioida se, että kyseisille tahoille voitaisiin vielä vuonna 2019 myöntää rahankeräyslupa myös pääomittamista varten. Käytännössä lupia ei

tätä varten todennäköisesti enää vuoden 2019 aikana myönnettäisi, koska kyseiset toimijat olisivat hakeneet rahankeräyslupaa jo kumottavaksi ehdotetun lain voimassaolon aikana.

1.2 Rikoslaki

16 c §. *Rahankeräysrikos.* Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräysrikosta koskevaa rikoslain 17 luvun 16 c §:ää. Ehdotetussa pykälässä olisi otettu huomioon se, että rahankeräyksissä otettaisiin lupamenettelyn lisäksi käyttöön ilmoituksenvarainen menettely pienkeräysten osalta. Pykälässä olisi myös huomioitu käytännön toimeenpanijaa koskevan sääntelyn purkaminen. Toisaalta rahankeräysrikoksina tulisivat arvioiduiksi vain sellaiset tekemuodot, joiden kriminalisoimisella pyrittäisiin rikollisen toiminnan estämiseen ja lahjoittajan lahjoitustahdon suojaamiseen. Siltä osin kuin kyse olisi pikemminkin rahankeräyksiin liittyvien hallinnollisten velvollisuuksien rikkomisesta, tekoja arvioidaisiin ehdotetussa rahankeräyslaissa tarkoitettuina rahankeräysrikkomuksina. Rahankeräysrikosta koskevassa pykälässä ei enää kriminalisoitaisi väärän tiedon antamisesta lupaviranomaiselle, sillä teko olisi rangaistavaa rikoslain 16 luvun 8 §:n väärän todistuksen antamista koskevan säännöksen nojalla.

Rahankeräysrikoksen täytyminen edellyttäisi tahallisuutta. Rahankeräysrikokseen saattaisivat tekijöinä syyllistyä rahankeräyksen järjestäjät. Luvattomaan rahankeräykseen ainoastaan rahaa lahjoittamalla osallistuneet eivät syyllistyisi osallisina rahankeräysrikokseen edes silloin, kun he tietäisivät keräyksen olevan luvaton.

Pykälän 1 kohta vastaisi sisällöltään pitkälti voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n mukaista 1 kohtaa, jossa säädetään rangaistavaksi rahankeräyksen toimeenpaneminen ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa. Ehdotetun 1 kohdan mukaan rangaistavaa olisi järjestää rahankeräys ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa sekä vastoin rahankeräyslain 17 §:ssä säädettyä velvollisuutta tehdä pienkeräyksen järjestämisestä ilmoitus. Ehdotetun rahankeräyslain mukainen valvonta perustuu lupa-asioiden osalta viranomaiselta haettavaan rahankeräyslupaan ja toteutuneista keräyksistä tehtyyn vuosittaiseen vuosi-ilmoituksen muodossa tehtyyn tilitykseen sekä pienkeräysten osalta viranomaiselle tehtyyn pienkeräysilmoitukseen ja pienkeräyksestä tehtävään tilitykseen. Viranomaiselle sekä hakemus- että ilmoitusvaiheessa annettavat tiedot perustavan pohjan keräysten asianmukaisuuden valvonnalle ja tilitysten avulla viranomaisen voi valvoa, että keräysvarat on käytetty siihen tarkoitukseen mihin ne on ilmoitettu käytettäväksi. Näin ollen pienkeräysilmoituksen tekemättä jättäminen olisi samalla tavalla rangaistavaa kuin luvan hakematta jättäminen. Vaikka pienkeräykselle ehdotetaan rahankeräyslaissa säädettäväksi sen enimmäismäärää koskeva rajoitus, jonka johdosta pienkeräyksiin ei sisältyisi lähtökohtaisesti saman-

laista suurta taloudellista riskiä kuin luvanvaraisiin rahankeräyksiin, tulisi ilmoituksen tekemättä jättäminen säätää rangaistavaksi samalla tavoin kuin luvan hakematta jättäminen. Käytännössä sen erotuksen tekeminen, onko lainvastaisessa rahankeräyksessä kyse luvanvaraisesta vai ilmoituksenvaraisesta keräyksestä, on mahdotonta, sillä keräyksiä erottaa lähinnä niiden enimmäismäärälle ja kestolle säädetyt rajoitukset.

Ehdotetun 1 kohdan soveltamisalaan kuuluisivat myös tilanteet, joissa rahankeräyksen järjestäjä olisi saanut rahankeräyslupan ehdotetun rahankeräyslain sallimaan rahankeräystarkoitukseen tai tehnyt ehdotetun lain edellyttämän ilmoituksen lain sallimasta pienkeräyksestä, mutta keräisi varoja muuhun kuin viranomaiselle ilmoitettuun tarkoitukseen. Tällaisessa tapauksessa rahankeräyksen järjestäjällä ei voitaisi katsoa olevan rahankeräyslupaa tai ilmoituksen tekemisen myötä saatua oikeutta järjestää pienkeräys siihen tarkoitukseen, mihin keräys todellisuudessa olisi kohdistettu.

Ehdotetussa rahankeräyslaissa ei enää säädettäisi päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän tai kokoontumislaissa tarkoitetun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittaman rahankeräyksen jäämisestä luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Ehdotetussa rahankeräyslaissa mainitut keräykset ehdotetaan jätettäväksi kokonaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä syystä rahankeräysrikoksena ei säädettäisi enää rangaistavaksi edellä mainituille keräyksille rahankeräyslaissa säädettyjen edellytysten vastaisesti järjestetyn keräyksen järjestämistä.

Pykälän 2 kohta vastaisi ketjukirjekiellon ja pyramidipelin muodossa järjestetyn rahankeräyksen kiellon osalta nykyistä rahankeräysrikosta. Muiden uuden rahankeräyslain 7 §:ssä säädettyjen kiellettyjen rahankeräyksen toimeenpanotapojen osalta säännös merkitsisi rahankeräysrikoksen alan supistumista. Rahankeräysrikoksena ei enää säädettäisi rangaistavaksi rahankeräyksen toimeenpanon yhteydessä arpajaisten tai muun toiminnon, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto, järjestämistä eikä rahankeräyksen järjestämistä tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoitua keskenään. Mainittujen kieltojen vastainen toiminta ehdotetaan sen sijaan säädettäväksi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi. Samoin ehdotetun lain 7 §:n 6 kohdan mukaisen kiellon vastainen toiminta, jonka mukaan kiellettyä on antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena.

Pykälän 3 kohdan mukaan kiellettyä olisi käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja vastoin rahankeräyslupan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa rahankeräysrikospykälän 5 kohtaa. Ehdotetun rahankeräyslain 26 §:n 1 momentissa säädetään, että rahankeräyksel-

lä saadut varat on käytettävä rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentin tai 3 momentin 2–7 kohdassa tarkoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun ensisijaiseen 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen. Pykälän mukaan saatuja varoja saadaan käyttää myös keräyksen toimeenpanon kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin.

Ehdotetussa 3 kohdassa rangaistavaksi säädetty tilanne voisi olla käsillä sekä silloin, kun rahankeräyksen järjestäjä olisi kerännyt varoja muuhun kuin luvan tai ilmoituksen mukaiseen tarkoitukseen että tilanteessa, jossa varoja kerättäisiin rahankeräyslain säännösten mukaisesti luvan tai ilmoituksen mukaiseen tarkoitukseen, mutta sen jälkeen käytettäisiin muuhun tarkoitukseen.

Seurauksena rahankeräysrikoksesta olisi edelleen olla sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Rahankeräysrikoksen rangaistusmaksimia ei siten ehdoteta muutettavaksi. Toisaalta kuitenkin ehdotetaan, että tekoja, joita on pidettävä lähinnä hallinnollisten säännösten rikkomisena, arvioitaisiin jatkossa rahankeräyslaissa tarkoitettuina rahankeräysrikkomuksina, kun niitä tähän asti on arvioitu rahankeräysrikoksina. Siten näiden tekomuotojen rangaistusmaksimi tosiasiallisesti alenisi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Rahankeräyslakiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännöksiä. Valtuussäännökset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevaan rahankeräyslakiin sisältyviä säännöksiä. Voimassa olevan rahankeräyslain valtuussäännökset osoittavat asetuksenantovallan valtioneuvostolle. Valtuussäännöksissä on kuitenkin kyse sisäministeriön omaa toimialaa koskevista teknisluonteisista asioista. Näin ollen asetuksenantovalta ehdotetaan osoitettavaksi uudessa rahankeräyslaissa sisäministeriölle. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä valtuussäännöksiin kohdistamat vaatimukset riittävästä perussäännöksistä laissa sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Ehdotetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja liitteistä. Voimassa olevassa rahankeräysasetuksessa on säädetty rahankeräyslupahakemuksen tarkemmasta sisällöstä ja liitteistä.

Ehdotetun lain 12 §:n 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosi-ilmoitusten säilyttämisestä. Voimassa olevassa rahankeräysasetuksessa on säädetty rahankeräystilityksen tarkemmasta sisällöstä.

Ehdotetun lain 17 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä. Pienkeräysilmoituksen tarkemmasta sisällöstä ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä lienee olevan tarpeen säätää rahankeräyslupahakemusta vastaavasti asetus-
tasolla.

Ehdotetun 21 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä. Ainakin pienkeräystilityksen tarkemmasta sisällöstä ja muodosta lienee olevan tarpeen säätää vuosi-ilmoitusta vastaavasti asetustasolla.

Ehdotetun lain 24 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vaalikeräystilitysten sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä. Ainakin vaalikeräystilityksen tarkemmasta sisällöstä ja muodosta lienee olevan tarpeen säätää vuosi-ilmoitusta ja pienkeräysilmoitusta vastaavasti asetustasolla.

3 Voimaantulo

Tavoitteena on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan noin puolen vuoden kuluttua lakien hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Esityksessä ehdotetaan siirtymistä uudelleen rahankeräysmenettelyyn. Viranomaisten kouluttaminen, tarvittavien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen sekä uudistuksista tiedottaminen edellyttää riittävän pitkää siirtymäaika lakien hyväksymisestä. Lakien arvioitu voimaantuloajankohta voisi olla esimerkiksi huhtikuu 2019.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

4.1 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rahankeräyksen järjestämisen kaltaisessa vastikkeettomien lahjoitusten vastaanottamisessa ei ole kysymys perustuslaissa tarkoitetusta jokaisen oikeudesta työhön tai elinkeinonvapaudesta.

