 LIITE 6.1

MUISTIO

Laura Rinne 29.1.2018

**KANSALAISYHTEISKUNNAN JA VAPAAEHTOISTOIMINNAN ALATYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI**

**SISÄLLYS**

[1 JOHDANTO 1](#_Toc504124808)

[2 ALATYÖRYHMÄN HAVAINNOT 2](#_Toc504124809)

[3 LAINSÄÄDÄNNÖN SUJUVOITTAMISHANKKEET 3](#_Toc504124810)

[3.1 Rahankeräyslain uudistaminen 3](#_Toc504124811)

[3.2 Valtionavustusjärjestelmä 4](#_Toc504124812)

[4 MUUT SUJUVOITTAMISEN TOIMENPITEET 5](#_Toc504124813)

[4.1 Vapaaehtoistyön verotus 5](#_Toc504124814)

[4.2 Työttömän oikeus vapaaehtoistyöhön 6](#_Toc504124815)

[4.3 Pelastus- ja turvallisuussuunnitelma 6](#_Toc504124816)

[4.4 Hygieniapassi 7](#_Toc504124817)

[5 SIDOSRYHMIEN KOKEMUKSIA JA KEHITYSEHDOTUKSIA LUPA- JA ILMOITUSMENTTELYIHIN LIITTYEN 8](#_Toc504124818)

[6 VAPAAEHTOISTYÖN KOORDINOINTI VALTIONEUVOSTOSSA 10](#_Toc504124819)

[LÄHTEET 11](#_Toc504124820)

# **1 JOHDANTO**

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.9.2015 toimeenpanoryhmän säädösten sujuvoittamiselle. Toimeenpanoryhmän toimikausi on 1.10.2015–31.3.2019. Asettamispäätöksen[[1]](#footnote-1) mukaan toimeenpanoryhmän tehtävänä on seurata, koordinoida ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset pannaan täytäntöön ministeriöittäin. Lisäksi seurattavina ja koordinoitavina ovat säädösten sujuvoittamiseen liittyvän kärkihankkeen toimintasuunnitelman toimenpiteet. Työryhmään kuuluu edustus kaikista ministeriöistä.

Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän 17.1.2017 pidetyssä kokouksessa sovittiin, että poikkihallinnollisen yhteistyön syventämiseksi toimeenpanoryhmälle perustetaan kolme alatyöryhmää: 1. elinkeinoelämä, kilpailukyky ja yrittäjyys, 2. digitalisaatio ja 3. kansalaisyhteiskunta ja vapaaehtoistoiminta. Koordinointivastuu kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan alatyöryhmästä annettiin oikeusministeriölle. Alatyöryhmän työskentelyyn saivat osallistua kaikki ministeriöt.

Kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvän alatyöryhmän lähtökohtana on ollut hallitusohjelman kirjaus tavoitteesta nykyistä vähäisempään, parempaan ja kevyempään sääntelyyn kansalaisten arjen ja vapaaehtoistoiminnan parantamiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan alatyöryhmän tehtävänä on ollut:

* konkretisoida ja priorisoida vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän raportissa[[2]](#footnote-2) esitettyjä toimenpide-ehdotuksia
* auttaa tunnistamaan ministeriöiden koordinointivastuita kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun osalta
* välittää toimeenpanoryhmälle tietoa kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvistä lainsäädäntöhankkeista, jotka sisältävät säädösten sujuvoittamiseen liittyviä kysymyksiä
* tukea toimeenpanoryhmän tehtäviä ja tavoitetta sääntelyn sujuvoittamiseksi

Alatyöryhmä on raportoinut säännöllisesti työstään säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmälle. Alatyöryhmä kokoontui kolme kertaa kevään 2017 aikana (13.3., 2.5. ja 12.6.) ja kaksi kertaa syksyn 2017 aikana (15.11. ja 11.12.).

Alatyöryhmän työskentelyyn osallistui oikeusministeriön lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön sekä Helsingin yliopiston edustajia. Alatyöryhmä kuuli Kansalaisareena ry:n, Vastuullinen lahjoittaminen ry:n, Helsingin kaupungin sekä Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen asiantuntijoiden näkemyksiä vapaaehtoistoimintaa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevien säädösten sujuvoittamisesta.

Alatyöryhmä järjesti 16.5.2017 pyöreän pöydän keskustelun, jonka tavoitteena oli käydä läpi haasteita, säädöksiä ja tulkintakäytäntöjä vapaaehtoistoimintaan liittyen sekä löytää niihin ratkaisuehdotuksia. Keskustelutilaisuus järjestettiin yhteistyössä eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn sekä valtioneuvoston demokratiaverkoston kanssa. Yhteistyötahojen lisäksi keskusteluun osallistui edustajia Helsingin yliopistosta, verohallinnosta sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta.

# **2 ALATYÖRYHMÄN HAVAINNOT**

Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan alatyöryhmä on tarkastelussaan keskittynyt pääasiassa verotukseen, työttömyysturvaan, tapahtumien turvallisuuteen, lupa- ja ilmoitusmenettelyihin, elintarvikehygieniaan sekä valtionavustusjärjestelmään liittyviin kysymyksiin vapaaehtoistyön ja kansalaistoiminnan näkökulmasta. Lisäksi alatyöryhmä on sivunnut rahankeräystä koskevia kysymyksiä. Alatyöryhmän puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista käydä tyhjentävästi läpi kaikkea vapaaehtoistyöhön ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvää sääntelyä. Tässä raportissa alatyöryhmä tuo esiin keskeisimpiä säädöksiä, menettelytapoja ja ohjeistuksia, joiden osalta sääntelyä ja toimintatapoja on sujuvoitettu tai joiden osalta on havaittu sujuvoittamistarpeita.

Kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevan lainsäädännön osalta alatyöryhmä ei tunnistanut laajempia sujuvoittamistarpeita. Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan kannalta keskeiset lainsäädännölliset muutokset ovat alatyöryhmän toiminnan aikana koskeneet hankkeita rahankeräyslain uudistamisesta sekä valtionavustusjärjestelmien digitalisoinnista. Rahankeräyslain uudistamisen työryhmä on antanut mietintönsä[[3]](#footnote-3), joka on lähetetty lausuntokierrokselle 17.1.2018. Myös valtionavustusjärjestelmien digitalisoinnin esiselvityshankkeen ohjausryhmä on antanut mietintönsä[[4]](#footnote-4), jonka perusteella ohjausryhmä on ehdottanut, että valtionavustustoiminnan säädösperustaa ja valtion talousarviorakennetta selkiytettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin. Hankkeen toivotaan käynnistyvän mahdollisimman pian.

Alatyöryhmä havaitsi, että kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvä ohjeistus ja menettelytavat koetaan osittain epäselväksi ja haastavaksi, minkä vuoksi niitä on toivottu edelleen kevennettävän ja helpotettavan. Näiden osalta suurimmat kysymykset ovat kohdistuneet verotukseen sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyihin. Ohjeiden päivittämistä ja tarkentamista kaivataan useammalla sektorilla. Samoin joidenkin lupa- ja ilmoitusmenettelyiden osalta toimijakentällä vallitsee virheellisiä käsityksiä, minkä vuoksi vapaaehtoistoimintaa koskevia ohjeistuksia olisi tarpeen jalkauttaa toimijakentälle eri kanavia käyttäen.

Seuraavassa käydään läpi alatyöryhmän vuoden 2017 aikana käsittelemiin teemoihin liittyviä sujuvoittamistoimia ja -ehdotuksia, jotka ovat nousseet esiin joko alatyöryhmän työskentelyn tai aiempien kartoitusten ja selvitysten yhteydessä. Tarkastelun lähtökohtana on toiminut valtiovarainministeriön asettaman, vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti.[[5]](#footnote-5) Tarkastelussa on nostettu esiin myös opetus- ja kulttuuriministeriön asettamien työryhmien loppuraporteissa[[6]](#footnote-6) esitettyjä sujuvoittamistarpeita.

# **LAINSÄÄDÄNNÖN SUJUVOITTAMISHANKKEET**

## **Rahankeräyslain uudistaminen**

Sisäministeriö asetti 18.8.2016 esiselvityshankkeen rahankeräyslain uudistamiseksi. Hankkeen tehtävänä on ollut kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet, selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi, sekä pitää kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Hankkeessa on tarkasteltu myös kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi rahankeräysten yleishyödyllisyyteen ja lupamenettelyyn. Työryhmä on laatinut rahankeräyslain uudistamista koskevan esityksensä uudeksi rahankeräyslaiksi ja rikoslain 17 luvun rahankeräysrikosta koskevaksi pykäläksi. [[7]](#footnote-7) Työryhmän mietintö on lähetetty lausuntokierrokselle 17.1.2018.

Mietinnön mukaan nykyiset rahankeräyslain säännökset eivät sovellu kovin hyvin erityisesti teknologisen kehityksen myötä monimuotoistuneeseen rahankeräystoimintaan. Rahankeräyslain säännökset eivät myöskään mahdollista spontaania nopeasti käynnistettävää rahankeräystä tai kansalaistoimijoiden rahankeräyksiä muutoin kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Tällaiset tarpeet ovat kuitenkin lisääntyneet ja on nähty, että toimintaympäristön muutos on aiheuttanut tarpeen rahankeräyslainsäädännön uudistamiselle.[[8]](#footnote-8)

Rahankeräyslain uudistamisen työryhmä on katsonut, että nykyistä rahankeräyslupamenettelyä tulisi sujuvoittaa huomattavasti. Mietinnössään työryhmä on ehdottanut rahankeräyslain uudistamista siten, että uudessa laissa huomioitaisiin rahankeräysten järjestäjien toisistaan poikkeavat tarpeet. Tämä tarkoittaisi kahden erillisen menettelyn luomista, joista toinen koskisi niin sanottuja vakiintuneita kerääjiä ja toinen pienimuotoisia ja spontaaneja keräyksiä järjestäviä. Mietinnön mukaan rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi joko rahankeräysluvan 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.[[9]](#footnote-9)

Mietinnössään työryhmä on myös ehdottanut, että rahankeräyslupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Rahankeräysluvan 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 edellytettäisi sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen voisi järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai yksityishenkilön tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Mietinnössä todetaan, että rahankeräyslaissa säädettäisiin rahankeräysvarojen käytöstä ja säilyttämisestä, rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista sekä viranomaisen toimivallasta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä kerättyjen varojen käyttäminen.[[10]](#footnote-10)

Esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia erityisesti sääntelyn keskeisimpänä kohderyhmänä olevan kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien vahvistamiseen sekä kansalaisaktivismin ja paikallisyhdistystoiminnan lisääntymiseen. Esityksen myötä sääntelytaakka keventyisi kolmannen sektorin osalta, joka tarkoittaisi hallinnollisten kustannusten vähenemistä.[[11]](#footnote-11)

## **Valtionavustusjärjestelmä**

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 13.3.2017 esiselvityshankkeen valtionavustusprosessin digitalisointia koskien. Hankkeen tavoitteena on ollut edistää hyvää hallintoa, varmistaa päätösten oikeudenmukaisuutta, vähentää avustusten päällekkäisyyttä sekä parantaa avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tavoitteena on myös parantaa avustustoiminnassa ja muun toimialoilla kertyvän tiedon hyödynnettävyyttä mm. visualisoinnin ja tietokoneanalytiikan avulla. Lisäksi tavoitteena on ollut vähentää avustusten käsittelyyn sitoutuvan hallintotyön määrää.[[12]](#footnote-12)

Valtionapuviranomaiset myöntävät vuosittain noin 3 miljardia euroa valtionavustuksia yhteiskunnan eri toimijoille. Valtionavustusten käsittelyn eri vaiheisiin käytetään jopa noin 400 henkilötyövuotta. Valtionavustustoiminta on myös hyvin moniulotteinen, minkä vuoksi siitä on haastavaa luoda kokonaiskuvaa. Pelkästään yksittäisiä valtionavustushakuja on tunnistettavissa yli 300. Avustustoiminnan proses­seissa ja järjestelmissä on suurta vaihtelua viranomaisten välillä ja jopa organisaatioiden si­sällä. Kehitystyötä on pääsääntöisesti tehty avustushaku tai organisaatio kerrallaan. Avus­tustoiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen sekä hallinnonaloittain eroavien menettely­tapojen yhtenäistäminen välttämättömiltä osin on nostettu esille sekä viranomaisten että hakijoiden suunnalta.[[13]](#footnote-13)

Esiselvityksen tuloksena hankkeen ohjausryhmä on esittänyt kattavan valtionavustustoiminnan uudistushankkeen käynnistämistä. Tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa valtionavustusten vaikuttavuutta sekä yhtenäistää ja tehostaa toiminnan prosesseja. Ohjausryhmä on myös esittänyt valtiovarainministeriölle toivomuksen, että se käynnistäisi hankkeen, jolla selkeytetään ja yhdenmukaistetaan valtionavustustoimintaa koskevia säädöksiä sekä valtion talousarvion rakennetta valtionavustuksia koskevilta osilta. Aiheesta järjestettiin keskustelutilaisuus 17.1.2018.

# **MUUT SUJUVOITTAMISEN TOIMENPITEET**

## **Vapaaehtoistyön verotus**

Vapaaehtoistyötä koordinoivien ja organisoivien yhteisöjen mukaan verotuskäytännöt ja niihin liittyvä epätietoisuus ovat toisinaan vaikeuttaneet vapaaehtoistoimintaa. Epäselvyyksiä on esiintynyt muun muassa vapaaehtoisten kulukorvauksiin, aterioiden tarjoamiseen sekä kiittämisen ja kannustamisen muotoihin liittyvissä verotuskäytännöissä. Usein epäselvyydet ovat syntyneet lainsäädännön laajasta tulokäsitteestä sekä siitä, että kustannusten korvaukset ovat lain mukaan vain tietyiltä osin verovapaita saajalleen. Myös linjaukset yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan välillä ovat saattaneet aiheuttaa epäselvyyksiä ja tulkintaerimielisyyksiä viranomaisten ja järjestöjen välillä. Yleisesti ongelmia ovat aiheuttaneet verottajan epäselvät määritelmät rajanvedossa talkootyön ja ammatinharjoittamisen välillä sekä tulkintojen epäjohdonmukaisuudet.[[14]](#footnote-14) Sen sijaan lainsäädännön muutostarpeita ei toistaiseksi ole ilmennyt.

Kansallisessa lainsäädännössä on lueteltu tietyt yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintatoiminnat, joita ei nykyisellään lueta yleishyödyllisten yhteisöjen elinkeinotoiminnaksi. Euroopan komissio on katsonut kyseisten varainhankintamuotojen verovapauden sekä eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain mukaisten huojennusten (ns. superyleishyödylliset yhteisöt) sisältävän ongelmallisia piirteitä EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta. Komission mukaan olisi suotavaa, että Suomen lainsäädäntö saatettaisiin valtiontukisääntöjen mukaiseksi kokonaisuudessaan. Järjestöjen näkökulmasta suurimmat haasteet liittyvät siihen, voidaanko yleishyödyllisten yhteisöjen verovapaus säilyttää nykyisen laajuisena.

Verolainsäädäntö sisältää aina tulkinnanvaraisuutta, jota Verohallinto pyrkii tarkentamaan ohjeillaan. Verohallinto julkaisi maaliskuussa 2017 uuden ohjeen yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoistoiminnan ennakkoperintäkysymyksistä[[15]](#footnote-15). Kyseessä on ensimmäinen kattava ohjeistus kyseisestä aiheesta. Ohje sisältää paljon käytännön esimerkkejä ja tulkintakäytäntöjä. Ohjeella ei kiristetä nykyistä verotuskäytäntöä, vaan useat ohjeessa esitetyt linjaukset tarkoittavat päinvastoin verotuskäytännön lieventymistä (kuten tavaralahjan määritelmä). Ohjetta on tarkoitus täsmentää vuosien 2017–2018 aikana. Vapaaehtoistyötä koskevat vero-ohjeet on linkitetty myös demokratia.fi -sivustolle, jonne on koottu keskeisimmät ohjeet vapaaehtoistoiminnan verotukseen ja kulukorvauksiin liittyen.

Lisäksi valtiovarainministeriön on tarkoitus selvittää hallitusohjelman mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelua kuluvan hallituskauden aikana. Selvityksen yhteydessä voidaan arvioida myös vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportissa[[16]](#footnote-16) esiin nousseita kysymyksiä koskien verovapaiden kustannusten korvausten soveltamisalan laajuutta sekä matkakustannusten enimmäismäärän riittävyyttä. Selvitys on tarkoitus valmistella sidosryhmiä kuullen. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn toimeksiannosta on tehty erinäisiä keskustelualoituksia ja selvityksiä yleishyödyllisten yhteisöjen verotuskysymyksistä.

## **Työttömän oikeus vapaaehtoistyöhön**

Kysymys työttömien oikeudesta vapaaehtoistyöhön on ollut esillä monissa kyselyissä ja selvityksissä. Työnhakijalle voi olla epäselvää missä määrin työnhakija voi tehdä vapaaehtoistyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen.

**Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain mukaisesti siltä ajalta, jona hän palkatta osallistuu tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön.** Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työttömän työnhakijan osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi työssä käyvän henkilön. Silloin kun on selvää, että kyse on vastikkeettomasta toiminnasta, johon voi tyypillisesti osallistua esimerkiksi työssäkäynnistä huolimatta, asiaa ei selvitetä TE-toimistossa eikä siitä anneta työvoimapoliittista lausuntoa. Lainsäädännön osalta ei ole havaittu muutostarpeita[[17]](#footnote-17).

Oikeustapauksia tai tulkintoja siitä, onko työ ollut vapaaehtoistyötä vai työsuhteessa tehtyä työtä ei ole. Suurempia ongelmia vapaaehtoistyön ja työsuhteen välisessä rajanvedossa ei siten näytä esiintyvän. Lain soveltamistilanteiden selkiyttämiseksi ja käytännön yhtenäisyyden vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut ohjeen työttömyysturvan työvoimapoliittisista edellytyksistä[[18]](#footnote-18). Ohje on päivitetty vuoden 2017 lopulla ja ollut voimassa 1.1.2018 alkaen toistaiseksi. Ohjeen pohjalta TE-palvelut on koostanut vapaaehtois- ja talkootyötä tekeville suunnatun selkeäkielisen ohjeistuksen.[[19]](#footnote-19) Ohjeet on linkitetty myös demokratia.fi- sekä suomi.fi-sivustolle.

Työttömyysetuuden epääminen vapaaehtoistyön takia on harvinaista. Keskeisempänä ongelmana vapaaehtoistoimijoiden puolelta on koettu esimerkiksi TE-toimiston selvittelyistä mahdollisesti seuraavat viivästykset etuuden maksuun. Työ- ja elinkeinoministeriö on soveltamisohjeen päivityksen yhteydessä tarkentanut ohjeistusta vapaaehtoistyön osalta. Ohjeessa korostetaan sitä, että tarkoituksena on mahdollistaa sekä työssä ollessa aloitetun vapaaehtoistyön sujuva jatkaminen että vapaaehtoistyön aloittaminen työttömänä ollessa. Turhien selvityspyyntöjen lähettäminen ei ole työnhakijan eikä TE-toimiston etujen mukaista.

Joidenkin kokemusten mukaan TE-toimistojen tulkinnat saattavat ohjeistuksesta huolimatta poiketa lain tarkoituksesta. Yleisesti ottaen koettuja epäkohtia olisi syytä pyrkiä selvittämään TE-toimiston kanssa silloin, kun asia on ajankohtainen. Näin toimittaessa TE-toimistolla on mahdollisuus perustella ratkaisuaan ja mahdolliset epäkohdat saadaan korjattua.

## **Pelastus- ja turvallisuussuunnitelma**

Pelastuslain mukaan tapahtuman järjestäjän tulee toimittaa pelastuslaitokselle pelastus- ja turvallisuussuunnitelma, joka on hyväksyttävä myös poliisilla. Suunnitelmassa selvitetään esimerkiksi tilojen paloturvallisuus, poistumistiet ja ensiapuvalmius. Pelastussuunnitelma on toimitettava alueen pelastusviranomaiselle viimeistään 14 vuorokautta ennen tilaisuuden alkua.

Alueelliset pelastusviranomaiset antavat tarkempia ohjeita pelastus- ja turvallisuussuunnitelmien tekoon. Tällä hetkellä ohjeet eivät ole tarpeeksi yhtenäisiä ja monet eri ohjeet ovat aiheuttaneet tapahtumanjärjestäjille ja muille toimijoille tulkintaongelmia. Eräät tapahtumien järjestäjät kokevat myös tarkan pelastussuunnitelman vaatimisen usein tarpeettomaksi, kun tapahtuma järjestetään tilassa, jossa on jo omat suunnitelmansa. Samoin tapahtumanjärjestäjät ovat arvostelleet sitä, että vakiintuneista tapahtumista joutuu laatimaan ja hyväksyttämään joka vuosi samoja tiloja koskevat pelastussuunnitelmat, sillä suunnitelmat eivät ole toistaiseksi voimassaolevia tilakohtaisia asiakirjoja.[[20]](#footnote-20)

Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan alatyöryhmän järjestämässä pyöreän pöydän keskustelussa tuotiin esille, että mikäli tapahtumaa varten tulee laatia esimerkiksi kuluttajaturvallisuuslain edellyttämä turvallisuusasiakirja, se voidaan liittää osaksi pelastussuunnitelmaa tai päinvastoin. Kahta erillistä suunnitelmaa ei tarvitse laatia, vaikka pelastuslakia valvoo pelastusviranomainen ja kuluttajaturvallisuuslakia TUKES. Pelastussuunnitelmaa ja turvallisuusasiakirjaa laadittaessa oleellisia eivät ole niinkään otsikot tai asiakirjan rakenne vaan riskien hallinta. Haasteena on tapahtumien laaja kirjo ja se, että pelastuslaitokset kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin. Yhtenäisen lomakkeiston luominen on vaikeaa ja myös pelastuslaitosten ohjeistukset vaihtelevat alueittain.

Sisäministeriössä on käynnissä pelastusalalla käytettävän valvontaohjelman uudelleenmäärittelytyö, jota koordinoidaan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen ja Helsingin pelastuslaitoksen toimesta. Uudistustyön taustalla ovat eroavaisuudet pelastuslaitosten toimintatavoissa ja prosesseissa. Nykyiset käytössä olevat tietojärjestelmät eivät vastaa nykyisiä tai tulevia tarpeita, minkä vuoksi toimintojen yhtenäistämiselle on koettu tarvetta. Uuden yhtenäisen tietojärjestelmän tarkoituksena on, että tapahtumien ja tilaisuuksien pelastus- ja turvallisuusasiakirjat voitaisiin jatkossa tehdä valtakunnallisesti, ns. yhden luukun -periaatteen mukaisesti, yhden järjestelmän kautta. Uudistustyön tavoitteena on joustavoittaa ja keventää suunnitelmien toimittamista pelastusviranomaiselle. Uuden yhteisen tietojärjestelmän toivotaan tukevan toiminnan yhdenmukaistamista sekä kansallisesti yhtenäistä ja vertailukelpoista tilastointia.

## **Hygieniapassi**

Hygieniapassi perustuu EU:n elintarvikelainsäädäntöön ja se koskee henkilöitä, jotka työskentelevät ammattimaisesti elintarvikehuoneistoissa yli kolmen kuukauden ajan. Elintarvikehuoneistosta on kyse hyvin harvoin, ellei kyseessä ole tila jossa ammattimaisesti tuotetaan ruokaa. Esimerkiksi vapaaehtoistyössä hygieniapassia ei lähtökohtaisesti vaadita. Hygieniapassivaatimus ei näin ollen liity kuin hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa vapaaehtoistyöhön. Esimerkiksi koulun tiloissa tai hoivakodin tiloissa valmistettu aamiaistarjoilu ei vaadi hygieniapassia. Vapaaehtoinen voi myös valmistaa ruokaa esimerkiksi koulun keittiössä ilman hygieniapassia. Keittiö voi kuitenkin itse omassa hygieniasuunnitelmassaan päättää ketkä ja miten keittiössä saa työskennellä.

Julkisuuskuva hygieniapassin tarpeesta kaikissa vapaaehtoistoimintaan liittyvissä tilaisuuksissa on liioiteltu, sillä vapaaehtoistoiminnassa hygieniapassia tarvitaan erittäin harvoin. Tilanne tulisi korjata lisäämällä tiedotusta hygieniapassivaatimuksista sekä selvittää mahdollisuuksia hygieniapassikoulutuksen ja -testin verkkokoulutuksen järjestämiseen.[[21]](#footnote-21)

# **SIDOSRYHMIEN KOKEMUKSIA JA KEHITYSEHDOTUKSIA LUPA- JA ILMOITUSMENTTELYIHIN LIITTYEN**

Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoistoiminnan alatyöryhmä järjesti 16.5.2017 pyöreän pöydän keskustelutilaisuuden vapaaehtoistyöhön ja kansalaistoimintaan liittyvästä sääntelystä. Keskustelutilaisuus järjestettiin yhteistyössä eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän, kansalaisyh-teiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) sekä valtioneuvoston demokratiaverkoston kanssa. Tilaisuudessa oli edustus myös eri ministeriöistä, järjestöistä, Helsingin yliopistosta, Verohallinnosta sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta.

Keskustelutilaisuuden tavoitteena oli käydä läpi vapaaehtoistyöhön ja kansalaistoimintaan liittyvää sääntelyä ja toimintatapoja sekä keskustella niihin liittyvistä haasteista ja tulkintaongelmista. Tilaisuuden yhtenä pääteemana olivat lupa- ja ilmoitusmenettelyt.

Alla keskustelutilaisuudessa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuritapahtumien järjestämiseen liittyvässä selvityksessä esiin nousseita kokemuksia ja kehitysehdotuksia lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyen:

* Lupavelvoitteissa tarvittaisiin yleisesti ottaen suhteellisuudentajua ja joustavuutta; pienten tapahtumien osalta lupa- ja suunnitteluvelvoitteet voisivat olla kevyempiä kuin suurissa yleisötapahtumissa. Tapahtumien lupamenettelyt tulisi käydä perusteellisesti läpi ja harkita, onko joidenkin lupien osalta mahdollista siirtyä ilmoitusmenettelyyn. Toisaalta byrokraattinen ilmoitusmenettely voi olla huonompi vaihtoehto kuin kevyt ja sujuva lupamenettely (vaikea ilmoitusmenettely ja selvitysvastuu vs. helppo lupakäytäntö).
* Tapahtumien lupaprosessien määrää olisi vähennettävä ja lupa-asiat olisi keskitettävä yhdelle luukulle. Samalla myös lupa-asioiden vireillepanoa olisi kehitettävä siten, että vireillepanoon käytettäisiin vain yhtä lomaketta riippumatta siitä, kuinka monta viranomaista tekee kulttuuritapahtuman järjestämistä koskevia hallintopäätöksiä.[[22]](#footnote-22) Kuntia kannustetaan luomaan Helsingin mallin pohjalta yhtenäinen lupaprosessi.[[23]](#footnote-23)
* Toistuvien tapahtumien osalta olisi hyvä, jos voitaisiin tehdä toistaiseksi voimassaolevia tai pitkäaikaisia lupapäätöksiä. On turhaa työtä viedä sama lupaprosessi vuosittain läpi tilaisuuksissa, joita on järjestetty samassa muodossa jo vuosikymmeniä.[[24]](#footnote-24)
* Tiedot tarvittavista luvista tulisi koota keskitetysti yhteen paikkaan. Tällä hetkellä keskeisimmät lupa- ja ilmoitustiedot löytyvät demokratia.fi -sivustolta. Jotkut kaupungit (kuten Helsingin kaupunki) ovat koonneet lupa- ja ilmoitusasioita yhteen paikkaan. Jatkossa tapahtumanjärjestäjien lupa- ja ilmoitusmenettelyä on tarkoitus keventää kokoamalla valtion ja kunnan tapahtuman järjestämiseen liittyvät lupa-asiat yhteen Suomi.fi -portaaliin.[[25]](#footnote-25)
* Olisi luotava käytänteitä ns. ”some-tapahtumien” eli ilman varsinaista järjestäjää tapahtuvien tapahtumien suhteen.[[26]](#footnote-26)
* Sääntelystä olisi tehtävä joustavampaa ja viranomaisten harkintavaltaa olisi lisättävä, jotta viranomaistoiminta voitaisiin suhteuttaa oikein esimerkiksi järjestäytyneen pop up -toiminnan kohdalla.[[27]](#footnote-27)
* Viranomaisten toimintakulttuuria olisi kehittävä nopeammaksi ja keskustelevammaksi sekä pitkäjänteisen kumppanuuden periaatteelle rakentuvaksi.[[28]](#footnote-28)
* Aikaisempien selvitysten mukaan tapahtumajärjestäjillä on se käsitys, että sääntelyyn ja viranomaistoimintaan liittyvät maksut ovat viime vuosina nousseet. On myös ehdotettu, että erilaisiin lupiin liittyvät maksut poistettaisiin tai vähintään niiden hinnoittelu suhteutettaisiin toimintaan ja maksukykyyn.[[29]](#footnote-29) Erityyppisten lupa- ja valvontaprosessien maksut ja niiden kehitys tulisi kartoittaa.

# **VAPAAEHTOISTYÖN KOORDINOINTI VALTIONEUVOSTOSSA**

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän raportissa[[30]](#footnote-30) esitetyn mukaisesti oikeusministeriö on ottanut vastuun vapaaehtoistyön koordinoinnista valtioneuvostotasolla. Koordinoinnilla tarkoitetaan vapaaehtoistyön kentän seuraamista sekä kehittämishankkeiden yhteensovittamista valtioneuvostossa ja asiasta tiedottamista. Oikeusministeriön asettama valtioneuvoston demokratiaverkosto seuraa muun muassa valtiovarainministeriön asettaman työryhmän raportissa ehdotettujen uudistusten etenemistä.

Oikeusministeriö on luonut tukisivuston (<http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistyo/>), minne on koottu keskeisiä vapaaehtoistyötä koskevia ohjeita. Väestörekisterikeskus on koonnut yhteistyössä oikeusministeriön kanssa vapaaehtoistyötä koskevan palveluoppaan Suomi.fi-palveluun (<https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/perusoikeudet-ja-vaikuttaminen>). Oikeusministeriö vastaa palveluoppaan tietosisältöjen päivityksestä.

# **LÄHTEET**

**LVM1476/03/2015:** Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä – Asettamispäätös. 28.9.2015.

**OKM 21/2015**: Kulttuuritapahtumien järjestäminen. Sääntelyn ja byrokratian purkamisen tarpeita koskeva kartoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:21.

**OKM 10/2017**: Lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien edistäminen. Avustuskäytännöt ja vapaaehtoistoiminnan helpottaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:10.

**OKM/5/040/2017**: Asettamispäätös. Valtionavustusprosessin digitalisointia koskevan esiselvityshankkeen asettaminen. 13.3.2017.

**OKM 46/2017**: Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 46/2017.

**OM 27/2017:** Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 27/2017.

**TEM/2390/03.01.04/2017**: Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. Työ- ja elinkeinoministeriö 21.12.2017.

**VM 39/2015:** Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu – kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön raportti 39/2015.

**SM 2/2018**: Rahankeräyslainsäädäntö. Työryhmän mietintö. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 2/2018.

**SOSTE 2014:** Järjestöbarometri 2014. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

**Verohallinto 2017**: Yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoistoiminnan ennakkoperintäkysymykset. Verohallinnon ohje 17.3.2017. Diaarinumero A119/200/2016.

**TE-palvelut 2017**: Työnhakijalle > Jos jäät työttömäksi > Työttömyysturva > Vapaaehtoistyö ja talkootyö. [<http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/vapaaehtoistyo_talkootyo/index.html>]

1. LVM1476/03/2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. OKM 46/2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. OKM 21/2015 ja OKM 10/2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-10)
11. SM 2/2018. [↑](#footnote-ref-11)
12. OKM/5/040/2017. [↑](#footnote-ref-12)
13. OKM 46/2017. [↑](#footnote-ref-13)
14. SOSTE 2014. [↑](#footnote-ref-14)
15. Verohallinto 2017. [↑](#footnote-ref-15)
16. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-17)
18. TEM/2390/03.01.04/2017. [↑](#footnote-ref-18)
19. TE-palvelut 2017. [↑](#footnote-ref-19)
20. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-20)
21. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-21)
22. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-22)
23. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-23)
24. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-24)
25. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-25)
26. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-26)
27. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-28)
29. OKM 21/2015. [↑](#footnote-ref-29)
30. VM 39/2015. [↑](#footnote-ref-30)