

Sisäministeriö

Lausuntopyyntöne SMDno-2016-995

Lausunto rahankeräystä uudistavan työryhmän ehdotuksesta

Pyydettynä lausuntona Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) esittää rahankeräystä uudistavan työryhmän ehdotuksesta seuraavaa keskittyen lakiehdotuksen tavoitteisiin, yleisiin säännöksiin ja rahankeräyksen järjestämisen yleisiin edellytyksiin sekä rahankeräysvarojen käyttöön ja valvontaan:

VTV pitää tarkoituksenmukaisena rahankeräyksiä koskevan lupamenettelyn huomattavaa sujuvoittamista ilmoitusmenettelyksi. Lupatarpeen vähenemisestä huolimatta uutena käytäntönä suunnitellut alle 10 000 euron pienkeräykset kuitenkin edellyttäisivät valvontaresursseja myös tulevaisuudessa. Lisäksi monien lakisääteisten ja julkisten tehtävien toteuttamiseen tarvittaisiin ehdotuksen perusteella edelleen huomattava määrä rahankeräyslupia.

Rahankeräyslain muuttaminen on perusteltua teknologian yleisen kehityksen hyödyntämismahdollisuuksien vuoksi. Myös uudet maksutavat ja niiden kansainvälinen kehitys sekä virtuaalivaluuttojen yleistymisen luovat tarvetta säädösmuutoksille. Teknistä kehitystä tulee kuitenkin seurata edelleen tarkoin ja varautua muuttamaan säädöksiä tarpeen mukaan.

Työryhmä pitää pankkitilin käyttämisvelvollisuutta keräyksissä edelleen perusteltuna ja katsoo, että keräysvarat tulisi ohjata kyseiselle tilille. VTV:n käsityksen mukaan tämä edellyttää kuitenkin säännöksiä ja ohjeistusta siitä, miten käytännössä käsitellään ja realisoidaan sellaisia varallisuuseriä, jotka saadaan muutoin kuin perinteisenä rahana tai jotka tilitetään pankkitilille teknisen operaattorin tai muun palveluntuottajan välityksellä.

Rahankeräyksen suhdetta muihin varainhankinnan muotoihin kuten vastikkeellisiin arpajaisiin ja myyjäisiin olisi tarpeen selvittää ja tuoda esille lainsäädännössä nykyistä tarkemmin. Normiperkauksen näkökulmasta voisi olla tarpeen myös selvittää, voitaisiinko rahankeräyslaki ja arpajaislaki yhdistää tai niiden säännöksiä muutoin yhdenmukaistaa. Vertailun vuoksi esimerkiksi yhdistys voi arpajaislain mukaan järjestää ilman lupaa pienarpajaisia eli arpojen yhteenlasketulta myyntihinnalta korkeintaan 2 000 euron tavara-arpajaisia samassa tilaisuudessa. Näin ollen rahankeräyslain mu-

kainen 10 000 euron luparaja voi ylittyä vastikkeellisessa arpamyynnissä jo viiden yksittäisen tilaisuuden jälkeen lain mukaisesti ilman minkäänlaista lupa- tai ilmoitusmenettelyä. Rahankeräyslaissa voitaisiin myös ottaa huomioon yksityishenkilöiden julkinen katukerjääminen, joka on yleistynyt.

Koska yleishyödyllisyyden määrittely on tulkinnanvaraista, VTV:n näkemyksen mukaan rahankeräyksiä koskevan lupamenettelyn sujuvoittaminen pienkeräyksiä koskevaksi ilmoitusmenettelyksi edellyttäisi keräysten ilmoitettujen käyttötarkoitusten tutkimista ja hyväksymistä riippumatta siitä, miten viranomaiset ovat käsitelleet hakijan yleishyödyllisyyttä aiemmin. Toisaalta lakimuutosten yhteydessä voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko tarpeen edellyttää rahankeräyslupia enää ainakaan kaikilta niiltä julkisilta toimijoilta, jotka toteuttavat lakisääteisiä tehtäviään ja joiden toimintatapaan kuuluu jo lähtökohtaisesti lahjoitusten ja sponsorirahojen vastaanottaminen.

