



OM005:00/2012

Rahankeräyslain uudistaminen - KANEn työryhmän raportti 22.4.2013

Työryhmän jäsenet

Perälä, Erkki / vapaan kansalaistoiminnan edustaja (puheenjohtaja)

Heikkinen, Petri / Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio VALO ry

Huopalainen, Minja / Kepa ry

Ihalainen, Santeri / UNICEF Finland

Laiho, Hannu-Pekka / Suomen Punainen Risti SPR ry

Pahta, Anneli / SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry

Päivike, Maarit / Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Raipola, Pasi / Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Saari, Milja / Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry

Savilampi, Ville / Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry

Stranius, Leo, vapaan kansalaistoiminnan edustaja

Tiainen Eija, Kuurojen Liitto ry

Tornikoski, Pia / Vastuullinen lahjoittaminen VALA ry

Muut

Jokihaara, Niko / oikeusministeriö (tekninen sihteeri)

Tukia, Jukka / sisäasiainministeriö (asiantuntija)

Johdanto

Kansalaisyhteiskunnan muutosten seuraaminen sekä kansalaistoiminnan edellytysten vahvistaminen kuuluvat kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANEn tehtäviin. Järjestöjen ja vapaan kansalaistoiminnan omaa varainhankintaa säätelee Suomessa keskeisesti rahankeräyslaki.

Sisäministeriö asetti lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan rahankeräyslain muuttamista 22.10.2012. Lausuntokierros järjestetään vuoden 2013 aikana ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2013. Lainsäädäntöhankkeen toimikausi on 22.10.2012–31.12.2013.

Rahankeräys ja joukkorahoitus ovat helpottuneet tietoverkkojen sekä verkkomaksamisen kehittymisen ja sosiaalisen median yleistymisen myötä merkittävästi. Kansalaisjärjestöille ja vapaalle kansalaistoiminnalle tämä tarjoaa uusia mahdollisuuksia kerätä rahaa oman toimintansa pyörittämiseksi. Voimassaoleva lainsäädäntö ei kuitenkaan kaikilta osin mahdollista uusien kanavien hyödyntämistä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

KANE järjesti Rahankeräyslaki ja joukkorahoituksen mahdollisuudet -seminaarin Säätytalolla 30.1.2013. Seminaarin jatkotoimenpiteenä asetettiin 1.3.2013 KANEn Rahankeräyslain uudistaminen -työryhmä, jonka tehtävänä on seurata lakihankkeen etenemistä, kuulla asiantuntijoita sekä tehdä neuvottelukunnalle ehdotuksia rahankeräyslain kehittämiseksi ja joukkorahoituksen mahdollistamiseksi.

Neuvottelukunta käsitteli 1.3. kokouksessaan rahankeräyslakia ja totesi, että työryhmän työn lähtökohtana tulee olla kansalaistoiminnan edellytysten vahvistaminen rahankeräyslakia uudistamalla. KANE haluaa muuttaa rahankeräyksen viranomaisvalvonnan byrokraattisesta etukäteiskontrollista ajantasaisvalvontaan.

Rahankeräyslain lisäksi verolain tulkinta vaikuttaa järjestöjen toimintaan ja varainhankintaan. Työryhmä käsittelee vain rahankeräyslakia eikä ota kantaa verolakien tulkintaan yleishyödyllisyydestä tai elinkeinotoiminnasta.

Rahankeräyslain vaatimuksesta, jonka mukaan luvanhakijan toiminnan tulee olla yksinomaan yleishyödyllistä, tulisi luopua. Nykyisen lain edellytystä keräysvarojen kohdentamisesta yleishyödylliseen toimintaan (6 §:n 1 momenttia) ei ole tarvetta muuttaa. Näin voidaan varmistaa, että rahankeräystä harjoittavalla järjestöllä voi olla myös muita tulonlähteitä. Tämän lisäksi lain perusteluissa tulisi tarkentaa, että osaksi yleishyödyllistä toimintaa katsotaan myös hallinnolliset kulut.

Luvanvaraisuus vai ilmoitusvelvollisuus?

Tällä hetkellä rahankeräys yleishyödylliseen tarkoitukseen on Suomessa luvanvaraista. Yhdistyslaki antaa luvan yhdistyksen perustamiseen aatteelliseen toimintaan, rahankeräyslaki luvan rahankeräykseen, jos aatteellisen yhdistyksen toiminta on yksinomaan yleishyödyllistä. Myös säätiöt voivat saada rahankeräysluvan. Verottaja hyväksyy yhteisön yleishyödylliseksi vain, jos se täyttää kolme kriteeriä: yhdistys toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi, sen toiminta ei kohdistu rajoitettuihin henkilöpiireihin ja se ei tuota osallisille taloudellista etua.

On esitetty, että rahankeräyksen luvanvaraisuudesta siirryttäisiin ilmoitusvelvollisuuteen. Tästä näkökulmasta luvanvaraisuutta parempi keino ehkäistä rahankeräysrikoksia olisi avoimuus, joka

voitaisiin toteuttaa esimerkiksi reaaliaikaisesti päivittyvällä verkossa toimivalla rahankeräysrekisterillä. Samalla helpotettaisiin ja nopeutettaisiin rahankeräysten toimeenpanoa huomattavasti.

Toisaalta voidaan myös katsoa, että rahankeräysten helpottaminen lisäisi samalla rahankeräysrikoksia, kun valvonta tapahtuisi reaaliaikaisesti eikä ennalta. Tällöin myös lahjoittajan olisi aiempaa tärkeämpää varmistua siitä, että lahjoitukset menevät ilmoitettuun tarkoitukseen.

Lupamenettelyä voidaan täydentää julkisella rekisterillä ja ilmoitusmenettelyllä, ja kun ne toimivat, lupamenettelyn joustavoittamista voidaan harkita.

Rahankeräyslupan hinta ja lupaprosessin velvoitteet ovat tällä hetkellä samat riippumatta järjestön ja kerättävän summan koosta. Jos pelkkään ilmoitusmenettelyyn ei haluta siirtyä, olisi syytä harkita lupamenettelyn raskauden porrastusta ja maksujen kevennystä pienille tai paikallisille järjestöille ja keräyksille.

Naapuriapu ei nykyisellään kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan. Käytännössä naapuriapu tarkoittaa rahaa, tavaraa tai työtä, joka annetaan naapuripiirissä sovittuun käyttötarkoitukseen kuitenkin vetoamatta suureen yleisöön lahjoitusten saamiseksi.

Viime vuosina on syntynyt uudenlaista paikallisyhteisöllisyyttä ja kansalaistoimintaa, joiden tunnuspiirteinä ovat projektimaisuus, verkostomaiset rakenteet ja organisoituminen sosiaalisessa mediassa. Myös tämänkaltaisen pienimuotoisen kansalais- ja asukastoiminnan rahoittaminen rahankeräyksellä edellyttää kuitenkin edelleen yhtä raskasta lupaprosessia kuin laajamittaiset ja pitkäkestoiset rahankeräyskampanjat.

Organisaatorakenteeltaan kevyemmän ja vakiintumattoman kansalaistoiminnan rahoittamisen helpottamiseksi olisi syytä selvittää, voitaisiinko luvanvaraisuudesta siirtyä niiden kohdalla ilmoitusvelvollisuuteen.

Lupamenettelyä voitaisiin harkita kehitettäväksi seuraavalla tavalla, joka on verrannollinen esimerkiksi pelastuslakiin ja ilmoitukseen yleisötilaisuudesta. Kolmiportaisessa mallissa olisi alimmalla tasolla perinteinen naapuriapu, joka ei edellytä ilmoitusta tai lupaa viranomaiselle.

Toisella tasolla olisi ilmoitusmenettely, jonka perusteella yksityishenkilö tai yleis-hyödyllinen taho voisi järjestää pienimuotoisen, rajoitetun ajan kestävästi keräyksen. Mahdollisen tavoitteen ylittämisen varalta ilmoituksessa olisi kerrottava taho, joka toimii edunsaajana ylimenevältä osalta. Edunsaajalla olisi oltava voimassa oleva keräyslupa.

Kolmannella tasolla olisi keräyslupa. Kriteerit keräyksen koolle, kestolle ja pienimuotoisuudelle olisi määriteltävä.

Internetin ja sosiaalisen median myötä paikallisten rahankeräyslupien merkitys on vähenemässä. Tällä perusteella tulisi myös harkita, myönnettäisiinkö jatkossa vain valtakunnallisia lupia. Myös yleisön käsittelyä olisi tästä näkökulmasta syytä tarkastella.

Keskitetty ja julkinen rahankeräysrekisteri

Rahankeräysten tiedot eivät ole nykyisellään helposti lahjoittajien saatavilla. Siksi tulisikin perustaa avoin ja keskitetty rahankeräysrekisteri, johon rahankerääjä on velvollinen ilmoittamaan keräyksen tiedot ja yhteyshenkilöt kenen tahansa tarkistettaviksi. Valmisteilla olevan poliisin luparekisterin toteutusta tulisi kiirehtiä ja varmistaa, että tarvittavat tiedot ovat kaikkien kansalaisten saatavilla.

Väärinkäytösten torjuminen

Rahankeräysrikosten torjunta on tärkeä näkökohta rahankeräyslakia uudistettaessa. Siihen liittyvän valvonnan ei kuitenkaan tulisi estää tai merkittävästi hidastaa laillisten rahankeräysten järjestämistä. Oli kyseessä sitten rahankeräyksen lupa- tai ilmoitusmenettely, poliisin ja verottajan tulee voida tehokkaasti valvoa rahankeräysten lainmukaisuutta.

Väärinkäytösten torjunnassa on myös huomioitava, että tiedonpuutteesta voimassa olevasta lainsäädännöstä johtuvien tahattomien rahankeräysrikosten voidaan arvioida tulevaisuudessa yleistyvän verkkoviestinnän lisääntymisen ja nettimaksamisen helpottumisen myötä. Siksi myös rahankeräyslaista tiedottaminen on tärkeää.

Myös ohjeistusta ja neuvontaa rahankeräyslupiin liittyen tulisi kehittää ja palvelua tarjota mahdollisuuksien mukaan myös muilla kielillä kuin suomeksi ja ruotsiksi.

Nykyisellään rahankeräysrikoksista saatu hyöty menetetään valtiolle. Tulevaisuudessa rikoshyöty tulisi niiltä osin kuin mahdollista palauttaa takaisin lahjoittajalle.

Lupa-aikojen pidentäminen

Rahankeräysluvat myönnetään tällä hetkellä kahdeksi vuodeksi. Tämä aiheuttaa etenkin vakiintuneille, ammattimaisille ja jatkuvaa rahankeräystä harjoittaville toimijoille usein turhaa byrokratiaa. Järjestöt toivovat, että luvat olisivat jatkossa toistaiseksi voimassaolevia.

Raportoinnin hyväksyminen jatkuvassa prosessissa tapahtuisi esimerkiksi kerran vuodessa, ja lupa raukeaisi, jos raporttia ei olisi toimitettu määräaikaan mennessä. Järjestöjä myös helpottaisi, jos raportointikausi olisi sama kuin tilikausi. Erilaisia varainhankinnan muotoja syntyy jatkuvasti lisää. Asetuksessa määriteltäisiin lailliset keräystavat ilman, että luvanhakijan täytyy niitä erikseen hakemuksessaan luetella.

