

Asia: VN/1007/2019

Lausuntopyyntö Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä

1. Sääntöjen vähimmäissisällön keventäminen ja uuden yhdistyksen sääntöjen kirjoittamista helpottavat olettasäännökset – yhdistyslain 8, 10 b, 23, 24, 35, 38, 38 a, 39 a ja 40 §

Työryhmän ehdottamien uusien olettasääntöjen perusteella, jollei säännöissä toisin määrätä:

- jäsenmaksua voidaan periä yhdistyksen kokouksen päätöksellä
- hallituksen jäseniä 3-7; hallituksen jäsenten, tilin/toiminnantarkastajan toimikausi päättyy ja uusi kausi alkaa valinnasta päättävän yhdistyksen kokouksen päättyessä
- tilikausi on kalenterivuosi
- henkilövalinnat tehdään, tilinpäätös vahvistetaan ja vastuuvapaudesta päätetään varsinaisessa yhdistyksen kokouksessa 6 kk kuluessa tilikauden päättymisestä
- kirjallinen kutsu yhdistyksen kokoukseen jäsenille 2 viikkoa ennen kokousta
- purkautuvan yhdistyksen jäljelle jäävä omaisuus on käytettävä yhdistyksen tarkoituksen edistämiseen purkamisesta päättävän kokouksen määräämällä tavalla.

Uudet olettasäännöt perustuvat yhdistysten nykyiseen sääntökäytäntöön (mm. Patentti- ja rekisterihallituksen mallisäännöt, järjestöjen sääntömallit), joita suurin osa uusista yhdistyksistä käyttää. Tarkoitus on, ettei uusista olettasäännöistä seuraa muutoksia vanhoille yhdistyksille.

Ei kantaa

Perustelut

-

2. Jäsenten yhdenvertaisuusperiaatteesta nimenomainen säännös – yhdistyslain 10 a §

Työryhmä ehdottaa yhdistyskäytäntöä vastaavaa nimenomaista säännöstä yhdenvertaisuusperiaatteesta, joka selventää nykyisin suurelta osin sääntelemättömän periaatteen soveltamista yhdistyksissä. Ehdotuksen soveltamisala on huomattavasti suppeampi kuin muissa yhteisömuodoissa eikä periaatetta sovelleta yhtä tarkasti kuin muissa yhteisömuodoissa. Ehdotuksella selvennetään jäsenten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen erot ja yhtäläisyydet muiden yhteisölakien, perustuslain ja hallintolainsäädännön yhdenvertaisuusperiaatteisiin ja yhdenvertaisuussäätelyyn.

Ehdotus perustuu oikeuskirjallisuuden lisäksi työryhmän selvittämään yhdistyskäytäntöön (esim. verkkokyselyt ja -keskustelut ja työpajat). Ehdotuksen perusteluissa on paljon käytännöstä nousseita esimerkkejä.

Ei kantaa

Perustelut

-

3. Sallitaan 100% verkkokokoukset perinteisen yhdistyksen kokouksen tai valtuutettujen kokouksen vaihtoehtona – yhdistyslain 17 §:n 2 momentti

Verkkokokous perustuisi aina yhdistyksen sääntöihin ja jäsenten käytössä olisi kaikki perinteistä kokousta vastaavat osallistumiskeinot ("teknologia-neutraali" kokousmääritelmä, käytännössä yleensä reaaliaikainen osallistuminen). Hallitus vastaisi tarvittavista kokousjärjestelyistä.

Ei kantaa

Perustelut

-

4. Etäosallistuminen mahdolliseksi hallituksen päätöksellä, jollei säännöissä rajoitettu tai kielletty – yhdistyslain 17 §:n 3 momentti

Ehdotuksella pyritään digitalisoinnin mahdollisuuksien käyttöön täysimääräisesti sekä, vältetään sääntömuutos- ym. Kuluja. Ehdotuksen valmistelu perustuu myönteisiin kokemuksiin ja työryhmän arvioon väliaikaisen lain aikaisesta kokouskäytännöstä.

Ei kantaa

Perustelut

-

5. Jäsen- ja liittoäänestys myös hallituksen puheenjohtajasta ja hallituksen jäsenistä mahdolliseksi – yhdistyslain 17 ja 19 §

Hallitusohjelman mukainen mahdollisuus jäsen- ja liittoäänestyksen sallimiseen hallituksen tai sen puheenjohtajan valitsemiseksi perustuisi aina yhdistyksen sääntöjen määräykseen. Liittoäänestyksellä tarkoitetaan päätöksentekoa, jossa esimerkiksi puolue-yhdistyksen jäsenyhdistyksen henkilöjäsen saa äänestää puolueyhdistyksen yhdistyksen kokoukselle kuuluvasta asiasta.

Ehdotuksen ero yhdistyksen kokouksessa käsiteltävään hallituksen puheenjohtajan ja jäsenen valintaan olisi se, ettei tarvitse järjestää kokousta, jossa keskustellaan ehdokkaista. Nykyisin jäsenyhdistyksen henkilöjäsenelle ei voi antaa äänioikeutta esim. puolue-yhdistyksen puheenjohtajan tai hallituksen jäsenen vaalissa.

Ei kantaa

Perustelut

-

6. Jäsenen kyselyoikeudesta yhdistyksen kokouksessa nimenomainen säännös – yhdistyslain 25 a §

Työryhmä ehdottaa nykyistä yhdistyskäytäntöä vastaavaa nimenomaista säännöstä jäsenen kyselyoikeudesta ja yhdistyksen johdon vastausvelvollisuudesta yhdistyksen kokouksessa. Tarkoituksena on selventää, milloin nykyisin sääntelemätön kyselyoikeus ja vastausvelvollisuus on tai sitä ei ole. Ehdotus perustuu oikeuskirjallisuuden lisäksi työryhmän selvittämään yhdistyskäytäntöön (esim. verkkokyselyt ja – keskustelut ja työpajat). Ehdotuksen perusteluissa on paljon käytännöstä nousseita esimerkkejä.

Ei kantaa

Perustelut

-

7. Sallitaan päätösvallan delegointi jäseneksi ottamisen ja eroilmoituksen vastaanottamisen osalta – yhdistyslain 12 ja 13 §

Jäseneksi ottamisen osalta delegointi perustuisi sääntöihin, eroilmoituksen vastaanottamisen osalta hallituksen päätökseen. Tarkoituksena on helpottaa digitaalisten palveluiden mahdollisuuksien hyödyntämistä jäsenasioissa (esim. liiton jäsenpalvelujärjestelmää hyödynnetään jäsenyhdistyksen jäsenasioiden hoidossa).

Ei muutosta jäsenen erottamiseen (ei perusteita sallia delegointia)

Ei kantaa

Perustelut

-

8. Hallituksen huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta ja velvollisuudesta huolehtia yhdistyksen hallinnon järjestämisestä nimenomaiset säännökset. Nimenomainen lain tai sääntöjen vastaisten päätösten täytäntöönpanokielto – yhdistyslain 35 §

Työryhmän ehdotuksen tarkoituksena on selventää yhdistyksen hallituksen yleisiä tehtäviä. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös tilanne, jossa vastuu päivittäisesti johtamisesta on toimitusjohtajalla (esim. rajoittaa nimenomaisesti hallituksen vastuuta kirjanpidosta ja varainhoidosta).

Ei kantaa

Perustelut

-

9. Sallitaan myös yhdistyksille toimitusjohtaja-toimielin – yhdistyslain 35 a §

Työryhmä ehdottaa, että yhdistyksen säännöissä voitaisiin määrätä toimielin-toimitusjohtajan valitsemisesta. Mahdollisuus sallitaan kaikille yhdistyksille (ei esim. koko- eikä toimialarajoja). Toimitusjohtaja vastaa hallituksen ohjauksessa ja valvonnassa yhdistyksen päivittäisestä johtamisesta. Hallitus valitsee ja erottaa toimitusjohtajan, joka ei ole työsuhteessa yhdistykseen. Ehdotus ei vaikuta yhdistysten nykyisten toiminnanjohtajien, pääsihteerien ym. työsuhteisiin.

Ei kantaa

Perustelut

-

10. Yhdistyksen johdon esteellisyyssääntelyn tarkistus – yhdistyslain 37 §

Työryhmän ehdottamaa esteellisyyssääntelyä sovellettaisiin hallituksen jäseniin, (ehdotettavaan) toimitusjohtajaan ja muuhun sääntöjen perusteella hallintotehtävää hoitavaan toimihenkilöön (nykyisin kaikki toimihenkilöt).

Tarkoitus on selventää vastuusuhteita yhdistyksessä: hallitus ja mahdollinen toimitusjohtaja vastaavat yhdistyksen toiminnan järjestämisestä niin, että intressiristiriitatilanteita ei synny ja/tai ne tunnistetaan ja niissä toimitaan asianmukaisesti.

Työryhmän ehdotuksella selvennetään esteellisyyden perusteita siten, että yksityinen etu voi olla esteellisyyseruste vain, jos toimi poikkeaa yhdistyksen tavanomaisesta toiminnasta tai tavanomaisista ehdoista. Lisäksi selvennetään sitä, milloin välillinen etu johtaa ja ei johda esteellisyyteen.

Ei kantaa

Perustelut

-

11. Pienimmille yhdistyksille sallitaan helpotettu tilinpito – yhdistyslain 37 a §

Työryhmä ehdottaa, että jos yhdistyksen tuotot ovat enintään 30 000 €/v, se voi soveltaa kirjanpitolakia kevyempää tilinpitonormistoa, joka perustuu maksuperusteiseen yksinkertaiseen kirjanpitoon. Tarkoituksena on tulojen, menojen, varojen ja velkojen erillään pitäminen. Tilinpitoon ei kuulu pakollisen tilinpäätöksen laatimista, jos tilinpito pidetään säännöllisesti (vähintään kuukausittain) jäsentenä nähtävänä. Lisäksi tilinpito-mallissa on mahdollisuus tilinpäätöstä kevyempään vuosilaskelmaan.

Vastustan

Perustelut

Poliisihallituksen lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä, jonka tavoitteena on ollut toimintamahdollisuuksien hallittu lisääminen siten, että yhdistykset ja muut toimijat voivat itse päättää uusien toimintamahdollisuuksien käyttöönotosta. Työryhmä ehdottaa, että pienimmät yhdistykset ja uudet toimintaryhmät vapautettaisiin kirjanpitolain mukaisista talouden seuranta- ja raportointivaatimuksista ja niille sallittaisiin kevyempi jäsenten ja sidosryhmien tiedontarpeet täyttävä tilinpito.

Työryhmä ehdottaa muutoksia yhdistyslakiin sekä uuden toimintaryhmä-oikeushenkilöä koskevan lain säätämistä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Poliisihallitus on arvioinut työryhmän mietinnössä esitettyjä uudistuksia rahankeräyslain ja arpajaislain soveltamisen näkökulmasta sekä myös rikos-torjunnallisesta ja terrorismin ja rahanpesun estämisen näkökulmasta.

Poliisihallitus lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Poliisihallituksen lausunto

Ehdotus 11. Pienimmille yhdistyksille sallitaan helpotettu tilinpito – yhdistyslain 37 a §

Työryhmä ehdottaa, että jos yhdistyksen tuotot ovat enintään 30 000 €/v, se voi soveltaa kirjanpitolakia kevyempää tilinpitonormistoa, joka perustuu maksuperusteiseen yksinkertaiseen kirjanpitoon. Tarkoitukseen on tulojen, menojen, varojen ja velkojen erillään pitäminen. Tilinpitoon ei kuulu pakollisen tilinpäätöksen laatimista, jos tilinpito pidetään säännöllisesti (vähintään kuukausittain) jäsenenä nähtävänä. Lisäksi tilinpito-mallissa on mahdollisuus tilinpäätöstä kevyempään vuosilaskelmaan.

1. Rikostorjunnan näkemykset

Poliisihallitus vastustaa ehdotusta, että pienimmille yhdistyksille sallittaisiin helpotettu tilinpito.

Oikeushenkilöitä ja yhdistyksiä hyödynnetään rikollisessa toiminnassa, kuten erilaisissa rahanpesujärjestelyissä ja toisaalta niiden avulla pidetään yllä ja hallinnoidaan rikollisen toiminnan

toimintaedellytyksiä ja rakenteita. Lisäksi rikollistoimijat käyttäjät niissä usein bulvaanijärjestelyjen kautta tosiasiallista määräysvaltaa.

Tosiasiallisesti kevennetty tilinpito hankaloittaa eri viranomaisten tekemää rikostorjuntatyötä eikä vastaa turvallisuusviranomaisten tiedontarpeisiin.

Vaikka 30 000 euron tuloraja kevennetylle tilinpidolle on sinänsä varsin alhainen, on kuitenkin huomattava, että rikolliset piirit hankkivat yrityksiä ja yhdistyksiä ”työvälineikseen” varsin joustavasti, mikä mahdollistaa sen, että rikollisia varoja hajautetaan useisiin eri yhdistyksiin. Tällainen menettely lisää paljastuessaan viranomaisten työmäärää, mutta voi toisaalta jäädä summien vähäisyyden takia kokonaan viranomaisilta havaitsematta.

Rahanpesun selvittelykeskus on kiinnittänyt jo nykyisellä kirjanpidon tasolla huomiota NPO-sektorin (Non-Profit Organisations) toiminnan valvonnan haasteisiin. Kevennetyn tilinpidon myötä esimerkiksi varojen lähteen ja käyttötarkoituksen tarkastaminen jälkikäteen vaikeutuisi olennaisesti. Koska korostettu terrorismin rahoittamisen riski kohdistuu juuri pieniin NPO-toimijoihin, joilla on liityntä ulkomaille, voivat kevennetyn tilinpidon vaikutukset ilmiön havaitsemiseen olla merkittäviä. Muutosehdotukset kohdistuvat juuri niihin velvollisuuksiin ja rakenteisiin, joiden avulla rahanpesua ja terrorismin rahoittamista voidaan havaita sekä toimintaa osittain valvoa.

Vaikka NPO-toimijoilla ei ole rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaista ilmoitusvelvollisuutta tai huolenpitovelvoitetta, on kansallisessa riskiarviossa pienet NPO-toimijat arvioitu merkittäväksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiksi. Esitetty toimintaryhmä-oikeushenkilö olisi juuri tällainen pieni NPO-toimija.

2. Arpajaishallinnon näkemykset

Poliisihallitus vastustaa ehdotusta.

Rahankeräyslain (863/2019) 12 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyslupan haltijan on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kuuden kuukauden kuluessa kunkin tilikauden päättymisestä rahankeräyksen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten vuosi-ilmoitus, jonka Poliisihallitus tarkastaa ja hyväksyy. Vuosi-ilmoituksen yhteydessä luvan haltijan tulee antaa Poliisihallitukselle tilikauden tilinpäätös, jonka lisäksi vuosi-ilmoitukseen tulee liittää tilintarkastajan lausunto, jos luvan haltija on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja.

Rahankeräyslaissa säädetty velvoite toimittaa tilinpäätös koskee näin ollen kaikkia rahankeräyslupan haltijoita, joista rekisteröidyt yhdistykset muodostavat merkittävimmän osan. Poliisihallituksen arvion mukaan rahankeräyslupan haltijoina on useita satoja sellaisia rekisteröityjä yhdistyksiä, joiden

vuotuiset tuotot ovat alle 30 000 euroa. Näiden rahaa keräävien rekisteröityjen yhdistysten kohdalla esitetty yhdistyslain muuttaminen voi tulevaisuudessa aiheuttaa epätietoisuutta siitä, miten heidän tulisi kirjanpitoa hoitaa, mikäli eri lainsäädännöistä tulee eri velvoitteita. Mikäli yhdistyslakia uudistetaan esitetysti, eikä rahankeräyslakia muuteta, johtaa se käytännössä tilanteeseen, jossa suuri määrä rekisteröityjä yhdistyksiä ei enää välttämättä kykene suoriutumaan rahankeräyslaissa säädetyistä velvollisuuksistaan rahankeräyslupan haltijoina. Tämä johtaa käytännössä rahankeräyslupien peruuttamiseen taikka vaihtoehtoisesti pakottaa rahaa keräävät rekisteröidyt yhdistykset edelleen toimimaan kirjanpitolain säännösten mukaisesti vastoin sitä, mitä yhdistyslain uudistamisella tavoitellaan.

Huomioitavaa asiassa on, että rahankeräyslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tilinpäätöksen liittämistä vuosi-ilmoitukseen on pidetty olennaisena valvonnallisena seikkana, jotta voidaan varmistua kerättyjen varojen käytetyn yleishyödylliseen ja lahjoittajille luvattuun tarkoitukseen. Rahankeräyslain tarkoituksena on nimenomaisesti turvata se, että lahjoittajat voivat luottaa siihen, että heidän lahjoitusvaransa käytetään oikein. Tilin-päätöksen toimittaminen vuosi-ilmoituksen yhteydessä palvelee tällä hetkellä merkittävästi tätä tarkoitusta.

12. Yhdistysten yhdistymiseen uusi vaihtoehto – yhdistyslain 42 a – 42 c §

Työryhmä ehdottaa vaihtoehtoista sopimukseen perustuvaa yhdistymisjärjestelyä, jolla pyritään helpottamaan erityisesti suurempien yhdistysten yhdistämistä. Ehdotus sisältää varojen ja velkojen yleisseuraannon ja järjestelyn kaikkien oikeusvaikutusten (mm. uuden yhdistyksen perustaminen, sääntömuutos, jäsenyyksien siirtyminen, yhdistyvän yhdistyksen purkautuminen) voimaantulon saman aikaisesti rekisteröinnillä. Yleisseuraanto vähentää olennaisesti varojen ja vastuiden yksilöintiin ja ”järjestämiseen” liittyvää selvittelyn tarvetta.

Velkojen yleisseuraannon vuoksi ehdotus sisältää velkojansuojamenettelyn.

Ei kantaa

Perustelut

-

13. Muut kommentit työryhmän muutosehdotuksesta yhdistyslain osalta

Yhdistyslain 17 §:n 1 momentti (perinteisen kokouksen määritelmä), 22 § (viittauksen selvennys), 24 §:n 2 momentti (kokouskutsun sisältö etäosallistumisesta, verkkokokouksesta ja ennakoilmoittautumisesta), 25 §:n 2 momentti (ennakoilmoittautumisvelvollisuuden sisällön tarkistus), 26 § (toimitusjohtajan esteellisyys yhdistyksen kokouksessa), 27 §:n 2 momentti (jäsen- ja liittoäänestystä koskevan helpotetun sääntömuutoksen soveltamisalan rajoitus, joka liittyy jäsen- ja liittoäänestyksen käyttöalan laajentamiseen), 29 § (avoin äänestys mahdolliseksi myös suhteellisessa vaalissa), 30 § (äänestys- ja vaalijärjestysvaatimuksen rajoittaminen jäsen- ja liittoäänestykseen), 32 § (moiteoikeus myös toimitusjohtajalle), 33 § (kanneoikeus myös toimitusjohtajalle), 39 § (toimitusjohtajan vahingonkorvausvelvollisuus ja johdon vahingonkorvausvastuun rajoittaminen muuta yhteisö- ja säätiölainsäädäntöä vastaavasti), 40 § (pakollisen lopputilityskokouksen tilalle lopputilityksen saatavana pitovelvollisuus), 43 § (lakkautettavan yhdistyksen varojen käyttäminen), 48 § ja 52 § (mahdollisen

toimitusjohtajan huomioon ottaminen perus- ja muutosilmoituksessa yhdistysrekisteriin), voimaatulosäännös (ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2022), siirtymäsäännökset (kokouskutsuajan ja ennakoilmoittautumisen määräajan suhde, ennen lain muutosta käytössä ollut toimitusjohtaja-nimike ja vahingonkorvausvastuu ennen lain muutosta aiheutetusta vahingosta).

14. Muut yhdistyslakiin tai siihen liittyviin suosituksiin (esim. hyvä hallintotapa) tai ohjeisiin liittyvät kommentit

Tässä voit kommentoida yhdistyslakia siltä osin kuin asiaa ei ole käsitelty työryhmän mietinnössä.

15. Uusi toimintaryhmälaki

Työryhmän ehdotuksen mukainen uudessa laissa säänneltävä toimintaryhmä on yhdistystoiminnalle vaihtoehtoinen kansalaistoiminnan organisointimuoto. Toimintaryhmä edistää yhteisen aatteellisen tarkoituksen toteutumista. Tarkoituksena ei voi olla voiton tai muun taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle.

Toimintaryhmän sisäisissä suhteissa on laaja sopimusvapaus – ei esim. pakollista hallitusta eikä jäsenten kokousta. Toimintaryhmän sisäinen viestintä ja päätöksenteko voidaan toteuttaa siten esim. some-palvelussa.

Toimintaryhmä syntyy rekisteröinnillä (PRH:een toimintaryhmärekisteri). Rekisteröinti on määräaikainen (3 vuotta). Jos rekisteröintiä ei uusita, toimintaryhmä poistetaan rekisteristä.

Rekisteröity toimintaryhmä on oikeushenkilö. Toimintaryhmällä on ainakin yksi edustaja, jolla voi edustaa ryhmää kaikissa toimissa. Toimintaryhmän puolesta toiminut ja tointa koskevaan päätökseen osallistunut ryhmän edustaja ja jäsen vastaavat henkilökohtaisesti, jos velkoja ei saa suoritusta toimintaryhmältä. Ryhmän edustaja ja jäsen voivat milloin tahansa erota.

Toimintaryhmän kevennetty tilinpito (ks. Edellä kysymys 11. pienistä yhdistyksistä), jos tuotot enintään 30 000 €/v eikä muuta säännöissä tai päätetty. Toimintaryhmälakiin lisäksi säännökset oikeuspaikasta, toimintaryhmän edustajan vahingonkorvausvelvollisuudesta, toimintaryhmän purkamisesta, konkurssista, muuttamisesta rekisteröidyksi yhdistykseksi ja rangaistusvastuusta.

Vastustan

Perustelut

Ehdotus 15. Uusi toimintaryhmälaki

Työryhmän ehdotuksen mukainen uudessa laissa säänneltävä toimintaryhmä on yhdistystoiminnalle vaihtoehtoinen kansalaistoiminnan organisointimuoto.

Mietinnön mukaan laissa säädettäisiin yhteisömuotoisesti kansalaistoiminnassa käytettävästä vaihtoehtoisesta uudesta oikeushenkilömuodosta, joka soveltuisi erityisesti määräaikaiseen, tilapäiseen tai pienimuotoiseen kansalaistoimintaan. Ehdotetusti toimintaryhmä olisi aina voimassa

määräajan, joksi ehdotetaan kolme vuotta. Ehdotuksen valmistelussa käytettävissä olevien tietojen ja arvioiden perusteella on arvioitu, että huomattava osa toimintaryhmistä tulisi olemaan varsin lyhytikäisiä.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä luvussa 5.3 (Muu lainsäädäntö) viitataan vanhaan kumottuun rahankeräyslakiin (255/2006). Nykyinen rahankeräyslaki (863/2019) on tullut voimaan 1.3.2020, joten tältä osin mietinnössä esitetyt viittaukset ovat vanhentuneet. Näin ollen jää osin epäselväksi mitä työryhmä on mietinnössään tavoitellut toimintaryhmän mahdollisuuksista järjestää rahankeräyksiä.

1. Arpajaishallinnon näkemys rahankeräyslupan antamisesta toimintaryhmälle

Poliisihallitus vastustaa ajatusta siitä, että toimintaryhmälle voitaisiin tulevaisuudessa antaa rahankeräyslupa.

Kumotun rahankeräyslain 255/2006 mukaan rahankeräyslupa voitiin antaa lähtökohtaisesti rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Vakiintuneen tulkintalinjan mukaisesti yhteisöllä tarkoitettiin rekisteröitynyttä yhdistystä, eikä rahankeräyslupia myönnetty esimerkiksi osuuskunnalle taikka osakeyhtiölle, vaikka säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä olisi määrätty toimijan yleishyödyllisestä luonteesta. Tämä vakiintunut tulkintalinja sisällytettiin uuteen rahankeräyslakiin 863/2019, sillä lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan nyt myöntää Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Näin ollen kirjaus ei jätä enää tulkinnanvaraa sille, mitä aiemmin on tarkoitettu rekisteröidyllä yhteisöllä.

Rahankeräyslain uudistamisen myötä rahankeräysluvut ovat toistaiseksi voimassaolevia. Tämä ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tue sitä ajatusta, että lupa myönnettäisiin pienimuotoiselle, määräaikaiselle ja/tai tilapäiselle toimijalle, mitä suurin osa toimintaryhmistä on ajateltu olevan. Rahankeräyslupan myötä luvan haltijalle tulee velvoite tilinpäätöksen toimittamisesta lupaviranomaiselle. Tämä velvoite on olemassa samoin perustein, kuin mitä jo aiemmin yhdistyslain muuttamisen kohdalta on lausuttu. Nykymuotoiset rahankeräysluvut on tarkoitettu käytännössä toimijoille, jotka toimivat pitkäjänteisesti yleishyödyllisen tarkoituksensa toteuttamiseksi ja lain muuttaminen siten, että rahankeräyslupa voitaisiin antaa myös aiotulle toimintaryhmälle, muuttaisi tätä periaatetta merkittävästi.

Kumotussa rahankeräyslaissa lain tarkoituksena oli mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Vastaavaa ei ole säädetty nykyisessä rahankeräyslaissa, mutta voitaneen ajatella samojen periaatteiden edelleen olevan taustalla, koska rahankeräystoimintaa edelleen säädellään.

Yhtenä merkittävänä periaatteena on pidetty sitä, ettei rahankeräyslupaa voida antaa yksittäiselle luonnolliselle henkilölle, vaan luotettavuuden varmistamiseksi lupa voidaan antaa käytännössä vain rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle. Luvan myöntämisen yhteydessä arvioidaan hakijassa tosiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden luotettavuus. Rekisteröidyn yhdistyksen kohdalla tämä luotettavuusarviointi kohdistetaan käytännössä yhdistyksen hallituksen jäseniin. Tällä on pyritty osittain varmistamaan sitä, ettei kukaan yksittäinen henkilö voisi järjestää rahankeräystä yksin ja päättää kaikista rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Poliisihallitus on edellisessä OECD:n alaisen FATF:n (Financial Action Task Force) maatarkastuksessa tuonut esille yhtenä terrorismin rahoituksen ja rahanpesun riskitekijänä sellaiset yhdistykset, joissa päätösvalta olisi hyvin keskittynyt vain yhdelle henkilölle.

Työryhmän mietinnön perusteella toimintaryhmän perustaminen edellyttäisi kolmea luonnollista henkilöä, jotka liittyvät alussa toimintaryhmän jäseneksi. Perustamisen jälkeen toimintaryhmä ilmoittaisi yhden edustajan Patentti- ja rekisterihallitukselle, joka rekisteröisi edustajan rekisteriin. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta nimenomaista säännöstä toimintaryhmän jäsenmäärästä ryhmän toimikauden aikana eikä siitä, miten jäsenet osallistuvat ryhmän toimintaan. Poliisihallitus tulkitsee asiaa siten, että perustamisen jälkeen toimintaryhmän toiminta voisi käytännössä jäädä yhden toimintaryhmä jäsenen (edustajan) harjoitettavaksi. Tällöin käytännössä kyse olisi siitä, että mikäli toimintaryhmälle olisi myönnetty rahankeräyslupa, osallistuisi keräyksen järjestämiseen käytännössä vain yksi henkilö.

Poliisihallitus suhtautuu erittäin kriittisesti siihen, että rahankeräyslakia muutettaisiin siten, että rahankeräyslain 5 §:än lisättäisiin luvan saajien joukkoon aiottu toimintaryhmä.

2. Arpajaishallinnon näkemys pienkeräyksen järjestämisen sallimisesta toimintaryhmälle

Pienkeräyksen järjestämisoikeuden antaminen tulee arvioida mahdollisen rahankeräyslain muuttamisen yhteydessä.

Rahankeräyslain 5 §:n 2 momentissa säädetään tahoista, jotka saavat järjestää pienkeräyksen. Pienkeräyksellä tarkoitetaan keräystä, joka voidaan järjestää enimmillään kaksi kertaa kalenterivuoden aikana enimmillään kolmen kuukauden ajan kerrallaan. Pienkeräyksellä voidaan kerätä enimmillään 10 000 euroa eikä keräyksellä kertyneitä varoja saa käyttää oikeushenkilön omaisuuden kartuttamiseen taikka elinkeinotoiminnan tukemiseen.

Pienkeräyksen järjestämisen mahdollistaminen oli yksi merkittävimmistä muutoksista rahankeräyslain uudistamisessa, sillä pienkeräyksen voi järjestää myös rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja

muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Pienkeräyksen järjestäjän ei näin ollen tarvitse aina olla rekisteröidyssä muodossa toimiva taho, vaan kolmen luonnollisen henkilön ryhmä voi sen järjestää.

Pienkeräykset ovat aina määräaikaista, ja usein niiden avulla on tarkoituksena nimenomaisesti kerätä rahaa jonkin pienimuotoisen ja tilapäisen hankkeen tai asian toteuttamiseksi. Pienkeräyksen järjestämisen pääperiaatteet sopivat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan huomattavasti paremmin yhteen toimintaryhmän toiminta-ajatuksen kanssa. Näkemystä tukee myös se, ettei pienkeräyksen järjestäjältä edellytetä tilinpäätöstä. Rahankeräyslain 22 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan pienkeräyksen järjestäjän tulee keräyksen jälkeen antaa poliisilaitokselle pienkeräystilitys, jossa on tietoina annettava rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräyksen aloittamisajankohdassa tilityksen antamisajankohtaan saakka. Tältä osin rahankeräyslaissa säädetyt velvoitteet ovat jokseenkin yhteneväiset sen suhteen, mitä toimintaryhmän tilinpidolta on aiottu vaadittavan.

Mikäli toimintaryhmä-oikeushenkilöstä päädytään säätämään, ja sille halutaan antaa oikeus järjestää pienkeräys, edellyttää tämä rahankeräyslain 5 §:n 2 momenttiin tehtävää lisäystä toimintaryhmän osalta. Tällöin olennainen arvioitava asia tulee olemaan se, voidaanko toimintaryhmää pitää sillä tavoin luotettavasti valvottuna oikeushenkilönä, jolle oikeus pienkeräyksen järjestämiseen voidaan antaa. Asiaan tulee vaikuttamaan toimintaryhmää koskevan sääntelyn sisältö ja asia tulee arvioida huolellisesti mahdollisen rahankeräyslain muuttamisen yhteydessä. Tässä samassa yhteydessä tulee arvioida huolellisesti valvontaviranomaisen resurssien tarve. Rahankeräyslain uudistuksen myötä poliisilaitoksilta siirrettiin rahankeräyslupien myöntäminen Poliisihallitukselle, jonka myötä Poliisihallitus käsitteli vuonna 2020 noin 200 rahankeräyslupa-asiaa enemmän kuin aiempina verrokki vuosina. Tämä siirto ei kuitenkaan käytännössä vähentänyt poliisilaitosten rahankeräystoimintaan käytettävien resurssien tarvetta, sillä lakiuudistuksen myötä laitosten tulee käsitellä ja hyväksyä pienkeräysilmoitukset ja -tilitykset.

16. Mietinnön yleisperusteluiden kommentit

Tässä voit kommentoida työryhmän mietinnön yleisperusteluita

Yleisperustelut sisältävät työryhmän

- selvitykset yhdistyslainsäädännön sisällöstä ja yhdistyskäytännöstä, muusta yhteisölainsäädännöstä vastaavien asioiden osalta ja yhdistystoiminnan sääntelyn ulkomaiden lainsäädännössä,
- arvion nykytilasta ja toimeksiannon mukaiset tavoitteet,
- määrittämät sääntelyvaihtoehdot, arvion vaihtoehdoista ja työryhmän ehdotuksen yleiset perustelut kunkin asian osalta, sekä
- ehdotuksen riippuvuuden muista hankkeista ja suhteen valtion talousarvioesitykseen

-

Muut kommentit

Voitte kirjoittaa muut kommentinne alla olevaan tekstikenttään

Poliisihallituksen muut kommentit

Poliisihallitus ei ole osallistunut asian valmisteluun sen aikaisemmissa vaiheissa.

Sekä rikostorjunnallisesta että rahankeräystoiminnan valvonnan näkökulmasta Poliisihallitus suhtautuu kriittisesti uuteen ehdotettuun toimintaryhmä-oikeushenkilömuotoon sekä kevennettyyn tilinpitoon. Lisäksi kiinnitetään huomiota jo nykytilanteessa yhdistyksiin liittyviin merkittäviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin. Rikostorjunnan näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että mitä helpompaa yhdistyksen tai toimintaryhmän perustaminen on ja mitä kevyempää sen hallinto on, sitä suurempi riski on, että sitä käytetään myös rikolliseen toimintaan.

Esityksessä ei ole yksiselitteisesti kielletty toimintaryhmältä hyvän tavan tai lain vastaista tarkoitusta eikä sen edustajalta edellytetä nuhteettomuutta.

Rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ylläpidosta lähteviä tarpeita ei ole otettu mietinnössä huomioon siltäkään osin kuin lakihanke on kytketty valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen.

Jatkovalmistelussa uuden oikeushenkilömuodon ja kevennetyn tilinpidon vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota rikostorjunnan näkökulmaan, kuten järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden, harmaan talouden, rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

Kitunen Jouni
Poliisihallitus