Huomiota tulisi kiinnittää myös ehdotettuun menettelyyn, jossa kolme Suomessa pysyvästi asuvaa täysi-ikäistä luonnollista henkilöä voisi muodostaa pienkeräystä hoitavan ryhmän. Esimerkiksi yksityishenkilöiden avustamista varten tarkoitettujen pienkeräysryhmien perustaminen voi herättää valtakunnallisesti paljon kiinnostusta. Näin ollen pienkeräysryhmiä saattaa syntyä huomattava määrä, mikä aiheuttaa keräysten valvojalle hallinnollista työtä. Vastuukysymyksiä voi syntyä siitä, ettei tällaisilla vapaamuotoisilla ryhmillä välttämättä ole johtoa eikä päätöksentekojärjestelmää. Tästä aiheutuu myös väärinkäytösten mahdollisuus.

Työryhmän selvityksen mukaan rahankeräyslupia tarvittaisiin vastedes vuosittain noin 1 200. Keräysten vuosi-ilmoituksia annettaisiin saman verran, joten niiden määrä viisinkertaistuisi. Pienkeräyksiä olisi noin 800, joten rahankeräysten määrä olisi melkein kaksinkertainen nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta rahankeräyslupa annettaisiin toistaiseksi, joten uusien lupahakemusten käsittelytarve vähenisi nopeasti. Työryhmän mukaan Poliisihallituksen hallinnollinen taakka kasvaisi vain vähän, vaikka rahankeräyslupia annettaisiin vuodessa noin 350, ja rahankeräyksiä olisi vuosittain 2 200. Kokonaisuutena arvioiden tavoiteltu lupamenettelyn huomattava sujuvoittaminen ei näin ollen välttämättä toteudu ainakaan hallinnollisen työn määrän näkökulmasta, sillä rahankeräyksiä valvoisivat käytännössä poliisilaitokset. Lisäksi pienkeräykset, yksityishenkilöiden mukaantulo kerääjinä ja uusien säännösten tulkinnanvaraisuus todennäköisesti lisäisivät neuvontatarvetta huomattavasti nykyisestä.

Työryhmän mukaan seurakuntien rahankeräysoikeuden myötä uusia mahdollisia luvanhakijoita tulisi ”enintään noin 300”. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tarpeen edellyttää kaikilta julkisyhteisöiltä kuten kansankirkkojen seurakunnilta toimijakohtaista rahankeräyslupaa esimerkiksi diakoniatyöhön, jos keräysten tuoton käyttöperiaat-

teet ja -tarkoitukset ovat kirkossa yhteisesti linjatut. Rahankeräysten käyttökohteiden määrittely ja vuosi-ilmoitukset voitaisiin jättää tällöin seurakuntien ja vastaavasti myös rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien toimielinten päätettäväksi ja raportoitavaksi ilman lupamenettelyä.

Valtiontalouden tarkastusviraston pykäläkohtaiset huomiot työryhmän ehdotukseen:

1 § Soveltamisala

Kohdan 1) mukaan laki ei koske naapuriapua. Toisaalta lakiluonnoksen mukaan olisi mahdollista järjestää pienkeräys yksityishenkilön tai perheen auttamiseksi. Naapuriavun ja pienkeräyksen rajanveto on epäselvä. Saman §:n kohdan 4) mukaan laki ei koske keräystä, joka järjestetään päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa. Tämän perusteella suuri osa rahankeräyksistä ja vapaaehtoisista osallistumismaksuista esimerkiksi retkiin jäisi soveltamisalaltaan epäselväksi, koska varainhankinta voidaan hoitaa keräyksenä sähköpostitse sekä esimerkiksi tiedotteiden, mainonnan ja sosiaalisen median avulla. Aiemman lain soveltamisalaa on muutettu poistamalla siitä aiemmin pois rajatut tavarakeräykset, hyväntekeväisyysluotokautat, tukikonsertit ja tukitilaisuudet. Soveltamisalaa on perusteltu rahankeräyksen määritelmällä, jolla tarkoitetaan vain rahaa. Tämän rajauksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi vielä harkita, koska huomattava osa toimijoiden varainhankinnasta voi olla myös osin vastikkeellista.