4.2 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Ehdotetulla rahankeräyslailla ei rajoiteta perustuslaissa suojattua kokoontumis- ja yhdistymisvapautta, vaikka ehdotetussa laissa säädetäänkin siitä, onko kokoontumisvapauden nojalla järjestetyissä kokouksissa mahdollista järjestää rahankeräys.

4.3 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Lakiesityksen 13, 20 ja 23 §:ssä säädetään tilanteista, joissa Poliisihallitus voisi luvanvaraisten ja vaalikeräysten osalta ja poliisilaitokset pienkeräysten osalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräyksellä kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Rahankeräysvarojen tilapäinen jäädyttäminen olisi mahdollista tilanteissa, joissa keräyksen ja keräysvarojen käyttä-

misen kieltämiseksi säädetyt edellytykset täytyisivät. Kieltämisen edellytyksenä olisivat ehdotettujen säännösten mukaan laissa erikseen nimetyt olennaiset rahankeräyslain vastaiset toimet tai Poliisihallituksen tai poliisilaitoksen perusteltu epäily siitä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltäisiin tai olisi menetelty olennaisesti rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslaissa turvattun omaisuuden suojan kannalta.

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden tulee perustua lakiin ja niiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Rajoitusten ei tulisi myöskään mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Lakiehdotuksenkieltosäännöksissä on kysymys rahankeräyksen järjestäjän rahankeräysvarojen määräaikaisesta jäädyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2008 vp) todennut, että varojen jäädyttäminen merkitsee varsinkin merkittävää puuttumista varojen omistajan omaisuuden suojaan. Sääntelyllä voi olla vaikutusta myös ennen lain voimaantuloa syntyneisiin sopimussuhteisiin. Säännös merkitsee jossakin määrin puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lakiesityksen jäädyttämistoimenpidettä koskevia säännöksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että varojen jäädyttämisessä ei ole kysymys perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta omaisuuden pakkolunastamisesta tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvasta omaisuuden pois ottamisesta, koska varojen jäädyttämisellä ei puututa omistussuhteisiin.

Yhteiskunnallinen tarve

Säännösten tavoitteena on turvata Poliisihallituksen ja poliisilaitosten mahdollisuus puuttua rahankeräysten järjestämisessä havaittuihin lainvastaisuuksiin ja estää rahankeräystilillä olevien varojen siirtäminen pois rahankeräystililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi. Rahankeräyksellä on mahdollista kerätä suuria summia rahaa hyvinkin nopeassa ajassa, erityisesti jos keräys toteutetaan sosiaalisen median kautta. Hallinnollisella jäädyttämistoimenpiteellä pyritään suojaamaan lahjoittajan tahtoa sekä estämään lainvastaisella toiminnalla hankittujen varojen päätyminen lainvastaiseen rikolliseen toimintaan. Ehdotetulle hallinnolliselle jäädyttämistoimenpiteelle on näin ollen osoitettavissa hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset perusteet. Valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden käyttämiskynnyksen tulisi olla riittävän matala, jotta havaittuihin väärinkäytöksiin olisi mahdollista puuttua nopeasti ja tehokkaasti. Varojen jäädyttämisessä ei ole kyse varojen tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi, vaan niin sanotusta väliaikaisesta turvaamistoimenpiteestä. Menettelyllä turvataan se, että rahankeräysvaroja ei siirretä

valvojan viranomaisen ulottumattomiin sinä aikana, kun viranomainen selvittää rahankeräyksen järjestämisessä tapahtuneen lainvastaisuuden vakavuuden ja jatkotoimenpiteet. Jäädymisellä puututaan siis vain omistuksen vallintaan eli toisin sanoen kohteen kykyyn määrätä varoista haluamallaan tavalla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei anna suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp, s. 3, PeVL 65/2010 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4 ja PeVL 33/2000 vp, s. 2). Ehdotetun lain mukaisessa jäädymistoimenpiteessä ei ole välttämättä kyse rikoksella hankitun omaisuuden hankkimisesta tai välittömästä yhteydestä rikolliseen toimintaan, mutta toimenpiteen edellytyksenä olisi aina jo tapahtunut rahankeräyslain vastainen toiminta tai perusteltu epäily tällaisesta toiminnasta. Jäädymiseen johtavat tilanteet voisivat kuitenkin täyttää rahankeräysrikkomusta tai rahankeräysrikosta koskevan tunnusmerkistön. Rikosprosessi olisi kuitenkin aina jäädymistoimenpiteestä kokonaan erillinen menettely.

Hallinnolliselle kielto- ja jäädymistoimenpiteelle säädettäisiin laissa tarkkarajainen kesto, joka olisi suhteellisen lyhyt. Päätöksen enimmäiskesto olisi 45 päivää ja päätöksen voimassaoloaika voitaisiin pidentää enintään 45 päivällä kerrallaan. Toimenpiteen kohde voisi hakea muutosta jäädymispäätökseen hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ehdotetun menettelyn voidaan katsoa olevan kestoltaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Rahankeräyksellä saatujen varojen luonne

Lähtökohtaisesti omaisuudensuojan piiriin kuuluu kaikki, mitä voidaan pitää henkilön (jokaisen) omaisuutena. Perustuslain yleisperusteluiden (HE 309/1993 vp) mukaan perusoikeussäännöksissä "jokaisella" tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyyksiä. Lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n mukaisella omaisuuden suojalla on siis pyritty suojaamaan yksityishenkilöä. Pykälän perusteluissa todetaan, että oikeushenkilö saa perusoikeussuojaa vain välillisesti: silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Edelleen perusteluissa on todettu, että valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhdistykset jäävät jo vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen mukainen hallinnollinen jäädymistoimenpide voitaisiin kohdistaa rahankeräyslain mukaiseen rahankeräystiliin. Rahankeräystilillä tarkoitetaan pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä kerätyt varat tosiasiallisesti ohjataan. Käytännössä rahankeräystili voisi siis käsittää rahankeräyksen järjestäjän viranomaiselle ilmoittaman rahankeräystilin, keräyksen järjestäjän muun kuin viranomaiselle ilmoittaman pankkitilin

sekä ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta järjestetyn rahankeräyksen järjestäjän pankkitiliin, jos rahankeräysvarat ohjataan tällaiselle tilille.

Rahankeräyslain 5 §:ssä säädetään rahankeräyksen järjestämiseen oikeutetuista tahoista. Lakiesityksen mukainen varojen hallinnollinen jäädyttämistoimenpide voisi kohdistua kaikkien 5 §:ssä tarkoitettujen tahojen käyttämiin pankkitileihin. Näin ollen jäädyttämistoimenpiteellä olisi vaikutusta sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Toimenpiteen kohteena oleva pankkitili voisi olla rahankeräystä varten erikseen avattu rahankeräystili, jonne olisi talletettuna ainoastaan rahankeräyksellä saatuja varoja tai rahankeräyksen järjestäjän henkilökohtainen pankkitili, jonne olisi talletettuna myös muita kuin rahankeräysvaroja. Omaisuuden suojan rajoitusta on arvioitava näin ollen sekä oikeushenkilön että luonnollisen henkilön perusoikeussuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 45/1996 vp) todennut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:ssä turvatus yksilöiden omaisuuden suojan kanssa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 9/2008 vp) kiinnittänyt huomiota oikeushenkilön omistuspohjaan ja sen vaikutuksiin omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi, että omaisuuden suojan rajoitukset kohdistuvat oikeushenkilöihin, jotka ovat alallaan suuria ammattimaisia toimijoita ja joiden omistajat joko kokonaan tai ainakin merkittävässä määrin ovat itsekin oikeushenkilöitä, osa jopa julkisyhteisöjä. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että ehdotuksen vaikutukset omaisuuden suojaan nauttiviin yksilöihin jäivät kyseisessä tapauksessa lopultakin varsin etäisiksi.

Ehdotetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide voisi kohdistua ainoastaan sellaisiin oikeushenkilöihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on muu kuin voiton tavoittelu jäsenilleen. Rahankeräyslaissa tarkoitettujen oikeushenkilöiden välittömänä tarkoituksena ei ole tuottaa sen jäsenille voittoa tai turvata oikeushenkilön taustalla olevien tai näiden huollettavien tarpeellisia elinkustannuksia, vaan edistää muun muassa aatteellista tai hyödyllistä tarkoitusta tai järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä, yhteisöllistä ja julkista toimintaa. Yhdistyksillä, säätiöillä ja uskonnollisilla yhdyskunnilla on kuitenkin oikeus harjoittaa pääasiallisen toimintansa lisäksi elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan harjoittamisen kautta kyseisten oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisellä voi olla vaikutuksia myös niiden taustalla toimiviin yksilöihin, erityisesti kun otetaan huomioon, että useiden yhdistysten ja uskonnollisten yhdyskuntien niin sanottu omistuspohja on pieni, jolloin varojen jäädyttämisellä voisi olla suoria vaikutuksia omaisuuden suojaan nauttiviin, oikeushenkilön taustalla oleviin henkilöihin. Lisäksi on tunnistettavissa, että pienten yhdistysten ja säätiöiden osalta oikeushenkilön varojen jäädyttäminen voi vaikuttaa välittömästi yh-

distyksen henkilökunnan palkkojen maksamiseen, jonka kautta rahankeräysvarojen jäädyttäminen kajoaisi oikeushenkilön taustalla vaikuttavien yksityishenkilöiden asemaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2008) todennut, että suhteellisuusvaatimuksen kannalta on oleellista, että jäädyttämistoimenpide ei koske niitä varoja, jotka tarvitaan päätöksen kohteena olevan henkilön tai tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Ehdotetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide voisi sekä luonnollisen henkilön että oikeushenkilön osalta kohdistua ensinnäkin sellaiseen pankkitiliin, joka olisi erikseen avattu rahankeräystä varten ja jossa olisi ainoastaan rahankeräyksellä saatuja varoja. Tällaisissa tilanteissa jäädyttämistoimenpide olisi rajattu ainoastaan sellaisiin rahankeräysvaroihin, joiden käyttötarkoitus olisi ennalta määrätty lahjoittajalle ja viranomaiselle ilmoitetun rahankeräyksen käyttötarkoituksen mukaisesti. Rahankeräyksellä saaduilla varoilla on aina ennalta määrätty muu käyttötarkoitus kuin kerääjän tarpeellisten elinkustannusten kattaminen.

Toiseksi jäädyttämistoimenpide voitaisiin kohdistaa myös sellaiseen pankkitiliin, jolla säilytettäisiin rahankeräysvarojen lisäksi myös kerääjän muita varoja. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos rahankeräys järjestettäisiin lainvastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai poliisilaitokselle tehtyä ilmoitusta, jos rahankeräyksen järjestäjä käyttäisi keräyksessä lainvastaisesti muuta kuin viranomaiselle ilmoittamaansa pankkitiliä tai jos rahankeräyksen järjestävä oikeushenkilö käyttäisi rahankeräyksessä hyväksytysti omaa pankkitiliään. Luonnollisten henkilöiden järjestämissä keräyksissä ei olisi koskaan sallittua käyttää henkilökohtaista pankkitiliä, jotta rahankeräysvarat olisi selkeästi erotettavissa kerääjän henkilökohtaisista varoista.

Tällaisessa tilanteessa jäädyttämistoimenpide voisi näin ollen kohdistua rahankeräysvarojen lisäksi sellaisiin varoihin, jotka on tarkoitettu toimenpiteen kohteena olevan henkilön tai mahdollisesti tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Toimenpiteen hyväksyttävyyttä tuleekin arvioida sen välttämättömyyden ja suhteellisuuden kannalta suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Ottaen huomioon hallinnolliselle jäädyttämistoimenpiteelle osoitettavissa olevat hyväksyttävät ja painavat perusteet, toimenpiteen luonne hallinnollisena ratkaisuna, toimenpiteeseen ryhtymisen edellytyksenä oleva lainvastainen toiminta tai perusteltu epäily lainvastaisesta toiminnasta, jäädyttämisen rajoitettu kesto ja se, että toimenpide pyritään kohdistamaan ainoastaan rahankeräyksellä saatuihin varoihin, voidaan jäädyttämisen ulottamisen koskemaan myös pankkitilillä olevia muitakin kuin rahankeräysvaroja katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

4.4 Ne bis in idem -kielto

Lakiesityksen 13, 20 ja 23 §:n mukaisissa tilanteissa Poliisihallitus ja poliisilaitokset voivat kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräyksellä hankittuja varoja rahankeräystililtä. Kieltämisen edellytyksenä oleva menettely voi täyttää myös ehdotetun rahankeräyslain 34 §:n mukaisen rahankeräysrikkomuksen sekä rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikkomuksen tunnusmerkistön. Rahankeräysrikkomusta koskevaan pykälään ehdotetaan koottavaksi rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkomista koskevat menettelyt. Rahankeräysrikkomuksen ja rahankeräysrikkomuksen tunnusmerkistöt sisältävät selkeästi eri teonkuvaukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ne bis in idem -kiellosta eli kaksoisrangaistavuuden kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp ja PeVL 17/2013 vp). Oikeuskäytännössä ne bis in idem -kieltoa on tulkittu siten, että hallinnollisella seuraamuksella tai hallinnollisessa järjestyksessä ei saa sanktioida käytyäytymistä, jota käsitellään rikosasian (KKO 2013:59).

Ehdotettua sääntelyä on tarpeen arvioida sen suhteen, onko talletuspankkia koskevan varojen luovuttamiskiellon kohdalla kyse sanktioluonteisesta seuraamuksesta, joka tarkoittaisi, että kyseinen toimenpide voisi estää rahankeräysrikkomusta tai rahankeräysrikosta koskevan syytteen nostamisen ja tutkimisen ne bis in idem -kiellon mukaisesti.

Ehdotetun sääntelyn mukaisen varojen jäädyttämisen tarkoituksena on estää päätöksen kohdella, oli tämä sitten luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, käyttämästä tai siirtämästä rahankeräyksellä saatuja varoja pois rahankeräystililtä sinä aikana, jonka viranomainen tarvitsee selvittääkseen rahankeräyksen jäädyttämisen perusteena olevan lainvastaisen toiminnan merkityksen ja tarpeen jatkotoimenpiteille. Kuten edellä omaisuuden suoja koskevassa jaksossa 4.3. on tuotu esiin, on rahankeräysvarojen osalta omistuksen vallintaa arvioitava muun omaisuuden vallinnasta poikkeavasti rahankeräysvarojen ennalta määrätyn käyttötarkoituksen vuoksi.

Lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 16/2012 vp) katsonut, että varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaista jäädyttämisspäätös-

tä tulee sen tietyistä rikosoikeudellisista liittymäkohdista huolimatta pitää luonteeltaan hallinnollisena päätöksenä. Myös EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että varojen jäädyttämistä koskevat toimenpiteet ovat turvaamistoimia ja että tällaisten toimien tarkoituksena ei ole viedä jäädytetyiltä tahoilta heidän omaisuuttaan. Tuomioistuimen mukaan jäädyttämisessä ei ole myöskään kyse rangaistuksenluonteisesta seuraamuksesta eli sanktiosta, eikä jäädyttämistä ole ymmärrettävä kannanottona toimenpiteen kohteen syyllistymisestä rikokseen. Ehdotetun rahankeräyslain mukainen jäädyttämisspätös on kestoltaan rajatumpi kuin mainitun varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide. Ehdotettu rahankeräyslaki sisältää myös säännökset päätöksen kohteen valitusoikeudesta hallinto-oikeuteen, jolla turvataan päätöksen kohteen oikeusturva. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen tähänastinen jäädyttämisasioita koskeva ratkaisukäytäntö, lakivaliokunnan käytäntö ja ehdotetun lain mukaisen jäädyttämistoimenpiteen tilapäinen luonne, toimenpiteen kohdistuminen pääasiallisesti rahankeräyksellä kerättyihin varoihin sekä siihen liittyvät muutoksenhakukeinot, ei varojen jäädyttämisspätöstä ole syytä pitää rangaistusluonteisena seuraamuksena. Näin ollen ehdotetun sääntelyn ei katsota olevan ongelmallinen ne bis in idem -kiellon kannalta.

4.5 Asetuksenantovaltuudet

Rahankeräyslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi asetuksenantovaltuussäännöksiä. Säännökset vastaavat asiasisällöltään pitkälti voimassa olevan lain valtuussäännöksiä, mutta niitä on muutettu vastaamaan uutta kahteen erilliseen menettelyyn perustuva rahankeräysjärjestelmää. Ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien osalta lakiin sisältyy riittävät perussäännökset ja asetuksilla säänneltäväksi tarkoitetut asiat käyvät ilmi valtuussäännöksistä. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valtuussäännöksiin kohdistetut vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1.

Rahankeräyslaki

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään rahankeräysten järjestämisestä ja sen asianmukaisuuden valvonnasta.

Tätä lakia sovelletaan myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena on joko osittain tai kokonaan virtuaalivaluutan kerääminen.

Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

- 1) naapuriapu;
- 2) vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentin;
- 3) yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt;
- 4) päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämä rahankeräys, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen, rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö ja keräys järjestetään päiväkodin ryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa;
- 5) uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettava kolehdin tai muun vastaavan rahalahjoituksen keräys;
- 6) Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön järjestämään yleisölle avoimeen maksuttomaan tilaisuuteen osallistuvien keskuudessa järjestettävä yhdistyksen tai säätiön toiminnan tarkoituksen tukemiseksi järjestettävä rahalahjoitusten keräys, kun tilaisuus järjestetään sisätiloissa;
- 7) joukkorahoituslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *rahankeräyksellä* toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa;
- 2) *yleisöllä* ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä;
- 3) *yleisöön vetoamisella* suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen;
- 4) *yleishyödyllisellä toiminnalla* toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa;
- 5) *rahankeräysluvalla* Poliisihallituksen rahankeräyksen järjestäjälle myöntämää oikeutta järjestää rahankeräyksiä toistaiseksi voimassa olevan ajan;

- 6) *pienkeräyksellä* ilmoituksenvaraista, enintään kolme kuukautta kestävä ja enimmäismäärältään 10 000 euron suuruista rahankeräystä;
- 7) *vaalikeräyksellä* yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä;
- 8) *rahankeräystilillä* pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä saadut rahat ohjautuvat;
- 9) *virtuaalivaluutalla* digitaalista arvoa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema ja jota ei välttämättä ole kytketty paperirahaan, mutta jonka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti;
- 10) *lompakkopalvelun tarjoajalla* palveluntarjoajaa, joka tarjoaa säilytyspalveluja virtuaalivaluuttojen käyttöä varten tarvittaville tunneille;
- 11) *virtuaalivaluutan vaihtopalvelulla* palveluntarjoajaa, joka tarjoaa virtuaalivaluuttojen ja tavallisten, takauksen perustuvien valuuttojen välisiä vaihtopalveluja;
- 12) *muulla johdolla* rahankeräyksen järjestäjän hallitusta, hallintoneuvostoa, toiminnanjohtajaa, toimitusjohtajaa, johtavaa toimihenkilöä ja nimenkirjoittajaa.

3 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Poliisihallitus ja poliisilaitokset vastaavat tämän lain mukaisista viranomaistehtävistä. Poliisihallitus vastaa tämän lain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta.

Lisäksi Poliisihallitus vastaa rahankeräyslupan myöntämisestä ja peruuttamisesta, pienkeräyksiä, rahankeräyksen kieltämisestä ja kirjallisia varoituksia koskevien tietojen sekä vuosi-ilmoitus- ja tilitystietojen julkaisemisesta. Lisäksi Poliisihallitus vastaa rahankeräysten tilastoinnista ja tilastojen julkaisemisesta.

2 luku

Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset

4 §

Rahankeräyksen luvanvaraisuus ja ilmoituksenvaraisuus

Rahankeräys saadaan järjestää vain Poliisihallituksen myöntämällä rahankeräyslupalla. Pienkeräyksen järjestämiseen ei kuitenkaan tarvita rahankeräyslupaa, mutta siitä tulee tehdä ilmoitus poliisilaitokselle.

Vaalikeräyksen järjestämiseen ei tarvita rahankeräyslupaa eikä sen järjestämisestä tarvitse tehdä ilmoitusta.

5 §

Rahankeräyksen järjestäjä

Rahankeräyslupa voidaan myöntää:

- 1) Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
- 2) Suomessa rekisteröidylle säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
- 3) puolueräkisteriin merkitylle puolueelle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
- 4) Suomessa rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
- 5) Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä;
- 6) yliopistolain (558/2009) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yliopistolle;

- 7) ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitetulle ammattikorkeakoululle;
- 8) Kansallisgallerialle;
- 9) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolle diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymälle tai seurakunnalle, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalle.

Pienkeräyksen saa järjestää:

- 1) Suomessa rekisteröity yhdistys;
- 2) Suomessa rekisteröity säätiö;
- 3) puolerekisteriin merkitty puolue;
- 4) Suomessa rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta;
- 5) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta;
- 6) rekisteröimätön vähintään kolmen Suomessa pysyvästi asuvan täysi-ikäisen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä.

Vaalikeräyksen saa järjestää yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi yksinomaan toimiva yhdistys tai puoluelain (10/1969) 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu puolueyhdistys.

Valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle ei voida myöntää rahankeräyslupaa, eivätkä ne voi järjestää pienkeräystä.

6 §

Keräystarkoitus

Rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan.

Rahankeräystä ei saa järjestää yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään:

- 1) rahankeräys saadaan järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen, tai luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen;
- 2) yliopistolla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;
- 3) ammattikorkeakoululla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi ammattikorkeakoululain 4 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;
- 4) Kansallisgallerialla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;
- 5) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolla diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymällä tai seurakunnalla, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalla on oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakoniatyön rahoittamiseen;
- 6) rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseen;
- 7) rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi päiväkodin ryhmän, koulu- luokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahasto diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta ei saa järjestää rahankeräystä seurakunnan tai seurakuntayhtymän rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon, henkilöstökulujen kattamiseen, hautaustoimeen, tai väestökirjanpitoon.

7 §

Rahankeräyksen kielletyt järjestämistavat

Kiellettyä on:

- 1) järjestää rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto;
- 2) järjestää rahankeräys ketjukirjeen avulla tai siihen verrattavalla tavalla siten, että toimintaan osallistuvilla luvataan taloudellinen etu sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen;
- 3) järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa siten, että rahankeräykseen liittyvän henkilön ansainta- tai voittomahdollisuudet osaksi tai kokonaan muodostuvat vastikkeetta niistä maksuista, joita toimintaan myöhemmin mukaan liittyvät maksavat osallistumismaksuina tai muina kerta- tai toistuvaissuorituksina;
- 4) järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään;
- 5) järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen;
- 6) antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja;
- 7) käyttää rahankeräyksen järjestämisessä aggressiivista menettelyä.

3 luku

Rahankeräyslupa

8 §

Rahankeräyslupan hakeminen

Rahankeräyslupaa haetaan Poliisihallitukselta.

Hakemuksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) hakijan nimi ja muut tunnistetiedot sekä yhteystiedot;
- 2) hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvat tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät henkilöt, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista ja näiden henkilötunnukset;
- 3) hakijan toiminnan tarkoitus;
- 4) rahankeräysvarojen yleishyödyllinen tai 6 §:n 3 momentin 2-7 kohdan mukainen käyttötarkoitus;
- 5) rahankeräyksessä käytettävät pankkitilit.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja liitteistä.

9 §

Rahankeräyslupan myöntämisen esteet

Hakemus on hylättävä, jos:

- 1) lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetyt rahankeräyksen järjestäjää tai keräys-tarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty;
- 2) hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvaa tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on viiden hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen hakemuksen

saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

3) hakija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja.

Hakemus voidaan hylätä, jos hakemuksessa esitetyt ja muut viranomaisen tietojärjestelmistä ilmenneet tiedot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hakija ei toimi rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti.

10 §

Päätös lupa-asiassa ja lupanumero

Poliisihallitus myöntää rahankeräysluvan.
Rahankeräyslupaan tulee liittää luvan saajan yksilöivä lupanumero.

11 §

Olosuhteiden muutoksesta ilmoittaminen

Rahankeräysluvan saajan on viipymättä ilmoitettava kirjallisesti Poliisihallitukselle:

- 1) rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta;
- 2) rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavasta rahankeräysluvan saajaan ja keräystarkoitukseen liittyvästä muutoksesta.

12 §

Vuosi-ilmoituksen antaminen

Rahankeräysluvan saajan on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä rahankeräyksen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten vuosi-ilmoitus.

Vuosi-ilmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) luvan saaja;
- 2) selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä;
- 3) rahankeräyksen tuotto tilikauden aikana;
- 4) tilikauden aikana rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eriteltyt kulut;
- 5) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;
- 6) tilikauden tilinpäätös ja tase liitetietoineen.

Luvan saajan tulee lisäksi antaa Poliisihallitukselle suunnitelma vuosi-ilmoituksen antamista seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Suunnitelma voidaan antaa vuosi-ilmoituksen yhteydessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen seuraavan tilikauden alkamista.

Edellä 3 momentissa tarkoitettussa suunnitelmassa ilmoitettujen tietojen perusteella Poliisihallitus voi asettaa luvan saajalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle kerättävien varojen 6 §:n mukainen toissijainen käyttötarkoitus, jos se on perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi.

Jos luvan saaja on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja, tulee vuosi-ilmoitukseen liittää tilintarkastajan lausunto.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosi-ilmoitusten säilyttämisestä.

13 §

Rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen ja uhkasakko

Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytämisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä, jos:

1) luvan saaja on laiminlyönyt lain 12 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen antamisen tai 27 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen korjaamisen;

2) luvan saaja on laiminlyönyt lain 11 §:ssä säädetyn olosuhteiden muutoksista ilmoittamisen;

3) Poliisihallituksella on perusteltu syy epäillä rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn muulla tavalla olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti.

Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytämisen myös silloin, jos luvan saajan heikko talouden hoito vaarantaa rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen.

Poliisiylijohdaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies päättää talletuspankkia koskevasta kiellosta luovuttaa kerätyt varat rahankeräystililtä.

Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 45 päivää. Poliisihallitus voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei ole korjattu. Poliisihallitus antaa luvan rahankeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisihallitus voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

14 §

Rahankeräyslupan peruuttaminen ja kirjallinen varoitus

Poliisihallituksen on peruutettava rahankeräyslupa, jos:

1) luvan saaja sitä pyytää tai;

2) lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetyn rahankeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät enää täyty eikä luvan saaja ole asetetussa määräjässä korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta.

Poliisihallitus voi peruuttaa rahankeräyslupan, jos:

1) luvan saaja tai tämän lakisäateiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on luvan myöntämisen jälkeen viiden asian ilmituloa edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen asian ilmituloa edeltäneen vuoden aikana tuomittu sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

2) luvan saaja on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä;

3) luvan saaja on antanut Poliisihallitukselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, taikka salannut sellaisen seikan;

4) luvan saaja heikko talouden hoito vaarantaa rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen.

Poliisihallitus voi 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa antaa rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta luvan saajalle kirjallisen varoituksen, jos luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta.

15 §

Lopputilityksen antaminen

Jos Poliisihallitus on tehnyt rahankeräyslupan peruuttamista koskevan päätöksen, luvan saajan on kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta annettava lopputilitys Poliisihallitukselle.

Lopputilitykseen on sisällytettävä 12 §:n 2 momentin mukaiset tiedot.

4 luku

Pienkeräys

16 §

Pienkeräyksen järjestämisen edellytykset

Pienkeräyksestä on tehtävä kirjallinen ilmoitus poliisilaitokselle. Ilmoitus voidaan toimittaa sähköisesti. Pienkeräyksen järjestämisen saa aloittaa kahden arkipäivän kuluttua pienkeräysilmoituksen tekemisestä.

Pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saa kerätä enintään 10 000 euroa. Pienkeräyksen järjestäminen saa kestää enintään kolme kuukautta.

Pienkeräyksen saa järjestää enintään kaksi kertaa kalenterivuoden aikana. Edellä 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitetun ryhmän jäsenenä oleva luonnollinen henkilö saa osallistua enintään kahden pienkeräyksen järjestämiseen kalenterivuoden aikana.

17 §

Pienkeräysilmoitus

Pienkeräysilmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) pienkeräyksen järjestäjä ja tämän muut tunnistetiedot sekä yhteystiedot;
- 2) pienkeräyksen järjestäjän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvat tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät henkilöt, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista ja näiden henkilötunnukset, jos pienkeräyksen järjestää yhteisö tai säätiö;
- 3) arvioitu keräystuotto;
- 4) rahankeräysvarojen yksilöity ensisijainen ja toissijainen käyttötarkoitus;
- 5) arvioidut keräyskulut;
- 6) pienkeräyksen järjestämisaika;
- 7) pienkeräyksessä käytettävä pankkitili.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä ja ilmoituksen tarvittavista liitteistä.

18 §

Pienkeräysnumero

Poliisilaitos antaa pienkeräyksen järjestäjälle pienkeräysnumeron osoituksena siitä, että pienkeräys on ilmoitettu poliisilaitokselle.

19 §

Velvollisuus pienkeräyksen järjestämisen keskeyttämiseen

Pienkeräyksen järjestäjän on keskeytettävä välittömästi pienkeräyksen järjestäminen, jos keräyksellä saadut varat ylittävät 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun pienkeräyksen enimmäismäärän. Keräyksen keskeyttämisestä on ilmoitettava poliisilaitokselle.

20 §

Pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen

Poliisilaitoksen on kiellettävä pienkeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos:

1) pienkeräyksen järjestäjä on laiminlyönyt 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun pienkeräysilmoituksen antamisen;

2) lain 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:ssä säädetty pienkeräyksen järjestäjää tai keräystarkeitusta koskevat edellytykset eivät täyty.

Poliisilaitos voi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos:

1) pienkeräyksen järjestäjä tai tämän lakisäätteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on viiden pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

2) poliisilaitoksella on perusteltu syy epäillä rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti;

3) pienkeräyksen järjestäjä on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitetyjä lupaehtoja;

4) pienkeräyksen järjestäjä on jättänyt ilmoittamatta osan pienkeräysilmoituksessa annettavista tiedoista tai antanut poliisilaitokselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon.

Edellä 1 ja 2 momentissa mainituin edellytyksin poliisilaitoksen poliisipäällikkö tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu poliisimies voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Poliisilaitoksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 45 päivää. Poliisilaitos voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei ole korjattu. Poliisilaitos antaa luvan rahankeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisilaitos voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

21 §

Pienkeräystilityksen antaminen

Pienkeräyksen järjestäjän on annettava poliisilaitokselle pienkeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten.

Pienkeräystilityksessä on annettava seuraavat tiedot:

- 1) rahankeräyksen järjestäjä;
- 2) rahankeräyksen tuotto;
- 3) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;
- 4) rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eritellyt kulut;
- 5) rahankeräyksen järjestämisaika;
- 6) rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräysajalta.