Joukkorahoitus

Nykyinen lainsäädäntö käytännössä kieltää joukkorahoituksen vaatimalla joko yleishyödyllisen yhdistyksen tai säätiön perustamista rahankeräysluvan saamiseksi tai muotoilemaan tuettavat kohteet myytäviksi tuotteiksi. Juridisesti ei ole olemassa yleishyödyllistä myyntiä vaan tuotemyynti on elinkeinotoimintaa, vaikka tuotto käytettäisiin yleishyödylliseen toimintaan.

Kansalaisten lakialoitteessa ehdotetaan rahankeräysoikeutta yhdistyksien ja säätiöiden lisäksi oikeushenkilöille ja ennakkoluvasta ilmoitukseen siirtymistä. Näillä edellytyksillä joukkorahoitus tulisi käytännössä mahdolliseksi.

Julkisen sektorin tehtävien ja hyväntekeväisyyden välinen rajanveto

Viime aikoina keskustelua on herättänyt perinteisesti julkisin varoin rahoitettujen toimintojen, kuten lastensairaaloiden ja keskoskaappien, hyväksi järjestetyt rahankeräykset. Keräysten hyvästä

tarkoituksesta huolimatta on herännyt huoli siitä, lisääkö tämä entisestään painetta rahoittaa julkisia palveluita lahjoitusvaroin. Tämän on pelätty asettavan erilaiset toiminnot eriarvoiseen asemaan ja heikentävän hyvinvointipalvelujen rahoituspohjaa.

Mikäli rahankeräysoikeus myönnetään kirkkoille, joilla on oikeus kerätä veroja, on otettava huomioon, että tällöin samalla taholla olisi sekä rahankeräys- että verotusoikeus. Tämä avaa keskustelun siitä, tulisiko myös muille verotusoikeuden omaaville tahoille myöntää rahankeräysoikeus.

Onkin syytä korostaa, että rahankeräysten tarkoituksena on myös jatkossa tukea, ei korvata verovaroin rahoitettuja julkisen sektorin palveluita. Valtion ja kuntien lakisääteiset velvoitteet tuottaa palveluita eivät ole siis rahankeräysten vuoksi uhattuna. Helpottamalla rahankeräyslakia voidaan päinvastoin lisätä yhteistä vastuun kantoa ja kansalaisten omaehtoista toimeliaisuutta.

Helsingissä 22.4.2013

Perälä, Erkki
puheenjohtaja
vapaan kansalaistoiminnan edustaja

Heikkinen, Petri
Valtakunnallinen liikunta-
ja urheiluorganisaatio VALO ry

Huopalainen, Minja
Kepa ry

Ihalainen, Santeri
UNICEF Finland

Laiho, Hannu-Pekka
Suomen Punainen Risti SPR ry

Pahta, Anneli
SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry

Päivike, Maarit
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Raipola, Pasi
Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Saari, Milja
Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry

Savilampi, Ville
Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry

Stranius, Leo
vapaan kansalaistoiminnan edustaja

Tiainen Eija
Kuurojen Liitto ry

Tornikoski, Pia
Vastuullinen lahjoittaminen VALA ry

Suomen luonnonsuojeluliiton eriävä kanta työryhmän raporttiin

Tuire Laurinolli Suomen luonnonsuojeluliiton edustajana ja KANEn jäsenenä on jättänyt ainoan työryhmän raportista eriävän mielipiteen, joka on kuvattuna alla:

1. KANEn päätökset ja menettelytavat

KANEssa jos missä, päätettävien asioiden tulisi olla ennakolta toimitettavassa asialistassa päätettävänä asioina. Nyt näin ei ollut, vaan asia oli lähinnä Ajankohtaisissa tiedoksiantona KANEn rahankeräyslakiseminaarista.

KANEn kokouksen 1/2013 1.3.2013 pöytäkirjaan on kirjattu:

"Perälä raportoi tammikuussa järjestetystä Rahankeräyslain uudistamista ja joukkorahoituksen mahdollisuuksia käsitelleestä KANEn seminaarista. Puheenjohtajana toimi Hanna-Mari Manninen ja seminaari herätti paljon kiinnostusta. Sen kautta saatiin myös jäseniä rahankeräyslain uudistamista pohtivaan KANEn ad hoc -työryhmään, jonka toimeksiannon rajauksista keskusteltiin. Työryhmä pyrkii lisäämään avoimuutta rahankeräykseen liittyvissä prosesseissa ja vähentämään byrokratiaa."

Toimeksiannon rajauksista keskusteltiin, mutta ei mielestäni tehty päätöstä siten, että raporttiin voisi kirjata, että "KANE haluaa..." Käytin itsekkin tuossa keskustelussa puheenvuoron siitä, ettei nyt ainakaan jälkivalvontaan siirtymistä ajeta. Kyseessä oli mielestäni lähinnä löyhä lähetekeskustelu työryhmälle.

EHDOTUKSET:

- Raportista poistetaan s. 2, 1. kpl viimeinen virke: "KANE haluaa muuttaa rahankeräyksen viranomaisvalvonnan byrokraattisesta etukäteiskontrollista ajantasaisvalvontaan."
- Raportista poistetaan s. 2, luku Luvanvaraisuus vai ilmoitusvelvollisuus (ellei lukua poisteta kokonaan): "On esitetty, että rahankeräyksen luvanvaraisuudesta siirryttäisiin ilmoitusvelvollisuuteen. Tästä näkökulmasta luvanvaraisuutta parempi keino ehkäistä rahankeräysrikoksia olisi avoimuus, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi reaaliaikaisesti päivittyvällä verkossa toimivalla rahankeräysrekisterillä. Samalla helpotettaisiin ja nopeutettaisiin rahankeräysten toimeenpanoa huomattavasti." (Tämä on "suojattu" passiivisella johdantovirkkeellä: "On esitetty...", mutta edustaa kuitenkin yksityisajattelua. Sitä paitsi myöhemmin esitetään huomattavia varauksia rekisterin autuullisuuteen. Tämä kappale voisi olla siellä mutta korkeintaan keskustelualoitteena.)

2. JOUKKORAHOITUS

Joukkorahoitus olisi syytä heittää pois koko raportista, sillä siitä ei ole erityisesti keskusteltu ja se sotkee aivan turhaan tätä rahankeräyslain uudistamista. Joukkorahoitus on ideana niin perustava talousjärjestelmässämme eikä sen rajaa ole tarvetta käydä kuin pieneltä osin rahankeräyslakiin mutta paljon laajemmin talous- ja sosiaalilainsäädäntöön, minkä tähden sitä ei pitäisi näin kevein käsin lähettää KANesta maailmalle.

Ko. luvussa myös viitataan kansalaisten lakialoitteeseen. KANEn raportin viitekehyksessä se sotketaan helposti KANEn.

Siinä mainitaan myös "oikeushenkilöt", joka tuo aikeen piiriin niin yleishyödylliset kuin muutkin yhteisöt, kuten osakeyhtiöt, kunnat ja valtion.

EHDOTUS: Joukkorahoitus poistetaan kokonaan raportista.

3. YLEISHYÖDYLLINEN TOIMINTA JA YHTEISÖN TOIMINNAN TARKOITUS

Minusta raportissa sotketaan yleishyödyllinen toiminta ja yleishyödyllisen yhteisön toiminnan tarkoitus.

Esim. s. 2, 3. kpl alku: "Rahankeräyslain vaatimuksesta, jonka mukaan luvanhakijan toiminnan tulee olla yksinomaan yleishyödyllistä, tulisi luopua. Nykyisen lain edellytystä keräysvarojen kohdentamisesta yleishyödylliseen toimintaan (6 §:n 1 momenttia) ei ole tarvetta muuttaa. Näin voidaan varmistaa, että rahankeräystä harjoittavalla järjestöllä voi olla myös muita tulonlähteitä."

Rahankeräyslain mukaan

- 1 § Lain tarkoitus: "...mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset..."

- 6 § Keräystarkoitus: "Rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yleishyödylliseen toimintaan."

- 7 § 1 mom Luvan saaja: "Rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus."

Yhteisön ja säätiön tarkoitus on määritelty sen säännöissä. Rahaa voi kerätä yksinomaan yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen, mutta se ei ymmärtääkseni edellytä, että yhteisön toiminta olisi sataprosenttisesti yleishyödyllistä - mitä minkään, edes yleishyödyllisen yhteisön, toiminta ei voine ollakaan (mm. hallinto). Olennaista lienee, että yhteisön kaikki toiminta palvelee sen yleishyödyllistä tarkoitusta. Kyllähän esim. pienimuotoista tuotemyyntiä on aivan mahdollista harjoittaa toiminnan rahoittamiseksi muuttumatta yleishyödyttömäksi.

EHDOTUS: Tarkistetaan asian laita ja tekstimuotoilut

- s. 2, kpl 3 (lainattu edellä)

- s. 2, Luku Luvanvaraisuus vai ilmoitusvelvollisuus? (jos ko. luku raportissa pidetään), 2. virke: "Yhdistyslaki antaa luvan yhdistyksen perustamiseen aatteelliseen toimintaan, rahankeräyslaki luvan rahankeräykseen, jos aatteellisen yhdistyksen toiminta on yksinomaan yleishyödyllistä."

4. LUVANVARAISUUS VAI ILMOITUSVELVOLLISUUS?

KANEn ad hoc -työryhmä on toiminut reilun kuukauden. KANEssa asiaa on käsitelty vain vähän. Raportin määräaika on 30.4. Hallituksen esityksen valmistelu rahankeräyslain muuttamiseksi hyvin rajatusti on loppusuoralla ja kai tarkoitus tuoda eduskuntakäsittelyyn syksyllä.

Ehdotus siirtymisestä osittain pelkkään ilmoitusmenettelyyn menee kuitenkin aivan rahankeräyslain ytimeen. Aika pinnallinen, pelkästään rahankerääjän näkökulmasta monisanaisesti kirjattu pohdinta raportin luvussa Luvanvaraisuus vai ilmoitusvelvollisuus? kuuluisi tilanteeseen, jolloin aloitellaan rahankeräyslain kokonaisuudistuksen valmistelua.

EHDOTUS: Poistetaan kokonaan luku Luvanvaraisuus vai ilmoitusvelvollisuus?

5. MUUTA

EHDOTUS: Luvusta Väärinkäytösten torjuminen (s. 3) poistetaan viimeinen kappale: "Nykyisellään rahankeräysrikoksista saatu hyöty menetetään valtiolle. Tulevaisuudessa rikoshyöty tulisi niiltä osin kuin mahdollista palauttaa takaisin lahjoittajalle."

- Ajatus on hieno, mutta käytännössä mahdoton toteuttaa ilman oikeusjärjestelmän kohtuutonta kuormittamista. Pitäytymällä kohtuullisiin uudistuksiin ja lupakäytännön parannuksiin rahankeräyslain uudistuksessa ei KANEn tarvitse olla huolissaan avustusrahojen oikeasta kohdentamisesta.

EHDOTUS: Luvusta Lupa-aikojen pidentäminen (s. 4) poistetaan asiaan kuulumattomana ja tarpeettomana 2. kappaleen kaksi viimeistä virkettä: "Erilaisia varainhankinnan muotoja syntyy jatkuvasti lisää. Asetuksessa määriteltäisiin lailliset keräystavat ilman, että luvanhakijan täytyy niitä erikseen hakemuksessaan luetella."

Tuire Laurinolli

Liittovaltuuston puheenjohtaja

Suomen luonnonsuojeluliitto ry.