

Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahankeräyslaki. Laissa säädettäisiin rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Nykyinen rahankeräyslaki kumotaisiin.

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 joista ei tarvitsisi tehdä ilmoitusta.

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 rahankeräysten järjestämisestä, keräystuotosta ja tuoton käyttämisestä sekä vuosisuunnitelma tulevista rahankeräyksistä.

Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellytettäisi sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen voisi järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Laissa säädettäisiin pienkeräyksiä koskevista ajallisista ja euromääräisistä rajoituksista.

Rahankeräyslaissa säädettäisiin rahankeräysvarojen käytöstä ja säilyttämisestä, rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista sekä viranomaisen toimivallasta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä kerättyjen varojen käyttäminen.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitetta helpottaa vapaaehtoistoimintaa rahankeräysmenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupamenettelyjä sujuvoittamalla.

Ehdotetun uuden rahankeräyslain johdosta ehdotetaan muutettavaksi rikoslain rahankeräysrikkoksia koskevia säännöksiä. Rahankeräyslaissa ehdotetaan puolestaan rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkominen. Lisäksi verotustietojen salassapidosta ja julkisuudesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Verohallinnon oma-aloitteisesta oikeudesta luovuttaa poliisille rahankeräyksiin liittyviä tietoja. Joukkorahoituslakiin tehtäisiin uudesta rahankeräyslaista aiheutuva muutos.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Rahankeräyksiä koskeva lainsäädäntö	4
2.1.3 Kolmannen sektorin oman toiminnan valvonta ja itsesääntely	18
2.1.3 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle	19
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	21
2.3 Nykytilan arviointi	34
2.3.1 Johdanto	34
2.3.2 Rahankeräysten järjestäjät.....	34
2.3.3 Sallitut keräystarkoitukset.....	36
2.3.4 Rahankeräysmenettely	37
2.3.5 Rahankeräysten valvonta	40
2.3.6 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle	41
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	41
3.1 Tavoitteet	41
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	42
3.2.1 Yleistä	42
3.2.2 Rahankeräyslain muuttaminen	42
3.2.3 Lupamenettelyn säilyttäminen, menettelyn sujuvoittaminen ja tehtävien keskittäminen	44
3.2.4 Rahaa keräävien itsesääntelyjärjestelmä	46
3.2.5 Ilmoitusmenettely.....	48
3.2.6 Hyväksymis- tai rekisteröintimenettely	49
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	50
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	52
4.1 Yleistä esityksen vaikutuksista	52
4.2 Taloudelliset vaikutukset	53
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	53
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin	55
4.2.3 Vaikutukset kotitalouksien asemaan	56
4.2.4 Vaikutukset kansantalouteen.....	56
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	56
4.4 Ympäristövaikutukset	62
4.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	62
4.5.1 Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan	62
4.5.2 Vaikutukset kansalaisiin.....	67
4.5.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	69
5 ASIAN VALMISTELU	72
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	72
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	74

6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	77
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	78
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	78
1.1	Rahankeräyslaki	78
1 luku	Yleiset säännökset	78
2 luku	Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset	89
3 luku	Rahankeräyslupa	109
4 luku	Pienkeräys	124
5 luku	Vaalikeräys	130
6 luku	Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta	133
7 luku	Erinäiset säännökset	142
1.2	Rikoslaki	148
1.3	Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta	150
1.4	Joukkorahoituslaki	151
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	151
3	VOIMAANTULO	152
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	152
4.1	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	152
4.2	Elinkeinovapaus	153
4.3	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus	153
4.4	Omaisuuksien suoja	154
4.5	Ne bis in idem -kielto	157
4.6	Asetuksenantovaltuudet	158
	LAKIEHDOTUKSET	159
1.	Laki Rahankeräyslaki	159
2.	Laki rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta	174
3.	Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta	175
4.	Laki joukkorahoituslain 1 §:n muuttamisesta	176
	LIITTEET	177
	RINNAKKAISTEKSTIT	177
2.	Laki rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta	177
3.	Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta	179
4.	Laki joukkorahoituslain 1 §:n muuttamisesta	180

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi rahankeräyslaiksi. Voimassa oleva rahankeräyslaki (255/2006) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Vuoden 2006 rahankeräyslailla kumottiin sitä edeltänyt vuonna 1980 annettu rahankeräyslaki (590/1980). Molemmista laeista ilmenevä rahankeräyslainsäädännön peruserä on rahankeräysten järjestämisen salliminen rajoitetusti ainoastaan luvanvaraisesti ja yleishyödyllisen toiminnan rahoittamista varten. Samalla lainsäädännön tavoitteena on ollut luvanvaraisuudella ja viranomaisvalvonnalla estää epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä.

Voimassa olevaa rahankeräyslakia on muutettu sen voimaantulon jälkeen muun muassa rahankeräyslupan voimassaoloajan pidentämiseksi, yleishyödyllisyysedellytyksen painopisteen muuttamiseksi ja rahankeräystoiminnan mahdollistamiseksi eräille osittain yleishyödyllistä toimintaa harjoittaville julkisyhteisöille.

Rahankeräyslain säännökset eivät sovellu kovin hyvin erityisesti teknologisen kehityksen myötä monimuotoistuneeseen rahankeräystoimintaan. Rahankeräyslain säännökset eivät myöskään mahdollista spontaania nopeasti käynnistettävää rahankeräystä tai kansalaistoimijoiden rahankeräyksiä muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Tällaiset keräystarpeet ovat kuitenkin yleistyneet ja toimintaympäristön muutos on aiheuttanut tarpeen rahankeräyslain säädännön uudistamiselle.

Hallituksen esitys perustuu sisäministeriön elokuussa 2016 asettaman esiselvityshankkeen työryhmän mietintöön (sisäministeriön julkaisu 2/2018). Esiselvityshankkeessa on tarkasteltu rahankeräystoiminnan nykytilaa kokonaisuutena ja selvitetty pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusryhmien 19 päivänä helmikuuta 2016 normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antaman toimenpide-ehdotuksen mukaisesti mahdollisuutta hyödyntää ilmoitusmenettelyä rahankeräysten järjestämisessä. Selvitystyössä on huomioitu hallitusohjelman kärkitavoitteet säädösten sujuvoittamisesta lupa- ja valitusprosesseja keventämällä ja kansalaisten arkea ja vapaaehtoistoimintaa helpottamalla sekä hallituksen vuosille 2017–2019 tekemän toimintasuunnitelman kirjaus rahankeräyslain uudistamistavoitteesta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Rahankeräyksiä koskeva lainsäädäntö

Rahankeräyslain tarkoitus

Rahankeräysten toimeenpanosta säädetään rahankeräyslaissa ja valtioneuvoston asetuksessa rahankeräyksistä (503/2006), jäljempänä *rahankeräysasetus*. Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla annettu oma, vain Ahvenanmaata koskeva rahankeräyslainsäädäntö (Landskapslagen angående penninginsamlingar 1950:25).

Rahankeräys määritellään rahankeräyslaissa. Rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään rahaa vastikkeetta. Laissa tai sen perusteluissa ei määritellä, mitä rahankeräyslaissa tarkoitetaan rahalla. Lain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset. Rahankeräyslain yleisperusteluiden mukaan (HE 102/2005 vp) rahankeräyksiä koskevan sääntelyn tarkoituksena on aina ollut mahdollistaa yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden varainhankinta rahankeräyksin yleis-

hyödyllistä toimintaa varten. Rahankeräyslain perusteluissa todetaan edelleen, että yleishyödyllistä vapaata kansalaistoimintaa on tarpeellista edistää ja tukea sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Rahankeräystoiminnan tarkoituksena on kansalaisten tärkeiksi kokemien tavoitteiden toteuttaminen ja rahankeräykseen osallistuvat ihmiset ja yhteisöt lahjoittavat rahaa toimeenpantaviin rahankeräyksiin vastikkeetta.

Lisäksi lain tarkoituksena on estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Lahjoitusvalmiutta pyritään tukemaan muun muassa antamalla lailla viranomaiselle tehokkaat keinot ennaltaehkäistä ja puuttua mahdolliseen rahan keräämiseen liittyvään epäasialliseen ja rikolliseen toimintaan.

Lain soveltamisalan rajaukset

Lain 2 §:ssä rajataan lain soveltamisen ulkopuolelle naapuriapu, tavarakeräykset, testamenttilahjoituspyynnöt, hyväntekeväisyyshuutokaupat, tukikonsertit ja -tilaisuudet, yksityishenkilön merkkipäivä- ja muistamispyynnöt sekä rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä suoritettava kolehdin keräys. Useat soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä keräyksistä rajautuvat soveltamisalan ulkopuolelle jo rahankeräyksen määritelmän vuoksi, koska niissä kerätään tavaraa tai saadaan vastikkeeksi jotain. Käytännön selkeyttämiseksi on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää laissa soveltamisalarajauksista, koska viranomaisilta on usein tiedusteltu tämänkaltaisten keräysten luvanvaraisuudesta.

Rahankeräyslain soveltamisalaan ei kuulu myöskään joukkorahoituslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta. Joukkorahoituksella tarkoitetaan suurelle yleisölle esitettäviä avoimia pyyntöjä kerätä varoja vastiketta vastaan tiettyyn hankkeeseen. Joukkorahoitus on tapa kerätä rahoitusta henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille sekä yritysten toimintaan. Rahoitus kerätään yleensä laajalta joukolta pieninä summina halutun rahoitusmäärän saavuttamiseksi tyypillisesti internetissä toimivien palvelualustojen kautta.

Joukkorahoituksen muotoja

	Rahoitusmuoto	Palautuksen muoto	Rahoittajan motiivi	Esimerkkläistä toimijoista	Kotimainen lainsäädäntö
Lahjoitusmuotoinen	Lahjoitus	Ei palautusta	Sosiaalinen	-	Rahankeräyslaki
Vastikemuotoinen	Lahjoitus, ennakko-osto	Palkinto, tuote	Sosiaalinen, myös palkinnon saaminen	Mesenaatti.me (FI), Kickstarter (US)	Kuluttajansuoja- ja kauppalaki (ml. täydentävät säännökset)
Lainamuotoinen (engl. peer-to-peer lending)	Laina	Laina korkoineen, sosiaalinen lainaus yleensä korotonta	Taloudellinen, sosiaalinen	Lainaja.fi (FI), Fixura (FI), Kiva (US)	Joukkorahoituslaki, kuluttajansuoja- ja rahoitusmarkkinalainsäädäntö (mm. AIFML, AML, LLL, SIPAL, MLL)

HE 214/2018 vp

Sijoitus- muotoinen (engl. equity based crowdfunding)	Sijoitus (usein osakkeisiin)	Pääoman arvonnousu, jos yritys menestyy ja/tai osinko. Yrityksen sosiaalinen tukeminen myös ilman tuotto-odotuksia	Taloudellinen, sosiaalinen	Invesdor Oy (FI), Venture Bonsai (FI), FundedByMe (SE)	Joukkorahoituslaki, rahoitusmarkkinalainsäädäntö (mm. AIFML, AML, LLL, SIPAL, MLL)
--	---------------------------------	--	----------------------------	--	--

Joukkorahoituksesta voidaan nykyisellään erottaa ainakin seuraavia toisistaan niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti eroavia muotoja, jotka on esitetty yllä olevassa taulukossa. Taulukko ei ole tyhjentävä, vaan kuvastaa tällä hetkellä markkinoilla esiintyneitä joukkorahoitusmuotoja. On todennäköistä, että tulevaisuudessa markkinoilla nähdään myös nykyisten rahoitusmuotojen välimuotoja, kuten mezzanine-mallilla (esimerkiksi pääoma- tai vaihtovelkakirjalaina pohjalta) toteutettuja joukkorahoitusjärjestelyitä. Joukkorahoituksen eri muodoilla on nykyisellään kytkentöjä moniin niin Suomessa kuin Euroopan unionin tasolla voimassa oleviin säädöksiin, jotka eroavat toisistaan merkittävästi muun muassa soveltamisalansa, sisältönsä ja säännöksiensä valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten osalta.

Kulloinkin sovellettavan lainsäädännön ja toimivaltaisen viranomaisen tunnistamiseksi eri joukkorahoitusmuotojen erottaminen on välttämätöntä. Nykyisessä rahankeräyslaissa rahankeräyksen on määritelty tarkoittavan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Jos vastikkeeksi tarjotaan mikä tahansa objekti, jolla on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, toiminta ei ole rahankeräystä, vaan lähtökohtaisesti normaalia liiketoimintaa, jossa vaihdanta-arvoinen objekti vaihtaa omistajaa vastiketta eli käytännössä rahaa vastaan. Rajanveto voi kuitenkin käytännössä olla hankalaa. Vaihdanta-arvo, esimerkiksi kasvuyrityksen osakkeelle tai ennakkotilattavalle tavaralle, voitaneen tapauskohtaisesti kuitenkin määritellä siten, että ratkaisevaa on osakkeen nimellisarvo ja ennakkotilattavan tavarantoimituksen odotettavissa oleva arvo.

Lahjoitusmuotoinen joukkorahoitus, jossa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekvä taho ei saa mitään konkreettista vastiketta tekemänsä suorituksen vastineeksi, vastaa nykymuotoisen rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää. Lahjoitusmuotoista joukkorahoitusta voidaankin nykymuodossaan kuvata verkkopohjaisen palvelualustan kautta tehtäväksi rahankeräykseksi. Vastaavasti vastike-, laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus, joissa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekvä taho saa konkreettisen vastikkeen tekemänsä suorituksen vastineeksi, rajautuvat jo käsitteellisesti rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Vastikkeellisena varojenkeräämismuotona joukkorahoitus ei siis kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, vaan kuluttajansuojaa ja rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn piiriin. Joukkorahoituslain soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan elinkeinotoiminnan rahoituksessa hyödynnetyt laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus. Muut joukkorahoituksen toimintamuodot on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Joukkorahoituslaki sisältää myös nimenomaisen säännöksen siitä, että rahankeräyksestä säädetään rahankeräyslaissa.

Rahankeräyksen järjestämiseen oikeutetut tahot

Rahankeräyslaissa säädetään sekä rahankeräyksen järjestäjää että keräystarkoitusta koskevasta yleishyödyllisyysedellytyksestä. Lain perustelujen (HE 102/2005 vp) mukaan rahankeräystoiminnan erityisluonne edellyttää toiminnan tehokasta valvontaa. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi rahankeräyslupa voidaan pääsääntöisesti myöntää ainoastaan Suomessa rekisteröidyille yhteisöille tai säätiöille. Samasta syystä yksityiset henkilöt eivät voi toimeenpanna rahankeräyksiä.

Rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, Kansallisgallerialle, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalle, yliopistolle ja ammattikorkeakoululle. Rahankeräyslupa voidaan myöntää myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yleishyödylliselle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Säännöksen tarkoittama yhteisö on esimerkiksi Suomen Punainen Risti. Lisäksi rahankeräyslupa voidaan myöntää tilapäiselle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tai lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittu tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu yhteisön toiminnan tilapäisestä luonteesta. Lain 6 §:n 2 momentin mukainen tarkoitus on varojen hankkiminen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Tilapäisiä yhteisöjä ovat esimerkiksi kunta- tai eduskuntavaaleja varten perustettu vaalirengas ja tukiyhdistys sekä onnettomuustilanteen jälkeen uhrin lähipiirissä syntynyt avustusrengas.

Rahankeräyksen toimeenpanijan toiminnan ei tarvitse olla yksinomaan yleishyödyllistä. Rahankeräyslain 1 päivänä syyskuuta 2014 voimaan tulleella osittaisuudistuksella (652/2014) helpotettiin rahaa keräävien yhteisöjen asemaa muuttamalla lakia siten, että koko yhteisön toiminnan ei tarvitse olla yksinomaan yleishyödyllistä, vaan riittävää on, että keräysvarat käytetään yksinomaan yleishyödylliseen tarkoitukseen. Käytännössä sellaiset yhteisöt, joilla ei ole lainkaan yleishyödyllistä tarkoitusta, kuten puhtaasti liiketaloudelliselta pohjalta toimivat osakeyhtiöt, eivät voi saada rahankeräyslupaa. Lain 7 §:ssä säädetään erikseen, että rahankeräyslupaa eivät voi saada valtio, kunta tai kuntayhtymä. Mainittu säännös, jonka mukaan julkisyhteisöt eivät voi saada rahankeräyslupaa, sisällytettiin rahankeräyslakiin ensimmäisen kerran vuonna 2006.

Julkisyhteisöt eivät käytännössä ole kuitenkaan toimeenpanneet rahankeräyksiä tätäkään aiemmin, vaikka ennen vuoden 1980 rahankeräyslakia se kulloinkin voimassa olleiden säännösten sanamuotojen mukaan olisi ollut mahdollista. Asiantilaan voidaan arvioida vaikuttaneen aiemmin vallinnut käsitys, jonka mukaan julkisyhteisöjen toiminnan tarkoitus ei ole luonteeltaan yleishyödyllinen, vaan julkishallinnollinen ja niiden toiminnan rahoitus perustuu verotusoikeuteen, veronluonteisiin maksuihin, lainanottoon, korkotuottoihin ja elinkeinotoiminnasta saataviin tuloihin. Rahankeräysten ja arpajasten toimeenpano puolestaan on kansalaisjärjestöjen harjoittaman yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuoto. Asiaan on vaikuttanut myös yleishyödyllisyyskäsitteen tulkinta, jonka mukaan julkisyhteisöjen toiminta ei ole yksinomaan yleishyödyllistä tai aatteellista. Tämä tulkinta vakiinnutettiin vuoden 1980 rahankeräyslailla. Myös korkein hallinto-oikeus, jäljempänä *KHO*, katsoi vuonna 1984 antamassaan ennakkopäätöksessä (*KHO 1984 II 139*), että kunta ei ollut rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jolla on yksinomaan aatteellinen tarkoitus. Kunta ei tämän vuoksi voinut saada hakemaansa rahankeräyslupaa.

Sisäministeriön asettaman rahankeräystyöryhmän vuoden 2001 toukokuussa julkaistussa lopuraportissa todetaan, että vuoden 1980 rahankeräyslain osalta on esitetty arvostelua sen suhteen, ettei laissa oteta suoraan kantaa siihen, milloin ja millä edellytyksillä rahan kerääminen julkisyhteisölle on mahdollista. Työryhmä ei itse esittänyt tähän asiaan ratkaisua, vaan jäi kysymään, mikä merkitys on annettava sille, että julkisyhteisön toimintaa ylläpidetään julkisin varoin. Lopulta työryhmä päätyi esittämään, että rahankeräyslakiin tulisi lisätä esimerkkituettelo niistä tarkoituksista, joihin varoja ei saisi rahankeräyksellä kerätä. Tällaista luetteloa ei lain kokonaisuudistuksessa vuoden 2006 rahankeräyslakiin kuitenkaan otettu.

Työryhmä totesi myös, että valtiolle ja kunnalle ei voida rahankeräyslupaa antaa, koska yhteisöllä tulee olla yksinomaan aatteellinen tarkoitus. Työryhmä totesi lisäksi, että valtion ja kunnan oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä on rajoitettu myös sen vuoksi, että niillä on verotusoikeus. Työryhmä ei ehdottanut ratkaisua, vaan pohti, mikä merkitys luvan saajaa arvioitaessa

on sillä, että sen toimintaa rahoitetaan julkisin varoin. Työryhmän käsityksen mukaan rahankeräyslakia tuli kuitenkin täydentää siten, että laki sisältäisi luettelon niistä yhteisöistä, jotka eivät voisi saada lupaa rahankeräyksen toimeenpanemiseen. Vuoden 2006 rahankeräyslain 7 §:n 3 momenttiin sisällytettiin luettelo niistä julkisyhteisöistä, joille ei rahankeräyslupaa voida antaa.

Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, Kansallisgallerian sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakuntien oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä lisättiin rahankeräyslakiin lain vuosina 2014 ja 2017 voimaan tulleilla osittaisuudistuksilla. Yliopistoja koskevan poikkeuksen säätämistä perusteltiin (HE 6/2014 vp) yliopistojen aseman turvaamisella, ottaen erityisesti huomioon yliopistojen varainhankinnan jatkuva luonne ja yliopistojen tarve järjestää rahankeräyksiä useille toimintaansa tukeville hankkeille samanaikaisesti. Perusteluissa todetaan, että yliopistojen yliopistolain 2 §:n mukaisten tehtävien voidaan katsoa täyttävän rahankeräyslain mukaisen yleishyödyllisen toiminnan määritelmän. Ammattikorkeakoulujen rahankeräysoikeutta koskevan lainmuutoksen perusteluissa (HE 264/2016 vp) viitataan yliopistojen koskevan lainmuutoksen perusteluihin.

Kansallisgalleriaa koskevan lainmuutoksen perusteluissa (HE 187/2013 vp) todetaan, että Kansallisgallerian toiminnan voidaan katsoa täyttävän rahankeräyslain mukaisen yleishyödyllisen toiminnan määritelmän. Lainmuutoksen tarvetta perusteltiin kuitenkin sillä, että rahankeräyslupa voitiin pääsääntöisesti myöntää yhteisölle tai säätiölle, jolla on yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus. Tästä syystä olisi ollut todennäköistä, että Kansallisgallerialle ei ilman lainmuutosta olisi voitu myöntää rahankeräyslupaa sen toiminnan tukemiseksi tai pääomittamiseksi.

Suomen evankelis-luterilaisella kirkolla ja Suomen ortodoksisella kirkolla ei ollut alkuperäisen vuoden 2006 rahankeräyslain nojalla oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Kirkkojen käytännön toimintamuotojen katsottiin kuitenkin rinnastuvan monin tavoin yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaan ja tästä syystä lakiin lisättiin vuoden 2014 osittaisuudistuksessa säännös mainittujen kirkkojen oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä, kuitenkin sillä rajoituksella, että rahankeräyksen tarkoituksena tulee olla diakoniatyön rahoittaminen.

Voimassa olevan lain mukainen säännös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahankeräysoikeudesta ei mahdollista Poliisiammattikorkeakoulun tai Maanpuolustuskorkeakoulun järjestämää rahankeräystä, koska Poliisiammattikorkeakoulu ja Maanpuolustuskorkeakoulu eivät ole yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuja korkeakouluja. Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun tehtävät ovat rinnastettavissa yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettujen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäviin. Poliisiammattikorkeakoulu vastaa myös pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon johtavasta opetuksesta. Poliisiammattikorkeakoululla ja Maanpuolustuskorkeakoululla ei ole kuitenkaan yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin rinnastettavaa oikeudellista itsenäisyyttä, vaan ne ovat osa valtiota. Poliisiammattikorkeakoululla ja Maanpuolustuskorkeakoululla on kuitenkin oikeus vastaanottaa niille osoitettuja lahjoituksia.

Sallitut keräystarkoitukset

Rahankeräyslain 6 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Lain 4 §:ssä määritellään yleishyödyllinen toiminta. Yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitetaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Lain perusteluissa (HE 6/2014 vp) todetaan vielä tarkentavasti, että yleishyödyllisen yhteisön tai säätiön ei tulisi saada kerätä varoja siten, että ne tosiasiallisesti kohdentuvat elinkeinotoimintaan tai muuhun toimintaan, joka ei ole yleishyödyllistä. Tällä on pyritty varmistumaan siitä, että yleishyödyllisiin

tarkoituksiin kerättäviä varoja ei ohjaudu kilpailua vääristävästi elinkeinotoimintaan, vaikka yhteisöllä olisikin yleishyödyllisen toiminnan lisäksi muuta sellaista toimintaa, joka täyttää elinkeinotoiminnan tunnusmerkit.

Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään erikseen Kansallisgallerian, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnan oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä eräisiin laissa erikseen säädettyihin tarkoituksiin. Tämän lisäksi Kansallisgallerialle, yliopistoille ja ammattikorkeakouluille on säädetty määräaikainen oikeus vuosina 2014–2019 toimeenpanna rahankeräyksiä niiden pääomittamiseen. Saman pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista yleishyödyllisyyden vaatimukseen. Momentin mukaan rahankeräys voidaan järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi ja varojen hankkimiseksi päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseksi.

Rahankeräyslakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 25/2005 vp) valiokunta otti kantaa niin sanottujen vapaaehtoisten maksujen keräämisen sallittavuuteen. Valiokunta katsoo mietinnössään, että internetissä voi olla tarjolla muun muassa ilmaisia kuvankäsittelyohjelmia tai uutisia, joiden yhteydessä ilmaistaan tilinumero ilmoittamalla vapaaehtoisuuteen perustuva mahdollisuus tehdä jonkinlainen suoritus tarjolla olevan tuotteen tai tiedon käyttöönotosta tai hyödyntämisestä. Valiokunta totesi, että tällaista toimintaa on mahdollista, eri seikat kuitenkin huomioon ottaen, pitää normaalina kaupankäyntinä, joka ei kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan. Lupakäytännössä on kuitenkin eräissä tapauksissa katsottu, että edellä kuvatun tyyppinen ansaintamuoto ei olisi kuitenkaan vastikkeellista, koska tuotettu sisältö on internetsivustolla tarjolla samanaikaisesti myös ilmaiseksi. Lupakäytännössä on katsottu, että julkisilla internetsivuilla julkaistu ilmoitus tai muu vastaava ilmoitus rahalahjoitusten vastaanottamisesta sekä tällaisen ilmoituksen yhteydessä oleva ohjeistus rahalahjoituksen tekemiseksi, eli esimerkiksi verkkopankkien maksunappien tarjoaminen, on lähtökohtaisesti rahankeräyksenä pidettävää toimintaa. Lisäksi lupakäytännössä on katsottu, että erilaisten vapaaehtoisten maksujen pyytäminen esimerkiksi blogien ja muiden vastaavien kirjoitusten yhteydessä ovat rahankeräyksiä.

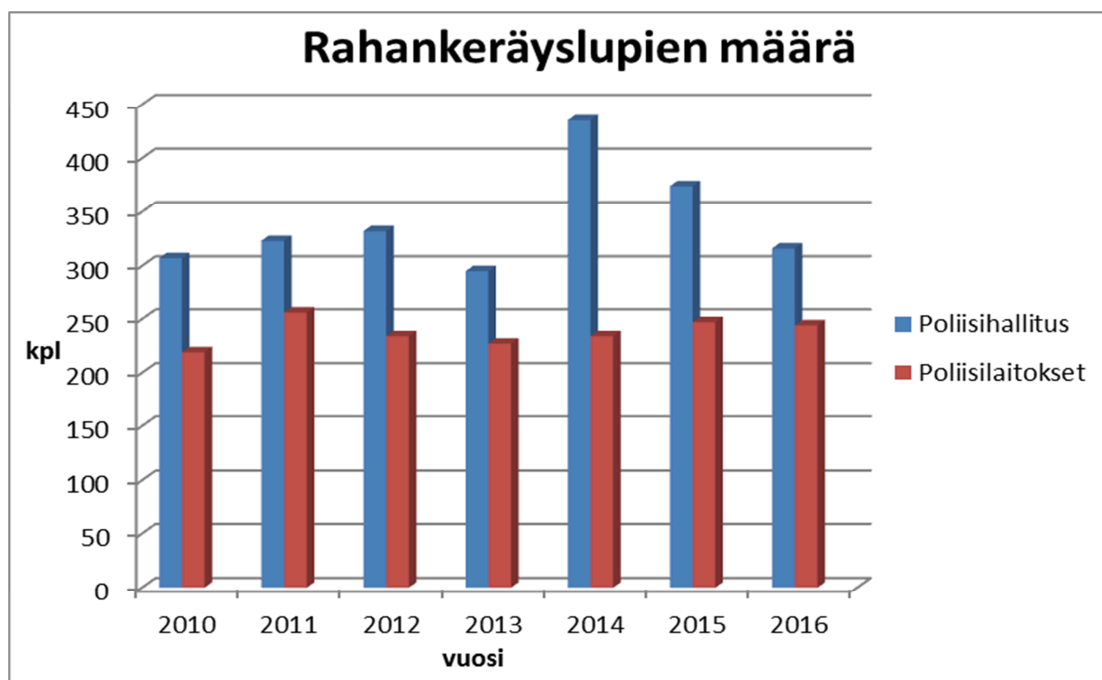
Suomalaiset voivat halutessaan osallistua ulkomaisten internetsivujen välityksellä joko suoraan tai erilaisten rahoituspalvelujen, kuten JustGiving, Virgin Money Giving, GivenGain, GoFundMe ja Kickstarter, kautta järjestettäviin rahankeräyksiin. Tällaisilla ulkomaisilla internetsivustoilla tapahtuva rahankeräystoiminta ja lahjoitusten pyytäminen niiden välityksellä ei tavallisesti ole suunnattu Suomeen. Vaikka lahjoituksen pyytäminen olisi esimerkiksi vetoomuksen, vetoomuksessa käytettävän kielen tai keräyskohteen vuoksi katsottava suunnattuksi Suomeen, Suomen rahankeräystoimintaa valvovilla viranomaisilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua rahankeräyslain vastaisiksi katsottaviin keräyksiin, jos rahankeräyksen järjestäjä toimii Manner-Suomen alueen ulkopuolella. Sen sijaan viranomaisella on mahdollisuus puuttua ulkomaisella internetsivustolla ilman rahankeräyslupaa Suomeen suunnattuun keräykseen, jos sen järjestämisestä vastaa Manner-Suomen alueelle sijoittunut toimija.

Rahankeräysten luvanvaraisuus

Rahankeräysten järjestäminen on pääsääntöisesti luvanvaraista toimintaa. Rahankeräyslain 5 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla. Lupaviranomaisina toimivat Poliisihallitus ja poliisilaitokset. Lain perusteluissa (HE 102/2005 vp) todetaan, että kansalaisten epäitsekään lahjoitustarkoituksen kunnioittamiseksi ja lahjoitusvalmiuden säilyttämiseksi on rahan keräämiseen liittyvä epäasiallinen ja rikollinen toiminta kyettävä mahdollisimman tehokkaasti estämään ja rahankeräyksillä saatujen varojen käyttöä tulee myös kyetä valvomaan lupa- ja valvontaviranomaisten toimesta tehokkaasti.

Myönnettyjen rahankeräyslupien määrä on kasvanut vähitellen viimeisten vuosien aikana. Poliisihallitus on myöntänyt lupia vuosittain keskimäärin noin 340 ja poliisilaitokset noin 240.

Vuosina 2010–2016 myönnettyjen rahankeräyslupien määrät



Rahankeräyslain 5 §:n 2 momentin mukaan rahankeräyslupaa ei tarvita päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen, jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö. Rahaa saadaan kerätä päiväkodin ryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen. Rahankeräyslupaa ei tarvita myöskään kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittamaan rahankeräykseen silloin, kun yleinen kokous järjestetään sisätiloissa. Tilastotietoa siitä, kuinka paljon tämänkaltaisia rahankeräyksiä on järjestetty, ei ole saatavissa.

Yksinomaan yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimivan yhdistyksen tai puoluelain (10/1969) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun puolueyhdistyksen kampanja-aikana järjestämään rahankeräykseen, joka järjestetään vaalikampanjan kulujen kattamiseksi, ei myöskään tarvita rahankeräyslupaa. Rahankeräyslain tarkoittamista vaalikeräyksistä tulee kuitenkin tehdä rahankeräystilitys. Poliisihallitukselle tehtyjen tilitysten määrä on vaihdellut eri aikoina. Vaalikeräystilityksiä on tehty Poliisihallitukselle vuosina 2010–2015 yhteensä 344. Vuonna 2010, 2013 ja 2016 ei järjestetty lainkaan yleisiä vaaleja. Vuosina 2011 ja 2015 järjestettiin eduskuntavaalit ja vuosina 2012 ja 2017 järjestettiin kuntavaalit ja vuonna 2014 europarlamenttivaalit. Presidentinvaalit järjestettiin vuonna 2012. Poliisihallituksen marraskuussa 2017 antaman tiedotteen mukaan vuoden 2017 kuntavaalien rahankeräystilityksiä oli saapunut määräaikaan mennessä kuusi kappaletta. Ehdokkaita vuoden 2017 kuntavaaleissa oli asetettu 33 618. Tilastotietoa siitä, kuinka monen ehdokkaan tukemiseksi järjestettiin vaalikeräys, ei ole saatavilla.

Vuosina 2010–2015 annetut vaalikeräyksiä koskevat tilitykset



Vaalirahoitus voi vaalikeräysten lisäksi koostua muustakin tuesta. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) mukaan vaalirahoitus voi lain 2 §:n mukaan koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta sekä muusta tuesta. Vaalirahoituksen ilmoittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle säädetään lain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan vaalirahoitusilmoitus toimitetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut vaalirahoitusilmoitukset löytyvät osoitteesta www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Rahankeräyslupan hakeminen

Rahankeräyslain 10 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Lupahakemuksen tulee sisältää tiedot luvan hakijasta, keräystavoista ja mahdollisesta keräystunnuksesta, eri keräystapojen aiheuttamista kustannuksista, mahdollisesta keräyksen toimeenpanijasta sekä mahdollisen keräyksen käytännön toimeenpanijan käytöstä aiheutuvista kustannuksista. Rahankeräyslupaa on aina haettava kirjallisesti ja hakemukseen tulee liittää yksityiskohtainen keräys- ja käyttösuunnitelma. Rahankeräysasetuksessa säädetään tarkemmin rahankeräyslupahakemuksen liitteistä sekä rahankeräyslupan ja rahankeräystilityksen sisällöstä.

Rahankeräyslaissa ja -asetuksessa säädettyjen tietojen lisäksi lupahakemuksessa edellytetään annettavaksi tieto niistä syistä ja tarkoituksesta, joiden vuoksi rahankeräyslupaa haetaan. Hakemuslomakkeessa pyydettävät tiedot liittyvät laissa säädettyjen luvan myöntämisedellytysten täyttämiseksi välttämättömiin tietoihin. Tietojen antaminen on toisin sanoen tarpeen luvan myöntämisedellytysten arvioinnissa. Luvanhakijan tulee osoittaa, että sillä on yleishyödyllinen tarkoitus, ja että rahankeräys toteutetaan yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Hakijan tulee osoittaa myös tosiasiallisesti toimivansa sääntöjensä mukaisesti ja kuvailla tosiasia-

allista toimintaansa sekä sen alueellista laajuutta. Hakemuksessa tulee ilmoittaa myös keräyksen toimeenpanoalue sekä se aikaväli, jolloin keräys on tarkoitus toteuttaa.

Rahankeräyslupahakemuksessa pyydetyt tiedot ovat kaikille luvan hakijoille samansisältöiset. Hakemuksessa tulee yksilöidä kaikki ne keräystavat, joita keräyksessä tullaan käyttämään. Hakemuksessa pyydetään ilmoittamaan mahdollisina keräystapoina lipaskeräys, listakeräys, internetissä vetoaminen ja puhelinkeräys. Tämän lisäksi hakija voi tarvittaessa käyttää kohtaa "muu keräystapa". Hakijan on lisäksi ilmoitettava jokaisen käyttämänsä keräystavan osalta ne tavat, miten yleisölle ilmoitetaan rahankeräystä koskevat tiedot. Hakemukseen tulee liittää keräys- ja käyttösuunnitelma, ajantasainen ote yhdistys-, säätiö- tai kaupparekisteristä tai ote julkisoikeudellisen yhdistyksen ylläpitämästä rekisteristä, jäljennös vahvistetuista yhteisön tai säätiön säännöistä, viimeisin toimintakertomus tai muu selvitys edellisen toimintakauden osalta siitä, että luvan hakija on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi, jäljennös viimeksi hyväksytystä tilinpäätöksestä sekä ote rahankeräyksen toimeenpanoa koskevasta pöytäkirjasta.

Rahankeräyslupan saajan on lain 17 §:n mukaan avattava kutakin rahankeräystä varten erillinen pankkitili tai erilliset pankkitilit. Tili voidaan avata suomalaiseen talletuspankkiin taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivaan sivukonttoriin. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi myöntää poikkeuksen vaatimuksesta käyttää rahankeräystiliä sekä vaatimuksesta käyttää kutakin rahankeräystä varten erillistä rahankeräystiliä, jos tämä on keräyksen suppeudesta, keräystavasta, keräystoiminnan jatkuvuudesta tai muusta syystä johtuen perusteltua. Lupahakemuksessa on ilmoitettava tiedot käytettävästä rahankeräystilistä. Käytännössä Poliisihallitus ei lähtökohtaisesti edellytä luvan saajalta uuden tilin avaamista jokaista keräystä varten, vaan saman tilin käyttäminen on sallittua. Pankkitilillä voi olla myös muuta kuin rahankeräykseen liittyvää rahaliikennettä, mutta tällöin luvan hakijan on kyettävä huolehtimaan siitä, että rahankeräysvarat pysyvät erillään muusta rahaliikenteestä, jotta voidaan paremmin varmistaa rahankeräysvarojen käyttäminen luvan mukaiseen keräystarkoitukseen ja tilityksen laatiminen oikeansisältöisenä.

Rahankeräyslupahakemuksen voi laittaa vireille kirjallisesti hakemuslomakkeella tai sähköisesti poliisin sähköisessä asiointipalvelussa riippumatta siitä, käsitteleeö hakemuksen Poliisihallitus vai paikallinen poliisilaitos. Sähköinen hakemus tehdään poliisin sähköisessä asiointipalvelussa, josta hakemuksen tiedot siirtyvät suoraan Rabita-järjestelmään. Rabita on otettu käyttöön maaliskuussa 2016 ja se toimii rahankeräys-, bingo- ja tavara-arpajaisasioissa asianhallintajärjestelmänä ja sähköisenä arkistona. Sähköinen hakemusmenettely otettiin käyttöön samanaikaisesti Rabita-järjestelmän kanssa. Poliisihallitukselle toimitettujen sähköisten hakemusten osuus on 36 prosenttia kaikista Poliisihallitukselle vuoden 2017 elokuun alkuun mennessä saapuneista rahankeräyslupahakemuksista. Poliisilaitoksille saapuneista rahankeräyslupahakemuksista noin 12 prosenttia on tehty sähköisesti. Rahankeräyslupan ehtojen muuttamista tulee hakea erillisellä muutoslupahakemuksella. Rahankeräyksen muutoslupahakemusta ei voi tehdä sähköisesti.

Rahankeräyslupa on maksullinen. Maksun periminen perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla vuosittain annettavaan sisäministeriön asetukseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Valtion maksuperustelain mukaisesti suoritteiden pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten suoritemaksuihin lasketaan asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista. Rahankeräyslupan hakemisesta perittävä maksu on poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2018 annetun sisäministeriön asetuksen (871/2017) mukaan Poliisihallitukselle kuuluvien hakemusten osalta 300 euroa ja poliisilaitoksille kuuluvien hakemusten osalta 63 euroa. Luvan muuttamisesta peritään 100 euron suuruinen maksu Poliisihallitukselle kuu-

luvien hakemusten osalta ja 26 euron suuruinen maksu poliisilaitoksille kuuluvien hakemusten osalta. Poliisilaitos perii pääsääntöisesti lupamaksun lupahakemusta jätettäessä. Poliisihallitus laskuttaa lupamaksun jälkikäteen. Sähköisessä asioinnissa maksu peritään hakemuksen jättämisen yhteydessä.

Rahankeräyslupahakemuksen käsitteleminen ja luvan myöntäminen

Rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos käsittelee ja antaa rahankeräyslupan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen. Rahankeräyslupan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi antaa keräyksen kohteen kotipaikan poliisilaitos. Poliisihallitus antaa rahankeräyslupan poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen. Lisäksi Poliisihallitus käsittelee Kansallislatterian, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon hiippakuntien lupa-asiat. Poliisihallituksessa rahankeräykseen liittyvät lupa-asiat käsittelee Poliisihallituksen arpajashallinto.

Rahankeräyslupan myöntävä lupaviranomainen harkitsee lupaa myöntäessään, täyttyvätkö laissa luvan saamiselle säädetty edellytykset. Lain 12 §:n mukaan rahankeräyslupan myöntämisen edellytyksenä on, että keräystarkoitus on 6 §:ssä säädetyn mukainen, keräystarkoitus ei ole lain tai hyvän tavan vastainen ja että luvan saaja täyttää lain 7 §:ssä säädetty edellytykset. Rahankeräyksen toimeenpanon tulee lisäksi aina olla yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisista ja lupaa myönnettäessä tulee harkittavaksi, onko oletettavaa, että hakija toimii rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti.

Rahankeräyslaissa säädetään perusteista, joilla lupahakemus tulee hylätä tai voidaan hylätä lupaviranomaisen harkinnan mukaan. Rahankeräyslain 13 §:n mukaan hakemus tulee hylätä, jos lain 6, 7 ja 12 §:ssä säädetty edellytykset luvan antamiselle eivät täyty tai jos luvan hakijan laakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvia tai luvan hakijassa tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä ei voida pitää luotettavina. Hakemus voidaan hylätä, jos haetun keräysalueen sekä yhteisön tai säätiön harjoittaman toiminnan ja toiminta-alueen välillä on ilmeinen epäsuhta, lupaa hakevan yhteisön tai säätiön toiminta ei ole vakiintunutta, aikaisemmat samaa tai siihen verrattavaa keräystapaa käyttäen suoritetut keräykset eivät ole onnistuneet taloudellisesti, keräys- ja käyttösuunnitelmasta ilmenee arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhta tai hakija ei ole noudattanut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä lain tai asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja.

Rahankeräyslupa voidaan lain 8 §:n mukaan antaa enintään viiden vuoden määräajaksi. Lupa yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi toimeenpantavaan rahankeräykseen voidaan antaa enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Luvassa määrättyä rahankeräyksen toimeenpanoaikaa ei saa jatkaa. Lupapäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lupahakemusten käsittelyaika Poliisihallituksessa oli joulukuussa 2017 noin viidestä kuuteen kuukauteen. Lupahakemukset käsitellään Poliisihallituksessa pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä ja yksittäisen lupahakemuksen käsittelyaika voi näin ollen olla keskimääräistä käsittelyaikaa lyhyempi tai pidempi. Poliisilaitosten osalta ei ole saatavissa tietoa lupahakemusten keskimääräisestä käsittelyajasta. Käsittelyajat ovat kuitenkin huomattavasti lyhyemmät kuin Poliisihallituksessa.

Laissa säädetty toimivallan jakautuminen Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken perustuu rahankeräysten alueellisuuteen. KHO on ratkaisukäytännössään arvioinut keräysten alueellisuuteen liittyviä kysymyksiä. KHO:n ratkaisussa 2008:26 oli kyse siitä, oliko haetun keräysalueen ja toisaalta yhdistyksen toiminnan ja toiminta-alueen välillä rahankeräyslain 13 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittama ilmeinen epäsuhta. Asiassa paikallisesti toimiva yhdistys oli

hakenut keräyslupaa osittain internetin välityksellä toteutettavaksi. KHO katsoi, että osittainkin internetin avulla toimiva keräys mahdollistaa sinänsä sen, että keräys kohdistuu myös muualle kuin yhdistyksen sääntöjen mukaiselle toiminta-alueelle. Tämän jälkeen KHO kuitenkin totesi, että toisaalta keräyslupan epäminen internetin osalta aiheuttaisi sen, ettei keräystä voitaisi tällä menetelmällä kohdistaa edes yhdistyksen toiminta-alueelle. Ratkaisukäytännön johdosta poliisilaitokset ovat lupakäytännössään edellyttäneet paikallisten yhdistysten internetkeräysten kohdalla, että keräys kohdistetaan tietylle alueelle ja tämä ilmoitetaan internetkeräyksen yhteydessä siten, että lahjoittajat voivat nähdä, mille alueelle keräys on tarkoitettu kohdistettavaksi. Myös Poliisihallitus on edellyttänyt edellä mainittua menettelyä silloin, kun rahankeräyslupaa haetaan valtakunnallista aluetta pienemmälle alueelle, esimerkiksi kahden tai kolmen poliisilaitoksen toimialueelle.

Rahankeräyksen toimeenpaneminen

Rahankeräyslain 3 §:n määritelmän mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa.

Rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräyslupan saajan tai keräyksen tunnuksen (*keräystunnus*), jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa. Rahankeräyslain perustelujen mukaan rahankeräykset tulisi pääsääntöisesti toimeenpanna siten, ettei rahankeräykseen osallistuvalla anneta mitään vastiketta hänen lahjoittaessaan rahaa keräykseen, vaan rahalahjoituksen tulisi perustua vain kansalaisen auttamishaluun. Rahankeräyksen määritelmällä rahankeräys on rajattu yksinomaan vastikkeettomaan rahan keräämiseen. Lain perusteluissa on vielä selvennetty rahankeräyksen ja lahjoituksen välistä eroa toteamalla, että lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehoitusta toteutettu lahjoitus yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen tai muuhun tarkoitukseen ei ole rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräystä. Rahan lahjoittajalle annettavan keräystunnuksen osalta lain perusteluissa todetaan, että keräystunnuksen tulee olla vähäarvoinen ja vain muistoarvoa omaava. Keräystunnuksella tarkoitetaan nimenomaan erilaisia toimeenpantavaa rahankeräystä symbolisoivia pinssejä tai liimattavia taikka muunlaisia merkkejä. Erikseen perusteluissa on mainittu vakiintuneesti toimeenpantujen rahankeräysten keräystunnuksina muun muassa niin sanotut vappukukka ja punainen sulka.

Lain 9 §:ssä säädetään rahankeräysten kielletyistä toimeenpanotavoista. Pykälän mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräyksen toimeenpanon yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa osallistujalle luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto, toimeenpanna rahankeräys ketjukirjeen avulla tai siihen verrattavalla tavalla, järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa tai järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Säännösten tarkoituksena on muun muassa estää mahdollisia väärinkäytöksiä ja varmistaa, että lahjoittajalle on selvää, minkälaiseen varainhankintamuotoon hän on osallistumassa.

KHO on ratkaisussaan KHO:2015:4 selkeyttänyt rahankeräyksen tulkintaa rahankeräyksen vastikkeellisuuden ja sallitun keräystunnuksen sekä rahankeräyksen kielletyn toimeenpanotavan osalta. Ratkaisussaan KHO katsoi, että yhdistyksen tiedotuslehti ja muut lupaviranomaisen päätöksessä sallitut keräystunnukset, pinssi ja kirjanen, eivät lahjoittajalle luovutettuna vastikkeena yhdessä muodostaneet rahankeräyslaissa tarkoitettua keräystunnusta vaan vastikkeen. KHO totesi, että tiedotuslehti toimitettiin paitsi rahankeräyksessä rahaa antaneille, ensisijaisesti myös yhdistyksen jäsenyhdistysten jäsenille ja muille edellä kuvatuille tahoille, joille lehti on tarkoitettu. Tiedotuslehteä ei julkaistu symbolisoimaan yksinomaan kysymyksessä olevaa rahankeräystä. Tiedotuslehdellä oli siten itsenäistä taloudellista arvoa, vaikka se ei ollut yleisesti myynnissä. Koska kyse oli jäsenlehdessä, oli myös olemassa vaara sekoittaa rahankeräys ja jäsenhankinta rahankeräyslain 9 §:n 4 kohdan vastaisesti.

Rahankeräysten valvonta

Rahankeräysten valvonnan avulla pyritään estämään epärehellinen toiminta rahankeräysten järjestämisen yhteydessä. Rahankeräysten valvonta perustuu sekä etukäteiseen että jälkikäteiseen valvontaan. Etukäteisvalvonnassa viranomaisen selvittää, täyttyvätkö yksittäisen luvanhakijan kohdalla luvan saamiselle laissa säädetty edellytykset. Jälkikäteisessä valvonnassa puolestaan selvitetään, onko yksittäinen rahankeräys järjestetty säännösten ja lupaehtojen mukaisesti. Etukäteinen valvonta tapahtuu lupakäsittelyn yhteydessä ja jälkikäteistä valvontaa suoritetaan rahankeräyksen tosiasiallisesti jo tapahtuttua tilityksen ja tarkastustoiminnan avulla. Rahankeräyksen järjestämisen aikana viranomaisella on mahdollisuus keskeyttää rahankeräys ja peruuttaa rahankeräyslupa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Rahankeräysten valvontaan sisältyy lisäksi vielä erillinen lainmukaisuusvalvontatehtävä, jossa puututaan ilman lupaa tapahtuvaan rahankeräystoimintaan.

Valvonnan tarkoituksena on estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä ja siten varmistaa lahjoitusvarojen päätyminen lahjoittajan tahdon mukaiseen ja lain sallimaan tarkoitukseen. Valvonta tukee samalla yleisön luottamusta siihen, että keräysvarat päätyvät ilmoitettuun keräyskohteeseen. Poliisihallitus ja poliisilaitokset vastaavat myöntämiinsä lupiin perustuvien rahankeräysten toimeenpanon ja tuottojen käytön valvonnasta. Rahankeräysten toimeenpanon yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta sekä tilastoinnista vastaa Poliisihallitus.

Rahankeräyslain 21 §:ssä säädetään luvan saajan tilitysvelvollisuudesta. Pykälän mukaan rahankeräystilitys on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa lupa-ajan päättymisestä luvan myöntäneelle viranomaiselle, jonka on tarkastettava ja hyväksyttävä tilitys. Tilitysvelvollisuus ei koske päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän tai yleisen kokouksen järjestäjän järjestämiä rahankeräyksiä. Nämä keräykset on katsottu voitavan jättää sekä luvanvaraisuuden että tilitysvelvollisuuden ulkopuolelle sen vuoksi, että kyse on satunnaisista, lähinnä yksittäistapauksissa toteutettavista keräyksistä, jotka kohdistuvat hyvin rajalliseen henkilökuntaan, vaikkakin yleisöön. Valvonnallista tarvetta on tällöin erittäin vähän.

Tilityksessä ilmoitetaan rahankeräyksen tuotto, eli se rahamäärä, joka lahjoittajilta on saatu. Tilityksessä ilmoitetaan myös rahankeräyksestä aiheutuneet kulut, eli rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet välttämättömät kustannukset. Lisäksi tilityksessä tulee ilmoittaa rahankeräyksen nettotuotto, eli se summa, joka rahankeräyksen tuotosta jää kun siitä on vähennetty rahankeräyksen kulut. Nettotuotto on se rahamäärä, joka tulee käyttää rahankeräysluvassa määrättyyn tarkoitukseen.

Rahankeräyslain 21 §:n 4 momentin mukaan luvan saajan tulee liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos luvan saaja on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Tilintarkastajan lausunnossa on todettava, onko rahankeräys toimeenpantu ja saadut varat käytetty rahankeräyslupan ehtojen mukaisesti. Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan, jos rekisteröityneellä yhteisöllä tai säätiöllä on lainsäädännöstä johtuva velvoite käyttää tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastajaa, tulee luvan saajan liittää tilitykseen toiminnantarkastajan lausunto. Lupaviranomainen tarkastaa ja hyväksyy tilityksen. Lupaviranomainen voi pyytää lisäselvitystä ennen tilityksen hyväksymistä ja velvoittaa korjaamaan tilityksessä ilmenevät virheet. Lupaviranomainen voi myös velvoittaa antamaan kokonaan uuden tilityksen, jos virheellisyyksiä on niin paljon, ettei korjaaminen helposti onnistu. Jos tilitystä ei toimiteta, on lupaviranomainen yhteydessä luvan saaneeseen keräyksen järjestäjään ja pyytää toimittamaan tilityksen.

Rahankeräyslain 22 §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää jatkamasta rahankeräyksen toimeenpanoa ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillä menetetävän tai menetel-

lyn virheellisesti tai viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräyslupan peruuttamiseen. Samoin edellytyksin Poliisihallitus voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä tai keräyksen järjestäjän muulta pankkitililtä. Lain perustelujen (HE 102/2005 vp) mukaan valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden käyttämiskynnys on varsin matala. Pelkkä epäily siitä, että rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän virheellisesti tai mahdollisesti rikollisesti, riittää rahankeräyksen toimeenpanon kieltämiseen.

Rahankeräyslain 23 §:ssä säädetään rahankeräyslupan peruuttamisesta. Peruuttamisperusteet ovat joko ehdottomia tai harkinnanvaraisia. Pykälän mukaan luvan peruuttaa luvan myöntänyt viranomainen. Rahankeräyslupa on peruutettava, jos luvan saaja sitä pyytää tai jos luvan saaja ei enää täytä luvan saamiselle säädettyjä edellytyksiä eikä ole asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta.

Rahankeräyslain 23 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa viranomainen voi harkintavaltaansa käyttäen peruuttaa rahankeräyslupan. Rahankeräyslupa voidaan peruuttaa, jos luvan saaja, rahankeräyksen käytännön toimeenpanija tai näiden lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa tämän olevan sopimaton tehtäväänsä, taikka on tahallaan menetellyt rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä olennaisesti virheellisesti, luvan saaja tai rahankeräyksen käytännön toimeenpanija on rikkonut tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen luvassa määrättyyn tarkoitukseen ei ole enää mahdollista. Pykälän perusteluiden (HE 102/2005 vp) mukaan varsinkin talous- ja omaisuusrikokset ovat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta.

Lain 28 §:ssä säädetään viranomaisen tietojensaantioikeudesta. Pykälän mukaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada rahankeräysten toimeenpanemiseen välittömästi liittyviä tietoja ja rahankeräysten toimeenpanon valvonnassa tarpeellisia tietoja luvan hakijalta tai saajalta sekä rahankeräyksen käytännön toimeenpanijalta maksutta sekä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä, luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 14 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräystili tai luvan saajan muu pankkitili on, sekä viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä.

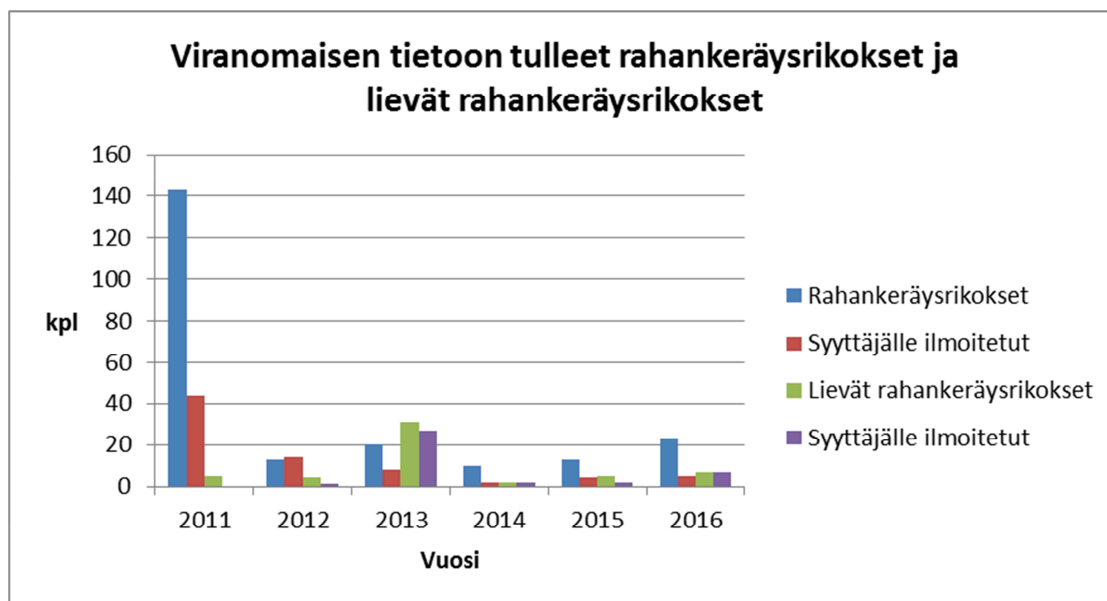
Rahankeräysten valvonnan avulla pyritään turvaamaan rahankeräysten luotettavuus ja lahjoittajan luottamus rahankeräyksiin. Taloustutkimus on vuonna 2017 toteuttanut Vastuullinen lahjoittaminen VaLa ry:n, jäljempänä *VaLa ry*, ja sen yhteistyökumppaneiden kehitysjärjestöjen kattojärjestö Kepa ry:n, jäljempänä *Kepa ry*, ja Olympiakomitean toimeksiannosta tutkimuksen (http://www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf), jolla on selvitetty lahjoittajan päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä. Kyselyssä tiedusteltiin lahjoittajilta, mikä merkitys rahankeräyksen järjestäjän luotettavuudella ja rahankeräyslupan esittämisellä on lahjoituspäätökseen. Kyselyyn vastanneista noin 43 prosenttia valitsee lahjoituskohteensa sen perusteella, onko kohde lahjoittajalle henkilökohtaisesti tärkeä. Noin 13 prosenttia vastaajista kertoi perustavansa päätöksensä siihen, että lahjoitusta pyytänyt taho on luotettava. Kun lahjoittajilta kysyttiin tutkimuksessa, kuinka tärkeänä he pitävät keräyksen järjestäjän luotettavuutta, vastasi 94 prosenttia pitävänsä luotettavuutta erittäin tärkeänä ja viisi prosenttia melko tärkeänä. Eri ikäryhmistä kerääjätahon luotettavuutta pitivät tärkeimpänä 35–40-vuotiaat ja vähiten 15–24 -vuotiaat. Lahjoittajista 68 prosenttia piti rahankeräyslupan esittä-

mistä lahjoitustilanteessa erittäin tärkeänä ja 15 prosenttia melko tärkeänä. Eri ikäryhmistä rahankeräyslupan esittämistä pitivät tärkeimpänä 65–79-vuotiaat ja 25–34-vuotiaat.

Rahankeräysrikos

Rahankeräyslain 25 §:n mukaan rangaistus rahankeräysrikoksesta ja lievistä rahankeräysrikoksesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c ja 16 d §:n mukaan. Rikoslain 16 c §:n 1 kohdan mukaan, se joka tahallaan toimeenpanee rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa taikka lain 5 §:n 2 tai 3 momentin vastaisesti, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahankeräysrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Saman pykälän 2 kohdan mukaan rangaistavaa on toimeenpanna rahankeräys vastoin rahankeräyslain 9 §:ssä säädettyä kieltoa. Pykälän 3 kohdan nojalla rangaistavaa on toimeenpantaessa rahankeräys antaa keräyksen kohderyhmälle merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Pykälän 4 kohdan nojalla rangaistavaa on rahankeräyslaissa tarkoitettulle lupaviranomaiselle väärän tiedon antaminen seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan rahankeräyslupan saantiin tai ehtoihin, tai sellaisen seikan salaaminen. Rangaistavaa on myös luvan saamisen jälkeen sellaisen olosuhteen, josta luvan myöntämisen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan, muutoksesta ilmoittamatta jättäminen lupaviranomaiselle. Rangaistavaa on myös rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen olennaisesti vastoin rahankeräysluvassa tai varojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa asetettuja ehtoja tai annettuja määräyksiä sekä rahankeräyslain 21 §:ssä säädetyn tilitys- tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen. Lisäksi rahankeräysrikoksena on rangaistavaa toimia rahankeräyksen käytännön toimeenpanijana ilman rahankeräyslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräystä. Rikoslain 16 d §:n mukaan jos rahankeräysrikos on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksenteijä on tuomittava lievistä rahankeräysrikoksesta sakkoon. Rikoslain rahankeräysrikosta koskevia säännöksiä täydennettiin uusilla tekemuodoilla nykyisen rahankeräyslain voimaantulon yhteydessä vuonna 2006. Samalla myös rahankeräysrikoksen maksimirangaistusta nostettiin kahdeksi vuodeksi vankeutta. Muutoksia perusteltiin rahankeräysrikosten rinnastumisella talousrikoksiin.

Rahankeräysrikoksia on tullut ilmi vuosien 2011–2016 välisenä aikana yhteensä 222 ja lieviä rahankeräysrikoksia 54. Rahankeräysrikosten määrä on vaihdellut eri vuosien välillä. Pääsääntöisesti viranomaisen tietoon tulleiden rahankeräysrikosten määrä on vuosittain ollut alle kaksikymmentä ja lievien rahankeräysrikosten osalta alle kymmenen. Vuonna 2011 viranomaisen tietoon tulleiden rahankeräysrikosten suurta lukumäärää selittää tuolloin käynnissä olleen niin sanotun WinCapita-tapauksen tutkinta, jossa kirjattiin suuri määrä rahankeräysrikosepäilyjä. Syyttäjälle tapauksia eteni vajaa kolmasosa. Rahankeräystoiminnassa tapahtuneet lainvastaisuudet, joissa tuomio on annettu petosrikoksen tunnusmerkistön täyttymisen perusteella, eivät sisälly tähän tilastoon eikä niistä ole saatavissa eriteltyä tietoa.

Viranomaisen tietoon tulleet rahankeräysrikokset ja lievät rahankeräysrikokset

Lähde: StatFin-tilastotietokanta (<http://tilastokeskus.fi/tup/statfin/index.html>)

2.1.3 Kolmannen sektorin oman toiminnan valvonta ja itsesääntely

Suomessa rahankeräysten valvonta on lailla säädetty viranomaisen tehtäväksi. Rahankeräysten valvonta on Poliisihallituksen ja paikallisten poliisilaitosten vastuulla. Viranomaisvalvonnan lisäksi kolmannen sektorin rahankeräystoimintaa kehittävät ja seuraavat erilaiset kolmannen sektorin keskusjärjestöt. Järjestökentän itsesääntelyjärjestelmän voidaan katsoa toimivan viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä.

Vastuullista rahankeräystoimintaa edistävä keskusjärjestö VaLa ry on Suomessa toimiva poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton kansalaisjärjestö, joka toimii suomalaisten yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkostona. VaLa ry perustettiin toukokuussa 2004 suomalaisten varainhankintaa harjoittavien järjestöjen toimesta, jotka tunnistivat 2000-luvun alkupuolella tarpeen yhteistoiminnan lisäämisestä eri toimijoiden kesken.

VaLa ry:n tarkoituksena on muun muassa edistää kansalaisjärjestöjen varainhankinnan eettisyyttä, edistää kansalaisten luottamusta varainhankintaan, edistää yleishyödyllisten yhteisöjen vastuullista varainhankintaa, edistää yleishyödyllisten yhteisöjen hyvää hallintotapaa, edistää ja kehittää vastuullista lahjoituskulttuuria vaikuttamalla yleiseen mielipiteeseen sekä toimia sitoutumattomana yhteistyöverkostona varainhankintaa harjoittaville yleishyödyllisille yhteisöille. VaLa ry:hyn kuuluu tällä hetkellä 54 jäsenjärjestöä. VaLa ry ei kohdista jäseniinsä valvontatoimenpiteitä, mutta sillä on mahdollisuus erottaa jäsenistöstään sellainen taho, joka toimii järjestön sääntöjen vastaisesti. VaLa ry on laatinut vuonna 2013 varainhankintaa harjoittaville yhteisöille laaditut suositukset, joissa huomioidaan rahankeräysten eettisyys laajasti eri sidosryhmien näkökulmasta.

Useilla kattojärjestöillä on myös käytössään varainhankinnan eettisiä ohjeistuksia. Sosiaali- ja terveyssektorilla SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, jäljempänä *SOSTE*, on kehittänyt ra-

hankeräyksiin liittyvää omavalvontaa. SOSTE on vuonna 2012 vahvistanut sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahankeräyksen ja muun varainhankinnan eettiset periaatteet ja rahankeräystä koskevat ohjeet. Kepa ry on puolestaan laatinut niin sanotut kansalaisjärjestöjen kummitoiminnan eettiset periaatteet, joiden tarkoituksena on luoda suomalaisille kummijärjestöille yhteiset toimintaperiaatteet. Kepa ry:n toimintaa ja sen jäseniä ohjaavat lisäksi myös ulkoministeriön ohjeet omarahoitusosuuden osalta. Lisäksi kaikilla kattojärjestöillä on käytössään erilaisia hyvän hallinnon ohjeita jäsenjärjestöilleen. Kolmannen sektorin toimijat edistävät vastuullista varainhankintaa myös järjestäytymättömässä muodossa. Katukeräyksiä toimeenpanevilla järjestöillä on käytössään muun muassa katukeräyksiä koskeva eettinen koodisto, johon järjestöt voivat halutessaan sitoutua. Eettiseen koodistoon sitoutuneilla järjestöt julkaisevat tiedon koodiston noudattamisesta ja sen sisällöstä omilla sivuillaan.

Kolmannen sektorin toimijat noudattavat palveluntarjoajien kanssa tekemässään yhteistyössä myös kustannustehokkuuden valvomista, kulujen ja tulojen seurantaa, tiivistä raportointia ja lahjoitusten tilityksistä huolehtimista. Järjestökentän rahankeräystoiminta onkin viime vuosien aikana ammattimaistunut huomattavasti. Alalla on muun muassa panostettu asiantuntevan henkilöstön kouluttamiseen ja alalla on käytössä myös oma ammattimaisen varainhankinnan tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto, joka antaa osaamista ja menetelmiä systemaattiseen kehitystyöhön, projektien tavoitteelliseen ohjaamiseen sekä viestintään.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva Mainonnan eettinen neuvosto voi antaa suositukseksi toimivia lausuntoja rahankeräyksen järjestäjän markkinoinnin hyvän tavan mukaisuudesta. Hyvän tavan mukaisuuden arvioinnissa huomioidaan Kansainvälisen kauppakamarin markkinointisäännöt. Mainonnan eettisen neuvoston lausuntoa voivat pyytää esimerkiksi yksityishenkilöt, yritykset ja viranomaiset. Neuvosto ei käsittele markkinoinnin harhaanjohtavuutta tai totuudenvastaisuutta.

2.1.3 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle

Kolmannen sektorin rahoituslähteet

Kolmannen sektorin toimijat saavat toimintaansa perusrahoitusta erilaisten julkisten tukien ja avustuksien kautta, jäsenmaksuilla sekä tuottamalla palveluita. Hengelliset yhteisöt saavat rahoitusta toimintaansa myös kolehtituotoista. Taloustutkimus Oy:n vuonna 2016 toteuttamassa kansalaisjärjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten nykytilaa koskevassa tutkimuksessa on tarkasteltu järjestöjen eri tulonlähteitä ja niiden merkitystä järjestöille. Tutkimus on toteutettu VaLa ry:n, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn, Kepa ry:n ja SOSTE:n tilauksesta ja kyselyyn ovat vastanneet rahankeräysluvan saaneet tahot. Lähes puolet kyselyyn vastanneista (45 prosenttia) piti kertalahjoituksia tärkeimpänä lahjoitus- ja tukimuotona.

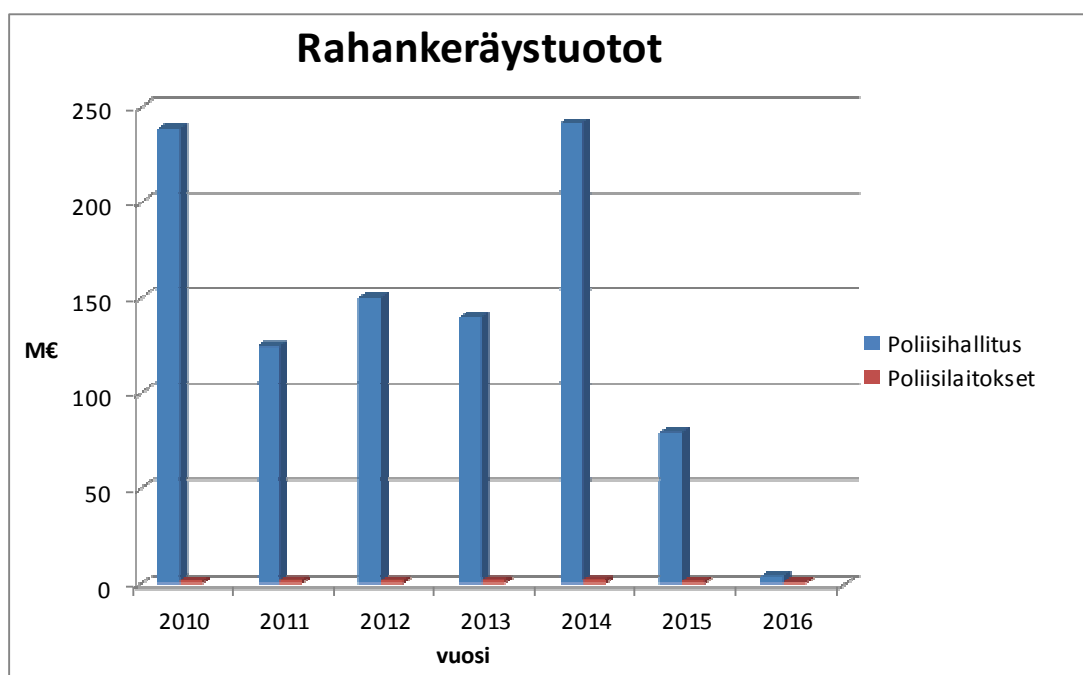
Tutkimuksen mukaan järjestöjen julkisen rahoituksen saatavuus on vähentynyt lyhyen ajan sisällä ja tämä näkyy tutkimuksen tuloksissa järjestöjen aikomuksena panostaa tulevaisuudessa enemmän sekä kansalaisilta että yrityksiltä saatavaan rahoitukseen. Hallituksen vuonna 2015 tekemät tukileikkaukset näkyvät etenkin kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen työssä, joka käy ilmi kyseisen alan järjestöjen vastauksista kyselyyn. Tutkimuksen mukaan erityisesti lii-kunta, nuoriso ja kulttuurityötä tekevät järjestöt korostavat yritysyhteistyön tärkeyttä. Samoin ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt painottivat yritysyhteistyön tärkeyttä vastauksissaan.

Tutkimuksen mukaan varainhankinnassa yksityisrahoituksen kehittämisen osalta suurimmat haasteet ovat sisäisiä ja liittyvät henkilö- ja taloudellisiin resursseihin sekä järjestöjen julkisuuskuvaan, näkyvyyteen ja tunnettavuuteen. Erityisesti haasteet taloudellisten resurssien suhteen ovat lisääntyneet merkittävästi. Ulkoisista haasteista esiin nousee kaikkein selvimmin yleinen taloustilanne. Myös kilpailu muiden järjestöjen kanssa on kiristynyt ja uusien rahoitta-

jien löytyminen on hankalaa. Lisäksi haasteita riittää uusien lahjoittajien löytämisessä ja kilpailussa muiden rahankeräystahojen kanssa.

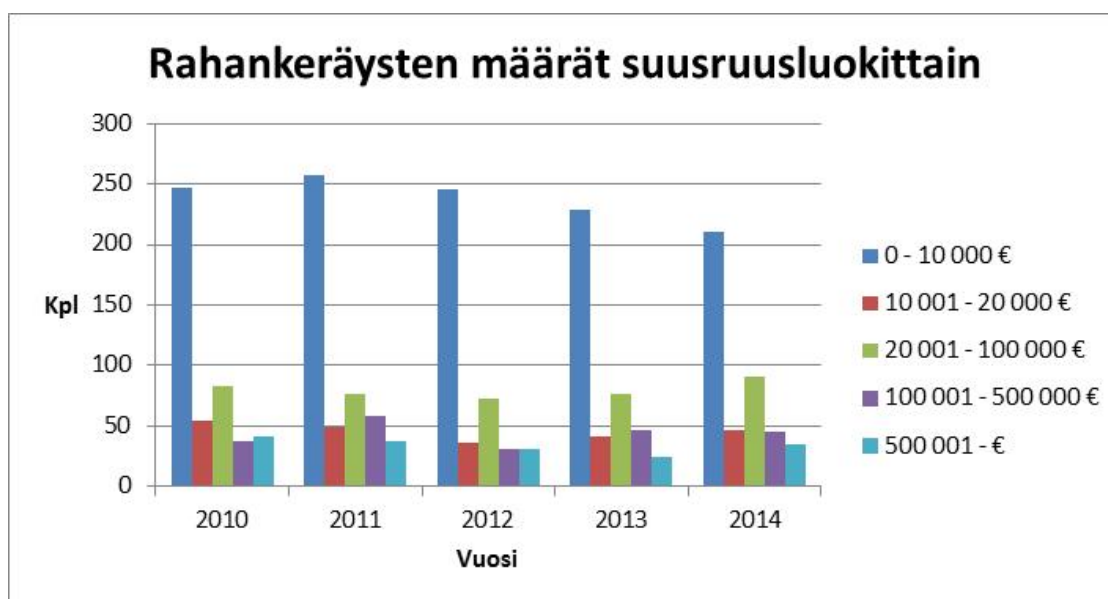
Rahankeräykset muodostavat osan kolmannen sektorin yksityisrahoituksesta. Kuten useimmilla muillakin kuluttajiin vetoavilla markkinoilla, myös rahankeräysmarkkinoilla on pienehkö joukko suuria järjestöjä, jotka keräävät vuosittain valtaosan kaikista lahjoitettavista varoista. Niillä on mahdollisuus hyödyntää keräysten organisointiin liittyviä mittakaavaetuja ja laajoja kenttäorganisaatioita. Vuoden 2014 rahankeräystilastojen mukaan yli 10 miljoonan euron rahankeräystuotot keräsi kaksi rahankeräyksen järjestäjää. Yhteensä 24 rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystuotot sijoittuvat 1-7 miljoonan euron välille. Yhteensä viiden rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystuotot ylittivät 500 000 euron rajan, mutta jäivät alle miljoonan euron. Loppuosa keräystuotoista jakautuu hyvin suurelle määrälle pieniä järjestöjä. Rahankeräyksen näkyvyys mediassa voi kasvattaa keräystuottoja huomattavasti ja uudet keräyskohteet saattavat nousta esille nopeastikin muun muassa uutisoinnin kautta tai julkisuudessa käydyssä keskustelun seurauksena. Esimerkiksi Aasian tsunamikatastrofi joulukuussa 2004 nosti Suomen Punaisen Ristin tuotot ennätyskorkeiksi (Emilia Saukko, Kilpailu lahjoituksista, rahankeräysmarkkinoiden muutos Suomessa 2000-luvun alussa, Janus 2015). Myös Lastensairaala 2017 -hanke keräsi lyhyessä ajassa suuren määrän lahjoituksia.

Toimeenpantujen rahankeräysten tuotot vuosina 2010–2016



Yllä olevassa taulukossa rahankeräysten tuotot on tilastoitu myönnetyn luvan myöntämismuoden mukaisesti. Tarkkaa arviota rahankeräystuottojen vuosittaisesta määrästä ei ole saatavilla, sillä rahankeräyslupia ei myönnetä pelkästään kalenterivuositain. Koska rahankeräystilitys tulee toimittamaan viimeistään kuuden kuukauden kuluttua luvassa määrätyn toimeenpanoajan päätymisen jälkeen, puuttuu tilastoista vuosina 2015 ja 2016 annettujen rahankeräyslupien tilitystietoja.

Keräystuotot ovat vaihdelleet vuosittain 109 miljoonan ja 226 miljoonan euron välillä. Vuotta 2010 koskevaan rahankeräystuottoon sisältyy huomattava yliopistouudistukseen ja yliopistojen peruspääoman rahoittamiseen liittynyt Aalto-korkeakoulusäätiön keräämä 120 miljoonan euron rahankeräystuotto. Ennen vuotta 2010 yhtä poliisilaitosta laajemmalla alueella toimeenpantujen rahankeräysten lupaviranomaisena toimi lääninhallitus. Lääninhallitusten myöntämien rahankeräyslupien nojalla toimeenpantujen rahankeräysten tuotto oli luvanmyöntämisaanjaksolla 1 päivä heinäkuuta 2006—31 päivä joulukuuta 2009 yhteensä noin 566 miljoonaa euroa, eli noin 141 miljoonaa euroa vuosittain. Poliisilaitosten myöntämien paikallisten rahankeräyslupien nojalla vuosittain toimeenpantujen rahankeräysten keräystuotto vaihtelee 1-2 miljoonan euron välillä. Noin puolet kaikista valtakunnallisista rahankeräyksistä on keräystuotoiltaan alle 10 000 euron suuruisia. Seuraavaksi eniten on keräyksiä, joiden tuotot sijoittuvat 20 000-100 000 euron välille.



2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Rahankeräyksistä ei ole annettu EU-lainsäädäntöä. Rahankeräysten ja hyväntekeväisyystoiminnan sääntely ja valvonta vaihtelevat maittain ja lupa- ja valvontamekanismit poikkeavat toisistaan. Tyypillistä rahankeräys- ja muulle hyväntekeväisyystoiminnalle kuitenkin on, että toimintaa valvotaan jollakin tavoin, joko lupamenettelyn, ilmoitusmenettelyn, hyväksynnän, erilaisten rajoitusten, pankkien suorittaman valvonnan, ulkomaan siirtoihin kohdistuvan valvonnan taikka verotuksen keinoin.

Rahankeräysten kansallisessa sääntelyssä on otettava huomioon Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisen, hallitusten välisen riippumattoman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Forcen, jäljempänä *FATF*, suositukset. FATF:n antamat suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jokainen jäsenmaa on poliittisesti sitoutunut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisiin toimiin ja suositusten täytäntöönpanoon. FATF tarkastaa säännöllisesti jäsenvaltioiden toimia suositusten täytäntöönpanossa. FATF:n suositukset otetaan huomioon valmisteltaessa kansallista lainsäädäntöä, jolla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

Jäljempänä tässä jaksossa on eri maiden osalta tarkasteltu rahankeräyssääntelyn lisäksi myös sitä, miten FATF on arvioinut sen suositusten noudattamista kunkin maan kolmannen sektorin varainhankinnan sääntelyssä ja viranomaisvalvonnassa. FATF:n suositusten kohta 8 koskee kolmatta sektoria ja kolmannen sektorin suorittamaa varainhankintaa. Jäsenmaalle asetetaan velvoite suorittaa kokonaisvaltainen kansallista lainsäädäntöään koskeva arvio sen toteutumisesta, onko voimassa oleva lainsäädäntö riittävää estämään erityisen haavoittuvien toimijoiden joutumisen hyödynnetyksi terrorismin rahoittamisessa. Kohdassa todetaan, että kolmannen sektorin toimijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia toimijoita ja jäsenmaiden tulisi varmistaa, että niitä ei käytetä hyödyksi seuraavilla tavoilla: 1) terroristijärjestö toimii laillisen kolmannen sektorin toimijan muodossa, 2) laillisesti toimivan kolmannen sektorin toimijaa hyödynnetään terrorismin rahoittamistarkoituksessa muun muassa varojen jäädyttämisen välttelemiseksi, 3) laillisesti toimivaa kolmannen sektorin toimijaa hyödynnetään terroristiseen toimintaan tarkoitettujen rahansiirtojen legitimoimisessa.

Jäsenmaa, joka ei pysty panemaan täytäntöön suosituksia, voi joutua haitallisten seuraamusten kohteeksi. Merkittävin haitallinen seuraamus voi kohdistua valtion velalle määräytyvien korkojen suuruuteen. Tämä johtuu siitä, että kansainväliset luotonantajat seuraavat eri arviointilaitosten ja OECD:n laatimia maa-arviointoja ja näin ollen FATF:n suositusten noudattamatta jättäminen voi merkitä luottoluokituksen heikkenemistä, josta on yleensä seurauksena valtion velkojen korkojen nousu. FATF voi myös asettaa jäsenmaan säännölliseen seurantaan puutteiden korjaamiseksi.

FATF on antanut edellisen Suomea koskevan arvionsa vuonna 2013 ja arvioinut rahankeräyslaissa säädetyn lupajärjestelmän hyödyllisyyttä osana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä. FATF on todennut, että rahankeräyslainsäädännön mukaiseen lupamenettelyyn sisältyy valvontamenettely, jonka johdosta rahankeräyslupan saaneisiin yhteisöihin kohdistetaan tarkastuksia. Koska Suomessa ei lähtökohtaisesti suoriteta muita kolmatta sektoria koskevia tarkastuksia, on rahankeräysmenettely oleellinen tapa saada tietoa erityisesti yhdistysten varainhankinnasta ja varojen käytöstä. Suomea koskeva seuraava maa-arviointi on käynnistynyt kesäkuussa 2018, mutta arvioinnin tulokset eivät ole vielä valmistuneet.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten toimeenpanoa ei ole rajoitettu muilta osin kuin julkisissa tiloissa toimeenpantavien keräysten osalta. Jos keräys toimeenpannaan julkisessa tilassa, tulee poliisilta hakea lupa. Jos rahankeräys toimeenpannaan yksityisen omistamassa julkisessa tilassa, tulee lupa hakea tilan omistajalta. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä.

Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen ja muiden toimijoiden omavalvontaan. Elinkeinoelämän tarkastuslautakunta (Näringslivets granskningsnämnd) valvoi keräystoimintaa Ruotsissa vuodesta 1943 vuoteen 1980. Lautakunnan valvonnan tarkoituksena oli varmistaa, että kerätyt varat käytettiin siihen tarkoitukseen, mihin keräyksen suorittava yhteisö oli ennalta ilmoittanut varat kohdistavansa. Vuonna 1980 perustettu Stiftelsen för Insamlingskontroll-niminen säätiö otti vastuulleen tarkastuslautakunnalle kuuluneen toiminnan. Säätiö käyttää nykyisin nimeä Svensk Insamlingskontroll, jäljempänä *SI*. SI:n tarkoituksena on, että rahankeräykset humanitaarisiin kohteisiin, hyväntekeväisyyteen sekä kulttuurin tukemiseen ja ympäristön- ja luonnonsuojeluun tapahtuvat kontrolloituina. Tavoitteena on minimoida rahankeräysten toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ja varmistaa, ettei rahankeräyksiä toimeenpantaessa käytetä sopimattomia markkinointikeinoja.

SI työskentelee yhteistyössä eri maiden viranomaisten ja valvontaelinten kanssa ja se kuuluu kansainväliseen ICFO:hon (International Committee on Fundraising Organizations). ICFO on

kansainvälinen kattojärjestö kansallisille hyväntekeväisyysjärjestöjä valvoville yhteisöille. Järjestön tehtävänä on edistää jäsentensä kautta läpinäkyvyyttä ja rehellisyyttä rahankeräystoiminnassa, luoda rahankeräysten toimeenpanijoille yhteisiä velvoittavia standardeja, valvoa hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa, vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä, luoda asiantuntijoiden verkostoja sekä tarjota tietoa hyväntekeväisyysjärjestelmien valvontajärjestelmistä sitä tarvitseville.

Säätiön valvomassa toiminnassa käytetään niin kutsuttuja 90-alkuisia tilejä. Tili voidaan myöntää yhteisölle, joka kerää rahaa humanitaariseen tarkoitukseen, hyväntekeväisyyteen, kulttuurin tai muun yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen. Yksityishenkilöt eivät voi saada käyttöönsä 90-alkuisia tilejä. Vuoden 2015 lopulla hyväksyttyjä tilinhaltijoita oli 426.

Yhteisöt maksavat vuosimaksua tilien ylläpidosta ja oikeudesta käyttää SI:n palveluja ja sen tunnusta. Maksu määräytyy järjestön maksua edeltävän vuoden toiminnan nettotulojen mukaan. Maksu on 0,060 prosenttia nettotuloista, mutta vähintään 5000 kruunua (noin 500 euroa) ja enintään 60 000 kruunua (noin 6 000 euroa). Ensimmäisenä vuonna hakija maksaa vain hakemuksen käsittelymaksun. SI ylläpitää internetsivustoja, joilla julkaistaan tilinhaltijoiden nimet ja tilitiedot.

Jos järjestö käyttää rahankeräyksen järjestämisessä erillistä toimeenpanijaa, tulee järjestön toimittaa toimeenpanijan kanssa tehty sopimus SI:lle hakemusvaiheessa. Sopimuksesta tarkistetaan erillisen toimeenpanijan käyttämisestä aiheutuvat kustannukset. SI edellyttää, että enintään 25 prosenttia kerätyistä varoista voidaan käyttää keräyksen hallinnollisiin kuluihin. Tarkasteluväli mainitulle edellytykselle on kolme vuotta, jonka aikana asetetun tavoitteen tulisi täyttyä. Kaikilla 90-alkuisia tilejä käyttävillä järjestöillä tulee olla oma tilintarkastaja, joka seuraa jatkuvasti yhteisön taloutta ja hallintoa sekä valvoo, että SI:n normeja ja ohjeistuksia noudatetaan. Kaikkien järjestöjen tulee lisäksi toimittaa vuosittain SI:lle vuosiselvitys, jonka perusteella SI tarkistaa muun muassa, että kerätyt varat on käytetty oikein.

Rahankeräystä harjoittavien organisaatioiden toimialajärjestö Frivilligorganisationernas Insamlingsråd, jäljempänä *FRII*, tarjoaa muun muassa eettisiin kysymyksiin liittyvää ohjeistusta. *FRII*:n tavoitteena on vähentää keräysten esteitä ja markkinoida alaa lahjoittajille, viranomaisille ja organisaatioille. *FRII*:n ohjeiden mukaan keräykset tulee suorittaa läpinäkyvästi, eettisesti ja ammattimaisesti.

FRII:n jäsenjärjestöillä on mahdollisuus käyttää toiminnassaan *FRII*:n sertifikaattia. Sertifikaatin käyttäminen velvoittaa jäsenjärjestön laatimaan vuosittaisen toimintakertomuksen sekä huolehtimaan siitä, että ulkoinen tilintarkastaja tarkastaa ja vahvistaa *FRII*:n laatukoodin noudattamisen.

Yleishyödylliset toimijat voivat saada vapautuksen tuloverotuksesta. Järjestökentän rahoitus pohjaa tarkastelevan tilaston (Svensk Insamlingskontroll: Statistik över insamlingsåret 2015) mukaan järjestöjen kokonaistuloista yhteensä 44,4 prosenttia muodostuu yksityishenkilöiltä saatavista lahjoituksista. Lahjoitusvarojen ja viranomaisavustusten lisäksi järjestöt saavat tuloja liiketoiminnasta. Tilasto on toteutettu tarkastelemalla noin 400 eri rahankeräyksiä toimeenpanevan järjestön rahoitusmuotoja. Kaikki tilastoissa mukana olevat järjestöt ovat rekisteröityneet Ruotsissa rahankeräyksiä valvovaan SI:hin.

FATF on suorittanut maa-arvioinnin Ruotsin kohdalla vuosina 2006 ja 2010. Vuoden 2006 arvion jälkeen Ruotsi sai hyväntekeväisyyssektoria koskevien suositusten (kohta 8) noudattamisesta arvosanan PC eli partially compliant, joka on toiseksi huonoin arvosana ja edellyttää jäsenmaalta korjauksia vallitsevaan tilanteeseen. Vuoden 2010 arvioinnissa Ruotsin arvosana kohdan 8 mukaisten suositusten osalta nousi LC:hen, largely compliant, joka on toiseksi paras

arvosana ja se edellyttää jäsenmaan toimeenpanevan vain pieniä muutoksia vallitsevaan tilanteeseen. Arvosana nousi, koska Ruotsi on toteuttanut kattavan arvioinnin hyväntekeväisyyssektorin ja sen valvonnan kartoittamiseksi. Tällä toimenpiteellä Ruotsi on pannut täytäntöön sille edellisessä arviointiraportissa osoitetut suositukset.

Vuoden 2010 maa-arvioinnissa tuotiin esiin myös puutteet nykyisessä järjestelmässä. Raportin mukaan Ruotsi ei ole vielä saattanut loppuun lakeja ja muuta sääntelyä koskevaa arviointiaan liittyen hyväntekeväisyysjärjestöihin, jotka ovat vaarassa joutua hyödynnetyiksi terrorismin rahoittamisessa. Ruotsi ei ole myöskään pannut täytäntöön toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että terroristijärjestöt eivät voi esiintyä laillisina hyväntekeväisyysjärjestöinä, tai kattavia toimenpiteitä, joilla turvataan, että hyväntekeväisyysjärjestöjen keräämiä tai niiden kautta lähetettyjä varoja ei ohjata terroristijärjestöille tai terrorismiin.

Norja

Norjassa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen itsesääntelyjärjestelmään. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä. Norjassa oli vuoteen 2015 voimassa laki rahankeräysten rekisteröimisestä (Lov om registrering av innsamlinger), jonka tavoitteena oli lisätä rahankeräysten avoimuutta ja lahjoittajien luottamusta ylläpitämällä itsenäisen valvontaelimen hoitamaa keräysrekisteriä (Innsamlingsregisteret). Laki tuli voimaan vuonna 2009. Lailla Innsamlingskontrollen i Norge -nimiselle säätiölle, jäljempänä *IK*, annettiin tehtäväksi perustaa ja ylläpitää keräysrekisteriä, jossa valvontaelimeen rekisteröityneiden järjestöjen nimet julkaistiin. Laki kumottiin vuonna 2015, koska sen ei katsottu edistävän lainsäädännölle asetettuja tavoitteita. *IK* jatkoi toimintaansa ja rekisterin ylläpitämistä lain kumoamisen jälkeen.

Laissa säädettiin mahdollisuudesta rekisteröityä valvontaelimeen, mutta laki ei velvoittanut siihen. Lainsäädännön tavoitteena oli, että järjestöt kokisivat rekisteröitymisen hyödylliseksi toiminnalleen. *IK* oli perustettu jo vuonna 1991 rahankeräysalan vapaaehtoiseksi itsesääntelyorganisaatioksi tarkoituksenaan edistää yleisesti humanitaaristen, uskonnollisten ja kulttuurin parissa toimivien yhteisöjen asemaa ja pyrkiä parantamaan ihmisten luottamusta niihin ja niiden järjestämiin rahankeräyksiin. Säätiön toiminnan tavoitteena on ollut, että kansalaiset voivat varmistua rahaa keräävän yhteisön tarkoituksesta ja varojen käytöstä ennalta ilmoitettuun tarkoitukseen.

Lain kumoamisen taustalla oli vuonna 2013 toteutettu arviointi keräysrekisterin toimivuudesta, josta ilmeni, että laki ei ollut toiminut sille asetettujen tavoitteiden edistämiseksi, vaan pikemminkin aiheuttanut haittaa valvontaelimeen rekisteröityneille järjestöille. Rekisteröitymistä vältelleet vilpilliset toimijat olivat puolestaan voineet toimia ilman niihin kohdistuvia valvontatoimenpiteitä. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että rahankeräysten valvonta tulisi siirtää valtiolle sen tiukentamiseksi ja kaikille rahankeräysten järjestäjille tulisi asettaa asteittainen velvollisuus rekisteröityä. Järjestöt vastustivat esitettyjä muutoksia muun muassa niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymisen vuoksi. Lisäksi ne toivat esiin, että rekisteröitymisvelvoite ei ole tehokas keino vilpillisen rahankeräystoiminnan estämiseksi, jos vilpilliset toimijat edelleen välttelisivät rekisteröitymistä.

Palautteen perusteella asetettu työryhmä selvitti vaihtoehtoisia rahankeräysten valvontamahdollisuuksia ja kartoitti keinoja, joiden avulla viranomaiset saisivat tietoa järjestötoimijoista ja varojen käytöstä. Kartoituksen mukaan valvonnan ulkopuolelle jää pieni ryhmä kolmannen sektorin toimijoita, eikä siihen kohdistu erityistä riskiä vilpillisen toiminnan ilmeneemisestä. Työryhmä esitti, että lainsäädännön tiukentamista tai valtiollisen valvontamekanismin rakentamista ei ole syytä lähteä toteuttamaan. Työryhmän esityksen mukaisesti laki kumottiin.

IK on jatkanut toimintaansa ja siihen rekisteröityminen on mahdollista ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöille. Rekisteröityminen perustuu edelleen vapaaehtoisuuteen. Tällä hetkellä IK:hon on rekisteröitynyt yhteensä 142 järjestöä. Järjestöjen tulee suorittaa vuosimaksu, joka määräytyy järjestön vuositulojen perusteella, joista on vähennetty järjestön saamien julkisten avustusten määrä. Maksu on vähintään 2000 kruunua (noin 200 euroa) ja enintään 40 000 kruunua (noin 4000 euroa). IK on kansainvälisen ICFO:n jäsenjärjestö.

Rekisteröityneillä järjestöillä on mahdollisuus käyttää säätiön tunnusta, mikä osoittaa yleisölle järjestön noudattavan säätiön asettamia sääntöjä. Rahankeräyksistä tulee tehdä selvitys IK:lle, joka julkaisee internetsivuillaan tiedot keräyksistä. IK:lla on mahdollisuus poistaa järjestö rekisteristä, jos rahankeräys on toteutettu säätiön sääntöjen vastaisesti. Säätiöllä on myös oikeus julkaista tieto rekisteristä poistamisesta kotisivuillaan. IK ylläpitää niin sanottua varoituslistaa, jossa julkaistaan toimijoiden nimet, jotka eivät ole noudattaneet niille kuuluvaa tilitys- ja raportointivelvollisuutta. IK antaa järjestölle varoituksen, jos järjestö ei toimita siltä pyydettyjä tietoja. Varoituslistalla oli joulukuussa 2017 yhteensä noin 40 eri järjestöä.

Norjan keräysjärjestöjen keskusjärjestö Norges Innsamlingsråd, jäljempänä IR, ohjeistaa jäseniään eettisellä koodistolla. Järjestö perustettiin vuonna 1994. Järjestön tavoitteena on muun muassa lisätä yleistä ymmärrystä humanitaaristen ja yleishyödyllisten yhteisöjen tuloa tavoittelevaa työtä kohtaan, ehkäistä epärehellisten keräysten järjestämistä, edesauttaa yhteisöjen välistä verkostoitumista, edistää jäsentensä etua ja toimia ammatillisena areenana, jossa työskennellään keräyksiä suorittavien vapaaehtoisjärjestöjen parempien puitteiden puolesta. IR ottaa myös vastaan ja käsittelee valituksia koskien epäeettistä toimintaa rahankeräystoiminnassa. Vuonna 2015 IR vastaanotti yhteensä 35 valitusta.

Pankit valvovat rahansiirtoja ja tavallisesta poikkeavien siirtojen kohdalla asiaa selvittellään tarkemmin. Yksityishenkilöt myös ilmiantavat epärehellisiä tai epäilyttäviä toimijoita poliisille. Lisäksi viranomaisilla on käytössään rekisteri, johon tallennetaan kaikki rajat ylittävät rahansiirrot. Järjestelmä ei ole käytössä muissa Pohjoismaissa. Jos poliisi epäilee henkilöä terrorismin rahoituksesta tai rahanpesusta, epäillyn tiedot voidaan tarkistaa kyseisestä rekisteristä. Norjassa on myös velvoite rekisteröidä yli 25 000 kruunun (noin 2 600 euroa) viennit ulkomaille. EU:ssa tämä raja on 10 000 euroa. Norjassa rahankeräysten valvontaa tehostaa myös rekisteri, johon lahjoittaja voi ilmoittaa, että telemarkkinointiyritykset tai hyväntekeväisyysjärjestöt eivät saa olla häneen yhteydessä. Tällöin yritys tai järjestö ei saa ottaa kyseiseen henkilöön yhteyttä puhelimitse tai välittää henkilön tietoja muille yrityksille. Henkilö voi tehdä valituksen kuluttajaviranomaiselle, mikäli häneen otetaan yhteyttä kiellosta huolimatta.

Norjassa on tällä hetkellä noin 40 000 järjestötoimijaa, jotka toimivat muun muassa yhdistys- ja säätiömuodossa. Niistä noin 300–400 on niin sanottuja yleishyödyllisiä toimijoita, jotka on vapautettu tuloverotuksesta. Tilintarkastusyhtiö Deloitte vuonna 2015 toteuttamassa tutkimuksessa (Deloitte, Fundraisingrapport 2015,) tarkasteltiin norjalaisten hyväntekeväisyysjärjestöjen eri rahoituslähteitä. Tutkimus toteutettiin 72 tutkimukseen vastanneen yleishyödyllisen järjestön antamien tietojen perusteella. Yleishyödyllisten järjestöjen kokonaistuloista yhteensä 10,7 prosenttia saatiin vakituisina lahjoittajina toimivilta yksityishenkilöiltä.

FATF on antanut edellisen maa-arviointinsa Norjasta vuonna 2014. Kolmatta sektoria koskevien suositusten osalta FATF on antanut Norjalle toiseksi parhaimman arvosanan LC (largely compliant). FATF on ottanut arvioinnissa huomioon Norjassa vuonna 2013 käynnistetyn lain-säädännön kokonaisarvioinnin. Arvioinnissa ei ole kuitenkaan huomioitu vuonna 2015 muutunutta tilannetta, kun rahankeräysten rekisteröintiä koskeva laki kumottiin.

Arvioinnissa tuodaan esiin, että Norjalla on mahdollisuus hankkia ajantasaista tietoa hyväntekeväisyyssektorin toimijoiden koosta ja toiminnasta ja muista tärkeistä ominaisuuksista, joi-

den avulla viranomaiset voivat tunnistaa ne toimijat, joita voidaan käyttää hyväksi terrorismin rahoittamisessa. Norjassa viranomaiset ovat säännöllisesti yhteydessä kolmannen sektorin toimijoihin ja erityisesti kansainvälisesti toimiviin järjestöihin. Kolmas sektori on osallistunut lainsäädäntöhanketta edeltäneeseen selvitystyöhön. Säätiöillä on rekisteröitymisvelvoite ja muita yleishyödyllisiä toimijoita kannustetaan rekisteröitymään vapaaehtoisesti verohyvitysten ja julkisen rahoituksen kannustamana.

Terrorismin rahoituksen ja rahanpesun estämisen näkökulmasta keskeisiä tarkastelun kohteita ovat ulkopuolisesti laillisesti toimivat järjestöt, jotka on perustettu terrorismin rahoituksen tai rahanpesun mahdollistamiseksi ja toisaalta järjestöt, jotka toimivat vilpittömästi, mutta ovat vaarassa joutua hyödynnetyiksi terrorismin rahoittamisessa tai rahanpesussa. Jälkimmäisiä ovat erityisesti järjestöt, jotka keräävät suuria summia rahaa ja/tai toimivat konfliktialueilla. Enemmistö näistä järjestöistä saa rahoitusta Norjan ulkoministeriöstä. Samalla järjestöt tulevat tiukan taloudellisen valvonnan alaiseksi ministeriön suorittaman tarkastustoiminnan vuoksi. Vaikka ministeriön tehtäviin ei kuulu avustusten käytön valvonta terrorismin rahoituksen tai rahanpesun estämisen näkökulmasta, niin esimerkiksi avustusrahojen katoamista tutkittaessa voidaan päästä näiden rikosten jäljille.

Sanktiomahdollisuudet väärinkäyttötilanteissa ovat rajoittuneet lähinnä saavutettujen veroetujen ja julkisen rahoituksen lakkauttamiseen. FATF:n käsityksen mukaan on epäselvää, onko viranomaisella väärinkäyttötilanteissa laissa säädettyjä keinoja tai toimivaltaa esimerkiksi varojen jäädyttämiseen, yhdistyksen tai säätiön hallituksen jäsenen erottamiseen tai sakkojen antamiseen. Tämä puute on todettu arvioissa sellaisena teknisenä puutteena, johon Norjan tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Tanska

Tanskassa lainsäädännöllä ei ole asetettu rajoituksia sille, mihin tarkoitukseen rahaa saa kerätä. Oikeushenkilöt tai vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama yhdistys saa järjestää rahankeräyksen. Katukeräyksiä saavat kuitenkin järjestää ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöt. Kaikenlaiset pyynnöt rahan saamiseksi ovat rahankeräyksiä.

Tanskassa tuli kesäkuussa 2014 voimaan uusi laki, joka sääntelee rahankeräyksiä). Lailla perustettiin Indsamplingsnævnet-niminen keräyslautakunta, joka on itsenäinen rahankeräyksiä seuraava ja valvova toimielin. Se koostuu puhemiehestä ja neljästä muusta jäsenestä. Kahden jäsenistä tulee olla järjestökentän edustajia, yhden tulee edustaa yrityskenttää ja yhden julkista sektoria. Keräyslautakunnassa ilmoituksia käsittelee kokopäiväisesti kolme henkilöä, joista yksi henkilö hoitaa asiakasneuvontaa puhelimitse.

Rahankeräysten järjestäminen edellyttää keräyslautakunnalle tehtävää ilmoitusta. Ilmoitusmenettely on otettu alun perin käyttöön jo vuonna 1972, jolloin se korvasi aikaisemmin voimassa olleen lupamenettelyn, jossa oikeusministeriö myönsi hakemuksesta rahankeräysluvan yleishyödylliselle yhteisölle. Lakimuutoksen myötä rahaa saivat kerätä muutkin kuin yleishyödylliset yhteisöt. Muutoksen tavoitteena oli helpottaa rahankeräysten aloittamista. Samalla katsottiin, että lahjoittajilla tulisi olla valta itse päättää, mihin tarkoitukseen he rahaa lahjoittavat, kunhan rahankeräyksen tarkoitus on laillinen.

Voimassa olevan lainsäädännön lähtökohtana on, että keräysvarat tulee käyttää ennalta ilmoitettuun tarkoitukseen. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, että keräyksissä tulisi olla mahdollisuus muuttaa keräyksen tarkoitusta esimerkiksi tilanteissa, joissa keräystarkoitus olisi jo täytetty tai jos sitä olisi mahdotonta toteuttaa.

Yksityisiä, esimerkiksi työpaikoilla toimeenpantavia keräyksiä, on mahdollista toimeenpanna ilman ilmoitusta. Yksityisillä keräyksillä tarkoitetaan keräyksiä, joissa pyyntö osoitetaan tuuille henkilöille tai henkilöille, joilla on erityiset siteet keräyskohteeseen. Kuten aiemmankin lain voimassa ollessa, rahankeräykset poliittisten puolueiden tukemiseksi eivät kuulu lain soveltamisalaan. Lain soveltamisalaan eivät myöskään kuulu vähäarvoisten käytettyjen tavaroiden keräykset, ei-kaupalliset arpajaiset eivätkä sisätiloissa pidettävien kokousten yhteydessä järjestettävät keräykset, jos niiden järjestäjänä toimii uskonnollinen yhteisö tai kokousjärjestäjä. Lahjoitukset kahden oikeushenkilön välillä eivät myöskään kuulu lain soveltamisalaan.

Rahankeräyslain mukaan oikeushenkilö, jolla on veronumero, tai vähintään kolmen jäsenen muodostama yhdistys, voi järjestää ilmoituksen perusteella julkisen keräyksen. Julkisen keräyksen saa järjestää katu- tai ovelta ovelle -keräyksinä ainoastaan keräyslautakunnan poikkeusluvalla. Lain perustelujen mukaan katu- ja ovelta ovelle -keräyksille voitaisiin myöntää poikkeuslupa sellaisissa erityistilanteissa, joissa rahaa kerättäisiin esimerkiksi luonnonkatastrofin uhrien auttamiseksi. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että poikkeusmahdollisuutta tulisi tulkita erittäin suppeasti. Lautakunnan tulisi poikkeusluvan myöntämistä harkitessaan ottaa huomioon, kuinka monta poikkeuslupaa eri alueille on myönnetty, onko poikkeusluvan hakija vapautettu tuloverovelvollisuudesta ja noudatetaanko keräyksessä hyviä keräystapoja. Lisäksi lautakunnan tulisi arvioida hakijan aikaisempien taloustietojen perusteella, onko hakijalla mahdollisuus suorittaa keräys siten, että 2/3 kerätyistä varoista menisi itse keräystarkoitukseen.

Rahankeräysilmoitus tulee tehdä lautakunnalle viimeistään kaksi viikkoa ennen keräyksen aloittamista. Samassa yhteydessä tulee antaa selonteko keräyksen toteuttamistavasta ja ilmoittaa keräyksen tarkoitus. Sellaiset veroviranomaisen hyväksymät yleishyödylliset yhteisöt, joilla on oikeus vastaanottaa lahjoituksia ja vähentää ne tuloverotuksessa, voivat kuitenkin toimeenpanna keräyksiä ilman lautakunnalle tehtävää ilmoitusta, jos ne ovat hankkineet menettelylle rekisteröitymistä edellyttävän etukäteissuostumuksen. Verovähennysoikeuden saaneet yhteisöt rekisteröityvät lautakuntaan vain kerran. Niillä on kuitenkin velvollisuus toimittaa lautakunnalle vuosittainen tilitys kerätyistä varoista. Lautakunta tarkistaa oma-aloitteisesti veroviranomaiselta, onko ilmoittaja vapautettu tuloverovelvollisuudesta.

Lautakunta tarkistaa, löytyvätkö yhteisön tiedot viranomaisrekistereistä. Jos yhteisöä ei löydy rekistereistä, pyytää lautakunta ilmoittajalta lisätietoa sen toiminnasta. Lautakunta ei tarkista yhteisön vastuuhenkilöiden taustatietoja, kuten rikosrekisteriotetta tai luottotietoja. Ilmoituksesta tarkistetaan keräyksen toimeenpano-aika, sillä keräys voi lain mukaan kestää enintään yhden vuoden, jonka jälkeen keräyksestä on tehtävä uusi ilmoitus. Ilmoituksessa on annettava selvitys myös rahankeräyksen toteuttamistavoista mahdollisimman tarkasti. Keräyksen tarkoituksen tulee olla selvästi ilmaistu. Keräyksen järjestäjälle lähetetään keräyksen hyväksymisen osoittava asiakirja, johon kirjataan keräystarkoitus, keräystavat ja keräysaika. Asiakirjassa todetaan myös se, että keräystä ei saa toteuttaa katukeräyksenä. Lautakunnan tekemästä ratkaisusta ei ole valitusoikeutta.

Keräystarkoituksen muutokset ilmoitetaan keräyslautakunnalle. Kun keräys on suoritettu loppuun, tulee keräyksen toimeenpanijan toimittaa lautakunnalle keräystilitys. Kerätyistä varoista voidaan käyttää kohtuullinen määrä keräyskustannuksiin. Keräystuotoiltaan yli 50 000 kruunun (Noin 6700 euroa) ylittävistä keräyksistä on toimitettava tilityksen yhteydessä tilintarkastajan lausunto, jossa todetaan, että keräys on toteutettu rahankeräyslain mukaisesti. Tilitykset julkaistaan lautakunnan internetsivuilla. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi lautakunta ilmoittaa poliisille havaitsemistaan rikkomuksista.

Rahankeräysilmoitusmaksu on 1 000 kruunua (noin 135 euroa). Ilmoitus on tehtävä vuosittain, vaikka keräys jatkuisikin pidempään. Edellä selostetun verovähennysoikeuden saaneen yhtei-

sön rekisteröitymismaksu on 3 100 kruunua (noin 420 euroa). Maksu maksetaan vuosittain. Lautakunta vastaanotti vuonna 2015 yhteensä 446 ilmoitusta ja vuonna 2016 ilmoituksia oli marraskuuhun mennessä tullut yhteensä 388 kappaletta. Rekisteröityneitä on yhteensä noin 180.

Keräyslautakunnalle voi tehdä valituksen epäeettisestä rahankeräystoiminnasta. Jos eettisiä ohjeita on rikottu, lautakunta voi määrätä rahankeräyksen järjestäjän julkaisemaan omilla kotisivuillaan varoituksen, joka sisältää kuvauksen siitä, miten se on rikkonut ohjeistusta.

Ennen vuonna 2014 voimaan tullutta keräyslakia Tanskassa oli voimassa laki julkisista keräyksistä ja pyramidipeleistä (Lov om Offentlig Indsamling). Laissa säädettiin poliisille tehtävästä ilmoituksesta ennen rahankeräyksen järjestämistä. Poliisin tehtävänä oli lisäksi valvoa keräyksen laillisuutta. Rahankeräyksestä tuli tehdä tilitys, jonka yhteydessä poliisille oli esitettävä tilintarkastajan tarkastamat tilit. Laissa säädettiin myös tilityksen tai sitä koskevan ilmoituksen julkaisemisesta sanomalehdessä.

Yhtenä perusteena lainsäädäntömuutokselle oli se, että paikallispoliiseilla oli eroavainen käytäntö ilmoitusten käsittelyssä, minkä vuoksi ilmoitusten käsittely haluttiin keskittää yhdelle viranomaiselle. Ilmoitusten käsittely ei myöskään kuulunut poliisin ydintehtäviin. Yhdeksi uuden lain tavoitteeksi asetettiin se, että rahankeräysten toteuttamisen tulisi olla yhteiskunnassa yhtä laajalti mahdollista, kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Lisäksi järjestelmän läpinäkyvyys oli turvattava ja rahankeräämisestä lahjoittajille mahdollisesti aiheutuvat haitat minimoitava. Lisäksi lähtökohtana oli, että ilmoitusten käsittely säilyisi viranomaisella. Lainsäädäntöä valmistellut työryhmä esitti rahankeräysten valvontaa varten uuden viranomaisen perustamista, jossa olisivat edustettuna järjestö-, yritys- sekä julkinen sektori.

Tanskassa toimii lisäksi ISOBRO-niminen järjestö (Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation), joka on kansallinen rahankeräystä harjoittavien hyväntekeväisyysjärjestöjen kattojärjestö. Se toimii edistääkseen vastuullista rahankeräämistä sekä hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa. ISOBRO:n tehtävänä on edistää sen jäsenistön yhteisiä intressejä kunnioittaen samalla yksittäisten jäsenten itsenäisyyttä ja toimintavapautta, laatia ja ylläpitää eettisiä rahankeräysstandardeja sekä pyrkiä vaikuttamaan hallinnon käytäntöihin ja lainsäädäntöön hyväntekeväisyysjärjestöille edullisella tavalla. ISOBRO:n jäsenille on olemassa omat eettiset ohjeensa ja oma lautakunta, joka valvoo ohjeiden noudattamista. ISOBRO:lla on erilaisia keinoja puuttua eettisten ohjeiden noudattamatta jättämiseen, joista voimakkain on jäsenyyden irtisanominen.

Tanskassa järjestökenttä rahoittaa toimintaansa rahankeräysten lisäksi valtionavustuksilla, kuten kehitysyhteistyörahoituksesta saatavilla avustuksilla (National Aid Help), jota Tanskan ulkoministeriö myöntää kansainvälisesti toimiville järjestöille. Valtionavustusten käyttö edellyttää raportointia. Tuloja voidaan saada myös liiketoiminnasta. ISOBRO:n jäsenjärjestöjen toiminnan rahoituksesta hieman alle puolet muodostuu rahankeräyksistä.

FATF on antanut edellisen maa-arvionsa vuonna 2006, jolloin Tanska sai järjestökenttää koskevien suositusten osalta toiseksi parhaan arvosanan LC eli largely compliant. Näin ollen Tanskaa koskevissa väliaikaraporteissa, joista viimeisin on annettu vuonna 2010, ei ole ollut tarvetta käsitellä järjestökenttää koskevien edellytysten täyttymistä. Vuoden 2006 raportissa todetaan, että Tanska on tarkastellut kansallisen järjestelmänsä riittävyyttä terrorismin rahoituksen estämiseksi ja tästä on lausuttu rikoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Raportissa todetaan, että Tanskan tulisi toteutetun arvion lisäksi suorittaa julkinen ja jäsennellympi arvio yleishyödyllisen kentän valvonnan riittävyydestä.

Arviossa tuodaan esiin, että Tanskassa useimmat yleishyödylliset toimijat ovat veroviranomaisen tai paikallispoliisin rekisterissä tai rekisteröityneet hyväntekeväisyysjärjestöjen kattojärjestöön ISOBRO:hon. Vaikka rekisteröityneet toimijat eivät muodosta lukumääräisesti yleishyödyllisten toimijoiden enemmistöä, ryhmä edustaa suurimpia hyväntekeväisyyskentän toimijoita ja niitä, jotka ovat eniten osallisina varainhankintatoiminnassa. Raportissa mainitaan myös se, että Tanskan poliisilla on halutessaan myös pääsy yleishyödyllisten toimijoiden verotietoihin. Raportissa todetaan, että julkisesta keräyksestä saatujen varojen ohjaaminen muuhun kuin ilmoitettuun tarkoitukseen on hankalasti toteutettavissa johtuen julkisia keräyksiä koskevasta laista, jonka mukaan varat tulee maksaa määrätylle tilille ja käyttää ennalta määrättyyn tarkoitukseen. ISOBRO:n jäsenten tulee lisäksi teettää vuosittainen tilintarkastajan hyväksymä talousselvitys. Säätiöiden tulee tehdä vuosittain vero-ilmoitus.

FATF on antanut Tanskalle kolme suositusta. Ensinnäkin Tanskan viranomaisten tulisi toteuttaa arviointi, onko kansallinen lainsäädäntö sekä rekisteri- ja verojärjestelmä riittävät täyttämään FATF:n järjestökenttää koskevien suositusten mukaiset edellytykset terrorismin rahoituksen estämiseksi. Lisäksi Tanskan viranomaisten tulisi pyrkiä lisäämään yleishyödyllisen sektorin tietoisuutta niistä riskeistä ja vaaroista, jotka liittyvät yleishyödyllisen sektorin hyväksikäyttämiseen terrorismin rahoittamisessa. Tanskan viranomaisten tulisi myös yhteistyössä yleishyödyllisen sektorin kanssa kehittää ja parantaa parhaita menetelmiä terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamisessa sekä kannustaa järjestökenttää torjuntamenetelmien mahdollisimman laajaan käyttöönottoon.

Uuden rahankeräyslain valmistelun yhteydessä Tanskan oikeusministeriössä arvioitiin ilmoitusten käsittelyä koskevan toimivallansiirron vaikutuksia suhteessa FATF:n suosituksiin. Ministeriö katsoi uuden rahankeräyslain täyttävän suositukset, koska uusi menettely vastaisi aiempaa, joka oli katsottu FATF:n toimesta riittäväksi.

Islanti

Islannissa rahankeräysten järjestämisestä sääntelee vuonna 1977 voimaan tullut laki julkisista rahankeräyksistä (Lög um opinberar fjársafnanir, Stj.tið). Islannissa laitokset, yhdistykset tai yhteisöt voivat järjestää julkisia rahankeräyksiä laissa säädettyihin tarkoituksiin. Mikäli rahankeräyksen järjestää oikeushenkilö, tulee kolmen luonnollisen henkilön olla vastuussa keräyksestä. Ainakin kahden heistä tulee olla vakavaraaisia täysi-ikäisiä Islannin kansalaisia ja näiden tulee myös asua Islannissa.

Rahankeräystä pidetään julkisena, jos keräys suunnataan muihin kuin niihin, jotka ovat vastuussa rahankeräyksen järjestämisestä tai joilla on läheinen yhteys keräyksen järjestäjään. Julkisesta rahankeräyksestä tulee ilmoittaa keräyksen järjestäjän kotipaikan poliisipäällikölle ennen rahankeräyksen aloittamista. Ilmoituksessa tulee mainita keräyksestä vastuussa olevat henkilöt, keräysalue, keräystavat ja keräystarkoitus. Jos rahankeräys järjestetään lipankeräyksenä tai ovelta ovelle -keräyksenä, tulee keräykselle hakea oikeusministeriön lupa. Laissa on säädetty nimenomainen kieltö järjestää ketjukirjein toimeenpantuja rahankeräyksiä.

Rahankeräyksen järjestämistä varten tulee avata erillinen pankki- tai postisiirtotili. Rahankeräystuotto on käytettävä aiottuun käyttötarkoitukseen. Oikeusministeriö voi antaa hakemuksesta luvan käyttötarkoituksen muutokselle. Rahankeräyksen tilit ja kirjanpito tulee järjestää huolella ja kaikki rahankeräyksestä aiheutuneet kulut on kirjattava. Tilintarkastajan tai vaihtoehtoisesti oikeusministeriön määräämän muun henkilön tulee tarkastaa rahankeräystilitys.

Rahankeräystilitys on julkaistava vähintään kerran päivittäin ilmestyvässä sanomalehdessä. Asetuksella voidaan säätää tilityksen julkaisemista koskevista helpotuksista, mikäli rahankeräyksen tuotto jää alle asetuksessa säädetyn rajan. Mikäli rahankeräys jatkuu yli vuoden, selvi-

tykset rahankeräystuotosta ja tileistä on julkaistava kuuden kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä. Poliisille on ilmoitettava, missä ja milloin selvitykset julkaistaan.

Laki ei koske vähäarvoisten käytettyjen tavaroiden keräyksiä, tai joissa rahankeräys järjestetään kokouksissa. Lailla ei myöskään säädetä päivittäin ilmestyvissä sanomalehdissä järjestettävistä hyväntekeväisyyskeräyksistä, mikäli lahjoittajien nimet julkaistaan lehdessä. Rahankeräyksen päätyttyä tulee lehdessä julkaista selvitys lahjoitetuista varoista.

FATF on antanut viimeisimmän maa-arvionsa Islannista vuonna 2006. FATF antoi Islannille FATF:n järjestökenttää koskevien suosituksen osalta arvosanan NC eli non-compliant. Arvosana edellyttää Islannin tekevän useita muutoksia suositusten täytäntöönpanemiseksi. Raportissa todetaan, että Islanti ei ole tehnyt arviota yleishyödyllistä kenttää koskevan lainsäädännön riittävydestä terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Lisäksi raportissa todetaan, että on epäselvää, onko viranomaisilla pääsy tietoihin, joilla voitaisiin tunnistaa ne yleishyödylliset toimijat, jotka ovat vaarassa joutua hyödynnetyiksi terrorismin rahoittamisessa. Tietoja ei ole välttämättä myöskään saatavissa ei-kaupallisten säätiöiden hallinnosta ja johdosta eikä niillä ole velvollisuutta säilyttää tietoja niiden toiminnasta ja toiminnan tavoitteista. Islanti ei ole myöskään toteuttanut yleishyödylliselle kentälle suunnattua tiedotuskampanjaa terrorismin rahoittamisen varoista. Islannissa ei ole myöskään käytössä riittäviä keinoja huolimattomien toimenpiteiden tai sääntörikkomusten sanktioimiseksi yleishyödyllisten organisaatioiden toiminnassa.

Iso-Britannia

Rahankeräyksistä ei ole Iso-Britanniassa erityislainsäädäntöä. Näin ollen myös yksityishenkilöillä, yrityksillä ja julkisyhteisöillä on halutessaan mahdollisuus järjestää rahankeräys. Hyväntekeväisyystoiminta on kuitenkin ollut pitkään sääntelyn piirissä. Charities Act 2011 tuli voimaan 14 päivänä maaliskuuta 2012. The Police, Factories, etc. (Miscellaneous Provisions) Act 1916 sisältää säännökset poliisin toimivallasta antaa määräyksiä kadulla suoritettavista rahankeräyksistä. The Charitable Collections (Transitional Provisions) Order 1974 sisältää puolestaan tarkempia säännöksiä rahankeräysten järjestämisestä julkisilla paikoilla. Katukeräykseen on haettava lupa paikalliselta poliisilta tai Suur-Lontoon alueella Metropolitan Policelta. Jos julkinen keräys järjestetään yksityisellä alueella, on sille pyydettävä lupa maanomistajalta tai -haltijalta. Keräyslippaan asettamiseen liikkeeseen riittää liikkeenomistajan lupa. Ovelta ovelle -keräyksen järjestämiseen vaaditaan lupa paikallispoliisilta.

Edellä mainittujen lakien lisäksi rahankeräyksiä sääntelee Charities Act (Protection and social investment) 2016 -niminen laki, joka täydentää vuoden 2011 Charities Actia. Valvonta- ja rekisteriviranomaisena toimivan Charity Commission -viranomaisen tehtävänä on valvoa rahankeräysten asianmukaisuutta ja siten vahvistaa keräystoiminnan yleistä luotettavuutta Englannissa ja Walesissa. Charity Commission tutkii myös väärinkäytöksiä hyväntekeväisyys- ja rahankeräystoiminnassa sekä ohjaa hyväntekeväisyys- ja rahankeräystoimintaa. Lisäksi Charity Commission laatii tilastoja ja vastaa alan tiedotuksesta. Sen tehtäviin kuuluu myös pitää julkista rekisteriä hyväntekeväisyystoimintaa harjoittavista yhteisöistä.

Pääsääntöisesti hyväntekeväisyysjärjestön tulee rekisteröityä Charity Commissionin ylläpitämään rekisteriin, jos sen toimipaikka on Englanti tai Wales ja sillä on yli 5 000 punnan (noin 5 700 euroa) vuositulot. Jos hyväntekijä toimii yhtiönä niin sanotussa CIO-muodossa (charitable incorporated organisation), tulee sen rekisteröityä aina huolimatta vuosittaisista tuloista. CIO-muotoinen yhteisö on vuonna 2013 käyttöön otettu uusi toimintamuoto itsenäisen oikeushenkilön muodossa toimiville hyväntekeväisyysyhteisöille. Yhtiö ei voi jakaa yhtiön ylijäämää jäsenilleen tai osakkailleen, vaan kaikki tuotto tulee käyttää hyväntekeväisyystoimintaan. Hyväntekeväisyyttä on jo ennen vuotta 2013 voinut harjoittaa myös osakeyhtiömuodossa, mutta

tällöin yhtiön on tullut rekisteröityä Charity Commissionin lisäksi Companies House -nimiseen yhtiörekisteriin. Rekisteröitymisvelvoite ei koske kristillisten uskontokuntien kirkkoja ja kappeleita, asevoimien hyväntekeväisyystoimintaa eikä partio- ja opasryhmiä.

Charities Act 2016 antoi Charity Commissionille uusia toimivaltuuksia selvittää tehokkaasti hyväntekeväisyystoiminnassa ilmeneviä väärinkäytöksiä muun muassa antamalla huonoon käytökseen syyllistyneille hyväntekeväisyysjärjestölle julkisen varoituksen. Charity Commission sai myös uuden toimivallan jäävätä tietyin edellytyksin epäsoviva henkilö hyväntekeväisyysjärjestön hallituksesta.

Vuoden 2016 Charity Actin säätämisen taustalla olivat vuonna 2013 julkisuudessa paljon huomiota saaneet tapahtumat. Vuonna 2013 The Times -lehti paljasti, että hyväntekeväisyysjärjestö Cup Trust oli mahdollistanut sille lahjoituksia tekeviä toimijoita välttelemään yhteensä 46 miljoonan punnan edestä veroja niin sanotun Gift Aid -verokannustinjärjestelmän avulla. Gift Aid -järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1990. Vuonna 2000 Gift Aid -järjestelmää uudistettiin laajentamalla hyväntekeväisyysjärjestöjen ja lahjoittajien mahdollisuutta verohelpoituksiin. Uudistusten tavoitteena oli kannustaa useampia ihmisiä lahjoittamaan hyväntekeväisyyteen sekä kasvattaa lahjoitussummia. Muutosten jälkeen verovähennysten tekeminen tuli mahdolliseksi kaiken suuruisista lahjoituksista, kun alun perin se oli mahdollista ainoastaan yli 600 punnan (noin 700 euroa) suuruisista käteislahjoituksista.

Public Accounts Committee (PAC) on Ison-Britannian parlamentin alahuoneen nimittämä komitea, jonka tehtävänä on valvoa valtion varojen käyttöä. Cup Trust -uutisoinnin jälkeen PAC tutki tapahtunutta ja julkaisi kriittisen raportin Charity Commissionin toiminnasta. Raportissa todettiin, ettei Charity Commission ole täyttänyt sille laissa asetettuja velvollisuuksia. Charity Commission vastasi esitettyyn kritiikkiin, että toimiakseen tehokkaammin se tarvitsee laajemmat toimivaltuudet puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Nämä tapahtumat käynnistivät lainvalmisteluprosessin, joka päättyi vuoden 2016 Charities Actin antamiseen.

Cup Trust -uutisoinnin jälkeen vuonna 2014 ilmeni taas uusia tapauksia, jotka herättivät laajaa julkista keskustelua. Keskustelua käytiin joidenkin hyväntekeväisyysjärjestöjen kyseenalaisista tavoista ottaa yhteyttä lahjoittajiin. Useat tunnetut hyväntekeväisyysjärjestöt mainittiin erilaisissa selonteissa, joissa tarkasteltiin järjestöjen kytkentöjä yksityisiin rahankeräysyrityksiin, jotka käyttivät aggressiivisia menetelmiä saadakseen muun muassa iäkkäämpiä henkilöitä tekemään rahalahjoituksia. Ikäihmisille lähetettiin kyseisissä tilanteissa huomattavan paljon mainospostia ja tämän lisäksi ikäihmisten yhteystietoja oli myyty erilaisille yrityksille, jotka olivat kohdistaneet henkilöihin erilaisia huijausyrityksiä. Vuonna 2014 uutisoitiin myös 92-vuotiaan henkilön itsemurhasta, joka oli ennen kuolemaansa kertonut tunteneensa olonsa vainotuksi lukuisten hyväntekeväisyysjärjestöjen yhteydenottojen vuoksi. Tapauksen johdosta käynnistetyn selvityksen mukaan henkilö oli saanut vuoden aikana lähes 3 000 yhteydenottoa eri hyväntekeväisyysjärjestöiltä rahankeräystarkoituksessa.

Edellä kuvatut tapahtumat johtivat lopulta kansalaisyhteiskunta-asioista vastaavan ministerin antamaan julkiseen varoituksen Fundraising Standards Boardille, jäljempänä *FRSB*, joka on rahankeräyksiä valvova itsesääntelyelin. *FRSB* on perustettu vuonna 2007 ja sen jäseneksi voivat liittyä rahankeräysorganisaatiot. *FRSB* on laatinut The Fundraising Promise -nimisen ohjeen sitoumuksista, joita sen jäsenten tulee noudattaa. Sitoumukset koskevat korkeita laatuvaatimuksia, selkeyttä, luotettavuutta, oikeudenmukaisuutta, vastuullisuutta, rehellisyyttä ja avoimuutta. *FRSB*:n jäsenen järjestämästä rahankeräyksestä voi tehdä valituksen *FRSB*:lle. Julkisessa varoituksessa *FRSB*:lle annettiin viimeinen mahdollisuus saada itsesääntelyjärjestelmä toimimaan. Samalla ministeri vaati, että lailla tulisi säätää tehosteeksi määräaika tämän tehtävän täyttämiseksi. Hallitus teetätti järjestökentän itsesääntelyä ja rahankeräystoiminnan tilaa tarkastelevan selonteon, jonka lopputuloksena esitettiin suositukset siitä, miten yleinen

luottamus hyväntekeväisyysjärjestöjen rahankeräystoimintaan saataisiin palautettua. Hallitus yhtyi selonteossa esitettyihin ehdotuksiin kokonaisuudessaan.

Selonteossa esitettiin, että huonoja rahankeräysmenettelyitä tutkimaan ja järjestökentällä noudatettavia yhteisiä standardeja luomaan tulisi perustaa uusi säätelevä toimielin Fundraising Regulator, jäljempänä *FR*. Uudella toimielimellä tulisi olla vahvat yhteydet Charity Commissioniin ja Information Commissioner's Officeen, jotta hyväntekeväisyysjärjestöt noudattaisivat yhteisiä sääntöjä. Information Commissioner's Office on Isossa-Britanniassa toimiva julkinen toimija, joka on viranomaisena vastuussa toiminnastaan parlamentille. Sen tehtävänä on muun muassa edistää julkisten toimijoiden toiminnan avoimuutta ja yksityisten tietosuojaa. Vuoden 2016 Charities Actiin lisättiin itsesääntelyä koskevat säännökset, joissa säädettiin, että jos uusi *FR* ei kykene riittävästi valvomaan kentän rahankeräystoimintaa, valtiolla on mahdollisuus lailla perustaa valvova toimija tai vaihtoehtoisesti siirtää vastuu hyväntekeväisyyskentän sääntelystä kokonaan Charity Commissionille.

Selonteossa esitettiin lisäksi, että samassa yhteydessä tulisi perustaa uusi Fundraising Preference Service (FPS), jonka avulla yleisö voisi jättäytyä pois rahankeräyksiä koskevasta viestinnästä niin halutessaan. *FR* perustettiin tammikuussa 2016 ja FPS on aloittanut toimintansa vuonna 2017. Rahankeräyksiä toimeenpanevien etujärjestö, The Institute of Fundraising, antaa rahankeräyksiä koskevia ohjeita (The Code of Fundraising Practice). Ohjeisiin sisältyy sekä sitovia määräyksiä että suosituksia.

Heinäkuun 1 päivänä 2009 voimaan tulleella lailla, The Charities and Benevolent Fundraising (Scotland) Regulations 2009 No. 121, säädetään Skotlannissa järjestettävistä rahankeräyksistä, joiden tuotot menevät hyväntekeväisyyteen.

FATF on antanut viimeisen Iso-Britanniaa koskevan maa-arvionsa vuonna 2006, jossa se on saanut FATF:n järjestökenttää koskevien suositusten osalta toiseksi parhaan arvosanan LC eli largely compliant. Arvioinnin tekemisen aikaan Charities Act vuodelta 2011 ei vielä ollut tullut voimaan. Arviointihetkenä voimassa ollut lainsäädäntö vastasi kuitenkin sisällöllisesti hyvin pitkälti vuonna 2011 voimaan tulleen Charities Actin sisältöä. Arvioinnissa Iso-Britannialle annettiin ainoastaan yksi suositus yleishyödyllisestä toiminnasta, jonka mukaan muualla Iso-Britanniassa voimassa oleva lainsäädäntö ja käytännöt tulisi ulottaa myös Pohjois-Irlantiin. Raportissa todettiin, että Iso-Britanniassa on vakiintunut sääntely, ja että se sisältää riittävät säännökset hyväntekeväisyysjärjestöjen rekisteröitymisestä, läpinäkyvyydestä, valvonnasta sekä väärinkäytösten tutkinnasta.

Saksa

Saksassa rahankeräyksiä koskevat säännökset annetaan osavaltiokohtaisilla laeilla. Saksassa on katsottu, että yleishyödyllisten toimijoiden hallinnollista taakkaa ei tulisi lisätä liittovaltion sääntelyllä. Rahankeräyksistä säädetään lailla kolmessa Saksan kuudestatoista osavaltiossa Rheinland-Pfalzissa, Thüringenissa ja Saarlandissa. Näissä laeissa on erikseen säädetty lupaa edellyttävistä keräyksistä sekä ilman lupaa järjestettävistä keräyksistä. Keräyslupaa edellytetään kaikissa kolmessa osavaltiossa, kun keräys suoritetaan yleisellä paikalla tai ovelta ovelle -keräyksenä. Thüringenin ja Saarlandin lainsäädännöissä säädetään muun muassa muutamasta muusta erityistapauksesta, joissa keräyslupa on pakollinen. Laeissa säädetään hyväksytyistä keräystarkoituksista. Lisäksi niissä säädetään rajoituksista kirkon, uskonnollisen yhdiskunnan ja esimerkiksi maailmankatsomusyhdistyksen oikeuteen järjestää rahankeräyksiä.

Rahankeräyslakeja on kumottu useissa osavaltioissa viime vuosina, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rahankeräykset olisivat jääneet täysin vaille valvontaa. Epärehellisiä järjestäjiä koskevat rikoslaissa säädetyt seuraamukset. Poliisi ja muut järjestysviranomaiset voivat puut-

tua keräyksiin, jotka häiritsevät yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Hyväntekeväisyysjärjestöjen on lisäksi laadittava verolainsäädännön mukainen tilitys rahoituksestaan. Esimerkiksi Baden-Württembergin rahankeräyslaki kumottiin 1 päivänä tammikuuta 2013. Syy lain kumoamiselle oli se, että lain ei enää koettu olevan ajanmukainen, koska rahankeräystoiminta oli muuttunut olennaisesti viime vuosina. Kumottu laki ei sisältänyt säännöksiä uuden median ja markkinoinnin mukanaan tuomasta uudenlaisesta rahankeräystoiminnasta. Lisäksi rahaa lahjoittavan henkilön oli mahdollista saada internetin ja muun median kautta tietoa keräyksen järjestäjän luotettavuudesta. Myös muut osavaltiot ovat maininneet samankaltaisia syitä rahankeräyslakinsa kumoamiselle.

Saksassa ei ole liittovaltion järjestämää rahankeräyksiä valvovaa järjestelmää, vaan valvonta on järjestetty panostamalla hyväntekeväisyystoiminnan läpinäkyvyyteen. Yleishyödyllisen statuksen voi saada mikä tahansa yhteisömuoto hakemuksesta verottajalta. Yleishyödyllisten yhteisöjen tulee toimittaa verottajalle vuosittainen selvitys kerätyistä varoista ja samassa yhteydessä ilmoittaa varojen alkuperäinen käyttötarkoitus ja se, mihin varat on lopulta käytetty. Veroviranomaisella on myös mahdollisuus suorittaa verotarkastuksia.

FATF on antanut viimeisen maa-arvionsa Saksasta vuonna 2014, jolloin Saksa on saanut arvosanaksi järjestökenttää koskevien suositusten osalta LC eli largely compliant. Toiseksi parhaan arvosanan perusteena ovat Saksan edistämä järjestökentän toiminnan läpinäkyvyys ja tiedustelutietoon perustuva terrorismin rahoittamisen ja terrorismin estäminen. Raportissa todetaan, että Saksassa on hyvin kehittynyt järjestelmä tiedustelutiedon ja poliisitoiminnan yhteensovittamisessa myös suhteessa yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllisten toimijoiden kerättyjä varoja koskeva selvitysvelvollisuus ja järjestökentän itsesääntelymenettelyt edesauttavat yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan sisällön avaamista veroviranomaisille ja yleisölle ja vahvistavat näin läpinäkyvyyttä. Saksan tulisi kuitenkin toteuttaa arvio lainsäädännön riittävydestä terrorismin rahoituksen estämisessä ja varmistaa, että yleishyödyllisen sektorin heikkoudet kartoitettaisiin tasaisin väliajoin. Myös yhteydenpitoa ja tiedon jakamista yleishyödylliselle sektorille terrorismin rahoituksen riskeistä tulisi lisätä.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa on paljon hyväntekeväisyysjärjestöjä ja viranomaisten välinen hyväntekeväisyysjärjestöjä koskeva tietojenvaihto on tehokasta, mikä mahdollistaa järjestöjen toiminnan seurannan. Osavaltiokohtaisesti on annettu säädöksiä, joilla säännellään hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa ja annetaan ohjeet tilitysten tekemisestä. Myös rangaistuksista säädetään osavaltiokohtaisesti.

National Association of State Charity Officials (NASCO) on kerännyt internetsivuilleen tiedot osavaltioiden rahankeräyksiä valvovista viranomaisista. Useimmissa osavaltioissa rahankeräystoiminnan valvonnasta vastaa osavaltion yleinen syyttäjä. Lainmukaisesti toimivilla yhteisöillä on mahdollisuus saada muun muassa veroetuja. Säädösten tarkoituksena on myös suojata ihmisiä petoksilta ja muilta väärinkäytöksiltä. Internetin yleistymisen myötä hyväntekeväisyyden ja perinteisten keräystapojen rinnalle on kehitetty uusia hyväntekeväisyyden muotoja ja rahankeräystapoja. Järjestöjen toiminnan seuranta ja valvonta parantaa myös järjestöjen toimintamahdollisuuksia. Valvova viranomainen voi antaa järjestölle varoituksen, mikä ennalta estää rikollista toimintaa ja näin auttaa järjestöjä myös itse valvomaan omaa toimintaympäristöään. Eri osavaltioissa viranomaiset julkaisevat internetsivuillaan varoituksia ja muistilistoja, joiden tarkoituksena on auttaa kansalaisia välttämään vilpillisiä rahankeräyksiä. Varoituslistojen tarkoituksena on antaa tietoa, miten varmistua siitä, että lahjoitetut varat päätyvät lahjoittajalle ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Erilaisia huijaus- ja väärinkäyttöyrityksiä on ilmennyt erityisesti suuronnettomuuksien jälkeen.

Kaikkien rahankeräysorganisaatioiden, joiden tulot ylittävät 25 000 dollaria (noin 20 000 euroa), tulee toimittaa veroilmoitus The Internal Revenue Servicelle (IRS). Tällä hetkellä 40 osavaltiossa sekä District of Columbiassa (Washington) edellytetään keräysjärjestöjen rekisteröitymistä. Kuudessa osavaltiossa riittää, että järjestöllä on viranomaisen sertifioima asiakirja. Neljässä osavaltiossa rekisteröintivaatimusta ei ole lainkaan. Osavaltiot ovat määritelleet poikkeuksia rekisteröitymisvelvollisuudesta. Yleisesti rekisteröitymisvelvollisuutta ei ole yliopistoilla, sairaaloilla, kirkkoilla ja niillä järjestöillä, joiden kokonaistulot jäävät alle 25 000 dollarin. Rekisteröinnin kustannukset vaihtelevat osavaltioittain. Useimmat osavaltiot edellyttävät myös, että järjestöt raportoivat toiminnastaan vuosittain.

Affinity Fundraising Registration, tarjoaa rekisteröintipalveluja rahankeräyksiä toimeenpaneville järjestöille ja keräysorganisaatioille.

Järjestön tavoitteena on tarjota apua käytännön toimissa sekä edistää laillista rahankeräystoimintaa ja läpinäkyvyyttä. Vuonna 2015 Yhdysvalloissa lahjoitettiin 373,25 miljardia dollaria taiteeseen, terveyden edistämiseen, uskonnollisiin tarkoituksiin sekä muihin tarkoituksiin. Suurin osa lahjoituksista kohdistui uskonnollisiin tarkoituksiin.

Yhteenveto

Keskeisimpinä eroina kansainväliseen vertailuun valittujen maiden ja suomalaisen rahankeräysjärjestelmän välillä on se, että suurimmassa osassa verrokkimaista lainsäädännöllä ei ole asetettu rajoituksia sille, kuka saa kerätä rahaa ja mihin tarkoitukseen. Tanskassa luonnollisten henkilöiden järjestämien keräysten osalta edellytetään kuitenkin vähintään kolmen henkilön osallistumista keräyksen järjestämiseen. Vertailuissa maissa ei ole myöskään käytössä lupamenettelyä rahankeräysten valvomiseksi, vaan valvonta perustuu joko ilmoitusmenettelyyn tai vapaaehtoisuuteen perustuvaan itsesääntelyyn. Joidenkin keräystapojen, kuten esimerkiksi ovelta ovelle tapahtuvien keräysten osalta joissakin verrokkimaissa edellytetään kuitenkin lupaa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Johdanto

Rahankeräyslaki on suhteellisen uusi laki. Seuraavassa on arvioitu lain toimivuutta erityisesti lain perusperiaatteiden eli yleishyödyllisyysedellytyksen ja viranomaisvalvonnan näkökulmasta sekä tarkasteltu erityisesti kansalaistoimijoiden asemaa rahankeräysten järjestäjinä.

2.3.2 Rahankeräysten järjestäjät

Rahankeräyslainsäädännön tarkoituksena on ollut aina tukea yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden varainhankintaa niiden harjoittamaa yleishyödyllistä toimintaa varten. Yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt pitävät lailla säädettyä yleishyödyllisyysedellytystä tärkeänä niiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä laajemmin kansalaisten julkisia rahankeräyksiä kohtaan kokeman oikeutuksen ja yleisen hyväksyttävyyden perustelemiseksi. Tämän vuoksi yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt kannattavat laajasti lain perusperiaatteen säilyttämistä. Rahankeräyksen järjestäjän toiminnan yleishyödyllisyysedellytyksestä luopumisessa voidaan nähdä riskinä se, että lahjoituksiin käytettävän rahan määrä ei kasva tilanteessa, jossa rahankeräyksiä järjestäisi yhä useampi taho, kuten yksityissektorin toimija, vaikka kansainvälinen vertailu osoittaa tältä osin erilaisen kehityskulun muissa Pohjoismaissa. Kolmannen sektorin rahankeräystuottojen vähenemisen kielteiset vaikutukset heijastuisivat suoraan kolmannen sektorin tekemään suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen työhön. Mahdollisena riskinä voidaan nähdä myös yritysten toimeenpanemat hyväntekeväisyyskampanjat, jotka hyödyttäisivät välil-

lisesti niiden liiketoimintaa lisäämällä yritysten myönteistä näkyvyyttä ja samalla mahdollisesti heikentäisivät kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä.

Rahankeräyslaissa on nimenomainen säännös, jonka mukaan valtio, kunta tai kuntayhtymä ei voi saada rahankeräyslupaa. Rahankeräyslaissa on kuitenkin säädetty yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, Kansallisgallerian ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon sekä Suomen ortodoksisen kirkon rahankeräysoikeudesta poikkeuksena lain pääsäännöstä. Yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt eivät kannata rahankeräysoikeuden laajempaa avaamista julkisyhteisöille niiden verotusoikeuden vuoksi. Julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta on arvioitu jo aiemmin vuonna 2001 perustetun rahankeräystyöryhmän toimesta. Työryhmä ei esittänyt loppuraportissa rahankeräyslakia muutettavaksi julkisyhteisöjen rahankeräysoikeuden sallimiseksi, vaan pohti sen sijaan sitä, mikä merkitys tulisi antaa sille, että julkisyhteisön toimintaa ylläpidetään julkisin varoin ja mikä merkitys tälle tulisi lupaharkinnassa antaa. Työryhmän esiin tuomia kysymyksiä julkisyhteisöjen rahankeräysoikeuteen liittyen voidaan edelleen pitää merkityksellisinä.

Yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toiminnalla on suuri merkitys suomalaiselle demokratialle ja ihmisten hyvinvoinnille. Rahankeräykset ovat yleishyödylliselle toiminnalle merkittävä rahoituslähde. Rahankeräysoikeuden myöntäminen sellaisille julkisyhteisöille, joilla on lain takaama veronkanto-oikeus tai joiden toiminta rahoitetaan budjettivaroin, muuttaisi merkittävästi sitä toimintaympäristöä, jossa yleishyödylliset kansalaisjärjestöt tekevät kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa. Julkisyhteisöjen harjoittama lakisääteinen toiminta olisikin edelleen taroituksenmukaista rahoittaa julkisella budjettirahoituksella. Kolmannen sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi lain pääsääntöä, jonka mukaan ainoastaan yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt voivat järjestää rahankeräyksiä, voidaan tämän vuoksi pitää jatkossakin kannatettavana. Laissa erikseen säädetty julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta koskevat poikkeukset on kuitenkin syytä säilyttää edelleen rahankeräyslaissa.

Poliisiammattikorkeakoululla ja Maanpuolustuskorkeakoululla on yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettujen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtäviin suoraan rinnastettavia yliopisto- ja ammattikorkeakoulutason opetus- tutkimus- ja kehitystehtäviä. Poliisiammattikorkeakoulu ja Maanpuolustuskorkeakoulu eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, kuten yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettut yliopistot ja ammattikorkeakoulut, vaan ne ovat oikeudellisesti valtioon kuuluvia hallintoelimiä. Erilaisten valtion hallintoelinten järjestämällä rahankeräyksellä voi olla suoria vaikutuksia valtion talousarvion valmisteluun, sillä hallintoelimillä ei voi olla itsenäistä omistusoikeutta. Rahankeräysoikeuden säätäminen Poliisiammattikorkeakoululle ja Maanpuolustuskorkeakoululle ei olisi yhdenmukainen lain peruseräyksen kanssa, jonka mukaan valtiolle ei voida myöntää rahankeräyslupaa. Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun rahankeräysoikeuden säätäminen edellyttäisi huolellista selvitystä esimerkiksi siitä, miten niiden keräämät rahankeräysvarat voidaan kohdistaa niiden tehtäviin ilman, että keräyksellä olisi vaikutusta niiden saamaan budjettirahoitukseen. Se, että Poliisiammattikorkeakoululla ja Maanpuolustuskorkeakoululla ei olisi oikeutta järjestää rahankeräystä, ei kuitenkaan vaikuttaisi Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun oikeuteen vastaanottaa niille osoitettuja lahjoituksia.

Rahankeräyslaki mahdollistaa rahankeräyksen järjestämisen rekisteröimättömälle tilapäiselle yhteisölle vain, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluonteista. Rekisteröimättömässä toimintamuodossa toimii vakituisesti lukuisia varsin erityyppisiä kansalaisten yhteenliittymiä ja näillä on erilaisia rahoitustarpeita hankkeisiin, joita voidaan pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävinä ja yleisen tai yhteisen edun kannalta taroituksenmukaisina. Tällaisia rahankeräystarpeita ovat esimerkiksi hyväntekeväisyyskonserttien ja muiden kaupunkitapahtumien järjestäminen. Rekisteröimättömässä muodossa tapahtuvan kansalaistoiminnan varainhankinta rahankeräysvaroin on voimassa olevan rahankeräyslain mukaan näin ollen

mahdollista, mutta ainoastaan rajoitetusti. Rahankeräyksen järjestämisen sijasta hankkeiden toteuttamiseen liittyvässä varainhankinnassa on jouduttu hyödyntämään vastikkeellisia joukkorahoituspalveluita tai muita rahoitusmuotoja, vaikka tosiasiaassa varainhankinnan toteuttamiskelpoisin muoto olisi ollut vastikkeeton rahankeräys.

Suomen evankelis-luterilaisen tai Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalle voidaan myöntää rahankeräyslupa, mutta toistaiseksi ne eivät ole hakeneet rahankeräyslupia luvan hakemisen mahdollistaneen lakimuutoksen voimassaoloaikana. Sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon että Suomen ortodoksisen kirkon seurakuntatasolla on esiintynyt rahankeräystarpeita, joista on myös viestitetty niiden hiippakunnille. Hiippakunnilla itsellään ei ole ollut tarvetta järjestää rahankeräyksiä. Hiippakuntien resurssivajeesta ja seurakuntien ja hiippakuntien välisestä tehtävänjaosta johtuen hiippakunnat eivät ole ryhtyneet hakemaan rahankeräyslupia seurakuntiansa hankkeita varten. Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa on yhteensä 400 seurakuntaa, joista seurakuntatalouksia on vuodesta 2018 lukien 278. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntatalouksia ovat seurakuntayhtymät sekä ne itsenäiset seurakunnat, jotka eivät kuulu yhtymään. Tällä hetkellä Suomen ortodoksisella kirkolla on 21 seurakuntaa. Kirkolliskokouksen tekemän päätöksen mukaisesti kirkollishallitus on asettanut selvitysmiehen valmistelemaan hallinnon uudistamista kirkossa hiippakuntien ja seurakuntien osalta. Kirkolliskokous päättää uudesta hallintomallista marraskuun 2018 kirkolliskokouksessa.

Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnista 45:llä on ilmennyt rahankeräystarpeita viimeisten vuosien aikana. Rahankeräystarpeet sekä evankelis-luterilaisen kirkon että ortodoksisen kirkon piirissä ovat koskeneet lähinnä paikallisia tarpeita, kuten maahanmuuttajien, köyhien tai vaikeuksissa olevien perheiden auttamista sekä tapahtumien järjestämistä. Edellä mainittujen perusteiden johdosta rahankeräyslain muuttamista evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon osalta siten, että hiippakunnan sijaan rahankeräyslupan saajana voisi olla seurakunta, tulisi harkita.

Evankelis-luterilaisen kirkon diakoniarahasto ei voi hakea rahankeräyslupaa, koska diakoniarahasto ei ole rahankeräyslaissa tarkoitettu rekisteröity yhteisö. Kirkon diakoniarahaston sääntöjen mukaan kirkon diakoniarahasto on kirkon yhteinen avustusrahoitus ja rahaston tarkoituksena on osana kirkon diakoniatyötä avustaa taloudellisesti ahdingossa olevia henkilöitä Suomessa. Rahaston tarkoituksen voidaan näin ollen katsoa olevan yleishyödyllinen. Seurakuntien tavoin myös diakoniarahaston rahankeräysoikeuden mahdollistaminen edellyttäisi rahankeräyslain muuttamista.

Viranomaisen alueellisen toimivallan vuoksi sillä on mahdollisuus jatkossakin puuttua ulkomaisella internetsivustolla ilman rahankeräyslupaa Suomeen kohdistettuun keräykseen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa sen järjestämisestä vastaa Manner-Suomen alueelle sijoittunut toimija. Rahankeräyksiä koskevalla sääntelyllä voidaan näin ollen rajoittaa Suomen alueelle sijoittautuneiden toimijoiden rahankeräysten markkinoimista Suomessa.

2.3.3 Sallitut keräystarkoitukset

Rahankeräyslain pääsäännön mukaisesti rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllisyyskäsitettä on pidetty ongelmallisena sen tulkinnanvaraisuuden ja arvosidonnaisuuden vuoksi. Lisäksi yleishyödyllisyyden käsitteen merkitys vaihtelee eri säädöksissä, koska yhtä yleishyödyllisyyden määritelmää ei ole. Yksi nykyisen rahankeräyslain soveltamisen haasteista on ollut se, että lupaviranomainen arvioi yleishyödyllisyyttä tapauskohtaisesti. Tämän on katsottu vievän aikaa ja antavan lupaviranomaiselle vallan sen määrittelyyn, mikä on yhteiskunnassamme yleishyödylliseksi katsottavaa. Valmistelun aikana ei kuitenkaan ole tullut ilmi tapauksia, joissa rahankeräyslupaa ei olisi myönnetty sillä perusteella, että luvan hakijan toiminnan tarkoitusta ei ole

katsottu yleishyödylliseksi, vaikka luvan hakija on itse näin katsonut. Yleishyödyllisyysedellytyksen poistamisen on arvioitu keventävän lupamenettelyä huomattavasti. Yleishyödyllisyysedellytyksen tulkinnanvaraisuus on aiheuttanut sen, että esimerkiksi paikallisyhdistykset eivät ole lähteneet hakemaan rahankeräyslupaa paikallisten kehittämiskohteiden rahoittamiseksi, sillä nämä ovat olleet epävarmoja siitä, täyttääkö hankkeen tarkoitus rahankeräyslain yleishyödyllisyysvaatimuksen. Tällaisia rahoitustarpeita ovat olleet muun muassa leikkipuintojen ja päiväkotien varustukset, ostoskeskuksen siivoustalkoot, kyläjuhlien järjestäminen, tilavuokrien kustannukset kaupunginosayhdistyksen kokoukseen liittyen sekä omarahoitussuuden kerääminen erilaisia julkisia avustuksia varten.

Rahankeräyslailla säädettyä keräystarkoituksen yleishyödyllisyysedellytystä voidaan edelleen pitää kannatettavana yleishyödyllisen toiminnan rahoituksen turvaamiseksi. Rahankeräyslaki kuitenkin rajoittaa tarpeettomasti erityisesti pienten toimijoiden ja rekisteröimättömässä muodossa olevien ryhmien mahdollisuutta hankkia rahoitusta rahankeräyksin yhteiskunnallisesti hyväksyttävissä olevaan ja yleisen tai yhteisen edun kannalta tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Rahankeräyslakia tulisi tältä osin muuttaa.

2.3.4 Rahankeräysmenettely

Rahankeräyslain mukaista lupamenettelyä pidetään toimivana epärehellisen toiminnan estämiseksi rahankeräysten yhteydessä, mutta samalla sen katsotaan kaipaavan tuntuvaa sujuvoittamista. Rahankeräyslainsäädännössä säädettyyn lupamenettelyyn kohdistuu kritiikkiä pääasiallisesti menettelyn hitaudesta ja sen joustamattomuudesta johtuen. Joukkorahoituslain säätäminen on puolestaan osittain lieventänyt sitä rahankeräyslakia kohtaan esiintynyttä kritiikkiä, joka on johtunut siitä, että rahankeräyslaki ei mahdollista vastikkeetonta joukkorahoitusta muuhun kuin rahankeräyslaissa säädettyihin tarkoituksiin ja muutoinkin rahankeräyslaissa säädettyin edellytyksin.

Rahankeräyslainsäädäntöön liittyvien hallinnollisten menettelyjen on todettu kaipaavan nykyaikaistamista ja rahankeräyslupan saamisen on todettu vievän liian pitkän ajan. Valtion lupaviranomaisten ja valvontaviranomaisten voimavarat ovat vähentyneet sitä myötä, kun valtion vaikuttavuus- ja tulokellisuusohjelmaa on toteutettu. Poliisihallituksen arpajaishallinnon resurssit eivät tällä hetkellä ole riittävät käsittelemään hakemusasioita ajantasaisesti. Myös tämä on johtanut tarpeeseen pohtia, miten lainsäädännön avulla voidaan sopeuttaa rahankeräyslaista johtuvia työtehtäviä vastaamaan viranomaisen käytössä olevia resursseja. Hitaan menettelyn on katsottu hankaloittavan kolmannen sektorin mahdollisuuksia reagoida joustavasti muuttuviin yhteiskunnallisiin rahoitustarpeisiin. Lupamenettely myös työllistää tarpeettomastikin jatkuvasti rahankeräyksiä järjestäviä tahoja uuden luvan hakemisella, vaikka niiden perustoiminta tai keräyksen tarkoitus ei olisi tosiasiallisesti muuttunut luvan saamisen jälkeen.

Hallinnollisia kustannuksia syntyy, kun yhteisöt keräävät, muokkaavat ja toimittavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille. Laissa säädettyjä tiedonantovelvoitteita syntyy esimerkiksi erilaisista ilmoitus- ja raportointivelvoitteista ja lupamenettelystä. Kustannuksista osa aiheutuu toimista, joita yhteisö ei tee oman toimintansa tarpeista, vaan pelkästään lainsäädännön vaatimusten vuoksi. Tätä osuutta kustannuksista kutsutaan hallinnolliseksi taakaksi. Myös lainsäädännön tulkinnanvaraisuus aiheuttaa hallinnollista taakkaa, joka kohdistuu erityisesti pieniin toimijoihin, joilla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta tai resursseja palkata juridista apua tulkintaongelmien ratkaisemiseksi. Epätasapuolisesti jakautuvaa hallinnollista taakkaa voidaan tasata, jos pienempien toimijoiden osalta lainsäädännön vaatimuksia kevennetään (Määttä & Tala, 2015, Mitä sääntely maksaa - sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua).

Rahankeräyslakia on viime vuosina muutettu muun muassa pidentämällä rahankeräyslupan enimmäisaikaa sekä keventämällä yleishyödyllisyysedellytyksen yksinomaisuutta keräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen osalta. Muutoksista huolimatta rahankeräyslainsäädännön kehittämistä muun muassa byrokratian vähentämisellä pidetään yhtenä niistä julkisista toimenpiteistä, joilla järjestöjen mielestä varainhankinnan yksityisrahoituksen toimintaedellytyksiä voisi kaikkein parhaiten kehittää (Taloustutkimus Oy 2016). Keräystapojen yksilöimisen ja niiden tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen ei katsota olevan enää tänä päivänä viranomaisen valvonnan kannalta välttämätön tieto. Keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin on katsottu myös kuuluvan luontevammin rahankeräyksen järjestäjälle, sillä heillä itsellään on paras asiantuntemus eri keräystapojen kustannuksista ja hyödyistä. Viranomaisen suorittama keräystapojen tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen myös hidastaa ja pahimmassa tapauksessa jopa estää kolmannen sektorin mahdollisuuksia ottaa käyttöön uusia keräysinnovaatioita heti niiden syntyvaiheessa, sillä uusien keräystapojen tavanomaista suuremmat kustannukset voivat johtaa lupaviranomaisen arvioon siitä, että hintavan keräystavan käyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lupakäytännössä keräystapojen niin sanottua tuottavuutta arvioidaan kuitenkin yksittäisen keräystavan sijaan lähtökohtaisesti kokonaisuutena. Valmistelun aikana on todettu, että uusien keräysinnovaatioiden käyttöönottoaminen voi aluksi aiheuttaa suuriakin kustannuksia rahankeräyksen järjestäjälle, mutta siitä saatava hyöty saattaisi tulevaisuudessa olla mittava. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei näin ollen huomioi nopeaa teknistä kehitystä, jossa uusia keräys- ja maksutapoja tuodaan markkinoille jatkuvasti. Lakia tulisi muuttaa teknologianeutraalimmaksi muun muassa tarkastelemalla mahdollisuutta poistaa rahankeräyksen järjestäjän velvollisuus eritellä keräyksessä hyödynnettävät keräystavat ja niistä aiheutuvat kustannukset. Raskaaksi koettu lupamenettely on myös tosiasiallisesti johtanut siihen, että pienet toimijat eivät ole rahoitustarpeestaan huolimatta lähteneet toteuttamaan hankkeitaan rahankeräyksin. Lyhytkestoisissa tai kertaluonteisissa hankkeissa ei ole välttämättä ollut mahdollista odottaa luvan saamista useampaa kuukautta. Pienissä hankkeissa on usein tavoitteena kerätä rahaa enintään muutamia tuhansia euroja, eikä lupamenettelystä aiheutuva työmäärä ole tällöin välttämättä ollutärkevässä suhteessa tavoiteltuun keräystuottoon.

Voimassa olevan lain mukainen menettely asettaa samat velvollisuudet menettelyn suhteen kaikille luvanhakijoille, vaikka lähtökohtaisesti suurimmilla toimijoilla on käytettävissä suuremmat resurssit ja asiantuntemus hakemusmenettelyn hoitamiseen. Hakemusmenettely voi kuormittaa näin ollen pieniä toimijoita enemmän kuin suuria vakiintuneita rahankerääjiä. Myös hakemuksen käsittelyajan ennakoimattomuutta on pidetty haasteellisena luvan hakijan oman toiminnan suunnittelemisen kannalta. Lisäksi lupamaksun suuruus on koettu pienten toimijoiden osalta liian suureksi ottaen erityisesti huomioon tavoitellun keräystuoton vähäisyys.

Valmistelun aikana on tuotu esiin ehdotus rahankeräysten valvonnan ja ohjauksen keskittämisestä yhdelle viranomaiselle. Ehdotusta on perusteltu sillä, että käytännössä keräyksen toteuttamisen tai valvonnan kannalta ei ole merkitystä, myönnetäänkö lupa yhden vai useamman kunnan alueelle tai valtakunnallisesti. Rahankeräyslaki rajoittaa paikallisesti toimivien yhdistysten mahdollisuutta kerätä rahaa valtakunnallisesti. Internetaikakaudella keräyksen toimeenpanoalue ei ole enää rajattavissa yhden poliisilaitoksen toimialueelle ja käytännössä internet-keräyksen rajaaminen tietylle alueelle johtaa tulkinnanvaraisiin ja keinotekoisin lahjoittajalle annettaviin ilmoituksiin siitä, kenelle keräys on kohdistettu. Ongelmalliseksi nykyisessä menettelyssä koetaan myös eri keräyksissä toimivaltaisten viranomaisten toisistaan poikkeavat lupien käsittelyajat. Alueellisuuteen liittyvät kysymykset ovat aiheuttaneet haasteita hakemusten käsittelyssä myös sen määrittelemisessä, onko hakemuksen käsittelystä vastaava toimivaltainen viranomainen paikallinen poliisilaitos vai Poliisihallitus. Edellä mainituista syistä rahankeräyslaissa tulisi säätää selkeämmin eri viranomaisten välisestä tehtävänjaosta.

Lisäksi on todettu, että rahankeräyslain tarkoittamien vaalikeräysten valvonta on osoittautunut käytännössä haasteelliseksi. Vaalikeräyksen järjestäminen ei edellytä rahankeräyslupan hakeamista eikä keräyksen järjestämisestä tarvitse ilmoittaa viranomaiselle. Tästä johtuen valvontaviranomaisella ei ole tietoa tosiasiallisesta toteutuneiden vaalikeräysten määrästä tai niiden järjestäjistä. Käytännössä valvontaviranomaisella ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta valvoa, että laissa säädettyä vaalikeräyksiä koskevaa tilitysvelvollisuutta noudatetaan.

Rahankeräyksen yhteydessä keräykseen lahjoittajana osallistuvalla annettavan keräystunnuksen käyttämisessä on ilmennyt epäselvyyttä rahankeräyksen järjestäjän sekä viranomaisen osalta. Ensinnäkin rahankeräyslain mukainen edellytys, jonka mukaan keräystunnuksella ei saa olla itsenäistä taloudellista arvoa, on aiheuttanut epävarmuutta siitä, milloin kyseessä on esine tai muu tuote, jolla on itsenäistä taloudellista arvoa. Keräystunnusta koskevan oikeuskäytännön ja tulkintakäytännön johdosta rahankeräyslain keräystunnusta koskevaa säännöstä tulisi muuttaa siten, että keräystunnuksen käyttäminen olisi jatkossa joustavampaa. Epäselvää on ollut, koskeeko rahankeräyslain keräystunnusta koskeva säännös, jonka mukaan keräystunnuksella ei saa olla itsenäistä taloudellista arvoa, myös muita tilanteita kuin välittömästi lahjoituksen tekemistä seuraavaa keräystunnuksen luovuttamista. Tämä on käytännössä johtanut epäselvään oikeustilaan sen suhteen, onko rahankeräyksen järjestäjän mahdollista muun muassa lähettää itsenäistä taloudellista arvoa omaavaa markkinointimateriaalia yleisölle, vai onko tällaisen materiaalin lähettäminen katsottava lain määrittelemäksi keräystunnukseksi. Lisäksi laista johtuva velvollisuus toimittaa rahankeräyksen järjestämisessä käytettävä keräystunnus viranomaiselle nähtäväksi, on edellyttänyt keräystunnusten lisäksi erilaisten markkinointimateriaalien toimittamista viranomaiselle, ja tästä on aiheutunut lisätyötä rahankeräyksen järjestäjälle. Rahankeräysten järjestäjien tavanomaiseen toimintaan kuuluvaa markkinointityötä ei ole syytä estää tai hankaloittaa rahankeräyslain säännöksillä, ja tästä syystä rahankeräyslakia tulisi muuttaa keräystunnusta koskevan sääntelyn osalta. Aggressiivista tai muutoin epäeettistä markkinointia ei kuitenkaan tulisi sallia ja viranomaisella tulisi olla riittävät mahdollisuudet puuttua näihin tilanteisiin rahankeräyslain säännösten nojalla.

Virtuaalivaluutan, josta käytetään myös nimitystä kryptovaluutta, käyttö on yleistynyt viime vuosina hyväntekeväisyyskeräysten yhteydessä erityisesti ulkomailla. Virtuaalivaluutoista tunnetuin on bitcoin. Finanssivalvonnan marraskuussa 2017 antaman tiedotteen mukaan tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että bitcoinia ja muita kryptovaluuttoja käytetään ensisijaisesti spekulatiivisina sijoituskohteina ja niiden käyttö maksamisen välineenä on toissijaista. Komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta (COM(2016) 450 final), jäljempänä *4. rahanpesudirektiivin muutosesitys*, määritellään virtuaalivaluutta. Kyseisen määritelmän mukaan virtuaalivaluutalla tarkoitetaan digitaalista arvontakantajaa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema tai takaama, jota ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan ja jolla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla, mutta jota luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät vaihdantavälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti. Direktiiviä ei ole vielä implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Verohallinnon antaman ohjeen A49/200/2018 mukaan virtuaalivaluutaa pidetään tuloverolain soveltamistilanteissa luonteeltaan muuna, erikseen määrittelemättömänä ja sen käyttäjien välisenä sopimuksena.

Voimassa oleva rahankeräyslaki ei sisällä säännöksiä virtuaalivaluutasta eikä lain perusteluissa ole käsitelty virtuaalivaluutan mahdollista rinnastumista rahaan. Virtuaalivaluuttakeräysten voitaisiin katsoa jäävän rahankeräyksen määritelmän ja näin ollen myös lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos lain sanamuotoa tulkittaisiin suppeasti rahan määritelmän suhteen. Poliisihallitus on saanut kyselyitä siitä, voidaanko virtuaalivaluuttakeräyksiä varten hakea rahankeräyslupaa ja onko rahankeräyslupa tarpeen, jos yleisöön vedotaan virtuaalivaluutan saamiseksi.

Lupakäytännössä on lähdetty siitä, että virtuaalivaluuttojen saamiseen tähtäävä toiminta on rahankeräystä ja näin ollen rahankeräyslain soveltamisalassa. Rahankeräyslupia virtuaalivaluuttojen keräämiseen ei ole kuitenkaan myönnetty.

Vaikka Poliisihallitus on käytännössä tulkinnut rahankeräyslakia siten, että lain on katsottu soveltuvan virtuaalivaluuttakeräyksiin, on nykyinen tilanne epäselvä sen suhteen, mahdollistaako rahankeräyslain säännökset puuttumisen virtuaalivaluutan keräämiseksi käynnistettyihin keräyskampanjoihin. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rahankeräyslaissa tulisi selkeästi säätää rahankeräyslain soveltamisalasta, sillä rikoslain rahankeräysrikosta koskevien säännösten nojalla rahankeräyslain säännösten vastainen rahankeräyksen järjestäminen voi tulla rangaistavaksi. Edellä mainituilla perusteilla rahankeräyslakia tulisi muuttaa siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi lain soveltuminen virtuaalivaluuttakeräyksiin.

2.3.5 Rahankeräysten valvonta

Lupamenettelyä voidaan pitää perusteltuna järjestelmänä epärehellisen toiminnan estämiseksi rahankeräysten yhteydessä. Viranomaismenettelyyn sisältyvän ennakko- ja jälkikäteisvalvonnan on arvioitu ennalta estävän epärehellistä toimintaa. Rahankeräysrikoksia on tilastoitu vuosittain vain muutamia kymmeniä. Ennakollisessa tarkastuksessa on mahdollisuus havaita ja tunnistaa ulkoisesti asianmukaiselta vaikuttavan rahankeräyksen taustalla olevat epärehelliset aiomukset ja henkilöt näiden takana. Nykyisessä lupaan perustuvassa rahankeräysjärjestelmässä luvattomiin keräyksiin voidaan puuttua valvojan viranomaisen kehotuksilla, kerättyjen varojen käytön estämisellä sekä rikosprosessin kautta. Varojen ohjautuminen rikolliseen tarkoitukseen voi tapahtua myös rahankeräysluvalla järjestetyn keräyksen kautta.

Rahankeräysten valvonnan tasoa voidaan pitää riittävänä nykyjärjestelmässä. Lupamenettelyn sisältöä tulee kuitenkin tarkastella menettelyn sujuvoittamiseksi. Rahankeräysten ennakkollista tai jälkikäteistä valvontaa voidaan lainsäädäntömuutoksin keventää joiltakin osin menettelyn sujuvoittamiseksi. Esimerkiksi rahankeräystilitysten toimittamisaika ei tällä hetkellä noudata yhdistysten ja säätiöiden vuosirytmiiä, vaan tilityksen toimittamisen tulee tapahtua viimeistään kuuden kuukauden kuluessa rahankeräyksen päättymisestä. Rahankeräyslain mainittu säännös ei huomioi tilikauden tilinpäätöksen ajoittumista rahankeräyksen järjestäjän vuosisykliin. Menettelyn sujuvoittamiseksi lain sanamuotoa tulisi tarkistaa siten, että tilityksen antaminen si-dottaisiin rahankeräyksen järjestäjän tilikauden loppumiseen. Tilitykseen liitettävän toiminnantarkastajan lausunnon edellyttäminen lisää tilitysvaiheesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa rahankeräyksen järjestäjälle, mutta kyseisen lausunnon tuottama lisäarvo lupaviranomaisen valvonnan kannalta on vähäinen. Toiminnantarkastajalle ei ole säädetty kelpoisuusedellytyksiä ja käytännössä toiminnantarkastajien taloudellisen osaamisen taso on hyvin eritasoista. Tästä johtuen toiminnantarkastajan lausunnon ei voida antaa samanlaista painoarvoa kuin tilintarkastajan lausunnon. Rahankeräyslain tilitystä koskevia säännöksiä tulisi tarkastella sen arvioimiseksi, minkä tietojen toimittaminen viranomaiselle palvelee viranomaista sen rahankeräyksiä koskevissa valvontatehtävissä.

Näissä muutoksissa on otettava huomioon myös FATF:n suositukset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä. FATF on todennut, että rahankeräyslainsäädännön mukaiseen lupamenettelyyn sisältyvän valvontamenettelyn avulla rahankeräysluvan saaneiden yhteisöjen ja säätiöiden varainkäytöstä ja toiminnasta on mahdollista saada tietoa. Koska Suomessa ei lähtökohtaisesti suoriteta kolmatta sektoria koskevia niiden toimintaa koskevia tarkastuksia, on rahankeräysmenettelyn katsottu olevan oleellinen keino saada tietoa erityisesti yhdistysten varainhankinnasta ja varojen käytöstä. FATF:n suositusten huomioiminen tarkoittaa vähimmillään sitä, että viranomainen tulisi myös jatkossa saada tieto siitä, kuka rahankeräyksen järjestää ja mihin rahankeräysvarat käytetään. Myös sen varmistaminen, että rahankeräysvarat voidaan erottaa muista keräyksen järjestäjän varoista, tulisi varmistaa.

2.3.6 Rahankeräystuoton merkitys kolmannen sektorin toiminnalle

Kolmannen sektorin yksityisen rahoituksen tarve on kasvanut samalla kun kilpailu rahankeräysmarkkinoilla on kiristynyt keräyskohteiden, vaihtoehtojen ja auttamishalun muuttumisen myötä. Lahjoittajille on tarjolla yhä enemmän keräyskohteita ja vaihtoehtoja ja samaan aikaan ei ole enää itsestään selvää, että ihmiset lahjoittavat rahaa tietyille keräyksille.

Rahankeräyslaki tukee kolmannen sektorin varainhankintaa ja toimintamahdollisuuksia rajoittamalla muiden kuin yleishyödyllisten yhteisöjen oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Kolmannen sektorin yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi rahankeräyslainsäädännön tulisi jatkossakin tukea kolmannen sektorin varainhankintaa ja sen toimintaedellytyksiä säilyttämällä vastikkeettomien rahankeräysten järjestäminen pääsääntöisesti yleishyödyllisten yhteisöjen oikeutena.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy tavoite vapaaehtoistoiminnan merkittävästä helpottamisesta hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Hallitusohjelman mukaan annetaan myös lupaprosesseja koskeva palvelulupaus. Toukokuussa 2017 annetussa palvelulupauksessa todetaan muun muassa, että viranomaistoiminnan lähtökohtana tulee olla asiakaslähtöisyys ja että palvelut on järjestettävä siten, että asiointi on helppoa ja joutuisaa, palvelun laatu on asianmukaista ja yhdenvertaista. Viranomaispalveluja koskee lisäksi jatkuvan kehittämisen periaate, jota tukee palvelujen sähköistäminen. Myös hallituksen toimintasuunnitelma sekä poliisin lupahallintostrategia 2017–2021 (Sisäministeriön julkaisu 1/2017) tähtäävät lupahallinnon toimintojen ja prosessien uudistamiseen hallinnollisesti kevyemmiksi. Näiden tavoitteiden mukaisesti rahankeräyslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sujuvoittaa rahankeräysmenettelyä ja hyödyntää hallitusryhmien normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antaman toimenpide-ehdotuksen mukaisesti ilmoitusmenettelyä rahankeräysten järjestämisessä.

Rahankeräyslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on lisäksi poliisin lupahallintostrategian mukaisesti luoda rahankeräysasioiden hoitamiseksi nykyaikainen, vaikuttava sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas asiantuntijaorganisaatio, huolehtia poliisin sähköisten palvelujen ja asianhallinnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä sähköisten palvelujen lisäämisestä rahankeräysasioiden hoitamisessa. Tavoitteena on vähentää hallinnollisista menettelyistä sekä rahankeräysten järjestäjille että viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi ehdotetun lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on turvata rahankeräyksiä koskeva lupaviranomaisen yhtenäinen ratkaisukäytäntö.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on lisäksi kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien lisääminen rahankeräysten järjestämisessä luomalla viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset niiden tarpeita paremmin vastaavat viranomaismenettelyt. Ehdotetun rahankeräyslain tavoitteena on lisäksi edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaa mahdollistamalla laajemmin rekisteröimättömässä muodossa toimivien kansalaisryhmien ja pienten yhdistysten varainhankinta rahankeräyksin eri tarkoituksiin ja mahdollistamalla rahankeräysten järjestäminen nykyistä huomattavasti nopeammin yhteisöllisen rahoitustarpeen synnyttyä. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on myös vastata digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin kehittämällä lainsäädäntömuutoksien sähköistä asiointia, luopumalla rahankeräyksiin liittyvästä viranomaisten alueellisesta toimivallanjaosta sekä keräystapojen sääntelystä. Esityksen tavoitteena on myös lisätä

kolmannen sektorin mahdollisuuksia hyödyntää yritysysteistyötä osana toimintaansa keventämällä rahankeräyslaissa säädettyjä edellytyksiä yritysysteistyön toteuttamiselle.

Lailla on myös tarkoitus estää rahankeräykseen mahdollisesti liittyvää rikollista toimintaa sekä vastata kansainvälisiin velvoitteisiin terrorismin ja siihen liittyvän rahoituksen torjunnassa. Lisäksi tavoitteena on poliisin lupahallintostrategian linjausten mukaisesti ennalta estää rikoksia sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä yhteiskunnassa poliisin lupahallinnon ja siihen kuuluvan valvonnan keinoin kehittää rahankeräysten jälkikäteistä valvontaa sekä taata viranomaisille riittävät toimivaltuudet rahankeräysten valvomiseksi. Rahankeräyksen valvontaan tässä tarkoituksessa liittyy muun muassa kolmannen sektorin epäasiallinen tai tarkoituksen vastainen rahankeräys, viranomaisten saamien tietojen käyttö valvontatoimissa tarkasteltaessa epäasiallisia keräystapoja tai tavoitteita, terrorismin rahoituksen ja rahanpesun estäminen muiden Pohjoismaiden järjestelmiä vastaavalla tavalla ja kansallisen tiedotuksen tehostaminen.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Yleistä

Seuraavassa kappaleessa on tarkasteltu ja arvioitu erilaisia rahankeräyslain muuttamista koskevia vaihtoehtoja ja niiden toteuttamismahdollisuuksia. Jäljempänä eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevissa jaksoissa on puolestaan arvioitu erilaisia lainmuutoksella toteutettavissa olevia vaihtoehtoja rahankeräystoiminnan sujuvoittamiselle. Samalla on arvioitu, täyttäisikö tarkasteltu vaihtoehtoinen toimintamalli voimassa olevaan rahankeräyslakiin sisältyvän tavoitteen estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä.

3.2.2 Rahankeräyslain muuttaminen

Teknologian kehitys ja uusien innovaatioiden hyödyntäminen

Nopean teknologisen kehityksen myötä on tarpeen tarkastella esimerkiksi datan ja keinoälyn osittaista tai laajamittaista hyödyntämistä viranomaistoiminnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusprosessin digitalisointia koskeneen esiselvityshankkeen loppuraportin (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46) mukaan tulevaisuudessa dataa ja keinoälyä voidaan käyttää tukemaan viranomaisen päätöksentekoprosessia sekä muiden prosessin osien valvontaa. Rahankeräyslain uudistamisen yhteydessä ei ole ollut mahdollisuutta selvittää perusteellisemmin keinoälyn hyödyntämistä rahankeräysmenettelyssä. Jatkossa teknologian kehittymistä tulisi seurata tarkkaan ja osana poliisin tietojärjestelmien ja tietoarkkitehtuurin kehittämistä. Jatkossa olisi tarpeen myös selvittää, miten muiden viranomaisten tietovarannot olisivat hyödynnettävissä täysimääräisinä rahankeräysmenettelyssä.

Hankkeen aikana on tarkasteltu myös mahdollisia rahankeräyslakiin kohdistuvia muutostarpeita, jotka johtuvat eri maksutapojen kehityksestä. Samalla on selvitetty, onko rahankeräyslain mukainen edellytys pankkitilin käyttämisestä rahankeräysten järjestämisessä edelleen tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että uusien maksamista koskevien innovaatioiden yhteydessä erilaisten uusien maksutilien käyttö on yleistynyt. Digitalisaatio on käynnistänyt suuren muutosprosessin, jolla on vaikutuksia myös maksamistapoihin. On arvioitu, että 2020-luvulla Suomi tulee kuromaan kiinni muissa Pohjoismaissa laajaan käyttöön ja suosioon nousseiden reaaliaikaisten maksujärjestelmien kehityksen. Lohkoketjut, teollinen internet, 5G-ekosysteemin mahdollistamat ohjelmoitavat maailmat ja globaalien toimijoiden asiakaskeksit ratkaisut haastavat kansalliset rakenteet ja ratkaisut. Lohkoketjut ja tekoäly mahdollistavat älykkään sopimustenhallinnan, maksusopimusten ja -tapahtumien käsittelyn sekä uusien toimijoiden nopean pääsyn markkinoille. (Suomen Pankki, Millä tavoin maksamme 2020 - luvul-

la? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin, Maksuneuvoston e-kirjanen, toukokuu 2016).

Monista samanaikaisista muutosvoimista innovointia edistävä sääntely vahvistaa siirtymistä sujuvaan 2020-luvun maksuympäristöön. Sääntelyn merkitys kasvaa entisestään, sillä tulevaisuudessa se voidaan nähdä entistä vahvemmin mahdollistajana eikä rajoittajana. Muutosta nopeuttavat kansainvälisesti toimivat yritykset kuten Apple, Amazon, PayPal, Visa ja MasterCard sekä lukuisat kaupan ja telealan yritykset. Toisaalta uudet maksutavat eivät syrjäytä tai tee tarpeettomiksi nykyisiä maksutapoja (Suomen Pankki 2016). Suomessa kolmas sektori hyödyntää tämän päivän maksamisessa muun muassa PayPal-, Bambora- ja PayEx-palveluita sekä Facebook Payments International Limited -maksupalvelua.

Virallisten valuuttojen rinnalle on myös kehitetty muita vaihdannan välineitä, joita ovat muun muassa virtuaalivaluutat. Virtuaalivaluuttojen asemaa rahankeräyksissä on käsitelty jaksossa 2.3.4. Pankeille on jo syntynyt kilpailijoita maksamispalveluissa. Maksua ei enää välttämättä aina makseta perinteiselle pankkitilille, vaan palveluntuottajan, kuten luottokorttiyhtiön, rekisteröimälle tilille tai palveluun, joka on myönnetty asiakkaalle. Maksuosoitteena voi tällöin olla rekisteröity palveluntuottajan yksilöimä tieto, palvelu tai tili. Käteisen rahan käytön on arvioitu vähenevän tulevaisuudessa voimakkaasti ja 2020-luvulla sen on katsottu olevan jo hyvin harvinaista. Kehityskulkua tukevat ja edistävät kuluttajien muuttuvat odotukset, harppauksittain kehittyvä teknologia ja mahdollistava lainsäädäntö (Suomen Pankki 2016).

Maksuympäristöä kehitetään Suomessa aktiivisesti. Uudet maksamisen muodot lisääntyvät jatkuvasti ja osassa niistä hyödynnetään palveluntuottajan omaa maksutiliä pankin avaaman pankkitilin sijasta. Rahankeräyslailla ei ole tarkoituksenmukaista tarpeettomasti rajoittaa uusien innovaatioiden hyödyntämistä. Viranomaisella tulee kuitenkin olla riittävät mahdollisuudet valvoa ja saada tietoa rahankeräyksissä liikkuvasta rahaliikenteestä. Muiden maksutilien kuin pankkitilien käytöstä ja niiden luotettavuudesta on vielä vähän tietoa, eikä niitä koskevaa lainsäädäntöä ole Suomessa olemassa. Lisäksi pankkitilin voidaan katsoa säilyttävän asemansa pääasiallisena maksujen vastaanottamisväylänä myös tulevaisuudessa. Tästä syystä pankkitilin käyttämisvelvollisuus rahankeräyksiä järjestettäessä on syytä edelleen säilyttää. Pankkitilin käyttämisvelvollisuus ei estä uusien maksutapojen käyttöä jos lailla säädetään rahankeräysvärojen ohjautumisesta rahankeräystilinä toimivalle pankkitilille. Teknologian kehittymistä maksamistapojen suhteen tulisi seurata tarkkaan ja rahankeräyslain säännöksiä muuttaa tulevaisuudessa kehityksen mukaiseksi, jos tarve siihen ilmenee.

Työryhmä on käynyt keskustelua myös toimintaympäristön muutosten ja teknologian kehityksen vaikutuksista varainhankinnan eri keinojen hyödyntämiseen rahankeräysten yhteydessä. Uusia varainhankinnan keinoja syntyy jatkuvasti. Työryhmä katsoo, että rahankeräyslailla ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa uusien keräystapojen käyttöönottamista. Tulkintatilanteita rahankeräyslain säännösten soveltumisesta uudelleenlaiseen toimintaan voi kuitenkin syntyä teknologian ja monimuotoisen toimintaympäristön kehityksen myötä. Näissä tilanteissa rahankeräyslain soveltumista kyseiseen toimintaan on syytä selvittää erikseen lain valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjaamisesta vastaavan Poliisihallituksen kanssa.

Digitaalinen sisältö

Digitaalisen sisällön tuottajat eivät voi pyytää kuluttajilta vastikkeettomia tukimaksuja sellaisesta digitaalisesta tuotteesta, joka on internetissä sekä vastikkeellisenä että ilmaiseksi tarjolla, koska vastikkeettomat lahjoituspyynnöt kuuluvat rahankeräyslain soveltamisalaan. Tällaisissa vastikkeettomissa tukipyynnöissä ei tyypillisesti ole kyse rahankeräyslailla säännellystä yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisesta rahankeräyksiin vaan lähtökohtaisesti kyse on elinkeinotoiminnasta. Tukimaksupyynnöt eivät vastikkeettomana lahjoitusmuotoisena rahoitusmuotona

kuuluu myöskään joukkorahoituslain soveltamisalaan. Digitaalisen sisällön käsite on laaja pitäen käytännössä sisällään minkä tahansa verkkoon tuotetun aineiston. Tämän hallituksen esityksen peruslinjauksena on malli, jossa vastikkeettomat rahankeräykset kuuluisivat edelleen rahankeräyslailla säännellyn toiminnan piiriin. Niin ikään luvanvaraiset rahankeräykset säilyisivät yleishyödyllisen toiminnan lailla säänneltynä rahoitusmuotona. Valitusta peruslinjauksesta johtuen rahankeräyslailla ei voida säätää vastikkeettomien tukimaksujen keräämisestä siten, että samalla voitaisiin säilyttää peruseriaate lain soveltumisesta vastikkeettomiin yleishyödyllistä toimintaa rahoittaviin keräyksiin.

Tuloverolain ja rahankeräyslain yleishyödyllisyyskäsitteiden yhdenmukaistaminen

Tuloverolaki (1535/1992) ja siihen sisältyvä yleishyödyllisyyden määritelmä ovat verrattain vanhaa lainsäädäntöä. Tuloverolain tulkinta on muuttunut viranomaistoiminnassa ja oikeuskäytännössä rinnakkain yhteiskunnallisen kehityksen kanssa, mutta itse lain säännöksiä ei ole muutettu. Yleishyödyllisyyden määritelmää sekä yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajanvetoa koskeva oikeuskäytäntö on monilta osin suhteellisen vanhaa. Lisäksi se koskee aina kulloinkin tarkasteltavana ollutta yksittäistapausta, jolloin on epäselvää, soveltuvatko oikeuskäytännössä linjatut periaatteet enää tulkintaohjeiksi monipuolistuvaan yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaan ja varainhankintaan (Similä 2016, Keskusteluasiakirja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta).

Tuloverolain yleishyödyllisyyden määritelmän siirtäminen lakimuutoksella rahankeräyslakiin voisi tarkoittaa veroviranomaisen ja oikeuskäytännön tuloverolakia koskevan tulkintakäytännön siirtymistä rahankeräyslain soveltamiskäytäntöön. Tämänkaltaisen muutos ei välttämättä selkeyttäisi yleishyödyllisyysmääritelmän sisältöä rahankeräysten yhteydessä, vaan päinvastoin voisi entisestään lisätä määritelmän tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi on huomioitava, että tuloverolain mukaan myös osakeyhtiömuodossa toimiva yhteisö voi olla yleishyödyllinen, eikä sääntely ole siten yhtenäinen rahankeräyslain peruseriaatteiden kanssa. Rahankeräyslain perustelujen (HE 102/2005 vp) mukaan yleishyödyllisen toiminnan määrittelylle voidaan hakea tukea tuloverolain yleishyödyllisyyskäsitteestä. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että verotuksellinen yleishyödyllisyyskriteeri ja rahankeräyksiin liittyvä yleishyödyllisyyskriteeri eivät ole identtisiä, vaan niihin vaikuttaa kyseisten sääntelyperusteiden erilaisuus. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että rahankeräyslain ja tuloverolain mukaiset yleishyödyllisyysmääritelmät on tarkoituksenmukaista pitää rahankeräyslain tulkinnan selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi jatkossa erillisinä.

3.2.3 Lupamenettelyn säilyttäminen, menettelyn sujuvoittaminen ja tehtävien keskittäminen

Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta säilyttää voimassa olevan rahankeräyslain mukainen lupamenettely sujuvoittamalla sen sisältöä. Tässä arvioinnissa lähtökohtana oli ennakkolliseen lupamenettelyyn ja jälkikäteiseen tilitysten tarkastamiseen perustuvan järjestelmän säilyttäminen kokonaisuudessaan siten, että rahankeräykset säilyisivät edelleen eräin poikkeuksin yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuotona. Lupamenettelyn sujuvoittamisen toteuttamiskeinoina tulisivat tällöin kyseeseen lähinnä menettelyn sujuvoittaminen lainsäädäntöuudistuksin sekä kehittämällä hallintomenettelyä esimerkiksi yksinkertaistamalla hakumenettelyä, purkamalla keräystapoja ja keräysaluetta koskevaa sääntelyä ja keskittämällä lupamenettely yhdelle viranomaiselle. Valmistelun aikana on selvitetty rahaa keräävien tahojen näkemyksiä. Valmistelussa on myös selvitetty eri maiden viranomaismenettelyiden sisältöjä ja tarkasteltu saatavilla olevan tiedon perusteella mahdollisuuksia sujuvoittaa nykyinen menettely.

Lupamenettelystä luopumista on kannatettu sen hitauden ja joustamattomuuden vuoksi ja sen tilalle on ehdotettu ilmoitusmenettelyyn perustuvaa järjestelmää. Toisaalta nykyiseen lupamenettelyyn luotetaan, vaikka sen on todettu kaipaavan tuntuva sujuvoittamista. Lupamenette-

lyä on kritisoitu myös sen johdosta, että menettely ei huomioi erilaisten rahankeräysten tarpeita. Tästä syystä rahankeräyslakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että jatkuvasti rahankeräyksiä järjestäville ja satunnaisia pienimuotoisia rahankeräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset viranomaismenettelyt. Lupamenettelyn kanssa rinnakkaisen kevyemmän viranomaismenettelyn luominen tarkoittaisi laajojen muutosten toteuttamista rahankeräyslakiin. Rahankeräyslakiin kohdistuu tämän lisäksi lukuisia sisällöllisiä ja teknisiä muutostarpeita. Useita voimassa olevia säännöksiä on tarpeen muuttaa tai kumota. Lain systematiikan ja sääntelyn selkeyden vuoksi on tarkoituksenmukaista säätää kokonaan uusi rahankeräyslaki sen sijaan, että voimassa olevaa lakia muutettaisiin osittain sujuvoittamistavoitteen toteuttamiseksi. Myös kansainvälisestä vertailusta saatu tieto tukee kokonaan uudenlaiseen menettelyyn siirtymistä, sillä nykyisenkaltaista lupamenettelyä ei ole käytössä yhdessäkään kansainvälisen vertailun kohteena olleessa maassa. Sen sijaan näissä maissa on hyödynnetty rekisteröitymis- ja ilmoitusmenettelyä rahankeräysten valvomisessa. Myös hallitusryhmien normien purun ja säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi antamaan alustavaan ehdotukseen sisältyvä toimeksianto ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä tukee osaltaan työryhmän näkemystä nykyisenkaltaisesta rahankeräysmenettelystä luopumisesta.

Yleishyödyllisyysedellytys tulisi säilyttää myös jatkossa rahankeräysoikeuden saamisen edellytysenä kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi. Yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen edellyttää etukäteisvalvontaan perustuvaa menettelyä, jossa viranomaisen arvioi yleishyödyllisyysedellytyksen täyttymisen. Lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen vastaisi tähän tavoitteeseen.

Lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen osana uutta viranomaismenettelyä, jossa olisi erilliset menettelynsä niin sanotuille jatkuville ja pienimuotoisille rahankeräyksille, on kannatettavaa. Nykyisen lupamenettelyn säilyttäminen ja sen keventäminen ei kuitenkaan sellaisenaan riitä sujuvoittamaan rahankeräysmenettelyä riittävästi. Erityisesti pienten toimijoiden nopeasti aloitettavien keräysten mahdollistaminen ja kansalaistoimijoiden rahankeräysten kannustaminen edellyttävät hallinnollisesti huomattavasti kevyemmän menettelyn luomista sekä ilmoitusmenettelyn hyödyntämistä osana uutta menettelyä. Lupamenettelyä on lisäksi syytä kehittää niin sanottua hyväksymismenettelyä vastaavaan muotoon, jossa rekisteröitymisen jälkeen saavutettava oikeus järjestää rahankeräyksiä olisi toistaiseksi voimassa.

Valmistelun aikana on selvitetty myös mahdollisuutta keskittää rahankeräyslain mukaiset viranomaistehtävät yhdelle viranomaiselle. Samalla on arvioitu keskittämisestä aiheutuvia hyötyjä ja haittoja. Arvioinnissa on pyritty huomioimaan erityisesti poliisin lupahallintostrategian kirjaukset. Lopputuloksena on todettu, että rahankeräyslain mukaisten tehtävien hoitaminen on syytä säilyttää poliisilla, sillä rahankeräystoiminnan luotettavuuden arvioinnin kannalta on keskeistä, että viranomaisen voi selvittää esimerkiksi rahankeräyksen järjestäjän rikosrekisteritiedot rahankeräysten luotettavuuden varmistamiseksi.

Myös mahdollisuutta siirtää rahankeräyslain mukaisten tehtävien hoitaminen kokonaisuudessaan Poliisihallituksen arpajaishallinnolle, on arvioitu. Erityisesti rahankeräysten alueellisuudesta luopuminen tukisi keskittämiskäytäntöä rahankeräyksiä koskevan luparatkaisukäytännön yhtenäistämiseksi. Poliisin lupahallintostrategian mukaan poliisi turvaa maksullisen lupahallinnon riittävän palvelutason, tehokkaat menettelyt ja näitä vastaavat resurssit kustannusvastaavuudesta huolehtiessaan. Poliisilaitoksilla on kattava koko maan laajuinen palveluverkosto. Rahankeräyksiä järjestävien yhteisöjen ja säätiöiden taustalla on eri-ikäisiä ja digitaidoiltaan erilaisessa asemassa olevia henkilöitä ja tarve henkilökohtaiselle asioinnille on rahankeräysasioissa edelleen olemassa. Poliisihallituksella ei puolestaan ole henkilökohtaista asiointimahdollisuutta. Valmistelussa on todettu, että keskittämiskäytäntö ei ole yhdenmukainen lupahallintostrategian riittävän palvelutason säilyttämistä koskevan tavoitteen kanssa.

Lisäksi on arvioitu keskittämisestä aiheutuvia vaikutuksia Poliisihallituksen resurssitarpeeseen. Poliisihallituksen nykyiset resurssit eivät riitä käsittelemään kaikkia sille ohjautuvia rahankeräysasioita ajantasaisesti, lupahakemusten käsittely on ruuhkautunut ja niiden käsittely-aika on tällä hetkellä useita kuukausia. Käsittelyn hitauteen vaikuttaa lupahakemusten käsittelyn ruuhkautuminen. Poliisilaitokset käsittelevät vuosittain yhteensä noin 240 ja Poliisihallitus noin 360 lupahakemusta. Poliisilaitoksilla on varattu 0,5 henkilötyövuotta rahankeräysasioiden hoitamiseen, joten poliisilaitoksilta ei voida työtehtävien siirrolla irrottaa henkilöstöä Poliisihallituksen arpajaishallintoon. Vaikka poliisilaitosten käsittelemien paikallisten rahankeräyshakemusten voidaan arvioida olevan jossakin määrin sisällöltään yksinkertaisempia, kasvaisi Poliisihallituksen käsiteltäväksi tulevien lupa-asioden määrä jopa 40 prosentilla. Ottaen huomioon Poliisihallituksessa tällä hetkellä oleva käsittelyruuhka ei keskittämiskäytännön voimassa pitäminen kannatettavana.

Edellä mainituilla perusteilla on todettu, että rahankeräyslain mukaisia tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää Poliisihallitukselle. Uudessa rahankeräyslaissa olisi kuitenkin syytä määritellä uuden rahankeräysmenettelyn mukaiset tehtävät selkeämmin toimivaltaisten viranomaisten kesken, mutta toisaalta säilyttää Poliisihallituksen vahva rooli rahankeräysasioiden ohjaamisessa.

3.2.4 Rahaa keräävien itsesääntelyjärjestelmä

Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta siirtyä rahaa keräävien itsesääntelyjärjestelmään ja luopua rahankeräyksiä koskevasta sääntelystä joko kokonaan tai osittain. Tässä arvioinnissa lähtökohtana on ollut kansainvälisestä vertailusta saatu tieto. Arvioidun itsesääntelyjärjestelmän perustana olisi joko kokonaan alan omavalvontaan siirtyminen tai vaihtoehtoisesti itsesääntelyllä voitaisiin tukea viranomaisvalvontaa. Alan omavalvojana voisi toimia keskusjärjestö, joka valvoisi rahaa keräävien toimintaa. Rahankerääjät toimittaisivat tiedot keräyksistä keskusjärjestölle, joka voisi ylläpitää julkista rahankeräysrekisteriä ja julkaista varoituslistaa epäluotettavista keräyksistä tai kerääjistä. Lisäksi alalla voisi toimia järjestö, joka voisi ohjeistaa toimintaa ja laatia rahankeräystoiminnassa noudatettavan eettisen koodiston. Koodistoon sitoutuneet kerääjät olisivat oikeutettuja käyttämään Ruotsissa ja Norjassa olevaa käytäntöä vastaavasti esimerkiksi yhteistä tunnusta tai yksilöityä keräystilinumeroa, jonka perusteella lahjoittaja voisi varmistua keräyksen luotettavuudesta.

Valvontaviranomaisella ei useinkaan ole riittävästi resursseja valvoa yksin sääntelyn kohdetta, vaan tehokkaaseen valvontaan tarvitaan muidenkin toimijoiden suorittamaa valvontaa, jota voivat toteuttaa esimerkiksi toimija itse, asiakkaat, lähiseudun asukkaat, kilpailevat toimijat ja toimijan omat työntekijät. Eri tahojen suorittama valvonta on usein samanaikaista. (Keinänen & Halonen 2017, Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen viranomaisvalvonnan kanssa, Lakimies 2/2017). Kotimaisten ja kansainvälisten kokemusten perusteella voidaan lisäksi todeta, että myös julkisuudella ja medialla on merkittävä rooli rahankeräystoiminnan valvonnassa. Media voi tehokkaasti valvoa rahankeräystoimintaa tuomalla erilaisia rahankeräystoiminnassa ilmenneitä väärinkäytöstilanteita julkisuuteen ja lahjoittajien tietoisuuteen. Medialle ei kuitenkaan voida asettaa velvollisuutta valvoa rahankeräystoimintaa, mutta rahankeräysten läpinäkyvyyden lisäämisellä voidaan edesauttaa median mahdollisuuksia valvontaan.

Niin sanottuihin metasääntelytyyppisiin ratkaisuihin sisältyy perinteistä velvoittavaa sääntelyä enemmän toimijalle itselleen kuuluvaa harkintavaltaa. Suoran sääntelyn sijaan metasääntelyratkaisussa pyritään laatimaan lainsäädäntöä, joka aktivoi yksityisiä toimijoita luomaan ja toimeenpanemaan omia sisäisen valvonnan tai hallinnan järjestelmiä sekä arvioimaan itse omaa suoriutumista sääntelyn noudattamisessa. Metasääntelyyn perustuvassa oman toiminnan valvonnassa julkinen valta asettaa lainsäädäntöön perustuvan velvoitteen valvonnan toteutta-

misesta, mutta jättää valvonnan tarkemman sisällön, esimerkiksi valvontatoimien suorittamistavan tai valvontajärjestelmän, määrittelyn yksityisten toimijoiden vastuulle.

Itsesääntelyratkaisua hyödynnettäessä harkintavapaus on vielä edellistäkin suurempaa, kun sekä sääntelyn luominen että toimeenpano ja kontrollointi ovat kokonaan yksityisillä toimijoilla, eli julkinen valta ei välittömästi osallistu sääntelyn luomiseen tai sen valvontaan. Itsesääntelyjärjestelmällä voidaan luoda sekä omavalvonnan vaatimustason, toteutuksen että valvonnan periaatteet. (Keinänen & Halonen 2017, Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen viranomaisvalvonnan kanssa, Lakimies 2/2017)

Rahankeräyslakiin ei sisälly säännöksiä rahankeräysten järjestäjien omaehtoisesta valvonnasta, vaan rahankeräysten valvonta on kaikilta osin viranomaisen vastuulla. Eräät kolmannen sektorin toimijat ovat kuitenkin järjestäytyneet sitoutumalla noudattamaan yhteisiä eettisen varainhankinnan sääntöjä ja varainhankintaa koskevaa itsesääntelyjärjestelmää kehitetään jatkuvasti.

Ruotsissa ja Norjassa viranomainen ei erikseen valvo rahankeräyksiä, vaan rahankeräysten valvonta on kokonaan järjestökentän vastuulla. Tanskassa rahankeräysten valvonta on puolestaan viranomaisen vastuulla, mutta järjestökentän itsesääntelyjärjestelmä toimii viranomaisvalvontaa täydentävänä valvonta- ja kehittämisjärjestelmänä. Ruotsissa ja Norjassa viranomaisella ei ole koskaan ollut lakiin perustuvaa velvoitetta valvoa rahankeräystoimintaa. Sen sijaan näissä maissa vuosien saatossa lisääntynyt rahankeräystoiminta on ajanut kolmannen sektorin luomaan omaehtoisesti erilaisia itsesääntelytoimielimiä luotettavan ja läpinäkyvän rahankeräystoiminnan edistämiseksi. Näiden maiden järjestelmiä tarkasteltaessa onkin huomioitava, että järjestelmillä on huomattavan pitkät perinteet ja lahjoittajat ovat tietoisia itsesääntelyjärjestelmän toiminnasta. Lahjoittajien luottamus rahankeräystoimintaa valvovien kolmannen sektorin toimijoiden työhön on saavutettu pitkän ajan tuloksena.

Kansainvälisestä vertailusta saadun tiedon perusteella itsesääntelyjärjestelmät toimivat pääasiallisesti hyvin joko kokonaan tai osittain viranomaisvalvonnan korvaavana järjestelmänä. Verokkimaiden rahankeräystoiminnassa ei ole valmistelun aikana saadun selvityksen perusteella ilmennyt sellaisia väärinkäytöksiä, joiden vuoksi rahankeräyksiä koskevan erityislainsäädännön tarve olisi näissä maissa tullut arvioitavaksi uudelleen.

Itsesääntelyjärjestelmään siirtymisen mahdollisuudet Suomessa

Järjestöt ovat tuoneet itsesääntelyjärjestelmän hyvinä puolina esiin järjestelmän mahdollisuudet pidemmällä aikavälillä saavuttaa suurempi luottamus kuin mitä nykyisellä viranomaisvalvontaan perustuvalla menettelyllä on. Järjestöt ovat myös katsoneet, että itsesääntelyjärjestelmä tekisi rahankeräystoiminnasta nykyistä läpinäkyvämpää. Järjestelmän vahvuutena on pidetty myös sen joustavuutta sekä mahdollisuutta reagoida nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Järjestelmän etuna on nähty myös se, että järjestökenttä voisi itse määritellä kehykset rahankeräystoiminnalle.

Huolimatta kansainvälisestä vertailusta saatu itsesääntelyjärjestelmän toimivuuden puolesta puhuva tieto sekä järjestökentän itsensä esiin tuomat järjestelmän positiiviset vaikutukset, järjestökenttä pitää itsesääntelyjärjestelmää viranomaisvalvonnan täysin korvaavana järjestelmänä lähtökohtaisesti ongelmallisena. Järjestelmään siirtymisen uhkina on tunnistettu ensinnäkin siirtymävaiheen epävarmuustekijät, kuten väärinkäyttötilanteiden mahdollinen yleistyminen sekä kansalaisten luottamusongelma uuteen rahankeräysten valvonnan järjestämistapaan. Lainsäädännön ja lupamenettelyn purkaminen ja itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen mah-

dollistaisi myös yksityissektorin sekä julkisen sektorin rahankeräykset. Mainitut muutokset voisivat muodostaa riskin kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksille.

Järjestelmään siirtymisessä tunnistettiin ongelmia myös pienten toimijoiden osalta. Pienten toimijoiden rajalliset resurssit osallistua itsesääntelyjärjestelmään sekä käytännön vaikeudet uuden järjestelmän käyttöönotossa saattaisivat nostaa pienten toimijoiden kustannuksia tai johtaa siihen, että pienet toimijat jäisivät kokonaan järjestelmän ulkopuolelle. Itsesääntelyjärjestelmään siirryttäessä haasteena olisi lisäksi järjestelmän rahoittaminen, sillä Suomessa ei tällä hetkellä ole olemassa sellaista tahoa, jonka olisi mahdollista ilman lisäresursseja ja koulutusta ryhtyä valvomaan rahankeräyksiä. Valmistelun aikana on lisäksi tuotu esiin, että lahjoittajat luottavat nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn ja rahankeräyslupan esittäminen lahjoitustilanteessa edistää lahjoittajien lahjoittamishalukkuutta. Uusi järjestelmä, jossa tuttua viranomaisen myöntämää rahankeräyslupaa ei enää olisi, voisi ainakin siirtymäaikaan aiheuttaa sekaannusta lahjoittajissa ja heikentää luottamusta rahankeräyksiin. Tällä olisi puolestaan kielteisiä vaikutuksia kolmannen sektorin varainhankintaan ja siten niiden toimintaedellytyksiin. Näin ollen itsesääntelyjärjestelmään siirtyminen edellyttäisi pitkää siirtymäaika, jonka aikana tarvittavat toimet voitaisiin perustaa ja lahjoittajille saataisiin viestittyä muutoksesta.

Valmistelussa on rikostorjunnan osalta noussut esiin, että sääntelyn poistamiseen voisi liittyä riskejä myös epärehellisen toiminnan estämisen kannalta. Riski liittyy erityisesti yhdistystoimintaan ja säätiöihin, jotka eivät pääsääntöisesti kuulu rahanpesulainsäädännön piiriin ja joilla ei siten ole velvollisuutta oman toimintansa riskiperusteiseen arviointiin ja epäilyttävistä havainnoista ilmoittamiseen. Myöskään voimassa oleva rahankeräyslaki ei aseta rahankeräyksen järjestäjälle velvollisuutta selvittää sille osoitettujen lahjoitusten alkuperää. Sen sijaan yhdistyksiä, säätiöitä ja uskonnollisia yhdyskuntia koskee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, 6 luku, jossa säädetään velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja.

Rahankeräyslain kumoamista ja viranomaisvalvonnan kokonaan korvaavaan itsesääntelyjärjestelmään siirtymistä ei voida pitää kannatettavana sen kolmannelle sektorille luoman epävarmuuden ja sen aiheuttamien kustannusten johdosta. Rahankeräyslakia tarvitaan lisäksi kolmannen sektorin toiminnan edistämiseksi. Lisäksi rahankeräyslain kumoaminen voisi lisätä epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä ja heikentää lahjoittajien luottamusta rahankeräystoimintaan. Lisäksi FATF:n arvion mukaan rahankeräyslain mukainen lupamenettely on yksi merkittävimmistä tavoista viranomaiselle saada kolmatta sektoria koskevaa tietoa. Menettelystä luopuminen ei vaikuttaisi siten olevan yhdenmukaista FATF:n antamien suositusten kanssa. Rahankeräystoiminnan sujuvoittamiselle on lisäksi tarve, joten itsesääntelyjärjestelmään siirtymiseen tarvittavan siirtymäajan pituus ei myöskään tue järjestelmään siirtymistä.

Itsesääntelyjärjestelmää viranomaisvalvontaa täydentävänä järjestelmänä pidettiin kuitenkin lähtökohtaisesti kannatettavana. Viranomais- ja itsesääntelyvalvontajärjestelmän yhdistelmä vastaa pitkälti nykyistä tilannetta, jossa Poliisihallitus ja poliisilaitokset valvovat rahankeräysvarojen käyttöä ja alan omaa valvojat ohjeistavat alan toimijoita eettisessä varainhankinnassa.

3.2.5 Ilmoitusmenettely

Yhtenä vaihtoehtoisena mallina on arvioitu ilmoitusmenettelyyn siirtymistä rahankeräysten järjestämisessä. Mallissa luovuttaisiin nykyisestä lupamenettelystä. Ilmoitusmenettelyssä viranomaiselle tehtäisiin ilmoitus rahankeräyksen aloittamisesta ja viranomainen rekisteröisi ilmoituksen ja keräystä koskevat tiedot julkiseen rahankeräysrekisteriin. Rahankeräyksiä koskisi tilitysvelvollisuus. Ilmoitusmenettelyn sisältöä on arvioitu siitä lähtökohdasta, että menettelyn tulisi tukea rahankeräysten yleistä luotettavuutta, mutta menettelystä rahankeräysten jär-

jestäjille ja viranomaiselle aiheutuvan hallinnollisen taakan tulisi keventyä huomattavasti verrattuna nykyiseen lupamenettelyyn. Näin menettely olisi myös sujuvampi ja rahankeräysten aloittaminen olisi mahdollista nopeammassa aikataulussa. Menettely mahdollistaisi esimerkiksi nopealla aikataululla aloitettavien sosiaalisessa mediassa toteutettavien kansalaiskeräysten järjestämisen. Ilmoitusmenettelyyn siirtymistä tarkasteltiin sekä puhtaasti teknisenä menettelynä että yleishyödyllisyysedellytystä koskevan viranomaisharkinnan sisältävänä menettelynä.

Ilmoitusmenettelyyn siirtymistä kannatetaan lupamenettelyn säilyttämisen ja itsesääntelyjärjestelmään siirtymisen sijasta. Ilmoitusmenettely nähdään kevyeksi, nopeaksi ja edulliseksi ja sen katsotaan palvelevan erityisesti pieniä toimijoita. Menettelyn katsotaan helpottavan keräysten aloittamista sekä nopeuttavan viranomaisten toimintaa. Ilmoitusmenettelyn katsotaan mahdollistavan eri keräystapojen arvioimisesta luopumisen sekä edistävän rahankeräysten julkista valvontaa. Kielteisinä puolina menettelyssä pidetään mahdollisia varojenkäyttöön liittyviä väärinkäytöksiä ennakollisen valvonnan keventyessä sekä tilitysten määrän kasvua. Ilmoitusmenettely nähdään hankalana keskisuurten ja suurten toimijoiden kannalta, sillä ilmoitusmenettelyssä kaikki keräykset tulisi ilmoittaa viranomaiselle ja tämän koettiin lisäävän keskisuurten ja suurten toimijoiden työmäärää nykytilaan verrattuna.

Laissa säädetyn yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen asettaisi haasteita ilmoitusmenettelyyn siirtymiselle. Yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen rahankeräysoikeuden saamisen edellytyksenä tarkoittaisi sitä, että viranomaisen on arvioitava rahankeräyksen järjestäjän ja keräyskohteen yleishyödyllisyys. Tällöin kyseessä ei voisi olla puhtaasti teknisluonteinen menettely, jossa viranomaisen ainoastaan tarkastaisi välttämättömien edellytysten täyttymisen ja kirjaisi keräystä koskevat tiedot rekisteriin.

Ilmoitusmenettelyn hyötynä voidaan nähdä sen keveys ja nopeus verrattuna lupamenettelyyn. Ilmoitusmenettelyssä viranomaisen tulisi pystyä antamaan keräyksen järjestäjälle palvelulupaus mahdollisuudesta aloittaa keräys nopeasti ilmoituksen jättämisen jälkeen. Velvollisuus yleishyödyllisyysedellytyksen arviointiin ja ilmoituksen lyhyt käsittelyaika eivät ole sovitettavissa yhteen samaan menettelyyn. Ilmoitusmenettely ei sovellu sellaisenaan lupamenettelyn korvaavaksi menettelyksi silloin, kun rahankeräysoikeuden edellytyksenä on rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen tai keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Ilmoitusmenettelyn hyödyntäminen osana rahankeräysmenettelyä on kuitenkin kannatettavaa ja tämä muutos toteuttaisi hallitusryhmien toimenpide-ehdotusta ilmoitusmenettelyn hyödyntämisestä sekä poliisin lupahallintostrategian tavoitetta hallinnollisen taakan keventämisestä ja sähköisten palvelujen kehittämisestä lupahallinnossa.

3.2.6 Hyväksymis- tai rekisteröintimenettely

Yhtenä vaihtoehtoisena toimintamallina on arvioitu myös mahdollisuutta hyödyntää niin sanottua hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyä osana rahankeräysmenettelyä. Menettelyn sisältö pohjautuu kansainvälisestä vertailusta saatuihin itsesääntelyjärjestelmissä noudatettaviin menettelyihin ja kuulemistilaisuuksissa esitettyihin näkemyksiin toivotusta viranomaismenettelyn muodosta ja sisällöstä. Hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyssä rahankeräyksen järjestäjä hakisi oikeutta järjestää rahankeräyksiä ainoastaan kerran, jonka jälkeen viranomaisen myöntämä rahankeräysoikeus jatkuisi toistaiseksi voimassa olevana. Viranomaisen voisi peruuttaa hyväksymisen ja keräysvarojen käyttöä valvottaisiin tilitysten avulla. Alla on arvioitu mahdollisuutta siirtyä kokonaisuudessaan edellä kuvatuunlaiseen hyväksymismenettelyyn sekä mahdollisuutta hyödyntää hyväksymismenettelyä ilmoitusmenettelyn kanssa rinnakkaisena menettelynä.

Toistaiseksi voimassa olevaan rahankeräysoikeuteen perustuva menettely olisi huomattavasti sujuvampi kuin nykyinen lupamenettely, koska hakemusvaihetta voidaan pitää rahankeräyslu-

pamenettelyn raskaimpana ja eniten aikaa vievänä vaiheena. Hyväksymis- ja rekisteröintimenettelyssä myönteisenä piirteenä nähdään sen tuomat paremmat mahdollisuudet varainhankinnan suunnitteluun ja ennakoimiseen ilman että varainhankinta olisi vaarassa keskeytyä lupamenettelystä johtuvasta syystä. Menettely nähdään joustavana erityisesti suurten ja jatkuvasti rahankeräyksiä järjestävien toimijoiden kannalta. Menettelyn nähdään vähentävän hallinnollista taakkaa ja mahdollistavan keräyksen nopean aloittamisen. Sen kielteisinä piirteinä nähdään muun muassa seurannan vaikeutuminen sekä sen mahdollinen raskaus pienille toimijoille. Hyväksymiskriteerit jatkuvan rahankeräysoikeuden saamiseksi tulisi määritellä selkeästi ja yksiselitteisesti, sillä menettelyn yhteydessä nähdään riski viranomaisen toiminnan liian laajalle harkintavallalle. Valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi tilitysvelvollisuuden säilyttäminen olisi tärkeää, jotta viranomainen voisi puuttua vilpilliseen toimintaan tilitysten tarkastamisen yhteydessä.

Hyväksymis- tai rekisteröintimenettelyä voidaan pitää kannatettavana erityisesti jatkuvasti rahankeräyksiä järjestävien tahojen osalta. Erityisesti menettelyyn sisältyvä ajatus toistaiseksi voimassa olevasta rahankeräysoikeudesta on kannatettava, sillä sen voidaan katsoa sujuvoittavan rahankeräysmenettelyä huomattavasti nykyisestä. Myös kansainvälisestä vertailusta saatu tieto järjestelmän toimivuudesta tukee ajatusta jatkuvaan rahankeräysoikeuteen perustuvaan menettelyyn siirtymisestä. Menettelyn hyödyt eivät kuitenkaan vaikuttaisi kohdistuvan pieniin toimijoihin, joten hyväksymismenettelyn ei voida katsoa soveltuvan sellaisenaan ainoaksi lupamenettelyn korvaavaksi menettelyksi. Valmistelun aikana on todettu, että eri intressitahojen tarpeita palvelisi yhden samansisältöisen viranomaismenettelyn sijasta paremmin viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä usein järjestäville toimijoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi omat menettelynsä. Jatkuvaan rahankeräysoikeuteen perustuvaa menettelyä tulisi hyödyntää rahankeräyslain uudistamisessa erityisesti sen rahankeräystoiminnan jatkuvuutta edistävien sekä hallinnollista taakkaa vähentävien vaikutusten vuoksi.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Rahankeräysten järjestämisen peruslinjaus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahankeräyslaki. Rahankeräysten järjestäminen olisi sallittua ainoastaan rahankeräyslaissa säädetyin edellytyksin. Rahankeräyslain mukaisina toimivaltaisina viranomaisina toimisivat Poliisihallitus sekä poliisilaitokset. Poliisihallitus vastaisi ehdotetun lain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Rahankeräysten alueellisuusjaottelusta luovuttaisiin.

Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi joko rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta tai pienkeräysilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle. Vaalikeräysten sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia nykytilaan verrattuna. Laissa määritellyn vaalikeräyksen järjestäminen vaalikampanjan kulujen kattamiseksi olisi mahdollista järjestää ilman rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä. Vaalikeräyksiä koskisi voimassa olevan rahankeräyslain säännöksiä vastaavasti tilitysvelvollisuus.

Rahankeräyslupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana. Ehdotetussa laissa säädety hakemusmenettely olisi huomattavasti kevyempi kuin voimassa olevaan lakiin perustuva menettely. Poliisihallitus arvioisi sille toimitettujen tietojen perusteella hakijan toiminnan sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyyden. Hakijan ei tulisi enää ilmoittaa viranomaiselle rahankeräyksen järjestämisessä käytettäviä keräystapoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Myös toiminnan vakiintuneisuuden ja keräyksen yleisen edun mukaisuuden arvioimisesta luovuttaisiin. Tarkoituksena on sujuvoittaa lupamenettelyä myös asetustasoista sääntelyä keventämällä.

Rahankeräyslupan saamisen jälkeen rahankeräyksen järjestäjä voisi käynnistää uusia rahankeräyksiä ilman, että uuden keräyksen aloittamisesta tulisi erikseen ilmoittaa viranomaiselle. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus ja vuosisuunnitelma. Vuosi-ilmoituksessa yksilöitäisiin erilliset keräyskohteet ja selvitetäisiin, mihin tarkoituksiin keräysvaroja on käytetty. Vuosisuunnitelmassa annettaisiin tieto tulevan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Pienkeräysten osalta viranomaismenettely perustuisi poliisilaitokselle tehtävään ilmoitukseen keräyksen aloittamisesta. Pienkeräyksen järjestäjän tulisi ilmoittaa viranomaiselle muun ohella rahankeräyksen yksilöity keräyskohde sekä toissijainen keräyskohde. Pienkeräys voitaisiin aloittaa viimeistään viiden arkipäivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Poliisilaitos tekisi ilmoitusmenettelyssä rekisteritarkistuksen sellaisen seikkojen poissulkemiseksi, jotka voisivat muodostaa laissa säädetyn esteen pienkeräyksen järjestämiselle.

Pienkeräyksissä keräysten toistuvuus saman järjestäjän osalta olisi rajattu kahteen kalenterivuoden aikana. Pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saisi kerätä enintään 10 000 euroa ja pienkeräys saisi kestää enintään kolme kuukautta. Pienkeräyksen järjestäjällä olisi velvollisuus keskeyttää pienkeräys, kun keräyksen sallittu enimmäismäärä tulisi täyteen. Laissa säädettäisiin myös pienkeräyksiä koskevasta tilitysvelvollisuudesta.

Rahankeräyksen järjestäjä ja keräystarkoitus

Rahankeräyslupan myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi olla Suomessa rekisteröity yhdistys tai säätiö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, puolueräkisteriin merkitty puolue, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus tai Suomessa rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Rahankeräyksen järjestäjä voisi olla myös Suomessa toimiva rekisteröimätön yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä.

Julkisyhteisöillä ei olisi edelleenkaan oikeutta järjestää rahankeräyksiä. Yliopistojen, ammatikorkeakoulujen, Kansalliskammerin, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakuntien ja seurakuntayhtymien oikeudesta sekä Suomen Punaisen Ristin sekä sen paikallisen ja alueellisen toimintayksikön oikeudesta järjestää rahankeräyksiä säädettäisiin rahankeräyslaissa erikseen. Rahankeräystä ei saisi järjestää selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan tai lainvastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellytettäisi sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräyksen voisi myös järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräyksiä voisivat järjestää Suomessa rekisteröity yhdistys, säätiö, uskonnollinen yhdyskunta, puolueräkisteriin merkitty puolue, Suomen Punainen Risti sekä sen paikallinen ja alueellinen toimintayksikkö, yliopistolaissa tarkoitettu ylioppilaskunta ja osakunta sekä ammattikorkeakoululain mukainen opiskelijakunta.

Lisäksi 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, voisi järjestää pienkeräyksen.

Laissa säilytettäisiin edelleen poikkeuksena mahdollisuus järjestää rahankeräys myös taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Keräys voitaisiin järjestää sekä luvanvaraisena että pienkeräyksenä. Varojen hankkiminen myös päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen olisi edelleen mahdollista ilman lupaa.

Rahankeräysten valvonta

Vuosi-ilmoitusten ja pienkeräystilitysten avulla Poliisihallituksen ja poliisilaitosten olisi mahdollista seurata varojen lainmukaista käyttöä, keräyskulujen kohtuullisuutta ja keräysvarojen päättymistä lahjoittajalle ilmoitettuun keräyskohteeseen. Poliisihallituksella olisi lisäksi yleistoimivalta valvoa lain noudattamista ja se vastaisi myös rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta.

Laissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden nojalla Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi mahdollisuus keskeyttää rahankeräys. Laissa säädetyillä edellytyksillä Poliisihallitus ja poliisilaitokset voisivat myös kieltää pankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräyksen järjestäjän rahankeräystililtä. Lisäksi laissa säädettäisiin Poliisihallituksen toimivallasta peruuttaa rahankeräyslupa. Valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus antaa luvanhaltijalle kirjallinen varoitus rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta.

Rahankeräyslaissa säädettäisiin edelleen rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Kiellettyä olisi esimerkiksi järjestää rahankeräyksen yhteydessä arpajaiset tai järjestää rahankeräys ketjukirjeen ja pyramidipelin muodossa tai tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Kiellettyä olisi myös antaa yleisölle merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä sekä häiritä, pakottaa tai muutoin painostaa lahjoittajaa tavalla, joka on omiaan johtamaan siihen, että lahjoittaja tekee lahjoituspäätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Ehdotetun rahankeräyslain johdosta ehdotetaan muutettavaksi samalla rikoslain rahankeräysrikoksia koskevia säännöksiä. Rahankeräyslaissa ehdotetaan puolestaan säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkominen.

Rahankeräyksen järjestämisessä edellytettäisiin rahankeräystilin tai -tilien käyttämistä. Luonnollisten henkilöiden järjestämiä rahankeräyksiä varten tulisi avata erillinen pankkitili tai -tilit. Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi mahdollisuus saada tietoja tilin käytöstä ja rajoittaa sen käyttöä. Ehdotetussa rahankeräyslaissa määriteltäisiin myös viranomaisen muut tiedonsaantioikeudet.

Ehdotettujen rahankeräysmenettelyn muutosten täytäntöönpano edellyttäisi muun muassa merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia sekä Poliisihallituksen arpajaishallinnon ja poliisilaitosten rahankeräysasioita käsittelevän henkilöstön kouluttamista erityisesti uusista menettelytavoista rahankeräyslupahakemusten ja pienkeräysilmoitusten käsittelyssä. Rahankeräysmenettelyyn ehdotetut muutokset edellyttäisivät näin ollen lupahenkilöstön sisäistä koulutusta ja ponnostamista osaamisen ylläpitämiseen. Lisäksi viranomaisten tulisi huolehtia ymmärrettävän ja riittävän ohjeistuksen laatimisesta ja päivittämisestä tarvittaessa. Lisäksi tulisi huolehtia riittävästä tiedottamisesta liittyen uudistettuun lupamenettelyyn ja kokonaan uuden ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä esityksen vaikutuksista

Esityksellä on merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia erityisesti sääntelyn keskeisimpänä kohderyhmänä olevaan kolmanteen sektoriin ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien vahvistamiseen sekä kansalaisaktivismin ja paikallisyhdistystoiminnan lisääntymiseen. Esityksen myötä sääntelytaakka keventyisi kolmannen sektorin osalta, joka tarkoittaisi hallinnollisten kustannusten vähenemistä kansalaisjärjestöissä ja vapaaehtoisessa kansalais-toiminnassa. Viranomaisen osalta sääntelytaakka pysyisi pääosin ennallaan. Ehdotettu uusi ra-

hankeräyslaki lisäisi rahankeräysten läpinäkyvyyttä ja avoimuutta ja erityisesti tämä tukisi lain tavoitetta epärehellisen toiminnan estämisestä. Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Vaikutusarviointi perustuu erityisesti eri sidosryhmien ja useiden eri asiantuntijoiden, kuten rahaa keräävien järjestöjen edustajien, kansalaistoimijoiden, sisäministeriön oman hallinnon toimijoiden sekä muiden ministeriöiden ja viranomaisten, kuulemisiin sekä laajasta kansainvälisestä vertailusta saatuu tietoon. Arvioinnin lähtökohtana on oletus, että uudistettu hallinnollisesti kevyempi rahankeräysmenettely kannustaisi nykyistä huomattavasti enemmän toimijoita järjestämään rahankeräyksiä ja todennäköisesti enemmän paikallisiin keräystarkoituksiin. Uusien paikallisten keräyskohteiden voidaan arvioida aktivoivan uusia lahjoittajia keräyskohteiden ollessa mahdollisesti aiempaa lähempänä lahjoittajan omia kiinnostuksen kohteita. Lisäksi arvioinnin lähtökohtana on oletus lahjoituskulttuurin vahvistumisesta yhteiskunnassa, kun lahjoittajille tarjoutuu mahdollisuus lahjoittaa nykyistä monipuolisemmin erilaisiin tarkoituksiin. Arvio perustuu erityisesti muista Pohjoismaista saatuihin kokemuksiin, joissa kokonaiskeräystuotto on vähitellen kasvanut rahankeräysten järjestäjien määrän kasvaessa. Myös Suomessa myönnettyjen lupien määrä ja rahankeräyksillä saatu tuotto on kasvanut vähitellen viimeisten vuosien aikana.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotuksella olisi sekä pysyviä että kertaluonteisia taloudellisia vaikutuksia uuden lainsäädännön edellyttämien tietojärjestelmämuutosten ja henkilöstöresurssien johdosta. Lainsäädännön edellyttämät tietojärjestelmämuutokset ja henkilöstöresurssivaikutukset kohdistuvat lupahallinnon maksulliseen toimintaan, jonka kustannukset vyörytetään lupa- ja ilmoitusmaksuihin. Ehdotetusta lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden hoitaminen edellyttäneen lain voimaan tullessa uudelleenkohdennuksia nykyisen talousarvion ja kehysten puitteissa, sillä lupa- ja ilmoitusmaksuja ei ole vielä kertynyt vaadittavien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseksi ja henkilöstöresurssivaikutusten kattamiseksi. Toiminnan käynnistyttyä ja uuden rahankeräysmenettelyn vakiinnuttua selvitetään lopulliset kustannusvaikutukset henkilöstöresurssien osalta. Esityksellä on pidemmällä aikavälillä vaikutuksia myös julkisen sektorin tuottavuuteen.

Rahankeräyksen lupamenettelyä merkittävästi keventämällä ja kehittämällä voidaan Poliisihallituksessa ja poliisilaitoksissa jatkossa käsitellä rahankeräyksiä koskevia asioita nykyistä tehokkaammin. Toiminnan tehostumista ei ole mahdollista saavuttaa heti lain voimaantulon jälkeen, koska uuteen menettelyyn siirtymisen alkuvaiheessa aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia nykyisen ja uuden rahankeräysmenettelyn osittaisesta päällekkäisyydestä. Usealla rahankerääjällä on lain voimaantulon jälkeiseen aikaan ulottuva rahankeräyslupa ja esimerkiksi tilitykset toimitetaan voimassa olevan lain mukaisesti. Osa luvista saattaa olla juuri ennen uuden lain suunniteltua voimaantuloa myönnettyjä viiden vuoden määräaikaaisia lupia, joten menettelyjen päällekkäisyys voi kestää jopa noin kuusi vuotta. Rahankeräyksen järjestäjien voidaan arvioida hakeutuvan uuden menettelyn piiriin vasta kun voimassa olevan lain mukaisen rahankeräyslupan määräaika on päättymässä, jotta siirtyminen uuteen menettelyyn olisi mahdollista ilman varainhankinnan keskeytymistä.

Rahankeräyslupien käsittely kuuluu poliisin maksulliseen lupatoimintaan. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten suoritmaksu määritellään vuosittain annettavalla sisäministeriön asetuksella poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Valtion maksuperustelain mukaisesti valtion viranomaisen tuottaman suoritteiden on vastattava sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten suoritmaksuihin lasketaan

asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista.

Ehdotetun uuden lain mukaisen rahankeräysmenettelyn johdosta nykyinen suoritemaksujärjestelmä rahankeräysasioiden osalta on tarkoitus uudistaa. Rahankeräyslupaa hakevilta perittäisiin hakemuksen yhteydessä käsittelymaksu, joka olisi kaikille hakijoille samansuuruinen. Lisäksi rahankeräyslupan saaneilta perittäisiin vuosimaksu. Pienkeräysilmoituksesta perittäisiin kaikilta ilmoittajilta samansuuruinen maksu. Rahankeräyslupan hakemisesta ja pienkeräysilmoituksesta perittävillä maksuilla sekä rahankeräyslupanhaltijoilta perittävillä vuosimaksuilla katettaisiin hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä sekä vuosi-ilmoitusten ja tilitysten tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset. Budjettivaroin katettavia eli maksuttomia tehtäviä olisivat jatkossakin esimerkiksi muu valvontatoiminta, rahankeräysasioihin liittyvä neuvonta, yleinen ohjeistus, tiedottaminen ja tilastointi.

Rahankeräysmenettelyn sujuvoittamisella voidaan arvioida olevan suoritemaksuja alentavaa vaikutusta. Toisaalta ehdotettu sääntely edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, mikä puolestaan henkilöresurssien kasvattamisen lisäksi vaikuttavat suoritemaksujen määrää nostavasti. Suoritemaksujen suuruus ja vaikutukset kustannusvastaavuuteen voidaan tarkemmin arvioida vasta lähempänä lainsäädännön voimaantuloa. Suoritemaksuja tarkasteltaisiin tavanomaiseen tapaan lain voimaantulon ja uuden menettelyn käyttöönoton jälkeen vuosittain poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä.

Ehdotetut muutokset edellyttävät merkittäviä muutoksia Poliisihallituksen ja poliisilaitosten käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Rahankeräyksiä koskevia asioita käsiteltäessä hyödynnettäisiin jo olemassa olevaa Rabita-asianhallintajärjestelmää. Rahankeräysmenettelyn muuttuessa huomattavasti asianhallintajärjestelmää olisi kehitettävä useiden toimintojen, kuten esimerkiksi sähköisen hakemuksen, rahankeräysasiassa tehtävän päätöksen, vuosi-ilmoituksen ja vuosisuunnitelman, osalta. Pienkeräyksiä koskevan ilmoitusmenettelyn luomisessa voitaisiin osittain hyödyntää poliisin käytössä olevaa ilmoitusjärjestelmää.

Tietojärjestelmämuutokset maksaisivat rahankeräyslupaa ja -ilmoitusta koskevien muutosten osalta yhteensä noin 480 000 euroa. Kustannukset aiheutuisivat muun muassa ilmoitusmenettelyn ja vuosi-ilmoitusten rakentamisesta Rabita-järjestelmään. Lisäksi uusi ilmoitusmenettely tulee saattaa sähköisen asioinnin piiriin, mistä aiheutuu kustannuksia. Jo olemassa olevien nykymenettelyjen mukaisten toimintojen muutostyöt, kuten tilitykset, tulosteet, kenttien muuttaminen ja poistaminen, tiedonohjaussuunnitelma ja arkistointi, aiheuttaisivat myös kustannuksia. Tarkemmat arviot tietojärjestelmämuutosten edellyttämistä kustannuksista on mahdollista tehdä vasta myöhemmin. Muutokset tulevat koskemaan lupahallinnon maksullista toimintaa, jonka kustannukset vyörytetään lupa- ja ilmoitusmaksuihin. Kustannukset tulevat konkretisoitumaan ennen lain voimaantuloa tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen yhteydessä. Siten kyse on investoinninomaisista kustannuksista, jotka kerätään pitkällä aikavälillä lupa- ja ilmoitusmaksuissa takaisin.

Tällä hetkellä rahankeräyslupien käsittelyyn käytetään yhteensä noin 6 henkilötyövuotta. Poliisihallituksessa rahankeräysasioita käsittelemiseen on varattu yhteensä 5,5 henkilötyövuotta ja poliisilaitoksilla yhteensä 0,5 henkilötyövuotta. Henkilötyövuodet kohdistuvat sekä maksulliseen että maksuttomaan rahankeräysten lupavalvontaan. Rahankeräyslain uudistuksen myötä maksullisen lupapalvelun henkilöstöresursoinnin voidaan arvioida lisääntyvän noin yhdellä henkilötyövuodella. Henkilöstöresursoinnin muutokset on tarkemmin kuvattu kappaleessa 4.3. Rahankeräyslupien käsittelyn henkilötyövuosivaikutukset huomioidaan lupien ja pienkeräysilmoitusten hinnoittelussa poliisin maksuasetuksen valmistelun yhteydessä. Rahankeräysten valvonnan resursoinnin lisäksi yhdellä henkilötyövuodella tarkoittaa yhteensä noin 70 000

euron vuotuisia kustannuksia. Kustannukset tulevat konkretisoitumaan lain voimaantulon jälkeen ja ne kerättäisiin rahankeräysten järjestäjiltä perittävissä lupa- ja ilmoitusmaksuissa takaisin.

Uudistus edellyttää myös rahankeräyslupien käsittelyyn ja niiden valvontaan osallistuvan henkilöstön kouluttamista. Koulutus toteutettaisiin osana normaalia henkilöstön kouluttamista. Uudistus edellyttää viranomaisen rahankeräysmenettelyyn liittyvien toimintatapojen tehostamista, mikä yhdessä sähköisen asioinnin myötä vähentää rahankeräyslupien käsittelyyn vaadittavaa henkilöstöresursointia. Tehostamistoimenpiteet osaltaan kompensoivat lupamäärän lisääntymisestä seuraavaa resursointitarvetta.

Esityksellä voi olla myös jonkin verran vaikutuksia julkiseen talouteen ottaen huomioon, että esityksessä ehdotetaan nykyistä oikeustilaa selventävää säännöstä rahankeräykseen oikeutettujen tahojen mahdollisuudesta kerätä rahaa myös valtion, maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän toimintaan. Myös julkisyhteisöjen hyväksi kohdistetuissa keräyksissä keräystarkoituksen tulisi olla yleishyödyllinen. Julkishallinnon hyväksi kohdistuvien keräysten voidaan arvioida muodostuvan suhteellisen poikkeukselliseksi ja kohdistuvan osittain sellaisiin valtion, kunnan kuntayhtymän tai maakunnan toimintoihin, joihin rahankeräysvaroja voidaan jo tällä hetkellä kerätä. Rahankeräyslain kokonaisuudistuksella ei näiltä osin arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkisyhteisöjen talouteen.

Esityksellä on vaikutusta kolmannen sektorin toimijoiden asemaan, mutta ei esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen markkinaehtoiseen palvelutuotantoon ja palvelumarkkinoiden toimintaan. Kolmannen sektorin toimijat eivät voisi jatkossakaan kerätä rahaa elinkeinotoimintaa varten.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta kuntatalouteen.

4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Vaikka yrityksillä ei olisi jatkossakaan mahdollisuutta järjestää rahankeräyksiä, olisi esityksellä toteutuessaan joitakin vaikutuksia niihin. Yritysjoukko, johon ehdotettu uusi rahankeräyslaki lähinnä vaikuttaisi, ei olisi kovin suuri. Kyseessä olisivat yritykset, jotka tarjoavat rahankeräyksen järjestäjille rahankeräykseen liittyviä palveluita nykyisen lain mukaisina käytännön toimeenpanijoina. Ehdotettu rahankeräyslaki ei enää sisältäisi säännöksiä käytännön toimeenpanijasta. Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisella olisi myönteisiä vaikutuksia yrityksiin. Käytännön toimeenpanijoina toimivien yritysten määrään voidaan arvioida lisääntyvän ja tämän seurauksena syntyisi kilpailua niin palveluiden tarjonnassa kuin hinnoittelussa. Ehdotuksella voitaisiin siten edistää yritysten markkinoille pääsyä. Erityisesti pienkeräysten toteuttamiseen erikoistuneita palveluntarjoajia voidaan arvioida ilmestyvän useita lain voimaantulon jälkeen. Tällainen liiketoiminta voisi olla esimerkiksi tarjota pienkeräysten järjestäjille mahdollisuutta markkinoida keräystään yrityksen kautta erilaisille kohderyhmille. Voidaan kuitenkin arvioida, että vain osa näistä palveluntarjoajista tulee jatkamaan toimintaa pidemmällä aikavälillä.

Lisäksi esityksellä voisi toteutuessaan olla vaikutuksia myös sellaisiin yrityksiin, jotka tarjoavat muunlaisia rahankeräyksiin liittyviä palveluita. Tällaisessa yritystoiminnassa voisi olla kyse esimerkiksi puhelinoperaattoreiden, kuntosaliryttäjien, ravintoloiden tai pullonpalautuksia hoitavien yritysten kolmannelle sektorille tarjoamista palveluista toteuttaa rahankeräyksiä yrityksen oman liiketoiminnan yhteydessä. Tällaisessa palvelussa voisi olla kysymys esimerkiksi rahankeräyksen toteuttamisesta yrityksen laskutuksen tai muun asiakkaisiin kohdistuvan yhteydenpidon yhteydessä. Koska käytännön toimeenpanijana voisi käytännössä toimia usean eri alanyritys, voisi potentiaalisesti hyvinkin suuri määrä toimijoita ryhtyä toimimaan palveluntar-

joajina. Tällaiset palveluntarjoajayritykset ovat erikokoisia ja erilaisia, eikä tästä syystä ole mahdollista tarkkaan arvioida, minkälaisiin yrityksiin vaikutukset erityisesti kohdistuisivat.

Ehdotettu rahankeräyslaki ei asettaisi yrityksille uusia tiedonantovelvollisuuksia tai muita hallinnollista taakkaa lisääviä velvollisuuksia. Näin ollen ehdotetusta laista ei aiheutuisi lisää kustannuksia yrityksille. Ehdotuksella ei arvioida myöskään olevan vaikutuksia yritysten investointeihin, tutkimus- tai kehittämistoimintaan eikä kansainväliseen kilpailukykyyn. Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia yrityksiin niiden toimiessa lahjoittajina rahankeräyksissä.

4.2.3 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä ei olisi välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan tai kotitalouksien käyttäytymiseen. Ilmoitustenvaraisten pienkeräysten mahdollistamisen seurauksena taloudellisissa vaikeuksissa olevien kotitalouksien auttamiseksi järjestettävät keräykset voisivat jonkun verran yleistyä. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia joidenkin yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien kotitalouksien taloudelliseen asemaan.

Seurakuntien rahankeräysoikeuden voidaan arvioida lisäävän vähävaraisten perheiden ja maahanmuuttajien tueksi järjestettävien keräysten määrää. Samoin pienkeräysten mahdollistaminen voi kannustaa vähävaraisten tai esimerkiksi onnettomuuden kohdanneiden perheiden hyväksi järjestettävien keräysten toteuttamiseen.

Järjestöt tekevät laaja-alaisesti työtä myös tasa-arvokysymysten ja vähemmistöjen etujen ajamisen puolesta. Järjestöt tuottavat myös monipuolisesti kotitalouksia hyödyttäviä palveluita, kuten sosiaali- ja terveysalan palveluita. Tätä toimintaa tuetaan lahjoituksilla ja rahankeräys-toiminnan sujuvoittamisen voidaan arvioida edistävän myös näiden palveluiden tuottamista.

Kotitalouksien asemaa lahjoittajina arvioidaan kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.5.2.

4.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksellä ei olisi välitöntä vaikutusta yleiseen talouskehitykseen tai kansantalouteen. Suomen luottoluokituksen ei arvioida laskevan uudistuksen seurauksena ottaen huomioon, että ehdotetun lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän FATF:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevat suositukset.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei olisi vaikutuksia valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Sen sijaan esityksellä olisi vaikutuksia Poliisihallituksen ja poliisilaitosten väliseen toimivallan jakoon sekä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tehtävien määrään ja luonteeseen sekä menettelytapoihin. Esityksellä ei olisi vaikutusta Poliisihallituksen tai poliisilaitosten organisaatioon tai toimintoihin. Viranomaisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset on kuvattu jaksossa 4.2.1.

Kaikkien rahankeräyslupa-asioiden käsittely keskitettäisiin Poliisihallitukselle, kun taas poliisilaitokset vastaisivat kokonaan ilmoituksenvaraisesti järjestettävien pienkeräysten käsittelemisestä. Muutoksella selkeytettäisiin tältä osin viranomaisten välistä tehtävänjakoa.

Ehdotettujen muutosten myötä tehtävät, joista Poliisihallitus ja poliisilaitokset jatkossa vastaisivat, muuttuisivat sekä määrältään että luonteeltaan. Poliisihallitukselle ei tulisi uusia tehtäviä, mutta hoidettavat tehtävät muuttuisivat jossain määrin uudistetun lupamenettelyn myötä.

Useita nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn liittyviä tehtäviä jäisi pois. Poliisihallitus ei enää arvioisi rahankeräyslupaa koskevassa asiassa keräyksen yleisen edun mukaisuutta, keräyksen alueellisuutta, erilaisten keräystapojen käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia tai uusien keräystapojen käyttämisen vaikutuksia keräyksen onnistumismahdollisuuksiin. Rahankeräyslupaa haettaessa ei myöskään arvioitaisi enää aikaisempien keräysten onnistuneisuutta ja niissä käytettyjä keräystapoja, keräyksen arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhtaa tai hakijan toiminnan vakiintuneisuutta. Poliisihallituksen toimivalta rahankeräysten valvomisessa pysyisi ennallaan. Tehtävien luonteen muutoksilla olisi merkittävä vaikutus Poliisihallitukselle aiheutuvan hallinnollisen taakan määrään. Uudessa menettelyssä rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen käsittelyajan arvioidaan vähenevän noin neljänneksen. Sen siirtymäajan jälkeen, kun kaikki rahankerääjät ovat siirtyneet kokonaisuudessa uuden rahankeräyslain mukaiseen menettelyyn, lupahakemusten vuosittainen käsittelymäärä laskee merkittävästi. Vuosi-ilmoitusten käsittelymäärien arvioidaan puolestaan nousevan huomattavasti nykyiseen rahankeräystilitysten määrään verrattuna.

Poliisilaitoksille tulisi uusia tehtäviä pienkeräysilmoitusmenettelyn seurauksena, mutta samalla nykyiseen rahankeräyslupamenettelyyn liittyvät lupatehtävät jäisivät pois. Ilmoituksen käsittely olisi toimenpiteenä yksinkertainen eikä vaatisi nykyisen lupamenettelyn edellyttämää viranomaisiharkintaa. Viranomaisen tarkastaisi ilmoituksesta perustiedot eikä arvioisi esimerkiksi keräystarkoituksen yleishyödyllisyyttä. Ilmoitusten käsittely olisi hallinnollisesti kevyempää kuin rahankeräyslupaa koskevien asioiden ja sen voidaan arvioida vievän vain neljänneksen nykyisen lupahakemuksen käsittelyyn kuluva ajasta. Pienkeräystilityksien tarkastamiseen käytettävän työajan ei arvioida muuttuvan uudessa menettelyssä rahankeräystilitysten tarkastamiseen käytettyyn työaikaan verrattuna.

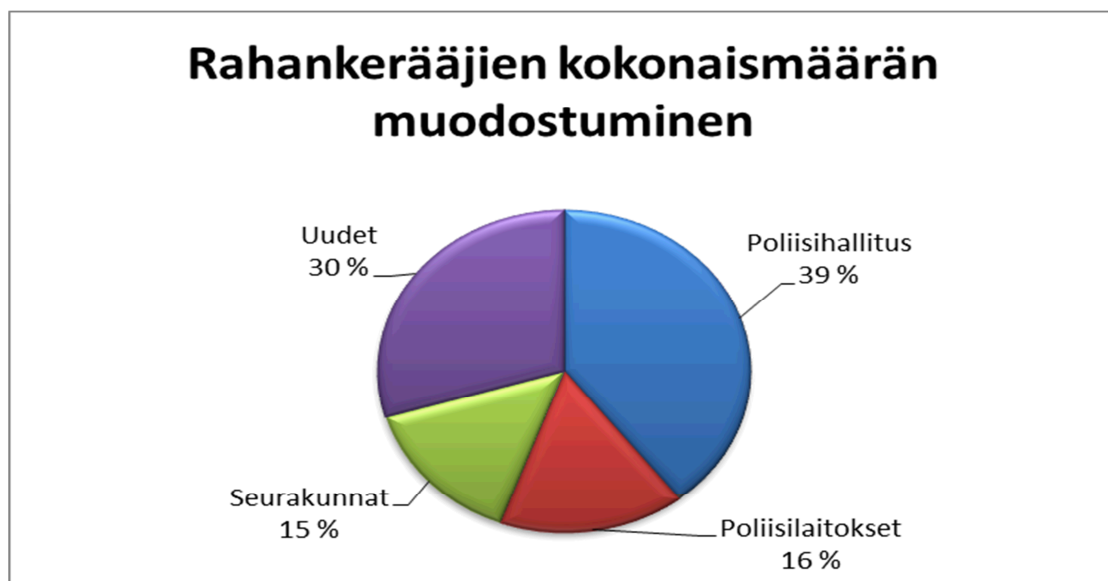
Täsmällisiä arvioita lain voimaantulon jälkeen myönnettävien lupien tai käsiteltävien pienkeräysilmoitusten määrästä on vaikea antaa, koska mahdollisten rahankerääjien käyttäytymistä uuteen menettelyyn siirryttäessä on hyvin hankala ennakoida. Lupien ja pienkeräysilmoitusten määrää voidaan kuitenkin pyrkiä arvioimaan nykyisin myönnettyjen lupien ja keräyksillä saatujen varojen määrän perusteella. Poliisihallitus on myöntänyt vuosina 2010–2015 keskimäärin noin 340 lupaa vuosittain. Poliisihallituksen myöntämiä rahankeräyslupia oli vuoden 2017 marraskuussa voimassa yhteensä 356 ja ratkaisua odottavia lupahakemuksia oli jonossa 160. Vuosina 2013–2017 Poliisihallitukselta on hakenut rahankeräyslupaa yhteensä noin 800 eri rahankeräysten järjestäjätahoa. Rahankeräysten lukumäärä on kasvanut vuosien 2010–2015 välillä vajaa kaksi prosenttia vuosittain. Edellä mainittua rahankeräysten järjestäjien kokonaismäärää voidaan pitää lähtökohtana Poliisihallituksen lupa-asiakkaisiksi siirtyvien rahankeräyksen järjestäjien lukumäärästä, sillä toistaiseksi voimassa olevan rahankeräysmenettelyn voidaan arvioida keräävän vähitellen kaikki Suomessa rahankeräystä järjestävät tahot uuden lupamenettelyn piiriin.

Poliisilaitokset ovat yhteensä myöntäneet vuosittain keskimäärin noin 240 rahankeräyslupaa. Poliisilaitosten myöntämiä lupia oli voimassa vuoden 2017 marraskuussa yhteensä 328. Voimassa olevien lupien lukumäärästä voidaan tehdä arvio poliisilaitosten lupanhakijoista uuden menettelyn piiriin siirtyvien rahankeräyksen järjestäjien lukumäärästä. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten asiakasmäärien perusteella rahankeräysten järjestäjien kokonaismäärän voidaan näin ollen arvioida olevan noin 1 100.

Uusia mahdollisia lupanhakijoita olisi enintään seurakuntien enimmäismäärän verran eli noin 300. Tämä tarkoittaisi, että rahankeräyksen järjestäjien lukumäärä nousisi yhteensä jopa 1 200–1 400:aan. Seurakunnille tehdyn kyselyn perusteella läheskään kaikkien seurakuntien ei kuitenkaan voida arvioida hakevan rahankeräyslupaa tai järjestävän pienkeräystä.

Pienkeräysten voidaan arvioida muodostuvan suosituksi tavaksi järjestää rahankeräyksiä ja tämä voi tarkoittaa määrällisesti poliisilaitosten käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän huomattavaa kasvua verrattuna nykyiseen. Myös ehdotetun nykyistä lupamenettelyä hallinnollisesti kevyemmän lupamenettelyn voidaan arvioida houkuttelevan joitakin uusia luvanhakijoita. Tämän vuoksi rahankeräysten järjestäjien kokonaismäärään voidaan arvioida jopa kaksinkertaistuvan nykyisestä. Tämä tarkoittaisi, että rahankeräyksen järjestäjien lukumäärän voidaan arvioida kasvavan lain voimaantuloa seuraavina vuosina jopa noin 1 800–2 200:aan.

Taulukko kuvaa rahankerääjien kokonaismäärän muodostumisen perusteita. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten nykyiset lupamäärät muodostavat noin 55 prosenttia arvioidusta kokonaismäärästä. Seurakunnat ja muut uudet rahankerääjät muodostavat 45 prosenttia arvioidusta kokonaismäärästä.



Rahankeräysasioiden jakaantumista luvanvaraisiin keräyksiin ja ilmoituksen nojalla järjestettäviin pienkeräyksiin voidaan pyrkiä arvioimaan sen perusteella, kuinka suuri osa viime vuosina järjestetyistä rahankeräyksistä on tuottanut alle ehdotetun pienkeräykselle sallitun enimmäismäärätuoton 10 000 euroa. Noin puolet viime vuosina järjestetyistä rahankeräyksistä on tuottanut yli 10 000 euroa. Koska osa pieniä rahankeräyksiä järjestävistä harjoittaa jatkuvaluonteisesti varainhankintaa rahankeräyksiin, voidaan osan alle 10 000 euron keräystuoton saaneiden keräysten järjestäjistä arvioida hakeutuvan lupamenettelyn piiriin huolimatta siitä, että rahankeräyksen järjestäjällä olisi oikeus järjestää rahankeräys pienkeräyksen muodossa. Näin ollen voidaan arvioida, että noin 60 prosenttia nykyisistä rahankeräyksen järjestäjistä tulisi hakeutumaan lupamenettelyn ja 40 prosenttia pienkeräysmenettelyn piiriin. Lukumäärällään se tarkoittaisi vuosittain yhteensä noin 1 200 luvan hakijaa ja noin 800 pienkeräyksen järjestäjää. Vaikka pienkeräysten järjestäjien lukumäärä ylittäisikin yhteensä noin 800:aan lain voimaantuloa seuraavina vuosina, voidaan pienkeräyksiä arvioida järjestettävän luvanvaraisia rahankeräyksiä epäsäännöllisemmin, jolloin pienkeräysten järjestäjien keräykset jakaantuisivat eri vuosille.

Siirtyminen ehdotetun lain mukaisen lupamenettelyn piiriin voidaan arvioida järjestökentän kuulemisten perusteella tapahtuvan porrastetusti siten, että rahankeräyksen järjestäjät hakevat toistaiseksi voimassa olevaa rahankeräyslupaa vasta, kun voimassa olevan lain nojalla myön-

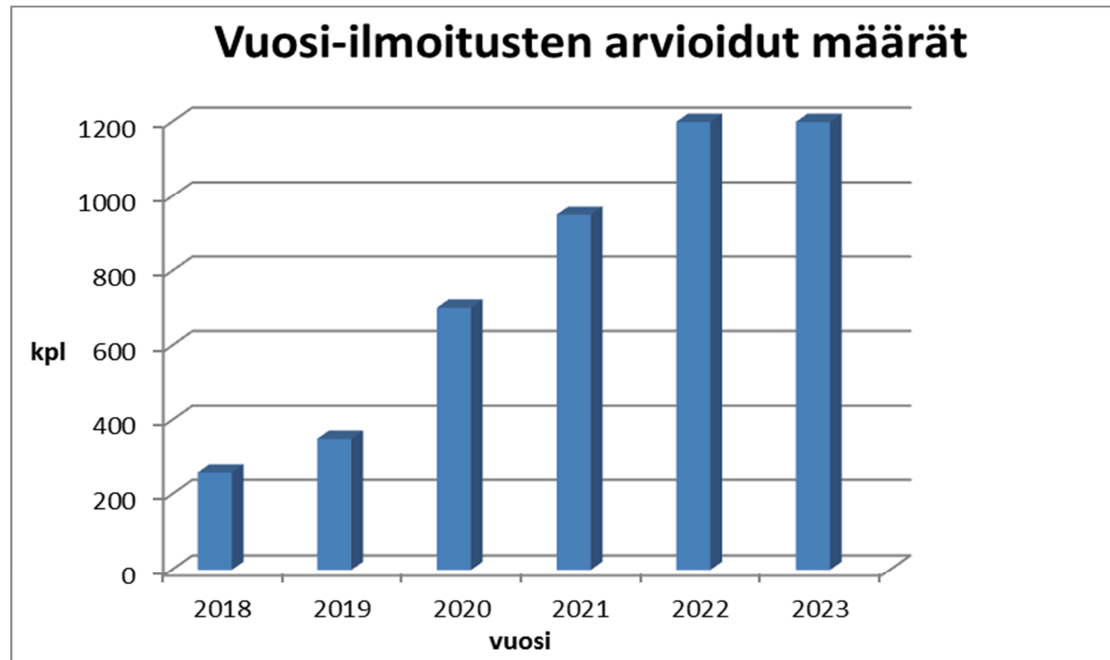
netyn määräaikaisen rahankeräyslupan voimassaoloaika on päättymässä. Näin ollen vuosittaiset rahankeräyslupien käsittelymäärät eivät tulisi eroamaan merkittävästi nykyisestä. Kevennetty lupamenettely myös keventäisi viranomaisen hallinnollista taakkaa, joten siirtymäajan rahankeräyslupien käsittely olisi mahdollista Poliisihallituksen nykyisillä henkilöresursseilla ja lupakäsittelyyn käytettävistä resursseista voidaan arvioida vapautuvan yksi henkilötyövuosi siirtymäaikana vähitellen lisääntyvien vuosi-ilmoitusten käsittelemiseen. Käsiteltävien lupien määrään vähentävästi vaikuttaisi pidemmällä aikavälillä se, että rahankeräyslupaa haettaisiin vain kerran luvan ollessa voimassa toistaiseksi. Vuosittain käsiteltävien uusien rahankeräyslupien määrä olisi muutaman vuoden päästä lain voimaantulon jälkeen enää vain noin muutama kymmenen. Näin ollen Poliisihallituksen arpajaishallinnon työtehtävät painottuisivat jatkossa rahankeräysasioissa vuosi-ilmoitusten perusteella tehtävään rahankeräysten valvontaan.

Rahankeräystilityksen sisältävien vuosi-ilmoitusten vuosittainen määrä kasvaisi vähitellen siten, että uuteen menettelyyn siirtymisen jälkeen Poliisihallitusten käsiteltäväksi vuosittain tulevien vuosi-ilmoitusten määrän voidaan arvioida olevan jopa noin 1 200. Tämän määrän voidaan arvioida kasvavan jatkossa vajaalla kahdella prosentilla vuosittain. Tämä tarkoittaisi vuosittain käsiteltävien tilitysten määrän viisinkertaistumista. Vuosi-ilmoituksen käsittelemisen olisi jonkin verran nykyistä rahankeräystilitystä hallinnollisesti raskaampi menettely, sillä sen yhteydessä käsiteltäisiin myös vuosisuunnitelma seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Poliisihallitus pystyisi nykyisillä neljän ylitarkastajan henkilöresursseilla käsittelemään vuosittain yhteensä noin 1 000 vuosi-ilmoitusta muiden valvontatehtävien lisäksi. Poliisihallitukselle esitetään edellä mainitun mukaisesti yhtä henkilötyövuoden lisäystä vuosi-ilmoitusten hoitamiseksi.

Taulukko kuvaa lupamäärien arvioitua kehittymistä.



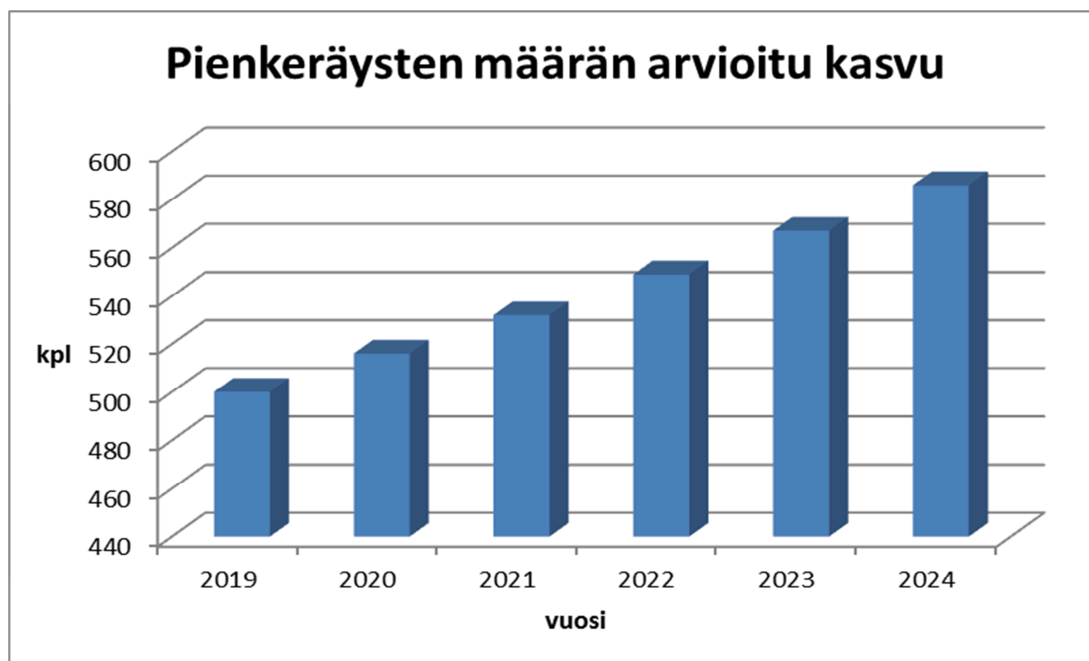
Taulukko kuvaa vuosi-ilmoitusten määrän kehittymistä. Vuoden 2018 osalta taulukossa kuvattu luku osoittaa Poliisihallitukselle annettujen voimassa olevan lain mukaisten rahankeräystilitysten määrä.



Uuden hallinnollisesti kevyemmän keräysmuodon ennakoitun suosion perusteella voidaan arvioida, että pienkeräysten määrän vuosittainen kasvu voi olla hieman voimakkaampaa kuin rahankeräyslupien määrän kasvu, jonka voidaan arvioida olevan vuosittain noin kahden prosentin luokkaa. Tämän perusteella ilmoitusten määrän kasvun voidaan arvioida olevan vuosittain noin neljä prosenttia. Pienkeräysten järjestäjien arvioidun kokonaismäärän ollessa noin 800 voidaan arvioida, että näistä noin puolet järjestäisi pienkeräyksen vuosittain. Jos vielä arvioidaan, että osa näistä järjestäisi kaksi pienkeräystä vuosittain, olisi lain voimaantulovuonna 2019 käsiteltävien pienkeräysilmoitusten määrä noin 500. Neljän prosentin vuosikasvulla ilmoitusten määrä olisi vuonna 2024 vajaa 600. Pidemmällä aikavälillä voidaan kuitenkin arvioida osan sellaisista pienkeräysten järjestäjistä, jotka haluavat harjoittaa varainhankintaa jatkuvaluonteisesti rahankeräyksin, siirtyvän lupamenettelyyn piiriin. Tämä tarkoittaisi pienkeräysilmoitusten määrän vuosittaisen kasvun tasaantumista.

Pienkeräysilmoituksen käsittelystä aiheutuisi viranomaiselle huomattavasti vähemmän hallinnollista taakkaa, kuin voimassa olevan lain mukaisesta lupamenettelystä. Ehdotetun lain mukaisen pienkeräysilmoituksen käsittelyn voidaan arvioida vievän ainoastaan neljänneksen siitä ajasta, jonka nykyinen luvan käsittely vie. Pienkeräystilityksen käsittelemisen voidaan arvioida vievän saman verran aikaa kuin nykyisen rahankeräystilityksen. Poliisilaitosten voidaan arvioida pystyvän hoitamaan nykyisillä henkilöresursseilla noin puolet enemmän pienkeräysasioita kuin nykyisiä lupa-asioita.

Taulukko kuvaa pienkeräysten määrien kehittymistä.



Poliisihallitus vastaisi rahankeräyksiä koskevien tietojen julkaisemisesta. Rahankeräystietojen julkaisemisen osalta Poliisihallituksen tehtävien muutos ei olisi merkittävä, koska tietojen julkaisemisessa voitaisiin hyödyntää Poliisihallituksen käytössä olevaa asianhallintajärjestelmää, jonka avulla julkaistavat tiedot saataisiin kerättyä. Jotta tiedot saataisiin julkaistua ajantasaisena, edellyttäisi se kuitenkin tilastojen julkaisemista esimerkiksi viikoittain, mikä lisäisi Poliisihallituksen hallinnollista taakkaa.

Ehdotetut rahankeräysmenettelyn muutokset edellyttäisivät Poliisihallituksen sekä poliisilaitosten rahankeräysasioita käsittelevien virkamiesten koulutusta. Koska uudessa menettelyssä olisi kuitenkin monia yhtäläisyyksiä nykyiseen menettelyyn, koulutus olisi pääosin mahdollista hoitaa tavanomaisen koulutuksen yhteydessä sekä nykyisten kirjallisten ohjeiden täydennyksellä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että esitetystä kokonaisuudistuksesta rahankeräyksen järjestäjien lukumäärän kasvu lisäisi ainoastaan hieman Poliisihallituksen rahankeräysasioihin liittyvää työmäärää. Prosessin sujuvoittamisen ja sähköisen asioinnin myötä voidaan tehostaa viranomaistoimintaa, vaikka käsiteltävien asioiden määrä lisääntyisikin.

Esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia muihin viranomaisiin.

Pienkeräysten lisääntyminen voi johtaa siihen, että Verohallinnolle voi tulla aikaisempaa enemmän erilaisia kysymyksiä siitä, miten pienkeräyksiä tulisi verottaa (lahja, ansiotulo). Voidaan arvioida, että ehdotetusta uudistuksesta johtuva vaikutus ei muodostuisi kuitenkaan merkittäväksi, mutta esimerkiksi ohjeistuksen laatiminen asiakokonaisuudesta Verohallinnon toimesta voi tulla kysymykseen.

Jos rahankeräys kohdistuisi toimeentulotuen saajaan, voisi keräyksellä olla vaikutuksia keräyksen kohteen oikeuteen saada toimeentuloturva. Kansaneläkelaitos, jäljempänä *Kela*, on vastuuviranomainen toimeentuloturva-asioissa. Kela arvioi henkilön oikeuden saada toimeentuloturva ja ottaa tässä arvioissa huomioon kaikki henkilön tulot. Poikkeuksen muodostavat vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset. Kelan arvioidessa henkilön oikeutta toimeentulotukeen kaikki henkilön tulot käydään läpi eikä pienkeräyksestä saatu tulo muuttaisi kyseistä menettelyä. Kela arvioi esimerkiksi tälläkin hetkellä, mitä katsotaan vähäisiksi avustuksiksi, eikä pienkeräyksistä saatujen tulojen arviointi poikkeaisi tästä menettelystä. Ehdotetulla muutoksella ei näiltä osin arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Kelan työmäärään lisääntymiseen. Kelalla on mahdollisuus antaa ohjeistusta keräysten vaikutuksesta oikeuteen saada toimeentuloturva.

Jos rahankeräys järjestettäisiin sellaisen henkilön hyväksi, joka on ulosotossa tai hakeutumas- sa velkajärjestelyyn, voisi rahankeräyksen järjestämisellä olla vaikutuksia yksittäisiin ulosotto- tai velkajärjestelymenettelyihin. Ulosottokaaressa (705/2007) säädetään siitä, mitä velallisen varoja voidaan ulosmitata ja kuinka paljon. Ulosottomiehen tulisi lähtökohtaisesti aina tapauskohtaisesti harkita, onko kysymys ulosmittauskelpoisista vai ulosmittauskiellon alaisista varoista. Merkityksellistä on se, mihin tarkoitukseen rahat on kerätty. Velkajärjestelylaissa (57/1993) säädetään siitä, mitkä tulot huomioidaan velallisen maksuohjelmaa tehtäessä. Samassa laissa säädetään myös velallisen lisäsuoritusvelvollisuudesta maksuohjelman aikana. Näin ollen rahankeräyksistä saadut varat voidaan ottaa huomioon sekä maksuohjelmaa tehtäessä että sen aikana. Harkinnan ollessa tapauskohtaista jokaisen menettelyn kohdalla, ei rahankeräyslain uudistamisesta johtuvilla muutoksilla ja rahankeräysten määrän lisääntymisellä arvioida olevan laajempaa merkitystä suomalaisten ulosotto- tai velkajärjestelyasioihin taikka näitä menettelyitä hoitavien viranomaisten työmäärään.

4.4 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei voida arvioida olevan välittömiä ympäristövaikutuksia. Ehdotetulla sääntelyllä voi olla joitakin välillisiä myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi terveyteen, elinoloihin, viihtyvyyteen ja luonnon monimuotoisuuteen. Esitys koskee Suomessa järjestettäviä rahankeräyksiä, joista osa liittyy erilaisiin ympäristön suojelemiseksi ja elinympäristön viihtyvyyden lisäämiseksi suunnattuihin hankkeisiin. Ehdotettu lainsäädäntö helpottaa rahankeräysten järjestämistä ja mahdollistaa pienkeräyksen järjestämisen luonnollisten henkilöiden muodostamille ryhmille. Myönteisiä ympäristövaikutuksia voi syntyä, jos rahankeräyksiä järjestettäisiin jatkossa enemmän hallinnollisen menettelyn keventymisen johdosta ja osa keräyksistä kohdistuisi ympäristön suojeluun tai laajemmin ympäristön tilan kehittämiseen. Erityisesti kehitysyhteistyöjärjestöjen työllä on mittavaa ympäristövaikutusta ja tätä työtä rahoitetaan yhä enenevästi lahjoitusvaroin. Kehitysyhteistyöjärjestöt tekevät työtä kohdemaissa ja tämän lisäksi vaikuttamis- ja opetustyötä Suomessa. Kehitysyhteistyöjärjestöt ovat sitoutuneet huomiomaan työssään Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteet.

4.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.5.1 Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Esityksen hyödyt kohdistuisivat erityisesti kansalaisjärjestöihin ja vapaaehtoiseen kansalais-toimintaan. Hallitusohjelman mukaisesti esityksellä helpotettaisiin merkittävästi vapaaehtois-toimintaa hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan muun muassa kansalaisaktiivisuuden ja paikallisyhdistystoiminnan sekä kolmannen sektorin kasvavien varainhankintamahdollisuuksien seurauksena. Uudistetun hallinnollisesti kevyemmän menettelyn voidaan arvioida kannustavan uusia toimijoita järjestämään rahankeräyksiä uusiin todennäköisesti paikallisiin keräystarkoi-

tuksiin, joiden puolestaan voidaan arvioida aktivoivan myös uusia lahjoittajia. Lahjoituskulttuurin voidaan arvioida vahvistuvan yhteiskunnassa, kun lahjoittajilla on aiempaa monipuolisempi mahdollisuus lahjoittaa rahaa erilaisiin keräystarkoituksiin.

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia erityisesti sellaisiin kansalaisjärjestöihin, jotka säännöllisesti järjestävät rahankeräyksiä osana toimintaansa tai joiden toimintaa suunnitellaan rahoitettavaksi keräysvaroin. Poliisihallitus ja poliisilaitokset myöntävät vuosittain noin 600 rahankeräyslupaa, joiden voimassaoloaika vaihtelee kuuden kuukauden ja viiden vuoden välillä. Voidaan arvioida, että Suomessa on enintään muutamia tuhansia sellaisia järjestöjä ja säätiöitä, jotka järjestävät rahankeräyksiä. Ne eroavat osin merkittävästikin toisistaan toiminnan tarkoituksen, kokoluokan sekä keräysaktiivisuuden osalta. Patentti- ja rekisterihallituksen, jäljempänä *PRH*:n säätiörekisteriin on merkitty noin 2 700 säätiötä ja yhdistysrekisteriin 104 900 yhdistystä. Uskonnollisia yhdyskuntia on merkitty uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin yhteensä noin 400. Voidaan arvioida, että lainsäädännön vaikutukset tulevat koskemaan suurta osaa kolmannen sektorin toimijoista, vaikka vain suhteellisen pienellä osalla on tai on ollut rahankeräyslupa.

Toteutuessaan uudistettavan lainsäädännön seurauksena rahankeräys olisi helpompi ja nopeampi käynnistää. Toistaiseksi voimassa olevan rahankeräyslupan nojalla olisi myös nykyistä joustavampaa käynnistää rahankeräyksiä useampiin keräystarkoituksiin. Uuden rahankeräysmenettelyn tuomat muutokset kannustaisivat näin ollen myös sellaisia toimijoita järjestämään rahankeräyksiä, jotka eivät ole aikaisemmin rahankeräyksiä toteuttaneet. Lisäksi ehdotettu sääntely mahdollistaisi nykyistä huomattavasti joustavammin uusien rahankeräystapojen käyttöönoton. Ehdotetulla toistaiseksi voimassa olevalla rahankeräysoikeudella olisi myönteisiä vaikutuksia varainhankinnan ja rahankeräystoiminnan pitkäjänteisyyteen ja suunnitelmallisuuteen.

Esitetyillä muutoksilla voidaan arvioida olevan välittömiä vaikutuksia evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin uuden lain mahdollistaessa niille rahankeräyksen järjestämisen. Muutoksilla mahdollistettaisiin rahankeräysten järjestäminen lähempänä diakonisen avun tarvitsijoita.

Järjestettävien rahankeräysten määrän voidaan arvioida lisääntyvän ehdotettujen muutosten johdosta. Esityksellä helpotettaisiin erilaisten hankkeiden varainhankintaa ehdotetulla yksinkertaistettuun ilmoitusmenettelyyn perustuvalla pienkeräyksellä. Tämän voidaan arvioida vaikuttavan erityisesti paikallisten kertaluonteisten hankkeiden lisääntymiseen. Nykyistä aktiivisempi paikallistoiminta elävöittää esimerkiksi toimintaa eri kaupunginosissa ja lisää yhteisöllisyyttä ja hyvän tekemisen kulttuuria Suomessa. Pienkeräystä koskevan uudistusehdotuksen taustalla on sekä ihmisten auttamiseksi että erilaisen kansalaistoiminnan hyväksi järjestettävien keräysten mahdollistaminen nykyistä laajemmin. Esimerkiksi ihmisten auttamiseksi on järjestetty nykyisen rahankeräyslain voimassaolon aikana yksittäisiä keräyksiä muun muassa perheelle, joka on joutunut taloudellisiin vaikeuksiin lomamatkansa aikana siitä syystä, että vakuutus ei kattanut heidän vastasyntyneen lapsensa sairaalakustannuksia. Auttamistarkoituksessa rahaa on kerätty myös tulipalossa kotinsa menettäneille perheille, ulkomaille sairastuneen henkilön ambulanssikuluihin sekä poliisikoirien suojaliivien hankintaan.

Useita erilaisia kansalaistoiminnan tukemiseksi tarkoitettuja rahankeräyksiä on jäänyt kokonaan toteuttamatta, sillä erityisesti pienet järjestöt ovat kokeneen lupamenettelyn hitaana ja siitä aiheutuvan hallinnollisen taakan liian suurena. Näin ollen jo toteutuneista kansalaistoimintaa tukevista pienimuotoisista keräyksistä ei ole saatavissa tarkempia tietoja. Esityksessä annettu arviot mahdollisista keräyskohteista perustuvat yhdistysten, kansalaisaktiivien sekä seurakuntien haastatteluissa esille nostettuihin toiminnassa kohdattuihin keräystarpeisiin. Suurien

järjestöjen osalta pienkeräysten voidaan puolestaan arvioida aktivoivan järjestöjen piiri-, paikallis- ja alueyhdistyksiä järjestämään rahankeräyksiä.

Rahankeräysten mahdollistamisen nykyistä laajemmin valtion, maakuntien, kuntien ja kuntayhtymien toimintoihin voidaan myös osaltaan arvioida lisäävän jossain määrin uusien rahankeräyksen järjestäjien lukumäärää. Tällaisten keräysten voidaan arvioida lähtökohtaisesti olevan paikallisia kertaluonteisia rahankeräyksiä esimerkiksi kuntien ylläpitämien liikunta- paikkojen välineistön parantamiseksi tai kouluissa käytettävän välineistön päivittämiseksi. Joissakin tapauksissa julkisyhteisöjen toimintoihin järjestettävien keräysten voidaan arvioida muodostuvan euromääräisiltä tavoitteiltaan suuremmiksi. Tällaisesta laajasta hankkeesta esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2015 päättynyt lastensairaalan perustamiseksi järjestetty rahankeräyshanke, jolla kerättiin yhteensä 36,5 miljoonaa euroa. Tällaiset mittavat rahankeräyshankkeet voisivat toteutuessaan vaikuttaa huomattavastikin kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksiin vähentämällä kolmannelle sektorille ohjautuvien rahankeräystuottojen määrää. Tällaisten laajojen julkisyhteisöjen hyväksi järjestettävien rahankeräysten voidaan kuitenkin arvioida jäävän poikkeukselliseksi. Näin ollen niiden ei voida arvioida huomattavalla tavalla vaikuttavan heikentävästi kolmannen sektorin varainhankintamahdollisuuksiin.

Ehdotetuilla muutoksilla saattaa olla vaikutuksia rahankeräysten kokonaistuottoon. Rahankeräysten vuosittainen kokonaistuotto on pysynyt suhteellisen vakaana viimeisten vuosien aikana. Jos rahankeräyksien järjestäjien lukumäärä nousee ehdotettujen muutosten seurauksena eikä rahankeräysten kokonaistuotto kasva tulevaisuudessa, saattaisi tällöin vakiintuneesti voimassa olevan lainsäädännön puitteissa rahaa keränneiden rahankeräystuotto jäädä jatkossa jonkin verran pienemmäksi. Lisääntyneellä kilpailulla voisi näin ollen olla jossain määrin välillistä vaikutusta vakiintuneiden rahankerääjien toimintamahdollisuuksiin. Voidaan myös arvioida, että myöskään uudet rahankeräyksiä järjestävät tahot eivät kilpailutilanteessa välttämättä pääse tavoittelemiinsa keräystuottoihin. Pienkeräysten ei kuitenkaan voida arvioida merkittävästi muuttavan vakiintuneiden toimijoiden toimintamahdollisuuksia ottaen huomioon, että ehdotetulla lainsäädännöllä pienkeräyksille asetettaisiin rajoitukset. Toisaalta kansainvälisen vertailun perusteella voidaan esittää toisenkin suuntainen arvio. Muissa Pohjoismaissa, joissa rahankeräyksen kohdetta ei ole lainsäädännössä rajoitettu, lahjoitusmarkkinat ovat muodostuneet hyvin vahvoiksi. Kokonaiskeräystuotto on näissä maissa kasvanut vähitellen sitä mukaa, kun uudet toimijat ovat ryhtyneet keräämään rahaa.

Taloustutkimuksen toteuttaman lahjoittajatutkimuksen (www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf) mukaan lahjoittajien lahjoituskäyttäytymiseen vaikuttavat erityisesti kohteen henkilökohtainen merkitys lahjoittajalle, kohteen luotettavuus sekä se, että keräysvarat käytetään hyväntekeväisyyteen tai yhteiseen hyvään. Rahankeräyslain kokonaisuudistuksen ei tältä osin arvioida vaikuttavan merkittävästi rahankeräyksiä järjestävien kolmannen sektorin toimijoiden asemaan, koska lahjoittajien voidaan jatkossakin arvioida lahjoittavan rahaa tärkeinä tai mielenkiintoisina pitämiinsä kohteisiin ja pitkään rahankeräystoimintaa harjoittaneiden kolmannen sektorin toimijoiden rahankeräyksiin.

Uudessa rahankeräysmenettelyssä rahankeräyksen järjestäjä arvioisi itse uusien keräystapojen käyttöönottoamisesta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset ja muutoinkin keräyksen onnistumisen mahdollisuudet sen sijaan, että viranomaisen suorittaisi tällaista harkintaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Kulujen määrän suhteuttaminen tavoiteltuun keräystuottoon on yksi keskeisimmistä seikoista keräystä suunniteltaessa. Rahankeräyksen järjestäjä kantaisi riskin keräyksen onnistumisesta. Keräystapoja koskevan arvioinnin ei voida arvioida vaikuttavan rahankerääjien hallinnollista taakkaa kasvattavasti, koska arviointi on tavanomaista rahankeräystoiminnan suunnittelemista, jota rahankeräyksen järjestäjät tekevät jo tällä hetkellä.

Käytännön toimeenpanijaksi voisi niitä koskevan sääntelyn purkamisen johdosta hakeutua jatkossa lähtökohtaisesti mikä tahansa yritys. Ehdotetun lain seurauksena rahankerääjän ei enää tarvitsisi tehdä palveluntarjoajan kanssa sopimussuhteeseen ryhtyessään arviota siitä, onko palveluntarjoaja katsottava käytännön toimeenpanijaksi ja tuleeko palveluntarjoajan käyttämiselle tässä tapauksessa hakea poliisihallituksen hyväksyntä. Ehdotettu muutos poistaisi myös tulkintaongelman siitä, milloin on kyse rahankeräyslaissa tarkoitetusta käytännön toimeenpanemisesta ja milloin muusta palveluntarjoamisesta. Lupakäytännössä käytännön toimeenpanoksi ei ole katsottu kaupan kassalla tapahtuvaa pyörästettyjen senttien lahjoittamista, vaikka lahjoitusvarat ohjautuvatkin ensin lahjoituksen vastaanottavan kaupan tilille. Ehdotetun lain voidaan arvioida tältä osin helpottavan rahankeräyksiä järjestävän kolmannen sektorin ja yrityselämän välistä yhteistyötä.

Käytännön toimeenpanijat lukeutuisivat jatkossa osaksi muiden palveluntarjoajien joukkoa, jolloin palvelun käyttöönottoon ei liittyisi erillistä hidastavaa prosessia palvelun myynnin tai ostamisen näkökulmasta. Palveluntarjoajien mukanaan tuomien uusimpien maksutapojen ja muiden teknologioiden hyödyntäminen olisi jatkossa helpompaa. Mahdollisuus uuden teknologian hyödyntämiseen olisi merkittävää siltäkin kannalta, että rahankeräystoiminta olisi kehityksessä tältä osin samassa asemassa muiden kaupallisten toimijoiden kanssa.

Käytännössä hyvin harvat järjestöt ovat käyttäneet rahankeräyslain tarkoittamia käytännön toimeenpanijoita rahankeräysten järjestämisessä, joten sääntelyn purkamisella voidaan arvioida olevan suhteellisen vähäinen merkitys rahankeräysten järjestäjiin. Muutoksen ei tältä osin arvioida lisäävän kolmannen sektorin työtaakkaa. Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisen voidaan arvioida lisäävän rahankerääjien omaa vastuunottoa käytännön toimeenpanijoiden valinnassa. Toisaalta sääntelyn purkamiseen sisältyy myös joitakin riskejä. Viranomaisen ei enää jatkossa valvoisi kyseisten palveluntarjoajien toimintaa. Suurilla kolmannen sektorin toimijoilla on käytössään omavalvonnan kautta hyvät ostamisen ja sopimisen mallit, joiden avulla ne arvioivat huolellisesti uusia sopimussuhteita ja tekevät riskiarvioita uusista palveluntarjoajista. Ammattimaiseen varainhankintaan kuuluu sopimuskumppanin huolellinen valinta ja asiaan vaikuttavien lain säännösten tunteminen. Sellaiset pienet järjestöt, jotka toimivat lähinnä vapaaehtoisvoimin ja joilla ei ole riittävää tietoa ja osaamista hyvien ostamisen ja sopimisen malleista, voivat kuitenkin olla jatkossa alttiimpia epärehelliselle toiminnalle, kun viranomaisen ei enää tarkista yhteistyökumppanin taustoja. Tämä voi johtaa esimerkiksi liian suurien palvelupalkkioiden laskuttamiseen, mikä puolestaan voi heikentää lahjoittajien luottamusta keräystoimintaa kohtaan. Sekä lahjoittajilla että järjestöillä on kuitenkin mahdollisuus seurata viranomaistilastoissa julkaistuja toteutuneiden rahankeräysten kuluja ja tuottoja ja ottaa nämä tiedot huomioon päätöksenteossaan.

Toteutuessaan esityksen voidaan arvioida keventävän rahankeräysten järjestäjien hallinnollista taakkaa. Rahankeräysten järjestäjille aiheutuisi kustannuksia rahankeräysluvan hakemisesta ja vuosi-ilmoituksen tekemisestä sekä pienkeräysilmoituksen ja pienkeräystilityksen tekemisestä. Menettely sujuvoituisi huomattavasti nykyisestä, sillä rahankeräyksen järjestäjä hakisi rahankeräyslupaa ainoastaan kerran. Vuosi-ilmoituksen tekeminen lisäisi joissakin tilanteissa rahankeräystilitysten määrää suhteessa nykytilanteeseen, jossa rahankeräystilitys tehdään vasta rahankeräysluvan voimassaolon päättyttyä. Käytännössä lupaviranomainen on kuitenkin usein edellyttänyt vuotta pidempien lupien osalta välitilityksen tekemistä. Näin ollen vuosittainen tilitysvelvollisuus ei merkittävästi lisäisi tilityskertojen määrää nykytilanteeseen verrattuna. Lisäksi vuosi-ilmoituksen tekemisen määräaika olisi nykyistä paremmin ajallisesti yhteydessä rahankeräyksen järjestäjän tilikauteen, jonka seurauksena vuosi-ilmoitus olisi nykyistä paremmin yhdistettävissä rahankeräysluvan saaneen muuhun vuosisuunnitteluun ja -raportointiin ja muusta lainsäädännöstä johtuviin velvoitteisiin.

Sääntelytaakasta johtuvaa rahankeräyslupan hakijoihin ja pienkeräysilmoitusten tekijöiden hallinnollisiin tehtäviin käyttämää aikaa voidaan arvioida suuntaa-antavasti niin sanotun standardikustannusmallin avulla. Standardikustannusmalli on tarkoitettu sääntelytaakasta yrityksille aiheutuvien kustannusten laskemiseen eikä se siten sellaisenaan sovellu kolmannelle sektorille aiheutuvien kustannusten laskemiseen. Kolmannella sektorilla toimii paljon vapaaehtoistyöntekijöitä, joiden työpanoksesta ei aiheudu rahankeräyksen järjestäjälle kustannuksia. Voidaan kuitenkin arvioida, että kolmannen sektorin sääntelytaakkaa keventämällä vapaaehtoistyöntekijöiden aikaa vapautuu hallinnollisista tehtävistä kolmannen sektorin niin sanottuihin ydintehtäviin. Näin ollen sääntelytaakan keventämisestä aiheutuva hyöty on mitattavissa vapaaehtoistyöntekijän resurssien vapautumisena muihin tehtäviin. Alla oleva laskelma perustuu arvioon siitä, kuinka paljon aikaa rahankeräyksen järjestäjältä kuluu tietyn tehtävän toteuttamiseen. Lupahakemuksen ja tilityksen täyttämiseen kuluvia aikoja on arvioitu yhteistyössä lupaviranomaisten sekä sidosryhmien kanssa. Yhteen tehtävään kulunut aika kerrottuna näiden tehtävien kokonaislukumäärällä kolmannen sektorin sisällä kertoo, kuinka paljon lupamenettelyyn kuluu aikaa nykyisin ja ehdotetun lain mukaisissa menettelyissä.

Standardikustannusmallilaskelman mukaisen arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää, että nykyisen lupahakemuksen täyttämiseen kuluu noin 120 minuuttia ja rahankeräystilityksen tekemiseen noin 60 minuuttia. Lisäksi arvioinnin pohjaksi voidaan ottaa oletama siitä, että rahankeräyslupahakemuksen tekemiseen kuluisi hakemusmenettelyn huomattavan keventämisen johdosta jatkossa enää noin 60 minuuttia. Ehdotetun lain mukaisen vuosi-ilmoituksen ja vuosisuunnitelman tekemiseen voidaan puolestaan arvioida kuluvan ajallisesti noin 15 minuuttia enemmän aikaa kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaisen tilityksen ja välitilitysten tekemiseen. Näin ollen hallinnollinen taakka olisi uudessa lupamenettelyssä yhteensä noin 75 minuuttia.

Jos yhden työviikon pituudeksi lasketaan 36 tuntia, aiheutuisi voimassa olevan rahankeräyslain mukaisesta sääntelytaakasta 600 hakijalle standardikustannusmallin mukaisesti yhteensä noin 13 kuukauden verran työtaakkaa. Uudesta lupamenettelystä aiheutuisi puolestaan yhdeksän kuukauden työtaakkaa. Rahankeräyslupa myönnettäisiin jatkossa aina toistaiseksi voimassa olevana. Tämä merkitsisi sitä, että rahankeräyslupaa hakisivat noin 3-4 vuoden jälkeen lain voimaantulosta vain tämän jälkeen perustetut uudet järjestöt ja ne hakijat, joilla on aikaisemmin ollut rahankeräyslupa, mutta jonka viranomainen olisi peruuttanut. Jos arvioidaan edellä jaksossa 4.3 esitetyn arvion mukaisesti, että muutaman vuoden kuluttua uuteen menettelyyn siirtymisestä hakemuksia tehtäisiin vuosittain noin 25 ja vuosi-ilmoituksia noin 1 200, vastaisi se hakemusten määrällä mitattuna yhteensä noin 10 kuukauden työmäärää. Näin ollen lupamenettelystä ja vuosi-ilmoituksesta aiheutuva työtaakka olisi jo ensimmäisten vuosien aikana huomattavasti pienempi kuin nykyisessä menettelyssä. Kun suurin osa rahankeräyksen järjestäjistä olisi siirtynyt uuden menettelyn piiriin, sääntelytaakan aiheuttama ajankäyttö laskisi edelleen.

Ehdotetun pienkeräyksen osalta erityisesti pienten kolmannen sektorin toimijoiden voidaan arvioida jatkossa hyödyntävän ilmoitusmenettelyyn perustuvaa pienkeräysmahdollisuutta. Aikaisemmassa lupamenettelyssä epätasapuolisesti jakautuva hallinnollinen taakka tasautuisi hallinnollisen taakan keventymisen kohdistuessa erityisesti pienempiin toimijoihin. Pienkeräysilmoituksen tekemiseen voidaan arvioida kuluvan keskimäärin 15 minuuttia. Pienkeräystilityksen voidaan arvioida vievän saman verran aikaa kuin voimassa olevan lain mukaisen rahankeräystilityksen tekeminen eli noin 60 minuuttia. Tämä tarkoittaa, että pienkeräysmenettelyyn kuluisi yhteensä noin 75 minuuttia. Nykyisille 600 luvanhakijalle tämä tarkoittaisi yhteensä viiden kuukauden työtaakkaa, eli alle puolta nykyiseen lupamenettelyyn kuluvasta ajasta.

Taulukossa on esitetty nykyiseen lupamenettelyyn kuluva kokonaisaika sekä ehdotetun lain mukaiseen lupamenettelyyn ja ilmoitusmenettelyyn kuluva aika.

	Nykyinen menettely	Uusi lupa-menettely	Ilmoitus-menettely (pienkeräys)
Lupa/ilmoitus	120 min	60 min	15 min
Vuosi-ilmoitus/tilitys	60 min	75 min	60 min
Kesto yhteensä	180 min	135 min	75 min
Arvio n. 600 hakijaa	13 kk	9 kk	5 kk
Säästö	-	4 kk	8 kk

Esityksen yhtenä tavoitteena on mahdollisimman yksiselitteisen lainsäädännön ja yksinkertaisen menettelyn luominen, jolloin hallinnollista taakkaa ei aiheutuisi tulkinnanvaraisesta sääntelystä ja raskaasta lupamenettelystä. Ehdotetussa uudessa menettelyssä esimerkiksi vähennettäisiin huomattavasti tietoja, jotka rahankeräyksen järjestäjän on toimitettava viranomaiselle. Voimassa olevaan lakiin perustuvassa lupamenettelyssä viranomainen on joutunut pyytämään lisätietoja suuressa osassa lupahakemuksia. Lainsäädännön osittainen tulkinnanvaraisuus on rasittanut erityisesti pieniä toimijoita, joilla ei ole ollut tarvittavaa asiantuntemusta tulkintaongelmien ratkaisemiseksi.

Välittömiä kustannuksia kolmannen sektorin toimijoille aiheutuisi rahankeräyslupahakemuksesta sekä pienkeräysilmoituksesta perittävistä kertaluonteisista suoritemaksusta, jotka olisivat kaikille samansuuruisia. Rahankeräyslupan saaneilta perittäisiin lisäksi vuosimaksu. Hakemus- ja vuosimaksujen suuruus määräytyisi viranomaisen hakemuksen, pienkeräysilmoituksen ja vuosi-ilmoituksen käsittelyyn käyttämän ajan ja muiden menettelystä aiheutuvien kustannusten perusteella. Suoritemaksujen tasoa tarkasteltaisiin vuosittain poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi myönteisiä vaikutuksia kolmannen sektorin oman toiminnan järjestämiseen ja suunnitteluun. Kun rahankeräyslupa perustuisi määräaikaisen luvan sijaan jatkuvaan oikeuteen järjestää keräyksiä, poistuisi riski varainhankinnan keskeytymisestä uutta lupaa koskevan pitkän käsittelyajan vuoksi. Pitkä rahankeräyslupan käsittelyaika on johtanut ajoittain rahankeräyksen keskeytymiseen lupahakemuksen käsittelyn ajaksi ja tästä on aiheutunut haittaa toimijan varainhankinnalle. Esityksellä olisi myös kolmannen sektorin toimijoiden toimintavapautta ja -mahdollisuuksia lisäävä vaikutus, kun rahankeräys olisi mahdollista järjestää kahden vaihtoehdoisen menettelyn kautta.

Esityksellä helpotettaisiin myös vasta perustettujen yhteisöjen ja säätiöiden toimintamahdollisuuksia, sillä uudessa rahankeräyslaissa ei enää edellytettäisi toiminnan vakiintuneisuutta rahankeräyslupan tai pienkeräyksen järjestämisen edellytyksenä. Muutoksella mahdollistettaisiin näin ollen rahankeräyksen käyttäminen varainhankintakeinona myös uusille toimijoille.

4.5.2 Vaikutukset kansalaisiin

Toteutuessaan ehdotetulla sääntelyllä olisi myös kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia osana esityksessä ehdotettua pienkeräysten järjestämismahdollisuutta sekä yleisemmin osana mahdollisen lahjoituskulttuurin ja -halukkuuden muuttumista. Yksittäiset kansalaiset eivät kuitenkaan ole ehdotetun sääntelyn välitön kohde. Pienkeräysten järjestämisen mahdollistaminen kolmen luonnollisen henkilön rekisteröimättömälle ryhmälle laajentaisi kansalaisten muodostamien rekisteröimättömien yhteisöjen mahdollisuuksia kerätä varoja eri käyttötarkoituksiin. Rahankeräyslaki mahdollistaa rahankeräyksen järjestämisen rekisteröimättömälle tilapäiselle

yhteisölle vain, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluontoista. Rekisteröimättömällä ryhmällä olisi jatkossa oikeus järjestää rahankeräyksiä samoja keräystarkoituksia varten kuin muut esityksessä ehdotettuihin ilmoituksenvaraisiin pienkeräyksiin oikeutetut rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt ilman, että niiden toiminnalta edellytettäisiin sen tilapäisyyttä.

Toteutuessaan esitys mahdollistaisi uuden yhteisöllisen keinon osallistua hyvän tekemiseen ja kansalaistoimintaan. Ehdotetut varainhankintaa helpottavat muutokset voisivat lisätä kaupunkien elävöittämishankkeiden määrää ja toisaalta myös inhimilliseen auttamistarpeeseen suuntautuvien keräysten määrää.

Esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia myös kansalaisten lahjoittamishalukkuuteen. Lahjoittaja voisi tarkistaa viranomaisen julkaisemista tiedoista, onko rahankeräyksen järjestäjälle myönnetty rahankeräyslupa tai onko pienkeräys asianmukaisesti ilmoitettu viranomaiselle. Tietojen tarkistaminen helpottuisi jatkossa, sillä viranomaisella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa rahankeräyslupan saaneista sekä viranomaiselle ilmoitetuista pienkeräyksistä. Viranomaisen olisi lisäksi julkaistava rahankerääjän sille ilmoittamat keräyskulut siten, että lahjoittajalla olisi mahdollisuus niiden tarkasteluun. Rahankeräyksiin liittyvien tietojen avoimuuden ja saatavuuden lisäämisellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia keräysten läpinäkyvyyteen ja lahjoittajakäyttytymiseen. Myös median voidaan arvioida seuraavan rahankeräyksiä aikaisempaa useammin, kun niihin liittyvät tiedot ovat helposti median saatavilla. Lahjoittamishalukkuuteen voivat vaikuttaa myönteisesti myös lakiin ehdotetut kielto- ja säännökset antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta ja häiritä, pakottaa tai muutoin painostaa lahjoittajaa tavalla, joka on omiaan johtamaan lahjoituspäätöksen tekemiseen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt.

Esityksen pienkeräyksiä koskevalla säätelyllä voi olla vaikutuksia yksityishenkilöihin keräysten saaman julkisuuden kautta. Koska pienkeräyksillä voidaan arvioida tuettavan myös vaikeassa elämäntilanteessa olevia henkilöitä ja koska sosiaalisen median voidaan arvioida olevan keskeinen väline pienkeräysten järjestämisessä, voi tieto pienkeräyksestä saavuttaa hyvinkin nopeasti suuren henkilömäärän erityisesti, jos kyse on tunteisiin vetoavasta tai muutoin mielenkiintoa herättävästä keräyksestä. Samalla myös tieto keräyksen kohteena olevan henkilön tai henkilöiden henkilöllisyydestä voi tulla laajan yleisön joukkoon. Keräyksen järjestäjän tulisi aina varmistaa, että keräyksen kohteena oleva henkilö tai henkilöjoukko on tietoinen heidän hyväkseen järjestettävästä keräyksestä. Keräyksen kohde tulee myös ehdotetun sääntelyn mukaisesti yksilöidä pienkeräysilmoituksessa. Keräyksen kohteena olevan henkilön kannalta asian julkisuudella voi olla merkittävä ero riippuen siitä, mihin tarkoitukseen keräys on järjestetty. Laajalla julkisuudella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia keräyksen kohteena olevaan henkilöön, jos hänen henkilökohtaisia mahdollisesti hyvinkin herkkäluontoisia tietoja käsitellään julkisuudessa. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että keräyksen tarkoituksena on auttaa vaikeassa tilanteessa olevaa henkilöä ja keräyksen järjestämiselle tulisi aina olla avustettavan henkilön suostumus, voidaan keräyksistä koituvan hyödyn arvioida muodostuvan huomattavasti suuremmaksi avustettavan henkilön osalta, kuin mitä keräyksestä aiheutuva kielteinen julkisuus aiheuttaisi. Lisäksi kun otetaan huomioon, että taloudellisissa vaikeuksissa olevien henkilöiden hyväksi järjestettävät ovat mahdollisia jo voimassa olevan lain nojalla, ei pienkeräysten mahdollistamisella voida arvioida olevan merkittäviä kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi sosiaalisen median avulla järjestettävien yksityishenkilöiden auttamiseksi tarkoitettujen rahankeräysten näkökulmasta.

Rahankeräyslaissa ei säädettäisi rahankeräyksellä saatujen varojen verotuksesta. Rahankeräyksen järjestäjän vastuulla olisi tehdä verotuksellinen arvio järjestettävästä rahankeräyksestä aiheutuvista veroseuraamuksista. Veroseuraamusten selvittämisvelvollisuus korostuisi erityi-

sesti pienkeräyksen järjestäjän osalta, sillä pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjän toiminnalta ei edellytettäisi yleishyödyllisyyttä.

Viranomaisten tulisikin huolehtia ymmärrettävän ja riittävän ohjeistuksen laatimisesta ja päivittämisestä erityisesti uusien ilmoituksenvaraisten pienkeräysten suhteen. Ohjeistus voisi sisältää pienkeräyksen järjestämisen edellytysten ja pienkeräystilityksen ohella muun muassa tiedot siitä, mistä saa tarkempia neuvoja esimerkiksi veroasioihin ja yhteiskunnallisiin tukiin liittyen. Ohjeistuksessa voitaisiin huomioida myös se, mitä tietoja yksityishenkilön hyväksi järjestetystä keräyksestä tulisi antaa viranomaiselle ja että yksityishenkilön hyväksi järjestetyssä keräyksessä tulisi aina pyytää suostumus ennen keräyksen aloittamista siltä, jonka hyväksi keräys järjestetään. Viranomaisen tulisi lisäksi huolehtia riittävästä tiedottamisesta liittyen uudistettuun lupamenettelyyn ja kokonaan uuden ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon. Ohjeistuksen ja tiedottamisen voidaan arvioida vähentävän huomattavasti pienkeräyksiin liittyviä mahdollisia epäselvyyksiä ja hyödyttävän erityisesti vaikeassa elämäntilanteessa olevia keräyksen järjestäjiä tai rahankeräyksen kohteena olevia, joilla voi olla huonommat lähtökohdat muun muassa vastuullisten viranomaisten selvittämiseen sekä veroseuraamusten arvioimiseen. Ohjeistuksen voidaan arvioida lisäävän huomattavasti myös keräyksiin lahjoittajana osallistuvien tietoisuutta keräysten järjestämiseen liittyvistä velvollisuuksista ja näin ollen osaltaan vaikuttavan ennalta ehkäisevästi myös mahdolliseen epärehelliseen toimintaan rahankeräysten yhteydessä.

Ehdotetun lainsäädännön voidaan arvioida edesauttavan uusien teknologioiden ja innovaatioiden käyttöönottoa ja hyödyntämistä rahankeräystoiminnassa. Lisäksi käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkaminen mahdollistaisi laajemmin sellaisten palveluntarjoajien käytön, jotka hyödyntävät uusimpia ja kuluttajien suosimia maksutapoja rahankeräysten järjestämisessä. Esityksellä arvioidaan tältä osin olevan positiivisia vaikutuksia lahjoittamishalukkuuteen.

Ilmoituksenvaraisten pienkeräysten mahdollistamisella voi olla myös jossain määrin kielteisiä vaikutuksia lahjoittamishalukkuuteen, jos menettelyä käytetään väärin hyödyntämällä sitä epärehellisessä toiminnassa. Ilmoitusmenettelyssä viranomaisen ei välttämättä ehdi puuttumaan mahdolliseen epärehelliseen toimintaan ennen kuin keräys on jo tosiasiallisesti aloitettu, sillä keräys voidaan käynnistää melko pian ilmoituksen tekemisen jälkeen. Tieto epärehellisestä toiminnasta voi heikentää ilmoitusmenettelyn luotettavuutta lahjoitusta harkitsevan yksittäisen kansalaisen näkökulmasta. Lahjoittamishalukkuuteen saattaa vaikuttaa myös se, jos rahankeräyksiä niiden lisääntyttyä toteutetaan nykyistä enemmän katu- tai ovelta ovelle -keräyksinä. Vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia siitä riippuen, pidetäänkö tällaisiin keräysmenetelmiin sisältyviä keräyspyyntöjä asiallisina. Toisaalta tämän tyyppiset keräykset tulevat todennäköisesti jo lähitulevaisuudessa lakkaamaan tai vähentymään merkittävästi, kun käteisen rahan merkitys vähenee entisestään digitaalisen maksamisen yleistymisen seurauksena.

Voidaan arvioida, että toteutuessaan ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa kansalaisille entistä paremmin osallistumisen rahankeräystoimintaan. Toisaalta esitykseen sisältyy riski mahdollisista väärinkäytöksistä ja niiden vaikutuksista lahjoittajien mielikuvaan menettelyn luotettavuudesta. Arvioitaessa ehdotettua lainsäädäntöä kokonaisuutena sen myönteiset vaikutukset ovat kuitenkin siihen sisältyviä riskejä suuremmat.

4.5.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä voidaan arvioida olevan toteutuessaan vain vähäisiä vaikutuksia nykyisiin yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin. Poliisin tiedossa olevat voimassa olevan lain mukaiset rahankeräykset yksityishenkilöiden auttamiseksi ovat pääasiassa erilaisten onnettomuuksien ja yllättävien tapahtumien johdosta käynnistettyjä keräyksiä. Keräyskohteena ei ole yleensä ollut

yksittäiselle henkilölle kerätty viimesijainen toimeentuloturva, vaan jonkin konkreettisen asian toteuttaminen, kuten hoitokulujen korvaaminen tai asuintalon rakennuskustannusten kattaminen. Rahankeräämisen helpottuminen ilmoituksenvaraisten pienkeräysten avulla saattaa kuitenkin vaikuttaa siihen, että yksittäisten ihmisten hyväksi järjestettäisiin nykyistä enemmän rahankeräyksiä. Koska toimeentulotuki on viimesijainen ja harkinnanvarainen tuki vaikuttavat muut tulot henkilön toimeentulotukea vähentävästi. Voidaankin arvioida, että ainakin osa pienkeräyksistä kohdistuisi toimeentulotukea saavien henkilöiden hyväksi. Erityisesti seurakuntien rahankeräysten voidaan arvioida seurakuntien rahankeräystarpeita koskevan selvityksen tulosten perusteella kohdistuvan erityisesti maahanmuuttajien, vähävaraisten sekä vaikeassa elämäntilanteessa olevien henkilöiden hyväksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemässä tutkimuksessa todetaan, että omatoimiset ja pärjäävät toimeentulotuen saajat ovat hyötyneet muun muassa toimeentulotuen myöntämisen siirrosta Kelaan, koska he osaavat käyttää uusia sähköisiä palveluja. Kyseinen uudistus on sen sijaan heikentänyt esimerkiksi päihdeongelmaisten, mielenterveysongelmaisten, ikäihmisten ja maahanmuuttajien asemaa toimeentulon saajina. Erityisen vaikeasti autettavia ovat tutkimuksen mukaan myös peliongelmaiset, muulla tavoin velkaantuneet, pitkäaikaissairaat, vammaiset ja asunnottomat. (Lähde: Blomgren S., Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotuki-uudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12, toukokuu 2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos).

Pienkeräyksenä järjestettävien ihmisten auttamiseksi kohdistettavien keräysten voidaan arvioida osittain kohdistuvan tutkimuksessa mainittujen vaikeasti autettavien henkilöiden hyväksi. Uuden rahankeräyslain myötä muodostuvan uuden lahjoituskulttuurin voidaankin arvioida kohdistuvan laaja-alaisesti eri väestöryhmien tarpeisiin, mutta erityisesti ihmisten auttamiseen erilaisten elämän kriisitilanteiden johdosta. Näin ollen pienkeräyksistä voisi joissakin tilanteissa muodostua niin sanottu ulkopuolinen apu julkisen vallan vastuulla olevan taloudellisen perusturvan tueksi. Kun otetaan huomioon, että Suomessa on ollut vuonna 2017 noin 400 000 toimeentulotukea saavaa henkilöä (<https://tilastot.kela.fi/tilasto-perustoimeentulosta>) ja arvioituista noin 500 vuosittaisesta pienkeräyksestä vain osan voidaan arvioida kohdistuvan toimeentulotukea saavien henkilöiden hyväksi, mainitun pienkeräyksistä muodostuvan tuen ei voida arvioida muodostuvan merkittäväksi. Ehdotetulla pienkeräyksiä koskevalla sääntelyllä ei näin ollen arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin.

Esityksellä voidaan toteutuessaan arvioida olevan ainakin jonkin verran välillisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin esimerkiksi arkiympäristön parantamiseen kohdistuvien hankkeiden rahoittamisen ja sitä kautta niiden toteutusmahdollisuuksien parantumisen myötä. Rahankeräyksiä voitaisiin jatkossa järjestää nykyistä joustavammin, joten erilaisiin hyvinvointia edistävien paikallisten tai laajempien hankkeiden rahoittamiseen voidaan arvioida järjestettävän keräyksiä nykyistä useammin.

Esityksellä ei ole välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia ihmisten tai ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen tai naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Jatkossa joustavammin järjestettävien rahankeräysten myötä voidaan mahdollisesti edistää myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa yhteiskunnassa, kuten myös muita yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettäviä tavoitteita.

Esityksellä voi olla välillisiä vaikutuksia työllisyyteen yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden toimintaa tukevan varainhankinnan helpottumisen myötä. Sen lisäksi, että yleishyödyllisissä yhteisöissä ja säätiöissä toimii huomattava määrä vapaaehtoisia, ovat järjestöt myös merkittäviä työllistäjiä.

Esityksen yhtenä tavoitteena on läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen rahankeräysten järjestämisessä ja tätä kautta epärehellisen toiminnan estäminen rahankeräystoiminnassa. Esi-

tyksellä ei toteutuessaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia rikostorjunnan näkökulmasta. Rahankeräysrikoksien määrä on viime vuosina ollut vähäinen. Rahankeräykset olisivat edelleen pääsääntöisesti luvan- tai ilmoituksenvaraisia ja rahankeräystoimintaa valvottaisiin viranomaisen toimesta sekä etu- että jälkikäteisesti. Viranomaisilla olisi esimerkiksi tieto järjestettävistä rahankeräyksistä ja niiden vastuuhenkilöistä. Ehdotetun rahankeräysjärjestelmän myötä pystyttäisiin tehokkaammin torjumaan rahankeräykseen mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä verrattuna esimerkiksi itsesääntelyjärjestelmään tai pelkkään ilmoitusmenettelyyn, joissa rahankeräysten järjestäminen ei olisi vastaavalla tavalla viranomaisvalvonnassa.

Rikostorjunnan näkökulmasta ehdotettuun menettelyyn sisältyvä etu- ja jälkikäteisvalvonta luo rikosten yleis- ja ennalta estävyyttä. Ehdotetun valvonnan voidaan arvioida pienentävän sitä henkilöryhmää, joka mahdollisesti aikoisi käyttää rahankeräystä petoksen tekemiseen. Etukäteinen valvonta mahdollistaa myös ennakkolisesti rahankeräyksen taustalla olevien todellisten toimijoiden tunnistamisen yhdessä esitutkintaviranomaisen kanssa. Ilmoitusmenettelyssä viranomainen ei kuitenkaan välttämättä ehdi puuttumaan mahdolliseen epärehelliseen toimintaan ennen kuin keräys on jo tosiasiallisesti aloitettu, sillä keräys voidaan käynnistää melko pian ilmoituksen tekemisen jälkeen. Näin ollen pienkeräykseen liittyy lähtökohtaisesti suurempi riski kuin luvanvaraisiin rahankeräyksiin. Jälkikäteisen valvonnan avulla voidaan puolestaan puuttua mahdolliseen rikolliseen toimintaan. Esitutkinna käynnistäminen tehokkaasti rikollisen toiminnan havaitsemisen jälkeen turvaa rikosvastuun toteutumista. Viranomaisella olisi jatkossakin keräysten luvan- ja ilmoituksenvaraisuuden johdosta mahdollisuudet havaita lainvastaista toimintaa ja puuttua siihen.

Rikostorjunnan kannalta jonkinlaisen riskin voi muodostaa se, että viranomainen ei saisi käytännön toimeenpanijaa koskevan ehdotetun sääntelyn muuttumisen myötä enää tietoa siitä, mitkä tahot tarjoavat rahankeräyspalveluja ja saavat keräysten yhteydessä rahankeräysvaroja haltuunsa. Näin ollen lupaviranomaisen mahdollisuudet puuttua palveluntarjoajan epärehelliseen toimintaan rahankeräysten järjestämisen yhteydessä poistuisivat. Ottaen kuitenkin huomioon rahankeräysten järjestäjien palveluntarjoajiin kohdistaman omavalvonnan ja sen, että palveluntarjoajan mahdolliseen rikolliseen toimintaan voitaisiin kuitenkin edelleen puuttua rikosoikeuden keinoin, ei ehdotetun sääntelyn aiheuttaman riskin arvioida olevan tältä osin merkittävä.

Esitys tukisi myös valtioneuvoston marraskuussa 2016 antaman, kansallista rikosentorjuntaohjelmaa vuosille 2016–2020 koskevan periaatepäätöksen tavoitteita ottaa kansalaiset ja järjestöt mukaan turvallisuuden tunteen lisäämiseen ja rikosten ehkäisyyn laajentamalla kansalaisjärjestöjen hyväksytyjä rahankeräysten toteuttamismahdollisuuksia pienkeräysten muodossa. Luottamus muihin kansalaisiin lisää turvallisuuden tunnetta, joka taas edellyttää sitä, että asukkaat ja kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa asioihin ja osallistua.

Esityksellä voidaan arvioida toteutuessaan olevan myös myönteisiä vaikutuksia kansalaisten oikeusturvaan, sillä ehdotetussa laissa edellytettäisiin tiettyjen rahankeräystä koskevien tietojen julkistamista, kuten esimerkiksi kertyneiden kulujen määrää suhteessa kerätyihin varoihin. Tietojen julkaiseminen lisää rahankeräysten läpinäkyvyyttä antaen yleisölle ja medialle paremmat edellytykset tarkistaa ja arvioida keräyksen asianmukaisuutta. Läpinäkyvyyden lisäämisellä voidaan arvioida olevan mitä todennäköisimmin myös rahankeräykseen liittyviä väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Esityksellä voidaan arvioida olevan ainakin jonkin verran tietoyhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia. Esityksessä ehdotetaan, että eri rahankeräystapojen käyttämisestä aiheutuvien kustannusten arvioimisesta luovuttaisiin. Tämä ehdotus voi laajentaa kolmannen sektorin halukkuutta testata erilaisia uuden teknologian mahdollistamia keräystapoja siitä huolimatta, että niistä aiheutuvat kustannukset olisivat niiden käyttöönottovaiheessa suuremmat kuin jo käytössä

olevissa perinteisissä keräystavoissa. Käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisella voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös rahankeräysten toteuttamiseen käytettävien palveluiden monimuotoistumiseen ja digitalisaation hyödyntämiseen, sillä palveluntarjoajien parantuneet liiketoimintamahdollisuudet kannustaisivat uusien innovaatioiden käyttöönottoon. Esityksen voidaan arvioida jossain määrin edistävän tietoyhteiskuntakehitystä ja sillä voidaan arvioida olevan myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia myös kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Ilmoituksenvaraiset pienkeräykset mahdollistaisivat myös kansalaisille mahdollisuuden käynnistää tietotekniikan välityksellä kevyessä menettelyssä rahankeräys. Ilmoitusmenettelyn yksinkertaisuus mahdollistaa menettelyn käyttämisen kaikille, joilla on pääsy internetiin ja vähentää tällä tavoin tarvetta henkilökohtaiselle asioinnille lupaviranomaisen luona.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäministeri Paula Risikko asetti 18 päivänä elokuuta 2016 esiselvityshankkeen rahankeräyslain uudistamiseksi (SM029:00/2016). Samassa yhteydessä asetettiin esiselvityshankkeen työryhmä ja ohjausryhmä. Hankkeen määräaika päättyi 31 päivänä toukokuuta 2017. Hankkeen toimikautta pidennettiin myöhemmin siten, että se päättyi 31 päivänä joulukuuta 2017. Samassa yhteydessä sisäministeri Risikko asetti työryhmän tehtäväksi aiemmasta asettamispäätöksestä poiketen valmistella työryhmän mietintö hallituksen esityksen muotoon. Hankkeelle asetetun työryhmän tehtävänä oli kartoittaa rahankeräystoiminnan nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot rahankeräystoiminnan sujuvoittamiseksi pitäen kuitenkin kiinni voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksen tehtävänä oli lisäksi arvioida erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä vaikutuksia yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen rahoitukseen ja niiden toimintaedellytyksiin. Tehtävänannon mukaan tuli arvioida myös toteuttamisvaihtoehtojen vaikutukset julkisiin toimijoihin sekä julkisyhteisöjen asema rahankeräysten toimeenpanijoina nykyistä sääntelyä laajemmin. Arvioitaviksi tulivat myös toteuttamisvaihtoehtojen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset viranomaistoimintaan sekä rahankeräyksiin kerättävien varojen kohdistumiseen yhteiskunnassa.

Työryhmässä olivat edustettuina sisäministeriön lisäksi jäsenet oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja Poliisihallituksesta sekä pysyvinä asiantuntijoina VaLa ry:n ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n edustajat. Työryhmä kokoontui yhteensä 28 kertaa. Työryhmän työtä ohjaamaan ja seuramaan perustettiin ohjausryhmä, jossa oli edustajat sisäministeriöstä ja Poliisihallituksesta.

Rahankeräyslain esiselvityshanke toimi pilottihankkeena oikeusministeriön säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemisen hankeklินิกassa. Pilottihankkeen tavoitteena oli lisätä säädösvalmistelun ja siihen liittyvän jälkikäteisen arvioinnin sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvää yhteistyötä, tukitoimintaa ja tiedonvaihtoa. Hankkeen kuulemisuunnitelma suunniteltiin ja toteutettiin hankeklินิกan kanssa. Kuulemisuunnitelmassa huomioitiin hankkeen laaja sidosryhmäpohja ja sen sisällä olevat näkemyserot. Kuulemisuunnitelmassa päädyttiin toteuttamaan kaksi työpajaa, verkkokuuleminen sekä lausuntopyyntökierros. Yksittäisten kuulemisten sijaan hankkeessa järjestettiin useasta yksittäisestä kuulemisesta muodostuva kokonaisuus. Tällöin voitiin selkeästi osoittaa, mihin kuulemisella oli missäkin kohtaa vaikutusta ja mitä seuraavassa vaiheessa tapahtuisi. Kuulemisista tehtiin kuulemisesta säädösvalmistelussa annetun ohjeen mukaisesti yhteenvedot, jotka ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunassa, kuten myös muu valmistelumateriaali. Tilaisuuksissa pyrittiin kertomaan mahdollisimman tarkasti valmistelun ja kuulemisen seuraavat

vaiheet ja edellisten kuulemisten vaikutukset, jotta sidosryhmille piirtyisi selkeä kuva kokonaisuudesta sekä siitä, miten hanke on edennyt.

Työryhmä kuuli rahankeräystoimintaan liittyviä intressitahoja hankkeen tehtävänannon mukaisesti laaja-alaisesti eri tavoin. Lisäksi työryhmän asiantuntijajäsenillä on ollut vastuullaan oman osaamisalueensa verkosto, jonka kautta he ovat tuoneet VaLa ry:n jäsenistön ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmia työryhmälle.

Esiselvityshankkeen aikana on kuultu edustajia Helsingin poliisilaitokselta, Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, sisäministeriön poliisiosastolta, PriceWaterhouseCoopers Oy:stä, Suomen evankelis-luterilaisesta kirkosta ja Suomen ortodoksisesta kirkosta.

Lisäksi työryhmä tai sen jäsenet ovat kuulleet muun muassa oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Lounais-Suomen poliisilaitoksen, Finanssivalvonnan sekä Suomen Pankin asiantuntijoita.

Kansainvälisen vertailun suorittamiseksi toteutettiin vierailut Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa, joiden yhteydessä tavattiin ministeriöiden ja poliisin edustajia sekä muita rahankeräysten parissa toimivia tahoja ja keskusjärjestöjä. Pohjoismaisen tiedonkeruumatkan tuloksia hyödynnettiin erityisesti rahankeräysten vaihtoehtoisia toimintamalleja laadittaessa ja esityksen vaikutuksia arvioitaessa.

Sisäministeriö käynnisti esiselvityshankkeen valmistelemalla kolme vaihtoehtoista toimintamallia rahankeräysten järjestämiseksi. Toimintamallit olivat lupamenettelyn säilyttäminen ja sujuvoittaminen, ilmoitusmenettelyyn siirtyminen ja järjestökentän omavalvontajärjestelmän luominen. Osana esiselvityshanketta ministeriö keräsi intressitahojen näkemyksiä toimintamallien eri osa-alueista. Intressitahoja kuultiin toimintamalleista 25 päivänä lokakuuta 2016 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa, 1-30 päivä marraskuuta 2016 avoimna olleessa Otakantaa.fi -palvelun avoimessa verkkokyselyssä, 23 päivänä marraskuuta 2016 ja 2 päivänä kesäkuuta 2017 järjestetyissä työpajatilaisuuksissa, kesäkuussa 2016 kansalaisaktiivien henkilöhaastatteluissa sekä 3 päivänä marraskuuta 2017 järjestöjen kanssa järjestetyssä tapaamisessa. Kuulemis- ja työpajatilaisuuksista sekä kyselystä on laadittu yhteenvedot, jotka on julkaistu hankeikkunassa. Lisäksi työryhmällä on ollut käytössään evankelis-luterilaisen kirkon kesäkuussa 2017 teettämä Webropol-kysely seurakuntien rahankeräystarpeista.

Ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa ja verkkokyselyssä nousivat esiin erityisesti intressitahojen toiveet siirtyä hallinnollisesti kevyempään viranomaismenettelyyn rahankeräysten järjestämisen yhteydessä sekä kritiikki nykyisen lupamenettelyn hitautta kohtaan. Viranomaisvalvonnan säilyttämistä kuitenkin kannatettiin. Ensimmäisessä työpajapäivässä syvennyttiin tarkastelemaan mahdollisuutta siirtyä itsesääntelyjärjestelmään, yleishyödyllisyседелlytyksen eri näkökulmia sekä sujuvan prosessin eri elementtejä. Työpajatilaisuudessa nousivat erityisesti esiin osallistujien toiveet hyödyntää tulevassa rahankeräysmenettelyssä muissa Pohjoismaissa käytössä olevia, hallinnollisesti kevyemmiksi miellettyjä hyväksymis- tai ilmoitusmenettelyitä. Itsesääntelyjärjestelmään siirtymistä ei kannatettu. Kolmannen sektorin edustajat kannattivat pääsääntöisesti yleishyödyllisyседелlytyksen säilyttämistä rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä ja kansalaisaktiivit sekä yksityisen sektorin edustajat puolestaan kannattivat siitä luopumista.

Toisessa kuulemistilaisuudessa intressitahoille esiteltiin työryhmän valmisteleva näkemys uuden rahankeräyslain lähtökohdista, joka perustui ajatukseen luoda kokonaan uusi viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville on erilliset mukautetut menettelyt. Työryhmän näkemys sai laajan kannatuksen. Näkemyksen yksityiskohtiin esitettiin tarkentavia huomioita. Järjestökentän kanssa järjes-

tetyssä tapaamisessa arvioitiin valmistellun kokonaisuudistuksen vaikutuksia erityisesti kansalaisyhteiskunnan sekä lahjoittajien näkökulmasta.

Sisäministeriön edustajat haastattelivat lisäksi kesäkuussa 2017 useita kansalaistoimijoita työryhmän alustavasta näkemyksestä rahankeräyslain uudistamiseksi. Yleisesti ottaen haastatellut suhtautuivat positiivisesti uuteen rahankeräysmenettelyyn, jossa olisi mukautetut menettelyt erilaisille keräystyypeille ja keräyksen järjestäjille. Kansalaistoimijat esittivät haastatteluissa tarkentavia huomioita työryhmän näkemyksen yksityiskohtiin. Haastatteluista on laadittu yhteenveto, joka on julkaistu hankeikkunassa.

Esiselvityshankkeen pohjaksi valmisteltuja vaihtoehtoisia toimintamalleja sekä kuulemistilaisuuden tuloksia on käsitelty sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä 9 päivänä marraskuuta 2016 ja 1 päivänä maaliskuuta 2017.

Sisäministeriö asetti rahankeräyslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan lainsäädäntö-hankkeen (SM012:00/2018) 14 päivänä toukokuuta 2018. Hankkeen tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi tehdyn esiselvityksen mukaisesti. Hallituksen esitys on valmisteltu tässä hankkeessa esiselvitystyöryhmän mietinnön ja siihen annetun lausuntopalautteen pohjalta.

Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Arviointineuvosto on lausunnossaan VNK/1633/32/2018 todennut muun muassa, että hallituksen esitysluonnos on monin tavoin esimerkillisesti valmisteltu ja se on kirjoitettu poikkeuksellisen selkeällä yleiskielellä. Esityksestä saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta ja tavoitteista ja esityksen keskeiset ehdotukset perustellaan huolella vaihtoehtoineen. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja valmistelussa on hyödynnetty monia selvityksiä. Vaikutusarviot ovat monipuolisia ja laadukkaita. Lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolellisesti. Arviointineuvosto on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistuksen vaikutuksia yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin ja muihin viranomaisiin kuin poliisiin tulisi pohtia tarkemmin. Lisäksi pienkeräykseen liittyvää väärinkäytön riskiä ja sen torjuntaa sekä pienkeräyksen tuottojen saajan yksilöintiä, suostumusta keräykseen sekä sitä, mitä tietoja hänestä välitetty julkisuuteen, tulisi käsitellä laajemmin. Esityksessä tulisi arvioida myös pienkeräystuottojen luovutuksen vaikutusta talousvaikeuksissa oleville tilanteissa, jossa varojen saajalla on toimeentulotukea tai ulosottovelkoja tai hänelle on vahvistettu velkajärjestely. Lisäksi arviointineuvosto on katsonut, että esitysluonnokseen tulisi lisätä maininta seurannasta ja sen luonteesta. Hallituksen esitysluonnosta on täydennetty neuvoston suositusten mukaisesti esimerkiksi viranomaisvaikutusten, yritysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Sisäministeriö pyysi lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta rahankeräyslakityöryhmän mietinnöstä ministeriöiltä, mietinnön kannalta keskeisiltä valtion viranomaisilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, oikeuskanslerinvirastolta, Suomen kuntaliitolta, ammatti- ja kansalaisjärjestöiltä, yliopistoilta, ammattikorkeakouluilta, uskonnollisilta yhdyskunnilta, kansalaistoimijoilta sekä eräiltä elinkeinoelämän toimijoilta. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 240 eri taholta. Työryhmän mietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 17 päivänä tammikuuta 2018. Lausuntoaika oli kahdeksan viikkoa. Esitysluonnos on ollut nähtävillä myös ministeriön internetsivuilla sekä valtioneuvoston hankeikkunassa.

Lausuntoja annettiin yhteensä 76 kappaletta. Vastuullinen Lahjoittaminen ry antoi lausunnon edustamansa tahon sekä 31 jäsenjärjestönsä puolesta. Liikenne- ja viestintäministeriö, oikeuskanslerinvirasto, valtioneuvoston kanslia ja Suomen Yrittäjät ilmoittivat, että heillä ei ole asiasta lausuttavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ilmoitti, että ei anna asiasta lausuntoa.

Lausunnoista on laadittu yhteenveto, joka on julkaistu valtioneuvoston hankeikkunassa. Valtaosa lausunnonantajista kannatti työryhmän esityksen mukaista mallia, jossa yleishyödyllisyysedellytys säilytettäisiin, lupamenettely uudistettaisiin ja luotaisiin uusi ilmoituksenvarainen pienkeräysmenettely. Uudistusten arvioitiin johtavan rahankeräysten järjestäjien hallinnollisen taakan kevenemiseen ja mahdollistavan rahankeräysten järjestämisen nykyistä joustavammin. Useat lausunnonantajat toivat myös esiin, että ehdotus keräystietojen julkaisemisesta parantaisi rahankeräysten luotettavuutta. Yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttämistä rahankeräyslavan saamisen edellytyksenä kannatettiin laajasti. Usea lausunnonantaja antoi myös myönteistä palautetta esityksen vuorovaikutteisesta valmistelutavasta.

Elisa Oyj, Nuori kirkko ry, Suomen Punainen Risti, Suomen Olympiakomitea ja työ- ja elinkeinoministeriö toivat esiin lausunnoissaan käytännön toimeenpanijaa koskevan sääntelyn purkamisen myönteiset vaikutukset palvelun tarjoajien markkinoille pääsyyn sekä palvelu- ja hintakilpailuun, uusien keräystapojen nopeaan käyttöönottoon sekä hallintotyön merkittävään kevenemiseen. Toisaalta Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja työ- ja elinkeinoministeriö totesivat, että rahankeräyksen järjestäjä voi uudistuksen johdosta jäädä suojattomaan asemaan. Edellä mainittujen lausuntojen johdosta esitykseen ei tehty muutoksia. Työryhmän mietinnössä käytännön toimeenpanijaa koskevan sääntelyn purkamisen perusteena on ollut kolmannen sektorin toimintavapauden lisääminen yritysyeistytyksen suhteen. Esityksessä on tunnistettu lausunnoissa esiin tuodut sääntelyn purkamiseen liittyvät riskit. Uudistuksesta johtuvien myönteisten vaikutusten on kuitenkin arvioitu muodostuvan riskeihin verrattuna merkittävämmäksi muun muassa hallinnollisen taakan vähenemisen kautta.

Amnesty International Suomen osasto, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, opetus- ja kulttuuriministeriö, Poliisihallitus, Vala ry ja Verohallinto esittivät tarkennuksia ja huomioita voimassa olevan lain mukaiseen yleishyödyllisyysmääritelmään. Lausuntokierroksen jälkeen esityksen perusteluihin on tehty tarkennuksia yleishyödyllisyyden määritelmään liittyen ensinnäkin sallittavien hallintokulujen osalta ja toiseksi sen suhteen, tuleeko yleishyödyllisellä toiminnalla olla kansalaistoiminnan luonne.

Kansalaisareena ry, Piraattipuolue, Suomen Keskusta, Yhteisörahoituspalvelu Mesenaatti Oy sekä Yhteismaa ry katsoivat, että rahankeräyslain uudistuksen tavoitteet rahankeräysmenettelyn sujuvoittamisesta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta uudistuksessa tulisi edetä vielä pidemmälle luopumalla kokonaan lupamenettelystä ja/tai yleishyödyllisyysedellytyksestä. Pressdoor Oy esitti rahankeräysoikeuden säätämistä yrityssektorille ja Suomen Kuntaliitto kunnille. Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti, että Suomen Kansallisteatteri tulisi mainita laissa erikseen keräykseen oikeutettuna tahona ja että Kansallisopperalla ja -baletilla olisi oikeus kerätä varoja myös balettioppilaitoksen toimintaan. Puolustusministeriö esitti, että Maanpuolustuskorkeakoululle säädettäisiin rahankeräysoikeus.

Esityksen lähtökohtana on lupamenettelyn sekä yleishyödyllisyysedellytyksen säilyttäminen, jotta rahankeräyslain sääntelyn avulla voitaisiin edelleen turvata kolmannen sektorin toimintaedellytykset. Samoin yhtenä ehdotetun uuden rahankeräyslain pääperiaatteena on pidetty julkisyhteisöjen rajaamista rahankeräysoikeuden ulkopuolelle, koska julkisyhteisöjen toiminta rahoitetaan verovaroilla. Lisäksi julkisyhteisöjen järjestämien rahankeräysten on arvioitu vaikuttavan kolmannelle sektorille ohjautuvien rahankeräysvarojen määrään ja tätä kautta heikentävän kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä. Näistä syistä lausunnoissa esitetyt muutokset lupamenettelystä ja yleishyödyllisyysedellytyksestä luopumisesta eivät ole yhteen sovitettavissa lain peruseriaatteiden kanssa. Lakiehdotukseen uudeksi rahankeräyslaiksi on kuitenkin lausuntokierroksen jälkeen lisätty säännös, joka mahdollistaa rahankeräyslain mukaisten rahankeräyslavan saajien järjestämät rahankeräykset laajemmin valtion, maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän toimintoihin. Säännöksellä tarkennettaisiin rahankeräyslavan saajien oikeutta

järjestää rahankeräyksiä julkisyhteisöjen hyväksi, mutta ei muutettaisi lain lähtökohtaa siitä, että valtio, maakunta, kunta ja kuntayhtymä eivät voisi saada rahankeräyslupaa.

Poliisihallitus, Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö, keskusrikospoliisi sekä Oulun poliisilaitos toivat lausunnoissaan esiin huolia ilmoitusmenettelyn säätämisen vaikutuksista rikostorjunnan näkökulmasta. Lausuntokierroksen jälkeen rahankeräyslain säännöksiin ja perusteluihin on tehty edellä mainittujen tahojen esittämiä keräysten valvontaan ja luotettavuuteen liittyviä sekä muita tarkennuksia. Muutoksia on tehty muun muassa 1 §:n 6 kohdan mukaisen keräystarkoituksen sisältöön siten, että elinkeinotoiminnan tukeminen on rajattu pois kohdan mukaisista sallituista keräystarkoituksista. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaiseen yleisöön vetoamisen määritelmää on muutettu poistamalla säännöksen perusteluista maininta suljettujen Facebook-ryhmien jäämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Rahankeräyslain 3 §:ssä säädettäväksi ehdotettua viranomaisten toimivallanjakoa on tarkennettu siltä osin, kun kyse on viranomaisen puuttumisesta lainvastaisiin ilman lupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta järjestetyistä rahankeräyksistä. Lakiehdotuksen 12 §:ään on lisätty säännös koskien vuosi-ilmoituksen päätöksentekomenettelyä ja 15 §:ää on muutettu siten, että pykälässä tarkoitettun kirjallisen varoituksen käyttöala laajentuisi. Lakiehdotuksen 17 §:n mukaista pienkeräysilmoitukselle varattua käsittelyaikaa on pidennetty kahdesta arkipäivästä viiteen arkipäivään ja 19 §:ään on lisätty säännös, jonka mukaan pienkeräyksen saisi aloittaa vasta kun pienkeräyksen järjestäjä on saanut pienkeräysnumeron. Lakiehdotuksen 20 §:ään on lisätty säännös, joka velvoittaa pienkeräyksen järjestäjän seuraamaan rahankeräysvarojen määrää keräyksen aikana ja 26 §:n 3 momentin perusteluita on täydennetty virtuaalivaluuttakeräysten valvontaa koskevien perustelujen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä valtaosa yliopistoista ja ammattikorkeakouluista esittivät lausunnoissaan, että voimassa olevan lain mukainen oikeus kerätä rahaa pääomittamistarkoituksessa tulisi niiden osalta säilyttää. Lisäksi korkeakoulut katsoivat, että niiden osalta voitaisiin soveltaa kevennettyä vuosi-ilmoitusmenettelyä ja ne voitaisiin vapauttaa velvollisuudesta hakea rahankeräyslupa. Esitystä on lausuntokierroksen jälkeen valmisteltu yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä eräiden yliopistojen edustajien kanssa. Esityksen perusteluita on täydennetty ensinnäkin selventämällä rahankeräyksen järjestäjän oikeutta järjestää rahankeräys pääomittamistarkoituksessa ja toiseksi sen suhteen, voidaanko rahankeräysvaroja rahastoida ja millä tavoin. Kevennetyn vuosi-ilmoitusmenettelyn ja rahankeräyslupaa koskevan vapautuksen osalta esitettyjä muutosehdotuksia ei ole toteutettu. Esityksen lähtökohtana on, että kaikkien rahankeräyksen järjestäjien viranomaiselle antama selvitys toteutuneen rahankeräyksen tuotoista ja kuluista sekä rahankeräysvarojen käyttämisestä viranomaiselle esitettyyn käyttötarkoitukseen on välttämätöntä rahankeräysten tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi. Myös lupahakemuksen myötä tapahtuva ennakollinen valvonta on oleellinen osa rahankeräystoiminnan valvontaa. Lisäksi toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa tulisi helpottamaan huomattavasti rahankeräyslupan hakemiseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Näin ollen esitykselle korkeakoulujen vapauttamiseksi rahankeräyslupan hakemisesta ei katsottu olevan riittäviä perusteita, joiden nojalla korkeakoulut voitaisiin asettaa eri asemaan muihin rahankeräyksen järjestäjiin verrattuna.

Oikeusministeriö esitti täsmennysehdotuksia rahankeräyslain ja rikoslain rangaistussäännöksiin. Lausuntokierroksen jälkeen rangaistussäännöksiä ja esityksen perusteluita on muutettu oikeusministeriön lausuntopalautteen mukaisesti.

Lausuntopalautteessa mietintöön esitettiin lisäksi erinäisiä täsmennyksiä erityisesti luonnollisten henkilöiden muodostaman ryhmän täysi-ikäisyysvaatimuksen, soveltamisalasäännöksiin sisältyvän sisätila-termin, yksityishenkilön ja oikeushenkilön varallisuuden kasvattamisen sekä lahjoituksen tehneen yrityksen nimen julkaisemisen osalta. Lisäksi nähtiin tarpeellisena täsmentää määritelmiä erityisesti yleisön ja yleisöön vetoamisen osalta. Ehdotetun rahankeräyksen

räyslain säännöksiä ja sen perusteluita on lausuntokierroksen jälkeen muutettu 1 §:n 6 kohdan soveltamisalasäännöksen osalta siten, että säännöksessä viitattaisiin tilaisuutta varten rajattuun alueeseen sisätila-termin sijasta. Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäväksi ehdotettuihin yleisön ja yleisöön vetoamisen määritelmiin on tehty eräitä tarkennuksia. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 8 kohdassa säädetyn luonnollisten henkilöiden muodostaman ryhmän täysikäisyysvaatimusta on muutettu siten, että ryhmän jäsenistä vähintään yhden tulisi olla täysivaltainen ja muiden vähintään 15 vuotta täyttäneitä. Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin 1 kohdasta on poistettu rajausta pienkeräyksen järjestämisestä yksityishenkilön varallisuuden kasvatamiseen. Esityksen 7 §:n 1 momentin 5 kohdan keräystunnusta koskevia perusteluja on puolestaan täsmennetty siten, että lahjoituksen tehneen yrityksen nimen julkaiseminen olisi mahdollista laajemmin, kuin lausuntokierroksella olleessa työryhmän mietinnössä esitettiin.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy eduskunnassa vireillä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp). Kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyvällä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettavalla lailla luotaisiin uusi sähköinen kanava muun muassa tiedon saamiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä siitä, onko rahankeräysluvan haltija käyttänyt virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Rahankeräyslaissa tarkoitettujen virtuaalivaluuttakeräysten valvonta perustuisi pääasiallisesti edellä mainittuihin tietoihin.

Esitys liittyy eduskunnassa vireillä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Rahankeräyslain 5 §:n 4 momentissa säädettäisiin kiellosta, jonka mukaan maakunnalle ei voitaisi myöntää rahankeräyslupaa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rahankeräyslaki

1 luku Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin rahankeräyslain yleisistä säännöksistä. Luku sisältäisi säännökset rahankeräyslain soveltamisalasta, rahankeräyslain sisältämistä määritelmistä, kuten yleishyödyllisyydestä ja yleisöön vetoamisesta, sekä toimivaltaisista viranomaisista rahankeräysasioissa.

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Laissa säädettäisiin rahankeräyksen järjestämisen edellytyksistä eli muun muassa siitä, mitkä tahot voisivat järjestää rahankeräyksiä ja mihin tarkoitukseen rahaa voitaisiin kerätä, sekä rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä.

Rahankeräykseen osallistuvat ihmiset ja yhteisöt lahjoittavat rahaa vastikkeetta. Epäitsekään lahjoitustarkoituksen kunnioittamiseksi ja lahjoitusvalmiuden säilyttämiseksi on rahan keräämiseen mahdollisesti liittyvä epäasiallinen ja rikollinen toiminta kyettävä estämään mahdollisimman tehokkaasti. Rahankeräyksiä valvovan viranomaisen tulee myös kyetä tehokkaasti valvomaan rahankeräyksillä saatujen varojen käyttöä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja rahankeräysten järjestämisen asianmukaisuuden varmistamiseksi laissa säädettäisiinkin muun muassa tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydetessä, rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista, rahankeräykseen liittyvästä tilityselvöllisyydestä sekä viranomaisten toimivaltaista rahankeräysten järjestämiseen puuttumiseksi. Myös voimassa olevan rahankeräyslain tavoitteena on epärehellisen toiminnan estäminen rahankeräysten yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahankeräyslain soveltumisesta myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena olisi joko osittain tai kokonaan virtuaalivaluutan kerääminen. Suomen Pankin mukaan virtuaalivaluutta ei täytä virallisen valuutan määritelmää. Virtuaalivaluutat eivät myöskään ole arvopapereita tuloverolaissa tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi virtuaalivaluutaa pidetään tuloverolain soveltamistilanteissa luonteeltaan muuna, erikseen määrittelemättömänä ja sen käyttäjien välisenä sopimuksena. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei sisällä säännöksiä virtuaalivaluutasta ja tästä syystä rahankeräyslain säännösten soveltuminen virtuaalivaluuttakeräykseen on tulkinnanvaraista. Virtuaalivaluutan käyttö on yleistynyt viime vuosina hyväntekeväisyyskeräysten yhteydessä erityisesti ulkomailla sekä muutoinkin maksuvälineenä erilaisissa tilanteissa.

Virtuaalivaluuttojen kytkeytyminen rikolliseen toimintaan on kasvanut huomattavasti viimeisten muutaman vuoden aikana. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 56/2017 vp) valtioneuvosto on esittänyt kantansa virtuaalivaluuttojen sääntelystä liittyen komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta ja neuvoston puitepäättöksen 2001/413/YOS korvaamisesta (COM(2016) 489 final), jäljempänä maksuvälinepetosdirektiivi. U-kirjelmän mukaan erilaisten virtuaalivaluuttojen käytön voidaan olettaa yleistyvän tulevaisuudessa. U-kirjelmässä todetaan virtuaalivaluuttoihin liittyvän petollisen menettelyn olevan Suomessa jo laajasti rangaistavaa rikoslain yleisempien säännösten nojalla. Direktiiviehdotuksen pidemmälle menevien velvoitteiden kannalta virtuaalivaluuttojen määrittelyyn, käyttöön ja valvontaan liittyy kuitenkin U-kirjelmän mukaan paljon epävarmuustekijöitä, joihin on syytä kiinnittää direktiiviehdotusta neuvoteltaessa huomiota. Virtuaalivaluutan käytön yleistymisen ja sen käyttöön liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vuoksi rahankeräyslaissa on

tarpeen säätää rahankeräyslain soveltumisesta myös osaksi tai kokonaan virtuaalivaluutan muodossa järjestettyihin keräyksiin.

Rahankeräyksen järjestäjän tarkoituksena katsottaisiin olevan virtuaalivaluutan kerääminen, jos rahankeräyksen järjestäjä pitäisi yleisön saatavilla tiedot virtuaalivaluuttatransaktion suorittamiseksi. Tiedot voisivat olla näkyvillä esimerkiksi rahankeräyksen järjestäjän internetsivuilla. Virtuaalivaluuttoihin liittyy myös ilmiö nimeltä Initial Coin Offering, jäljempänä ICO, jolla tarkoitetaan uuden virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskua. Tyypillisesti ICOja tekevät start up -yritykset, jotka pyrkivät keräämään IColla rahoitusta toiminnalleen. ICOjen juridinen status on tällä hetkellä vielä osittain epäselvä. Tyypillisesti sijoittaja saa kuitenkin ICOssa jonkun vastineen ja näin ollen rahankeräyslain säännökset eivät soveltuisi varojen hankintaan, joka tapahtuisi hyödyntämällä vastikkeelliseksi katsottavia ICOja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä toiminnoista, joihin laki ei tulisi sovellettavaksi. Soveltamisalaa koskevat säännökset poikkeaisivat jossain määrin voimassa olevasta laista. Listaukseen sisältyisi sellaisia toimintoja, jotka voitaisiin katsoa rahankeräykseksi rahankeräyksen määritelmän nojalla, mutta joiden järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräysluvan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä. Rahankeräyksen määritelmän ulkopuolelle jäävät toiminnot, joita olisivat muun muassa tavarakeräykset, hyväntekeväisyyshuutokaupat, tukikonsertit ja tukitilaisuudet, jäisivät jo rahankeräyksen määritelmän nojalla lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä niistä olisi näin ollen tarpeen erikseen säätää soveltamisalapykälässä voimassa olevan lain tapaan.

Lain soveltamisalaan ei lain 1 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan kuuluisi naapuriapu. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä. Ehdotetun lain mukaan naapuriavulla tarkoitettaisiin sellaista toimintaa, jossa erilaisiin vaikeuksiin, esimerkiksi onnettomuuden, sairauden tai muun yllättävän tapahtuman kohteeksi joutunutta henkilöä tai perhettä voitaisiin auttaa läheisten henkilöiden ja yhteisöjen toimesta. Naapuriapua voitaisiin tarjota tavarana, rahana tai työpanoksena. Avun tarjoaminen tavarana tai työpanoksen muodossa jäisi rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jo rahankeräyksen määritelmän vuoksi, mutta rahana saadun naapuriavun jäämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle on tarpeen säätää laissa. Tyypillinen naapuriavun muoto olisi esimerkiksi se, että talkootyönä korjataan naapurin vahingoittunutta asuinkiinteistöä tai apua tarvitsevalle henkilölle tai perheelle lahjoitetaan tavaraa taikka rahaa.

Henkilön lähipiirillä tarkoitettaisiin sellaisia henkilöitä tai yhteisöjä, joilla on suora henkilöllinen tai maantieteellinen yhteys tai tuntemus autettavaan henkilötahoon. Naapuriavun tulisi perustua spontaaniin toimintaan, johon ei liity yleisöön vetoamista, vaan apua annettaisiin eri muodoissaan oma-aloitteisesti. Yksityiset henkilöt voisivat keskustella vaikeuksissa olevan henkilön tai perheen tilanteesta ja päättää rahan lahjoittamisesta kyseisessä tilaisuudessa ja kerätä siinä tilaisuudessa mukana olevilta rahaa. Naapuriapua ei olisi mahdollista jatkossakaan toteuttaa esimerkiksi siten, että julkaistaan vetoamuksen ja tilinumeron sisältävä ilmoitus lehdessä, internetissä, julkisilla ilmoitustauluilla tai muissa medioissa. Näin ollen jos avun saamiseksi vedottaisiin esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, ei kysymys olisi enää lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä naapuriavusta, vaan luvan- tai ilmoituksenvaraisesta rahankeräyksestä.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisalaan ei kuuluisi vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentin. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan säännöstä. Testamentin luonteesta ainutkertaisena kuolemanvaraisena lahjoituksena ja omana oikeudellisena instituutionaan johtuen se on tarkoituksenmukaista sulkea rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Testamentin oikeudellisesta luonteesta säädetään tarkemmin perintökaareissa (40/1965). Eri hyväntekeväisyysjärjestöt ja organisaatiot

ovat vedonneet kansalaisiin ilmoituksin testamenttilahjoitusten saamiseksi. Lahjoitusten verovapaudesta säädetään tuloverolain 23 §:ssä sekä perintö- ja lahjaverolain (378/1940) 2 §:n 1 momentissa.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan lain soveltamisalaan eivät kuuluisi yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 5 kohdan säännöstä. Merkkipäivähaastattelu voidaan toteuttaa esimerkiksi lehti-, televisio- tai radiohaastattelun muodossa henkilön merkkipäivän johdosta. Haastattelun yhteydessä on mahdollista esittää pyyntö merkkipäivän muistamiseksi osoitetun lahjan antamisesta rahalahjoituksen muodossa haastattelussa yhteydessä yksilöidylle tilille. Sallittua olisi myös esimerkiksi kuolinilmoituksen yhteydessä julkaista tilinumero, johon mahdolliset muistamiset pyydetään osoittamaan. Esimerkiksi kertaluonteiset vetoamiset rahan lahjoittamiseksi kukkalähetysten sijaan eivät kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan. Säännös koskisi ainoastaan yksityishenkilöitä. Yhteisöjen esittämät muistamispyynnöt eivät olisi mahdollisia ehdotetun säännöksen nojalla. Yhteisöjen esittämät rahan keräämiseksi esitetyt muistamispyynnöt edellyttäisivät aina rahankeräysluvan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämään rahankeräykseen, jos kerätyt varat käytettäisiin opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen ja rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaisi täysivaltainen henkilö. Säännöksessä tarkoitettu keräys tulisi aina järjestää varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa. Tällä tavoin kerätyt varat olisi mahdollista käyttää ainoastaan opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen, jotta rahankeräyslain säännökset eivät tulisi sovellettavaksi keräyksen järjestämisessä. Säännöksen tarkoitama tilaisuus voisi olla myös ryhmään kuuluvien lasten vanhempien itsenäisesti järjestämä. Säännöksessä tilaisuudella tarkoitettaisiin sellaista tapahtumaa, jolla olisi ennalta määrätty alkamis- ja loppumisajankohta sekä järjestäjän valmisteleva ohjelmallinen sisältö. Tilaisuudeksi ei siten voitaisi katsoa sellaista tapahtumaa, jossa rahaa kerättäisiin esimerkiksi kauppakeskuksen aulassa ilman, että järjestettävällä tilaisuudella olisi selkeä ohjelmallinen sisältö. Tällaisessa keräyksessä rahaa ei olisi mahdollista kerätä esimerkiksi ovelta ovelle -keräyksiin, internetissä tai lehti-ilmoituksin, vaan tällöin rahankeräyksen järjestämistä varten tulisi hakea rahankeräyslupa tai tehdä rahankeräyksen järjestämisestä pienkeräysilmoitus.

Opetusryhmällä tarkoitettaisiin kaikkia opintomuotoja, joissa opetus tapahtuu kouluopetukseen rinnastettavalla tavalla. Tarkoituksenmukaista olisi tulkita myös esikoululuokka opetusryhmäksi. Vakiintuneella opinto- tai harrastusryhmällä tarkoitettaisiin toimintaa, jota on harjoitettu säännöllisesti jo jonkin aikaa. Vakiintuneen opinto- tai harrastusryhmän toiminnan ei tarvitsisi tapahtua rekisteröidyn yhdistyksen muodossa. Vakiintuneella opinto- ja harrastusryhmällä tarkoitettaisiin esimerkiksi kansalais- ja työväenopistojen opintoryhmiä ja erilaisissa ammattioppilaitoksissa opiskelevien vuosikursseja. Edellä mainittuihin rinnastettaisiin myös erilaisten oppilaitosten kurssimuotoiset ryhmät ja täydennyskoulutusryhmät riippumatta siitä, mikä taho tai koulutusaste kursseja järjestää.

Päiväkotien lapset, koulujen oppilaat ja joissain tapauksissa myös opinto- ja harrasteryhmien jäsenet ovat alaikäisiä ja siten vajaavaltaisia. He eivät näin ollen voi vastata taloudellisista sitoumuksista. Rahankeräysten yleisen luotettavuuden varmistamiseksi näissä tilanteissa tulisi rahankeräyksen toimeenpanosta vastata täysivaltaisen henkilön, joka on nimetty ennen rahankeräyksen aloittamista. Nimetty vastuhenkilö olisi ensisijaisessa vastuussa rahankeräyksen toimeenpanosta. Käytännössä alaikäisten lasten rahankeräyksissä täysivaltaisena henkilönä toimii usein joku alaikäisten lasten vanhemmista. Säännöksen tarkoittaman ryhmän alaikäis-

ten lasten vanhemmat voisivat järjestää rahankeräyksen myös itsenäisesti ilman, että ryhmän alaikäisten aktiivista osallistumista edellytettäisiin keräyksen toteuttamisessa.

Edellä tarkoitettujen keräysten tuotto tulisi jo lain säännöksen nojalla käyttää yksinomaan ja kokonaisuudessaan varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskeluun tai harrastetoimintaan. Päiväkotien varhaiskasvatusryhmät ja koulujen opetusryhmät järjestävät erilaisia opinto- ja harrasteretkiä. Koulujen opetusryhmät järjestävät myös esimerkiksi luokkaretkiä ja leirikouluja. Opinto- ja harrasteryhmät järjestävät esimerkiksi tutustumiskäyntejä harrastustapahtumiin ja aiheeseen liittyviä matkoja. Opiskeluun rinnastettaisiin myös opintomatkat ja kerätyillä varoilla olisi mahdollista ostaa harrastusvälineitä.

Sisällöltään ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 5 §:n 2 momentin säännöstä, jossa säädetään päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamien rahankeräysten jäämisestä rahankeräysten luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Säännöksen sanamuoto on muutettu vastaamaan varhaiskasvatuslain (36/1073) ja perusopetusasetuksen (852/1998) sanamuotoa varhaiskasvatusryhmän ja opetusryhmän osalta.

Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan tällaisten keräysten järjestäminen ei ole edellyttänyt rahankeräyslupan hakemista eikä niistä ole tarvinnut tehdä rahankeräystilitystä, mutta keräykseen on sovellettu muita rahankeräyslain säännöksiä. Käytännössä varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämissä keräyksissä ei ole havaittu väärinkäytöksiä. Toisaalta on havaittu, että kyseisten keräysten valvonta on ollut valvontaviranomaisen kannalta haastavaa, sillä keräyksen järjestäminen ei edellytä rahankeräyslupaa eikä keräyksistä ole tarpeen tehdä tilityksiä. Valvontatehtävää on toteutettu antamalla asiasta ohjeistusta päiväkodeille ja kouluille. Näin ollen viranomaisen mahdollisuudet saada tietoa tällaisten keräysten järjestämisestä ovat käytännössä olleet vähäiset. Lain soveltamisen selkeyttämisen vuoksi tällaiset keräykset ehdotetaan suljettavaksi kokonaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevan lain 5 §:n 2 momenttia koskeva tulkintakäytäntö soveltuisi edelleen ehdotetun 1 §:n 3 momentin 4 kohdan tulkintaan sen suhteen, minkälainen tapahtuma voitaisiin katsoa säännöksessä tarkoitetuksi rahankeräykseksi ja näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle jääväksi.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettavan kolehdin tai muun vastaavan rahalahjoituksen keräämiseen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 6 kohdan säännöstä. Uskonnonvapauslain 2 §:ssä on määritelty uskonnollinen yhdyskunta. Uskonollisella yhdyskunnalla tarkoitetaan evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa ja uskonnonvapauslain mukaisesti rekisteröityä uskonnollista yhdyskuntaa. Rekisteröinnin myötä uskonnollinen yhdyskunta saa erityisen oikeussubjektin aseman ja kolehdinkannon jääminen rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle liittyisi rekisteröinnin välillisesti mukaan tuomiin oikeudellisiin vaikutuksiin.

Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa koskevan kirkkolain (1054/1993) 4 luvun 2 §:n mukaan jumalanpalveluksissa sekä muissa kirkollisissa ja seurakunnallisissa tilaisuuksissa voidaan kerätä kolehti kirkon ja seurakunnan toiminnan sekä niiden tehtävää vastaavien tarkoitusten tukemiseksi. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 33 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kirkolliskokouksen tehtävänä on kannettavista kolehdeista määrääminen. Rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestykseen saattaa sisältyä maininta kolehdin tai muun rahalahjan keräämisestä tai käytöstä. Uskonnonvapauslaki ei kuitenkaan velvoita määrittämään yhdyskuntajärjestyksessä mahdollisista rahalahjoista tai niiden käytöstä.

Rahankeräyslaissa kolehdilla tarkoitettaisiin kirkkolain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitetun lisäksi myös ortodoksisen kirkkokunnan ja rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien keräämää kolehtia tai muuta rahalahjoitusten keräystä. Rekisteröidyn uskontokunnan olisi mahdollista kerätä kolehtia järjestämiensä uskonnollisten tilaisuuksien yhteydessä. Rahan keräämisessä esimerkiksi kadulla tai ovelta ovelle -keräyksinä, internetissä tai muilla tavoin ei olisi kysymys kolehdista, vaan tällaisen keräyksen järjestäminen edellyttäisi ehdotetun rahankeräyslain mukaisesti rahankeräyslupan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä. Kolehtilahjoituksen tekeminen olisi mahdollista käteisen rahan lisäksi myös esimerkiksi tilisiirrolla tai älypuhelimella tehdyllä maksulla. Lahjoituksen tekemisen tulisi kuitenkin aina tapahtua kolehdin keräämisen aikana. Näin ollen kiellettyä olisi pyytää tilaisuuteen osallistujia tekemään kolehtilahjoitus tilaisuuden jälkeen esimerkiksi tilisiirron avulla.

Lahjoituspyynnön esittäminen etäyhteyden avulla tilaisuuteen osallistuville ei olisi ehdotetun 5 kohdan nojalla sallittua. Etäyhteyden tai esimerkiksi television välityksellä järjestettävän tilaisuuden osallistujamäärä voisi kasvaa huomattavan suureksi ja tällaisella tapauksessa rahalahjoitusten pyytämiseen olisi aina oltava rahankeräyslupa tai keräyksestä olisi tehtävä pienkeräysilmoitus. Säännöksellä ei rajoitettaisi oikeutta osallistua uskonnolliseen tilaisuuteen etäyhteyden avulla, vaan ainoastaan oikeutta kerätä rahalahjoituksia.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön tai Suomen Punaisesta Rististä annetun lain (238/2000) mukaisen Suomen Punaisen ristin tai sen paikallisen tai alueellisen toimintayksikön järjestämään rahalahjoitusten keräykseen, jos keräys järjestettäisiin yhdistyksen, säätiön tai järjestön muun tarkoituksen kuin elinkeinotoiminnan tukemiseksi ja keräys järjestettäisiin yleisölle avoimessa maksuttomassa yhdistyksen, säätiön tai järjestön tilaisuudessa siihen osallistuvien keskuudessa tilaisuutta varten rajatulla alueella. Säännökseen tulisi sisällyttää erityinen maininta säännöksen soveltumisesta Suomen Punaiseen Ristiin ja sen paikalliseen tai alueelliseen toimintayksikköön, koska Suomen Punainen Risti on rekisteröimätön järjestö, jonka asemasta säädetään laissa. Tilaisuutta varten rajattu alue käsittäisi sen alueen, jota hyödynnettäisiin tilaisuuden ohjelman toteuttamisessa. Ulkona järjestettävissä tilaisuuksissa keräyksen tulisi sijoittua sille rajatulle alueelle, jossa tilaisuuden ohjelma toteutettaisiin. Vastaavaa säännöstä ei sisälly voimassa olevaan rahankeräyslakiin.

Ehdotetussa 6 kohdassa tarkoitettujen keräysten järjestämispaikkana olevan tilaisuuden avoimuus ja maksuttomuus edellyttää, että keräysten jäämisestä rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle säädetään nimenomaisesti laissa, koska toiminnassa on kyse yleisöön vetoamisesta ja siten rahankeräykseksi katsottavasta ja rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Jos kyseessä olisi suljettu tilaisuus, johon vain nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua, jäisivät keräykset rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tilaisuuden sisältöä on käsitelty tarkemmin ehdotetun 1 §:n 3 momentin 4 kohdassa. Mainitun kohdan perusteita voidaan tilaisuuden sisällön osalta soveltaa myös ehdotetun 6 kohdan mukaisen tilaisuuden osalta.

Jotta rahankeräys voitaisiin katsoa tämän säännöksen tarkoittamaksi keräykseksi, tulisi keräykselle asetettujen edellytysten täytyä samanaikaisesti. Toisin sanoen säännöksen tarkoittama keräys voitaisiin järjestää ainoastaan yleisölle avoimessa tilaisuudessa ja tämän tilaisuuden tulisi sijoittua tietylle rajatulle alueelle. Näin ollen jos tilaisuus olisi julistettu tapahtuvaksi esimerkiksi kokonaisuudessaan tietyn paikkakunnan alueella, ei rahalahjoitusten keräystä olisi mahdollista järjestää ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta ehdotetun säännöksen nojalla.

Keräyksen järjestäjänä tulisi olla aina yhdistys, säätiö tai Suomen Punainen Risti. Keräyksen voisi järjestää esimerkiksi rekisteröidyssä muodossa toimiva harrastepiiri, joka heidän itsensä

tai jonkun muun yhdistyksen tai säätiön järjestämässä tilaisuudessa keräisi rahaa oman toimintansa mukaiseen tarkoitukseen, kuten luonnonsuojelutyön edistämiseen. Säännös mahdollistaisi myös vapaaehtoisen osallistumismaksun pyytämisen osallistujilta esimerkiksi sisääntulon yhteydessä. Säännöksen tarkoittamaan tilaisuuteen katsottaisiin osallistuvaksi myös sellainen henkilö, jonka osallistuminen tapahtuisi etäyhteyden kautta. Tilaisuuteen etäyhteyden avulla osallistuvilta ei voitaisi kuitenkaan pyytää rahalahjoituksia. Samoin jos tilaisuus esitettäisiin esimerkiksi televisiolähetyksenä, ei vetoamista rahalahjoitusten saamiseksi voitaisi esittää televisioyhteyden kautta tilaisuutta seuraaville.

Keräysten tuotot tulisi käyttää keräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen. Keräyksen järjestäminen ei olisi sallittua elinkeinotoiminnan tukemiseksi, jos keräyksen järjestäjän toimintaan sisältyisi elinkeinotoiminnan harjoittaminen. Jos keräys järjestettäisiin muuhun kuin järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen, tulisivat rahankeräyslain säännökset sovellettavaksi keräykseen. Tällä rajoituksella mahdollistettaisiin valvovan viranomaisen puuttuminen sellaisiin keräyksiin, jotka lain säännösten vastaisesti järjestettäisiin ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta 6 kohdan mukaisessa tilaisuudessa muuhun kuin järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi myös sellaisten uskonnollisten yhteisöjen, jotka eivät ole rekisteröityneet uskonnolliseksi yhdyskunnaksi, järjestämät kolehdin kaltaiset rahankeräykset. Kolehdin ja vastaavien rahalahjoitusten keräysten rajaaminen rahankeräysten ulkopuolelle ainoastaan uskonnonvapauslaissa tarkoitettujen uskonnollisten yhdyskuntien julkisiin uskonnonharjoituksiin on käytännössä johtanut hankaliin soveltamistilanteisiin. Ehdotettu säännös selkeyttäisi oikeustilaa ja lisäisi yhdenvertaisuutta eri rekisteröidyssä muodossa toimivien uskonnollisten yhteisöjen välillä.

Voimassa olevan lain 5 §:n 3 momentin mukaan kokoontumislaisissa tarkoitettun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittaman rahankeräyksen toimeenpaneminen ei edellytä rahankeräyslupan hakemista. Ehdotetussa laissa ei enää säädettäisi yleisen kokouksen järjestäjän rahankeräysoikeudesta, sillä mainitun säännöksen mukainen oikeus sisältyisi osittain ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 6 kohtaan. Yleisen kokouksen järjestäjänä voivat käytännössä toimia yhdistysten ja säätiöiden lisäksi myös muut yhteisömuodot, joita ovat pääasiassa yritykset. Ehdotetun säännöksen nojalla muilla yhteisömuodoilla ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta järjestää rahankeräystä kokoontumislain mukaisessa yleisessä kokouksessa. Myöskään yksittäisellä henkilöllä tai rekisteröimättömällä ryhmällä ei olisi oikeutta järjestää rahankeräystä ehdotetun 6 kohdan nojalla. Rekisteröimättömällä ryhmällä olisi kuitenkin oikeus järjestää ilmoituksenvarainen pienkeräys yleisessä kokouksessa. Ehdotetulla muutoksella ei rajoitettaisi kokoontumis- tai yhdistymisvapautta, sillä muutos vaikuttaisi ainoastaan oikeuteen järjestää rahankeräys yleisessä kokouksessa, ei oikeuteen järjestää yleinen kokous.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan rahankeräyslakia ei sovellettaisi laina- tai sijoitusmuotoiseen joukkorahoitukseen eikä joukkorahoituksen välittäjän toimintaan siten kuin niistä säädetään joukkorahoituslaissa. Säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 2 §:n 2 momentin 7 kohdan säännöstä. Rahankeräyksen järjestäminen olisi ehdotetun rahankeräyslain 2 §:n 1 kohdan mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Vaikka laina- ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ovat vastikkeellista toimintaa ja siten käsitteellisesti erotettavissa rahankeräyksestä, joidenkin käytännössä esiintyneiden tulkintaepäselvyyksien vuoksi olisi tarpeen selvittää rahankeräyksen ja vastikkeellisen joukkorahoituksen välistä suhdetta myös uudessa rahankeräyslaissa. Myös vastike- tai hyödykemuotoinen joukkorahoitus on lähtökohtaisesti vastikkeellista toimintaa, mutta siihen voi liittyä tilanteita, joissa toiminnan vastikkeellisuuden tai vastikkeettomuuden arviointi edellyttää korostuneesti tapauskohtaista harkintaa. Jos vastikkeeksi tarjotaan mikä tahansa objekti, jolla on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, toiminta ei ole rahankeräystä, vaan lähtökohtaisesti normaalia lii-

ketoimintaa, jossa vaihdanta-arvoinen objekti vaihtaa omistajaa vastiketta eli käytännössä rahaa vastaan. Lahjoitusmuotoinen joukkorahoitus, jossa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen tekevä taho ei saa mitään konkreettista vastiketta tekemästään suorituksesta, vastaa nykymuotoista rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää. Lahjoitusmuotoista joukkorahoitusta voidaankin nykymuodossaan kuvata verkkopohjaisen palvelualustan kautta tehtäväksi rahankeräykseksi.

2 §. Määritelmät. Pykälässä säädettäisiin rahankeräyslain kannalta keskeisistä määritelmistä. Ehdotetun rahankeräyslain 2 §:n 1 kohdan mukaan rahankeräyksellä tarkoitettaisiin toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaista säännöstä. Rahankeräyksen määritelmän avulla rahankeräys pyritäisiin rajaamaan yksinomaan vastikkeettomaan rahan keräämiseen. Jotta toiminta täyttäisi rahankeräyksen määritelmän, olisi riittävää, että yleisölle esitettäisiin vetoamus rahan lahjoittamiseksi. Rahan tosiasiallinen kertyminen ei olisi rahankeräyksen määritelmän täyttymisen edellytys, sillä pyynnön esittäminen mahdollistaisi tosiasiallisesti aina myös rahan kertymisen. Määritelmän avulla rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalasta siten pois esimerkiksi kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan kaltainen vastikkeellinen toiminta ja niin sanottujen ICOjen avulla tapahtuva rahalahjoitusten keräys. Rahankeräyslaki koskisi yksinomaan vastikkeetonta rahan keräämistä eikä rahankeräyksiä tulisi voimassa olevan lain tavoin edelleenkin toteuttaa tavalla, jolla olisi jonkinlaista kaupankäynnin luonnetta. Lain 7 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Kyseisen pykälän tarkoituksena olisi selvittää rahankeräysten vastikkeetonta luonnetta esimerkiksi siten, että se ei olisi sekoitettavissa kaupankäyntiin. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteluissa käydään tarkemmin läpi sallitun keräystunnuksen ja vastikkeellisuuden välistä rajanvetoa.

Pykälän 2 kohdan mukaan yleisöllä tarkoitettaisiin ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä. Ehdotettu määritelmä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Yleisöön kuuluvat henkilöt voisivat olla sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Yleisöön ei vedottaisi esimerkiksi kerättäessä rahaa suljetun kokouksen osallistujien keskuudessa kokouksen aikana. Myöskään tietyn työpaikan henkilöstön keskuudessa toimeenpannussa rahankeräyksessä ei olisi yleensä kysymys yleisöön vetoamisesta. Työpaikan henkilöstö voisi toimeenpanna keskuudessaan rahankeräyksen, vaikka suuremmilla työpaikoilla kaikki työntekijät eivät käytännössä useinkaan tunne toisiaan. Rahankeräys voitaisiin järjestää työyhteisön koosta riippumatta ja rahaa olisi mahdollista kerätä esimerkiksi merkkipäivämuistamisiin tai edelleen hyväntekeväisyyteen lahjoitettavaksi. Yleisöön vetoamisesta ei olisi myöskään kysymys tilanteessa, jossa yhdistys vetoaisi omiin jäseniinsä keräyksen järjestämiseksi. Jäseniä voidaan pitää ennalta rajattuna joukkona, sillä yhdistykset pitävät jäsenistään jäsenluetteloa ja tämän lisäksi jäsenet maksavat jäsenyydestään jäsenmaksua. Yhdistysten jäsenten määrä ei vaikuttaisi siihen, katsottaisiinko toiminta yleisöön vetoamiseksi. Yhdistyksillä voi olla lisäksi laajoja henkilörekistereitä, joihin on jäsenten lisäksi merkitty muun muassa säännölliset lahjoittajat, kuukausilahjoittajat ja yritysrahjoittajat. Edellä mainitut lahjoittajat eivät ole yhdistyksen jäseniä ja näin ollen vetoaminen tällaisiin tahoihin olisi rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvaa yleisöön vetoamista ja edellyttäisi rahankeräysluvan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä.

Ehdotetun lain 2 §:n 3 kohdassa määriteltäisiin, mitä yleisöön vetoamisella tarkoitetaan. Ehdotettu määritelmä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Yleisöön vetoamisella tarkoitettaisiin suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehoitusta antaa rahaa keräykseen. Yleisöön voitaisiin vedota esimerkiksi lehti-ilmoituksessa, yleisölle lähetettävissä kirjeissä, lipas- tai listakeräyksen muodossa taikka internetissä rahankeräyksen toimeenpanijan kotisivuilla tai sosiaalisen median palveluissa julkaistavan kirjoituksen avulla. Yleisöön vetoamisen käsite ehdotetaan määriteltäväksi siten, että käsitettä ei sidottaisi mihinkään tiettyihin viestintämuotoihin tai viestintätapoihin eli laki olisi täysin välineneutraa-

li. Spontaani, lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehotusta toteutettu lahjoitus yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen tai muuhun tarkoitukseen ei olisi rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräystä, koska tällöin ei tapahtuisi määritelmäsäännöksen tarkoittamaa vetoamista yleisöön.

Yleisöön vetoamisena ei pidettäisi esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön kotisivuillaan esimerkiksi yhteys- tai laskutustietojen yhteydessä esillä pitämää tilinumeroa, jos tilinumeron yhteydessä ei esitettäisi yleisölle vetoamusta lahjoittaa tilinumeron haltijalle rahaa. Pelkän tilinumeron esillä pitämistä ilman aktiivista vetoamista tai kehotusta rahalahjoitusten tekemiseen ei voitaisi pitää yleisöön vetoamisena rahalahjoitusten saamiseksi.

Ehdotetun lain 2 §:n 4 kohdassa määriteltäisiin, mitä yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitettaisiin. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 4 §:n 1 kohdan säännöstä. Yleishyödyllisyydellä tarkoitettaisiin toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Jäljempänä ehdotetussa lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettutulla rahankeräyksen järjestäjällä katsottaisiin olevan yleishyödyllinen tarkoitus, kun se harjoittaisi yleishyödyllistä toimintaa.

Yleishyödyllisen toiminnan määritelmä jäisi voimassa olevan lain mukaisesti muotoilultaan suhteellisen avoimeksi. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, sillä Suomessa toimii eri yhteisö- ja säätiömuodoissa tuhansia sosiaali- ja terveysalan, kulttuurialan, taiteenalan, tieteenalan, urheilun sekä nuoriso- ja kehitysyhteistyöalan järjestöjä, joiden toimintatavat voivat erota huomattavastikin toisistaan. Taiteen ja tieteen, urheilun ja liikuntakasvatustyön, niin ikään erilaisen aatteellisen toiminnan ja yleisen kansalaistoiminnan parissa toimii suuri määrä erilaisia yhdistyksiä, säätiöitä ja muita yhteisöjä. Myös erilaista uskonnollista toimintaa voitaisiin pitää säännöksessä tarkoitettuna yleishyödyllisenä toimintana. Säännöksen tarkoittamat toiminnat yleisessä sosiaalisessa, sivistyksellisessä tai aatteellisessa tarkoituksessa olisi lain sanamuodon mukaan nähtävä omina itsenäisinä yleishyödyllisyyden muotoinaan, joilta ei edellytettäisi kansalaistoiminnan luonnetta. Yleishyödyllisenä toimintana ei voitaisi pitää yhden henkilön tai rajatun pienen henkilöryhmän hyväksi tapahtuvaa toimintaa. Rahankeräyksen järjestämistä julkisyhteisöjen lakisääteisiin toimintoihin käsitellään tarkemmin jäljempänä ehdotetun lain 5 §:n 4 momentin perusteluissa. Sallitut keräystarkoitukset määriteltäisiin jäljempänä ehdotetun rahankeräyslain 6 §:ssä.

Ehdotetun lain 2 §:n 5 kohdan rahankeräyslupaa koskeva määritelmä olisi uusi. Rahankeräysluvalla tarkoitettaisiin Poliisihallituksen rahankeräyksen järjestäjälle myöntämää oikeutta järjestää rahankeräyksiä toistaiseksi voimassa olevan ajan. Rahankeräyslupaa ei voitaisi enää lainkaan myöntää määräaikaisena, vaan lupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana. Rahankeräyslupan nojalla järjestettävä rahankeräys olisi yksi rahankeräyslain mahdollistamista rahankeräyksen järjestämisen toteuttamismuodoista. Rahankeräyslaki mahdollistaisi rahankeräyksen järjestämisen myös pienkeräyksenä sekä vaalikeräyksenä. Rahankeräysluvasta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotetun lain 3 luvussa.

Ehdotetun lain 2 §:n 6 kohdan sisältämä pienkeräyksen määritelmä olisi uusi. Pienkeräyksellä tarkoitettaisiin ilmoituksenvaraista, keston ja keräystuoton osalta rajoitettua rahankeräystä. Pienkeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräyslupan hakemista, mutta siitä pitäisi tehdä ilmoitus poliisilaitokselle. Pienkeräys olisi rahankeräyslain mahdollistama rahankeräyslupan hakemista kevyempi rahankeräyksen toteuttamismuoto. Pienkeräyksestä ja siihen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin ehdotetun lain 4 luvussa.

Ehdotetun lain 2 §:n 7 kohdassa määriteltäisiin, mitä vaalikeräyksellä tarkoitettaisiin. Sen mukaan vaalikeräyksellä tarkoitettaisiin yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä. Yleisillä vaaleilla tarkoitetaan, että vaaleissa

äänioikeus on yleinen eli se on kaikilla säädetyt edellytykset täyttävillä henkilöillä eikä ainoastaan jollakin erikseen määrättyllä ryhmällä. Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017) sisältyvän vaalilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan yleisiä vaaleja olisivat kansanedustajien vaalit, tasavallan presidentin vaali, maakuntavaalit, kuntavaalit sekä Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit. Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaista vaalikeräyksen määritelmää. Ehdotettu säännös vastaisi kuitenkin voimassa olevan lain vaalikeräystä koskevia säännöksiä.

Ehdotetun lain 2 §:n 8 kohdan määritelmä rahankeräystilistä olisi uusi. Rahankeräystilillä tarkoitettaisiin rahankeräyksen järjestäjän pankkitiliä, jolle rahankeräysvarat ohjautuisivat. Tämä pitäisi sisällään rahankeräysvarojen siirtämisen, tallettamisen ja säilyttämisen kyseisellä pankkitilillä. Määritelmän mukaan rahankeräystili voisi siis olla myös sellainen rahankeräyksen järjestäjän pankkitili, jolle rahankeräysvarat on tosiasiallisesti ohjattu, vaikka rahankeräyksen järjestäjä olisi ilmoittanut Poliisihallitukselle tai poliisilaitokselle käyttävänsä rahankeräyksen järjestämisessä toista tiliä. Määritelmä sisältäisi myös sellaisessa lainvastaisessa rahankeräyksessä, jonka järjestäminen edellyttäisi rahankeräyslupan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta joka olisi järjestetty ilman mainittua lupaa tai tehtyä ilmoitusta, käytettävän pankkitilin. Poliisihallituksella olisi näin ollen mahdollisuus puuttua edellä mainitun mukaisessa laittomassa rahankeräyksessä käytettävän rahankeräystilin käyttämiseen ehdotetun lain valvontasäännösten nojalla. Yhdellä rahankeräyksen järjestäjällä voisi olla käytössään useita rahankeräystilejä.

Ehdotetun lain 2 §:n 9 kohtaan sisältyvä virtuaalivaluutan määritelmä olisi uusi. Määritelmä olisi sama kuin 4. rahanpesudirektiivin muutosesityksessä sekä maksuvälinepetosdirektiivissä. Direktiivejä ei ole vielä implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Valtiovarainministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi suunnitellaan ehdotettavaksi, että virtuaalivaluutan tarjoajista annettavassa laissa säädettäisiin virtuaalivaluuttoihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta. Ehdotetussa uudessa rahankeräyslaissa säädettäisiin virtuaalivaluutan määritelmästä yhteneväisesti 4. rahanpesudirektiivin muutosesityksen sekä maksuvälinepetosdirektiivin virtuaalivaluutan määritelmän kanssa. Ehdotetun pykälän 9 kohdan mukaan virtuaalivaluutalla tarkoitettaisiin digitaalista arvokantajaa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema tai takaama, jota ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan ja jolla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla, mutta jota luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät vaihdantavälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti.

Pykälän 10 kohdan mukaan virtuaalivaluutan vaihtopalvelulla tarkoitettaisiin virtuaalivaluutaa liike- tai ammattitoimintana toiseksi valuutaksi vaihtavaa. Määritelmä olisi uusi. Määritelmä vastaisi 4. rahanpesudirektiivin muutosesitykseen sisältyvää virtuaalivaluutan vaihtopalvelun määritelmää.

Pykälän 11 kohdan muuta johtoa koskeva määritelmä olisi uusi. Laissa on tarpeen määritellä 8, 9, 15, 18, 21 ja 24 §:ssä käytetty muun johdon käsite, sillä rahankeräyslaki koskee pääasiallisesti yhdistys, säätiö- tai uskonnonvapauslaissa tarkoitettuja yhdistyksiä, säätiöitä ja uskonnollisia yhdyskuntia, eikä mainituissa laeissa ole määritelty muun johdon käsitettä. Muu johto tarkoittaisi ehdotetun 2 §:n 11 kohdan mukaan rahankeräyksen järjestäjän hallitusta, hallinto-neuvostoa, toiminnanjohtajaa, toimitusjohtajaa, johtavaa toimihenkilöä tai nimenkirjoittajaa.

Yhdistyslaissa (503/1989) toimihenkilöiksi on mainittu esimerkiksi yhdistyksen nimenkirjoittaja sekä muitakin, joille on uskottu tietty yhdistyksen hallintoon liittyvä tehtävä. Edelleen

toimihenkilönä voidaan perustelujen mukaan pitää yhdistyksessä mahdollisesti olevien muidenkin toimielinten kuin hallituksen jäseniä. Oikeuskirjallisuudessa Halila ja Tarasti (Yhdistysoikeus, 2011) ovat edellä mainitulla perusteella maininneet tyypillisiä toimihenkilöitä olevan muun muassa hallituksen työvaliokunnan ja kurinpitovaliokunnan jäsenet sekä yhdistyksen niin sanotut virkailijat, kuten rahastonhoitajan ja sihteerin.

Säätiölain (487/2015) lähipiirisääntelyn tarkoituksena on estää säätiön varojen käyttöä säätiön lähipiiriin hyväksi vastoin säätiön tarkoitusta ja sääntöjä. Rahankeräyslain muun johdon määritelmä voidaan johtaa osittain säätiölain lähipiirisääntelyn sisällöstä. Säätiölaissa säätiön lähipiiriin kuuluvat hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan lisäksi säätiössä mahdollisesti oleva asiamies ja muu henkilö, joka osallistuu säätiön johtamiseen. Edellä mainittua säätiölain mukaista määritelmää voitaisiin käyttää tukena myös ehdotetun lain 2 §:n 11 kohdan mukaisen toimihenkilön määrittelemisessä. Säätiön toimihenkilö voisi näin ollen olla asiamies tai muu henkilö, toiminnanjohtaja tai vastaava, joka on työsuhteessa säätiöön ja joka ei kuulu säätiölain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun säätiön johtoon eikä ole säätiön toimielin. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan johtavaa toimihenkilöä, joka kuuluu johtoryhmään tai muuten toimii esimerkiksi talous-, hallinto-, henkilöstö-, sijoitus-, liiketoiminta-, markkinointi- ja viestintäjohtajan tehtävässä. (Jauhiainen, Kisanlahti, Kela: Säätiölaki, 2017).

3 §. Toimivaltaiset viranomaiset. Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyslain mukaiset toimivaltaiset viranomaiset olisivat Poliisihallitus ja poliisilaitokset. Rahankeräyksestä vastaavan viranomaisen rooli olisi syytä säilyttää edelleen poliisilla, koska rahankeräysmenettelyn luotettavuuden edellyttämää rahankeräysten valvontaa voidaan pitää osana poliisille kuuluvaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ennalta estämisestä. Rahankeräyslupan myöntämistä harkittaessa sekä pienkeräyksen ilmoitustietojen tarkistamisessa tarvitaan myös poliisin käytössä olevista tietojärjestelmistä saatavia, henkilöiden luotettavuutta arvioitaessa tarvittavia tietoja.

Voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos antaa rahankeräyslupan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen ja saman pykälän 3 momentin mukaan Poliisihallitus antaa rahankeräyslupan poliisilaitoksen toimialueella laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä Kansallisgallerian, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnan, yliopiston ja ammattikorkeakoulun toimeenpanemaan rahankeräykseen.

Voimassa olevan lain mukainen keräysten alueellisuusjaottelu on johtanut joissakin tapauksissa epäselvyyksiin siitä, mikä taho toimii keräyksen osalta toimivaltaisena viranomaisena. Erityisesti internetissä järjestettävät keräykset ovat hämärtäneet paikallisten ja alueellisten keräysten välistä rajaa. Ehdotetussa laissa luovuttaisiin rahankeräysten alueellisesta jaottelusta ja rahankeräyslain mukaiset tehtävät jaettaisiin toimivaltaisten viranomaisten kesken siten, että Poliisihallitus vastaisi kaikista ehdotetun lain 3 luvun mukaisista rahankeräyslupa-asioiden ja 5 luvun mukaisista vaalikeräystilitysten käsittelystä ja poliisilaitokset vastaisivat ehdotetun lain 4 luvun mukaisten pienkeräysasioiden käsittelemisestä. Tehtävänjakoa selkeytettäisiin myös ehdotetun lain rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisen kieltämistä koskevan sääntelyn osalta siten, että Poliisihallituksella olisi toimivalta ehdotetun 14 §:n ja 24 §:n mukaan keskeyttää luvanvaraiset rahankeräykset ja vaalikeräykset. Poliisilaitoksilla olisi puolestaan ehdotetun 21 §:n mukaan toimivalta keskeyttää ilmoituksenvaraiset pienkeräykset. Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisestä toimivallanjaosta niissä tilanteissa, joissa viranomaisen tulisi puuttua rahankeräykseen, jonka järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta joka järjestetään ilman lupaa tai ilmoitusta, säädettäisiin ehdotetun 1 momentin toisessa virkkeessä. Näin tehtävänjako toimivaltaisten viranomaisten kesken olisi voimassa olevaa lainsäädäntöä selkeämpi.

Poliisihallitus vastaisi kaikista rahankeräyslupien myöntämistä koskevista asioista ja näin rahankeräyslupia koskevan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus saataisiin turvattua. Rahankeräyslupa-asioiden ja pienkeräysasioiden käsittelyn jakautumisella eri viranomaisten kesken ei ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden kannalta olisi erityistä merkitystä, sillä rahankeräyslupien myöntäminen edellyttäisi sekä rahankeräyksen järjestäjän että keräystarkoituksen yleishyödyllisyyttä, kun taas pienkeräyksissä ei vastaavia edellytyksiä olisi. Pienkeräysten sallittujen keräystarkoitusten ulkopuolelle olisi suljettu elinkeinotoiminnan tukeminen ja oikeushenkilön varallisuuden kasvattaminen. Näin ollen lupa-asioiden ja pienkeräysten käsittelyssä arvioitaisiin osittain eri asioita. Kaikkien lupa-asioiden keskittäminen yhdelle valtakunnalliselle viranomaiselle lisäisi myös Poliisihallituksen mahdollisuuksia toimia rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta vastaavana viranomaisena, kun kaikki rahankeräyslupa-asiat käsiteltäisiin Poliisihallituksessa. Pienkeräysten järjestäjien kannalta merkitystä on myös sillä, että poliisilaitoksilla on tarjottavanaan laaja henkilökohtaisen asioinnin mahdollistama palveluverkosto.

Ehdotetun 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että Poliisihallitus vastaisi rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta voimassa olevan lain säännöksiä vastaavasti. Hallintovaliokunta on voimassa olevaa rahankeräyslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 25/2005 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtakunnallisella tasolla on asiantunteva rahankeräysten toimeenpanon yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta sekä tilastoinnista vastaava organisaatio, joka voi toimia myös luvanhakijoiden ja kansalaistenkin asiantuntija- ja neuvontaelimenä. Valiokunta on katsonut, että yhden valtakunnallisen elimen olemassaolo on ensiarvoisen tärkeää, kun kehitetään yleishyödyllisen kansalaistoiminnan varainhankinnan kokonaisuutta. Valiokunta on painottanut myös sitä, ettei rahankeräysvalvonta saa vaarantua tai menettää uskottavuuttaan. Rahankeräysten järjestämisen yleinen valvonta ja rahankeräysten järjestämisen ohjaus tulisi tästä syystä myös jatkossa säilyttää Poliisihallituksen vastuulla.

Ehdotetun 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin lisäksi Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välisestä toimivallanjaosta niissä tilanteissa, joissa viranomaisen tulisi puuttua rahankeräykseen, jonka järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta joka järjestetään ilman lupaa tai ilmoitusta. Säännöksen mukaan Poliisihallitus toimisi aina toimivaltaisena viranomaisena säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Jos toimivallanjaosta säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa ei erikseen säädettäisi, tulisi jokaisessa yksittäisessä tapauksessa harkittavaksi, kummalla viranomaisista on toimivalta ryhtyä ehdotetun lain mukaisiin toimenpiteisiin. Laittoman rahankeräyksen osalta voi olla käytännössä mahdotonta sanoa, onko keräyksessä kyse Poliisihallituksen vai poliisilaitoksen vastuulle kuuluvasta rahankeräyksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen toimivallasta rahankeräykseen liittyvien tietojen julkaisemisen osalta. Poliisihallitus vastaisi rahankeräyslupien myöntämistä ja peruuttamista, pienkeräystä ja rahankeräyksen kieltämistä koskevien tietojen sekä vuosi-ilmoitus- ja tilitystietojen julkaisemisesta. Lisäksi ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen velvollisuudesta tilastoida rahankeräyksiä ja julkaista näitä tietoja. Tietojen julkaiseminen voisi tapahtua esimerkiksi Poliisihallituksen verkkosivuilla viikoittain päivitettävien listausten muodossa. Poliisihallitus vastaisi myös poliisilaitosten toimivaltaan kuuluvien pienkeräystietojen julkaisemisesta. Tilastointia tarvitaan muun muassa rahankeräysten valvomiseksi, läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä tietojen saamiseksi rahankeräystoiminnan kehittymisestä. Poliisihallitus ei voisi julkaista eikä muutoinkaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ehdotetun 2 momentin nojalla. Ehdotetun lain 33 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä.

Voimassa olevan rahankeräyslain 29 §:ssä säädetään tietojen julkistamisesta. Mainittu pykälä velvoittaa lupaviranomaista pitämään rahankeräyslupien myöntämistä, peruuttamista ja varoi-

tusta koskevat tiedot sekä tilitystiedot yleisön saatavilla. Sama velvollisuus seuraa pitkälti jo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista, erityisesti sen 5 luvussa säädettyistä viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Voimassa olevan pykälän velvollisuus pitää tietoja yleisön saatavilla ei kuitenkaan velvoita lupaviranomaista julkaisemaan säännöksessä mainittuja tietoja, vaan niitä on tiedusteltava erikseen viranomaiselta. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että yleisöllä ei ole mahdollisuutta tarkistaa rahankeräyslupia koskevia ajantasaisia tietoja ilman yhteydenottoa lupaviranomaiseen. Menettely on osoittautunut myös hitaaksi tiedonsaantikeinoksi käynnissä olevista rahankeräyksistä. Kun tiedon saaminen rahankeräysluvista, käynnissä olevista pienkeräyksistä sekä annetuista tilityksistä muodostaa keskeisen elementin varojen lahjoittajien oikeusturvan sekä rahankeräysten läpinäkyvyyden takaamisessa, olisi tietojen julkaisemisesta tarpeen säätää erikseen uudessa rahankeräyslaissa. Ehdotetussa säännöksessä mainitut julkaistavat tiedot vastaisivat pitkälti voimassa olevan rahankeräyslain vastaavassa säännöksessä lueteltuja tietoja.

Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ellei niihin sisälly poikkeuksellisesti salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Rahankeräyslupahakemuksiin ei yleensä sisälly esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitetuiksi liike- tai ammattisalaisuuksiksi katsottavia tietoja. Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat saattavat sen sijaan sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta.

Tärkeintä tietojen julkaisemisessa olisi se, että rahankeräyksiin osallistuvat voisivat halutessaan varmistaa helposti ja nopeasti, onko keräykselle haettu asianmukaisesti rahankeräyslupa tai onko siitä tehty pienkeräysilmoitus. Lisäksi lahjoittaja voisi tarkistaa kerääjän aikaisempien keräysten tuotot ja keräyksestä kertyneiden kulujen määrän. Rahankeräyksiä koskevien tietojen julkaiseminen lisäisi rahankeräysten avoimuutta antamalla yleisölle ja myös esimerkiksi medialle tehokkaan keinon seurata keräysten onnistumista ja niistä aiheutuneiden kulujen määrää ja luonnetta. Tietojen julkaisemisella on tarkoitus vaikuttaa myönteisesti muun muassa lahjoittajien luottamuksen ja lahjoitusvalmiuden edistämiseen.

2 luku Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset

Luvussa säädettäisiin rahankeräyksen järjestämisen yleisistä edellytyksistä. Luvussa säädettäisiin ensinnäkin rahankeräysten luvan- ja ilmoituksenvaraisuudesta sekä niistä tahoista, joilla olisi oikeus järjestää rahankeräys. Lisäksi luvussa säädettäisiin sallituista ja kielletyistä rahankeräystarkoituksista sekä rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista.

4 §. Rahankeräyksen luvanvaraisuus ja ilmoituksenvaraisuus. Voimassa olevan rahankeräyslain 5 §:n 1 momentin mukaan rahankeräys on mahdollista toimeenpanna vain lupaviranomaisen antamalla rahankeräysluvalla. Ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lain soveltamisalaan kuuluvan rahankeräyksen järjestämisen lähtökohtaisena edellytyksenä olisi toistaiseksi voimassa olevan rahankeräyslupan hakeminen lupaviranomaiselta. Lupaviranomaisena toimisi rahankeräyslupa-asioissa aina Poliisihallitus. Rahankeräyslupamenettelystä säädettäisiin tarkemmin 3 luvussa.

Lain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta järjestää rahankeräys ilman Poliisihallitukselta haettavaa rahankeräyslupaa. Tällaisen menettelyn edellytyksenä olisi kuitenkin, että rahankeräyksestä tehtäisiin ilmoitus poliisilaitokselle. Ilmoituksenvaraisen rahankeräyksen tulisi olla niin sanottu pienkeräys, jonka edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetun lain 4 luvussa. Pienkeräyksen määritelmästä säädettäisiin puolestaan ehdotetun lain 2 §:n 6 kohdassa. Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan ilmoituksenvaraisen rahankeräyksen järjestäminen ei ole mahdollista, joten kyseessä olisi muutos nykytilaan. Voimassa olevan lain

11 §:n mukaan toimivallanjako Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välillä perustuu lähtökohtaisesti siihen, millä alueella rahankeräys järjestetään. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos antaa rahankeräyslupan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen ja Poliisihallitus poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen. Ehdotettu rahankeräyslaki ei sisältäisi vastaavaa edellytystä rahankeräysten alueellisesta jaottelusta. Sekä luvanvaraisen rahankeräyksen että pienkeräyksen voisi järjestää rahankeräyksen järjestäjän haluamalla alueella.

Lain 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa rahankeräyslakia vastaavasti vaalikeräyksiä koskevasta poikkeuksesta, jonka mukaan vaalikeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräyslupaa eikä Poliisihallitukselle tehtävää ilmoitusta. Vaikka vaalikeräyksen järjestäminen ei edellyttäisi luvan hakemista eikä ilmoituksen tekemistä, koskisi vaalikeräyksiä tilitysvelvollisuus nykylainsäädäntöä vastaavasti. Vaalikeräyksistä säädettäisiin tarkemmin 5 luvussa.

Rahankeräyslaissa ei säädettäisi rahankeräyksellä saatujen varojen verotuksesta. Rahankeräyksen järjestäjän vastuulla olisi tehdä verotuksellinen arvio järjestettävästä rahankeräyksestä aiheutuvista veroseuraamuksista. Suurin osa rahankeräyksistä olisi edelleen yleishyödyllisten yhteisöjen järjestämiä ja näiden osalta verokohtelu olisi lähtökohtaisesti selvä. Yleishyödylliseen keräystarkoitukseen kerätty rahankeräystulo on yleishyödylliselle yhteisölle verovapaata tuloa. Erityisesti pienkeräyksen järjestäjän osalta veroseuraamusten selvittämisvelvollisuus kuitenkin korostuisi, sillä pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjän toiminnalta ei edellytetäisi yleishyödyllisyyttä. Rahankeräyksen järjestäjän ja myös rahankeräyksen kohteena olevan tahon tulisi aina selvittää, onko rahankeräyksellä kerättävien varojen osalta kyseessä tulo vai jossakin tapauksessa lahja. Lisäksi olisi arvioitava, kenen tulosta on kysymys esimerkiksi kolmen henkilön järjestäessä keräyksen.

5 §. Rahankeräyksen järjestäjä. Rahankeräyslain 5 §:ssä säädettäisiin kaikista niistä rahankeräyslain tarkoittamista tahoista, joilla olisi laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin oikeus järjestää rahankeräys, pienkeräys tai vaalikeräys. Pykälän 4 momentissa luettelaisiin puolestaan ne julkisen sektorin tahot, jotka eivät voisi saada rahankeräyslupaa eivätkä voisi järjestää pienkeräyksiä.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa luettelaisiin ne tahot, joille lupaviranomaisena toimiva Poliisihallitus voisi myöntää rahankeräyslupan. Mainitun 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Saman momentin 2 kohdan mukaan lupa voitaisiin myöntää Suomessa rekisteröidylle säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Momentin 3 ja 4 kohdan mukaan lupa voitaisiin myöntää puolerekisteriin merkitylle puolueelle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja Suomessa rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Uskonnollinen yhdyskunta -termin sisältöä on käsitelty tarkemmin ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 5 kohdan perusteluissa. Uskonnollisten yhdyskuntien osalta luvan saamisen edellytyksenä olisi rekisteröityminen uskonnolliseksi yhdyskunnaksi. Jos uskonnollinen yhteisö toimisi yhdistysmuodossa, voisi se saada rahankeräyslupan ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan yhdistyksiä koskevan säännöksen mukaan. Rekisteröimättömälle uskonnolliselle yhteisölle ei voitaisi myöntää rahankeräyslupaa ehdotetun 4 kohdan nojalla. Rekisteröimättömän ryhmän oikeudesta järjestää rahankeräys säädetään ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 9 kohdassa.

Voimassa olevan lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan myöntää Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Kyseisen säännöksen perusteluissa on todettu, että yhteisöllä tarkoitetaan yhdistystä ja puolerekisteriin merkittyä puoluetta. Säännöksellä on näin ollen haluttu rajata muun muassa erilaiset yritys-

muodot rahankeräysoikeuden ulkopuolelle. Voimassa olevan säännöksen sanamuotoa voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena sen suhteen, mitä yhteisöllä tarkoitetaan siitä huolimatta, että säännöksen perusteluissa käsitettä on tarkemmin rajattu. Yhteisö-käsitteellä voidaan viitata yhdistyksen lisäksi myös sellaisiin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöön, osuuskuntaan tai henkilöyhtiöön, jossa on päätösvaltaa käyttäviä osakkaita, jäseniä tai yhtiömiehiä. Tästä syystä lakiin ehdotetaan voimassa olevan lain mukaisen säännöksen sijaan sisällytettäväksi tarkkarajaiset säännökset siitä, kenelle rahankeräyslupa voitaisiin myöntää.

Koska rahankeräystoiminnan erityisluonne edellyttää toiminnan tehokasta valvontaa, edellytettäisiin toistaiseksi voimassa olevaa lupaa hakevilta tahoilta voimassa olevan lain tavoin, että yhteisön ja säätiön tulee olla Suomessa rekisteröity. Jos yhteisön toiminta on sijoittunut ulkomaille, mutta rahankeräys järjestettäisiin Suomessa, olisi viranomaisen mahdotonta valvoa tehokkaasti rahankeräyksen järjestävää tahoa.

Ehdotetussa laissa toiminnan yleishyödyllisyys säilyisi edelleen rahankeräyslupan saamisen edellytyksenä. Viranomaismenettelyssä ei olisi voimassa olevan lain mukaisesti tarpeen erikseen arvioida, onko rahankeräyslupaa hakevalla yhteisöllä tai säätiöllä yksinomaan ja vain yleishyödyllinen tarkoitus. Rahankeräysoikeus voitaisiin myöntää yleishyödylliselle yhteisölle tai säätiölle, vaikka sen koko toiminta ei olisikaan yleishyödyllistä. Rahankeräysoikeutta hakevan yhteisön sääntöihin voisi esimerkiksi sisältyä yhteisön tarkoitusta koskevia määräyksiä, jotka saattaisivat sisältää myös liiketoiminnan muodossa harjoitettavan toiminnan. Yhteiskunnan ja järjestökentän toiminnan muuttumisen myötä järjestötoimintaa harjoitetaan yhä enemmän muutoinkin kuin puhtaasti vapaaehtoisvoimin. Lain tavoitteen kannalta olisikin epätarkoituksenmukaista asettaa vaatimusta rahaa keräävien yhteisöiden ja säätiöiden yleishyödyllisen tarkoituksen yksinomaisuudesta. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt, joiden tarkoituksena on pääasiassa tuottaa voittoa jäsenilleen tai omistajilleen, jäisivät edelleen rahankeräystoiminnan ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että yhteisöllä olisi liiketoimintansa ohella myös yleishyödyllistä toimintaa. Ehdotettu 5 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohdan sanamuoto olisi selkeä myös hengellisten yhteisöjen aseman kannalta, joiden kohdalla yleishyödyllisenä pidettävän uskonnollisen toiminnan tarkkarajainen erittelemineen uskonnonharjoittamisesta sekä muusta aatteellisesta, sivistyksellisestä ja sosiaalisesta toiminnasta voi olla tulkinnanvaraista. Viranomaisen selvittäisi rahankeräyslupan hakemisen yhteydessä, onko hakijan toiminta pääasiallisesti yleishyödyllistä. Yleishyödyllisyyttä selvitetäisiin muun muassa yhteisön sääntöjen ja toimintakertomuksen tai uuden yhteisön tai säätiön kohdalla toimintasuunnitelman avulla.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lupa rahankeräyksen järjestämiseen voitaisiin antaa Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuisi siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Rekisteröidyn yhdistyksen pysyvät rekisteröimättömät alajaostot tai vastaavat eivät sitä vastoin olisi säännöksen tarkoittamia yhteisöjä, vaan niiden järjestämät rahankeräykset tulisi toteuttaa emoyhdistyksen hakeman jatkuvan rahankeräyslupan nojalla tai emoyhdistyksen nimissä tehdyn pienkeräyksen muodossa emoyhdistyksen vastatessa rahankeräyslaissa asetetuista velvoitteista.

Rekisteröimättömistä erillislainsäädäntöön perustuvista yhteisöistä ei pidetä erillistä rekisteriä, joten tällaisten yhteisöjen lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Verohallinnolla olevan tiedon mukaan rekisteröimättömiä erillislainsäädäntöön perustuvia y-tunnuksen saaneita yhdistyksiä on hieman yli 1000. Tämän luvun ulkopuolelle jäävät kaikki lakisääteiset yhteisöt, jotka eivät ole hakeneet y-tunnusta. Lakisääteiset yhdistykset voidaan oikeuskirjallisuuden perusteella (Heikki Halila, Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus 2011) jaotella taloudelliseen toimintaan liittyviksi, ympäristön käyttöön liittyviksi ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuviksi yhdistyksiksi sekä opiskelijayhdistyksiksi. Lakisääteisiä yhdistyksiä olisivat esimerkiksi Keskuskauppaka-

mari, kauppakamarit, Liikennevakuutuskeskus, Suomen Asianajajaliitto, paliskunnat, riistanhoitoyhdistykset, kalastuskunnat, metsänhoitoyhdistykset, Suomen Punainen Risti sekä ylioppilaskunnat ja osakunnat.

Julkisoikeudelliset yhdistykset saavat usein toimintaansa rahoitusta valtion budjetista ja osa niistä käyttää toiminnassaan julkista valtaa. Julkisoikeudellisiin yhdistyksiin liittyy usein pakkojäsenyys ja pakollinen jäsenmaksu tai vastaava jäsenyyteen liittyvä maksuvelvollisuus. Taloudellisten julkisoikeudellisten yhdistysten pääasiallisena tarkoituksena on puolestaan voiton tavoittelu. Kaikille edellä mainituille julkisoikeudellisille yhteisöille ei voitaisi kuitenkaan myöntää rahankeräyslupaa, koska myös rekisteröimättömien yhteisöjen toiminnan tulisi olla yleishyödyllistä. Jos ehdotetussa kohdassa tarkoitettu lakisääteinen yhteisö täyttäisi säännöksen edellytyksen yleishyödyllisyyden vaatimuksesta, ei yhteisön lakisääteisyys voitaisi katsoa lähtökohtaisesti johtuvan yleisiä yhteiskunnallisia syitä rahankeräysten järjestämisen estämiselle. Yleishyödyllisyysedellytyksen on katsottu täyttyvän ainakin Suomen Punaisen Ristin ja eräiden ylioppilaskuntien osalta.

Voimassa olevassa rahankeräyslaissa säädetään mahdollisuudesta myöntää lupa myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu yhteisön toiminnan tilapäisestä luonteesta. Tilapäisillä yhteisöillä on tarkoitettu esimerkiksi kunnallistai eduskuntavaaleja varten perustettuja vaalirenkaita ja tukiyhdistyksiä. Tilapäisluonteisena yhteisönä on pidetty myös esimerkiksi onnettomuustilanteen jälkeen uhrin lähipiirissä syntyntä avustusrengasta. Tällaisten yhteisöjen toiminta on lyhytkestoista ja luonteeltaan tilapäistä. Koska ehdotetussa rahankeräyslaissa säädettäisiin mahdollisuudesta järjestää lyhyet ja määrältään rajoitetut rahankeräykset ilmoituksenvaraisina, ei uuteen rahankeräyslakiin ehdoteta sisällytettäväksi säännöstä rahankeräyslupan myöntämisestä tilapäisille yhteisöille.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös yliopistolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yliopistolle. Yliopistot muuttuivat itsenäisiksi oikeushenkilöiksi yliopistolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2010. Yliopistojen varainhankinnan luonne on jatkuva ja yliopistoilla on tarve järjestää rahankeräyksiä useille toimintaansa tukeville hankkeille samanaikaisesti. Yliopistoille säädettiin vuonna 2014 nimenomainen oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi toimintansa tukemiseen, koska aiemmin yliopistojen osalta oli epäselvää, voidaanko niille lainkaan myöntää rahankeräyslupaa. Epävarmuus johtui siitä, että yliopistot voitiin rinnastaa julkisyhteisöihin, joiden osalta oli nimenomaisesti säädetty, että niille ei voida rahankeräyslupaa myöntää. Yliopistot on rinnastettu julkisyhteisöiksi, koska niiden tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä ja lisäksi yliopistojen toimintaa rahoitetaan julkisilla varoilla. Voimassa olevan lain yliopistojen rahankeräysoikeutta koskevan säännöksen perusteluissa on todettu, että yliopiston toiminnan voidaan kuitenkin katsoa täyttävän rahankeräyslain asettaman edellytyksen toiminnan yleishyödyllisyydestä. Yliopistot ovat myös oikeudellisesti itsenäisiä toimijoita ja niiden on mahdollista hankkia omaisuutta. Näiden ominaisuuksien osalta yliopistot, ammattikorkeakoulut ja Kansallislageria poikkeavat esimerkiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta ja Poliisiammattikorkeakoulusta, jotka ovat osa valtiota, eikä niillä ole näin ollen oikeudellista itsenäisyyttä. Yliopistojen rahankeräysoikeuden turvaamiseksi yliopistojen rahankeräysoikeudesta tulisi kuitenkin säätää erikseen nimenomaan niiden julkisyhteisöihin rinnastettavuuden vuoksi.

Yliopistoja on tällä hetkellä kaikkiaan 14, joista kaksi on säätiöitä ja muut julkisoikeudellisia laitoksia. Julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen itsenäisestä oikeushenkilöasemasta säädetään yliopistolaissa. Säätiöyliopistojen oikeushenkilöllisyys perustuu säätiölakiin, vaikka myös yliopistolaissa on niiden toimielimiä koskevia erityissäännöksiä. Yliopistoilla julkisoikeudellisina laitoksina tai säätiöinä ei ole omistajia, joille se jakaisi varallisuuttaan osinkoina tai muulla tavalla. Yliopistoilla ei ole myöskään velvollisuutta tulouttaa varallisuuttaan tai sen tuottoja valtiolle. Yliopistolaissa tarkoitettuja yliopistoja ovat Helsingin yliopisto,

Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Lapin yliopisto, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto, Vaasan yliopisto, Åbo Akademi, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Svenska handelshögskolan, Taideyliopisto, Aalto-yliopistona toimiva Aalto- korkeakoulusäätiö sekä Tampereen teknillisenä yliopistona toimiva TTY-säätiö.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettulle ammattikorkeakoululle. Ammattikorkeakoulut muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa Suomen korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoululla voidaan katsoa olevan rahankeräyslain edellyttämä yleishyödyllinen tarkoitus. Kuten yliopistoilla, myös ammattikorkeakouluilla on jatkuva tarve hankkia rahoitusta useille toimintaansa tukeville hankkeille. Myös ammattikorkeakoulujen rahankeräysoikeudesta tulee säätää erikseen, jotta lain tulkinta olisi selkeä sen suhteen, lukeutuvatko ammattikorkeakoulut julkisyhteisöiksi niiden tehtävien sisältämän julkisen vallan käytön sekä niiden valtion budjettivaroista saaman rahoituksen vuoksi.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää myös Kansallisgallerialle. Kun Kansallisgallerialle säädettiin vuonna 2014 rahankeräysoikeus, toettiin Kansallisgallerialla olevan yleishyödyllinen tarkoitus. Kansallisgallerian rahankeräysoikeudesta on otettu erillinen säännös voimassa olevaan lakiin siitä syystä, että rahankeräyslupa voitiin tuolloin voimassa olleen lain 7 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti antaa vain Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla oli yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus. Tämän vuoksi katsottiin, että todennäköisesti Kansallisgallerialle ei ilman lainmuutosta olisi voitu myöntää rahankeräyslupaa. Sittenkin lain kyseistä säännöstä on muutettu siten, että yleishyödyllisyysvaatimuksen yksinomaisuusedellytyksestä on luovuttu. Kun otetaan kuitenkin huomioon ehdotetun lain kielto-säännös rahankeräysluvan myöntämisestä valtiolle ja tämän säännöksen ulottumisen tulkinnasta muun muassa sellaisiin tahoihin, jotka saavat rahoitusta budjettivaroista, olisi ehdotetun sääntelyn selkeyden vuoksi säännös Kansallisgallerian rahankeräysoikeudesta syytä edelleen säilyttää laissa.

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin myöntää Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolle diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymälle tai seurakunnalle, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalle. Voimassa olevan lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan antaa Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalle. Kirkkojen rahankeräystarpeet ovat ilmenneet tosiasiallisesti useimmiten kuitenkin seurakuntatasolla. Voimassa olevan lain mukainen menettely, jossa hiippakunnan tulee hakea seurakunnan puolesta rahankeräyslupa, ei ole käytännössä toiminut. Tästä syystä evankelis-luterilaista ja ortodoksista kirkkoa koskevia rahankeräyslain säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kirkkojen sisällä niillä tahoilla, joilla on tarve järjestää rahankeräyksiä, olisi myös tosiasialliset mahdollisuudet hakea keräykselle tarvittava viranomaisen hyväksyntä joko rahankeräysluvan hakemisen tai pienkeräysilmoituksen tekemisen kautta.

Kirkon diakoniarahasto on kirkon yhteinen avustusrahasto. Rahaston tarkoituksena on osana kirkon diakoniatyötä avustaa taloudellisessa ahdingossa olevia henkilöitä Suomessa. Kirkon seurakunnan diakoniatyöntekijä hakee rahastolta avustuksen. Jos avustus myönnetään, varat siirretään avustusta hakeneen seurakunnan tilille, jolta ne käytetään suoraan avustustarkoitukseen. Diakoniatyöntekijä vastaa siitä, että avustus käytetään siihen tarpeeseen, johon se myönnettiin. Oikeus hakea rahankeräyslupa diakoniarahaston lukuun ehdotetaan säädettäväksi kirkon keskusrahastolle, joka on itsenäinen oikeushenkilö, toisin kuin kirkon diakoniarahasto. Kirkon keskusrahastosta säädetään kirkkolain 22 luvun 5 §:ssä ja sillä on oma y-tunnus.

Monet lahjoittavat pitävät seurakuntia luotettavina rahankerääjinä, joiden kautta halutaan kriisitilanteissa lahjoittaa rahaa. Suomen evankelis-luterilaisella kirkolla ja Suomen ortodoksisella kirkolla on seurakuntiansa kautta koko maan kattava verkosto. Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa koskevassa kirkkojärjestyksessä edellytetään, että seurakunnissa tulee olla diakonian virka. Niissä ortodoksisissa seurakunnissa, joissa ei ole omaa diakoniatyöntekijää, pappi ja lukkari hoitavat diakoniatyötä. Kirkossa toimii ammattitilintarkastus, mikä mahdollistaa rahanliikenteen asianmukaisen seurannan. Onnettomuuden tai kriisin vuoksi järjestettävissä keräyksissä evankelis-luterilaisella ja ortodoksisella kirkolla on nopeaa avuntarvetta varten käytettävissään seurakuntiansa kautta heti valmiudessa oleva keräysorganisaatio ja nopeat valmiudet varojen kohdentamiseksi avun välittömille tarvitsijoille.

Evankelis-luterilainen sekä ortodoksinen kirkko ovat muodolliselta asemaltaan julkisyhteisöjä, mutta niiden käytännön toimintamuodot rinnastuvat monin tavoin yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaan. Kirkkojen toiminta on suurelta osin samankaltaista kuin rekisteröidyssä uskonnollisissa yhdyskunnissa ja aatteelliseksi yhdistykseksi järjestäytyneissä uskonnollisissa yhteisöissä. Suomen evankelisluterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä yleishyödylliseksi toiminnaksi katsottavan kirkollisen hyväntekeväisyystyön eli diakoniatyön rahoittamiseksi olisi siten tältä osin yhdenmukainen ehdotetun lain lähtökohdan, eli yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen mahdollistamisen kanssa. Kirkon piirissä tapahtuvan diakoniatyön voidaan katsoa toteuttavan merkittävää tehtävää vapaaehtoisuuden ja kansalaisaktiivisuuden kanavana.

Muutoksella ei olisi vaikutusta julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä suoritettavaan koledhin kantoon, mikä jäisi edelleen voimassa olevan lain mukaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotetun pykälän 4 kohdassa säädettäisiin rahankeräyslupan myöntämisestä uskonnolliselle yhdyskunnalle.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentissa lueteltaisiin ne tahot, joilla olisi oikeus järjestää rahankeräys pienkeräyksen muodossa. Momentin 1—4 kohdassa säädettäisiin Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen ja säätiön, puolerekisteriin merkityn puolueen sekä Suomessa rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan oikeudesta järjestää pienkeräys. Mainituissa kohdissa tarkoitetut yhteisöt vastaisivat 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettuja tahoja, joille voitaisiin myöntää rahankeräyslupa sillä erotuksella, että pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjältä ei edellytettäisi sen toiminnan yleishyödyllisyyttä.

Kerääjätahoja tarkentavilla rajoituksilla pyritäisiin kuitenkin tukemaan yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen tukemisen tavoitetta myös pienkeräystoimijoiden osalta, vaikka pienkeräyksen järjestäjän toiminnalta ei nimenomaisesti edellytettäisi yleishyödyllisyyttä. Yhdistyslaissa, säätiölaissa, uskonnonvapauslaissa ja puoluelaisissa säädetään ehdotetuissa 1—4 kohdissa tarkoitettujen toimijoiden toiminnan tarkoitukseen kohdistuvista rajoituksista. Yhdistyslain 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten eikä yhdistyksen tarkoitus saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Säätiölain 2 §:ssä säädetään puolestaan, että säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus. Uskonnonvapauslaissa säädetään uskonnollisten yhdyskuntien toiminnan tarkoituksesta. Lain 2 luvun 7 §:n mukaan rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan tarkoituksena on järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä, yhteisöllistä ja julkista toimintaa, joka pohjautuu uskontunnustukseen, pyhinä pidettyihin kirjoituksiin tai muihin yksilöityihin pyhinä pidettyihin vakiintuneisiin toiminnan perusteisiin. Saman pykälän 2 momentin mukaan yhdyskunnan tulee toteuttaa tarkoitustaan perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Pykälän 3 momentissa säädetään, että yhdyskunnan tarkoituksena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu tai muuten pääasiassa taloudellisen toiminnan järjestäminen. Puoluelain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puolueeksi voidaan rekisteröidä yhdistys, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asi-

oihin vaikuttaminen. Edellä mainittujen tahojen toiminnan tarkoitus on pääsääntöisesti yleishyödyllistä. Yritysmuodossa toimiva taho ei voisi järjestää pienkeräystä.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentin 5—7 kohdan mukaan pienkeräyksen saisi järjestää Suomen Punainen Risti sekä sen paikallinen ja alueellinen toimintayksikkö, yliopistolain 46 §:ssä tarkoitettu ylioppilaskunta ja saman lain 47 §:ssä tarkoitettu osakunta sekä ammattikorkeakoululain 41 §:ssä tarkoitettu opiskelijakunta. Ehdotetut säännökset olisivat uusia. Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että kyseisen yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Ehdotetun säännöksen perusteluissa tuodaan esimerkiksi tällaisista lakisääteisistä yhteisöistä Keskuskauppakamari ja kauppakamarit, Liikennevaikutuskeskus, Suomen Asianajajaliitto, paliskunnat, riistanhoitoyhdistykset, kalastuskunnat, metsänhoitoyhdistykset, Suomen Punainen Risti sekä ylioppilaskunnat ja osakunnat. Rekisteröimättömien yhteisöjen lukumäärää ja tarkoitusta on käsitelty tarkemmin ehdotetun 5 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteluissa.

Rahankeräyslupan saamisen edellytyksenä olisi, että säännöksessä tarkoitettulla rekisteröimättömällä yhteisöllä olisi yleishyödyllinen tarkoitus. Näin ollen yleishyödyllisyysedellytys rajaisi rahankeräyslupaan oikeutettujen rekisteröimättömien yhteisöjen joukkoa huomattavasti. Vastaavaa yleishyödyllisyyden edellytystä ei kuitenkaan sisälly pienkeräysmenettelyyn. Ottaen huomioon rekisteröimättömien yhteisöjen runsas lukumäärä, niistä useiden toimintaan sisältyvä julkisen vallan käyttö sekä eräiden yhteisöjen toiminnan taloudellinen tarkoitus, olisi pienkeräysten osalta rekisteröimättömien yhteisöjen rahankeräysoikeutta välttämätöntä rajata koskemaan vain sellaisia yhteisöjä, joiden tarkoituksena on lähtökohtaisesti muu toiminta kuin taloudellisen voiton tavoittelu tai tietyn julkisen tehtävän hoitaminen julkisen vallankäytön keinoin. Edellä mainituilla perusteilla ehdotetuissa 5 ja 6 kohdissa olisi mainittu ne rekisteröimättömät erillislainsäädäntöön perustuvat yhteisöt, joille rahankeräyslupa voitaisiin myöntää.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan pienkeräyksen saisi järjestää myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta. Kirkon keskusrahasto diakoniarahaston luokkaan ei voisi järjestää pienkeräystä.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 9 kohdassa säädettäisiin rekisteröimättömän vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostaman ryhmän, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta, ja joilla kaikilla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa, oikeudesta järjestää pienkeräys. Kyseessä olisi muutos nykytilaan. Voimassa oleva rahankeräyslaki mahdollistaa luonnollisten henkilöiden järjestämät rahankeräykset niin sanottujen rekisteröimättömien yhteisöjen muodossa, jos niiden rekisteröimättömyys johtuu yhteisön tilapäisestä luonteesta. Rekisteröimättömien yhteisöjen on ollut mahdollista järjestää rahankeräyksiä näin ollen ainoastaan, jos yhteisön ja siten myös sen toiminnan tarkoitus on tilapäisluonteista. Suomessa toimii kuitenkin useita rekisteröimättömiä yhteisöjä, joiden toiminta on rekisteröimättömyydestä huolimatta vakiintunutta. Tällaiset ryhmät toimivat aktiivisesti esimerkiksi kaupunginosatoiminnassa järjestämällä muun muassa erilaisia kaupunginosatapahtumia ja konsertteja. Rekisteröimättömillä ryhmillä olisi jatkossa mahdollisuus järjestää pienkeräyksiä samoihin tarkoituksiin kuin muillakin pienkeräyksiin oikeutetuilla tahoilla. Ryhmän toiminnan luonteelta ei edellytettäisi tilapäisyyttä. Säännöksessä myös määriteltäisiin yksiselitteisesti, minkälainen rekisteröimätön ryhmä voisi järjestää pienkeräyksen.

Rekisteröimättömään ryhmään tulisi kuulua vähintään kolme luonnollista henkilöä, joilla kaikilla olisi kotikuntalain tarkoittama kotikunta Suomessa. Yhdistyslain mukaan yhdistyksen perustajana olevan luonnollisen henkilön tulee olla 15 vuotta täyttänyt. Yhdistyslain mukaista

ikärajaa ei voida kuitenkaan sellaisenaan rinnastaa rahankeräyslain rekisteröimättömän ryhmän jäsenille asetettavaan ikärajaan, sillä rahankeräyslain mukainen pienkeräys olisi mahdollista käynnistää ilmoituksenvaraisena ja nopealla aikataululla. Yhdistyksen perustaminen vaatii siihen liittyvän rekisteröintiprosessin ja yhdistyksen toiminnan suunnittelun vuoksi erilaista harkintaa kuin pienkeräyksen käynnistäminen. Pienkeräyksen järjestämisellä olisi mahdollisuus kerätä jopa 10 000 euron suuruiset varat, joiden käyttäminen lopulliseen kohteeseensa voisi edellyttää erilaisten oikeustoimien, kuten sopimusten tai lahjakirjojen laatimista sekä veroseuraamusten selvittämistä. Suomessa täysi oikeustoimikelpoisuus alkaa vasta henkilön täytettyä 18 vuotta. Tästä syystä ryhmässä tulisi olla aina vähintään yksi täysivaltainen henkilö. Muiden ryhmän jäsenten tulisi olla vähintään 15-vuotiaita. Yhden henkilön järjestämien keräysten mahdollistaminen ei luotettavuuden varmistamisen näkökulmasta olisi mahdollista, vaan keräyksen järjestämisen edellytyksenä tulisi olla vähintään kolmen henkilön mukanaolo.

Rekisteröimättömään ryhmään kuuluvilla tulisi kaikilla olla kotikuntalain tarkoittama kotikunta Suomessa. Kotikuntalaissa säädetään niistä perusteista, joilla henkilölle voidaan myöntää kotikunta. Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa hän asuu. Maahan muuttavalle henkilölle voidaan määrätä puolestaan kotikunta, jos henkilö asuu Suomessa ja tällä on tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen häneltä vaaditaan. Tieto henkilön kotikunnasta merkitään väestötietojärjestelmään. Edellytyksellä kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta ja asumisen vakinaisuudesta pyritäisiin turvaamaan se, että pienkeräyksen järjestäjä huolehtisi velvoitteistaan käyttäen rahankeräyksellä saadut varat ilmoitettuun keräystarkoitukseen ja antaa viranomaiselle tilitys tekemästään keräyksestä.

Rahankeräyslaissa ei säädettäisi pienkeräyksellä saatujen varojen verotuksesta. Pienkeräyksen järjestäjän vastuulla olisi tehdä verotuksellinen arvio järjestettävästä keräyksestä aiheutuvista veroseuraamuksista. Osa pienkeräysten järjestäjistä ei täyttäisi tuloverolain 22 ja 23 §:ssä asetettuja edellytyksiä yhteisön yleishyödyllisyydelle ja keräystulon verovapaudelle. Tällaisissa tapauksissa keräysten verotuskohtelu riippuisi kulloisenkin keräyksen olosuhteista ja toiseikoista. Tulkinnanvaraisuutta voisi olla esimerkiksi sen suhteen, minä tulona keräysvaroja pidetään. Keräystuottoa voitaisiin esimerkiksi pitää tapauksesta riippuen lahjana tai ansiotulona verotettavana tulona. Myös se, ketä pidettäisiin keräystulon saajana, voi olla yksittäistapauksessa epäselvää. Verohallinto ratkaisisi pienkeräystulosten verotuksen aina tapauskohtaisesti. Verohallinnolla olisi myös mahdollisuus tarpeen vaatiessa antaa yleistä ohjeistusta rahankeräystulosten verotuksesta.

Ehdotetulla luonnollisten henkilöiden rahankeräysoikeutta koskevalla muutoksella pyritäisiin selkeyttämään lakia luonnollisten henkilöiden järjestämien rahankeräysten suhteen sekä mahdollistamaan erilaisten kansalaistoimijoiden rahankeräykset. Rekisteröimättömien ryhmien järjestämien keräysten mahdollistamisella pyritäisiin helpottamaan muun muassa inhimillisen auttamistarpeen toteutumista. Paikallisten pienimuotoisten keräysten mahdollistaminen kevyessä menettelyssä kannustaisi paikallistoimijoita käynnistämään keräyksiä esimerkiksi lähialueen toimintaan ja vastoinikäymisiä kokeneiden henkilöiden auttamiseen. Osallistuminen lähialueen toimintaan loisi pohjaa myös toimintaan sitoutumiselle ja tätä kautta vastuunottamiseen esimerkiksi oman alueen toiminnasta. Myös vaalirenkaat ja rekisteröimättömät tukiyhdistykset voisivat järjestää rahankeräyksen pienkeräyksen muodossa.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimiva yhdistys ei tarvitsisi lupaa eikä sen tarvitsisi tehdä pienkeräysilmoitusta sellaisen rahankeräyksen järjestämiseen, jonka tarkoituksena on kerätä varoja vaalikampanjan kulujen kattamiseksi ja joka järjestetään kampanja-aikana. Edellytyksenä olisi, että toimijat ovat järjestäytyneet yhdistykseksi ja että yhdistys toimii yksinomaan asianomaisen ehdokkaan tukemiseksi.

Myöskään puolueyhdistys ei tarvitsisi lupaa eikä sillä olisi ilmoitusvelvollisuutta momentissa tarkoitettuun rahankeräykseen. Puolueyhdistyksenä pidetään puoluelain 8 §:n 1 momentissa puolueeseen tai sen jäsenyhdistykseen niiden sääntöjen mukaan kuuluvaa yhdistystä. Säännös vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä.

Ehdotetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle ja kuntayhtymälle ei myönnettäisi rahankeräyslupaa, eivätkä ne saisi järjestää pienkeräystä. Edelleen samassa momentissa säädettäisiin, että 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tahojen olisi mahdollista järjestää rahankeräys valtion, maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän toimintaan momentin ensimmäisen virkkeen sisältämän säännöksen estämättä.

Mainitun momentin ensimmäinen virke vastaisi voimassa olevan rahankeräyslain 7 §:n 2 momenttia. Säännös, jonka mukaan julkisyhteisöt eivät voi saada rahankeräyslupaa, sisällytettiin rahankeräyslakiin ensimmäisen kerran vuonna 2006. Tuolloin säädettyä ja edelleen voimassa olevaa rahankeräyslakia edeltäneen rahankeräyslain mukaan rahankeräyslupa voitiin antaa kotimaiselle rekisteröidylle yhdistykselle tai muulle yhteisölle taikka itsenäiselle säätiölle, jolla oli yksinomaan sosiaalinen, sivistyksellinen tai muu aatteellinen tarkoitus. Tämän säännöksen nojalla katsottiin, että valtio ja kunta eivät voi olla rahankeräyslupan saajia. Kunnan osalta säännöksen tulkinta vahvistettiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vuonna 1984. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunta ei ollut rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitettu yhteisö, jolla on yksinomaan aatteellinen tarkoitus.

Mainitun tulkinnan mukainen peruseriaate sisällytettiin lakiin säännöksenä, jonka mukaan rahankeräyslupaa eivät voineet saada valtio, kunta tai kuntayhtymä taikka evankelis-luterilainen kirkko tai ortodoksinen kirkkokunta taikka niiden seurakunta tai seurakuntayhtymä. Voimassa oleva rahankeräyslaki ei edellytä luvan haltijalta sen koko toiminnan yleishyödyllisyyttä, joten ehdotettuun lakiin on syytä edelleen sisällyttää nimenomainen säännös, jonka nojalla julkisyhteisöille ei mahdollisteta rahankeräysten järjestämistä. Säännöksen tarkoituksena on tukea kolmannen sektorin varainhankintaa ja toimintaedellytyksiä rahankeräyksin rajaamalla julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta. Arvioidessaan rahankeräyslupan haltijan julkisoikeudellista luonnetta, ottaa Poliisihallitus huomioon muun muassa hakijan valtion budjetista saaman rahoituksen sekä sen, käyttäkö hakija toiminnassaan julkista valtaa.

Ehdotetun momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin tarkentavasti, että säännös ei rajoittaisi rahankeräyslupan haltijan tai pienkeräyksen järjestäjän rahankeräyksen järjestämistä valtion, maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän toimintoihin. Koska valtiolle, maakunnalle, kunnalle ja kuntayhtymälle ei olisi mahdollista myöntää rahankeräyslupaa, olisi rahankeräyksen järjestäminen säännöksessä tarkoitettuun julkisyhteisön yleishyödylliseen toimintoon mahdollista ainoastaan ehdotetun lain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille tahoille. Säännöksen tarkoituksena olisi selventää oikeustilaa sen suhteen, mihin tarkoitukseen rahankeräyslain tarkoittamilla rahankeräykseen oikeutetuilla tahoilla olisi mahdollisuus järjestää rahankeräys ja mahdollistaa rahankeräysten järjestäminen myös laajemmin erilaiseen yleishyödyllisenä pidettävään toimintaan siitä huolimatta, että rahankeräyksen tuotot ohjautuisivat julkisyhteisön hyväksi. Säännöksessä tarkoitettu rahankeräys voitaisiin järjestää myös pienkeräyksenä sitä koskevien edellytysten täyttyessä.

Voimassa olevan lain 7 §:n 2 momentin julkisyhteisöjen rahankeräysoikeutta rajoittavan säännöksen on ratkaisukäytännössä katsottu tarkoittavan, että myöskään muut tahot kuin säännöksessä tarkoitettut julkisyhteisöt eivät voi kerätä varoja sellaiseen tarkoitukseen tai toimintaan, joka olisi valtion tai kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista. Käytännössä on katsottu, että jos varojen kerääminen olisi sallittua muun kuin julkisyhteisön toimesta kunnan tai valtion perustoiminnaksi katsottavan toiminnan rahoittamiseksi, tekisi se lähtökohtaisesti merkityksettömäksi lain yksiselitteisen säännöksen julkisyhteisöjen rahankeräysten rajoittamisesta.

Joissakin tapauksissa rahankeräyksen valtion, kunnan tai kuntayhtymän toimintoon on kuitenkin katsottu olevan mahdollista. Lähtökohtaisesti on katsottu, että jos rahankeräyksellä on tarkoitus antaa julkisyhteisön lakisääteisestä perustoiminnasta poikkeavaa viime kädessä kansalaisten hyväksi koituvaa niin sanottua yleisesti yhteiskuntaa palvelevaa ylimääräistä hyötyä, on varoja voitu katsoa voivan kerätä tällaisen toiminnan hyväksi. Rajanvedon tekeminen budjettivarojen rahoitettavan toiminnan ja yleisesti yhteiskuntaa palvelevan hyödyn välillä on kuitenkin haastavaa.

Esimerkkitapauksena tällaisesta rajanvedosta voidaan mainita esimerkiksi paikallisen syöpäyhdistyksen potilaiden hoidon parantamiseksi suunnittelema keräys. Lähtökohtaisesti julkisen terveyden- tai sairaanhoidon yksikön antama hoito on sellaista lakisääteisen tehtävän toteuttamista, jonka kustannusten kattamiseen ei ole voitu järjestää rahankeräystä. Sen sijaan esimerkiksi rahankeräyksen järjestäminen sellaisten apuvälineiden hankkimiseksi, joita hoitoyksikössä ei vielä olisi, voitaisiin voimassa olevan lain 7 §:n 2 momentin säännöksen tulkinnan rajoissa katsoa olevan kyse sellaisesta ylimääräisestä yleisestä hyödystä, joka ei olisi budjettivarojen rahoitettavaa lakisääteisen tehtävän hoitamista. Hankala rajanvetotilanne voi syntyä myös esimerkiksi tilanteessa, jossa rahaa on tarkoitus kerätä esimerkiksi kampanjamateriaalikustannuksiin koulukisaamisen vastaisen kampanjan järjestämiseksi lähialueen kouluissa. Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että koulukisaamisen ehkäisy sisältyy kunnan lakisääteisesti hoitaman koulutoiminnan mukaiseen toimintaan ja kunnan tulisi huolehtia koulujen resursoinnista riittävällä tavalla tätä toimintaa varten. Kuitenkin asia voitaisiin nähdä myös siten, että kyse olisi ylimääräisestä yleisesti yhteiskuntaa palvelevasta yleishyödyllisestä toiminnasta, jonka rahoittamiseksi olisi sallittua järjestää rahankeräys. Samantapaisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa yhdistys, esimerkiksi vanhempainyhdistys, keräisi varoja koululle hankittavan älytaulun rahoittamiseksi. Älytaulun hankinnan voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa olevan yleishyödyllinen varojen käyttötarkoitus, koska se olisi ylimääräinen lisä koulun välineistöön. Ehdotetun 5 §:n 4 momentin tarkentava säännös mahdollistaisi jatkossa edellä mainittujen esimerkkien mukaiset keräystarkoitukset rahankeräyslain mukaisille rahankeräykseen oikeutetuille tahoille, jos muut rahankeräysluvan saamisen tai pienkeräyksen edellytykset täyttyisivät.

6 §. Keräystarkoitus. Voimassa olevan rahankeräyslain mukaan rahankeräys on mahdollista toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa säilytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti yleishyödyllisyys pääsääntöisenä edellytyksenä rahankeräyksen keräystarkoitukselle. Yleishyödyllistä toimintaa on tarpeellista edistää ja tukea sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja siksi rahankeräysten salliminen yleishyödylliseen toimintaan on edelleen syytä säilyttää lain pääsääntönä. Myös kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi on välttämätöntä, että rahankeräyksen tuottojen käyttötarkoitus määritellään yleishyödylliseksi. Rahankeräyksillä saatuja varoja saatettaisiin tämän vaatimuksen puuttuessa käyttää lähellä liiketoimintaa oleviin tarkoituksiin ja tämä voisi vääristää kilpailua, jos samalla toimialalla toimii myös tahoja, jotka eivät voi saada rahankeräyslupaa ja sitä kautta tuloja. Yleishyödyllisyyden määritelmästä ehdotetaan säädettäväksi lain 2 §:n 4 kohdassa.

Voimassa olevan rahankeräyslain 6 §:n 1 momentissa säädetään Kansallisgallerian, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääomittamisoikeudesta. Yliopistojen pääomittamisoikeutta koskeva säännös lisättiin rahankeräyslakiin rahankeräyslain muuttamisesta annetun lain (652/2014) eduskuntakäsittelyn aikana. Kansallisgallerian ja ammattikorkeakoulujen oikeudesta kerätä rahaa pääomittamistarkoituksessa otettiin säännökset rahankeräyslakiin yliopistojen rahankeräysoikeutta koskeneen lainmuutoksen jälkeen. Yliopistojen pääomittamisoikeutta koskeva lisäys tehtiin, sillä kyseisen lain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluisa todettiin nimenomaisesti, että yliopisto ei voisi kerätä varoja yliopiston pääomarahastoon, vaan keräysvarat tulisi käyttää välittömästi yliopistolain 2 §:ssä säädettyyn ja ainoastaan ra-

hankeräysluvassa määrättyyn tarkoitukseen. Sivistysvaliokunta piti lainmuutosta koskevassa lausunnossaan tärkeänä, että säännöksessä tarkoitettu yliopiston toiminnan tukeminen kattaisi myös varojen keräämisen yliopiston pääomarahastoon, kun pääoman tuotto kohdennetaan yliopistolain 2 §:n mukaisen tehtävän tukemiseen. Sivistysvaliokunta katsoi, että asiasta on välttämättömänä ottaa nimenomainen säännös lakiehdotukseen, jotta lainmuutoksen jälkeen välttyttäisiin tulkintaongelmilta (SiVL 3/2014 vp.) Hallintovaliokunta päätyi samaan lopputulokseen (HaVM 13/2014 vp).

Edellä mainittu ratkaisu pääomittamisoikeutta koskevan säännöksen sisällyttämisestä rahankeräyslakiin toteutettiin eduskuntakäsittelyn aikana johtuen perusteluissa olevasta nimenomaisesta kiellosta kerätä rahaa yliopiston pääomarahastoon. Lain perusteluissa ei kuitenkaan perusteltu tarkemmin syytä mainitulle kiellolle. Pääomittamisessa tai varojen rahastoisissa ei ole kyse erillisestä keräystarkoituksesta, vaan ne ovat vaihtoehtoisia tapoja hallinnoida rahankeräysvaroja. Rahankeräysvarojen pääomittamisessa tai varojen rahastoisissa ei ole myöskään kyse yleishyödyllisyydestä poikkeamisesta. Ehdotettu uusi rahankeräyslaki ei myöskään sisällä edellytystä siitä, että rahankeräysvarat tulisi käyttää tietyn aikarajan sisällä, kuten esimerkiksi kuluvan tilikauden aikana. Näillä perusteilla on katsottu, että ehdotetun rahankeräyslain säännökset eivät muodosta estettä rahankeräysvarojen pääomittamiselle tai rahastoiselle silloin, kun keräystarkoituksena on rahankeräyslaissa tarkoitettu keräystarkoitus. Näin ollen rahankeräyksen järjestäjän oikeudesta pääomittaa rahankeräysvaroja ei tulisi myöskään erikseen säätää rahankeräyslaissa, sillä kyseessä ei ole poikkeus rahankeräyslain muihin säännöksiin. Ehdotetun sääntelyratkaisun tarkoituksena on selvittää, mistä pääomittamisessa on kyse ja turvata pääomittamisoikeuden jatkuvuus tavanomaisena tapana hallinnoida rahankeräysvaroja. Oikeus rahankeräysvarojen pääomittamiseen olisi yhtäläisesti kaikilla rahankeräysten järjestäjillä.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukainen yleishyödyllisyysedellytyksen toteutuminen ei olisi riippuvainen siitä, missä ajassa keräysvarat käytettäisiin ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Kerättyjen lahjoitusvarojen käyttäminen saman tilikauden aikana ei olisi aina taloudellisesti tai toiminnallisesti järkevää rahankeräyksen järjestäjälle. Lahjoitukset kertyvät usein satunnaisesti ja niitä vastaavat kulut kertyvät usein eri tilikaudella kuin kustannuksia vastaava lahjoitus on tehty. Rahankeräysvarojen suunnitelmallisen käytön tukemiseksi rahankeräysvarojen rahastointi ja varojen kirjaaminen rahankeräyksen järjestäjän taseeseen muuna omana pääomana olisi mahdollista osana keräyksen järjestäjän rahankeräysvarojen suunnitelmallista hallinnointia. Rahankeräysvarojen rahastointia voidaan katsoa lisäävän tilinpäätöksen läpinäkyvyyttä, kun rahastoidut keräysvarat ja rahastoon kohdistetut menot pidetään kirjanpidollisesti erillään rahankeräyksen järjestäjän muista varoista ja esimerkiksi muiden rahankeräysten käyttötarkoituksista. Rahankeräysvarat voitaisiin rahastoida rahastoitujen varojen tuottoa käyttävään rahastoon, rahastoituja varoja, eli pääomaa käyttävään rahastoon taikka sekä tuottoa että pääomaa käyttävään rahastoon. Rahastojen käyttötarkoitus voisi olla vapaa tai käyttötarkoitukseltaan sidottu. Rahankeräysvarat, eli luvanvaraisella keräyksellä, pienkeräyksellä sekä vaalikeräyksellä kerätyt varat tulisi kuitenkin aina käyttää Poliisihallitukselle ja lahjoittajille ilmoitettuun käyttötarkoitukseen.

Rahankeräysvarojen kerääminen keräyksen järjestäjän peruspääomaan ei olisi kuitenkaan kaikissa tilanteissa mahdollista, sillä peruspääoma on lähtökohtaisesti organisaatioon pysyvästi sen perustamishetkellä sijoitettua varallisuutta. Esimerkiksi säätiöiden osalta säätiölain perusteluissa (HE 166/2014 vp, s. 70) todetaan, että peruspääoman merkitys toiminnan rahoituslähteenä on mahdollisten sääntömääräysten varassa. Jos säännöistä ei muuta ilmene, toimintaan voidaan säätiölain perustelujen mukaan käyttää säätiön pääomaa. Toisaalta säännöissä voidaan esimerkiksi määrätä, että toimintaan saa käyttää vain peruspääoman tuottoa. Näin ollen jos peruspääoman käyttö rahankeräyksen järjestäjän toimintaan olisi keräyksen järjestäjän omien sääntömääräysten nojalla tai muulla tavoin estetty, ei rahankeräystä voitaisi järjestää

peruspääoman kasvattamiseksi. Samalla tavalla esimerkiksi yliopistojen, Kansallisgallerian ja ammattikorkeakoulujen osalta keräyksen järjestäminen keräyksen järjestäjän peruspääoman kasvattamiseksi olisi mahdollista, jos peruspääomaa tai sen tuottoja olisi mahdollista käyttää rahankeräyksen järjestäjän toimintaan.

Rahankeräyksen järjestäjän vastuulla olisi huolehtia lahjoittajien riittävästä tiedottamisesta sen suhteen, olisiko rahankeräysvarat tarkoitus rahastoida tai olisiko kyseessä sallittu rahankeräys keräyksen järjestäjän peruspääoman kasvattamiseksi. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa rahankeräyksen tarkoituksena olisi kerätä varoja yhteisön tai säätiön peruspääoman kasvattamiseksi, korostuisi keräyksen järjestäjän velvollisuus tiedottaa lahjoittajaa avoimesti varojenkäytön suhteen. Lahjoittajaa tulisi tiedottaa ainakin sen suhteen, tullaanko peruspääomaa käyttämään jollain aikavälillä yhteisön tai säätiön varsinaiseen toimintaan vai onko peruspääoman käyttäminen yhteisön tai säätiön sisällä mahdollisesti rajoitettu esimerkiksi siten, että ainoastaan peruspääoman tuottojen käyttäminen varsinaiseen yleishyödylliseen toimintaan on mahdollista ja varsinaisen kerätyn peruspääoman käyttäminen on yhteisön tai säätiön säännöissä kielletty. Siinä tapauksessa, että yhteisö tai säätiö purkautuisi tai lakkautettaisiin, tulisi rahankeräysvarat käyttää rahankeräyslain säännösten mukaisesti siihen käyttötarkoitukseen, johon ne olisi viranomaisen hyväksynnällä kerätty. Rahankeräysvarojen kerääminen rahankeräyksen järjestäjän peruspääomaan ei muuttaisi rahankeräyslaista johtuvaa velvoitetta sen suhteen, että kerätyt varat tulisi käyttää viranomaiselle ja lahjoittajille ilmoitettuun keräystarkoitukseen.

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan rahankeräystä ei saisi järjestää selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan tai lainvastaisen toiminnan rahoittamiseksi. Jotta rahankeräys katsottaisiin olevan ehdotetun säännöksen mukaisesti kiellettyä, tulisi rahoitettavan toiminnan olla selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavaa. Lainvastaisuuden selvä ilmeneminen edellyttäisi aina, että lainvastaisuuden tulisi olla objektiivisesti katsottuna ilmeinen.

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan käsite sisältyy esimerkiksi poliisilakiin (872/2011) ja järjestyslakiin (612/2003). Edellä mainittujen lakien määritelmiä tulisi käyttää perustana arvioitaessa, onko kyseessä ehdotetun rahankeräyslain tarkoittama yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava toiminta ja sen rahoittaminen. Poliisilain 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä, joita mainitun pykälän mukaan ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilain perusteluissa (HE 224/2010 vp) todetaan, että yleinen järjestys ja turvallisuus -käsitteen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Poliisin velvollisuutena on vakiintuneen käsityksen mukaan suojella myös yksittäisten henkilöiden turvallisuutta sekä turvallisuutta yksityisissä paikoissa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden on selitetty tarkoittavan oikeusjärjestyksen edellyttämää normaaliuden tilaa yhteiskunnassa. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan ennen muuta normaalin tilan säilyttämistä yleisillä paikoilla. Normaaliuteen kuuluu myös säädyllisyyden ja hyvien tapojen mukaisuuden jonkinasteinen noudattaminen. Moniarvoisessa yhteiskunnassamme on syytä poliisitoimin puuttua vain räikeään, yleistä paheksuntaa herättävään poikkeamiseen normaaleista käyttäytymistavoista.

Järjestyslain yksityiskohtaisissa säännöksissä kielletään tyypilliset järjestyshäiriöitä aiheuttavat menettelyt. Kiellettyjä menettelyitä ovat muun muassa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla metelöimällä, uhkaavilla eleillä tai hyökkäävillä liikkeillä taikka ampumalla, heittämällä esineitä taikka eräillä näihin rinnastettavilla teoilla, päihdyttävän aineen nauttiminen yleisellä paikalla taajamassa, rajanylityspaikalla tai julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa, seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla, virtsaaminen ja ulostaminen yleisellä paikalla siten, että siitä aiheutuu häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaaraa terveydelle.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin sellaisista keräystarkoituksista, jotka olisivat sallittuja 1 momentissa säädetyn yleishyödyllisyysedellytyksen estämättä. Mainittu säännös sisältäisi sellaisia keräystarkoituksia, jotka voitaisiin sinänsä katsoa yleishyödyllisiksi, mutta jotka on voimassa olevassa laissa katsottu yleishyödyllisyysedellytyksestä poikkeamiseksi. Lisäksi pykälässä lueteltaisiin sellaisia keräystarkoituksia, joiden voitaisiin muun muassa julkisyhteisöjä koskevan oikeuskäytännön ja tulkintakäytännön vuoksi katsoa olevan muuta kuin yleishyödyllistä.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräys olisi mahdollista järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräysten mahdollistamisella kannustettaisiin kansalaistoimijoita toteuttamaan erilaisia rahankeräyshankkeita kansalaisyhteiskunnan tukemiseksi. Suurin osa tällaisista hankkeista voitaisiin todennäköisesti katsoa yleishyödyllisiksi, mutta lain selkeyden ja ehdotettavan ilmoitusmenettelyn vuoksi pienkeräyksissä ei edellytettäisi keräyskohteen yleishyödyllisyyttä. Pienkeräysten sallittujen keräystarkoitusten ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin elinkeinotoiminnan tukeminen ja oikeushenkilön varallisuuden kartuttaminen. Elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin sekä liike- että ammattitoimintaa.

Oikeushenkilön varallisuuden kasvattaminen ei olisi mahdollista pienkeräyksen avulla. Rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tukeminen ei olisi sallittua ehdotetun lain mukaisen rahankeräyslupan nojalla, vaan ainoastaan välittömät keräyskulut voitaisiin kattaa rahankeräyksestä saatavalla tuotolla. Jos oikeushenkilön varallisuuden tukeminen olisi sallittu keräystarkoitusta pienkeräyksissä, olisi lupamenettelyä koskevan keräystarkoitusta koskevan säännöksen kiertäminen mahdollista pienkeräysmenettelyssä. Oikeushenkilön varallisuuden kasvattamisena pidettäisiin esimerkiksi keräystarkoitusta, jolla kerättäisiin varoja suoraan pienkeräyksen järjestäjän hallintokuluihin erittelemättä keräystarkoitusta muulla tavoin.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan yliopistolla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Yliopistolain 2 §:n mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Yliopiston tehtävien voidaan katsoa täyttävän ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetyn edellytyksen keräystarkoituksen yleishyödyllisyydestä. Lain selkeyden ja oikeustilan jatkuvuuden vuoksi ehdotettuun lakiin on kuitenkin syytä sisällyttää nimenomainen säännös yliopistojen oikeudesta järjestää rahankeräyksiä tehtävistään huolehtimiseen. Samalla säännöksellä rajattaisiin yliopistojen oikeus kerätä varoja muuhun kuin yliopistolain 2 §:n mukaiseen tarkoitukseen. Uudessa rahankeräyslaissa ei enää nimenomaisesti säädettäisi yliopistojen oikeudesta kerätä rahaa pääomittamistarkoituksessa. Yliopistolla olisi kuitenkin ehdotetun 6 §:n perusteluissa kuvatuilla tavoin mahdollisuus järjestää rahankeräys pääomittamistarkoituksessa sekä rahastoida keräyksellä saatuja varoja.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan ammattikorkeakoululla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi ammattikorkeakoululain 4 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua. Ammattikorkeakoulun tehtävänä on lisäksi harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee edistää elinikäistä oppimista. Ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaisia tehtäviä voidaan pitää yleishyödyllisinä, mutta kuten yliopistojenkin osalta, on lain selkeyden ja oikeustilan jatkuvuuden vuoksi

lakiin syytä sisällyttää nimenomainen säännös ammattikorkeakoulun oikeudesta kerätä varoja ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaisista tehtävistä huolehtimiseen. Säännöksellä rajattaisiin myös ammattikorkeakoulujen oikeus kerätä varoja muuhun kuin edellä mainitun ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaiseen tarkoitukseen. Ehdotetussa rahankeräyslaissa ei enää nimenomaisesti säädettäisi ammattikorkeakoulujen oikeudesta kerätä rahaa pääomittamiseen. Ammattikorkeakoulujen olisi kuitenkin ehdotetun 6 §:n perusteluissa kuvatulla tavoin mahdollista järjestää rahankeräys pääomittamistarkoituksessa sekä rahastoida keräyksellä saatuja varoja.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan Kansallisgallerialla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Mainitun 2 §:n mukaan Kansallisgallerian tehtävänä on huolehtia Kansallisgallerian kokoelman ylläpidosta ja kartuttamisesta, harjoittaa näyttelytoimintaa ja muuta taidemuseotoimintaa, osallistua taidemuseoalan asiantuntijana museoalan kehittämiseen sekä huolehtia muista sille laissa säädetyistä tai opetus- ja kulttuuriministeriön antamista tehtävistä. Kansallisgallerian mainittujen tehtävien voidaan katsoa täyttävän yleishyödyllisyyden edellytyksen, mutta selkeyden vuoksi myös uuteen rahankeräyslakiin sisällytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaava säännös mahdollisuudesta myöntää rahankeräyslupa Kansallisgallerialle. Säännöksellä rajattaisiin Kansallisgallerian oikeus järjestää rahankeräyksiä muuhun kuin Kansallisgalleriasta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamiseen. Uudessa rahankeräyslaissa ei enää nimenomaisesti säädettäisi Kansallisgallerian oikeudesta kerätä rahaa pääomittamiseen. Kansallisgallerian olisi kuitenkin ehdotetun 6 §:n perusteluissa kuvatulla tavoin mahdollista järjestää rahankeräys pääomittamistarkoituksessa sekä rahastoida keräyksellä saatuja varoja.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolla diakoniarahaston lukuun sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymällä tai seurakunnalla, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalla olisi oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakonisen avustustoiminnan rahoittamiseen. Yleishyödylliseksi toiminnaksi katsottava kirkollinen hyväntekeväisyys eli diakoninen avustustoiminta kuuluu edellä mainittujen kirkkojen ja niiden seurakuntien perustukseen. Diakonian kautta avun saaminen ei edellytä kirkon jäsenyyttä. Vaikka valmius avustustoimintaan on olemassa, etenkin pienissä seurakunnissa on käytettävissä vain vähän varoja avustustoimintaan. Diakonisen avustustoiminnan kautta voitaisiin järjestää keräys myös yksityishenkilön tai perheen auttamiseksi.

Momentin 6 kohdan mukaan rahankeräys saataisiin järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön ja perheen auttamiseen. Yksittäistä henkilöä tai perhettä olisi mahdollista auttaa toimeenpanemalla rahankeräys taloudellista apua vaativassa tilanteessa naapuriapua laajemminkin. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi onnettomuus, sairaus tai muu taloudellisia vaikeuksia aiheuttava tapahtuma, ilmiö tai olosuhde. Voimassa oleva rahankeräyslaki sisältää vastaavan säännöksen, koska yleishyödyllisen keräystarkoituksen vaatimuksen on katsottu estävän luvan antamisen rahankeräykseen yksittäisen henkilön taikka perheen auttamiseksi. Tällaista tilannetta on pidetty käytännössä kohtuuttomana tilanteessa, jossa joku henkilö tai perhe on joutunut onnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman taikka asiantilan vuoksi tilanteeseen, jossa toimeentulo on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman ulkopuolista apua. Kyseisten keräysten tarkoituksen ei katsota täyttävän yleishyödyllisyysehdellytystä, koska tällaisessa keräyksessä varat kohdistetaan vain tietyn rajatun ryhmän tai henkilön auttamiseen.

Momentin 6 kohdan mukainen säännös koskisi erityisesti rahankeräyslupan saaneita rahankeräyksen järjestäjiä, sillä pienkeräysten osalta keräystarkoitusta ei olisi sidottu yleishyödyllisyysehdellytykseen. Ehdotetussa rahankeräyslaissa ei olisi syytä voimassa olevan lain tavoin nimenomaisesti säätää siitä, mihin kaikkiin tarkoituksiin yksityisen henkilön tai perheen hy-

väksi järjestettävän rahankeräyksen saisi järjestää. Rahankeräyksen saisi järjestää hyvinkin erilaisissa taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden henkilöiden tilanteissa. Yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi toimeenpantava rahankeräys olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun asumiseen käytetty talo irtaimistoineen tuhoutuu tulipalossa. Vastaavasti orvoiksi jääneiden lasten opiskelua on haluttu tukea esimerkiksi perheen vanhempien kuoltua liikenneonnettomuudessa. Näille tilanteille on tyypillistä, että apua halutaan antaa yhteiskunnan perusturvaa nopeammin ja laajemmin sekä mahdollisesti tiettyyn tarkoitukseen.

Esimerkkinä tilanteesta, jossa halutaan auttaa laajemmin, on se, että vanhempiensa menettäneille lapsille kerätään varoja koulutusta varten. Taloudelliset vaikeudet voivat johtua myös sairaudesta, vahingosta tai muusta olosuhteiden olennaisesta muutoksesta. Rahavaroja voitaisiin tarvita esimerkiksi sairaanhoitoon, terapiaan, hoitoon liittyvään virkistystoimintaan sekä asumiseen ja muihin välttämättömiin elinkustannuksiin. Rahankeräyksellä saaduilla varoilla voitaisiin avustaa henkilöä tai perhettä tilanteessa, jossa lakisääteisen avustuksen käsittely on vielä kesken ja taloudellista apua on tarve saada nopeasti. Tällaiseen tarkoitukseen järjestetty rahankeräys nopeuttaisi avun saamista asian ollessa vielä selvitettävänä esimerkiksi vakuutusyhtiössä.

Momentin 7 kohdan mukaan rahankeräys saataisiin järjestää varojen hankkimiseksi varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastotoiminnan edistämiseen. Ehdotetun lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastotoiminnan edistämiseksi järjestettävät rahankeräykset ehdotetaan jätettäväksi kokonaan pois lain soveltamisalasta silloin, kun rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö ja keräys järjestetään varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös muiden, kuin varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämät keräykset säännöksessä mainittuun tarkoitukseen. Ehdotetun säännöksen tarkoittamien keräysten on vakiintuneesti katsottu jäävän yleishyödyllisen toiminnan ulkopuolelle, koska tietyn ryhmän opiskelun tai harrastustoiminnan edistämisen on katsottu kohdistuvan ainoastaan ennalta määrättyyn rajattuun ihmisjoukkoon. Säännöksen sanamuoto esitetään muutettavaksi vastaamaan nykyistä opetustoimen lainsäädäntöä. Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 4 kohdan perusteluissa on tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan varhaiskasvatusryhmällä, opetusryhmällä ja vakiintuneella opinto- tai harrasteryhmällä sekä opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastotoiminnan edistämällä.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahasto toimiesaan diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä ja seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta eivät saisi järjestää rahankeräystä seurakunnan tai niiden seurakuntayhtymän rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon, henkilöstökulujen kattamiseen, hautaustoimeen tai väestökirjanpitoon. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi Suomen evankelis-luterilaisen ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakuntien ja seurakuntayhtymien rahankeräysoikeuden osalta selkeästi ne keräystarkoitukset, joihin ne eivät voisi kerätä rahaa. Yleissäännös seurakuntien rahankeräysoikeuden ulottuvuudesta sisältyy saman pykälän 3 momentin 5 kohtaan, jossa sallittu keräystarkoitus rajattaisiin diakoniseen avustustoimintaan. Keräystarkoitusta rajoittava tarkkarajainen säännös olisi tarpeen, koska seurakunnilla olisi oikeus järjestää sekä luvanvaraisia rahankeräyksiä että pienkeräyksiä, mutta niiden oikeutta kerätä varoja muuhun kuin diakoniatyöhön olisi rajoitettu.

Muilla pienkeräysten järjestämiseen oikeutetuilla tahoilla ei olisi muita rajoituksia keräystarkoituksen suhteen kuin pienkeräysten keräystarkoitusta koskevat yleiset rajoitukset. Seurakun-

tien rahankeräysoikeus on sen sijaan tarkoituksenmukaista rajoittaa diakoniseen avustustoimintaan, koska seurakunnat saavat rahoitusta muihin yleishyödyllisinä pidettäviin toimiin kirkollisveron sekä valtion rahoituksen kautta. Tarkkarajainen sallittua keräystarkoitusta selventävä säännös olisi informatiivinen ensinnäkin rahankeräyksiä järjestävien seurakuntien osalta. Lisäksi säännös tarjoaisi poliisilaitoksille selkeät kriteerit pienkeräysilmoituksen käsittelyä varten. Pienkeräys olisi yleensä rahankeräyksen järjestämismuotona huomattavasti nopeatempoisempi kuin luvanvarainen rahankeräys ja viranomaisen tulee arvioida pienkeräyksen keräystarkoituksen hyväksyttävyys lähtökohtaisesti viiden päivän kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että viranomaisen ei pienkeräysilmoituksen käsittelyssä tarvitsisi tulkita diakonisen avustustoiminnan käsitteen ulottuvuutta.

7 §. Kielletyt järjestämistavat. Ehdotetun lain 7 §:ssä säädettäisiin kielletyistä järjestämistavoista rahankeräysten sekä muun rahan keräämisen, joka ei täytä rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää, yhteydessä. Säännösten tavoitteena olisi muun muassa varmistaa, ettei rahankeräystä sekoitettaisi muihin varainhankintamuotoihin ja että lahjoituksia pyydetessä noudatettaisiin asianmukaisia menettelytapoja. Tavoitteena olisi näin varmistaa keräysten järjestämisen asianmukaisuus, estää epärehellistä toimintaa rahankeräysten yhteydessä ja siten edistää rahankeräysmenettelyn luotettavuutta ja niin sanottua hyvää rahankeräystapaa. Lisäksi säännösten tarkoituksena olisi kieltää rahan ja virtuaalivaluutan kerääminen pyramidipelin ja ketjukirjeen muodossa.

Kielletyt järjestämistavat vastaisivat pitkälti voimassa olevaa rahankeräyslakia. Säännöksiä olisi kuitenkin selkeytetty nykytilaan verrattuna jakamalla säännökset kahteen momenttiin sen mukaan, onko kielletyssä toiminnassa kyse rahankeräyksen yhteydessä kiellettäväksi säädetystä toiminnasta vai myös rahankeräysten ulkopuolella järjestetyn toiminnan yhteydessä kielletyksi säädetystä toiminnasta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kielletyistä toiminnoista, jotka tapahtuisivat rahankeräysten yhteydessä. Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin puolestaan kielletyksi rahan sekä virtuaalivaluutan kerääminen sekä ketjukirjeen että pyramidipelin muodossa, eli myös muussa kuin rahankeräysten yhteydessä.

Pykälän 2 momentinvastainen toiminta ehdotetaan säädettäväksi rikoslaissa rahankeräysrikoksena rangaistavaksi ja 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdan vastainen toiminta puolestaan rahankeräyslaissa rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi. Pykälän 1 momentin 5 ja 7 kohdan vastainen toiminta ei olisi rahankeräysrikoksena tai rahankeräysrikkomuksena rangaistavaa, mutta viranomaisen voisi ottaa kohtien vastaisen menettelyn huomioon rahankeräyslain vastaisena toimintana arvioidessaan esimerkiksi luvan peruuttamisen täyttymisedellytyksiä.

Rahankeräyslain 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan kielletyksi järjestää rahankeräyksen yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa toimintaan osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Säännöksen tavoitteena on estää rahankeräykseen osallistumiseen houkutteleva arpajaisten avulla. Arpajaislaissa (1047/2001) säädetään arpajaisten toimeenpanosta sekä toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Rahankeräyksen järjestävällä yhteisöllä ja säätiöllä voi olla lupa myös esimerkiksi tavara-arpajaisten toimeenpanoon. Tämä on kuitenkin erilliseen tavara-arpajaislupa perustuvaa toimintaa. Yhteisön ja säätiön tulee pitää erillään toisistaan arpajaisilla ja rahankeräyksillä hankitut varat, koska niihin kumpaankin liittyy muun muassa erillinen ja toisistaan poikkeava tilitysmenettely ja verokohtelu. Esimerkiksi tavara-arpajaisia koskee arpajaislain 26 §:n 1 momentin 3 kohdan vaatimus siitä, että voittojen yhteenlasketun arvon tulee vastata vähintään 35 prosenttia arpojen yhteenlasketusta myyntihinnasta.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan olisi voimassa olevan lain tavoin kiellettyä järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys

ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Tämän säännöksen tavoitteena on rahankeräyksen selkeä erottaminen muusta toiminnasta. Säännös vastaa voimassa olevan lain 9 §:n 4 kohta. Rahankeräykseen osallistuvan tulisi tietää, mihin ja millä tavoin valvottuun toimintaan hän on osallistumassa. Siksi kiellettäisiin keräyksen kytkeminen arpajaisiin ja keräyksen järjestäminen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat vaarassa sekoittua. Esimerkiksi saman puhelun aikana ei olisi yleensä sallittua vedota lahjoittajaan rahan saamiseksi ja myydä jotakin tuotetta. Saman puhelun aikana henkilön on vaikea erottaa useasta vaihtoehdosta, mihin ja millaiseen toimintaan häntä pyydetään osallistumaan. Yhdistyksen tai muun tahon internetsivuilla voisi sitä vastoin olla materiaalia esimerkiksi yhdistyksen kaikesta varainhankintatoiminnasta, kunhan eri varainhankintamuodot ovat selvästi toisistaan erotettavissa.

Yhdistys voi hankkia aktiivisesti itselleen uusia jäseniä. Yhdistyslain mukaisessa todellisessa jäsenhankinnassa ja siihen liittyvässä jäsenmaksujen keräämisessä ei olisi kysymys rahankeräyksestä, eikä yhdistyksen jäsenhankinta kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan. Käytännössä yhdistykset järjestävät varsin usein varainhankintaansa hankkimalla kannatusjäseniä. Kannatusjäsenien hankinta olisi muuhun jäsenhankintaan rinnastettavaa, mikäli kannatusjäsenyyden ehdoista määrättäisiin yhdistyksen säännöissä ja kannatusjäsenistä pidettäisiin asianmukaista luetteloa. Kannatusjäsenien hankinta siten, että kannatusjäsenyyteen ei liittyisi yhdistyksen säännöissä yksilöityjä oikeuksia ja velvollisuuksia, ei olisi jäsenhankintaan rinnastettavaa toimintaa, vaan sitä olisi pidettävä luvanvaraisena rahankeräyksenä.

Lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kiellosta järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen. Voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentissa säädetään keräystunnuksesta. Mainitun säännöksen mukaan rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saisi antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräyslupan saajan tai keräyksen tunnuksen eli keräystunnuksen, jolla ei olisi itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa.

Keräystunnuksen antamisen mahdollistaminen olisi poikkeus rahankeräystoiminnan ehdottoman vastikkeettomuuden vaatimuksesta, mikä puolestaan on seurausta rahankeräyksen määritelmästä. Tehdyn rahalahjoituksen suuruudella ei olisi mitään vaikutusta sallitun keräystunnuksen määrittelyssä tai mahdollisesti annettavan keräystunnuksen sallittuun rahalliseen arvoon. Rahankeräykseen osallistuvien kesken ei olisi sallittua arpoa mitään. Sattumanvaraisen edun saamisen liittäminen järjestettävään rahankeräykseen olisi aina kiellettyä.

Pääsääntöisesti rahankeräykset tulisi toimeenpanna siten, ettei rahankeräykseen osallistuvalla anneta mitään hänen lahjoittaessaan rahaa keräykseen, vaan rahalahjoitus perustuisi vain kansalaisen auttamishaluun. Monille keräykseen osallistujille ja varsinkin rahankeräyksen toimeenpanijoille on kuitenkin tärkeää, että rahankeräykseen osallistuville lahjoitetaan kiitokseksi keräykseen osallistumisesta esimerkiksi kerääjää taikka keräystä symbolisoiva rintamerkki tai pinssi, jonka he voivat kiinnittää näkyviin. Näin he myös voivat välttää uudet vetoomukset osallistua rahankeräykseen, kun merkki siitä, että he ovat jo osallistuneet keräykseen, on selkeästi näkyvissä keräystunnuksen muodossa. Keräystunnuksella tarkoitettaisiin nimenomaan erilaisia toimeenpantavaa rahankeräystä symbolisoivia pinssejä, taikka liimattavia tai muunlaisia merkkejä.

Ehdotettu 7 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös rajaisi keräystunnuksen käyttämisen tilanteisiin, jossa rahan lahjoittajana keräykseen osallistunut olisi jo tehnyt lahjoituksen keräykseen. Voimassa olevan lain sanamuoto on mahdollistanut säännöksen erilaisen tulkinnan. Säännöstä on tulkittu siten, että muulle yleisölle kuin keräykseen osallistuneille lahjoittajille esimerkiksi postikorttien muodossa toimitettu markkinointimateriaali, on katsottu keräystunnukseksi. Tämä on johtanut epäselvään tilanteeseen sen suhteen, kieltäkö mainittu säännös järjestöjen

yleisöön kohdistuvan markkinoinnin, jos markkinointimateriaalilla on itsenäistä taloudellista arvoa. Ehdotetun 3 kohdan mukainen keräystunnus ei tarkoittaisi markkinointimielessä yleisölle tarkoitettua materiaalia, vaan keräystunnuksella tarkoitettaisiin keräykseen rahan lahjoittajana osallistuneelle välittömästi tai lyhyen ajan sisällä lahjoituksen tekemisen jälkeen annettua keräyksen tunnusta. Markkinointimateriaalin jakamisessa tulisi toimia siten, että yleisö selkeästi ymmärtää, että kyse on markkinointimateriaalista, jonka saaminen ei edellyttäisi lahjoittamista ja joka ei olisi vastiketta mahdollisesta lahjoituksesta. Sekoittumisvaaran estämiseksi keräyksessä käytettävänä keräystunnuksena, keräyksen markkinointimateriaalina ja myyntituotteina ei tulisi käyttää samoja taikka toisiaan läheisesti muistuttavia esineitä tai materiaaleja.

Keräystunnuksella ei tarkoitettaisi myöskään lahjoittajalle keräyksen yhteydessä tarjottua lahjoittajan nimen tai esimerkiksi henkilökohtaisen tarinan julkaisemista kunniataulun tai lahjoittajataulun tai muussa vastaavassa muodossa vastikkeena lahjoituksesta. Tällainen tilanne olisi muun muassa keräyksen yhteydessä tarjottu mahdollisuus saada nimensä julkaistuksi kunniataulussa keräysvaroilla rakennettavan kiinteistön tiloissa tai keräyksen kohteena olevissa puistonpenkeissä tai esimerkiksi lahjoittajan nimen julkaiseminen televisiossa. Vaikka kunniataululla voisikin olla suurempi kuin vähäinen taloudellinen arvo, keräystunnuksen taloudellista arvoa koskevat säännökset eivät muodostaisi estettä kunniataulujen hyödyntämiselle edellä kuvatulla tavalla. Vaikka lahjoituksen tehnyt yksityinen henkilö tai yritys hyötyisi esimerkiksi näkyvyyden lisääntymisen kautta nimensä julkaisemisesta kunniataulun muodossa tai muulla vastaavalla tavalla, pidettäisiin nimen julkaisemista rahankeräyksen sääntelyn näkökulmasta kuitenkin vastikkeettomana, sillä kunniataulussa tai muulla tavoin julkaistusta nimestä ei voida katsoa koituvan lahjoituksen tehneelle välitöntä taloudellista hyötyä. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi kuitenkin huomioida, että verottaja arvioi aina mainituissa tapauksissa tapauskohtaisesti verotuksen näkökulmasta, onko kyseessä vastikkeeton rahankeräys vai yhdistyksen tai säätiön harjoittama elinkeinotoiminta. Rahankeräyksiä toimeenpanevat tahot voisivat edelleen myös myydä erilaisia tuotteita, joissa on yhteisön tai säätiön merkki. Tällöin olisi kyse kuitenkin normaalista kaupankäynnistä, joka ei lainkaan kuuluisi rahankeräyksen soveltamisalaan siitäkään huolimatta, että tuotemyynnistä saatu myyntituotto käytettäisiin yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen taikka samaan yleishyödylliseen toimintaan, johon myös kohdistetaan rahankeräyksellä saadut keräysvarat. Kaupankäyntiin kohdistuu myös erilainen verokohtelu kuin yleishyödyllisen yhteisön järjestämään rahankeräykseen. Tämänkaltaista tuotemyyntiä tulisi harjoittaa selkeästi rahankeräyksestä erillään. Myyntitoiminnassa käytettävän viestinnän tulisi olla siten selkeää, että yleisö ymmärtää, että kyse on tuotteen mynnistä, ei lahjoittamistapahtumasta.

Keräystunnusta koskeva sääntely ja edellytys rahankeräysten vastikkeettomuudesta eivät olisi myöskään este erilaisten lahjoittajatapaausten pitämiselle. Esimerkiksi lahjoittajien kutsuminen rahankeräyksen järjestäjän yleisiin julkisiin tilaisuuksiin sekä lahjoittajille järjestetyt erilliset tilaisuudet voitaisiin katsoa osaksi rahankeräyksen järjestäjän tavanomaista sidosryhmien kanssa toteuttamaa yhteiskunnallista vuorovaikutusta eikä tällaista toimintaa olisi syytä katsoa vastikkeelliseksi toiminnaksi rahankeräyksen näkökulmasta.

Voimassa olevan lain sääntelystä poiketen jatkossa keräystunnuksista ei tarvitsisi antaa tietoa rahankeräyslupahakemuksen yhteydessä. Poliisihallitus valvoisi rahankeräyksen noudattamista myös keräystunnusta koskevan säännöksen osalta.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kiellettyä olisi antaa yleisölle rahankeräyksen järjestämisessä merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta. Ehdotetun 4 kohdan mukaan kiellettyä olisi puolestaan käyttää rahankeräyksen järjestämisessä häirintää, pakottamista tai muuta sellaista painostamista, joka olisi omiaan johtamaan siihen, että lahjoittaja te-

kee lahjoituspäätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Edellä mainituilla säännöksillä pyritään siihen, että päätös rahan lahjoittamisesta perustuisi aina oikeisiin tietoihin ja että lahjoitustahtoon ei pyritäisi vaikuttamaan epäasianmukaista menettelyä käyttäen. Säännöksillä pyritäisiin myös torjumaan epärehellistä menettelyä rahankeräystoiminnassa ja siten varmistamaan keräysten järjestämisen asianmukaisuus. Kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 6 §:ssä säädetään kiellosta antaa markkinoinnissa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja ja saman lain 2 luvun 9 §:ssä on säädetty kiellosta käyttää aggressiivisia menettelyjä markkinoinnissa. Ehdotetun lain 7 §:n 4 ja 5 kohdan soveltamisessa voitaisiin soveltuvien osin ottaa huomioon kuluttajansuojalain kyseisiä säännöksiä koskeva soveltamiskäytäntö. Ehdotetun lain 34 §:ssä säädettäisiin siitä, mitä tietoja rahankeräyksen järjestäjän tulisi asettaa yleisön saataville. Näiden tietojen salaaminen voitaisiin katsoa ehdotetun 6 kohdan vastaiseksi. Vaikka annettu tieto olisi sinänsä oikea, sen antaminen olisi kiellettyä, jos keräyksestä muodostuva kokonaiskuva on harhaanjohtava. Myös esimerkiksi mainoksessa käytetty otsikko tai kuva voi johtaa harhaan, vaikka itse teksti sisältäisi oikean tiedon.

Harhaanjohtavaa voi olla myös esimerkiksi epäolennaisten seikkojen korostaminen. Myös tilanteissa, jossa lahjoittajalle lähetettäisiin erilaisia lahjoja tai muita tuotteita siten, että lahjoittajalle syntyisi esimerkiksi mukana olevan laskun johdosta kuva, että hänellä on velvollisuus maksaa tuote, olisi kyse harhaanjohtavan tiedon antamisesta. Ehdotetun 7 kohdan nojalla kiellettyä olisi esimerkiksi sellainen toiminta, jossa toistuvista lopettamispyynnöistä huolimatta markkinointimateriaalia tai lahjoituspyyntöjä kohdistettaisiin henkilöön.

Lain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin kielletyksi rahan ja virtuaalivaluutan kerääminen ketjukirjeen ja pyramidipelin muodossa. Säännöksen sanamuoto eroaisi voimassa olevien, kiellettyjä rahankeräyksen muotoja koskevan ketjukirjeitä ja pyramidipelejä koskevien säännösten sanamuodosta siltä osin, kun säännöksessä puhutaan rahan keräämisestä, joka ei täytä rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää, rahankeräysten sijasta. Ehdotetulla sanamuodolla tehtäisiin ero rahankeräyslaissa tarkoitettujen rahankeräysten sekä muun rahan ja virtuaalivaluutan keräämisen välille. Ehdotetun muutoksen taustalla vaikuttaa KKO:n ratkaisu KKO:2014:7, eli niin sanottu WinCapita-tapaus ja siinä esiin tuodut huomiot rahankeräyslain ongelmallisuudesta ketjukirjeitä ja pyramidipelejä koskevan sääntelyn osalta. KKO on arvioinut ratkaisussaan rahankeräyslain pyramidipelejä koskevan määritelmän, rahankeräyksen määritelmän ja rahankeräysrikoksen suhdetta laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Ratkaisusta käy ilmi, että voimassa olevaa rahankeräyslain sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena rikoslain rahankeräysrikoksen näkökulmasta siitä syystä, että rahankeräyslain rahankeräystä koskevan määritelmän mukaan rahankeräys on vastikkeetonta toimintaa, kun taas lain rahankeräyksen kiellettyjä järjestämistapoja koskevassa säännöksessä tarkoitettu ketjukirjeisiin rinnastettavissa oleva pyramidipeli on vastikkeellista toimintaa. Tämä on johtanut siihen, että rahankeräyksen sisältö esiintyy rahankeräyslaissa kahdessa eri merkityksessä. Tämä merkityksen vaihtelu on ongelmallista rahankeräysrikoksen näkökulmasta.

Ehdotetulla muutoksella, jossa kiellettyjä keräystapoja koskeva pykälä jaettaisiin kahteen eri momenttiin, joissa tehtäisiin ero rahankeräyslain tarkoittamien rahankeräysten ja muun rahan ja virtuaalivaluutan keräämisen välillä, on pyritty saattamaan lain sanamuoto vastaamaan sitä lainsäätäjän tahtotilaa, jonka mukaan sekä ketjukirjeen että pyramidipelin järjestäminen on kiellettyä sekä rahankeräyslaissa tarkoitettujen rahankeräysten yhteydessä että myös muun rahan ja virtuaalivaluutan keräämisen yhteydessä. Legaliteettiperiaatteen vuoksi ehdotetun 7 §:n 2 momentti ehdotetaan soveltumaan myös virtuaalivaluutan keräämiseen.

Ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kielletyksi rahan kerääminen ketjukirjeen avulla siten, että toimintaan osallistuville luvataan taloudellinen etu sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen tai ketjukirjeeseen rinnastettavalla tavalla siten, että sähköi-

sessä tai muussa muodossa lähetetyssä viestissä kehoitetaan lähettämään rahaa aiemmin toimintaan liittyneille.

Ketjukirjeellä tarkoitettaisiin sellaista toimintaa, jossa toimintaan osallistuville luvataan taloudellinen etu tai ansaintamahdollisuus sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen. Ansaintamahdollisuudet ja taloudellisen hyödyn saaminen jakautuu yleensä tasoittain tai portaittain. Tekniikan kehittyessä nopeasti ketjukirje ehdotetaan määriteltäväksi rahankeräyslaissa edelleen siten, ettei sen toimeenpanomuotoa sidottaisi tiettyyn viestintävälineeseen tai viestintätapaan. Tässä laissa tarkoitettu ketjukirje voisi olla perinteinen kirje taikka esimerkiksi sähköpostitse, matkapuhelimella tai internetissä lähetetty viesti.

Rahan kerääminen ketjukirjeen tavoin ovat perinteisessä toimeenpanomuodossaan olleet sellaisia, joissa kirjeitse lähetetään viesti ja rahaa vastaanottajille. Tuotto- tai ansaintaodotus perustuu lähtökohtaisesti siihen, että myöhemmin kyseiseen toimintoon liittyvät lähettävät pyydetyn määrän kirjeitä ja rahaa, jolloin aikaisemmin toimintoon liittyneet saavat tuloja myöhemmin liittyvien maksamista maksuista. Nämä maksut on usein nimetty erilaisiksi liittymis-, osanotto- tai aloitusmaksuiksi. Tyypillistä näille maksuille on, että niiden maksaminen ei oikeuta maksajaa saamaan mitään konkreettista tuotetta tai palvelua itselleen maksetun rahasuorituksen vastikkeeksi. Teknisesti kehittyneemmässä muodossaan ketjukirjeitä lähetetään sähköpostitse tai internetin välityksellä. Sähköisiin viesteihin on mahdollista liittää kuvia ja muuta materiaalia, joka lisää näiden toimintojen houkuttelevuutta. Tekninen kehitys lisää näiden toimintojen kiinnostavuutta ja edistää niiden sekoittumista muuhun varainhankintaan ja esimerkiksi arpajaisiin.

Lain 7 §:n 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kielletyksi rahankeräyksen järjestäminen ja rahan kerääminen pyramidipelin muodossa. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Pyramidipeli rinnastuu luonteeltaan ketjukirjeeseen. Mainitun 3 kohdan mukaan kiellettyä olisi kerätä rahaa pyramidipelin muodossa siten, että toimintaan liittyvän henkilön ansainta- tai voittomahdollisuudet osaksi tai kokonaan muodostuvat vastikkeetta niistä maksuista, joita toimintaan myöhemmin mukaan liittyvät maksavat osallistumismaksuina tai muina kerta- tai toistuvaissuorituksina.

Pyramidipelillä ei tarkoiteta arpajaislaissa tarkoitettuja arpajaisia eikä ehdotetussa laissa määritelty termi viittaa kokonaan tai osittain sattumaan perustuviin arvontatoimintoihin tai ansaintamahdollisuuksien perustumiseen kokonaan tai osittain sattumaan. Pyramidipelin käsitettä käytetään tässä merkityksessä yleisesti pohjoismaisessa lainsäädännössä kuvaamaan kiellettyä ja rangaistavaa toiminnan muotoa. Pyramidipeleissä tarjotaan toimintoon liittyneille ansaintamahdollisuuksia kokonaan tai osittain vastikkeetta myöhemmin liittyvien osallistumis- tai muista maksuista. Pyramidipeleiksi määritellyt toiminnot tulee erottaa luvallisista tavoista markkinoida tuotteita. Esimerkiksi kirjakerhojen markkinoinnissa uuden jäsenen hankkineelle saatetaan antaa lahjaesine. Tällainen toiminta olisi sallittua, koska tämä etu annetaan kerta-luonteisesti jälkikäteenä vastikkeena uuden jäsenen hankkimisesta.

Pyramidipeli pyritään usein kuvaamaan sellaiseksi, että viestin vastaanottajalle jää käsitys, että kyse on kaupankäynnistä taikka sijoitus- tai vakuutustoiminnasta. Tällaisessa toiminnassa käytetään hyvin suuria tuottoja lupaavia mainoksia ja sijoitustoimintaan normaalisti kuuluvat riskit jätetään usein kokonaan mainitsematta. Kyse on usein niin sanotuilla virtuaaliosakkeilla tehtävästä kaupasta, jolloin näiden osakkeiden arvon määrittäminen ei perustu missään pörssissä tapahtuvaan arvonmäärittämiseen, vaan laskennalliseen arvonmäärittämiseen. Usein näille virtuaaliosakkeille luvataan huomattavan suuri tuotto eikä osakekauppaan luontaisesti liittyvää arvon vaihtelua myös alaspäin mainita toiminnan markkinoinnissa lainkaan. Erilaisten tuotteiden, tavaroiden tai palveluiden markkinointia voidaan harjoittaa luvallisesti siten, että markkinointi on järjestetty ketjun muodossa. Tällöin olennaista on, että tuotteiden tai palveluiden kauppa on

todellista ja myyjien tulot kertyvät tuotteiden tai palvelujen kaupasta bonusten tai selkeästi määritellyn tuotto-osuuden muodossa, eikä mahdollinen tuotto perustu yksinomaan uusien jäsenten tai osallistujien liittymismaksuihin.

Kaupankäynnille ominaisten suorituksen ja vastasuorituksen tulee kohdata ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti oikeasuhteisina. Käytännössä pyramidipelin muodossa tapahtuvassa toiminnassa pyritään toiminta kuvaamaan sellaiseksi, että siihen osallistuva saa vastikkeen. Vastikkeeksi kuvataan esimerkiksi mahdollisuus saada myöhemmin joitakin taloudellisia etuja. Tyypillistä näille luvatuille eduille on, että ne on mahdollista saada huomattavan pitkän ajan kuluttua ja niiden saaminen on riippuvainen henkilön jälkeen liittyvien henkilöiden maksusuu-rituksista.

3 luku **Rahankeräyslupa**

Luvussa säädettäisiin hakumenettelystä rahankeräysluvan saamiseksi, rahankeräysluvan myöntämisen esteistä sekä rahankeräysluvan saajalle annettavasta päätöksestä ja luvan haltijan yksilöivästä lupalumerosta. Luvussa säädettäisiin myös luvan haltijan velvollisuudesta ilmoittaa viranomaiselle tietyistä olosuhteiden muutoksista sekä luvan haltijan velvollisuudesta antaa viranomaiselle vuosi-ilmoitus, vuosisuunnitelma ja lopputilitys. Lisäksi luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla Poliisihallitus voisi kieltää luvanvaraisen rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön jatkamisen, kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräystililtä sekä peruuttaa rahankeräysluvan tai antaa luvan haltijalle kirjallisen varoituksen.

8 §. Rahankeräysluvan hakeminen. Toimivalta rahankeräysasioissa olisi jaettu jatkossakin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten kesken. Rahankeräyslupaa haettaisiin Poliisihallitukselta. Hakemuksen tekeminen ei edellyttäisi henkilökohtaista käyntiä viranomaisen luona. Hakemuksen voisi tehdä täyttämällä poliisin verkkosivuilla olevan hakemuslomakkeen ja toimittamalla sen vaadittavien liitteiden kanssa postitse Poliisihallitukseen. Hakemuksen voisi tehdä myös poliisin sähköisessä asiointipalvelussa kuten nykyisinkin. Sähköisessä asiointipalvelussa rahankeräyslupaa hakeakseen hakijayhteisön tulisi tunnistautua Väestörekisterikeskuksen Katso-tunnuksilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen sisällöstä. Uuden rahankeräyslain yhtenä keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa hakemusmenettelyä eri keinoin. Tämän tavoitteen mukaisesti rahankeräyslupaa haettaessa annettavia tietoja ja toimitettavia liitteitä vähennettäisiin merkittävästi nykyisestä ja hakijalta edellytettäisiin ainoastaan sellaisten keskeisten tietojen ja liitteiden toimittamista, joilla olisi olennainen merkitys rahankeräys-oikeuden määräytymisen ja rahankeräystoiminnan luotettavuuden varmistamisen kannalta. Ehdotettujen säännösten myötä hakemusmenettely keventyisi huomattavasti nykyisestä. Toimitettavaksi vaadittavia liitteitä on tarkoitus vähentää merkittävästi myös asetustasoisessa sääntelyssä. Hakijan ei tarvitsisi esimerkiksi liittää hakemukseensa enää yksityiskohtaista keräys- ja käyttösuunnitelmaa tai antaa hakemuksessaan tietoa keräystavoista ja mahdollisesta keräystunnuksesta, eri keräystapojen aiheuttamista kustannuksista, mahdollisesta keräyksen käytännön toimeenpanijasta ja sen käytöstä aiheutuvista kustannuksista eikä eri keräystavoilla saatavien varojen arvioidusta määrästä.

Sen lisäksi, että itse hakemusmenettely olisi jatkossa kevyempi, hakemuksessa annettavien tietojen vähentämisellä voitaisiin nykyistä paremmin vastata myös rahankeräysten toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Esimerkiksi eri keräystapoja koskevien tietojen antamisesta luopumisen myötä mahdollisten uusien keräystapojen käyttöönotto olisi nykyistä joustavampaa, koska käyttöönotto ei nykyisen mallin mukaisesti edellyttäisi muutoksen hakemista voimassa olevaan rahankeräyslupaan. Lisäksi eri rahankeräystapojen käyttämisestä aiheutuvan

hyöty-haitta -arvion tekeminen kuuluisi rahankeräyksen järjestäjälle osana sen tavanomaista rahankeräystoiminnan suunnittelua, ja rahankeräyksen järjestäjällä olisi vastuu tiedottaa lahjoittajiaan keräysten onnistumisesta. Rahankeräyslupan hakijan toiminnalta ei enää vaadittaisi vakiintuneisuutta ja tämä mahdollistaisi rahankeräyslupan hakemisen myös uusille yhteisöille ja säätiöille.

Hakemuksesta tulisi 8 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti käydä ilmi hakijan nimi, muut tunnistetiedot sekä yhteystiedot. Muilla tunnistetiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön rekisterinumeroa, mahdollista y-tunnusta tai muuta hakijan yksilöivää tunnusta. Yhteystiedoilla tarkoitettaisiin hakijan posti- ja sähköpostiosoitetta, puhelinnumeroa ja internetsivuja. Luvanvarainen rahankeräys olisi mahdollista järjestää myös useamman yhteisön kesken yhteisvastuullisesti. Keräyksen yhteisvastuullinen luonne ilmoitettaisiin vasta vuosiluottamuksen yhteydessä. Kaikkien yhteisvastuulliseen keräykseen osallistuvien rahankeräyksen järjestäjien tulisi kuitenkin hakea oma toimijakohtainen rahankeräyslupa ja rahankeräyslupan tulisi olla voimassa keräyksen aloittamisajankohtana.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan hakemukseen tulisi sisällyttää tiedot hakijan lakiasänteeseen toimeentuloon tai muuhun johtoon kuuluvista tai tosiasiallisiin päätösvaltaa käyttävistä henkilöistä, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:ssä. Lisäksi hakemukseen tulisi kirjata kyseisten henkilöiden henkilötunnukset. Kyseisten tietojen antamista edellytetään, jotta viranomainen voisi arvioida rahankeräyslupan myöntämisen edellytysten täyttymistä ja rahankeräyksen luotettavuutta. Lain 9 §:ssä säädettäisiin hakemuksen hylkäämisestä tilanteesta, jossa tosiasiallisiin päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka päättää rahankeräykseen liittyvistä asioista, on tuomittu rangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Momentin 3 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi antaa tieto hakijan toiminnan tarkoituksesta. Pykälässä ei säädettäisi tarkemmin, millä tavoin toiminnan tarkoitus osoitettaisiin tai mitä liitteitä sen osoittamiseksi edellytettäisiin. Pykälän 3 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä, muodosta ja sen liitteistä. Toiminnan voisi osoittaa esimerkiksi toimittamalla hakemuksen yhteydessä yhdistyksen säännöt ja toimintakertomuksen. Jos yhteisö tai säätiö olisi uusi, voisi toiminnan tarkoituksen osoittaa esimerkiksi toimintasuunnitelman avulla. Viranomainen voisi hakijan toimittamien nimi- ja tunnistetietojen sekä hakemuksessa ilmoitetun toiminnan tarkoituksen avulla selvittää, onko kyseessä 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö tai muu toimija, jolle rahankeräyslupa voidaan myöntää.

Momentin 4 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi antaa tieto yhteisön tai säätiön viimeksi hyväksytystä tilinpäätöksestä tai muu vastaava selvitys hakijan taloudellisesta tilanteesta. Uusien yhteisöjen ja säätiöiden osalta taloudellista tilannetta koskevana selvityksenä voitaisiin toimittaa esimerkiksi yhteisön tai säätiön rahoituslaskelma tai -suunnitelma.

Lain 9 §:ssä säädettäisiin luvan hylkäämisperusteista. Ehdotetun pykälän 4 kohdan mukaan lupahakemus voitaisiin hylätä, jos hakija on maksukyvytön. Ehdotetun 8 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua taloudellisen tilanteen selvittämistä olisi tarpeen, jotta viranomainen voisi arvioida hakijan mahdollisen maksukyvyttömyyden. Viranomainen voisi hakijan toimittaman materiaalin lisäksi arvioidessaan maksukyvyttömyyttä hyödyntää eri viranomaisrekistereistä saatavaa hakijan taloudellisesta tilanteesta kertovaa tietoa. Ehdotetun 9 §:n 4 kohdan mukaisia maksukyvyttömyyden arviointiperusteita on käyty läpi tarkemmin kyseisen säännöksen perusteluissa.

Ehdotetun 2 momentin 5 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi ilmoittaa rahankeräysvarojen rahankeräyslain mukainen, joko yleishyödyllinen tai lain 6 §:n 3 momentin 2-7 kohdan mu-

kainen käyttötarkoitus. Keräystarkoitus tulisi ilmoittaa rahankeräyslupaa haettaessa, koska rahankeräyksen saa rahankeräyslupan nojalla järjestää vain laissa säädettyihin tarkoituksiin. Keräystarkoituksen tulisi olla yhdistyksen tai muun rahankeräyslupaa hakevan toimijan oman toiminnan tarkoituksen mukainen. Koska rahankeräyslupa olisi voimassa toistaiseksi ja moni yleishyödyllinen yhdistys kerää rahaa hyvin erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin, keräystarkoitus voitaisiin ilmoittaa suhteellisen yleisellä tasolla. Esimerkkinä tällaisista tilanteista voisi olla mielenterveyden edistäminen ja tukeminen mielenterveyskuntoutujien omaehtoista kuntoutumista aktivoimalla taikka tilkkutyötä harrastavien yhdyssiteenä toimiminen Suomessa sekä tilkkutöiden tuntemuksen ja harrastuksen kehittäminen. Keräystarkoitus olisi kuitenkin tarpeen yksilöidä mahdollisimman tarkasti, jotta viranomaisen voisi varmistaa, että kyseessä on laissa sallittu keräystarkoitus. Keräystarkoituksesta tulisi ainakin käydä ilmi, millaiseen toimintaan varoja tullaan käyttämään. Pelkkä maininta oman toiminnan tukemisesta tai sääntöjen mukaisesta toiminnasta ei olisi näin ollen riittävää.

Momentin 6 kohdan mukaan hakemuksessa tulisi ilmoittaa rahankeräyksessä käytettävät pankkitilit ja tilin käyttöoikeuksia koskevat tiedot. Käyttöoikeuksia koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin tilinhaltijaksi merkittyä tahoa sekä niiden henkilöiden yksilöimistä, joilla on käyttöoikeus ilmoitettuun pankkitiliin. Jos keräyksessä käytettäisiin useampia tilejä, tulisi ne kaikki ilmoittaa. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, rahankeräyslaissa ei enää edellytettäisi, että rahankeräystä varten olisi avattava erillinen pankkitili. Lain 27 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjän velvollisuudesta huolehtia siitä, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi viitenumerojärjestelmällä. Rahankeräyksessä käytettävä pankkitili tulisi ilmoittaa hakemuksessa rahankeräysten valvonnan mahdollistamiseksi sekä rahankeräysten luotettavuuden edistämiseksi.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös. Sen mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä. Asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, millä tavoin tai minkä liitteiden avulla hakija voisi osoittaa toimintansa tarkoituksen.

Hakemuksesta perittäisiin käsittelymaksu, jonka suuruudesta säädettäisiin poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuosittain annettavassa sisäministeriön asetuksessa. Sähköisesti rahankeräyslupaa haettaessa käsittelymaksu suoritettaisiin hakemuksen tekemisen yhteydessä. Toimitettaessa hakemusta postitse käsittelymaksu voitaisiin laskuttaa hakijalta heti hakemuksen viereille tulon jälkeen tai hakemuksen käsittelyn jälkeen.

9 §. Rahankeräyslupan myöntämisen esteet. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin rahankeräyslupan myöntämisen esteistä. Esteet olisivat joko pakottavia tai harkinnanvaraisia. Esteet liittyisivät laissa säädettäväksi ehdotettuihin, rahankeräyksen järjestäjää ja keräystarkoitusta koskeviin edellytyksiin sekä tilanteisiin, joissa olisi tarpeen evätä rahankeräyslupa mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi. Rahankeräyslupaa koskevaa hakemusmenettelyä sujuvoitettaisiin myös sillä, että myöntämisen esteet olisivat voimassa olevaan lakiin nähden huomattavasti rajoitetummat. Viranomaisen ei enää tutkisi rahankeräyksen toimeenpanon tarkoituksenmukaisuutta yleisen edun kannalta, hakijan keräysalueen ja toiminta-alueen välistä mahdollista epäsuhtaa, hakijan toiminnan vakiintuneisuutta, aiempien keräysten onnistumista taloudellisesti tai arvioitujen tuottojen ja kulujen epäsuhtaa eikä rahankeräyslupaa voitaisi näin ollen edellä mainituilla perusteilla hylätä. Ehdotettujen muutosten myötä hakemusmenettely olisi nykyistä huomattavasti sujuvampi.

Rahankeräyslupaa koskeva hakemus olisi 1 momentin 1 kohdan mukaan hylättävä, jos lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetyt rahankeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty. Lain 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi toimijoista, joille

rahankeräyslupa voitaisiin myöntää ja 6 §:ssä puolestaan keräystarkoituksista, joihin rahankeräys voitaisiin järjestää. Koska kyse on rahankeräyslupan myöntämisen kannalta keskeisimmistä edellytyksistä, ei viranomaisella olisi tällaisissa tilanteissa harkintavaltaa, vaan hakemus tulisi hylätä. Jos rahankeräyslupaa hakisi joku muu kuin 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimija tai hakemuksessa ilmoitettaisiin rahankeräysvarojen käyttötarkoitukseksi esimerkiksi liiketoiminnan tukeminen tai selvästi yleisestä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan toiminnan rahoittaminen, ei lupaa voitaisi myöntää.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvaan tai tosiasiasiallista päätösvaltaa käyttävään henkilöön liittyvistä myöntämisen esteistä. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:ssä. Rahankeräyslain tavoitteena on rahankeräysten luotettavuuden varmistaminen ja väärinkäytösten estäminen. Tämän vuoksi rahankeräyslupaa ei voitaisi myöntää, jos edellä mainittu henkilö, joka tehtävässään päättäisi rahankeräysten järjestämiseen liittyvistä asioista, olisi viiden hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Jos henkilö osallistuisi organisaation päätöksenteoon, mutta tällä ei olisi päättävää rahankeräyksiä koskevassa päätöksenteossa, ei tällaisen henkilön voitaisi katsoa olevan säännöksessä tarkoitettu tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö rahankeräyslupan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa.

Voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään samantapaisesta hylkäämisperusteesta, mutta voimassa olevan lain säännös asettaa hylkäämisen edellytykseksi henkilön sopimattomuuden tehtävänsä rahankeräyksen järjestäjänä toimivassa organisaatiossa. Voimassa olevan lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hakemus rahankeräyksen toimeenpääntämiseen tulee hylätä, jos luvan hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvia tai luvan hakijassa tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä ei voida pitää luotettavina. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hylkäämisperusteeksi ei enää riittäisi se, että rikoksesta tuomittu henkilö käyttäisi organisaatiossa päätösvaltaa, jos tämän tehtävät eivät tosiasiallisesti liittyisi lainkaan rahankeräyksen järjestämiseen liittyviin asioihin. Jos tällaisella henkilöllä olisi vaikutusmahdollisuuksia tai päätösvaltaa organisaation talousasioihin, voitaisiin yhteyden rahankeräysten järjestämiseen katsoa olevan olemassa.

Säännöksessä ei viitattaisi mihinkään tiettyihin rikoksiin, joista tuomitsemisen voitaisiin katsoa vaarantavan keräyksen luotettavuuden. Tyypillisimpiä rikoksia olisivat kuitenkin talous- ja omaisuusrikokset, sillä rahankeräyksiä järjestettäessä oltaisiin kiinteästi tekemisissä lahjoittajien varojen kanssa. Myös erilaiset väkivaltarikokset ja muut rikokset voisivat vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden, jos rahankeräyksen järjestävä taho toimisi esimerkiksi juuri tällaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi. Toisaalta harkinnassa tulisi ottaa huomioon, että järjestöjen toiminnassa voisi mahdollisesti olla mukana myös sellaisia rikoksesta tuomittuja henkilöitä, jotka nimenomaan rikollisen taustansa vuoksi ovat liittyneet järjestötoimintaan auttaakseen esimerkiksi samanlaisessa tilanteessa olevia. Rahankeräyslupan saaneella tulisi aina lisäksi olla mahdollisuus harkita, voivatko he esimerkiksi organisaation sisällä vaihtaa mahdollisen rikoksesta tuomitun henkilön toisiin tehtäviin, jotta rahankeräyslupaa ei tarvitsisi peruuttaa.

Rahankeräyslupan peruuttamista koskeva 15 §:n 2 momentin 1 kohta sisältää vastaavat perustelut siitä, millaisen rikoksen voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen olisi hylättävä hakemus, jos hakija olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja. Rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen epääminen edellyt-

täisi hakijan rikkomuksilta toistuvuutta tai vakavuutta. Jos kyse olisi moitittavuudeltaan pienemmistä rikkomuksista, esimerkiksi tilitysten määräaikojen vähäisistä laiminlyönneistä, ei hakemusta tulisi hylätä. Toisaalta, jos hakija olisi selvästi rikkonut voimassa olevan lain säännöksiä ja sen nojalla annettuun lupaan liittyviä ehtoja esimerkiksi käyttämällä rahankeräysvarat muuhun kuin lain ja luvan mukaiseen tarkoitukseen, tulisi hakemus hylätä. Arvioitaessa täyttääkö luvan hakijan aiempi virheellinen menettely säännöksen sanamuodon, tulisi viranomaisen ottaa huomioon tapahtumista kulunut aika. Arvioinnissa tulisi hyödyntää ehdotetun momentin 2 kohdan mukaisia rikostuomioiden huomioimiselle asetettuja aikarajoja. Näin ollen, jos luvan hakijan menettely ajoittuisi yli viiden vuoden päähän luvan hakemisesta, ei menettelylle tulisi antaa samaa painoarvoa, kuin viiden vuoden sisällä luvan hakemisesta tapahtuneelle lain tai lupaehtojen vastaiselle toiminnalle.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin harkinnanvaraisista myöntämisen esteistä. Ehdotetun momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen tulisi hylätä hakemus, jos luvan hakija olisi maksukyvytön. Hylkäämisperuste olisi uusi. Viranomaisen arvioisi hakijan taloudellista tilannetta ensinnäkin rahankeräyslupahakemuksessa toimitetun hakijan taloudellista tilaa koskevan selvityksen sekä eri viranomaisrekistereistä saatujen tietojen perusteella. Maksukyvyttömyyttä arvioitaessa merkityksellisiä seikkoja olisivat muun muassa rahankeräyksen järjestäjän maksukyvyttömyydestä johtuvat velkomustuomiot, luottotietorekistereistä ilmenevät toistuvat maksuhäiriömerkinnät sekä rahankeräyksen järjestäjän omaisuutta koskeva käynnissä oleva ulosottomenettely. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa viranomaisen harkinta sen suhteen, onko luvan hakijan toiminta vaarassa päättyä ja näin ollen vaarantaa rahankeräyksen järjestämisen ja siitä johtuvien velvoitteiden hoitamisen.

Luvan hakijaa olisi pidettävä ehdotetun säännöksen näkökulmasta maksukyvyttömänä ainakin silloin, kun luvan hakija ilmoittaisi itse olevansa maksukyvytön eikä erityisiä syitä olla hyväksymättä luvan hakijan ilmoitusta ilmenisi. Luvan hakijaa olisi pidettävä maksukyvyttömänä myös silloin, jos hakijalla olisi useita lainvoimaisia velkomustuomioita tai jos rahankeräyksen järjestäjän omaisuuteen kohdistuisi ulosottomenettely. Luvan hakija voitaisiin katsoa maksukyvyttömäksi myös silloin, kun luvan hakija olisi tehnyt konkurssihakemuksen tai jos luvan hakija olisi asetettu selvitystilaan.

Säännöksen mukaisella hylkäämisperusteella ei olisi tarkoitus estää vasta toimintansa aloittaneiden yhteisöjen rahankeräystoimintaa, vaan luvan epääminen säännöksen nojalla edellyttäisi lupaa hakevan maksukyvyttömyyttä. Uudelta yhteisöltä ei voitaisi edellyttää vakiintuneita ja säännöllisiä tulomuotoja. Muutenkin viranomaisen tulisi säännöksen mukaista harkintaa suorittaessaan ottaa huomioon, että kolmannen sektorin edellytyksenä ei ole voiton tavoittelu. Yhdistysten talousarvion tavoitteena on usein nollatulos, eikä tätä voida pitää osoituksena maksukyvyttömyydestä. Säännöstä tulisi soveltaa ainoastaan tilanteessa, jossa luvan hakijan taloudellinen tila olisi vaarantanut yhteisön toimintakyvyn ja tätä kautta rahankeräysvarojen käyttämisen ilmoitettuun keräystarkoitukseen.

Rahankeräyslupaa koskeva hakemus voitaisiin ehdotetun 2 momentin 2 kohdan mukaan hylätä, jos hakemuksessa esitetyt ja muut viranomaisen tietojärjestelmistä ilmenneet tiedot huomioon ottaen olisi perusteltua aiheuttaa olettaa, että hakija ei toimi rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti. Kyse olisi harkinnanvaraisesta esteestä. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa hakijassa keskeisesti päätöksentekovaltaa rahankeräysasioissa käyttävä henkilö olisi epäiltynä tai syytteessä vakavasta talous- tai omaisuusrikoksesta, mutta häntä ei olisi vielä rikoksesta lainvoimaisella tuomiolla tuomittu. Jos rahankeräyksen luotettavuuden arvioitaisiin heikkenevän tämän johdosta merkittävästi, voitaisiin hakemus hylätä.

10 §. Päätös lupa-asiassa ja lupanumero. Rahankeräyslupan myöntäisi Poliisihallitus. Poliisihallituksen myöntäessä hakijalle rahankeräyslupan merkittäisiin tehtävään päätökseen luvan

haltijan yksilöivä lupanumero. Nykyisinkin käytössä oleva lupanumero olisi yksi keskeinen rahankeräysten luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä edistävä seikka. Numero tulisi ilmoittaa nykyiseen tapaan rahalahjoituksia pyydettyä ja sillä voitaisiin osoittaa lahjoittajille rahankeräysluvan voimassaolo. Lupanumeron avulla lahjoittajat voisivat myös tarkistaa viranomaiselta rahankeräysluvan voimassaolon.

Rahankeräyslupahakemukseen tehtävästä päätöksestä tulisi hallintolain (434/2003) 44 §:n mukaisesti ilmetä myös päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Poliisihallituksella olisi mahdollisuus sisällyttää päätökseen myös esimerkiksi rahankeräysten järjestämiseen, vuosittaiseen ja hallinnollisten kulujen sallittuun määrään liittyviä viranomaisen lainsäädäntöön perustuvia ohjeita. Rahankeräyslaissa ei säädettäisi enää voimassa olevan lain 16 §:n mukaisesti viranomaisen toimivallasta liittää rahankeräyslupaan rahankeräyksen toimeenpanoa, rahankeräyksellä saatujen varojen käyttötarkoitusta ja rahankeräysten toimeenpanon valvontaa koskevia ehtoja. Säännös ei olisi tarpeen, koska enää ei esimerkiksi määriteltäisi, mitä keräystapoja voidaan käyttää. Myös esimerkiksi vuosi-ilmoituksen antamisen ajankohdasta säädettäisiin laissa. Poliisihallitus voisi tarvittaessa antaa ohjeistusta rahankeräysten järjestämisen tai valvonnan kannalta keskeisistä seikoista.

Hallitusohjelman mukaista, hallituksen norminpurkuhankkeen lupa- ja valitusprosesseja koskevaa palvelulupausta toimeenpannaan muun muassa arvioimalla hallinnonalakohtaisia lupaprosesseja uudistettaessa mahdollisuutta asettaa asiakohdittaiset selkeät tavoitteelliset tai lakisäateiset käsittelyajat. Voimassa olevassa rahankeräyslaissa ei säädetä hakemusten käsittelyajoista. Nykyistä järjestelmää on osin kritisoitu siitä, että hakemusten käsittelyajat ovat liian pitkiä. Rahankeräyslain uudistamisen tavoitteena on sujuvoittaa lupamenettelyä merkittävästi. Käsittelyajasta säätämisen ei kuitenkaan arvioida olevan tarkoituksenmukainen ratkaisu ottaen huomioon muun muassa sen, että poliisin muita lupa-asioita koskevassa lainsäädännössä ei säädetä käsittelyajoista. Rahankeräysmenettelyn uudistamisen yhteydessä pyrittäisiin käsittelyaikojen lyhentämiseen varmistamalla prosessien oikeusvarmuuden lisäksi niiden tehokkuus. Poliisin lupahallintostrategian yhteydessä poliisin lupa-asioille on asetettu käsittelyaikoja koskevia tavoitteita. Samalla tavoin voitaisiin asettaa myös rahankeräysasioihin liittyvät tavoitteelliset käsittelyajat.

11 §. Olosuhteiden muutoksista ilmoittaminen. Ehdotetun 11 §:n mukaan rahankeräysluvan haltijan tulisi ilmoittaa kirjallisesti Poliisihallitukselle rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta ja rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavista rahankeräysluvan haltijaan ja keräystarkoitukseen liittyvistä muutoksista. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitus tulisi tehdä yhden kuukauden kuluessa. Säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan lain 18 §:n säännöksiä. Säännöksellä pyrittäisiin edistämään rahankeräysmenettelyn luotettavuutta, sillä muutosten ilmoittamisen myötä lupaviranomaisella olisi käytössään ajantasainen tieto rahankeräysluvan voimassaolon kannalta keskeisistä seikoista. Olosuhteiden muutoksia koskevan ilmoituksen johdosta voitaisiin arvioida, täytyvätkö rahankeräysluvan myöntämisen edellytykset edelleen ja tarvittaessa harkita luvan peruuttamista.

Muutosten, joista tulisi viranomaiselle ilmoittaa, tulisi olla olennaisia rahankeräyksen järjestämistä koskevien edellytysten täyttymisen kannalta. Rahankeräysluvan myöntämisen kannalta keskeisistä, keräyksen järjestäjää ja keräystarkoitusta koskevista edellytyksistä säädettäisiin lain 5 ja 6 §:ssä. Olennainen muutos voisi olla esimerkiksi se, että luvan saaneen yhteisön toiminnan tarkoitus muuttuisi merkittävästi siitä, mitä varten rahankeräyslupa on myönnetty.

Tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista, että myönnetty rahankeräyslupa ei enää kattaisi kyseistä tarkoitusta tai että toiminnan tarkoitus ei olisi enää rahankeräyslain säännösten mukainen. Ilmoitus tulisi tehdä myös sellaisessa tilanteessa, jossa rahankeräyslupaa on haettu selkeästi rajattuun käyttötarkoitukseen, jonka rahoitus järjestettäisiinkin muuta kautta tai keräyksen järjestäminen ei muusta syystä olisi enää tarkoituksenmukaista.

Rahankeräyslupan haltijan olisi aina ilmoitettava Poliisihallitukselle, jos yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuu muutoksia. Poliisihallitus ei saa automaattisesti tietoa PRH:sta edellä mainituista muutoksista, minkä vuoksi ilmoitus tulisi tehdä. Ilmoitus olisi ehdotetun pykälän nojalla tehtävä kuukauden kuluessa muutoksen tapahtumisesta.

Pykälässä tarkoitetuista olosuhdemuutoksista voitaisiin ilmoittaa myös 12 §:n mukaisen vuosi-ilmoituksen yhteydessä, jos muutokset olisivat tapahtuneet yhden kuukauden sisällä vuosi-ilmoituksen antamisen ajankohdasta.

Jos luvan haltija ei toimittaisi pykälässä tarkoitettua ilmoitusta Poliisihallitukselle ja kävisi ilmi, että olosuhteissa on tapahtunut pykälässä tarkoitettu muutos, voisi Poliisihallitus 14 §:n mukaisesti kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Olosuhteiden muutoksesta ilmoittamatta jättäminen ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rahankeräyslain 36 §:ssä rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi.

12 §. Vuosi-ilmoituksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin rahankeräystoiminnan jälkikäteisen valvonnan sekä keräystoiminnan luotettavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta erittäin keskeisestä elementistä eli vuosi-ilmoituksesta ja sen sisällöstä. Voimassa olevassa laissa lupamenettelyn jälkikäteinen valvonta perustuu rahankeräyksestä tehtävään tilitykseen. Tilitystä ja vuosi-ilmoitusta koskevien säännösten tarkoitus on sama, eli valvoa erityisesti sitä, että rahankeräykset on järjestetty rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti. Koska uudessa rahankeräysmenettelyssä rahankeräyslupan myöntämisen yhteydessä tapahtuva etukäteisvalvonta olisi nykyistä menettelyä merkittävästi kevyempi ja lupa olisi voimassa toistaiseksi, tulisi jälkivalvonnan olla tehokasta ja säännöllistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että rahankeräyslupan haltijan olisi annettava Poliisihallitukselle vuosittain ilmoitus 2 momentissa säädettäväksi ehdotetuista, esimerkiksi rahankeräysten järjestämiseen, keräystuottoon ja tuoton käyttämiseen liittyvistä seikoista. Ilmoitus tulisi antaa kuuden kuukauden kuluessa kunkin tilikauden päättymisestä. Ilmoituksen antamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa minimoitaisiin muun muassa sillä, että ilmoituksen laatiminen voitaisiin nykyistä paremmin kytkeä luvan haltijan muuhun talouden ja toiminnan raportointiin ja suunnitteluun. Lisäksi vuosi-ilmoituksessa ilmoitettavat tiedot on pyritty rajaamaan ainoastaan valvonnan edellyttämiin välttämättömiin tietoihin. Poliisihallituksen tulisi tarkastaa ja hyväksyä rahankeräyslupan haltijan antama vuosi-ilmoitus ja tehdä asianhallintajärjestelmään merkintä vuosi-ilmoituksen saapumisesta ja sen hyväksymisestä. Vuosi-ilmoituksen tarkastamisen jälkeen se tulisi joko hyväksyä tai Poliisihallituksen tulisi ehdotetun lain 29 §:n nojalla määrätä uusi vuosi-ilmoitus annettavaksi, jos tehty vuosi-ilmoitus olisi puutteellinen. Jos vuosi-ilmoituksessa ilmenisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä, voisi Poliisihallitus määrätä tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä.

Vuosi-ilmoituksesta tulisi ehdotetun 2 momentin mukaan käydä ilmi luvan haltija. Lisäksi ilmoitukseen tulisi sisällyttää selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä, luvan haltijan toimijan järjestämien rahankeräysten tuotoista sekä rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneista eritellyistä kuluista. Lisäksi vuosi-ilmoituksessa tulisi antaa selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä ja tilikauden tilinpäätös ja tase liitetietoineen. Tiedot ovat olennaisia

valvonnallisia seikkoja sen suhteen, että varat on käytetty ehdotetussa rahankeräyslaissa säädettyyn yleishyödylliseen, lahjoittajille luvattuun tarkoitukseen. Jos rahankeräyksen järjestäjällä ei olisi ollut lainkaan rahankeräystoimintaa menneen tilikauden aikana, olisi tämän mahdollista pitää rahankeräyslupa voimassa toimittamalla Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus niin sanottuna nollailmoituksena, jossa tämä ilmoittaisi aikomuksestaan järjestää rahankeräyksiä tulevana vuosina siitä huolimatta, että edellisenä tilikautena ei rahankeräystuottoja olisi kertynyt.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta liittää vuosi-ilmoitukseen tilintarkastajan lausunto. Lausunto tulisi liittää, jos luvan saanut olisi sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevaa rahankeräyslain 21 §:n 4 momenttia. Tilintarkastajan lausunnossa tulisi selvittää vuosi-ilmoituksessa ilmoitettujen rahankeräysten tuottojen ja kulujen vastaavuutta luvan haltijan kirjanpitoon. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, jatkossa tilintarkastajan lausunnossa ei olisi enää todettava, onko rahankeräys toimeenpantu ja saadut varat käytetty rahankeräyslupan ehtojen mukaisesti. Säännöksen sisällyttäminen uuteen rahankeräyslakiin ei ole tarpeen, koska käytännössä tilintarkastajat eivät tavantomaista tilintarkastusta suorittaessaan tarkasta edellä mainittuja seikkoja, vaan esimerkiksi sitä, että tilitys on laadittu oikein ja se perustuu kirjanpitoon. Rahankeräyksellä saatuja varoja ei myöskään yleensä ole käytetty vielä siinä vaiheessa, kun tilintarkastus suoritetaan, jolloin lausunnossa on käytännössä mahdotonta ottaa kantaa siihen, että varat on käytetty luvan ehtojen mukaisesti. Voimassa olevan lain mukaisen velvollisuuden täyttäminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä, joista puolestaan syntyisi kohtuuttomia kustannuksia ottaen huomioon mainittuja seikkoja koskevan lausunnon vähäinen merkitys rahankeräysten valvonnan kannalta.

Jos luvanhaltijalla olisi tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastaja, ei tällä olisi velvollisuutta toimittaa toiminnantarkastajan lausuntoa viranomaiselle. Toiminnantarkastajalle ei ole säädetty kelpoisuusedellytyksiä ja käytännössä toiminnantarkastajien taloudellisen osaamisen taso on hyvin eritasoista johtuen muun muassa keskitetyn ohjeistuksen puutteesta ja siitä, että kaikki eivät ole välttämättä edes ammatinharjoittajia. Rahankeräystoiminnan valvonnan kannalta toiminnantarkastajan lausunnon merkitys olisi vähäinen ja se aiheuttaisi rahankeräyksen järjestäjälle hallinnollista taakkaa. Näistä syistä säännöstä velvollisuudesta liittää toiminnantarkastajan lausunto vuosi-ilmoitukseen ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

Sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä vuosi-ilmoituksen säilyttämisestä. Asetuksessa voitaisiin säätää esimerkiksi, miten vuosi-ilmoituksessa tulisi eritellä keräysten järjestämisestä aiheutuneet kulut. Lisäksi asetuksella voitaisiin säätää tilintarkastajan lausunnon osalta, minkä standardin mukainen lausunnon tulisi olla.

Vuosi-ilmoituksen jättämättä antaminen ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rahankeräyslain 36 §:ssä rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi.

13 §. Vuosisuunnitelman antaminen. Jotta valvova viranomainen voisi käytännössä huolehtia asianmukaisesta rahankeräystoiminnan valvonnasta, tulisi ehdotetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan luvan haltijan ilmoittaa joko vuosi-ilmoituksen yhteydessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen seuraavan tilikauden alkamista suunnitelma kunkin vuosi-ilmoituksen antamista seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Vuosisuunnitelman tarkoituksena olisi antaa lisätietoa viranomaiselle muun muassa tulevien keräysten euromääräisistä tavoitteista, keräysten lukumäärästä ja keräystarkoituksista. Koska rahankeräyslupa on voimassa toistaiseksi eikä sitä lähtökohtaisesti ole rajattu mihinkään tiettyyn rahankeräyshankkeeseen, tulisi viranomaisella olla yleisellä tasolla tieto luvan haltijan suunnittelemista rahankeräyksistä.

tä. Vuosisuunnitelmassa voitaisiin ilmoittaa myös, että luvan haltija ei aio järjestää rahankeräyksiä seuraavan tilikauden aikana.

Vuosisuunnitelman perusteella Poliisihallitus voisi 2 momentin mukaan asettaa rahankeräysluvan haltijalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle kerättävien varojen 6 §:n mukainen toissijainen käyttötarkoitus, jos se olisi perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi. Säännöksellä pyritäisiin varmistamaan muun muassa lahjoittajien tahdon toteutuminen. Koska lupamenettelyssä ei enää arvioitaisi viranomaisen toimesta etukäteen rahankeräyshankkeiden onnistumisen mahdollisuuksia, tulisi viranomaisella olla rahankeräysmenettelyn luotettavuuden varmistamiseksi mahdollisuus reagoida keräyksen suunnitteluun, jos kävisi ilmi, että rahankeräysvaroja ei olisi mahdollista käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla alkuperäisen suunnitelman mukaisena. Käytännössä tällaisia tilanteita voidaan arvioida esiintyvän harvoin.

Toisin kuin ilmoitettaessa pienkeräystä rahankeräyslupaa hakiessa luvan hakijan ei tarvitsisi ilmoittaa keräysvarojen toissijaista käyttötarkoitusta, koska lähtökohtaisesti lupaa haettaisiin ja se myönnettäisiin hakijan toiminnan mukaiseen tarkoitukseen, joka olisi useimmissa tilanteissa suhteellisen laaja. Jos vuosisuunnitelmasta kuitenkin kävisi selkeästi ilmi, että ensisijaisen käyttötarkoituksen toteutuminen ei olisi käytännössä mahdollista tai tarkoituksenmukaista esimerkiksi siitä syystä, että ensisijainen käyttötarkoitus olisi hyvin suppea ja keräyksellä tavoiteltaisiin hyvin suurta määrää rahaa, voisi tällöin olla tarpeen asettaa luvan haltijalle velvollisuus ilmoittaa toissijainen käyttötarkoitus. Rahankeräyksen järjestäjä voisi myös aina itse halutessaan asettaa keräykselle toissijaisen keräystarkoituksen, vaikka Poliisihallitus ei tätä luvan haltijalta edellyttäisi. Toissijainen käyttötarkoitus tulisi ilmoittaa lahjoittajille, jotta he olisivat tietoisia lahjoitettujen varojen käyttämisestä tilanteessa, joissa ensisijainen käyttötarkoitus jäisi toteutumatta. Myös toissijaisen käyttötarkoituksen tulisi olla rahankeräyslain säännösten mukainen eikä se saisi olla selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava tai lainvastainen. Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta Poliisihallituksen tulisi arvioida, onko toissijainen tarkoitus sellainen, että rahankeräyksellä saadut varat voidaan kokonaisuudessaan käyttää siihen, jos varojen käyttäminen ensisijaiseen käyttötarkoitukseen ei olisi mahdollista. Toissijaisen käyttötarkoituksen asettamisesta ei tehtäisi erillistä päätöstä.

Pykälässä ei säädettäisi tarkemmin, missä muodossa vuosisuunnitelma tulisi antaa tai mikä vuosisuunnitelman tarkempi sisältö olisi. Vuosisuunnitelma voisi sisältää esimerkiksi vapaaehtoisen listauksen seuraavan tilikauden aikana järjestettävien rahankeräysten keräystarkoituksista, keräystuotto-odotuksista ja arvioiduista keräyskustannuksista. Vuosisuunnitelma ei olisi sitova asiakirja, vaan suuntaa-antava suunnitelma tulevista keräyksistä. Vuosisuunnitelman jättämättä antamista ei tästä syystä ehdoteta myöskään säädettäväksi rahankeräysrikoksena tai rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi. Pykälän 3 momentissa säädetyt asetuksenantovaltuuden nojalla sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosisuunnitelman muodosta ja sisällöstä, vuosisuunnitelman tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosisuunnitelmien säilyttämisestä.

14 §. Rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen ja uhkasakko. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen sekä mainitun kiellon perusteista. Pykälässä säädettäisiin lisäksi mahdollisuudesta asettaa kieltämistoimenpiteen tehosteeksi uhkasakko sekä rahankeräysvarojen jäädyttämisestä. Poliisihallituksella olisi myös ilman erityistä säännöstä aina mahdollisuus puuttua mahdollisesti havaittuihin väärinkäytöksiin ja rikosepäilyihin tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille. Keskeyttämis- tai jäädyttämis päätöstä tehdessään viranomainen voisi harkintansa mukaan soveltaa hallintolain 34 §:n mukaista säännöstä, jonka mukaan asian saa poikkeuksellisesti ratkaista asianomaista kuulematta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen

toteutumisen. Viranomaisen harkitsisi aina tapauskohtaisesti hallintolain mukaisen säännöksen soveltumisen tapaukseen.

Poliisihallituksella olisi toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Kyse olisi käytännössä rahankeräysvarojen jäädyttämisestä. Rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi lain 26 §:ssä. Poliisihallitus voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla, kuin se voisi tehdä päätöksen keräyksen järjestämisen kieltämisestä, lukuun ottamatta ehdotetun pykälän 2 momentin mukaista perustetta, jonka nojalla Poliisihallitus voisi ainoastaan kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen. Varojen luovuttamista koskeva kieltopäätös olisi tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa voitaisiin epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi tai muutoin viranomaisvalvonnan ulottumattomiin. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Keräyksen ja keräysvarojen käyttämisen kieltäminen olisi myös turvaamistoimenpide, jolla mahdollistettaisiin Poliisihallituksen nopea reagointi lainvastaisiin tilanteisiin rikosprosessiin ryhtymistä alhaisemmalla kynnyksellä sekä keräyksen järjestämisessä että rahankeräysvarojen käyttämisessä. Kieltotoimenpide olisi aina väliaikainen. Kieltotoimenpide tulisi peruttaa välittömästi sen jälkeen, kun kieltotoimenpiteen kohteena oleva olisi korjannut kiellon perusteena olevan menettelyn, laiminlyönnin tai muuttuneen olosuhteen. Viranomaisella olisi puolestaan mahdollisuus peruuttaa rahankeräyslupa, jos kieltoperuste ei poistuisi rahankeräyslupan haltijalle annetusta korjausmahdollisuudesta huolimatta ja olisi ilmeistä, että tämä ei tulisi perustetta korjaamaan. Luvan peruuttaminen tapahtuisi 15 §:n säännösten nojalla. Kaikki 14 §:n mukaiset kieltoperusteet olisivat niin sanottuja esiasteita ehdotetun 15 §:n mukaisille peruuttamisedellytyksille. Ehdotetussa 14 §:ssä tarkoitetut tilanteet, joissa keräys ja keräysvarojen käyttö voitaisiin kieltää, eivät kuitenkaan välttämättä johtaisi aina luvan peruuttamiseen. Peruuttaminen voisi kuitenkin tulla kysymykseen, jos menettely, laiminlyönti tai muuttunut olosuhde olisi kokonaisuutena arvioiden niin merkittävä, että luvan peruuttaminen olisi välttämätön toimenpide.

Luvan peruuttamista koskeva harkinta tulisi tehdä aina kieltotoimenpiteestä erillisenä toimenpiteenä, eli keskeyttäminen ei koskaan sellaisenaan automaattisesti johtaisi luvan peruuttamiseen. Kieltotoimenpide voisi koskea joko kaikkia rahankeräyksen järjestäjän käynnissä olevia rahankeräyksiä, tai ainoastaan yhtä keräystä tai keräyskokonaisuutta, jos viranomaisen katsoisi, että kieltotoimenpiteen rajaaminen vain osaan keräystoiminnasta olisi perusteltua. Viranomaisen tulisi aina noudattaa vähimmän haitan periaatetta soveltaessaan pykälän mukaista kielto-oikeutta sekä oikeutta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Vähimmän haitan periaatteen mukaisesti kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Näin ollen kielto-oikeus voitaisiin kohdistaa vain osaan luvan haltijan rahankeräystoiminnasta, jos toimenpide tällöin riittäisi turvaamaan säännöksellä tavoitellun turvaamistarkoituksen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen jatkamisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä ensinnäkin, jos luvan haltija olisi laiminlyönyt lain 12 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen antamisen tai 29 §:ssä säädetyn uuden vuosi-ilmoituksen antamisen. Momentin 2 kohdan mukaan kielto-oikeutta voitaisiin käyttää, jos luvan haltija olisi laiminlyönyt lain 11 §:ssä säädetyn olosuhteiden muutoksista ilmoittamisen. Oikea-aikaisesti ja oikeasisältöisenä toimitettu vuosi-ilmoitus on edellytys rahankeräyksiä koskevan valvonnan toteutumiseksi ja sen varmistamiseksi, että rahankeräysten järjestämistä koskevat edellytykset edelleen täyttyvät. Kun rahankeräyslupa myönnettäisiin jatkossa aina toistaiseksi voimassa

olevana, korostuisi vuosi-ilmoituksen tarkastamisen muodossa tapahtuvan jälkikäteisen valvonnan rooli nykyisestä. Viranomaisella tulisi lisäksi aina olla ajantasainen tieto luvan haltijan hallinnossa tapahtuvasta muutoksesta tai rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavasta rahankeräyslupan haltijaan ja keräystarkoitukseen liittyvästä muutoksesta, joita koskevasta ilmoittamisvelvollisuudesta ehdotetun lain 11 §:ssä säädetään. Sekä 1 että 2 kohdan mukaiset laiminlyönnit olisivat luonteeltaan olennaisia rahankeräyslaissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyöntejä, minkä vuoksi ne voisivat johtaa keräyksen jatkamisen kieltämiseen.

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan voidaan katsoa vastaavan pitkälti voimassa olevan lain 22 §:ään sisältyvistä kieltoperusteista jälkimmäistä kieltoperustetta. Mainitun kieltoperusteen mukaan rahankeräyksen ja keräyksellä saatujen varojen käyttämisen jatkamisen kieltäminen on mahdollista, jos viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräyslupan peruuttamiseen. Ehdotetussa 14 §:ssä olisi nykyisen yleisluontoisen kieltoperusteen sijasta yksilöity tarkkarajaisesti ne tilanteet, jotka todennäköisesti johtaisivat rahankeräyslupan peruuttamiseen. Ehdotetun 14 §:n 1 ja 2 kohdan mukainen menettely voisi johtaa rahankeräyslupan peruuttamiseen ehdotetun lain 15 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kiello-oikeutta voitaisiin käyttää myös tilanteissa, jossa Poliisihallituksella olisi perusteltu syy epäillä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä menetellään tai on menetelty muulla tavalla olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Kieltoperuste koskisi sekä rahankeräyslupan saaneita että rahankeräyksen ilman rahankeräyslupaa järjestäneitä toimijoita.

Mainittu kieltoperuste vastaisi voimassa olevan lain 22 §:ään sisältyvistä kieltoperusteista ensin mainittua, jonka mukainen kynnys kiellon käyttämiselle on alempi kuin ehdotetussa laissa. Voimassa olevan lain 22 §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen toimeenpanon jatkamisen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisen, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetelyn virheellisesti. Voimassa olevan lain mukaan rahankeräys voidaan näin ollen määrätä kieltäväksi pelkästään sillä perusteella, että luvan haltijan epäillään syyllistyneen virheelliseen toimintaan. Virheellinen toiminta voi tarkoittaa esimerkiksi rikollista toimintaa, mutta säännös mahdollistaa kieltämisen myös sellaisen menettelyn perusteella, jossa luvan saanut ei välttämättä syyllistyisi rahankeräysrikokseen tai muulla tavoin rikkoisi rahankeräyslakia, vaan toimisi muuten virheelliseksi katsottavalla tavalla.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan kieltotoimenpiteen käyttäminen edellyttäisi aina ensinnäkin sitä, että menettely olisi vastoin lain tai asetuksen säännöksiä. Näin ollen pelkkä virheellinen toiminta ei olisi enää riittävä peruste rahankeräyksen ja rahankeräysvarojen käytön kieltämiselle. Lisäksi kyseessä tulisi olla olennainen säännösten vastainen toiminta. Tämä edellytys olisi yhdenmukainen 1 ja 2 kohtien säännösten kanssa, joissa kyse olisi olennaisesta rahankeräyslain vastaisesta toiminnasta. Näin ollen esimerkiksi vähäisiä puutteita sisältävän vuosi-ilmoituksen antaminen tai vuosisuunnitelman antamatta jättäminen Poliisihallitukselle ei olisi olennainen rahankeräyslain vastainen menettely. Sen sijaan jos Poliisihallituksen useista pyynnöistä huolimatta rahankeräyksen järjestäjä ei korjaisi mainittua menettelyä, voitaisiin kyseessä arvioida olevan olennainen lainvastainen menettely.

Voimassa olevassa laissa ja ehdotetussa säännöksessä on myös eroavaisuus sen suhteen, min-kälaista epäilyä lainvastaisesta menettelystä edellytetään. Ehdotetussa 3 kohdan mukaisessa säännöksessä edellytettäisiin perusteltua epäilyä lainvastaisesta menettelystä. Näin ollen säännöksen soveltaminen edellyttäisi suhteellisen korkeaa kynnystä. Tällainen tilanne olisi ainakin rahankeräyksen järjestäminen ilman rahankeräyslain mukaista rahankeräyslupaa tai tehtyä

pienkeräysilmoitusta. Poliisihallituksella olisi ehdotetun lain 3 §:n nojalla toimivalta ryhtyä rahankeräyslain mukaisiin toimenpiteisiin sellaisen rahankeräyksen, jonka järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta joka järjestetään ilman lupaa tai ilmoitusta, osalta. Sellaisen rahankeräyksen osalta, joka järjestetään ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta, ei olisi mahdollista tehdä yksiselitteistä arvioita siitä, onko kyseessä rahankeräyslupaa edellyttävä vai ilmoituksenvarainen rahankeräys.

Ehdotetun 3 kohdan mukainen lainvastainen tilanne voisi olla käsillä myös silloin, kun Poliisihallitus olisi havainnut, että rahankeräyksen järjestäjä pyytää lahjoittajia lahjoittamaan rahaa pankkitilille, jota ei ole ilmoitettu Poliisihallitukselle. Menettelyn lainvastaisuuden olennaisuutta arvioitaessa viranomaisen tulisi ottaa huomioon muun muassa lainvastaisen menettelyn kesto ja toistuvuus, sekä lainvastaisesta menettelystä aiheutuneet seuraukset.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kielto-oikeutta voitaisiin käyttää, jos luvan haltija olisi maksukyvytön. Kieltoperuste olisi uusi. Luvan haltijan taloudellista tilaa voitaisiin arvioida esimerkiksi tilitysten yhteydessä toimitettavien luvan haltijan talouden tilaa koskevien asiakirjojen sekä eri viranomaisrekistereistä saatavien tietojen nojalla. Luvan haltijan maksukyvyttömyyden arviointiperusteita on selostettu tarkemmin ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteluissa. Ehdotetun momentin nojalla Poliisihallitus voisi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, mutta ei voisi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Pykälän 3 momentin mukaan poliisiyllyjohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies päättäisi talletuspankkia koskevasta kiellosta luovuttaa kerätyt varat rahankeräystililtä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kieltopäätöksen kestosta ja päätöksen voimassaoloajan pidentämisestä. Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, olisi voimassa enintään 60 päivää päätöksen tekemisestä. Poliisihallitus voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisihallitus antaisi luvan rahankeräyksen jatkamiseen, jos kieltopäätöksen peruste poistuisi. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Hallintopäätöksen kohdetta on hallintolain 34 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kuultava ennen asian ratkaisemista. Jäädättämispäätöksen tarkoituksen toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin se, että päätöksen kohde ei saa tietää aikeesta jäädättää tämän varoja etukäteen ja siten tilaisuutta piilottaa varoja tai siirtää niitä viranomaisten ulottumattomiin. Jäädättämispäätöksen tekemistä olisi tämän vuoksi pidettävä sellaisena 34 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna asiana, jonka saa ratkaista asianosaista kuulematta sen vuoksi, että kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen ja että kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen saattaisi aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle. Asianosaisen oikeus kuulemiseen ehdotetaan tämän vuoksi toteutettavaksi jäädättämisen edellytysten uudelleen arvioimisen yhteydessä ja muutoksenhakua koskevan 35 §:n kautta.

Ehdotetun pykälän 5 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen oikeudesta asettaa uhkasakko määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi Poliisihallitus. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain

muutoksenhakua koskevaan 35 §:ään. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan lain 22 §:n 3 momenttia.

15 §. *Rahankeräysluvan peruuttaminen ja kirjallinen varoitus.* Pykälässä säädettäisiin rahankeräysluvan peruuttamisesta. Ehdotetun lain mukaan Poliisihallitus vastaisi lupa-asioiden käsittelystä ja näin ollen Poliisihallitus toimisi myös rahankeräysluvan peruuttamispäätöksen tekemänä viranomaisena. Pykälässä säädettäisiin sekä ehdottomista että harkinnanvaraisista peruuttamisperusteista.

Voimassa olevan rahankeräyslain 23 §:n 1 momentti sisältää kaksi ehdotonta peruuttamisperustetta, joiden täyttyessä lupaviranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko lupa peruuttaa vai ei. Voimassa olevan lain mukaan rahankeräyslupa on peruutettava, jos luvan haltija sitä pyytää, tai jos luvan haltija ei enää täytä luvan saamiselle säädettyjä edellytyksiä, eikä ole asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa, välittömästi korjattavissa olevaa puutetta.

Edellä mainitut ehdottomat peruuttamisperusteet ehdotetaan sisällytettäväksi myös uuteen rahankeräyslakiin. Ehdotetun 15 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallituksen olisi peruutettava rahankeräyslupa, jos luvan haltija sitä pyytäisi. Toinen ehdoton peruuttamisperuste olisi tilanne, jossa luvan haltija ei enää täyttäisi ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädettyjä rahankeräyksen järjestämistä koskevia edellytyksiä eikä olisi viranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa korjannut niissä olevaa korjattavissa olevaa puutetta. Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ne tahot, joille rahankeräyslupa voidaan myöntää. Rahankeräysluvan saanut ei enää täyttäisi mainituissa 5 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä, jos se ei esimerkiksi toimisi enää rekisteröidyssä muodossa. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos yhdistys tai säätiö olisi lakkautettu rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen. Rahankeräysluvan peruuttaminen voisi konkretisoida myös tilanteessa, jossa rekisteröidyn yhteisön tai säätiön yleishyödyllinen tarkoitus olisi lakannut.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä harkinnanvaraisista perusteista, joilla rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa. Kynnys harkinnanvaraiselle peruuttamiselle toistaiseksi voimassa olevan rahankeräysluvan osalta olisi korkeampi kuin voimassa olevassa laissa säädetty kynnys yksittäistä keräystä koskevan rahankeräysluvan peruuttamiselle. Rahankeräysluvan peruuttamiseen johtavien tilanteiden tulisi aina olla vakavuudeltaan sellaisia, että rahankeräyksen järjestäjän luotettavuuden voitaisiin katsoa kärsineen niin vakavasti, että rahankeräysluvan säilyttäminen voisi vaarantaa rahankeräysten yleisen luotettavuuden.

Mainitun 2 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi peruuttaa rahankeräysluvan ensinnäkin, jos luvan haltija tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on luvan myöntämisen jälkeen viiden edeltäneen vuoden aikana siitä, kun Poliisihallitus on saanut asiasta tiedon, lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen edeltäneen vuoden aikana siitä, kun Poliisihallitus on saanut asiasta tiedon, tuomittu sakkorangaistukseen rikoksesta, joka vaarantaisi rahankeräyksen luotettavuuden. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:n 11 kohdassa.

Voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään samankaltaisesta harkinnanvaraisesta peruuttamisperusteesta, jonka mukaan lupa voidaan peruuttaa jos luvan haltija, rahankeräyksen käytännön toimeenpanija tai näiden lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa tämän olevan sopimaton tehtävänsä, taikka tahallaan menetellyt rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä olennaisesti virheellisesti. Voimassa olevan lain säännös asettaa peruuttamisen edellytykseksi henkilön sopimattomuuden tehtävänsä rahankeräyksen järjestäjänä toimivassa or-

ganisaatiossa. Ehdotettu 15 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen säännös edellyttää rikoksesta tuomitun henkilön selkeää liitää rahankeräysasioista päättämiseen ja tätä kautta rahankeräyksen luotettavuuden vaarantumiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan peruuttamisperusteeksi ei enää riittäisi se, että rikoksesta tuomittu henkilö käyttäisi organisaatiossa päätösvaltaa, jos tämän tehtävät eivät tosiasiallisesti liittyisi lainkaan rahankeräyksen järjestämiseen liittyviin asioihin. Jos tällaisella henkilöllä olisi vaikutusmahdollisuuksia tai päätösvaltaa organisaation talousasioihin, voitaisiin kytkennän rahankeräysten järjestämiseen katsoa olevan olemassa.

Varsinkin talous- ja omaisuusrikoksia tulisi pitää sellaisina rikoksina, joiden voitaisiin katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Myös erilaiset väkivaltarikokset ja muut rikokset voisivat vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden, jos rahankeräyksen järjestävä taho toimisi esimerkiksi juuri tällaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi. Toisaalta harkinnassa tulisi ottaa huomioon, että järjestöjen toiminnassa voi mahdollisesti olla mukana myös sellaisia rikoksesta tuomittuja henkilöitä, jotka nimenomaan rikollisen taustansa vuoksi ovat liittyneet järjestötoimintaan auttaakseen esimerkiksi samanlaisessa tilanteessa olevia. Luvan peruuttamista koskevan päätöksen tulisikin perustua aina kokonaisharkintaan. Rahankeräyslupan saaneella tulisi aina lisäksi olla mahdollisuus harkita, voivatko he esimerkiksi organisaation sisällä vaihtaa mahdollisen rikoksesta tuomitun henkilön toisiin tehtäviin, jotta rahankeräyslupaa ei tarvitsisi peruuttaa.

Ehdotetun 1 kohdan mukainen peruuttamisperuste olisi rajattu koskemaan vankeusrangaistusten osalta viittä ja sakkorangaistusten osalta kolmea henkilön tuomitsemista koskevan tiedon ilmituloa edeltävää vuotta. Näin ollen peruuttamisperusteen aikaraja olisi yhdenmukainen ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen luvan hylkäämisperusteen kanssa.

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa, jos luvan haltija olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä. Ehdotettu säännös vastaisi täsmennettynä voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista säännöstä Poliisihallituksen harkinnanvaraisesta oikeudesta peruuttaa rahankeräyslupa. Kynnys rahankeräyslupan peruuttamiseen olisi ehdotetussa säännöksessä korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, jossa säännöksessä kielletyn toiminnan ei tarvitse olla toistuvaa tai vakavaa, vaan pelkkä säännösten tai lupaehtojen vastainen toiminta on riittävä peruste luvan peruuttamiselle. Säännöstä sovellettaessa tulisi aina arvioida, onko säännösten vastainen jatkuva toiminta tai yksittäinen rikkomus niin vakavaa, että se vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden.

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan harkinnanvaraisena peruuttamisperusteena olisi myös se, että luvan haltija on antanut Poliisihallitukselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, taikka salannut sellaisen seikan. Peruuttamisperuste olisi uusi. Luvan peruuttamisen edellytyksenä olisi, että väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen olisi ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen. Näin ollen minkä tahansa väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen Poliisihallitukselle ei johtaisi rahankeräyslupan peruuttamiseen, vaan tiedon antamisen tai salaamisen tulisi olla vaikuttanut siihen, että rahankeräyslupa on tälle myönnetty. Poliisihallitus voisi kuitenkin edellä mainitussa tilanteessa antaa rahankeräyslupan haltijalle kirjallisen varoituksen ehdotetun pykälän 4 momentin nojalla. Toisin sanoen harkintaa tehtäessä tulisi aina arvioida, olisiko rahankeräyslupa myönnetty, jos rahankeräyslupan saanut olisi toimittanut hakemusvaiheessa oikeat tiedot. Jos lupa olisi myönnetty oikeilla tiedoilla, ei luvan peruuttamisen perusteena voida pitää pelkästään sitä seikkaa, että viranomaiselle on toimitettu väärä tai harhaanjohtavia tietoja. Peruuttamiseen mainitun säännöksen nojalla voisi johtaa esimerkiksi tilanne, jossa rahankeräyslupan saanut olisi salannut hakemusvaiheessa luvan haltijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvan tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävän sellaisen henkilön tiedot, joka on hakemusakseleita

edeltäneen viiden vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voitaisiin katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan harkinnanvaraisena peruuttamisperusteena olisi myös luvan haltijan maksukyvyttömyys. Edellytyksenä olisi, että luvan haltija olisi maksukyvytön. Ehdotettu peruuttamisperuste olisi uusi. Säännöksen tarkoituksena on omalta osaltaan edistää rahankeräysmenettelyn luotettavuutta ja varmistaa, että lahjoittajien tahdon toteutuminen ei vaarantuisi ja rahankeräysvarat käytettäisiin siihen tarkoitukseen, johon ne on alun perin kerätty. Tarkemmat perustelut ehdotetulle säännökselle löytyvät edellä 9 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteluista. Ehdotetussa 9 §:ssä säädettäisiin rahankeräyslupan myöntämisen esteistä. Luvan hakijan maksukyvyttömyys olisi lisäksi harkinnanvarainen peruste rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltämiselle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen velvollisuudesta antaa luvan haltijalle rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta kirjallinen varoitus. Poliisihallituksen tulisi 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa antaa rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta luvan haltijalle kirjallinen varoitus, jos luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Kirjallinen varoitus voitaisiin antaa esimerkiksi tilanteessa, jossa rahankeräyslupan haltijalle olisi yksittäisessä tapauksessa toiminut säännösten vastaisesti ja kerätyt varat olisivat edelleen luotettavasti keräyksen toimeenpanijan hallussa. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettun menettelyn tulisi kuitenkin olla vakavuudeltaan sellainen, että sen perusteella rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa. Kirjallista varoitusta koskeva säännös velvoittaisi viranomaista siten, että säännöksen edellytysten täytyessä tulisi kirjallinen varoitus aina antaa luvan peruuttamisen sijasta. Luvan haltijan ei olisi mahdollista vedota kohtuuttomuuteen, jos kirjallisia varoituksia olisi aiemmin annettu enemmän kuin yksi.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin viranomaisen harkinnanvaraisesta oikeudesta antaa rahankeräyslupan haltijalle kirjallinen varoitus. Ehdotetun säännöksen mukaan Poliisihallitus voisi antaa luvan haltijalle kirjallisen varoituksen, jos tämä muuten kuin 2 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla rikkoisi tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai antaisi Poliisihallitukselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, taikka salannut sellaisen seikan. Ehdotetun 4 momentin nojalla annettavan kirjallisen varoituksen antaminen edellyttäisi aina viranomaisen harkintaa siitä, onko kirjallisen varoituksen antaminen tarpeen, vai onko kyse vain niin vähäisestä säännösten vastaisesta teosta, että varoitusta ei ole tarpeen antaa lainkaan. Kirjallisen varoituksen antamisen lähtökohtana 4 momentin nojalla tulisi aina olla, että peruuttamisen edellytykset eivät täytyisi. Jos luvan peruuttamisen edellytykset täytyisivät, tulisi viranomaisen arvioida onko viranomaisella olosuhteet huomioon ottaen velvollisuus antaa luvan haltijalle kirjallinen varoitus luvan peruuttamisen sijasta. Valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että viranomaisella on riittävä mahdollisuus puuttua säännösten vastaiseen toimintaan ensin lievemmin keinoin ja tarvittaessa painavammin keinoin, jos toimintaa ei lievempien keinojen käytön johdosta muuteta lainmukaiseksi.

Rahankeräyslupan myöntämis- ja peruuttamismenettelyyn sovelletaan hallintolakia yleislakina, jollei rahankeräyslaissa erikseen toisin säädetä. Hallintolain 6 lukuun sisältyvät säännökset asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännöksen johdosta kuulemismenettelystä ei ole tarpeen säätää erikseen rahankeräyslaissa.

16 §. Lopputilityksen antaminen. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin lopputilityksen antamisesta. Luvan haltijan olisi annettava Poliisihallitukselle lopputilitys, jos Poliisihallitus oli-

si peruuttanut luvan haltijan rahankeräysluvan 15 §:n säännösten nojalla. Lopputilitys olisi annettava kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta. Lopputilityksen antamiselle asetettava lyhyt määräaika olisi tarpeellinen, jotta viranomaisella saisi nopealla aikataululla tiedon peruutetun luvan nojalla järjestetyistä rahankeräyksistä kertyneiden varojen määrästä rahankeräysoikeuden loputtua. Lyhyen määräajan asettaminen kannustaisi myös tilityksen tekemiseen heti samassa yhteydessä luvan peruuttamisen kanssa. Näin pyritäisiin ehkäisemään sellaisia tapauksia, joissa tilityksen antaminen viivästyisi ja vaikeutuisi organisaatiossa mahdollisesti tapahtuneiden henkilöstömuutosten tai ajan kulumisesta johtuvien unohdusten vuoksi. Poliisihallituksen tulisi tarkastaa ja hyväksyä rahankeräysluvan haltijan antama lopputilitys ja tehdä asianhallintajärjestelmään merkintä tilityksen saapumisesta ja lopulta sen hyväksymisestä. Lopputilityksen tarkastamisen jälkeen tilitys tulisi joko hyväksyä tai Poliisihallituksen tulisi ehdotetun lain 29 §:n nojalla määrätä uusi tilitys annettavaksi, jos tehty tilitys olisi puutteellinen. Jos lopputilityksessä ilmenisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä, voisi Poliisihallitus määrätä tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä.

Lopputilitys vastaisi sisällöltään ehdotetun lain 12 §:ssä säädettyä vuosi-ilmoitusta. Lopputilitykseen tulisi sisällyttää vuosi-ilmoitusta koskevan 12 §:n 2 momentin mukaiset tiedot. Lopputilityksessä tulisi antaa tieto luvan haltijasta, selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä, rahankeräyksen tuotto tilikauden aikana, tilikauden aikana rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eriteltyt kulut, selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä sekä tilinpäätös ja tase liitetietoineen.

4 luku **Pienkeräys**

Luvussa säädettäisiin ilmoituksenvaraisen pienkeräyksen järjestämisen edellytyksistä, poliisilaitokselle toimitettavan pienkeräysilmoituksen sisällöstä ja pienkeräysnumerosta. Lisäksi luvussa säädettäisiin tilanteesta, jossa pienkeräyksen järjestäjällä olisi velvollisuus keskeyttää pienkeräys sekä pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa poliisilaitokselle pienkeräysilitys. Luvussa säädettäisiin myös niistä edellytyksistä, joilla poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön jatkamisen sekä kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräystililtä.

17 §. Pienkeräyksen järjestämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä pienkeräys voitaisiin järjestää. Pienkeräyksen määritelmästä säädettäisiin ehdotetun lain 2 §:ssä. Keräysten enimmäistuottoa ja -kestoja koskevista rajoituksista säätäminen olisi perusteltua ilmoitusmenettelyyn perustuvan pienkeräyksen erottamiseksi tarkempaan etukäteisvalvontaan perustuvasta toistaiseksi voimassa olevan luvan nojalla järjestettävästä rahankeräyksestä.

Pykälän 1 momentissa ehdotetun mukaisesti pienkeräyksen järjestäminen edellyttäisi, että siitä tehdään aina ennen keräyksen järjestämistä kirjallinen pienkeräysilmoitus poliisilaitokselle. Pienkeräysilmoituksen voisi tehdä sähköisesti tai vaihtoehtoisesti lähettämällä ilmoituksen kirjeitse poliisilaitokselle tai jättämällä ilmoituksen poliisilaitokselle. Kirjeen lähettäjän vastuulla olisi huolehtia siitä, että kirje lähetetään viranomaiselle ajoissa siten, että ilmoitus saapuu viranomaiselle vähintään viisi arkipäivää ennen suunnitellun pienkeräyksen aloittamista. Kirjeen saapumisen osalta sovellettavaksi tulisi hallintolain 59 §:n mukainen säännös, jonka mukaan viranomaisen katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin aina kirjeen saapumispäivänä.

Rahankeräyslakiin ei sisällytettäisi erillisiä ilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä, vaan asiassa sovellettaisiin soveltuvien osin hallintolakia. Pienkeräysilmoitus tulisi tehdä vähintään viisi arkipäivää ennen pienkeräyksen aloittamista. Aikarajan säätäminen on perusteltua sen varmistamiseksi, että poliisilaitokselle lähetetty ilmoitus tulee asianmukaisesti käsitellyksi ja talletetuksi rahankeräysasioita koskevaan tietojärjestelmään. Rekisteröinnin yhteydessä pienkeräyksen järjestäjä saisi poliisilaitokselta pienkeräysnumeron, josta ehdotetaan säädettäväksi 19 §:ssä ja jota koskevasta tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydettyäessä ehdotetaan säädettäväksi 34 §:ssä. Jäljempänä ehdotetussa 19 §:ssä säädettäisiin pienkeräysnumeron antamisesta pienkeräyksen järjestäjälle ja tarkemmin siitä ajankohdasta, jolloin pienkeräyksen järjestämisen voisi aloittaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pienkeräyksen enimmäiskeräysmäärästä sekä keräyksen järjestämisen enimmäiskestosta, joita ei olisi mahdollista ylittää. Pienkeräyksellä olisi oikeus kerätä rahaa enimmäismäärään asti. Jäljempänä 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus keskeyttää pienkeräys enimmäismäärärajan tultua täyteen. Pienkeräyksen järjestäjän olisi lopetettava yleisöön vetoaminen rahalahjoitusten saamiseksi viimeistään silloin, kun pienkeräyksen järjestämisen enimmäiskesto tulisi täyteen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi pienkeräyksen järjestäjän oikeutta järjestää pienkeräys enintään kahteen pienkeräykseen kalenterivuoden aikana. Säännöksellä ei rajattaisi mahdollisuutta järjestää pienkeräyksiä samaan keräyskohteeseen yksittäistä pienkerääjää velvoittavan enimmäiskeräysmäärän puitteissa. Myös eri keräystahoilla olisi mahdollisuus järjestää pienkeräys samaan keräyskohteeseen mutta yksittäisen kerääjän keräysoikeutta rajoitettaisiin pienkeräysten erottamiseksi jatkuvista rahankeräyksistä. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi, että luonnollinen henkilö saisi osallistua enintään kahden pienkeräyksen järjestämiseen kalenterivuoden aikana.

Pienkeräyksiä koskevien rajoitusten tarkoituksena on, että säännöllisesti rahankeräyksiä järjestävät tahot eivät useita pienkeräyksiä järjestämällä pyrkisi kiertämään rahankeräyslupan hakemista hallinnollisesti kevyempää ilmoitusmenettelyä hyödyntäen. Pienkeräysten tarkoituksena olisi mahdollistaa varainhankintakeino yksittäisten pienimuotoisten rahankeräysten järjestäjille, minkä johdosta pienkeräysten ajallista kestoja, euromäärää ja vuosittain järjestettävien keräysten määrää rajoitettaisiin. Säännölliseen ja jatkuvaan rahankeräystoimintaan on tarkoitettu keinoksi toistaiseksi voimassa oleva rahankeräyslupa. Näin ollen on perusteltua, että nämä kaksi erilaista mahdollisuutta hankkia rahoitusta pidetään selkeästi toisistaan erillään ja erilaisina, eikä siten mahdollistaa pienkeräysten kautta jatkuvaa rahankeräystoimintaa. Saman toimijan saman vuoden aikana mahdollisesti järjestämien pienkeräysten väliin jäävästä ajasta ei säädettäisi, mikä mahdollistaisi myös samanaikaiset pienkeräykset. Niiden tulisi kuitenkin kunkin olla kestoltaan ja euromäärältään pykälässä säädettyjen edellytysten mukaiset.

18 §. Pienkeräysilmoitus. Pykälässä säädettäisiin niistä pienkeräysilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista, jotka pienkeräyksen järjestäjän olisi aina annettava ilmoittaessa keräystä poliisilaitokselle. Pienkeräysilmoituksessa annettavat tiedot merkittäisiin rahankeräysrekisteriin. Pienkeräysilmoituksessa annettavat tiedot voitaisiin julkaista 3 ja 33 §:n mukaisesti lukuun ottamatta salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan pienkeräysilmoituksessa olisi annettava tieto pienkeräyksen järjestäjästä ja tämän tunnistetiedoista sekä yhteystiedoista. Jos pienkeräyksen järjestäisi yhdistys tai säätiö, muina tunnistetietoina annettaisiin rekisterinumero ja mahdollinen y-tunnus. Jos pienkeräyksen järjestäisi rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, muina tunnistetietoina annettaisiin ryhmään kuuluvien henkilöiden henkilötunnukset. Momentin 1 kohdassa tarkoitettuina yhteystietoina annettaisiin pienkeräyksen järjestäjän osoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero.

Momentin 2 kohdan mukaan ilmoituksessa tulisi antaa tieto pienkeräyksen järjestäjän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvista tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävistä henkilöistä, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista ja näiden henkilötunnukset, jos pienkeräyksen järjestää yhteisö tai säätiö. Muu johto määriteltäisiin lain 2 §:n 11 kohdassa.

Ehdotetun momentin 1 ja 2 kohdan mukaisten tietojen perusteella viranomainen voisi arvioida pienkeräyksen järjestämistä koskevien edellytysten täyttymistä ja rahankeräyksen luotettavuutta. Viranomaisen tarkistaisi pienkeräyksen järjestäjän ja tosiallista päätösvaltaa käyttävän henkilön osalta näiden rikosrekisteritiedot. Lain 21 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla poliisilaitos voi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen. Mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tällainen tilanne olisi käsillä, jos pienkeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, olisi viiden pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana tuomittu sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden.

Ilmoituksessa tulisi 3 kohdan mukaan myös ilmaista pienkeräyksen arvioitu keräystuotto, joka voisi olla enintään pienkeräyksen enimmäismääräksi säädettäväksi ehdotettu 10 000 euroa. Ilmoitettu arvio ei sitoi pienkeräyksen järjestäjää, vaan keräyssumma voisi olla arviota alhaisempi tai suurempi. Keräystuotto ei kuitenkaan saisi ylittää 10 000 euroa.

Momentin 4 kohdassa ehdotetun mukaisesti ilmoitukseen tulisi sisällyttää rahankeräysvarojen yksilöity ensisijainen ja toissijainen käyttötarkoitus. Molemmat käyttötarkoitukset tulisi ilmoittaa jokaisen keräyksen yhteydessä. Menettelyllä pyrittäisiin turvaamaan rahankeräysvarojen ohjautuminen lahjoittajalle ilmoitettuun keräystarkoitukseen siinä tapauksessa, että ensisijainen keräystarkoitus ei olisi olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Lähtökohtana olisi kuitenkin aina rahankeräysvarojen käyttäminen ensisijaiseen käyttötarkoitukseen.

Ehdotetun lain 27 §:ssä säädettäisiin tarkemmin niistä edellytyksistä, joilla rahankeräysvarat saisi käyttää toissijaiseen käyttötarkoitukseen. Rahankeräysvarojen käyttö olennaisesti vastoin 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettua tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta ehdotetaan rikoslain 16 c §:n 3 kohdassa säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikoksena. Ehdotetun momentin 5 kohdassa tarkoitettu arvio keräyskuluista tulisi tehdä mahdollisimman tarkasti eikä se saisi olla puhdas arvaus kuluista. Tämä edellyttäisi, että ilmoituksen tekijän olisi ennen ilmoituksen tekemistä selvitettävä, millaisia kuluja keräyksestä aiheutuisi sekä arvioitava niiden määrä ilmoitukseen. Momentin 6 kohdan mukainen pienkeräyksen järjestämisaika tulisi ilmoittaa yksiselitteisesti esimerkiksi päivämäärinä. Ehdotetun momentin 7 kohdan mukaisista pankkitilitiedoista tulisi ilmetä tilinumero ja pankin nimi sekä tilin käyttöoikeudet. Käyttöoikeuksia koskevilla tiedoilla tarkoitettaisiin tilinhaltijaksi merkittyä tahoa sekä niiden henkilöiden yksilöimistä, joilla on käyttöoikeus ilmoitettuun pankkitiliin. Yksittäiseen rahankeräykseen voitaisiin käyttää myös useampia pankkitilejä, jos keräyksessä halutaan esimerkiksi tarjota maksuvaihtoehto eri pankkien väliltä. Jos keräyksessä käytettäisiin useampia tilejä, tulisi ne kaikki ilmoittaa. Velvollisuudesta käyttää keräyksissä pankkitiliä ehdotetaan säädettäväksi 26 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtuus antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä, muodosta ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä.

19 §. *Pienkeräysnumero.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi pienkeräysnumerosta. Pienkeräysnumeron tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydettyäessä ehdotetaan säädettäväksi 34 §:ssä. Pienkeräysnumerolla rahankeräyksen järjestäjä voi osoittaa yleisölle, että pienkeräys on ilmoitettu asianmukaisesti poliisilaitokselle. Ehdotetun 19 §:n 1 momentin mukaan poliisilaitoksella olisi velvollisuus antaa pienkeräyksen järjestäjälle pienkeräysnumero. Pienkeräysnumero annettaisiin keräyksen järjestäjälle pienkeräyksen rekisteröinnin yhteydessä. Ehdotetun 19 §:n 2 momentin mukaan pienkeräyksen saisi käynnistää kun pienkeräyksen järjestäjä olisi saanut pienkeräysnumeron. Huolimatta siitä, olisiko poliisilaitos antanut pienkeräyksen järjestäjälle pienkeräysnumeroa, keräyksen saisi aina aloittaa viimeistään viiden arkipäivän kuluttua siitä, kun pienkeräysilmoitus olisi tehty. Pienkeräyksen aloittamisajankohta edellyttäisi lähtökohtaisesti pienkeräysnumeron saamista. Pienkeräysnumeron avulla pienkeräyksen järjestäjä voisi osoittaa lahjoittajalle, että pienkeräyksen aloittaminen on ilmoitettu asianmukaisesti poliisille. Poliisilaitoksen tulisi antaa pienkeräysnumero ilmoituksen tekijälle aina viimeistään viiden päivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä, mutta pienkeräysnumero voitaisiin antaa myös tätä aiemmin.

20 §. *Velvollisuus pienkeräyksen järjestämisen keskeyttämiseen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta seurata pienkeräyksellä saatujen varojen määrää. Pienkeräyksen järjestäjän tulisi aktiivisesti seurata tasaisin väliajoin rahan kertymistä esimerkiksi rahankeräystilille tai käteislahjoitusten kautta. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus keskeyttää pienkeräyksen järjestäminen. Keräys olisi keskeytettävä aina, jos keräysvaroja kertyisi 17 §:n 2 momentissa pienkeräyksen järjestämisen edellytykselle säädettäväksi ehdotettu enimmäismäärä eli 10 000 euroa. Keräyksessä olisi kuitenkin sallittua ylittää pienkeräysilmoituksessa annettu arvioitu keräystuotto, jos se olisi alle pienkeräyksen järjestämiselle asetetun 10 000 euron enimmäismäärän. Jos keräys ylittäisi keräyksen enimmäismäärän siitä huolimatta, että keräys olisi keskeytetty asianmukaisesti, olisi keräyksen järjestäjä oikeutettu käyttämään ylimenevät varat keräämäänsä tarkoitukseen. Keräyksen keskeyttämisestä olisi ilmoitettava poliisilaitokselle. Poliisilaitos merkitsisi tiedon keräyksen keskeyttämisestä rahankeräysrekisteriin. Keskeyttämisvelvollisuuden tahallinen laiminlyönti olisi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaa ehdotetun lain 36 §:n 2 kohdan mukaisesti.

21 §. *Pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen.* Pykälässä ehdotetaan annettavaksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi poliisilaitoksille toimivalta kieltää pienkeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen sekä kiellon perusteista. Kielto perusteet jaettaisiin ehdottomiin ja harkinnanvaraisiin kielto perusteisiin. Ehdottomista kielto perusteista säädettäisiin pykälän 1 momentissa ja harkinnanvaraisista kielto perusteista 2 momentissa. Perusteet vastaisivat pitkälti luvanvaraisia keräyksiä koskevia 14 §:n mukaisia kielto perusteita.

Pykälän 1 momentin mukaan poliisilaitoksen olisi kiellettävä pienkeräys, jos keräyksen olisi järjestänyt taho, jolla ei ole oikeutta järjestää pienkeräystä. Pienkeräykseen järjestämiseen oikeutetuista tahoista ehdotetaan säädettäväksi edellä 5 §:n 2 momentissa. Poliisilaitoksen olisi kiellettävä pienkeräyksen järjestäminen myös silloin, jos keräys järjestettäisiin vastoin edellä 6 §:ssä säädettäväksi ehdotettuja sallittuja keräystarkoituksia. Kyseisen pykäläehdotuksen mukaisesti pienkeräys voitaisiin järjestää paitsi varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan, myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Pienkeräystä ei kuitenkaan voisi koskaan järjestää liiketoiminnan tukemiseen tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Pienkeräystä ei myöskään voisi järjestää selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan tai lainvastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä perusteista, joiden osalta poliisilaitoksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta kieltää pienkeräyksen järjestämistä, vaan poliisilaitoksella

la olisi oikeus käyttää asiassa harkintavaltaa. Momentin 1 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen, jos pienkeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä Poliisihallituksen oikeudesta peruuttaa rahankeräyslupa tällä perusteella. Voimassa olevan lain perusteluiden ja soveltamiskäytännön mukaisesti varsinkin talous- ja omaisuusrikokset olisivat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta keräyksen järjestämiseen tavalla, joka voisi vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluiden tavoin rikokseen syyllistymisen seuraukset perustuisivat kokonaisarvioon. Yhden vastuuhenkilön syyllistyminen rikokseen ei välttämättä aina johtaisi rahankeräyksen järjestämisen kieltämiseen, jos kyseisen henkilön toiminnan ei katsottaisi vaarantavan luottamusta koko rahankeräyksen järjestäjätahon toimintaan rahankeräyksen järjestämisessä. Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluissa on käyty tarkemmin läpi perusteita sen arvioimiseksi, onko rahankeräyksen luotettavuus vaarantunut.

Momentin 2 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos poliisilaitoksella olisi perusteltu syy epäillä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltäisiin tai olisi menetelty olennaisesti rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Ehdotettu säännös vastaisi täsmennettynä voimassa olevan lain 22 §:n säännöstä Poliisihallituksen harkinnanvaraisesta oikeudesta kieltää rahankeräyksen toimeenpano, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti. Kynnys pienkeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi ehdotetussa säännöksessä mainitulla perusteella korkeampi kuin voimassa olevan lain mukaan, jossa riittävää on pelkkä epäily virheellisestä menettelystä. Kieltämisen perusteena tulisi aina olla epäily säännösten olennaisesta rikkomisesta. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa pienkeräyksen sallittu enimmäiskeräysmäärä olisi tullut täyteen, mutta keräystä ei olisi tästä huolimatta keskeytetty.

Momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja. Voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Poliisihallitus voi harkinnanvaraisesti peruuttaa rahankeräyslupan, jos rahankeräyslupan haltija tai rahankeräyksen käytännön toimeenpanija on rikkonut rahankeräyslain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä tai lupaehtoja. Kynnys pienkeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi siten voimassa olevaa lakia korkeampi ehdotetun säännöksen edellyttäessä lain tai sen nojalla annettujen säännösten toistuvaa tai vakavaa rikkomista.