Pienkeräyksen järjestäjän on annettava poliisilaitokselle ilmoitus, kun rahankeräyksellä saadut varat on käytetty keräystarkoitukseen.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

5 luku

Vaalikeräys

22 §

Vaalikeräyksen järjestämisen edellytykset

Vaalikeräys voidaan järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kulujen kattamiseksi.

23 §

Vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen

Poliisihallituksen on kiellettävä vaalikeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos lain 5 §:n 3 momentissa tai 22 §:ssä säädetyt vaalikeräyksen järjestäjä tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty.

Poliisihallitus voi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos:

1) vaalikeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan vaalikeräyksen luotettavuuden;

2) Poliisihallituksella on perusteltu syy epäillä vaalikeräyksen järjestämisessä tai vaalikeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti;

3) vaalikeräyksen järjestäjä on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien vaalikeräystensä tai rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä.

Edellä 1 ja 2 momentissa mainituin edellytyksin poliisiylijohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty vaalikeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä on voimassa enintään 45 päivää. Poliisihallitus voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta vaalikeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä

ei ole korjattu. Poliisihallitus antaa luvan vaalikeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisihallitus voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

24 §

Vaalikeräystilityksen antaminen

Vaalikeräyksen järjestäjän on annettava Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä vaalikeräyksen valvontaa ja vaalikeräystietojen julkaisemista varten.

Vaalikeräystilityksessä on annettava seuraavat tiedot:

- 1) vaalikeräyksen järjestäjä;
- 2) vaalikeräyksen tuotto;
- 3) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;
- 4) vaalikeräyksen järjestämisestä aiheutuneet kulut;
- 5) vaalikeräyksen järjestämisaika;
- 6) rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräysajalta.

Jos vaalikeräyksen järjestäjällä on tilintarkastaja, tulee tilitykseen liittää tilintarkastajan lausunto.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vaalikeräystilitysten sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

6 luku

Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta

25 §

Rahankeräystili

Rahankeräyksen järjestäjällä on oltava rahankeräystä varten rahankeräystili tai rahankeräystilit. Edellä 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettulla luonnollisten henkilöiden muodostamalla ryhmällä on oltava erillinen pankkitili tai pankkitilit kerättyjen varojen tallettamista varten.

Rahankeräystili voi olla suomalaisessa talletuspankissa taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivassa sivukonttorissa.

Jos rahankeräyksen järjestäjä on vastaanottanut virtuaalivaluutta osana rahankeräystä, on rahankeräyksen järjestäjän vaihdettava vastaanotettu virtuaalivaluutta rahankeräyksen järjestäjän käyttämästä digitaalisesta lompakkopalvelusta rahankeräystilille ennen vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, pienkeräystilityksen tai vaalikeräystilityksen tekemistä.

26 §

Rahankeräysvarojen käyttö, säilyttäminen ja käsittely

Rahankeräysvarat on käytettävä rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentin tai 3 momentin 2-7 kohdassa tarkoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun ensisijaiseen 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen.

Jos rahankeräysvaroja tai osaa niistä ei voida käyttää 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen, taikka se ei ole olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista:

- 1) Poliisihallitus voi hakemuksesta muuttaa varojen käyttötarkoitusta; tai
- 2) varat on käytettävä toissijaiseen käyttötarkoitukseen, jos toissijainen käyttötarkoitus on ilmoitettu Poliisihallitukselle 12 §:n 4 momentin tai poliisilaitokselle 17 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti.

Jos rahankeräysvarojen käyttötarkoituksena on kiinteän omaisuuden hankkiminen tai sen perusparantaminen, kyseistä kiinteää omaisuutta ei saa luovuttaa tai sen käyttötarkoitusta muuttaa seuraavan kymmenen vuoden aikana, ellei Poliisihallitus hakemuksesta anna siihen lupaa. Luvassa kiinteän omaisuuden omistus- tai hallinto-oikeuden luovuttamiseen määrätään luovutuksesta saatavien varojen uudelleen käyttämisestä rahankeräyksen järjestäjän ilmoittamaan käyttötarkoitukseen tai sen toiminnan tarkoituksen mukaiseen käyttötarkoitukseen, tai niitä lähellä olevaan tarkoitukseen.

Rahankeräysvaroista saadaan käyttää kohtuullinen määrä keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin.

Rahankeräysvarojen säilyttäminen ja käsittely on järjestettävä luotettavalla tavalla. Rahankeräyksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista.

27 §

Vuosi-ilmoituksen ja tilityksen korjaaminen

Poliisihallitus voi määrätä uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen ja vaalikeräystilityksen ja poliisilaitos pienkeräystilityksen annettavaksi, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys on puutteellinen, tai määrätä sen täydennettäväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmenee kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä.

28 §

Tietojensaantioikeus

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada rahankeräyksen järjestämiseen välittömästi liittyviä tietoja ja rahankeräysten järjestämisen valvonnassa tarpeellisia tietoja:

- 1) rahankeräyksen järjestäjältä ja rahankeräyksen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjoajilta maksutta ja yhteisön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä;
- 2) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräyksessä käytettävä pankkitili tai rahankeräyksen järjestäjän muu pankkitili on;
- 3) viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä;
- 4) yhteisöltä tai säätiöltä, jolle rahankeräysvarat tosiasiallisesti ohjataan keräystarkoituksen toteuttamista varten, yhteisön tai säätiön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä.

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyssä tarvitsemiaan, sakkorangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevia tietoja Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä.

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut tiedot myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai sähköisessä muodossa.

Poliisihallituksella on oikeus saada rahankeräysten tilastoimiseksi tarvittavia tietoja rahankeräyksen järjestäjältä maksutta.

29 §

Toimitsijan määrääminen

Poliisihallitus voi määrätä päätöksellään toimitsijan ottamaan rahankeräyksen järjestäjän kustannuksella rahankeräysvarat haltuunsa ja tekemään niistä tilityksen, jos Poliisihallitus on peruuttanut rahankeräyslupan 14 §:n mukaisesti tai poliisilaitos on kieltänyt pienkeräyksen järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön 20 §:n mukaisesti, eikä pienkeräyksen järjestäjä ole korjannut virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muutunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä 45 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.

Toimitsijaksi voidaan määrätä asianajaja tai muu oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muuten kyseiseen tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Poliisihallitus päättää toimitsijan haltuunsa ottamien varojen käyttämisestä rahankeräyksen ensisijaiseen tai sitä lähellä olevaan muuhun käyttötarkoitukseen.

7 luku

Erinäiset säännökset

30 §

Rahankeräysrekisteri

Tässä laissa Poliisihallitukselle ja poliisilaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Poliisihallitus ja poliisilaitokset pitävät rahankeräysrekisteriä rahankeräyslupan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, rahankeräyslupan saajista, rahankeräyslupan peruuttamisista, pienkeräysilmoituksista, rahankeräyksen järjestämisen kieltämisspäätöksistä, kirjallisista varoituksista, vuosi-ilmoituksista ja tilityksistä.

Henkilötietojen käsittelyyn poliisin rekistereissä sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (/).

31 §

Tiedonantovelvollisuus lahjoitusta pyydettyäessä

Rahankeräyksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että lahjoitusta pyydettyäessä annetaan tai asetetaan yleisön saataville selkeästi ja ymmärrettävästi ainakin seuraavat tiedot:

- 1) rahankeräyksen järjestäjä ja tämän yhteystiedot;
- 2) Poliisihallitukselle ilmoitettu rahankeräysvarojen käyttötarkoitus ja 12 §:n 4 momentissa tai 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toissijainen käyttötarkoitus;
- 3) lupanumero tai pienkeräysnumero.

32 §

Muutoksenhaku

Poliisihallituksen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

Tämän lain 13, 14, 20 ja 23 §:n nojalla tehtyä peruuttamista tai kieltämistä koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin

määrää. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin uhkasakkolain (1113/1990) 24 §:ssä säädetään.

33 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan:

- 1) laiminlyö 11 §:n mukaisen velvollisuuden ilmoittaa olosuhteiden muutoksesta;
- 2) laiminlyö 12, 15, 21 tai 24 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen taikka 27 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen korjaamisvelvollisuuden;
- 3) järjestää rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaiset tai muun toiminnon, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto;
- 4) järjestää rahankeräyksen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään;

5) antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahankeräysrikkomuksesta* sakkoon.

Rahankeräysrikoksesta ja lievistä rahankeräysrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c ja 16 d §:ssä.

Menettämisseuraamuksen määräämisestä säädetään rikoslain 10 luvussa.

34 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan xx päivänä xx kuuta 20xx.

Tällä lailla kumotaan rahankeräyslaki (255/2006).

Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn rahankeräyslupan nojalla toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä sillä kerättyjen varojen käyttöön ja tilittämiseen sovelletaan rahankeräyslupan myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä sekä rahankeräysluvassa asetettuja ehtoja.

Lupa-asiaan, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, mukaan lukien sellaista asiaa koskeva muutoksenhaku, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain 6 ja 7 §:ää sovelletaan vuoden 2019 loppuun saakka siten, että Kansalligallerialle, yliopistolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yliopistolle ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettulle ammattikorkeakoululle voidaan myöntää rahankeräyslupa pääomittamiseen.

2.

Laki
rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c §, sellaisena kuin se on laissa 663/2010,
seuraavasti:

16 c §

Rahankeräysrikos

Joka:

- 1) järjestää rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa (/) tarkoitettua lupaa tai vastoin rahankeräyslain 17 §:ssä säädettyä velvollisuutta tehdä pienkeräyksen järjestämisestä ilmoitus;
- 2) järjestää rahankeräyksen vastoin rahankeräyslain 7 §:n 2 tai 3 kohdassa säädettyä kieltoa;
- 3) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja vastoin rahankeräysluvan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahankeräysrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

LAGFÖRSLAG

1.

Lag om penninginsamlingar

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag finns bestämmelser om anordnande av penninginsamlingar och om tillsyn över att de anordnas på behörigt sätt.

Denna lag tillämpas också på penninginsamlingar som antingen helt eller delvis syftar till att samla in virtuell valuta.