Kohdan 5) mukaan lain soveltamisalaan ei kuulu kolehdin tai muun vastaavan rahalahjan keräys. Koska rahalahja voidaan maksaa myös esimerkiksi älypuhelimella jo tilaisuuden aikana, ehdotuksessa tulisi mainita, ettei tällainen lahjoitus ole kolehtia tai muu vastaava rahalahja, vaan että se kuuluu maksutavan perusteella rahankeräyslain soveltamisalaan. Tiedotusvälineissä on kuitenkin toistunut usein yleinen käsitys, että kolehti voidaan maksaa myös kännykällä. Älypuhelimien käytön yleistyessä myös perinteiset kolehtirahat tulevat näin ollen rahankeräyslain soveltamisalan piiriin ja lisäävät tästä aiheutuvaa hallinnollista työtä, jos seurakuntia ja tasapuolisuutta mahdollisimman paljon noudattaen myös uskonnollisia yhdyskuntia ei rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle tai vapauteta rahankeräysluvista esimerkiksi tiettyyn euromäärään asti.

2 § Määritelmät

Kohdan 8) mukaan rahankeräystilillä tarkoitetaan pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä saadut rahat ohjautuvat. Tarkoituksenmukaisempaa olisi tarkoittaa pankkitiliä, jolle kaikki kerätyt varat tulee ohjata ennen niiden käyttöä. Näin varmistetaan, että kaikki

keräystuotot riippumatta niiden alkuperäisestä olomuodosta tulevat mukaan keräysvolyyymiin ja näkyvät saajan kirjanpidossa tai muussa seurannassa.

5§ Rahankeräyksen järjestäjä

Kohtien 3 ja 4 sekä 6-9 mukaan rahankeräyslupa voidaan myöntää puolueelle, uskonnolliselle yhdyskunnalle, yliopistolle, ammattikorkeakoululle, Kansallisgallerialle ja evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen kirkon seurakunnalle. Nämä kaikki ovat julkisesti toimivia organisaatioita, joiden tarkoitus ja toimintaperiaatteet ovat yleisesti tiedossa ja jotka voivat tarvita toimintansa jatkuvuuteen pysyvän rahankeräysmahdollisuuden. Jos rahankeräyslupamenettelyä halutaan aidosti keventää, tulisi harkita, voidaanko kyseiset tahot vapauttaa kokonaan lupavelvollisuudesta samaan tapaan kuin 4 §:ssä mainitut vaalikeräykset.

Yliopistot ja eduskuntapuolueet saavat osan rahoituksestaan valtiolta ja ovat monin tavoin jo nyt rahoituksestaan julkisesti vastuu- tai tilitysvetollisia. Kaikki rekisteröidyt puolueet lähettävät vuosittain tilinpäätöstietonsa sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomuksensa VTV:n ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin, joka on julkinen. Ammattikorkeakoulujen rahoitus perustuu julkiseen rahoitukseen ja raportointivelvollisuuteen omistajalle, joka on useimmiten kunta. Tällaisten julkisten toimijoiden rahankeräysten valvonta voisi ehdotetun lupamenettelyn sijasta perustua viranomaisharkintaan, joka sisältäisi myös mahdollisuuden vapauttaa nämä toimijat velvollisuudesta tehdä ilmoitus ja tilitys rahankeräyksestä. Silloin valvontaresurssija voitaisiin kohdentaa todellisen tarpeen mukaan.

Kohdan 1 mukaan rahankeräyslupa voidaan myöntää Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Jos puolueet vapautettaisiin lupavelvollisuudesta, sama voisi koskea myös puoluelakiin perustuvassa valtioneuvoston päätöksessä mainittuja puolueiden piirijärjestöjä ja naisjärjestöjä, jotka ovat rekisteröityjä yhdistyksiä. Kyseiset yhdistykset toimittavat vuosittain tilinpäätöksensä sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomuksensa VTV:n julkiseen tietojärjestelmään. Lisäksi kaikki puoluelain tarkoittamat puolueyhdistykset toimittavat samaan tietojärjestelmään ilmoitukset samalta maksajalta kalenterivuoden aikana saadusta vähintään 1 500 euron tuesta. Tämä tuki voi nykyisinkin olla myös rahankeräyksellä hankittua.

6 § Keräystarkoitus

Ehdotuksessa on lueteltu useita toimijoita, jotka saisivat järjestää rahankeräyksen yleishyödylliseen toimintaan tai ne yksilöivään lakiin perustuvista tehtävistään huolehtimiseen. Jos rahankeräyslupamenettelyä halutaan aidosti sujuvoittaa, ainakin osa

näistä voitaisiin vapauttaa rahankeräysluvasta jo niiden tehtävien perusteella silloin kun toimija on yksilöity laissa.

Pykäläehdotuksen muotoilu on riittämätön, koska siinä ei oteta yleisesti kantaa keräysvarojen käyttöön. Näin ollen jää epäselväksi, onko keräysvarat käytettävä ja missä ajassa, vai voiko rahaa kerätä tulevaisuuden tarpeita varten ja esimerkiksi sijoittaa tuloa tuottavasti ennen käyttöä tai voiko keräysvaroja jättää kokonaan käyttämättä esimerkiksi pääomituksena, jolloin ne palvelevat toimijan tehtävien toteuttamista vain välillisesti. Keräysvarojen käytöstä on määräyksiä ehdotetussa 26 §:ssä, mutta pykälässä käsitellään vain mahdollista toissijaista käyttötarkoitusta ja keräyskuluja.

25 § Rahankeräystili

Ehdotuksessa on otettu huomioon realisoidun virtuaalivaluutan siirtäminen rahankeräystilille, mutta ehdotuksesta puuttuu ehdotetun soveltamisalan mukaisesti kaikkien muiden omaisuusarvoisten keräystuottojen käsittely. Jos keräyksessä on saatu rahan tai virtuaalivaluutan asemesta esimerkiksi arvopapereita, kiinteistöjä, käyttöomaisuutta tai muuta tavaraa, taide-esineitä, shekkejä ja velkakirjoja, panttaustodistuksia tai esimerkiksi kauppojen arvoseteleitä ja pullo- ja tölkkipalautuskuitteja, myös niiden realisointi ja tulouttaminen pankkitilille aikatauluineen ennen varojen käyttöä tulisi ottaa huomioon säädöksissä. Jos varoja ei edellytetä siirrettäväksi pankkitilille ennen käyttöä, ei tosiasiallisen aktiivisen rahankeräyksen oikeata volyyymia eikä varojen käyttöä voida seurata ja valvoa vain pankkitilin saldon ja tapahtumien perusteella.

26 § Rahankeräysvarojen käyttö, säilyttäminen ja käsittely

Ehdotuksessa on käsitelty keräysvarojen käyttötarkoituksia ja säilyttämistä sekä erillään pitoa muista varoista. Kuten aiemmin on kommentoitu ehdotuksen mukaista keräystarkoitusta (6 §), jää epäselväksi, onko keräysvarat käytettävä ja missä ajassa, vai voiko rahaa kerätä tulevaisuuden tarpeita varten ja esimerkiksi sijoittaa tuloa tuottavasti ennen käyttöä tai voiko keräysvaroja jättää kokonaan käyttämättä esimerkiksi pääomituksena, jolloin ne palvelevat toimijan tehtävien toteuttamista vain välillisesti.

Marjatta Kimmonen
ylijohtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja