# Yhteenveto: Pyöreän pöydän keskustelu vapaaehtoistyöhön ja kansalaistoimintaan liittyvästä sääntelystä

### Aika: Tiistaina 16. toukokuuta 2017 Paikka: Oikeusministeriö, Julkisuus-sali (Eteläesplanadi 10, Helsinki)

## Johdanto

Oikeusministeriö järjesti 16.5.2017 pyöreän pöydän keskustelun vapaaehtoistyöhön ja kansalaistoimintaan liittyvästä sääntelystä. Keskustelun tavoitteena oli käydä läpi vapaaehtoistyöhön ja kansalaistoimintaan liittyviä normeja ja toimintatapoja sekä keskustella niihin liittyvistä haasteista ja tulkintaongelmista.

Tilaisuudessa keskityttiin kahteen pääteemaan: vapaaehtoistyön verotuskysymyksiin sekä tapahtumien lupa- ja ilmoitusmenettelyihin. Pääteemojen lisäksi osallistujat nostivat keskustelussa esiin myös muita vapaaehtoistoimintaan liittyviä, säädösten ja käytäntöjen sujuvoittamisen kannalta tärkeiksi näkemiään aiheita. Tilaisuudessa keskusteltiin myös siitä, mitkä olisivat mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja nykytilanteen sujuvoittamiseksi.

## Keskustelutilaisuus järjestettiin yhteistyössä eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) sekä valtioneuvoston demokratiaverkoston kanssa. Tilaisuudessa oli edustus myös eri ministeriöistä, järjestöistä, Helsingin yliopistosta, Verohallinnosta sekä Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:sta. Tilaisuuden ohjelma on tämän yhteenvedon liitteenä.

## Tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.10.2015 toimeenpanoryhmän säädösten sujuvoittamiselle. Toimeenpanoryhmän tehtävänä on seurata, koordinoida ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset laitetaan täytäntöön ministeriöittäin. Lisäksi seurattavina ja koordinoitavina ovat säädösten sujuvoittamiseen liittyvän kärkihankkeen toimintasuunnitelman toimenpiteet.

Toimeenpanoryhmä perusti tammikuussa 2017 kolme alatyöryhmää, joista kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa käsittelevän alatyöryhmän koordinaatiovastuu on oikeusministeriöllä. Oikeusministeriön koordinoiman alatyöryhmän lähtökohtana on hallitusohjelman kirjaus tavoitteesta nykyistä vähäisempään, parempaan ja kevyempään sääntelyyn kansalaisten arjen ja vapaaehtoistoiminnan parantamiseksi. Alatyöryhmä tukee toimeenpanoryhmän tehtäviä ja tavoitetta sääntelyn sujuvoittamiseksi.

Alatyöryhmän tehtävänä on muun muassa konkretisoida ja priorisoida vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän raportissa (VM 39/2015) esitettyjä toimenpide-ehdotuksia. Alatyöryhmä myös auttaa tunnistamaan ministeriöiden koordinointivastuita kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun osalta.

## Yhteenveto keskusteluista

Aikaisempien selvitysten (esim. VM 39/2015) sekä oikeusministeriön koordinoimassa alatyöryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella keskustelutilaisuuden pääteemoiksi valikoituivat vapaaehtoistyön verotuskysymykset sekä tapahtumien lupa- ja ilmoitusmenettelyt.

### Vapaaehtoistyöhön liittyvät verotuskysymykset

Neuvotteleva virkamies **Timo Annala** valtiovarainministeriön vero-osastolta toi alustuksessaan (Ppt-esitys liitteenä) esiin verojärjestelmän yleiset lähtökohdat, kuten laajan tulokäsitteen (TVL 29 § 1 momentti) ja periaatteen siitä, että jos työ on täysin vastikkeetonta, siitä ei synny veroseuraamuksia. Annala avasi myös matkakustannusten korvauksia sekä yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta ja verovelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Annala esitteli vuonna 2009 Euroopan komissiossa vireille tullutta kantelua, jossa kantelija pyysi Euroopan komissiota selvittämään, ovatko tuloverolain 22 ja 23 pykälissä ja eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetussa laissa myönnetyt veronhuojennukset hyväksyttäviä yhteismarkkinoilla. Kantelussa pyydettiin lisäksi selvittämään, onko veronhuojennuslaki sellainen, että sen perusteella myönnettäviä veronhuojennuksia voidaan käsitellä *de minimis* -säännöllä. Komission selvityksen mukaan Suomen lain mukainen elinkeinotulon käsite ja EU:n lainsäädännön mukainen taloudellisen toiminnan käsite eroavat toisistaan. Annala totesi, että mikäli lakia muutetaan, uusien säännösten tulisi olla EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset. Muutoksen jälkeen kyse ei olisi enää voimassaolevasta tuesta, mikä tarkoittaisi takaisinperintäriskiä.

Annalan mukaan valtiovarainministeriö selvittää hallitusohjelman veropoliittisten linjausten mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelua vuosien 2017–2018 aikana. Selvityksen yhteydessä voidaan arvioida myös [vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportissa](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vapaaehtoistyo-talkootyo-naapuriapu-kaikki-kay) (VM 39/2015) esiin nousseita kysymyksiä koskien verovapaiden kustannusten korvausten soveltamisalan laajuutta sekä matkakustannusten enimmäismäärän riittävyyttä.

Annala kertoi, että verohallinto julkaisi maaliskuussa 2017 [ohjeen yleishyödyllisten yhteisöjen ja julkisyhteisöjen vapaaehtoistoiminnan ennakkoperintäkysymyksistä](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_ohjeet/Yleishyodyllisten_yhteisojen_ja_julkisyh%2842693%29). Kyseessä on ensimmäinen kattava ohjeistus kyseisestä aiheesta. Ohje sisältää paljon käytännön esimerkkejä ja tulkintakäytäntöjä, mikä helpottaa verotuskäytännön yhtenäisyyttä ja toimijoiden mahdollisuutta saada tietoa helposti. Ohjeella ei kiristetä nykyistä verotuskäytäntöä, vaan useat ohjeessa esitetyt linjaukset tarkoittavat päinvastoin verotuskäytännön lieventymistä (kuten tavaralahjan määritelmä).

Keskustelussa tuotiin esiin muun muassa seuraavia näkökulmia ja kysymyksiä:

* Tietoa vapaaehtoistyön verotukseen liittyvistä asioista pitäisi levittää laajasti toimijakentälle. Vapaaehtoistoimijoiden verkostoissa liikkuu jonkin verran väärää tietoa verotuskysymyksistä sekä käsityksiä siitä, että verotuskäytännöt olisivat kiristyneet. Toivottiin, että verottaja ei takerru semantiikkaan verotuspäätöksiä tehdessään (esim. ”vastike” vs. ”lahja”).
* Käytännön tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet etenkin erilaiset ruokatarjoilut (esim. yhdistyksen tilinpäätösillallinen, talkootarjoilut) ja niiden verollisuus tai verottomuus, mihin kaivattiin täsmennyksiä Verohallinnon ohjeissa.
* Todettiin, että verohallinnon uusi ohje on hyvä ja tarpeellinen, mutta se kaipaa joiltain osin vielä konkretisointia ja täsmennystä (esim. toimijoiden kiittäminen ja palkitseminen). Annalan ja Verohallinnon edustajan mukaan ohjetta tullaan vielä täsmentämään lähiaikoina.
* Jos elinkeinotoiminnan tulokäsitteen osalta mentäisiin EU-sääntelyn piiriin, kansallinen elinkeinotoiminnan tulokäsite voisi joissain tilanteissa kiristyä. Kansallisessa lainsäädännössä on lueteltu tietyt varainhankintatoiminnat, joita ei nykyisellään lueta elinkeinotoiminnaksi.
* Isoihinkin verotuskysymyksiin tulisi kuitenkin tarttua, mikäli ne aiheuttavat haasteita vapaaehtoistoiminnalle – monista asioista voidaan säätää asetustasolla, jos vain tahtotilaa löytyy.
* Tulkinta yleishyödyllisyydestä on elänyt ja kiristynyt aikojen kuluessa. Tulisiko yleishyödyllisyys määritellä laissa vai tyydytäänkö nykytilaan, jossa toimijoiden yleishyödyllisyys määritellään ennakkoratkaisujen ja verottajan ohjeiden perusteella? Yleishyödyllisyydestä säätäminen laissa voisi olla erittäin haasteellista; vanha oikeuskäytäntö menettäisi merkityksensä ja voisi syntyä uusia tulkintoja. Keskustelua yleishyödyllisyydestä monimutkaistaa osaltaan se, että myös järjestöt voivat toimia palveluntuottajina, jolloin järjestöllä voi olla kaksi roolia: palveluntuottaja ja yleishyödyllinen toimija. Esim. STEA voi kuitenkin avustaa yhdistystä, joka samalla toimii palveluntuottajana, jos rahoitus kohdistuu yhdistyksen yleishyödylliseen toimintaan.
* Vapaaehtoistyöhön liittyvät verotus- ja muut ohjeet on koottu [demokratia.fi-sivustolle](http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistyo/talkootyo-ja-verotus/). Jatkossa ohjeet löytyvät myös Suomi.fi-sivustolta.

### Tapahtumien lupa- ja ilmoitusmenettelyt

Ylitarkastaja **Jarkko Häyrinen** sisäministeriön pelastusosastolta kävi läpi yleisötilaisuuksien pelastussuunnitelmiin ja turvallisuusasiakirjoihin liittyvää lainsäädäntöä ja ohjeistuksia (Ppt-esitys liitteenä). Pelastussuunnitelman ideana on auttaa yleisötapahtuman järjestäjää selviämään lakisääteisistä velvoitteistaan yleisön turvallisuuden takaamiseksi. Pelastussuunnitelmassa tulee arvioida tilaisuuden riskit, minkä perusteella pelastusviranomainen päättää tarvittavat toimenpiteet ja ilmoittaa tarvittaessa tapahtumasta poliisille ja terveysviranomaisille. Pelastusviranomaiselta voi tarvittaessa pyytää apua pelastussuunnitelman laadintaan.

Häyrinen korosti, että mikäli tapahtumaa varten tulee laatia esim. kuluttajaturvallisuuslain edellyttämä turvallisuusasiakirja, se voidaan liittää osaksi pelastussuunnitelmaa tai päinvastoin. Kahta erillistä suunnitelmaa ei tarvitse laatia, vaikka pelastuslakia valvoo pelastusviranomainen ja kuluttajaturvallisuuslakia TUKES. Häyrinen korosti myös, että pelastussuunnitelmaa ja turvallisuusasiakirjaa laatiessa oleellista ei ole niinkään otsikot tai asiakirjan rakenne, vaan riskien hallinta. Haasteena on Häyrisen mukaan tapahtumien laaja kirjo ja se, että pelastuslaitokset kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin. Yhtenäisen lomakkeiston luominen on vaikeaa ja myös pelastuslaitosten ohjeistukset vaihtelevat alueittain.

Häyrinen kertoi, että sisäministeriössä on parhaillaan käynnissä pelastusalalla käytettävän valvontaohjelman uudelleenmäärittelytyö, missä on otettu huomioon liitosrajapinnat muihin järjestelmiin. Uudistustyön tarkoituksena on, että turvallisuusasiakirjat ja pelastussuunnitelmat voitaisiin jatkossa tehdä järjestelmän kautta, minkä avulla pyritään joustavoittamaan ja keventämään suunnitelmien toimittamista pelastusviranomaiselle.

Keskustelussa nostettiin esiin muun muassa seuraavia näkökulmia ja kysymyksiä:

* Pelastussuunnittelu- ja lupavelvoitteissa tarvittaisiin suhteellisuudentajua ja joustavuutta; pienten tapahtumien osalta lupa- ja suunnitteluvelvoitteet voisivat olla kevyempiä kuin suurissa yleisötapahtumissa.
* Pelastus- ja turvallisuussuunnittelun ohjeistuksia tulisi yhtenäistää valtakunnallisella tasolla. Tällä hetkellä ohjeet eivät ole tarpeeksi yhtenäisiä ja monet eri ohjeet ovat aiheuttaneet toimijoille tulkintaongelmia. Tässä työssä voitaisiin hyödyntää esim. pelastuslaitosten kumppanuusverkostoa, joka tuottaa materiaalia pelastuslaitoksille.
* Tiedot tarvittavista luvista tulisi koota keskitetysti yhteen paikkaan. Tällä hetkellä keskeisimmät lupa- ja ilmoitustiedot löytyvät demokratia.fi -sivustolta. Myös monet kaupungit (kuten Helsingin kaupunki) ovat koonneet lupa- ja ilmoitusasioita yhteen paikkaan. Lupa- ja ilmoitusmenettelyiden kehittämisessä tulisi ottaa huomioon asiakasnäkökulma.
* Tapahtumien lupamenettelyt tulisi käydä läpi ja harkita, onko joidenkin lupien osalta mahdollista siirtyä ilmoitusmenettelyyn. Toisaalta todettiin, että byrokraattinen ilmoitusmenettely voi olla huonompi vaihtoehto kuin kevyt ja sujuva lupamenettely (vaikea ilmoitusmenettely ja selvitysvastuu vs. helppo lupakäytäntö).
* Yleisellä tasolla lupa- ja ilmoituskäytännöt pitäisi pyrkiä järjestämään siten, että järjestöjen/tapahtumajärjestäjien tarvitsisi asioida vain yhden viranomaisen kanssa; esim. järjestön tietojen muutoksesta ilmoitettaisiin vain PRH:lle, joka välittäisi tiedon muille viranomaisille (yhden luukun periaate). Lupaprosesseja pitäisi pystyä myös nopeuttamaan.
* Pitkäkestoiset luvat toistuville tapahtumille (esim. festivaalit) on koettu yleisesti ottaen hyvänä käytäntönä ja pelastussuunnitelmien päivittäminen nähdään osana tapahtumien riskienhallintaa.
* Sisäministeriössä on käynnissä rahankeräyksiä koskeva esiselvityshanke, jonka tehtävänä on kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet. Tavoitteena on selvittää vaihtoehtoisia toteuttamismalleja rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi. Esiselvityksessä tarkastellaan kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi rahankeräysten yleishyödyllisyyteen ja lupamenettelyyn. Asiasta järjestetään kuulemistilaisuus 2. kesäkuuta. Esiselvityshankkeen toimikautta on jatkettu vuoden loppuun asti.
* Pelastusviranomaisten kannalta haasteita tuovat spontaanit kansalaistapahtumat, joissa ei ole selkeää vastuu/järjestäjätahoa.

### Muut vapaaehtoistoimintaa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevat säädökset ja tulkintakäytännöt

Tilaisuuden lopuksi osallistujat toivat esiin seuraavia sujuvoittamis- ja kehitystarpeita:

* PRH:n rekisteröintimaksuista (esim. nimenkirjoitusmuutokset) luopumista tulisi harkita. Maksujen periminen ei palvele yhdistysten toimintaa, eikä elinvoimaista kansalaistoimintaa. Maksut eivät myöskään tuo merkittäviä tuloja valtion kassaan (arvio n. 200 000 euroa/vuosi).
* Organisoitu tiedonvaihto vapaaehtoistoimintaa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevista säädöksistä ja käytännöistä olisi tarpeen. Todettiin, että oikeusministeriön tehtävänä on koordinoida vapaaehtoistoiminnan kehittämistä. Jokainen viranomainen vastaa omasta toimialastaan, mutta oikeusministeriö voi auttaa tiedon levittämisessä ja tuoda toimijoita yhteen. Myös KANE käsittelee näitä kysymyksiä kokouksissaan.
* Todettiin, että eri TE-toimistoilla vaikuttaa edelleen olevan hieman eri tulkintakäytännöt työttömän oikeudesta tehdä vapaaehtoistyötä menettämättä työttömyysturvaansa. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut työvoimaviranomaisille asiaa koskevan ohjeen vuonna 2014. Ohjeen tarkoituksena on ollut selkeyttää ja yhdenmukaistaa tulkintoja.

## Yhteenveto ja jatkotoimet

Oikeusministeriö on koonnut keskustelun perusteella tämän yhteenvedon, jota voidaan hyödyntää sekä hallitusohjelmaan sisältyvässä säädösten sujuvoittamistyössä että muussa vapaaehtoistyön koordinaatiota koskevassa kehittämistyössä. Oikeusministeriön koordinoiman säädösten sujuvoittamisen alatyöryhmän on määrä raportoida työnsä tuloksista liikenne- ja viestintäministeriön vetämälle toimeenpanoryhmälle kesäkuun puolivälissä. Keskustelu vapaaehtoistyön toimintaedellytyksistä ja niiden kehittämisestä jatkuu muun muassa KANEn ja valtioneuvoston demokratiaverkoston puitteissa.

# Ohjelma

Tilaisuuden puheenjohtajana toimii johtaja Johanna Suurpää oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksiköstä

15.00 **Kahvitarjoilu**

15.30 **Tilaisuuden avaus ja osallistujien esittäytyminen**

15.40 **Vapaaehtoistyöhön liittyvät verotuskysymykset**

*Alustus: neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö, vero-osasto*

16.10 **Tapahtumien lupa- ja ilmoitusmenettelyt**

*Alustus: ylitarkastaja Jarkko Häyrinen, sisäministeriö, pelastusosasto*

16.40 **Muut vapaaehtoistoimintaa ja kansalaisyhteiskuntaa** **koskevat** **säädökset ja   
tulkintakäytännöt**

*Vapaata keskustelua*

16.55 **Yhteenveto ja jatkotoimet**

*Johtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö, demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö*

17.00 **Tilaisuus päättyy**

## Lue lisää:

* [Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vapaaehtoistyo-talkootyo-naapuriapu-kaikki-kay), Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (VM 39/2015)
* [Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä](http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=15102)
* [Tietopaketti vapaaehtoistyöhön liittyvästä ohjeistuksesta](http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistyo/) (demokratia.fi)
* [Vapaaehtoistyön tekeminen työttömänä -opas](https://beta.suomi.fi/kansalaiselle/opas/sisalto/vapaaehtoistyon-tekeminen-tyottomana) (beta.suomi.fi)