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

- 1) grannhjälp,
- 2) vädjan till allmänheten om egendom genom testamenten,
- 3) önskemål om penningdonationer i samband med inbjudningar och intervjuer när enskilda personer har bemärkelsedagar eller i samband med dödsannonser och nekrologer,
- 4) penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper, om de insamlade medlen används för att främja studier eller hobbyverksamhet, om en myndig person svarar för de uppgifter som hänförs till penninginsamlingen och om insamlingen genomförs vid ett evenemang som ordnas av daghemsgruppen, skolklassen, den etablerade studie- eller hobbygruppen, daghemmet, skolan eller någon annan,
- 5) kollektinsamling eller insamling av motsvarande penningdonationer bland deltagarna i offentlig religionsutövning som anordnas av religionssamfund som avses i religionsfrihetslagen (453/2003),
- 6) insamling av penningdonationer som en i Finland registrerad förening eller stiftelse företar bland deltagarna i en för allmänheten öppen, gratis tillställning för att stödja syftet med föreningens eller stiftelsens verksamhet, om tillställningen ordnas inomhus,
- 7) låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016).

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *penninginsamling* verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation,
- 2) *allmänhet* en grupp personer som inte avgränsats eller fastställts på förhand,

- 3) *vädjan till allmänheten* muntlig, skriftlig eller på annat sätt uttryckt begäran eller uppmaning att ge pengar till en insamling,
- 4) *allmännyttig verksamhet* verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet,
- 5) *tillstånd till penninginsamling* rätt att anordna penninginsamling som Polisstyrelsen beviljar anordnaren av en penninginsamling för en obegränsad tid,
- 6) *småskalig insamling* anmälningspliktig penninginsamling som pågår högst tre månader och där högst 10 000 euro samlas in,
- 7) *valinsamling* penninginsamling som anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj för en kandidat i allmänna val,
- 8) *insamlingskonto* det bankkonto dit de pengar som samlats genom en penninginsamling styrs,
- 9) *virtuell valuta* ett digitalt värde som inte har utfärdats av en centralbank eller en myndighet och som inte nödvändigtvis är bundet till en pappersvaluta, men som fysiska eller juridiska personer godkänner som betalningsinstrument och som kan överföras, lagras eller säljas på elektronisk väg,
- 10) *tillhandahållare av en plånbokstjänst* en tjänsteproducent som tillhandahåller förvaringstjänster för de identifikatorer som behövs för användningen av virtuella valutor,
- 11) *växlingstjänst för virtuell valuta* en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster för att växla virtuella valutor till och från sedvanliga valutor med ett garanterat värde,
- 12) *övrig ledning* styrelsen, förvaltningsrådet, verksamhetsledaren, verkställande direktören, den ledande tjänstemannen och namntecknaren hos den som anordnar en penninginsamling.

3 §

Behöriga myndigheter

Polisstyrelsen och polisinspektionerna svarar för myndighetsuppgifterna enligt denna lag. Polisstyrelsen svarar för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och för styrningen av anordnandet av penninginsamlingar.

Polisstyrelsen svarar också för offentliggörandet av uppgifter om beviljade och återkallade tillstånd till penninginsamling, småskaliga insamlingar, förbud mot penninginsamling och skriftliga varningar samt årsanmälnings- och redovisningsuppgifter. Dessutom svarar Polisstyrelsen för statistikföringen i samband med penninginsamling och för offentliggörande av statistiken.

2 kap.

Förutsättningar för anordnande av penninginsamling

4 §

Tillståndsplikt och anmälningsplikt i fråga om penninginsamling

Penninginsamling får anordnas endast med tillstånd till penninginsamling, som utfärdas av Polisstyrelsen. Tillstånd till penninginsamling behövs inte för anordnande av en småskalig insamling, men insamlingen ska anmälas till polisinspektionen.

Tillstånd till penninginsamling behövs inte för anordnande av valinsamling, och anordnande av valinsamling behöver inte heller anmälas.

5 §

Anordnaren av en penninginsamling

Tillstånd till penninginsamling kan beviljas

- 1) en i Finland registrerad sammanslutning med allmännyttigt syfte,
- 2) en i Finland registrerad stiftelse med allmännyttigt syfte,
- 3) ett i partiregistret antecknat parti med allmännyttigt syfte,
- 4) ett i Finland registrerat religionssamfund med allmännyttigt syfte,
- 5) en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland,

6) ett universitet som avses i 1 § 2 mom. i universitetslagen (558/2009),

7) en yrkeshögskola som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014),

8) Nationalgalleriet,

9) Finlands evangelisk-lutherska kyrkas centralfond för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet eller en församling som inte ingår i en kyrklig samfällighet inom Finska evangelisk-lutherska kyrkan samt en församling inom Finlands ortodoxa kyrka.

En småskalig insamling får anordnas av

1) en i Finland registrerad förening,

2) en i Finland registrerad stiftelse,

3) ett parti som antecknats i partiregistret,

4) ett i Finland registrerat religionssamfund,

5) Finlands evangelisk-lutherska kyrkas centralfond för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet eller en församling som inte hör till en kyrklig samfällighet inom Finska evangelisk-lutherska kyrkan samt av en församling inom Finlands ortodoxa kyrka.

6) en oregistrerad grupp som består av minst tre fysiska personer som uppnått myndighetsåldern och som är varaktigt bosatta i Finland,

En valinsamling får anordnas av en förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat i allmänna val eller av en sådan partiförening som avses i 8 § 1 mom. i partilagen (10/1969).

Tillstånd till penninginsamling kan inte beviljas staten, en kommun eller en samkommun och de kan inte anordna en småskalig insamling.

6 §

Insamlingsändamål

Penninginsamlingar får anordnas i syfte att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet.

Penninginsamlingar får inte anordnas i syfte att finansiera verksamhet som äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten, lagstridig verksamhet eller verksamhet som strider mot god sed.

Trots bestämmelserna i 1 mom.

1) får penninginsamling ordnas i form av småskalig insamling också för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en fysisk eller juridisk persons förmögenhet,

2) har universiteten rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i universitetslagen,

3) har yrkeshögskolorna rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 4 § i yrkeshögskolelagen,

4) har Nationalgalleriet rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om Nationalgalleriet (889/2013),

5) har Finlands evangelisk-lutherska kyrkas centralfond för diakonifondens räkning, kyrkliga samfälligheter eller församlingar som inte hör till en kyrklig samfällighet

inom Finska evangelisk-lutherska kyrkan samt församlingar inom Finlands ortodoxa kyrka rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för att finansiera diakoniverksamhet,

6) får penninginsamlingar anordnas i syfte att skaffa medel för att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter,

7) får penninginsamlingar anordnas för att skaffa medel i syfte att främja studierna eller hobbyverksamheten för en daghemsgrupp, skolklass eller etablerad studie- eller hobbygrupp.

Centralfonden för Finlands evangelisk-lutherska kyrka har inte rätt att för diakonifondens räkning anordna penninginsamlingar och kyrkliga samfälligheter eller församlingar som inte hör till en kyrklig samfällighet inom Finska evangelisk-lutherska kyrkan och församlingar inom Finlands ortodoxa kyrka har inte rätt att anordna penninginsamlingar för underhåll av församlingens eller den kyrkliga samfällighetens byggnader och lösa egendom, för att täcka personalkostnader, för begravningsväsendet eller för folkbokföring.

7 §

Förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar

Det är förbjudet att

1) i samband med anordnandet av en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen,

2) anordna penninginsamlingar med hjälp av kedjebrev eller på ett därmed jämförbart sätt så att de som deltar i verksamheten utlovas en ekonomisk fördel mot att de vidarebefordrar kedjebrevet,

3) anordna penninginsamlingar i form av pyramidspel så att deltagarnas förtjänst- eller vinstmöjligheter helt eller delvis och utan motprestation grundar sig på de avgifter som de som inträder senare betalar i deltagaravgifter eller som andra engångsbetalningar eller upprepade betalningar,

4) anordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärvning,

5) anordna penninginsamlingar så att de som bidrar med pengar till en insamling ges någon annan motprestation än en symbol för anordnaren av penninginsamlingen eller för insamlingen som är av endast ringa värde,

6) vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla,

7) använda ett aggressivt förfarande vid genomförandet av en penninginsamling.

3 kap.

Tillstånd till penninginsamling

8 §

Att söka tillstånd till penninginsamling

Tillstånd till penninginsamling söks hos Polisstyrelsen.

I ansökan ska ges följande uppgifter:

1) sökandens namn och andra identifieringsuppgifter samt kontaktuppgifter,

2) uppgift om de personer som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller de personer som hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnandet av penninginsamlingen, samt personbeteckning för dessa personer,

3) uppgift om syftet med sökandens verksamhet,

- 4) uppgift om det allmännyttiga syfte eller det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 2–7 punkten som de insamlade medlen ska användas för,
 5) uppgift om de bankkonton som används för penninginsamlingen.
 Närmare bestämmelser om innehållet i ansökan och om bilagorna till den får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

9 §

Hinder för beviljande av tillstånd till penninginsamling

Ansökan ska avslås om

- 1) de förutsättningar som anges i 5 § 1 mom. eller 6 § och som gäller anordnaren av penninginsamlingen eller insamlingsändamålet inte föreligger,
- 2) en person som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller en person som hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling genom en lagkraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före den dag då ansökan inkom eller till bötesstraff under de tre senaste åren före den dag då ansökan inkom för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,
- 3) sökanden i samband med tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har gjort sig skyldig till överträdelser av denna lag eller av bestämmelser som utfärdats med stöd av den, bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som utfärdats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Ansökan kan avslås, om det med beaktande av de uppgifter som anges i ansökan och andra uppgifter som framgått av myndighetens informationssystem finns grundad anledning att anta att sökanden inte handlar i enlighet med bestämmelserna om penninginsamling.

10 §

Beslut i tillståndsärenden och tillståndsnummer

Tillstånd till penninginsamling meddelas av Polisstyrelsen.

Till tillståndet till penninginsamling ska fogas ett tillståndsnummer som identifierar tillståndshavaren.

11 §

Anmälan om förändringar i förhållandena

Innehavaren av ett tillstånd till penninginsamling ska utan dröjsmål skriftligen informera Polisstyrelsen om

- 1) förändringar i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning som skett efter det att tillståndet till penninginsamling meddelades,
- 2) förändringar som avser innehavaren av tillståndet till penninginsamling eller insamlingsändamålet och som väsentligt påverkar uppfyllelsen av förutsättningarna att anordna penninginsamlingen.

12 §

Årsanmälan

Innehavaren av tillståndet till penninginsamling ska varje år inom sex månader från räkenskapsperiodens utgång lämna en årsanmälan till Polisstyrelsen för övervakning av penninginsamlingen och offentliggörande av uppgifter om penninginsamlingen.

I årsanmälan ska ges följande uppgifter:

- 1) uppgift om tillståndshavaren,
- 2) en redogörelse för de penninginsamlingar som anordnats under räkenskapsperioden,
- 3) uppgift om intäkterna av penninginsamlingen under räkenskapsperioden,
- 4) uppgift om kostnaderna av anordnandet av penninginsamlingen under räkenskapsperioden, specificerade,
- 5) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,
- 6) bokslutet och balansräkningen för räkenskapsperioden tillsammans med bilagor.

Tillståndshavaren ska dessutom ge Polisstyrelsen en plan för de penninginsamlingar som kommer att anordnas under den räkenskapsperiod som följer på årsanmälan. Planen kan lämnas i samband med årsanmälan eller senast två månader innan följande räkenskapsperiod börjar.

På basis av de uppgifter som lämnas i den plan som avses i 3 mom. kan Polisstyrelsen ålägga tillståndshavaren att anmäla det sekundära användningsändamålet enligt 6 § för de medel som samlas in, om detta är motiverat för att Polisstyrelsen ska kunna försäkra sig om att de medel som samlas in används på behörigt sätt.

Om tillståndshavaren är en juridisk person som har en revisor, ska revisorns utlåtande bifogas till årsanmälan.

Närmare bestämmelser om innehållet i och utformningen av årsanmälan, innehållet i revisorns utlåtande, framläggande av uppgifterna i årsanmälan, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av årsanmälningar får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

13 §

Förbud mot anordnande av penninginsamling och användning av insamlade medel samt vite

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av de insamlade medlen och förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto, om

- 1) tillståndshavaren har försummat att lämna en årsanmälan enligt 12 § eller att korrigera uppgifterna i årsanmälan enligt 27 §,
- 2) tillståndshavaren har försummat att anmäla förändringar i förhållandena enligt 11 §,
- 3) Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av insamlade medel på annat sätt förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnande av en penninginsamling och användningen av de insamlade medlen också om tillståndshavarens svaga ekonomiförvaltning äventyrar användningen av de insamlade medlen för det angivna insamlingsändamålet.

Beslut om förbud för en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto fattas av polisöverdirektören eller av en tjänsteman vid Polisstyrelsen som polisöverdirektören förordnar.

Polisstyrelsen beslut om förbud mot anordnande av en penninginsamling, fortsatt användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 45 dagar. Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 45 dagar i taget, om inte det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen har rättats. Polisstyrelsen ger tillstånd att fortsätta anordnandet av penninginsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite.

14 §

Återkallande av ett tillstånd till penninginsamling och skriftlig varning

Polisstyrelsen ska återkalla ett tillstånd till penninginsamling om

- 1) tillståndshavaren begär det, eller
- 2) de förutsättningar som anges i 5 § 1 mom. eller 6 § och som gäller anordnaren av en penninginsamling eller insamlingsändamålet inte längre uppfylls och tillståndshavaren har inte inom förelagd tid avhjälpt de brister som omedelbart kan avhjälpas.

Polisstyrelsen får återkalla ett tillstånd till penninginsamling om

- 1) tillståndshavaren eller en person som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos tillståndshavaren eller en person som hos tillståndshavaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling efter utfärdandet av tillståndet genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före ett sådant fängelsestraff blev känt eller till bötesstraff under de tre senaste åren före ett sådant bötesstraff blev känt, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,
- 2) tillståndshavaren upprepade gånger eller allvarligt har gjort sig skyldig till överträdelser av denna lag eller av bestämmelser som utfärdats med stöd av den,
- 3) tillståndshavaren har lämnat Polisstyrelsen felaktiga eller vilseledande uppgifter om någon omständighet som varit ägnad att väsentligt inverka på beviljandet av tillståndet till penninginsamling, eller hemlighållit en sådan omständighet,
- 4) tillståndshavarens svaga ekonomiförvaltning äventyrar användningen av de insamlade medlen för det angivna insamlingsändamålet.

I de situationer som avses i 2 mom. kan Polisstyrelsen i stället för att återkalla tillståndet till penninginsamling ge tillståndshavaren en skriftlig varning, om det med hänsyn till omständigheterna vore oskäligt att återkalla tillståndet.

15 §

Slutredovisning

Om Polisstyrelsen har fattat ett beslut om återkallande av ett tillstånd till penninginsamling, ska tillståndshavaren inom en månad från delfäendet av beslutet avge slutredovisning till Polisstyrelsen.

I slutredovisningen ska ingå uppgifter enligt 12 § 2 mom.

4 kap.

Småskalig insamling

16 §

Förutsättningar för anordnande av en småskalig insamling

I fråga om en småskalig insamling ska det göras en skriftlig anmälan till polisinrättningen. Anmälan kan lämnas på elektronisk väg. Anordnandet av en småskalig insamling får inledas inom två vardagar från anmälan om småskalig insamling.

Vid penninginsamling som anordnas som en småskalig insamling får högst 10 000 euro samlas in. En småskalig insamling får pågå i högst tre månader.

En småskalig insamling får anordnas högst två gånger under ett kalenderår. En fysisk person som är medlem i en grupp som avses i 5 § 2 mom. 6 punkten får delta i anordnandet av högst två småskaliga insamlingar under ett kalenderår.

17 §

Anmälan om småskalig insamling

I anmälan om småskalig insamling ska följande information ges:

- 1) uppgift om anordnaren av den småskaliga insamlingen samt andra identifikationsuppgifter och kontaktinformation för anordnaren,
- 2) uppgift om de personer som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos anordnaren av den småskaliga insamlingen eller de personer som hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, samt personbeteckningar för dessa personer, om den småskaliga insamlingen anordnas av en sammanslutning eller en stiftelse,
- 3) de uppskattade intäkterna av insamlingen,
- 4) det primära och sekundära användningsändamålet för de insamlade medlen, specificerat,
- 5) de uppskattade kostnaderna av insamlingen,
- 6) tiden för anordnande av den småskaliga insamlingen,
- 7) det bankkonto som används för den småskaliga insamlingen.

Närmare bestämmelser om innehållet i anmälan om småskalig insamling och om behövliga bilagor till anmälan får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

18 §

Nummer för en småskalig insamling

Polisinrättningen tilldelar anordnaren av en småskalig insamling ett nummer som bevis på att insamlingen har anmälts hos polisinrättningen.

19 §

Skyldighet att avbryta anordnandet av en småskalig insamling

Anordnaren av en småskalig insamling ska omedelbart avbryta insamlingen, om de medel som influtit genom insamlingen överstiger det maximibelopp för en småskalig insamling som anges i 16 § 2 mom. Polisinrättningen ska informeras om avbrytandet.

20 §

Förbud mot anordnande av småskalig insamling och användning av insamlade medel

Polisinrättningen ska förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen om

- 1) anordnaren av den småskaliga insamlingen har försummat att lämna en anmälan om småskalig insamling enligt 16 § 1 mom.
- 2) de förutsättningar som anges i 5 § 2 mom. och i 6 § och som gäller anordnaren av en småskalig insamling eller insamlingsändamålet inte uppfylls.

Polisinrättningen kan förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen om

- 1) en person som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos anordnaren av den småskaliga insamlingen eller en person som hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före anmälan om småskalig insamling eller till bötesstraff under de tre senaste åren före anmälan om småskalig insamling, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,

2) polisinrättningen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) anordnaren av den småskaliga insamlingen i samband med tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har gjort sig skyldig till överträdelse av denna lag eller av bestämmelser som utfärdats med stöd av den, bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som utfärdats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag,

4) anordnaren av den småskaliga insamlingen har underlåtit att anmäla en del av de uppgifter som ska anges i anmälan om småskalig insamling eller har gett polisinrättningen osann eller vilseledande information.

Under de förutsättningar som anges i 1 och 2 mom. kan polischefen vid polisinrättningen eller en av polischefen förordnad anhållningsberättigad polisman förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Polisinrättningens beslut om förbud mot anordnande av en penninginsamling, fortsatt användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 45 dagar. Polisinrättningen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 45 dagar i taget, om inte det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen har rättats. Polisinrättningen ger tillstånd att fortsätta anordnandet av penninginsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisinrättningen kan förena sitt förbud med vite.

21 §

Redovisning för småskalig insamling

Anordnaren av en småskalig insamling ska senast två månader efter att insamlingen avslutades avge en redovisning för den småskaliga insamlingen till polisinrättningen för övervakning av de insamlade medlen och offentliggörande av uppgifter om penninginsamlingen.

I redovisningen för en småskalig insamling ska ges följande uppgifter:

- 1) uppgift om anordnaren av penninginsamlingen,
- 2) uppgift om intäkterna av penninginsamlingen,
- 3) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,
- 4) uppgift om kostnaderna av anordnandet av penninginsamlingen, specificerade,
- 5) uppgift om tiden för anordnande av penninginsamlingen,
- 6) ett kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot under insamlingstiden.

Anordnaren av en småskalig insamling ska underrätta polisen när de medel som samlats in genom penninginsamlingen har använts för det avsedda ändamålet.

Närmare bestämmelser om innehållet i och utformningen av redovisningen för en småskalig insamling, framläggande av redovisningen, tidsfristerna för framläggandet samt bevarande av redovisningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

5 kap.

Valinsamling

22 §

Förutsättningar för anordnande av valinsamling

En valinsamling får anordnas för att täcka kostnaderna av en valkampanj som inleds högst sex månader före valdagen och avslutas senast två veckor efter valdagen.

23 §

Förbud mot anordnande av valinsamling och användning av insamlade medel

Polisstyrelsen ska förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen, om de förutsättningar som anges i 5 § 3 mom. eller 22 § och som gäller anordnaren av en valinsamling eller insamlingsändamålet inte uppfylls.

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av insamlade medlen om

1) en person som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos anordnaren av valinsamlingen eller en person som hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott som kan anses äventyra valinsamlingens tillförlitlighet,

2) Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av de medel som insamlats vid valinsamlingen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) anordnaren av valinsamlingen i samband med tidigare valinsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har gjort sig skyldig till överträdelser av denna lag eller av bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller av bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Under de förutsättningar som anges i 1 och 2 mom. kan polisöverdirektören eller en av polischefen förordnad tjänsteman vid Polisstyrelsen förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Polisstyrelsen beslut om förbud mot anordnande av en valinsamling, fortsatt användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 45 dagar. Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 45 dagar i taget, om inte det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av de insamlade medlen har rättats. Polisstyrelsen ger tillstånd att fortsätta anordnandet av valinsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite.

24 §

Redovisning för valinsamling

Anordnaren av en valinsamling ska senast två månader efter att insamlingen avslutades avge redovisning för valinsamlingen till Polisstyrelsen för övervakning av valinsamlingen och offentliggörande av uppgifter om valinsamlingen.

I redovisningen för en valinsamling ska ges följande uppgifter:

- 1) uppgift om anordnaren av valinsamlingen,
- 2) uppgift om intäkterna av valinsamlingen,
- 3) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,

- 4) uppgift om kostnaderna av anordnandet av valinsamlingen, specificerade,
- 5) uppgift om tiden för anordnande av valinsamlingen,
- 6) kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot under insamlingstiden.

Om anordnaren av valinsamlingen har en revisor, ska revisorns utlåtande bifogas till redovisningen.

Närmare bestämmelser om innehållet i och utformningen av redovisningen för en valinsamling, innehållet i revisorns utlåtande, framläggande av redovisningen, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

6 kap.

Användning av och tillsyn över insamlade medel

25 §

Insamlingskonto

Anordnaren av en penninginsamling ska ha ett insamlingskonto eller insamlingskonton för penninginsamlingen. En i 5 § 2 mom. 6 punkten avsedd grupp som består av fysiska personer ska ha ett separat insamlingskonto eller separata insamlingskonton för insättning av insamlade medel.

Insamlingskontot kan finnas i en finsk inlåningsbank eller en i Finland etablerad filial till en inlåningsbank som beviljats koncession i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Om anordnaren av en penninginsamling har tagit emot virtuell valuta som en del av penninginsamlingen, ska anordnaren växla in den mottagna virtuella valutan från den digitala plånbokstjänst som anordnaren använder till insamlingskontot innan årsanmälan eller slutredovisning, redovisning för småskalig insamling eller redovisning för valinsamling görs.

26 §

Användning, förvaring och hantering av insamlade medel

Insamlade medel ska användas för det användningsändamål enligt 6 § 1 mom. eller 6 § 3 mom. 2–7 punkten som har uppgivits för Polisstyrelsen i samband med ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 1 punkten som har uppgivits som primärt användningsändamål för polisinsamlingen i samband med anmälan om småskalig insamling.

Om de insamlade medlen eller en del av dem inte kan användas för det ändamål som avses i 1 mom., eller om det på grund av väsentligt förändrade förhållanden eller av någon annan orsak inte är ändamålsenligt att använda de insamlade medlen för det ändamålet

1) kan Polisstyrelsen på ansökan ändra användningsändamålet eller också

2) ska medlen användas för det sekundära användningsändamålet, om ett sekundärt användningsändamål har uppgivits för Polisstyrelsen i enlighet med 12 § 4 mom. eller för polisinsamlingen i enlighet med 17 § 1 mom. 4 punkten.

Om användningsändamålet för de insamlade medlen är förvärv eller ombyggnad av fast egendom, får den fasta egendomen inte överlåtas eller dess användningsändamål ändras under de följande tio åren, om inte Polisstyrelsen på ansökan beviljar tillstånd till det. I tillståndet till överlåtelse av ägande- eller besittningsrätten till fast egendom anges den nya användningen av de medel som erhållits genom överlåtelsen för det ändamål som anordnaren av penninginsamlingen anmält eller som är förenligt med anordnarens verksamhet eller för ett närliggande ändamål.

En skälig andel av de insamlade medlen får användas för sådana omedelbara kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen.

De insamlade medlen ska förvaras och hanteras på ett tillförlitligt sätt. Anordnaren av penninginsamlingen ska se till att de medel som samlas genom penninginsamlingen hålls klart åtskilda från anordnarens egna medel.

27 §

Rättelse av årsanmälan och redovisningar

Polisstyrelsen kan förelägga att en ny årsanmälan, slutredovisning och valredovisning och polisinrättningen förelägga att en ny redovisning för småskalig insamling avges om den avgivna årsanmälan eller redovisningen är bristfällig, eller förelägga att årsanmälan eller redovisningen ska kompletteras eller rättas om den innehåller skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter.

28 §

Rätt att få uppgifter

Polisstyrelsen och polisinrättningen har rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som behövs för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar

1) av anordnaren av penninginsamlingen och av de tjänsteproducenter som anlitas för anordnande av penninginsamlingen, avgiftsfritt och trots att sammanslutningars medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktörer, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet,

2) av den inlåningsbank där det bankkonto som används för penninginsamling eller något annat av anordnarens konton finns, trots bestämmelserna om tystnadsplikt i kreditinstitutslagen (610/2014),

3) av en myndighet och av en sammanslutning som har tillsatts för att fullgöra ett offentligt uppdrag, avgiftsfritt och trots bestämmelserna om sekretess,

4) av en sammanslutning eller stiftelse till vilken de insamlade medlen i praktiken styrs, för genomförande av insamlingsändamålet, trots att sammanslutningens eller stiftelsens medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet.

Polisstyrelsen och polisinrättningen har rätt att ur Rättsregistercentralens bötesregister få sådana upplysningar om bötesstraff och verkställighet av bötesstraff som behövs vid behandlingen av tillstånds- och anmälningsärenden.

Polisstyrelsen och polisinrättningen har rätt att få de uppgifter som avses i 1 mom. 3 punkten även med hjälp av en teknisk anslutning eller i elektronisk form.

Polisstyrelsen har rätt att avgiftsfritt av anordnaren av penninginsamlingen få de uppgifter som behövs för statistikföringen i samband med penninginsamlingar.

29 §

Förordnande av syssloman

Polisstyrelsen kan genom ett beslut förordna en syssloman som på bekostnad av anordnaren av penninginsamlingen omhändertar de insamlade medlen och avger redovisning över dem, om Polisstyrelsen i enlighet med 14 § har återkallat tillståndet till penninginsamling eller om en polisinrättning i enlighet med 20 § har meddelat förbud mot anordnande av en småskalig insamling eller användning av insamlade medel, och anordnaren av den småskaliga insamlingen inte inom 45 dagar från det att beslutet fattades har rättat det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen.

Till syssloman kan förordnas en advokat eller någon annan som avlagt en annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt och som är redbar och annars lämplig och skickad för uppgiften, och som inte är försatt i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats.

Polisstyrelsen beslutar om användningen av de medel som sysslomannen omhändertagit för det primära ändamålet för penninginsamlingen eller för ett närliggande ändamål.

7 kap.

Särskilda bestämmelser

30 §

Penninginsamlingsregister

För utförande av de uppgifter som i denna lag föreskrivs för Polisstyrelsen och polis-inrättningen ska Polisstyrelsen och polis-inrättningarna föra ett penninginsamlingsregister över ansökningar om tillstånd till penninginsamling, innehavare av tillstånd till penninginsamling, återkallade tillstånd till penninginsamling, anmälningar om småskalig insamling, förbud mot anordnande av penninginsamling, skriftliga varningar, årsanmälningar och redovisningar.

På behandlingen av personuppgifter i polisens register tillämpas lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (/).

31 §

Skyldighet att lämna uppgifter när donationer begärs

Den som anordnar en penninginsamling ska se till att åtminstone följande uppgifter ges till allmänheten eller görs tillgängliga för allmänheten på ett tydligt och begripligt sätt när donationer begärs:

- 1) uppgift om anordnaren av penninginsamlingen och dennes kontaktuppgifter,
- 2) det användningsändamål för de insamlade medlen som har uppgivits för Polisstyrelsen och det sekundära användningsändamål som avses i 12 § 4 mom. eller 17 § 1 mom. 4 punkten,
- 3) tillståndsnumret eller numret för den småskaliga insamlingen.

32 §

Sökande av ändring

Ändring i ett beslut som Polisstyrelsen har meddelat med stöd av denna lag söks hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Beslut om återkallande eller förbud som fattats med stöd av 13,14, 20 och 23 § i denna lag ska iaktas trots att ändring har sökts, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Ändring i ett beslut om föreläggande och utdömmande av vite sökas på det sätt som anges i 24 § i viteslagen (1113/1990).

33 §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen

1) försummar skyldigheten enligt 11 § att informera om en förändring i förhållandena,

2) försummar årsanmälnings- eller redovisningsskyldigheten enligt 12, 15, 21 eller 24 § eller skyldigheten enligt 27 § att rätta en årsanmälan eller redovisning,

3) i samband med anordnandet av en penninginsamling ordnar lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen,

4) anordnar penninginsamlingen på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärving,

5) vid anordnande av en penninginsamling ger allmänheten osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penninginsamlingsförseelse* dömas till böter.

Bestämmelser om penninginsamlingsbrott och lindrigt penninginsamlingsbrott finns i 17 kap. 16 c och 16 d § i strafflagen (39/1889).

Bestämmelser om utdömmande av förverkandepåföljd finns i 10 kap. i strafflagen.

34 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20xx .

Genom denna lag upphävs lagen om penninginsamlingar (255/2006).

I fråga om penninginsamlingar som genomförs med stöd av tillstånd till penninginsamling som beviljats före denna lags ikraftträdande och i fråga om användningen och redovisningen av medel som insamlats genom dem tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och de villkor som uppställts i tillståndet.

På tillståndsärenden som har inletts före ikraftträdandet, inbegripet sökande av ändring i sådana ärenden, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 6 och 7 § i den lag som gällde vid denna lags ikraftträdande tillämpas fram till utgången av 2019 så, att Nationalgalleriet, universitet som avses i 1 § 2 mom. i universitetslagen och yrkeshögskolor som avses i yrkeshögskolelagen kan beviljas tillstånd till penninginsamling för att tillföra kapital.

2.

Lag om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 16 c §, sådan den lyder i lag 663/2010, som
följer:

16 c §

Penninginsamlingsbrott

Den som

- 1) anordnar en penninginsamling utan tillstånd enligt lagen om penninginsamlingar (/) eller i strid med skyldigheten enligt 17 § i den lagen att anmäla anordnandet av en småskalig insamling,
 - 2) anordnar en penninginsamling i strid med förbudet i 7 § 2 eller 3 punkten i lagen om penninginsamlingar,
 - 3) använder de medel som influtit genom penninginsamlingen i strid med användningsändamålet enligt tillståndet till penninginsamling eller det användningsändamål som uppges i anmälan om småskalig insamling,
- ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penninginsamlingsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.



Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET