



Arviomuistio rahankeräyslain muutostarpeista

1 Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti 23.11.2011 selvityshankkeen, jonka tehtävänä oli arvioida rahankeräyslain (255/2006) mahdolliset muutostarpeet siltä osin kun laissa on asetettu rahankeräysluvan myöntämisen edellytykseksi luvansaajayhteisön tai -säätiön tarkoituksen yksinomainen yleishyödyllisyys sekä edellytys varojen hankkimiseksi yleishyödyllistä toimintaa varten. Hankkeen asettamisen taustalla oli lain soveltamiskäytännössä ilmennyt epäyhtenäinen tulkinta ja epäselvyys liittyen erityisesti uskonnollisten yhteisöjen oikeuteen saada rahankeräyslupa. Lisäksi hankkeen tehtävänä oli arvioida erikseen mahdollisuutta erityisestä syystä myöntää Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle tai Suomen ortodoksiselle kirkolle taikka niiden seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle rahankeräyslupa. Hankkeen toimikausi oli 23.11.2011–31.5.2012.

Selvityshanketta tukemaan perustettiin työryhmä. Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Katriina Laitinen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseninä olivat neuvotteleva virkamies Sakari Airas sekä neuvotteleva virkamies Johanna Kari sisäasiainministeriön poliisiosastolta, vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastolta sekä arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho ja ylitarkastaja Henna Salmi Poliisihallituksen arpajaishallinnon vastuualueelta. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Jukka Tukia sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmän tehtävänä oli laatia alustavat ehdotukset mahdollisista rahankeräyslain muutostarpeista. Työryhmä kokoontui viisi kertaa. Työryhmän kuultavina olivat apulaisjohtaja Seppo Reimavuo Kilpailuvirastosta, erityisasiantuntija Ilkka Lahti valtiovarainministeriöstä, kirkkoneuvos Pekka Huokuna Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksesta, lähetysasihteeri Aino Nenola Ortodoksinen Lähetys ry:stä, Pasi Pönkä Suomen Kuntaliitto ry:stä sekä Pia Tornikoski ja Antti Miettinen Vastuullinen lahjoittaminen ry:stä. Työryhmälle jättivät kirjallisen lausuntonsa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus ja Suomen ortodoksinen kirkollishallitus.

2 Tausta

Rahankeräysten toimeenpanosta säädetään rahankeräyslaissa ja valtioneuvoston asetuksessa rahankeräyksistä (503/2006). Rahankeräyksellä tarkoitetaan rahankeräyslain mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla (rahankeräyslupa). Toimivaltaiset viranomaiset rahankeräysluvan

myöntämisessä ovat paikalliset poliisilaitokset ja Poliisihallitus. Rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jonka toiminnan tarkoitus on yksinomaan yleishyödyllinen.¹ Luvan myöntämisen edellytyksenä on se, että rahankeräyksen toimeenpanemisella hankitut varat käytetään yleishyödylliseen tarkoitukseen. Rahankeräyksen toimeenpanon tulee lisäksi aina olla yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista. Rahankeräyslupaa eivät voi saada valtio, kunta tai kuntayhtymä taikka evankelis-luterilainen kirkko tai ortodoksinen kirkko taikka niiden seurakunta tai seurakuntayhtymä.

Rahankeräyslain soveltamiskäytäntö ei ole ollut kaikilta osin yhtenäistä liittyen kirkkokuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien mahdollisuuteen toimeenpanna rahankeräyksiä. Lupakäytännössä tulkinnalliseksi kysymykseksi on noussut erityisesti se, täyttävätkö uskonnolliset yhdyskunnat ja uskonnollista toimintaa harjoittavat yhdistykset, muut yhteisöt ja säätiöt rahankeräyslaissa yhteisön tai säätiön tarkoitukselle asetetun yksinomaisen yleishyödyllisyyden vaatimuksen sen harjoittaessa uskonnollista toimintaa.

Eduskunta hyväksyi vastauksessaan hallituksen esitykseen rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä ja poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta (HE 102/2005 vp) lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan uudistuksen tehokkaasta tiedottamisesta sekä tarkkaan seuraavan uuden rahankeräyslain soveltamista ja toimivuutta ottaen huomioon muun ohella rahankeräyksen määritelmään samoin kuin yleishyödyllisen toiminnan määritelmään liittyvät rajanvetotilanteet, rahankeräysten tehokkaan valvonnan ja väärinkäytösten torjunnan sekä arvioivan erikseen mahdollisuutta erityisestä syystä myöntää evankelis-luterilaiselle kirkolle tai ortodoksiselle kirkkokunnalle taikka niiden seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle rahankeräyslupa.²

Eduskunnan antaman lausuman edellyttämä seurantatyö aloitettiin jo sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikössä, ja työtä jatkettiin organisaatiomuutoksen jälkeen vuoden 2010 alusta alkaen Poliisihallituksen arpajaishallinnossa.

2.1 Yleishyödyllisyyden käsitteestä

Yleishyödyllisyyden vaatimus rahankeräyslaissa on kaksitasoinen. Ensinnäkin rahankeräyslupan hakijan on oltava yleishyödyllinen yhteisö tai säätiö, jonka toiminnan tarkoituksen on oltava yksinomaan yleishyödyllinen. Toiseksi varat, joiden hankkimiseksi rahankeräys toimeenpannaan, tulee käyttää kokonaisuudessaan yleishyödylliseen toimintaan.

Vaikka yleishyödyllisyys käsitteenä esiintyy sinänsä laajasti suomalaisessa lainsäädännössä, yleishyödyllisyydellä ei ole lainsäädännössä yhtä yleistä määritelmää ja sisältöä. Tämä seikka ei ole omiaan vähentämään yleishyödyllisyyden käsitteeseen liittyviä tulkintaongelmia.³ Rahankeräyslakiin otetun määritelmän mukaan yleishyödyllinen toiminta on toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansa-

¹ Rahankeräyslupan myöntäminen rekisteröimättömälle yhteisölle on mahdollista silloin kun kyse on yhteisöstä, jonka asemasta on säädetty lainsäädännössä (esimerkiksi Suomen Punainen Risti) tai jos rekisteröimättömyys johtuu toiminnan tilapäisestä luonteesta (esimerkiksi onnettomuustilanteen jälkeen uhrin lähipiirissä syntynyt avustusrengas).

² EV 203/2005 vp

³ Rahankeräyslakiesitystä koskeva eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö HaVM 25/2005 s. 5.



laistointia. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on puolestaan todettu, että myös erilainen uskonnollinen toiminta on lainkohdassa tarkoitettua yleishyödyllistä toimintaa.⁴

Laajempia toimintapiirejä koskeva yleishyödyllisyyden määritelmä sisältyy tuloverolain (1535/1992) 22 §:ään. Pykälän 1 momentti sisältää määritelmän yleishyödyllisestä yhteisöstä⁵ ja sen 2 momenttiin sisältyy esimerkkiluettelo yleishyödyllisestä yhteisöstä. Luettelossa ei erikseen mainita uskonnollista toimintaa mutta verohallinnon viimeisimmässä yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevassa verotusohjeessa todetaan, että se, että yhteisöä ei mainita esimerkkiluettelossa, ei estä yhteisön katsomista yleishyödylliseksi.⁶

Ohjeessa tuodaan esille vanhahko korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisu KHO 1976 T 34. Kyseisessä ennakkoratkaisussa yhdistyksen tarkoituksena oli sääntöjensä mukaan edistää sitä kristillistä toimintaa, jota paikallinen kaupunkilähetys, NNKY ja NMKY suorittivat. Sanottua tarkoitusta oli KHO:n mukaan pidettävä yleishyödyllisenä ja aatteellisena.

Yleishyödyllisyyden käsitettä koskeva oikeuskäytäntö on muutoinkin pääosin yleishyödyllisen toiminnan verotukseen liittyvää. Edellä mainittua hieman tuoreammassa KHO:n ennakkoratkaisussa KHO 1994 T 288, yhdistys, jonka tarkoituksena oli harjoittaa raamattuun perustuvaa sananjulistusta ja tehdä käytännön armeliaisuustyötä sekä tukea lähetystyötä, katsottiin tuloverolaissa tarkoitetuksi yleishyödylliseksi yhteisöksi.

3 Yhteenveto kuulemisista

3.1 Kirkkojen oikeus rahankeräyksiin

3.1.1 Suomen evankelis-luterilainen kirkko

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus on esittänyt työryhmälle rahankeräyslain muuttamista siten, että kirkolle, seurakunnalle ja seurakuntayhtymälle voitaisiin myöntää rahankeräyslupa. Toteutuessaan kirkon rahankeräykset olisivat diakoniatyön keräyksiä, joilla autettaisiin esimerkiksi kriisin tai yllättävän onnettomuuden kohdanneita yksineläviä henkilöitä tai perheitä. Taloudellista apua annetaan muiden muassa vähävaraisille vanhuksille, lapsiperheille ja vammaisille.

Vaikka kuntien vastuulle kuuluu perustoimeentulosta huolehtiminen, seurakunnissa on havaittu diakoniatyön puoleen kääntyvien avuntarvitsijoiden määrän kasvu. Vuonna 2011 diakoniatyön asiakaskontaktitapauksia oli lähes 600 000. Avun saaminen ei edellytä kirkon jäsenyyttä.

Rahankeräysten salliminen olisi kirkon mukaan perusteltua myös alueellisen tasa-arvon turvaamiseksi. Avustukseen käytettävien varojen tarve on suuri syr-

⁴ HE 102/2005 vp s. 28.

⁵ Tuloverolain 22 §:n 1 momentin 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; 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

⁶ Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille, Dnro 384/349/2007, 30.4.2007.



jäseutujen (avustukseen käytettyjen varojen vähyys) lisäksi myös muuttovoitokunnissa, joissa on paljon lapsiperheitä (avun kohteiden suuri määrä). Kirkko näkee, että yhteiskunta on muuttunut viimeisten 20–30 vuoden aikana. Seurakuntien taloudellinen volyymi on heikkenemässä, mikä johtaa pahimmassa avuntarpeessa olevien aseman heikkenemiseen. Rahankeräyksiä tarvitaan avun saamisen turvaamiseksi.

Seurakuntia pidetään luotettavina rahankerääjinä, joiden kautta ihmiset haluavat kriisitilanteissa lahjoittaa rahaa. Kirkolla on seurakuntiansa kautta koko maan kattava verkosto. Kirkkolaki edellyttää, että seurakunnissa on avun tarvetta arvioiva diakonin virka. Tällä hetkellä avustustoimintaan käytetään vero- varoja, kolehtituottoja, Yhteisvastuukeräysten tuottoja sekä lahjoitusvaroja. Kirkossa toimii ammattitilintarkastus mikä mahdollistaa rahaliikenteen tarkemman dokumentoinnin keräystä varten perustettuun yhdistykseen verrattuna.

Tällä hetkellä kirkon diakoniarahastolla ei ole rahankeräysoikeutta. Rahaston kautta tapahtuva avustustoiminta seurakuntien diakoniatyön kautta kuluttaa rahaston omaa pääomaa. Kaikki lahjoitukset menevät lyhentämättöminä avustuksiin. Kirkko ei näe tarkoituksenmukaisena erillisten keräisyhdistysten perustamista, koska kirkolla on seurakuntiansa kautta valmis keräysorganisaatio.

Veronkanto-oikeudesta luopuminen ei ole kirkolle mahdollista. Kirkon muuta kuin avustustoimintaa rahoitetaan verovaroin, esimerkiksi sielunhoidollisiin tehtäviin ei kerättäisi varoja. Kirkon näkemyksen mukaan myöskään oikeuteen kerätä kolehtia ei pitäisi tehdä muutoksia.

3.1.2 Suomen ortodoksinen kirkko

Myös Suomen ortodoksinen kirkollishallitus on esittänyt lain muuttamista siten, että ortodoksisella kirkolle tai sen seurakunnalle voitaisiin myöntää rahankeräyslupa. Suomen ortodoksisen kirkon näkökohdat ovat yhteneväisiä evankelis-luterilaisen kirkon kanssa. Vaikka ortodoksinen kirkko on kooltaan evankelis-luterilaista kirkkoa pienempi, myös ortodoksisella kirkolla on seurakuntiansa kautta valtakunnallinen verkosto avustustoimintaa varten. Yleishyödylliseksi toiminnaksi katsottava diakoniatyö kuuluu ortodoksisen kirkon ja seurakunnan perustyöhön. Niissä seurakunnissa, joissa ei ole omaa diakoniatyöntekijää, pappi ja lukkari hoitavat diakoniatyötä. Myöskään ortodoksisessa kirkossa avun saaminen ei edellytä kirkon jäsenyyttä.

Evankelis-luterilaisen kirkon tavoin myös ortodoksisessa kirkossa on havaittu avun tarpeen määrän kasvu. Myös maahanmuuttajien parissa tehdään enenevässä määrin diakoniatyötä. Vaikka apua voitaisiin kanavoida seurakuntien kautta, etenkin pienissä seurakunnissa on vähän varoja avustustoimintaan. Rahankeräyksillä voitaisiin saada lisätuloja auttamiseen valmiin seurakuntaverkoston kautta.

Suomen ortodoksinen kirkko katsoo, että rahankeräyksiin voitaisiin tukea myös pyhäkköjen kunnossapitoa. Osa pyhäköistä on suojelukohteita tai kulttuurihistoriallisesti merkittäviä, joiden kunnossapitoon eivät verovarot riitä. Ortodoksinen kirkko katsoo, että kulttuuriperinnön säilyttämistä voidaan pitää yleishyödyllisenä toimintana. Sekä diakoniatyö että kulttuurihistoriallisesti merkittävien pyhäkköjen kunnossapito ovat sellaisia erityisiä syitä, jonka vuoksi kir-

kolle ja sen seurakunnille tulisi ortodoksisen kirkon mukaan myöntää rahankeräyslupa.

3.2 Vero- ja kilpailuoikeudelliset vaikutukset

Työryhmä kuuli Kilpailuviraston ja valtiovarainministeriön asiantuntijoita selvittääkseen lakimuutoksiin mahdollisesti liittyviä kilpailu- ja vero-oikeudellisia vaikutuksia.

Rahankeräys ei tällä hetkellä ole sinällään kilpailupolitiikan ytimessä, koska se ei ole sellaista toimintaa, jossa kaupataan tavaroita ja palveluja. Kilpailuvirasto katsoo, että neutraliteettiongelmien välttämiseksi yleishyödyllisille yhteisöille, jotka harjoittavat myös elinkeinotoimintaa, tulisi myöntää rahankeräyslupa ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan varmistua siitä, että kyseessä oleva vastikkeeton etuus ei heikennä vastaavaa toimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien asemaa rahankeräysluvan saaneeseen yhteisöön verrattuna. Kilpailuvirasto korostaa asiassa tapauskohtaista harkintaa. Rahankeräyslain muuttaminen esimerkiksi siten, että laista poistettaisiin kokonaan yleishyödyllisyyden vaatimus, merkitsisi Kilpailuviraston näkemyksen mukaan todennäköisesti sitä, että asian kilpailuoikeudellinen arviointi saisi enemmän painoa.

Valtiovarainministeriössä katsotaan, että yhteisö on tuloverolaissa laajempi käsite kuin rahankeräyslaissa. Verotuksellisesti ainoastaan yhteisö voi olla tuloverolaissa tarkemmin määritellyllä tavalla yleishyödyllinen. Jos yhteisö harjoittaa elinkeinotoimintaa ja sen varallisuutta ”vapautuu” rahankeräyksellä saadun määrän verran elinkeinotoimintaan, asialla ei ole verotuksellista merkitystä. Toisin sanoen verotuksellisesti ei ole merkitystä sillä, mistä pääoma on muodostunut (esim. rahankeräykset). Yleishyödyllinen yhteisö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa, joskin kysymys yleishyödyllisyyden statuksen menettämiseen johtavasta elinkeinotoiminnan laajuudesta on tulkinnanvarainen. Elinkeinotoiminta ei voi olla merkittävän laajaa ja elinkeinonharjoittamisen suhde yleishyödylliseen toimintaan edellyttää aina tapauskohtaista kokonaisarviointia.

Mikäli rahankeräyslakia muutettaisiin poistamalla laista yleishyödyllisyyden vaatimus, vero-oikeudellisesti asia ei olisi valtiovarainministeriön mukaan ongelmallinen. Verotuksessa ei ole tosin jouduttu arvioimaan rahankeräyksellä saadun tulon luonnetta. Rahankeräyksellä saatua tuloa verotettaisiin joko tulotai lahjaveron alaisena tulona (tosiasiallinen tulo tai vastikkeeton lahja). Esimerkiksi ovelta ovelle suoritettut rahankeräykset saattaisivat johtaa rahankeräyksellä saadun tulon verottamiseen tuloverona mutta pelkän vetoisuusilmoituksen perusteella saatuja keräysvaroja saatettaisiin verottaa lahjaveron mukaisesti. Yleishyödyllisyydestä luopuminen toisi kuitenkin verovalvontaan liittyviä haasteita. Yleishyödyllisten yhteisöjen rahankeräyksillä saadut varat ovat olleet verovapaata tuloa ja lahjaverotuksessa lahjan antaja on tehnyt lahjaveroilmoituksen. Asiassa voidaankin asettaa kysymys siitä, kuinka yleisesti rahankeräyksillä saadut tulot ilmoitettaisiin verottajalle.

3.3 Yleishyödylliset yhteisöt

Työryhmä kuuli varainhankintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkosto Vastuullinen Lahjoittaminen ry:n (Vala ry) edustajia selvittääkseen millaisia vaikutuksia rahankeräyslain muutoksella olisi yhteisöjen asemaan. Rahankeräykset ovat yksi osa järjestöjen kokonaisvarainhankinnas-



sa. Vala ry:ssä pidetään tärkeänä, että perusteet saada rahoitusta (valtionavustukset ja rahankeräyslupa) olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset. Samalla Vala ry:ssä painotetaan ja pidetään oleellisena sitä, että varainhankinnan tarkastelu tulisi kohdistua nimenomaan yleishyödyllisenä pidettävään toimintaan. Tärkeää on, että toiminta on avointa ja läpinäkyvää ja että järjestöissä on tarkkaan mietitty mihin toimintaan rahaa kerätään.

Vala ry:ssä katsotaan, että kirkkojen rahankeräysoikeudella ei olisi negatiivisia vaikutuksia järjestöjen varainhankintaan. Toisaalta mikäli rahankeräyslakia ei kirkkojen osalta muutettaisi, kirkkoilla on mahdollista kerätä rahaa omien järjestöjensä kautta.

Vala ry:n mukaan tuloverolain määritelmä on hyvä lähtökohta tarkastella yleishyödyllisyyttä. Verotuksen alalta on käytettävissä myös runsaasti oikeustapauksia. Verottajan vuoden 2007 ohje on ohjannut verotuskäytäntöä siten, että yhteisö voi harjoittaa tietyssä määrin elinkeinotoimintaa menettämättä verotuksellista asemaansa yleishyödyllisenä yhteisönä. Myös laaja sosiaalipalvelujen tarjoaminen on yhteisöille mahdollista. Vala ry katsoo, että rahankeräyslain vaatimus yleishyödyllisen toiminnan yksinomaisuudesta tulisi poistaa tai muutoin väljentää yksinomaisuuden tulkintaa.

3.4 Kuntien oikeus rahankeräyksiin

Kirkkojen tavoin myöskään kunnat eivät voi saada rahankeräyslupaa. Työryhmä kuuli Kuntaliitto ry:n edustajaa kuntien oikeudesta rahankeräyksiin.

Kuntien rahankeräysoikeus oli esillä rahankeräyslain valmisteluvaiheessa. Kuntaliitto esitti tuolloin eduskunnan hallintovaliokunnalle, että kunnille tulisi myöntää rahankeräysoikeus. Kuntaliiton kanta on edelleen sama siten tarkennettuna, että rahankeräyksiin ei tulisi voida kattaa kunnan lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvia menoja. Kunnan rahankeräyksiin voitaisiin rahoittaa esimerkiksi kyläyhteisölle luovutettavan vanhan koulurakennuksen kunnostamista tai uimarannalle sijoitettavan laiturin tai saunan rakentamista. Kunnan rahankeräyksiin voitaisiin tukea myös vaikeuksiin joutunutta yksittäistä henkilöä tai perhettä.

Kuntaliitossa katsotaan, että rahankeräysoikeus ei ole kuntasektorille elintärkeä kysymys mutta kannatettava asia ottaen huomioon myös yhdenvertaisuus kirkkojen mahdollisen rahankeräysoikeudellisen aseman muuttumisen kanssa. Jos kirkkoille myönnetään lakimuutoksella rahankeräysoikeus, se olisi johdonmukaista myöntää myös kunnille.

Kuntaliitossa suhtaudutaan varauksellisesti rahankeräyslaissa tarkoitettun yleishyödyllisyyden määritelmän lähentämistä tuloverolain vastaavan määritelmän kanssa. Keräystarkoituksen yleishyödyllisyyden pitäisi asiassa olla ratkaisevaa.

4 Työryhmän arvio rahankeräyslain muutostarpeista

Esiselvityshankkeen työn tuloksena työryhmä on havainnut jäljempänä tarkemmin esille tuotavia muutostarpeita rahankeräyslakiin. Työryhmä katsoo, että rahankeräyslain muuttamiseksi tulisi perustaa lainsäädäntöhanke.

4.1 Rahankeräyslain muuttaminen yleishyödyllisyyden osalta

Selvityshankkeen tehtävänä oli ensinnäkin arvioida rahankeräyslain mahdolliset muutostarpeet siltä osin kun laissa on asetettu rahankeräysluvan myöntämisen edellytykseksi luvansaajayhteisön tai -säätiön tarkoituksen yksinomainen yleishyödyllisyys sekä edellytys varojen hankkimiseksi yleishyödyllistä toimintaa varten.

Rahankeräyslain 4 §:n 1 kohdan mukaan yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitetaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Työryhmä ei havainnut muutostarpeita yleishyödyllisen toiminnan tämän määritelmän osalta. Työryhmässä arvioitiin määritelmän yhdenmukaistamista tuloverolain vastaavan määritelmän kanssa. Asia nähtiin kuitenkin työryhmässä ongelmallisena. Verotuksen ja rahankeräystoiminnan sääntelyllä on erilainen tarkoitus. Tuloverolain yleishyödyllisyyden määritelmä arvioi yhteisöä verotuksen näkökannalta ja sen avulla määritellään onko yhteisö tai säätiö tuloverovelvollinen vai onko se vapautettu tuloveron maksamisesta. Rahankeräyslain lähtökohtana on puolestaan yhteisön toiminnan arvioiminen rahankeräyksen toimeenpano-oikeuden kannalta. Rahankeräyslaki on myös uudempaa lainsäädäntöä tuloverolakiin nähden ja yleishyödyllisyyden määritelmään kiinnitettiin runsaasti huomiota jo rahankeräyslain valmisteluvaiheessa.

Sen sijaan työryhmä katsoo, että lain 7 §:n 1 momentista tulisi poistaa vaatimus yhteisön tai säätiön yleishyödyllisen tarkoituksen yksinomaisuudesta. Samalla lakiin tulisi lisätä yksinomaisuusvaatimus lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun keräystarkoitukseen. Muutettujen pykälien mukaisesti rahankeräyslupa voitaisiin antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on *yleishyödyllinen tarkoitus* ja rahankeräys saataisiin toimeenpanna varojen hankkimiseksi *yksinomaan* yleishyödylliseen toimintaan.

Edellä mainituilla muutoksilla lakiin saataisiin tarvittavaa joustoa, sillä lupaharkinnassa ei olisi tarpeen erikseen arvioida, onko rahankeräyslupaa hakevalta yhteisöllä tai säätiöllä puhtaasti ja vain yleishyödyllinen tarkoitus. Vaikka yhteisöllä tai säätiöllä olisi muutakin kuin yleishyödyllistä toimintaa, ei varoja muutetun 6 §:n puitteissa saisi kohdentaa muuhun kuin yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Varoja ei tulisi saada kerätä yleishyödyllisen yhteisön tai säätiön toimesta siten, että ne tosiasiallisesti kohdentuvat elinkeinotoimintaan tai muuhun kuin yleishyödylliseen toimintaan.

Pykälätason muutosten lisäksi yleishyödyllisen toiminnan ja yleishyödyllisen tarkoituksen eri rajapintoja tulisi avata ja tarkastella tarkemmin lakimuutosten perusteluteksteissä.

4.2 Suomen evankelis-luterilaisen kirkon, Suomen ortodoksisen kirkon taikka niiden seurakunnan tai seurakuntayhtymän oikeus rahankeräykseen

Hankkeen tehtävänä oli arvioida erikseen mahdollisuutta erityisestä syystä myöntää Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle tai Suomen ortodoksiselle kirkolle taikka niiden seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle rahankeräyslupa.

Työryhmä katsoo, että kirkkojen ja seurakuntien julkisoikeudellinen asema on erilainen kuntiin verrattuna. Rahankeräyslain säätämisen tarkoituksena oli

mahdollistaa yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen varainhankinta. Vaikka kirkot ovat muodolliselta asemaltaan julkisyhteisöjä, niiden käytännön toimintamuodot rinnastuvat monin tavoin kansalaisjärjestöjen toimintaan. Niiden toiminta on suurelta osin samankaltaista kuin rekisteröidyissä uskonnollisissa yhdyskunnissa ja aatteelliseksi yhdistykseksi järjestäytyneissä uskonnollisissa yhteisöissä.

Kirkkojen toimintaa sääntelevä lainsäädäntö huomioon ottaen kirkkojen rahankeräysoikeus voitaisiin toteuttaa luontevammin siten, että rahankeräyslain 7 §:ään lisättäisiin kirkkojen seurakuntien oikeus saada rahankeräyslupa esimerkiksi diakoniatyön tarkoituksiin.⁷

4.3 Kuntien oikeus rahankeräyksiin

Vaikka hankkeen tehtävänantoon ei kuulunut arvioida muiden julkisyhteisöjen kuin kirkkojen oikeuteen saada rahankeräyslupa, työryhmä kuuli asiasta myös Kuntaliitto ry:tä. Kuntien mahdollista rahankeräysoikeutta arvioitaessa on otettava huomioon, että kunnan tarkoitus ei ole yleishyödyllinen.⁸ Toisin kuin esimerkiksi seurakuntien diakoniatyö, kunnan sosiaalitoimen apu ei ole kunnalle yleishyödyllistä vaan lakiin perustuvaa velvoittavaa toimintaa. Mahdollisia rahankeräyskohteita arvioitaessa on huomioitava myös se, että rajanveto kunnan lakisääteisten ja muiden tehtävien välillä ei aina ole yksiselitteinen silloin, kun kunnan tehtävä on lainsäädännössä määritelty väljästi esimerkiksi yleisluonteisena edistämisvelvoitteena. Työryhmä katsookin, että kuntien rahankeräysoikeus ei ole ongelmitta sovittavissa yhteen rahankeräyslain tarkoituksen eli yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen kanssa.

4.4 Muita havaittuja muutostarpeita

Edellä esitettyjen hankkeen tehtävänannon mukaisten muutostarpeiden lisäksi työryhmän työssä nousi esiin myös muita mahdollisia rahankeräyslain muutostarpeita. Esimerkiksi rahankeräyslain 8 §:n 1 momentissa rahankeräyslupan toimeenpano-aika on rajoitettu enintään kahteen vuoteen. Yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien kuulemisessa tuli esille perusteltu tarve joissakin tapauksissa laissa määrättyä pitempään keräysaikaan. Kahta vuotta pitempi keräysaika voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi jatkuvaluonteisissa keräyksissä tai keräyksissä, joissa on lyhyt kampanjan aikainen keräysajanjakso mutta jotka toimeenpannaan säännöllisesti, esim. vuosittain. Jatkuvaluonteisista keräyksistä voidaan nähdä hyvänä esimerkkinä SPR:n kriisirahastokeräykset. Pitempiaikaisten keräyslupiin tulisi tällöin liittyä valvollisena instrumenttina välitilitysvelvollisuus, mikä edellyttäisi arviota myös lain tilitysvelvollisuutta koskevan 21 §:n muuttamisesta. Tämän lisäksi lain soveltamiskäytännössä on nousut esiin lukuisia rahankeräyslain muutostarpeita, joita tulisi tarkastella työryhmän esittämän lainsäädäntöhankkeen puitteissa.

⁷ Sekä evankelis-luterilaisesta kirkosta annetun kirkkolain (1054/1993) 4 luvun 1 §:n että ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 44 §:n mukaan diakonia on säädetty kirkon seurakuntien tehtäväksi.

⁸ Vuoden 1980 rahankeräyslaki (590/1980) ei sisältynyt kuntien rahankeräysoikeutta kieltävää säännöstä. Rahankeräyslupa voitiin antaa ainoastaan kotimaiselle rekisteröidylle yhdistykselle tai muulle yhteisölle taikka itsenäiselle säätiölle, jolla on yksinomaan sosiaalinen, sivistyksellinen tai muu aatteellinen tarkoitus. Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi kuntien rahankeräysoikeudesta ratkaisun vuonna 1984, jossa KHO totesi, että kunta ei ollut rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jolla on yksinomaan aatteellinen tarkoitus.



Jakelu

Ministeri Räsänen
Valtiosihteeri Anttoora
Erityisavustaja Andersson
Erityisavustaja Lopenen
Kansliapäällikkö Partanen
Osastopäällikkö Aaltomaa
Työryhmän jäsenet

Tiedoksi

Työryhmän kokouksissa kuultavina olleet