Momentin 4 kohdassa ehdotetun mukaisesti poliisilaitos voisi kieltää pienkeräyksen järjestämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi jättänyt ilmoittamatta osan pienkeräysilmoituksessa annettavista tiedoista tai olisi antanut poliisilaitokselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon. Poliisihallitus vastaisi sen sijaan ryhtymisestä toimenpiteisiin tilanteessa, jossa rahankeräyksen järjestäminen edellyttäisi rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta rahankeräyksen järjestäjä ei ole hakenut lupaa eikä tehnyt keräyksestä ilmoitusta. Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen toimivallanjaosta säädettäisiin ehdotetun lain 3 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisilaitokselle toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Ehdotetun pykälän mukaan päätök-

sen voisi tehdä poliisilaitoksen poliisipäällikkö tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu poliisimies. Rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi 26 §:ssä. Poliisilaitos voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla kuin se voisi tehdä päätöksen pienkeräyksen järjestämisen kieltämisestä. Kieltopäätös olisi tarpeen tilanteissa, joissa voidaan epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisilaitoksen pienkeräyksen järjestämistä koskevan ja rahankeräysvarojen tililtä luovuttamisen ja käyttämisen kieltämistä koskevan päätöksen voimassaoloajasta ja sen voimassaolon jatkamisesta. Ehdotetun momentin mukaisesti päätös olisi voimassa enintään 60 päivää ja poliisilaitos voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä. Kieltopäätöksen jatkaminen edellyttäisi, että virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisilaitos voisi antaa luvan rahankeräyksen järjestämisen ja varojen käyttämiselle, jos kieltopäätöksen peruste olisi poistunut. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisilaitos voisi asettaa uhkasakon määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi poliisilaitos. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain muutoksenhaikua koskevaan 35 §:ään. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 22 §:n 3 momenttia.

22 §. Pienkeräystilityksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta pienkeräystilityksen antamiseen poliisilaitokselle rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten. Voimassa olevassa laissa tilitysvelvollisuudesta säädetään lain 21 §:ssä. Tilitysvelvollisuus ja tilitysten tarkastamisen avulla suoritettu jälkikäteisvalvonta toimii keinona havaita väärinkäytöksiä ja sillä voitaisiin vaikuttaa myös ennalta estävästi rahankeräysrikoksiin. Pienkeräystilitys olisi ehdotetun 1 momentin mukaisesti annettava poliisilaitokselle viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Lyhyehköä määräaika voidaan pitää perusteltuna pienkeräyksen luonteen ja sen lyhyen järjestämisaajan vuoksi. Poliisilaitoksen tulisi tarkastaa ja hyväksyä tilitys ja tehdä asianhallintajärjestelmään merkintä tilityksen saapumisesta ja hyväksymisestä. Tilityksen tarkastamisen jälkeen tilitys tulisi joko hyväksyä tai poliisilaitoksen tulisi ehdotetun lain 29 §:n nojalla määrätä uusi pienkeräystilitys annettavaksi, jos tehty tilitys on puutteellinen. Jos tilityksessä ilmenisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä, voisi poliisilaitos määrätä tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä.

Pykälän 2 momentin mukaan tilityksessä olisi annettava tiedot rahankeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen tuotosta, rahankeräyksestä aiheutuneista kuluista sekä tiedot rahankeräyksen järjestämisajasta. Tilityksessä olisi myös annettava selvitys keräysvarojen käyttämisestä sekä rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä. Tiliotteen tulisi kattaa aika keräyksen aloittamisajankohdasta tilityksen antamisajankohtaan saakka. Tilityksessä tulisi asianmukaisesti yksilöidä keräyskulut esimerkiksi painatus- ja mainoskustannuksista. Tuoton osalta tilityksessä tulisi ilmoittaa sekä keräyksen kokonaistuotto että sen nettotuotto. Kokonaistuotolla tarkoitettaisiin rahankeräyksen niin sanottua bruttomäärää eli keräysvarojen kokonaismäärää ennen kuin siitä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Nettotuotolla tarkoitettaisiin rahankeräyksellä saatujen varojen sitä määrää, joka jää jäljelle kun bruttomäärästä on vähennetty keräyksen järjestämi-

sen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Tässä yhteydessä poliisilaitokselle olisi toimitettava myös selvitys rahankeräysvarojen mahdollisesta käyttämisestä ilmoitettuun toissijaiseen käyttötarkoitukseen.

Voimassa olevan lain 21 §:n 4 momentissa säädetään rahankeräysluvan haltijan velvollisuudesta liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos luvan haltija on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Pienkeräykseen ehdotetuista rajoituksista johtuen vastaavaa velvoitetta ei voida pitää kohtuullisena ja siksi pienkeräystilitykseen ei ehdoteta sisällytettäväksi vastaavaa velvoitetta.

Tilitys voitaisiin antaa sitä varten laaditulla lomakkeella. Tilitys tulisi allekirjoittaa asianmukaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että tilityksen allekirjoittavat yhteisön tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut henkilöt tai henkilö yhdistys-, säätiö- tai muun rekisteriotteen mukaisesti. Jos rahankeräyksen olisi järjestänyt kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, kukin heistä allekirjoittaisi tilityksen. Myös valtakirjan käyttäminen tilityksen allekirjoittamisessa olisi mahdollista. Tällöin asianmukaisesti allekirjoitettu valtakirja tulisi toimittaa tilityksen liitteenä.

Poliisilaitoksen oikeudesta määrätä uusi tilitys tehtäväksi tai määrätä se täydennettäväksi tai oikaistavaksi ehdotetaan säädettäväksi 29 §:ssä. Laiminlyönti antaa poliisilaitokselle pienkeräystilitys ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena lain 36 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa poliisilaitokselle ilmoitus, kun rahankeräyksellä saadut varat on käytetty keräystarkoitukseen. Mainitun 3 momentin mukaisen velvollisuuden täyttäisi saman pykälän 2 momentin mukaisen tiliotteen toimittaminen tilityksen yhteydessä, jos tiliotteella olisi osoitettavissa, että rahankeräysvarat on käytetty keräystarkoitukseen. Jos rahankeräysvaroja ei olisi vielä käytetty tilityshetkellä, tulisi pienkeräyksen järjestäjän antaa ilmoitus poliisilaitokselle tilityksen tekemisen jälkeen. Loppuilmoituksen voisi myös tilityksen tekemisen jälkeen antaa viranomaiselle esimerkiksi tiliotteen muodossa, jos tiliotteella olisi osoitettavissa, että rahankeräysvarat on käytetty keräystarkoitukseen.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtuus antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen ja 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

5 luku **Vaalikeräys**

Luvussa säädettäisiin vaalikeräysten järjestämisen edellytyksistä ja vaalikeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys. Lisäksi luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön jatkamisen sekä kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräysvaroja rahankeräystililtä. Luvun säännökset vastaisivat hyvin pitkälti voimassa olevaa rahankeräyslakia.

23 §. Vaalikeräyksen järjestämisen edellytykset. Ehdotetussa 23 §:ssä säädettäisiin vaalikeräyksen järjestämisen edellytyksistä. Vaalikeräys voitaisiin järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kulujen kattamiseksi. Kampanja-aika määriteltäisiin samoin kuin puoluelain 8 §:n 3 momentissa. Yleisillä vaaleilla tarkoitettaisiin vaalilain 1 §:ssä tarkoitettuja eduskuntavaaleja, presidentinvaaleja, kunnallisvaaleja ja europarlamenttivaaleja. Vaalilakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että yleisillä vaaleilla tarkoitettaisiin jatkossa myös maakuntavaaleja.

24 §. *Vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysten valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää vaalikeräysten järjestäminen ja keräyksellä saatujen varojen käyttäminen sekä kiellon perusteista. Kielto perusteet jaettaisiin pykälän 1 momentissa säädettäväksi ehdotettaviin ehdottomiin kielto perusteisiin ja 2 momentissa säädettäväksi ehdotettaviin harkinnanvaraisiin kielto perusteisiin. Poliisihallituksella olisi myös ilman erityistä säännöstä aina mahdollisuus puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin ja rikosepäilyihin tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille. Ehdotetut säännökset vastaisivat pitkälti luvanvaraisten keräysten kieltämisestä koskevaa sääntelyä.

Ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen olisi kiellettävä vaalikeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos lain 5 §:n 3 momentissa tai 23 §:ssä säädetty vaalikeräyksen järjestäjä tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täytyisi. Tämä tarkoittaisi sitä, että keräyksen järjestäjänä toimisi muu kuin yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi yksinomaan toimiva yhdistys tai puoluelain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu puolueyhdistys tai jos vaalikeräys olisi käynnissä muuna kuin 23 §:n tarkoittamana sallittuna keräysaikana, taikka jos varoja käytettäisiin muuhun kuin vaalikampanjan kulujen kattamiseen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä perusteista, joiden osalta Poliisihallituksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta kieltää pienkeräyksen järjestämistä, vaan Poliisihallituksella olisi oikeus käyttää asiassa harkintavaltaa. Mainitun 2 momentin 1 kohdan mukaan Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen ensinnäkin, jos vaalikeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan vaalikeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluiden ja soveltamiskäytännön mukaisesti varsinkin talous- ja omaisuusrikokset olisivat yleensä sellaisia seikkoja, jotka osoittavat rahankeräyksen toimeenpanijan sopimattomuutta keräyksen järjestämiseen tavalla, joka voisi vaarantaa rahankeräyksen luotettavuuden. Voimassa olevan lain perusteluissa kuvatuin tavoin rikokseen syyllistymisen seuraukset perustuisivat kokonaisarvioon. Yhden vastuuhenkilön syyllistyminen rikokseen ei välttämättä aina johtaisi rahankeräyksen järjestämisen kieltämiseen, jos kyseisen henkilön toiminnan ei katsottaisi vaarantavan luottamusta koko rahankeräyksen järjestäjätahon toimintaan rahankeräyksen järjestämisessä. Muu johto määriteltäisiin 2 §:ssä. Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluissa on käyty tarkemmin läpi perusteita sen arvioimiseksi, onko rahankeräyksen luotettavuus vaarantunut.

Momentin 2 kohdan mukaan kielto-oikeutta voitaisiin käyttää, jos Poliisihallituksella olisi perusteltu syy epäillä vaalikeräyksen järjestämisessä tai vaalikeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Kieltämisen perusteena tulisi aina olla epäily säännösten olennaisesta rikkomisesta. Momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti Poliisihallitus voisi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen, jos keräyksen järjestäjä olisi toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien vaalikeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä. Kieltämiseen voisi siis johtaa ehdotetun rahankeräyslain ja sen nojalla annettujen asetusten tai voimassa olevan rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen asetusten olennainen rikkominen.

Voimassa olevan rahankeräyslain 22 §:ssä säädetään niistä perusteista, joilla rahankeräys voidaan keskeyttää. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi kieltää jatkamasta rahankeräyksen toimeenpanoa ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä, jos rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään mene-

teltävän tai menetellyn virheellisesti tai viranomaisen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat rahankeräysluvan peruuttamiseen. Koska vaalikeräyksen järjestäminen ei edellytä rahankeräysluvan hakemista, ei momentin toinen edellytys sovellu vaalikeräyksiin. Näin ollen ainoa voimassa olevassa laissa mainittu peruste vaalikeräyksen kieltämiselle on Poliisihallituksen epäily siitä, että rahankeräyksen toimeenpanossa tai rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä epäillään meneteltävän tai menetellyn virheellisesti.

Ehdotetussa 24 §:ssä tarkoitettujen niin sanottujen uudet kieltoperusteet, jotka eivät sisälly voimassa olevan lain kiello-oikeutta koskevaan 22 §:ään, vastaisivat sisällöltään voimassa olevan rahankeräyslain 23 §:n mukaisia rahankeräysluvan peruuttamisperusteita, mutta ehdotetussa laissa kynnystä on korotettu kaikkien perusteiden osalta. Uudet kieltoperusteet olisi yksilöity tarkkarajaisesti ja niissä olisi tuotu voimassa olevaa sääntelyä tarkemmin esiin, milloin vaalikeräysten järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön kieltäminen tulisi kyseeseen. Kynnys vaalikeräyksen järjestämisen kieltämiseen olisi kaikissa ehdotetun 24 §:n mukaisissa tilanteissa korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, jossa riittävää on pelkkä epäily virheellisestä menettelystä. Kaikki ehdotetut kieltoperusteet olisivat rahankeräyslain tavoitteiden kannalta luonteeltaan olennaisia ja vakavia rikkomuksia.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallitukselle toimivalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi 26 §:ssä. Poliisihallitus voisi tehdä rahankeräysvarojen luovuttamista koskevan kieltopäätöksen samoilla perusteilla, kuin se voisi tehdä päätöksen vaalikeräyksen järjestämisen kieltämisestä. Varojen luovuttamista koskeva kieltopäätös olisi erityisesti tarpeen tilanteissa, joissa voidaan epäillä, että rahankeräystilillä olevat varat siirrettäisiin pois tililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi tai muutoin viranomaisvalvonnan ulottumattomiin. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus reagoida nopeasti mahdollisiin väärinkäytöksiin. Päätöksen tekisi poliisiylijohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallituksen vaalikeräyksen järjestämistä koskevan ja rahankeräysvarojen tililtä luovuttamisen kieltämistä koskevan päätöksen voimassaoloajasta ja sen voimassaolon jatkamisesta. Ehdotetun momentin mukaisesti päätös olisi voimassa enintään 60 päivää ja Poliisihallitus voisi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä. Kieltopäätöksen jatkaminen edellyttäisi kuitenkin, että virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta vaalikeräyksen järjestämisessä tai keräyksellä saatujen varojen käyttämisessä ei olisi korjattu. Poliisihallitus voisi antaa luvan vaalikeräyksen järjestämisen jatkamiselle, jos kieltopäätöksen peruste olisi poistunut. Pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Poliisihallitus voisi asettaa uhkasakon määräämänsä kiellon tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyyn sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakon asettaisi ja sen tuomitsisi maksettavaksi Poliisihallitus. Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin uhkasakkolain mukaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä ehdotetaan otettavaksi maininta ehdotetun lain muutoksenhakua koskevaan 35 §:ään.

25 §. Vaalikeräystilityksen antaminen. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta vaalikeräystilityksen antamiseksi Poliisihallitukselle rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten. Vaalikeräyksen järjestäjän tulisi antaa Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä vaalikeräyksen valvontaa ja vaalikeräystietojen julkaisemista varten. Voimassa olevassa laissa tilitysvelvollisuudesta säädetään lain 21 §:n 3 momentissa. Mainitun 3 momentin mukaan tilitys vaalikeräyksestä on toimitettava Poliisihallitukselle kuuden kuukauden kuluessa momentissa tarkoitettua kampan-

ja-ajan päättymisestä. Vaalikeräystilityksen antamiselle säädettyä toimittamisaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi, jotta tilityksen tekemisajankohta sijoittuisi nykyistä lähemmäksi keräyksen loppumisajankohtaa. Käytäntö on osoittanut, että jos tilitykselle asetettu määräaika on liian kaukana keräyksen loppumisesta, on vaarana se, että tilitys jää tekemättä. Muutoksella pyritään näin ollen edistämään toteutuneista keräyksistä tehtävien tilitysten toimittamista viranomaiselle. Vaalikeräystilityksen antamisaika vastaisi 22 §:ssä säädettyä pienkeräystilitykselle säädettyä antamisaikataulua. Tilitysvelvollisuus ja tilitysten tarkastamisen avulla suoritettu jälkikäteisvalvonta toimii keinona havaita väärinkäytöksiä ja sillä voidaan vaikuttaa myös ennalta estävästi rahankeräysrikoksiin. Tilitys on välttämätön rahankeräysmenettelyn valvonnan keino tilanteessa, jossa ei ole luvan hakemisen tai ilmoituksen tekemisen muodossa suoritettavaa etukäteisvalvontaa.

Pykälän 2 momentin mukaan tilityksessä olisi annettava tiedot vaalikeräyksen järjestäjästä, vaalikeräyksen tuotosta, vaalikeräyksestä aiheutuneista kuluista sekä tiedot vaalikeräyksen järjestämisaikasta. Tilityksessä olisi myös annettava selvitys vaalikeräysvarojen käyttämisestä ja rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräysajalta. Tilityksessä tulisi asianmukaisesti yksilöidä keräyskulut esimerkiksi painatus- ja mainoskustannuksiin. Tuoton osalta tilityksessä tulisi ilmoittaa sekä keräyksen kokonaistuotto että sen nettotuotto. Kokonaistuotolla tarkoitettaisiin keräyksen niin sanottua bruttomäärää eli keräysvarojen kokonaismäärää ennen kuin siitä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset. Nettotuotolla tarkoitettaisiin keräyksellä saatujen varojen sitä määrää, joka jää jäljelle kun bruttomäärästä on vähennetty keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömät välittömät kustannukset.

Voimassa olevan lain 21 §:n 5 momentissa säädetään vaalikeräyksen järjestäjän velvollisuudesta liittää tilitykseen tilintarkastajan lausunto, jos keräyksen järjestäjä on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Ehdotetun 25 §:n 3 momentissa säädettäisiin vastaavasta velvollisuudesta toimittaa tilintarkastajan lausunto. Tilintarkastajan lausunnon tarkemmasta sisällöstä voitaisiin säätää sisäministeriön asetuksella. Jos vaalikeräyksen järjestäjä olisi sellainen oikeushenkilö, jolla olisi tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastaja, ei tällä olisi velvollisuutta toimittaa toiminnantarkastajan lausuntoa viranomaiselle. Velvollisuus koskisi nimenomaisesti vain tilintarkastajan lausuntoa.

Tilitys voitaisiin antaa sitä varten laaditulla lomakkeella. Tilitys tulisi allekirjoittaa asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tilityksen allekirjoittaisivat yhteisön tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut henkilöt tai henkilö yhdistys-, säätiö- tai muun rekisteriotteen mukaisesti. Myös valtakirjan käyttäminen tilityksen allekirjoittamisessa olisi mahdollista. Tällöin asianmukaisesti allekirjoitettu valtakirja tulisi toimittaa tilityksen liitteenä. Poliisihallitus tarkastaisi ja hyväksyisi tilityksen. Tilityksen hyväksyminen ei edellyttäisi erillisen hallintopäätöksen tekemistä. Poliisihallituksen oikeudesta määrätä uusi tilitys tehtäväksi tai määrätä se täydennettäväksi tai oikaistavaksi ehdotetaan säädettäväksi 29 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtuus antaa sisäministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä vaalikeräystilityksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

6 luku Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta

Luvussa säädettäisiin rahankeräysvarojen käyttämisestä ja valvonnasta. Luvun säännökset koskisivat luvanvaraisia rahankeräyksiä sekä pienkeräyksiä ja vaalikeräyksiä. Luku sisältäisi säännökset rahankeräystilistä, rahankeräysvarojen käytöstä, säilyttämisestä ja käsittelystä, kiinteän omaisuuden luovuttamisesta tai sen käyttötarkoituksen muuttamisesta, vuosi-

ilmoituksen ja tilityksen korjaamisesta, viranomaisen tietojensaantioikeudesta sekä toimitsijan määräämisestä.

26 §. Rahankeräystili. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin velvollisuudesta käyttää rahankeräyksissä rahankeräystiliä. Säännöksen tarkoituksena olisi tehostaa rahankeräyksiin liittyvää viranomaisvalvontaa. Rahankeräyksen järjestäjän velvoittaminen käyttämään pankkitiliä käteisen rahan säilyttämisen sijasta antaisi viranomaiselle tosiasiallisen mahdollisuuden valvoa rahankeräyksellä kertyneiden varojen määrää ja siirtymistä rahankeräystilille ja pois tililtä. Säännöksen tarkoituksena olisi erityisesti erilaisten väärinkäytösten ja rikollisen toiminnan estäminen, joka vakavimmillaan voi tarkoittaa jopa terrorismin rahoittamista.

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen järjestäjällä tulisi olla rahankeräystä varten pankkitili tai pankkitilit. Ehdotetun lain 2 §:n 8 kohdan mukaan rahankeräystilillä tarkoitettaisiin pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä saadut rahat ohjautuvat. Määritelmä pitäisi sisältää pankkitilin, jolle rahankeräysvaroja siirrettäisiin tai jolle rahankeräysvarat talletettaisiin tai jolla varoja säilytettäisiin. Rahankeräystilin määritelmä sisältäisi näin ollen myös sellaisessa lainvastaisessa rahankeräyksessä, jonka järjestäminen edellyttäisi rahankeräysluvan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä, mutta joka olisi järjestetty ilman mainittua lupaa tai tehtyä ilmoitusta, käytettävän pankkitilin. Velvollisuus rahankeräystilin käyttämiseen ei estäisi muiden maksutilien käyttämistä rahankeräysten yhteydessä. Jos rahankeräyksen järjestäjä käyttäisi muita maksutilejä kuin pankkitiliä rahankeräyksen järjestämisessä, olisi muulla maksutilillä olevat varat siirrettävä rahankeräystilille ennen vuosi-ilmoituksen tai tilityksen tekemistä. Rahankeräyksen järjestäjällä ei olisi kuitenkaan velvollisuutta toimittaa viranomaiselle selvitystä muiden maksutilien käytöstä. Viranomaisen tietojensaantioikeudesta säädettäisiin ehdotetun lain 30 §:ssä. Ehdotetun pykälän nojalla viranomaisella olisi oikeus saada pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tieto esimerkiksi sitä, onko rahankeräyksen järjestäjä ylipäänsä käyttänyt virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä voisi luovuttaa viranomaiselle rahankeräyksen myös järjestäjän käyttämän pankkitilin numeron, jonne rahankeräyksen järjestäjän omistama virtuaalivaluutta olisi vaihtopalvelun kautta siirretty.

Voimassa olevassa laissa edellytetään, että rahankeräyksen järjestäjä avaa kutakin rahankeräystä varten erillisen pankkitilin. Lupaviranomainen on kuitenkin voinut poiketa vaatimuksesta laissa säädetyin perustein. Erillistä rahankeräystiliä koskevasta edellytyksestä ehdotetaan luovuttavaksi. Ehdotetun lain mukaan riittävää olisi, että rahankeräyksen järjestäjällä olisi rahankeräystä varten olemassa pankkitili tai pankkitilit. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että yhdistys, säätiö tai muu rahankeräyksen järjestäjä voisi käyttää rahankeräyksessä joko pelkästään rahankeräysvarojen vastaanottamista varten erikseen avattua pankkitiliä tai sellaista pankkitiliä, jonka kautta kulkee myös rahankeräyksen järjestäjän muuta rahaliikennettä. Tällaisessa tilanteessa rahankeräyksen järjestäjän olisi huolehdittava, että rahankeräysvarat olisivat selkeästi erotettavissa muusta rahaliikenteestä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi erillisiä viitteitä käyttämällä. Saman pankkitilin käyttäminen olisi mahdollista kaikissa rahankeräyksen järjestäjän keräyksissä.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 9 kohdassa tarkoitettulla luonnollisten henkilöiden muodostamalla ryhmällä olisi kuitenkin 1 momentin mukaan velvollisuus käyttää rahankeräyksen järjestämisessä aina erillistä pankkitiliä tai pankkitilejä kerättyjen varojen tallettamista ja säilyttämistä varten. Mainitulla säännöksellä vahvistettaisiin rekisteröimättömässä muodossa toimivien luonnollisten henkilöiden yhdessä järjestämien rahankeräysten luotettavuutta. Yksityishenkilöiden pankkitilillä voi olla huomattavasti enemmän rahaliikennettä ja erilaisia tilitapahtumia verrattuna oikeushenkilöiden tileihin. Lisäksi tileillä on henkilökohtaisia varoja. Erillisen pankkitilin käyttövelvollisuuden johdosta ei syntyisi vaaraa siitä, että rahankeräysvarat ja yksityishenkilön varat sekoittuisivat toisiinsa. Erillisen rahankeräystilin käyttövelvollisuus li-

säisi myös keräysten luotettavuutta lahjoittajien suuntaan, kun lahjoittajat voisivat varmistua, että he tekevät lahjoituksensa nimenomaisesti rahankeräyksen järjestämistä varten avatulle pankkitilille. Yksityishenkilön pankkitilin avaaminen on mahdollista kaikille täysi-ikäisille Suomessa asuville henkilöille ja tilin avaaminen on suhteellisen nopea toimenpide. Erillisen pankkitilin käyttäminen luonnollisten henkilöiden osalta ei täten myöskään viivästyttäisi kohtuuttomasti pienkeräyksen aloittamista.

Rahankeräystilin tulisi olla suomalaisessa talletuspankissa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivassa sivukonttorissa. Tällä varmistettaisiin lupaviranomaisten todellinen valvontamahdollisuus. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan rahankeräyslain 17 §:n 1 momenttiin.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan rahankeräyksen järjestäjän olisi vaihdettava osana rahankeräystä vastaanottamansa virtuaalivaluutta viralliseksi valuutaksi ja talletettava varat rahankeräystilille ennen vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, pienkeräystilityksen tai vaalikeräystilityksen tekemistä. Virtuaalivaluutan vaihtaminen tapahtuisi virtuaalivaluutan vaihtopalvelun välityksellä. Virtuaalivaluutan vaihtopalvelu on määritelty tarkemmin ehdotetun 2 §:n 10 kohdassa. Virtuaalivaluutan vaihtaminen viralliseksi valuutaksi olisi välttämätöntä, jotta viranomaisen pystyisi tosiasiallisesti valvomaan rahankeräyksen järjestäjän keräämää virtuaalivaluutan määrää ja tarkistamaan, että kerätty virtuaalivaluutta käytetään ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Virtuaalivaluutan vaihtaminen valuutaksi olisi tarpeen myös sen vuoksi, että viranomaisen saisi luotettavan tiedon virtuaalivaluutan arvosta tilityshetkellä. Virtuaalivaluuttoja on tällä hetkellä olemassa useita satoja ja niillä on kaikilla oma arvonsa. Virtuaalivaluutan arvo voi vaihdella hyvinkin voimakkaasti lyhyen ajan sisällä. Virtuaalivaluutan arvon laskeamisella eri valuuttojen osalta esimerkiksi perustuen rahankeräyksen järjestäjän antamaan ilmoitukseen voisi olla kohtuuttoman työllistävä vaikutus viranomaiselle.

27 §. Rahankeräysvarojen käyttö, säilyttäminen ja käsittely. Lain 27 §:ssä säädettäisiin rahankeräysvarojen käytöstä, säilyttämisestä ja käsittelystä. Pykälässä asetettaisiin rahankeräyksen järjestäjälle velvollisuus käyttää rahankeräysvarat toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan varat tulisi käyttää joko Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentissa tai 3 momentin 2-7 kohdassa tarkoitettuun keräystarkoitukseen tai poliisilaitokselle ilmoitettuun 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun keräystarkoitukseen. Ensin mainittu tilanne soveltuisi rahankeräysluvan saaneisiin rahankeräyksen järjestäjiin, jotka olisivat ehdotetun lain 8 §:n mukaan velvollisia ilmoittamaan Poliisihallitukselle rahankeräysvarojen yleishyödyllisen tai lain 6 §:n 3 momentin 2-7 kohtien mukaisen poikkeuksellisen käyttötarkoituksen rahankeräyslupaa hakiessaan. Jälkimmäinen tilanne koskisi pienkeräyksen järjestäjiä, jotka olisivat ehdotetun 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan velvollisia ilmoittamaan poliisilaitokselle rahankeräysvarojen yksilöidyn ensisijaisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen. Ehdotettu 27 §:n 1 momentti edellyttäisi, että pienkeräyksellä saadut varat tulisi käyttää nimenomaan ilmoitettuun ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Säännöksellä pyritäisiin turvaamaan rahankeräysvarojen ohjautuminen siihen tarkoitukseen, johon rahat on lahjoitettu ja estämään mahdollisia väärinkäytöksiä. Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin perusteluissa on käsitelty tarkemmin rahankeräyksen järjestäjän oikeutta hallinnoida kerättyjä varoja muun maussa rahastoimisen avulla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa rahankeräysvarat voitaisiin käyttää poikkeuksellisesti muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen. Mainitun 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea Poliisihallitukselta lupa muuttaa rahankeräysvarojen käyttötarkoitusta. Rahankeräyksen järjestäjä esittäisi hakemuksessa Poliisihallitukselle uuden käyttötarkoituksen, jonka Poliisihallitus voisi hyväksyä. Uuden käyttötarkoituksen tulisi olla mahdollisimman samankaltainen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa,

jotta lahjoittajien lahjoitustahtoa kunnioitettaisiin mahdollisimman pitkälti ja lahjoittajien luottamus rahankeräystoimintaan säilyisi.

Toissijaisella käyttötarkoituksella tarkoitettaisiin rahankeräysluvan saaneiden osalta 13 §:n 2 momentissa säädettyä Poliisihallitukselle tämän pyynnöstä ilmoittamaa toissijaista käyttötarkoitusta. Toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen olisi rahankeräysluvan saaneiden osalta poikkeuksellinen menettely, sillä lähtökohtaisesti rahankeräysluvanhakijan ilmoittama varojen keräystarkoitus vastaisi luvan haltijan toiminnan tarkoitusta ja mahdollistaisi rahankeräysvarojen käytön suhteellisen laajasti luvan saaneen toiminnan tarkoituksen mukaiseen toimintaan. Käyttötarkoituksen muuttaminen voisi tulla kyseeseen sellaisessa tilanteessa, jossa kyse olisi esimerkiksi hyvin rajatusta ensisijaisesta käyttötarkoituksesta eikä sen toteuttaminen olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Pienkeräysten osalta toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen olisi sen sijaan pääsääntöinen menettely, jolla turvattaisiin rahankeräysvarojen ohjautuminen lahjoittajalle ilmoitettuun keräystarkoitukseen siinä tapauksessa, että ensisijainen keräystarkoitus ei olisi olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Lähtökohtana molempien keräysmuotojen osalta olisi aina rahankeräysvarojen käyttäminen ensisijaiseen käyttötarkoitukseen.

Käyttötarkoituksen muuttaminen hakemuksesta olisi mahdollista ainoastaan rahankeräysluvan saaneille. Pienkeräysten osalta rahankeräyksen järjestäjällä olisi velvollisuus ilmoittaa erikseen jokaisen keräyksen osalta keräyksen toissijainen keräystarkoitus, johon rahankeräysvarat tulisi käyttää, jos varojen käyttäminen ei olisi mahdollista ensisijaiseen kohteeseen. Varojen käyttämisestä toissijaiseen keräyskohteeseen säädettäisiin 2 momentin 2 kohdassa.

Mainitun 2 kohdan mukaan rahankeräysvarat tulisi käyttää toissijaiseen käyttötarkoitukseen, jos toissijainen käyttötarkoitus olisi ilmoitettu Poliisihallitukselle tai poliisilaitokselle ja jos rahankeräysvaroja tai osaa niistä ei voitaisi käyttää 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen, taikka se ei olisi olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Ehdotetun 13 §:n 2 momentissa säädetään toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittamisesta rahankeräysluvan saaneiden osalta. Mainitun 4 momentin mukaan Poliisihallitus voisi asettaa seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä annettavan vuosisuunnitelman perusteella luvan haltijalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle kerättävien varojen yleishyödyllinen 6 §:n mukainen toissijainen käyttötarkoitus, jos se on perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi. Toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen perustuisi näin ollen Poliisihallituksen harkintaan ja olisi poikkeuksellinen menettely. Rahankeräysluvan saanut voi käyttää rahankeräysvarat toissijaiseen käyttötarkoitukseen ainoastaan, jos Poliisihallitus olisi velvoittanut luvan haltijaa sen ilmoittamaan tai jos luvan haltija olisi oma-aloitteisesti ilmoittanut toissijaisen keräyskohteen Poliisihallitukselle ja Poliisihallitus olisi sen hyväksynyt. Muussa tapauksessa luvan haltijan tulisi hakea muutosta varojen käyttötarkoitukseen. Pienkeräysten osalta toissijaisen keräystarkoituksen ilmoittaminen olisi luvanvaraisista keräyksistä poiketen pääsääntö. Edellä pienkeräysilmoitusta koskevassa 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että pienkeräyksen järjestäjän tulisi pienkeräysilmoituksessa antaa aina sekä ensisijainen että toissijainen käyttötarkoitus rahankeräysvaroilta.

Edellytyksenä rahankeräysvarojen käyttämiselle toissijaiseen käyttötarkoitukseen sekä Poliisihallituksen luvalla käyttää varat muuhun, kuin sille ilmoitettuun käyttötarkoitukseen olisi, että rahankeräysvaroja tai osaa niistä ei voitaisi käyttää 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen, taikka se ei ole olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voisi olla se, että rahankeräyksen käyttötarkoitus on ollut hyvin rajattu ja keräyksellä saadaankin kerättyä huomattavasti enemmän varoja, mitä käyttötarkoituksen toteutumiseen tarvittaisiin.

Poliisihallitus voisi antaa rahankeräyksen järjestäjän kirjallisesta hakemuksesta antamallaan päätöksellä luvan varojen käyttötarkoituksen muuttamiseen. Menettelyyn sovellettaisiin hallintolakia yleislakina. Käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa harkinnassa tulisi ottaa huomioon keräyksen alkuperäinen tarkoitus. Tämä tarkoittaisi sitä, että varojen käyttötarkoitusta muutettaessa tulisi pyrkiä kunnioittamaan lahjoittajien alkuperäistä tahtoa. Keräysvarat tulisi siten mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ohjaamaan samankaltaiseen tai alkuperäistä keräystarkoitusta lähellä olevaan keräyskohteeseen. Mikäli olosuhteiden muutos olisi olennainen, tulisi lupaviranomaisen arvioida, onko rahankeräystä enää tarkoituksenmukaista jatkaa vai tulisiko lupa peruuttaa. Käyttötarkoituksen muuttaminen olisi maksullinen toimenpide, josta veloitettaisiin poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen mukainen maksu.

Rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen olennaisesti vastoin 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahankeräyslupaa mukaista rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettua tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohdassa rahankeräysrikoksena rangaistavaksi.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevassa laissa säädetyin tavoin, että saatuja varoja saataisiin käyttää kohtuullinen määrä keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin. Rahankeräysten luotettavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että keräyskulut eivät muodostuisi kohtuuttoman korkeiksi verrattuna siihen määrään, joka päättyy varsinaiseen keräystarkoitukseen. Keräyskulujen tulisi olla sopivassa suhteessa keräystuottoon nähden. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöstä keräyskulujen sallitusta määrästä tai osuudesta suhteessa keräystuottoon eikä lakiin edelleenkään ehdoteta kirjattavaksi euromääräisiä tai prosenttimääräisiä rajoja keräyskulujen määrälle. Keräyskulujen määrä vaihtelee keräystavoittain ja esimerkiksi uuden keräystavan käyttöönotto saattaa aiheuttaa sellaisia kertaluonteisia kuluja, jotka nostavat hetkellisesti keräyskuluja, mutta jonka jälkeen keräyskulut ovat tulevissa keräyksissä alhaisemmat. Jos esimerkiksi rahankeräyksen järjestävä yhteisö ei kykenisi järjestämään rahankeräystä oman jäsenistönsä voimin, se joutuu turvautumaan erilliseen rahankeräyksen käytännön toteuttajaan, mikä aiheuttaa kustannuksia. Keräyskulujen osuus voi osoittautua jälkikäteen suureksi myös keräyksen epäonnistuesssa esimerkiksi useiden samanaikaisesti järjestettyjen samankaltaisten keräysten tilanteessa.

Keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiä ja välittömiä kustannuksia ei ole mahdollista määrittellä yksiselitteisesti, vaan kyse olisi aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Keräyskuluina voitaisiin hyväksyä ainakin rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet pankki-, painatus-, posti-, ja mediakulut. Myös lakisääteiset kulut ja henkilöstökulut voitaisiin tietyssä määrin hyväksyä keräyskuluiksi. Henkilöstökulut voitaisiin eräissä tapauksissa katsoa myös rahankeräyksen järjestäjän varsinaiseksi yleishyödylliseksi toiminnaksi.

Lakisääteisistä velvoitteista, kuten kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja hyvän hallinnon hoitamisesta aiheutuneet kulut voitaisiin hyväksyä keräyskuluina harkinnanvaraisesti riippuen siitä, missä määrin kulut aiheutuisivat nimenomaan rahankeräyksellä rahoitettavan toiminnan mahdollistamisesta. Henkilöstökulut, kuten henkilöstön palkat, henkilöstön johtamis- ja hallinnointikulut, vapaaehtoisten hallinnointikulut sekä työtiloista ja -välineistä aiheutuvat kustannukset voitaisiin hyväksyä keräyskuluiksi, jos kuluja aiheuttavien toimintojen voitaisiin katsoa olevan tarpeellisia rahankeräyksellä rahoitettavan toiminnan mahdollistamiseksi. Joissain tapauksissa henkilöstökulujen voitaisiin katsoa olevan keräyskulujen sijasta rahankeräyksen järjestäjän varsinaista yleishyödyllistä toimintaa. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeus on vuonna 2016 ratkaisussaan (16/0657/3) todennut, että papin palkkakulut voitiin katsoa yhdistyksen yleishyödylliseksi toiminnaksi, kun yhdistyksen muut hallintotehtävät oli hoidettu vapaaehtoistyöllä ja pastoriin tehtävänä oli toimittaa nimenomaan jumalanpalvelukset sekä vastata esimerkiksi muusta yhdistyksen sääntöjen tarkoittamasta opetus- ja julistustoiminnasta.

Viranomaisen tulisikin keräyskuluja koskevassa arvioinnissaan ottaa aina huomioon se, millaista muuta toimintaa rahankeräyksen järjestäjä harjoittaa ja onko rahankeräyksen järjestäjällä toimintansa tueksi myös muita rahoituslähteitä kuin rahankeräysten järjestäminen. Lähtökohdana olisi, että jos valtaosa rahankeräyksen järjestäjän toiminnasta olisi muuta kuin rahankeräyksellä rahoitettavaa toimintaa ja rahankeräyksen järjestäjän toiminnan rahoitus koostuisi pääasiassa muista lähteistä kuin rahankeräystuotoista, voitaisiin erilaisista lakisääteisistä kuluista ja henkilöstökuluista hyväksyä vain vähäinen määrä keräyskuluina. Viranomaisen arvioisi hyväksyttävien keräyskulujen määrän aina tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa rahankeräyksen järjestäjän henkilöstön lukumäärän ja rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen. Myös toiminnassa hyödynnettävien vapaaehtoistyöntekijöiden lukumäärän voitaisiin Turun hallinto-oikeuden ratkaisun mukaisesti katsoa vaikuttavan siihen, kuinka suuri osa esimerkiksi palkkakuluista voitaisiin huomioida keräyskuluina vai voitaisiinko palkkakulut hyväksyä rahankeräyksen järjestäjän varsinaisena yleishyödyllisenä toimintana.

Jos lakiin kirjattaisiin joku sallittavien kulujen määrää koskeva prosenttiraja, saattaisi se myös aiheuttaa keräyskulujen nousun rahankeräyslakiin kirjatun ylärajan tuntumaan. Viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti seurata keräyskulujen määrän kehittymistä useamman vuoden ajan ennen ryhtymistä toimenpiteisiin korkeiden keräyskulujen vuoksi. Esimerkiksi 3-5 vuoden aikana yksittäisistä keräystapojen käyttöönottamisesta aiheutuvat kulut ehtisivät tasaantua. Viranomaisen voisi kuitenkin puuttua toimintaan välittömästi tilanteessa, jossa lähes kaikki rahankeräyksellä kertyneet varat siirretään toimintaa harjoittavien omaan käyttöön ostamalla esimerkiksi yhdistyksen johtohenkilöiden omistamilta yhtiöiltä ylihintoja ja rahankeräyksen kannalta tarpeettomia palveluja.

Rikoslain 17 luvun rahankeräysrikosta koskevan 16 c §:n 3 kohdan mukaan rangaistavaa olisi käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti vastoin 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahankeräyslupan mukaista rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettua tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi keräysvarojen säilyttämisestä ja käsittelystä. Ehdotuksen mukaan rahankeräyksen toimeenpanijan olisi järjestettävä keräysvarojen säilyttäminen ja käsittely luotettavalla tavalla. Keräysvarojen säilyttäminen ja käsittely olisi myös järjestettävä niin, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa rahankeräysvarojen luotettava seuranta ja kohdentuminen ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Jos rahankeräyksen järjestämisessä käytettäisiin esimerkiksi järjestön ennestään olemassa olevaa tiliä, tulisi rahaliikenne järjestää siten, että rahankeräyksellä saadut varat ovat helposti erotettavissa muista varoista esimerkiksi viitenumerojärjestelmän avulla. Rahankeräysvarat tulisi pitää myös kirjanpidossa selkeästi erillään muista keräyksen järjestäjän varoista.

28 §. Kiinteän omaisuuden luovuttaminen tai sen käyttötarkoituksen muuttaminen. Ehdotetussa 28 §:ssä säädettäisiin kiinteän omaisuuden luovuttamisesta tai sen käyttötarkoituksen muuttamisesta. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevaa lakia. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan jos rahankeräysvarojen käyttötarkoituksena olisi kiinteän omaisuuden hankkiminen tai sen perusparantaminen, kyseistä kiinteää omaisuutta tai sen hallinto-oikeutta ei saisi luovuttaa eikä omaisuuden käyttötarkoitusta muuttaa seuraavan kymmenen vuoden aikana omaisuuden hankkimisesta tai sen perusparantamisen valmistumisesta, ellei Poliisihallitus hakemuksesta anna siihen lupaa.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tiedoista, jotka Poliisihallitukselle tulisi antaa haettaessa kiinteän omaisuuden käyttötarkoituksen muuttamista taikka omistus- tai hallinto-oikeuden luovutusta. Poliisihallitukselle tulisi antaa tiedot rahankeräyksen järjestäjästä, kiinteän omaisuuden hakemusajankohdan mukaisesta käyttötarkoituksesta, kiinteän omaisuus-

den suunnitellusta käyttötarkoituksesta sekä kiinteän omaisuuden luovutuksesta saatavien varojen käyttötarkoituksesta. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan hakemukseen tulisi lisäksi liittää asiakirja tai jäljennös asiakirjasta, jolla kiinteä omaisuus tai sen hallintaoikeus on hankittu.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitettussa Poliisihallituksen myöntämässä luvassa määrättäisiin kiinteän omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovutuksesta saatavien varojen uudelleen käyttämisestä rahankeräyksen järjestäjän ilmoittamaan käyttötarkoitukseen tai sen toiminnan tarkoituksen mukaiseen käyttötarkoitukseen, tai niitä lähellä olevaan tarkoitukseen. Säännös ei koskisi kolmannen osapuolen kiinteistöä, vaan ainoastaan rahankeräyksen järjestäjälle omistukseen tulevaa tai tämän nykyistä omaisuutta. Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kiinteän omaisuuden luovuttamiseksi tai käyttötarkoituksen muuttamiseksi tehtävän hakemuksen sisällöstä ja liitteistä.

29 §. Vuosi-ilmoituksen ja tilityksen korjaaminen. Lain 29 §:ssä säädettäisiin vuosi-ilmoituksen ja tilitysten korjaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi määrätä uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, ja vaalikeräystilityksen tai poliisilaitos pienkeräystilityksen annettavaksi, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys olisi puutteellinen. Poliisihallitus tai poliisilaitos voisi lisäksi määrätä toimivaltaansa kuuluvassa asiassa vuosi-ilmoituksen tai tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmenisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä. Käytännössä rahankeräysluvien osalta on havaittu huomattavasti tilityksiin liittyviä epäselvyyksiä ja puutteellisuuksia. Tilitykset on tehty joissakin tapauksissa huomattavan paljon myöhässä eikä niistä aina ilmene vaadittuja tietoja. Puutteellisuuksia esiintyy erityisesti rahankeräysten kulujen erittelyssä. Rahankeräystilitysten puutteellisuus vaikeuttaa valvonnan ohella myös rahankeräysten tilastointia. Edellä mainituista syistä valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus edellyttää vuosi-ilmoituksen tai tilityksen korjaamista, täydentämistä ja korjaamista.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan uusi vuosi-ilmoitus tai tilitys, vuosi-ilmoituksen tai tilityksen täydennys tai oikaisu tulisi antaa viranomaisen asettamassa kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen asettaman määräajan pituus riippuisi aina pyydetyn täydennyksen laajuudesta. Näin ollen jos kyse olisi vain vähäisen puutteen tai virheen täydentämisestä tai oikaisusta, voisi määräaika olla suhteellisin lyhyt. Jos kyseessä olisi kokonaan uuden vuosi-ilmoituksen tai tilityksen pyytämisestä, tulisi viranomaisen varata rahankeräyksen järjestäneelle taholle korjaamistoimenpiteeseen pidempi aika.

30 §. Tietojensaantioikeus. Ehdotetussa 30 §:ssä säädettäisiin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tietojensaantioikeudesta rahankeräysten yhteydessä. Pykälässä säädettäisiin, että Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada rahankeräysten järjestämiseen välittömästi liittyviä ja rahankeräysten järjestämisen valvonnassa välttämättömiä tietoja rahankeräyksen järjestäjältä ja rahankeräyksen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjoajilta maksutta ja yhteisön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä. Toiseksi Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräyksessä käytettävä pankkitili tai rahankeräyksen järjestäjän muu pankkitili on.

Ehdotetun 30 §:n mukaan tietoja voitaisiin pyytää myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettusta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä salassapitovelvollisuuden estämättä. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly vastaavaa tietojensaantioikeutta. Säännöksen avulla viranomaisella olisi mahdollisuus saada tieto siitä, onko rahankeräysluvan haltija käyttänyt virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdote-

taan, että virtuaalivaluutan tarjoajista annettavassa laissa säädettäisiin virtuaalivaluuttoihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta. Virtuaalivaluuttoihin liittyvien palveluiden tarjoajalla tarkoitettaisiin lain mukaan muun muassa virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Virtuaalivaluutan vaihtopalvelulla olisi ehdotetun lain mukaan rekisteröitymisvelvollisuus Finanssivalvonnan pitämään rekisteriin. Edellä mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvällä ehdotetulla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettavalla lailla luotaisiin uusi sähköinen kanava muun muassa tiedon saamiseen virtuaalivaluutan tarjoajalta. Ehdotetun lain mukaiseen valvontajärjestelmään kerättäisiin laissa tarkemmin määriteltyjä tietoja maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien asiakkaiden pankki- ja maksutileistä. Ehdotetun lain perusteluissa todetaan, että virtuaalivaluutan vaihtopalvelun tulisi luovuttaa rekisteriin esimerkiksi virtuaalivaluutan vaihdannan osapuolten tiedot. Esitykseen sisältyvässä luonnoksessa laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädettäisiin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten oikeudesta saada pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä rahankeräyksen järjestämiseen välittömästi liittyviä ja rahankeräysten järjestämisen valvonnassa välttämättömiä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä.

Viranomaisella olisi rahankeräyksen järjestämisen valvonnassa välttämättömien tietojen saamiseksi oikeus saada pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tieto ensinnäkin sitä, onko rahankeräyksen järjestäjä ylipäänsä käyttänyt virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä voisi luovuttaa viranomaiselle rahankeräyksen järjestäjän käyttämän pankkitilin numeron, jonne rahankeräyksen järjestäjän omistama virtuaalivaluutta olisi vaihtopalvelun kautta siirretty. Perusteita viranomaisen tarpeelle pyytää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tietoja rahankeräyksen järjestäjän asioimisesta virtuaalivaluutan vaihtopalvelun kanssa on käyty tarkemmin läpi ehdotetun 26 §:n 3 momentin perusteluissa.

Tietoja voitaisiin pyytää ehdotetun 4 kohdan mukaan viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa rahankeräyksen järjestäjän taloudellista tilannetta koskevat tiedot, joiden perusteella voitaisiin arvioida hakijan maksukyvyttömyyttä 9 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi tietoja voitaisiin pyytää yhteisöltä tai säätiöltä, jolle rahankeräysvarat tosiasiassa ohjataan keräystarkoituksen toteuttamista varten, yhteisön tai säätiön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä.

Viranomaisen tiedonsaantioikeuden edellytyksenä ei olisi, että rahankeräyksen järjestäjää epäiltäisiin rikoksesta tai muusta väärinkäytöksestä, vaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi rahankeräysasioista vastaavina viranomaisina oikeus saada tiedot suoraan ehdotetun säännöksen nojalla. Viranomaisella olisi oikeus saada tiedot, jotka liittyvät välittömästi rahankeräysten järjestämiseen sekä rahankeräysten järjestämisen valvonnassa välttämättömät tiedot. Tämän säännöksen nojalla viranomaisella ei olisi oikeutta saada tietoja, jotka liittyvät ainoastaan luvan saaneen tai pienkeräyksen järjestäjän muuhun toimintaan. Tietojensaantioikeus rajoittuisi valvontatehtävien suorittamiseksi välttämättömien tietojen saantiin.

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on lisäksi tarve saada lupa- ja ilmoitusasioiden käsitteilyä varten tarvitsemiaan, sakko- ja vankeusrangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa koskevia tietoja Oikeusrekisterikeskukselta. Poliisihallitus ja poliisilaitokset tarkistaisivat rahankeräyksen järjestäjiä koskevat tiedot ensisijaisesti poliisin käytössä olevista rekistereistä. Sakkorangaistustiedot tarkistettaisiin lisäksi tarvittaessa Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteristä. Sakko- ja rikosrekisteritietojen saamisesta ei olisi tarpeen säätää erikseen ehdotetussa rahankeräyslaissa. Poliisin osalta sakkorekisteritietojen hyödyntämisestä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, jota koskeva lakiehdotus sisältyy sisäministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mainitun lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 5

kohdan mukaan poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan. Poliisilla on oikeus saada tietoja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) tarkoitetusta sakkorekisteristä sen 50 §:ssä mainittuihin tarkoituksiin rikokseen ja rikosoikeudelliseen seuraamukseen liittyviä tietoja sekä lupaasioiden käsittelyä varten.

Rikosrekisteritiedot poliisi voi puolestaan pyytää Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Mainitun kohdan mukaan rikosrekisteristä luovutetaan henkilöä koskevat tiedot Suomen viranomaiselle asiassa, joka koskee viranomaisen lupaa tai hyväksyntää, jonka edellytyksenä on henkilön luotettavuus.

Ehdotetun 30 §:n 2 momentin mukaan tiedot toiselta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä olisi mahdollista saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai sähköisessä muodossa. Asiasta nimenomaisesti säätäminen on tarpeen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 3 momentin johdosta.

Julkisten rahankeräystietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle olisi mahdollista ilman erillistä sääntelyä kun tietojen käyttötarkoitus selvitetäisiin etukäteen ja jokaisen luovutuksen osalta erikseen. Julkisia rahankeräystietoja olisivat muun muassa rahankeräyksen järjestäjän tunnistetiedot, kerättyjen varojen määrä ja käyttötarkoitus. Tietoja voitaisiin luovuttaa esimerkiksi Verohallinnolle verotuksen toteuttamista varten. Kaikissa tietoluovutuksissa tulisi huomioida henkilötietojen suojaa koskeva sääntely.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Poliisihallituksella olisi oikeus saada rahankeräysten tilastoinniseksi tarvittavia tietoja rahankeräyksen järjestäjältä maksutta.

31 §. Toimitsijan määrääminen. Voimassa olevan rahankeräyslain 24 §:n 1 momentissa säädetään, että lupaviranomainen voi määrätä toimitsijan ottamaan rahankeräysluvan haltijan kustannuksella rahankeräyksellä saadut varat haltuunsa ja tekemään niistä rahankeräystilityksen lupaviranomaiselle. Toimitsija voidaan määrätä, jos lupa on peruutettu, tilitystä ei ole tehty määräajassa tai luvan haltija ei ole noudattanut lain 21 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista määräystä uuden tilityksen tekemisestä, tilityksen täydentämisestä tai oikaisemisesta. Ehdotetun lain 31 §:ssä ehdotetaan voimassa olevan lain tavoin säädettäväksi toimitsijan määräämisestä. Toimitsijan määräämistä koskevat edellytykset poikkeaisivat kuitenkin jossain määrin voimassa olevasta laista, koska säännöksissä tulisi huomioida rahankeräystoiminnan jakautuminen luvanvaraiseen ja ilmoituksenvaraiseen toimintaan. Kynnys toimitsijan määräämiselle olisi korkeampi kuin voimassa olevassa laissa, millä korostettaisiin toimenpiteen poikkeuksellisuutta. Toimitsijan määräämisen voidaan arvioida olevan hyvin poikkeuksellista. Toimitsijan määräämistä koskevien säännösten tavoitteena olisi varmistaa, että rahankeräyksen myötä lahjoittajilta saadut varat käytettäisiin lahjoittajien tahdon mukaiseen tarkoitukseen, johon varat on alun perin kerätty, eivätkä varat jäisi esimerkiksi yhteisön toiminnan lakatessa tai muusta syystä käytettäväksi muihin tarkoituksiin. Säännös olisi toisin sanoen tarkoitettu viimesijaiseksi rahankeräyslain mukaiseksi keinoksi turvata lahjoitettujen varojen ohjautuminen lahjoittajan tahdon mukaiseen tarkoitukseen.

Rahankeräysluvan saaneiden osalta toimitsijan määrääminen olisi mahdollista ainoastaan tilanteissa, jossa Poliisihallitus olisi peruuttanut rahankeräysluvan 15 §:n mukaisesti. Se, että rahankeräyksellä kerättyjä varoja ei olisi käytetty rahankeräysluvassa mainittuun tarkoitukseen, olisi erillisenä toimitsijan määräämisen perusteena tarpeeton, koska säännösten vastainen kerättyjen varojen käyttötarkoitus voisi johtaa ehdotetun 15 §:n 2 momentin 3 kohdan no-

jalla rahankeräyslupan peruttamiseen. Rahankeräyslupan peruuttaminen olisi jo sinällään toimitsijan määräämisen peruste.

Pienkeräysten osalta toimitsijan määrääminen olisi mahdollista, jos poliisilaitos olisi kieltänyt pienkeräyksen järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön 21 §:n mukaisesti eikä pienkeräyksen järjestäjä olisi korjannut virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta 60 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi määrättävän toimitsijan kelpoisuusvaatimuksista. Toimitsijaksi voitaisiin määrätä asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Kelpoisuusvaatimukset olisivat yhdenmukaiset sen kanssa, mitä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusvaatimuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan Poliisihallitus päättäisi varojen käyttämisestä rahankeräyksen ensisijaiseen tai sitä lähellä olevaan muuhun käyttötarkoitukseen. Rahankeräykseen luvan myöntäneellä viranomaisella olisi parhaat edellytykset tehdä kyseiseen rahankeräykseen liittyvät toimitsijan määräämistä ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä koskevat ratkaisut. Toimitsijan määrääminen olisi aina lupaviranomaisen harkinnassa. Jos varoja ei voitaisi käyttää ensisijaiseen käyttötarkoitukseen, tulisi varojen käyttökohteen olla mahdollisimman lähellä alkuperäistä käyttötarkoitusta lahjoittajien tahdon toteutumisen varmistamiseksi. Rahankeräyksen järjestäjä vastaisi toimitsijan määräämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Jos rahankeräys olisi järjestetty rahankeräyslain vastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoitusta, ei kyseeseen tulisi toimitsijan määrääminen. Tällöin mahdolliset rahankeräyslain säännösten vastaiseen keräystarkoitukseen kerätyt varat voitaisiin rikosprosessin kautta tuomita valtiolle menetetyksi rikoshyötynä.

7 luku Erinäiset säännökset

Luvussa säädettäisiin viranomaisen pitämästä rahankeräysrekisteristä, henkilötietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä, rahankeräyksen järjestäjän tiedonantovelvollisuudesta lahjoitusta pyydetessä, muutoksenhausta sekä lain voimaantulosta. Lisäksi luvussa säädettäisiin rangaistussäännöksistä.

32 §. Rahankeräysrekisteri. Pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevaa lakia vastaavasti rahankeräysrekisterin pitämiseen oikeuttavat säännökset. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus ja poliisilaitokset pitäisivät rahankeräyslaissa niille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi rahankeräysrekisteriä rahankeräyslupan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, rahankeräyslupan saajista, rahankeräyslupan peruuttamisista, pienkeräysilmoituksista, rahankeräyksen järjestämisen kieltämispäätöksistä, kirjallisista varoituksista, vuosilmoituksista, vuosisuunnitelmista ja tilityksistä.

Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ellei niihin sisälly poikkeuksellisesti salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Rahankeräyslupahakemuksiin ei yleensä sisälly esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitetuiksi liike- tai ammattisalaisuuksiksi katsottavia tietoja. Rahankeräysasioihin liittyvät asiakirjat saattavat sen sijaan sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta. Rahankeräyksen järjestäjän sakko- ja rikosrekisteritiedot olisivat myös salassa pidettäviä. Rahankeräysrekisterin käyttötarkoituksena olisi rahankeräysten valvonta ja muiden rahankeräyslaissa Poliisihallitukselle ja

poliisilaitokselle säädettyjen tehtävien suorittaminen. Rahankeräysten valvonnan tehokas toteutuminen varmistettaisiin, kun käytössä olisi valtakunnallinen tiedosto, jonka tietoja lupaviranomaiset voisivat hyödyntää lupaharkintaa tehdessään sekä kohdentaessaan ja suorittaessaan rahankeräysten valvontaa.

EU:n tietosuojauudistuksen johdosta henkilötietojen käsittelyä poliisin toiminnassa koskeva säädöspohja on eriytynyt siten, että kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn poliisissa ei ole mahdollista soveltaa samaa yleislakia. Henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseksi tai tällaisten uhkien ehkäisemiseksi, sovelletaan jatkossa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp) sisältyvää lakiehdotusta henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavaa lakia. Lakiehdotuksella henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavalla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Muuhun poliisin tehtäviin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn, kuten lupahallintoon ja sellaisiin valvontatehtäviin, jotka eivät kuulu rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolain soveltamisalaan, sovelletaan yleissäädöksenä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus, 2016/679), jäljempänä tietosuoja-asetus. Rahankeräyslupien ja pienkeräysilmoitusten käsittely ovat osa poliisin lupahallintoa. Näin ollen tietosuoja-asetusta sovelletaan yleissäädöksenä poliisin rahankeräyslaissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Tietosuoja-asetuksen lisäksi poliisin tehtäviin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin hallituksen esitykseen eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) sisältyvää lakiehdotusta tietosuojalaiksi. Tietosuojalaissa säädetään tietosuoja-asetusta täsmentävästi ja täydentävästi muun muassa valvontaviranomaisesta, rekisteröidyn oikeusturvasta, seuraamuksista, tietojen käsittelystä tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten ja rajoituksista tietosuoja-asetuksen 13, 14 ja 15 artiklan mukaisiin rekisteröidyn oikeuksiin.

EU:n tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta siinä ei kuitenkaan harmonisoida kaikilta osin EU:n jäsenvaltioiden henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä, vaan jätetään jäsenvaltioille eräissä asioissa, erityisesti julkisella sektorilla, direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Asetuksen puitteissa on näin ollen mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan asetuksen säännöksiä. Kansallisella lainsäädännöllä on jossain tilanteissa myös mahdollista poiketa asetuksen velvoitteista. Asetuksen 6 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Jäsenvaltiot voivat näissä tilanteissa pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Rahankeräyslaissa poliisin hoidettavaksi

säädetyissä tehtävissä on kyse henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, mikä mahdollistaa tietosuojasetuksen täsmentämisen ja täydentämisen kansallisella lainsäädännöllä. Kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää yleislain lisäksi myös erityislainsäädännössä.

Henkilötietojen käsittely poliisin tehtävissä tulee edellyttämään kansallisen liikkumavaran käyttämistä tietosuojalain lisäksi myös poliisia koskevassa erityislainsäädännössä. Asetusta täydentävää sääntelyä ehdotetaan annettavaksi myös laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, jota koskeva lakiehdotus sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE xxx/2018). Ehdotetussa laissa säädettäisiin tarvittavilta osin tarkemmin esimerkiksi poliisin lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi käsiteltävistä henkilötiedoista ja niiden käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovuttamisesta, tietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta ja niihin kohdistuvista rajoituksista.

Ehdotetussa rahankeräyslain 32 §:n 2 momentissa ehdotetaan todettavaksi, että henkilötietojen käsittelyyn poliisin rekistereissä sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.

33 §. Henkilötietojen luovuttaminen yleisen tietoverkon välityksellä. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä. Rahankeräysten avoimuuden lisäämiseksi osa rahankeräysrekisteriin merkityistä tiedoista olisi tarpeen saattaa yleisön tietoon. Ehdotetun pykälän mukaan Poliisihallitus voisi yleisen tietoverkon välityksellä luovuttaa yleisön tietoon saattamiseksi rahankeräysrekisteristä tietoja rahankeräysluvan haltijasta, pienkeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen käyttötarkoituksesta sekä järjestetyn rahankeräyksen tuotoista ja kuluista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Viranomainen ei saisi kuitenkaan luovuttaa rahankeräyksen järjestäjän henkilötunnuksen tunnusosaa. Viranomaisen pitämään rahankeräyksen järjestäjiä koskevaan julkiseen listaukseen sisältyisi vain osa rahankeräysrekisteriin talletetuista tiedoista. Rekisteristä julkaistaisiin vain julkisia rahankeräysrekisteriin talletettuja tietoja. Pykälässä tarkoitettujen tietojen julkaiseminen voisi tapahtua esimerkiksi poliisin internetsivuilla. Ehdotetun 3 §:n perusteluissa on myös käsitelty tietojen julkaisemista.

Ehdotettu 33 §:n mukainen säännös syrjäyttäisi erityissäännöksenä sen, mitä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa luovuttaa henkilötietoja tulosteena tai sähköisesti vain, jos luovutuksen haltijalla on henkilötietolain (523/1999) mukaan oikeus käsitellä pyydettyjä henkilötietoja. Tällaisten tietojen käyttötarkoitusta koskevan ehdon toteuttamista ei voida soveltaa saatettaessa rahankeräysrekisteristä saatavia tietoja yleisön saataville sähköisen tietoverkon kautta. Käyttörajoitus ei ole tarpeen yksityisyyden suojan vuoksi, sillä luovutettavat tiedot ovat julkisia rahankeräyksiin liittyviä tietoja eikä internetin kautta saisi luovuttaa henkilötunnuksen tunnusosaa.

34 §. Tiedonantovelvollisuus lahjoitusta pyydetäessä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjään kohdistuvasta tietojenantovelvollisuudesta. Säännöksellä pyritään siihen, että keräykseen osallistuvan päätös rahan lahjoittamisesta perustuisi aina oikeisiin tietoihin. Säännöksellä pyritäisiin myös torjumaan epärehellistä menettelyä rahankeräystoiminnassa. Pykälässä säädettäisiin tiedonantovelvollisuudesta kahdessa eri tilanteessa. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjän velvollisuudesta huolehtia siitä, että lahjoitusta pyydetäessä annettaisiin yleisölle selkeästi ja ymmärrettävästi tiedot ainakin rahankeräyksen järjestäjästä, rahankeräysvarojen käyttötarkoituksesta sekä lupanumerosta tai pienkeräysnumerosta. Ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voisi olla kysymys esimerkiksi kadulla lipankeräyksen muodossa, televisiossa tai kadunvarsimainoksessa.

sa esitetystä lahjoituspyynnöstä. Tällaisessa konkreettisessa lahjoitustilanteessa olisi keräyksen luotettavuutta osoittavan lupa- tai ilmoitusnumeron esittämisen lisäksi riittävää, että lahjoittaja saisi tiedon siitä, mikä taho toimisi rahankeräyksen järjestäjänä ja mihin tarkoitukseen rahaa oltaisiin keräämässä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyksen järjestäjän velvollisuudesta asettaa edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi yleisön saataville selkeästi ja ymmärrettävästi rahankeräyksen järjestäjän yhteystiedot sekä 13 §:n 2 momentissa tai 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toissijainen käyttötarkoitus. Momentissa tarkoitettuina yhteystietoina annettaisiin rahankeräyksen järjestäjän osoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero.

35 §. Muutoksenhaku. Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen rahankeräyslain nojalla antamaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Lain 14, 15, 21 ja 24 §:n nojalla tehtyä peruuttamista tai kieltämistä koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Uhkakakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin uhkasakkolain 24 §:ssä säädetään. Uhkasakkolain mukaan uhkakakon asettamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Uhkakakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Toimivaltainen hallinto-oikeus ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella.

Voimassa olevan rahankeräyslain muutoksenhakusäännöksiä on muutettu eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) johdosta. Lainmuutokset ovat tulleet voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole katsottu mahdolliseksi ottaa käyttöön rahankeräysmenettelyssä, koska se saattaisi aiheuttomasti pidentää asioiden käsittelyn kokonaiskestoa. Samassa yhteydessä rahankeräyslakiin lisättiin myös säännökset valitusluvasta.

Valituslupasääntelyn piiriin kuuluisivat esimerkiksi rahankeräyslupan myöntämistä ja peruuttamista koskevat päätökset sekä rahankeräyksen kieltämistä koskevat päätökset. Rahankeräyslaissa ei säädettäisi erikseen siitä, mikä hallinto-oikeus olisi toimivaltainen käsittelemään Poliisihallituksen tai poliisilaitoksen päätöksestä tehtyä valitusta.

36 §. Rangaistussäännökset. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräyslain vastaiseen toimintaan liittyvistä rangaistussäännöksistä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan koottavaksi ne rahankeräyslain rikkomiseen liittyvät rangaistussäännökset, joita ei olisi perusteltua sisällyttää rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikoksen tunnusmerkistöön. Ehdotetussa pykälässä tarkoitetuissa teoissa olisi kyse ennen kaikkea rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkomisesta. Tämän vuoksi niitä ei olisi perusteltua arvioida yhtä ankarasti kuin rahankeräysrikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja. Jälkimmäisen tunnusmerkistön täyttäisivät teot, joissa rahankeräys järjestettäisiin rahankeräyslain 4 §:n 1 momentin vastaisesti ilman Poliisihallituksen myöntämää rahankeräyslupaa tai poliisilaitokselle tehtyä pienkeräysilmoitusta, rahankeräys järjestettäisiin vastoin ehdotetun rahankeräyslain 7 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaista kieltoa tai jossa rahankeräyksellä saatuja varoja käytettäisiin olennaisesti vastoin 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahankeräyslupan mukaista rahankeräyslupaa haetta-

essa Poliisihallitukselle ilmoitettua tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta.

Ehdotetun 36 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslain 11 §:n mukaisen olosuhteiden muutosta koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen olisi rangaistavaa rahankeräysrikkomuksena. Lain 11 §:n mukaan rahankeräysluvan haltijan tulisi yhden kuukauden kuluessa ilmoittaa kirjallisesti Poliisihallitukselle rahankeräysluvan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta ja rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täytymiseen olennaisesti vaikuttavista rahankeräysluvan saajaan ja keräystarkoitukseen liittyvistä muutoksista. Säännöksen tarkoittama muu kuin yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtunut olennainen muutos olisi esimerkiksi luvan saaneen yhteisön toiminnan tarkoituksen muuttuminen merkittävästi siitä, mitä varten rahankeräyslupa on myönnetty.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan rahankeräyslain 20 §:ssä säädetyn pienkeräyksen keskeyttämisvelvollisuuden laiminlyöminen siinä tapauksessa, että saadut varat ylittäisivät 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua pienkeräyksen enimmäismäärän, olisi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaa. Ehdotetun 20 §:n 2 momentissa säädetään pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta seurata keräyksellä saatujen varojen määrää. Ehdotettu säännös asettaa pienkeräyksen järjestäjälle velvollisuuden aktiivisesti seurata varojen kertymistä. Näin ollen mainitun velvollisuuden laiminlyönnin tahallisuutta osoittaisi esimerkiksi ainakin se, jos pienkeräyksen järjestäjä ei poistaisi erilaisia julkisia vetoomuksia yleisön saatavilta useamman päivän sisällä siitä, kun pienkeräyksen enimmäismäärä olisi tullut täyteen.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan rahankeräysrikkomuksena olisi rangaistavaa ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa, 16 §:n 1 momentissa, 22 §:n 1 momentissa tai 25 §:n 1 momentissa säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen noudattamatta jättäminen. Ehdotetun momentin 4 kohdan mukaan rahankeräysrikkomuksena rangaistavaa olisi rahankeräyslain 29 §:ssä säädetyn uuden vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen laiminlyöminen. Viranomaisen voisi määrätä uuden vuosi-ilmoituksen tai tilityksen annettavaksi 29 §:n nojalla, jos vuosi-ilmoitus tai tilitys olisi puutteellinen. Ehdotettujen 3 ja 4 kohtien säännökset vastaisivat sisältyänsä voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikosta koskevan pykälän 6 kohtaa. Rahankeräysten valvonnan lähtökohtana on oikeasisältöisen ja oikea-aikaisen tiedon toimittaminen viranomaiselle toteutuneiden rahankeräysten tuotoista ja kustannuksista. Nämä tiedot annetaan viranomaiselle vuosi-ilmoituksen ja tilitysten muodossa. Rangaistavaa olisi myös vuosi-ilmoituksen ja tilitysten korjaamisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen, koska huomattavan puutteellisen tai väärin täytetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antaminen olisi yhtä moitittavaa kuin itse vuosi-ilmoituksen tai tilityksen tekemättä jättäminen, kun kysymys on tahallisesta toiminnasta.

Ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa säädettäisiin luvan haltijan velvollisuudesta toimittaa Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus vuosittain kuuden kuukauden kuluessa kunkin tilikauden päättymisestä. Ehdotetun lain 16 §:n 1 momentissa säädettäisiin luvan haltijan velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle lopputilitys tilanteessa, jossa Poliisihallitus on tehnyt luvan peruuttamista koskevan päätöksen. Lopputilitys olisi annettava kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta. Ehdotetussa 22 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan pienkeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa poliisilaitokselle pienkeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Ehdotetussa 25 §:n 1 momentissa säädettäisiin vaalikeräyksen järjestäjän velvollisuudesta antaa Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä.

Ehdotetun lain 29 § sisältäisi säännökset uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, vaalikeräystilityksen ja pienkeräystilityksen määräämisestä, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys olisi puutteellinen. Säännöksen nojalla vuosi-ilmoitus tai tilitys voitaisiin määrätä myös täydennet-

täväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmenisi kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä. Ehdotetussa 29 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen täydentämisen tai oikaisemisen laiminlyöminen ei olisi rangaistavaa, koska täydennyksen ja oikaisemisen perusteena olisi kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu näihin verrattava vähäinen puute tai virheellisyys.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn kiellon vastaisesti järjestää rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohtaan sisältyvää säännöstä. Ehdotetun pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan rahankeräysrikkomuksena olisi rangaistavaa 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn kiellon vastaisesti rahankeräyksen järjestäminen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohtaan sisältyvää säännöstä.

Ehdotetun momentin 7 kohdan mukaan rangaistavaa olisi antaa yleisölle 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyn kiellon vastaisesti rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta. Säännös vastaisi voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohtaa sillä erotuksella, että ehdotetussa 7 kohdassa annettavien tietojen sisällöstä olisi säädetty tarkkarajaisemmin. Kiellosta antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta säädettäisiin ehdotetun rahankeräyslain 7 §:n 6 kohdassa. Ehdotettu sanamuoto vastaisi pitkälti rikoslain 30 luvun 1 §:n markkinointirikosta koskevaa säännöstä. Nykyisen lainsäädännön aikana on ollut tulkinnanvaraista, voitaisiinko totuudenvastaiseen tai harhaanjohtavaan yleisöön vetoamiseen soveltaa markkinointirikosta tai petosta koskevia säännöksiä. Petosten osalta kuhunkin asianomistajaan kohdistuva teko on lisäksi yleensä vähäinen, jolloin rikoskokonaisuuden kokonaistörkeys ei ole tullut oikealla tavalla arvioituksi.

Rahankeräysrikkomus ja -rikos kohdistuisi yleisöön eli se ei edellyttäisi yksittäisen asianomistajan tai yksittäisten asianomistajien olemassaoloa. Tapauksesta riippuen rahankeräysrikkomuksen tai -rikoksen rinnalla saattaisi toteutua myös tiettyihin asianomistajiin kohdistuvia petoksia tai jopa törkeitä petoksia. On huomattava, että yleisölle annettujen tietojen asianmukaisuutta ei välttämättä voida arvioida yleishyödyllisiin tarkoituksiin tapahtuvan rahankeräyksen kysymyksessä ollen samojen kriteerien perusteella kuin markkinointirikosta koskevan säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa kaupallista markkinointia koskevissa tapauksissa. Kaupallisen markkinoinnin olemukseen kuuluu, että siinä käytetään värikkäitä ja jopa liioiteltuja ilmaisuja, joilla kuluttajaa houkutellaan tekemään ostopäätös. Vastaava kaupallinen kehuminen ei kuulu rahankeräykseen liittyvään yleisöön vetoamiseen. Totuudenvastaisuudessa on kysymys seikoista, joiden todenperäisyys voitaisiin tarkistaa. Harhaanjohtavuudesta voisi olla kysymys joko silloin, kun painotetaan voimakkaasti epäolennaisia seikkoja, tai silloin, kun vaivataan olennaisista seikoista. Yleisö voitaisiin myös johdattaa sellaisiin päätelmiin, jotka luovat kokonaan vääriä mielikuvia. Jossain määrin yleisöön vetoamisen asianmukaisuus olisi arvioitava nimenomaan kohderyhmän perusteella. Rahankeräys voi olla suunnattu esimerkiksi erityisesti vanhuksille, jolloin annettujen tietojen on oltava niin selkeitä, ettei mitään väärinkäsityksen vaaraa ole.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin kohdassa kielletään myös niin sanottujen aggressiivisten menettelyjen käyttö rahankeräystä toimeenpantaessa. Ehdotetussa rahankeräysrikkomusta koskevassa 36 §:ssä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tällaista menettelyä, sillä säännöksessä tarkoitettu häirintä, pakottaminen ja muu näihin rinnastuva painostaminen ovat arvostuksenvaraisia käsitteitä, jotka eivät sovellu kriminalisoinnin kohteeksi. Tapauksesta

riippuen kyseeseen voisi sen sijaan tulla sovellettavaksi esimerkiksi rikoslain säännös kotirauhan tai viestintärauhan rikkomisesta.

Seurauksena rahankeräysrikkomuksesta olisi sakkoa. Tämä olisi perusteltua ottaen huomioon, että kyse olisi nimenomaan hallinnollisina pidettävien velvollisuuksien vastaisesta menettelystä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin voimassa olevan lain tavoin rikoslain rahankeräysrikosta ja lievää rahankeräysrikosta koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräysrikosta koskevia 17 luvun 16 c §:n rangaistussäännöksiä. Lievää rahankeräysrikosta koskevaa rangaistussäännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Rangaistus rahankeräysrikoksesta ja lievästä rahankeräysrikoksesta tuomittaisiin rikoslain 17 luvun 16 c ja 16 d §:n mukaan. Voimassa olevan lain tavoin ehdotetussa 3 momentissa viitattaisiin menettämisseuraamuksen osalta rikoslain menettämisseuraamuksia koskeviin 10 luvun säännöksiin. Rahankeräysrikoksissa ja lievissä rahankeräysrikoksissa saattaa tulla sovellettavaksi myös rikoslain 10 luvun 10 §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan menettämisseuraamus saadaan jättää tuomitsematta, jos menettämisseuraamuksen tuomitseminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon rikoksen ja esineen tai omaisuuden laatu, vastaajan taloudellinen asema sekä muut olosuhteet.

37 §. Voimaantulo. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan noin puolen vuoden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Esityksessä ehdotetaan siirtymistä uuteen toistaiseksi voimassa olevaan lupaan perustuvaan menettelyyn. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi ilmoituksenvarainen menettely pienkeräyksille. Rahankeräysasioita käsittelevän henkilöstön kouluttaminen, tarvittavien tietoteknisten toimenpiteiden toteuttaminen sekä lain sisällöstä tiedottaminen intressitahoille sekä yleisölle edellyttää riittävän pitkää siirtymäaika. Lain arvioitu voimaantuloajankohta voisi olla esimerkiksi syksyllä 2019.

Ehdotetulla rahankeräyslailla kumottaisiin vuodelta 2006 oleva voimassa oleva rahankeräyslaki.

Voimaantulopykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös eräistä siirtymäsäännöksistä. Uuden lain voimaantulo ei vaikuttaisi voimassa olevan lain nojalla myönnettyjen lupien voimassa-oloon. Ennen voimaantuloa myönnetyn rahankeräyslupan nojalla toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä sillä kerättyjen varojen käyttöön ja tilittämiseen sovellettaisiin rahankeräyslupan myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä sekä rahankeräyslupassa asetettuja ehtoja. Lupa-asiaan, joka olisi tullut vireille ennen lain voimaantuloa, mukaan lukien sellaista asiaa koskeva muutoksenhaku, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain voimaantulon jälkeen luvan saaja voisi halutessaan pyytää viranomaista peruuttamaan voimassa olevan rahankeräyslupan ja jättää rahankeräyslupahakemuksen uuteen lakiin pohjautuvan toistaiseksi voimassa olevan luvan saamiseksi.

1.2 Rikoslaki

16 c §. Rahankeräysrikos. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräysrikosta koskevaa rikoslain 17 luvun 16 c §:ää. Ehdotetussa pykälässä olisi otettu huomioon se, että rahankeräyksissä otettaisiin lupamenettelyn lisäksi käyttöön ilmoituksenvarainen menettely pienkeräysten osalta. Pykälässä olisi myös huomioitu käytännön toimeenpanijaa koskevan sääntelyn purkamisen. Siltä osin kuin kyse olisi pikemminkin rahankeräyksiin liittyvien hallinnollisten velvollisuuksien rikkomisesta, tekoja arvioitaisiin ehdotetussa rahankeräyslaissa tarkoitettuina rahankeräysrikkomuksina. Rahankeräysrikosta koskevassa pykälässä ei enää kriminalisoidaisi väärän tiedon antamisesta lupaviranomaiselle, sillä teko olisi rangaistavaa rikoslain 16 luvun 8 §:n väärän todistuksen antamista koskevan säännöksen nojalla.

Rahankeräysrikoksen täyttyminen edellyttäisi tahallisuutta. Rahankeräysrikokseen saattaisivat tekijöinä syyllistyä rahankeräyksen järjestäjät. Lainvastaiseen rahankeräykseen ainoastaan rahaa lahjoittamalla osallistuneet eivät syyllistyisi osallisina rahankeräysrikokseen edes silloin, kun he tietäisivät keräyksen olevan lainvastainen. Menettelyn lainvastaisuus voisi tulla kuitenkin arvioitavaksi esimerkiksi rikoslain 34 a luvun 5 §:n terrorismin rahoittamista koskevana rikoksena, jossa rangaistavuuden edellytyksenä on lahjoittajan tietoisuus rahoituksen kohteesta.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohta vastaisi sisällöltään pitkälti voimassa olevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n mukaista 1 kohtaa, jossa säädetään rangaistavaksi rahankeräyksen toimeenpaneminen ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa. Ehdotetun 1 kohdan mukaan rangaistavaa olisi järjestää rahankeräys rahankeräyslain 4 §:n 1 momentin vastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai tekemättä pienkeräyksestä ilmoitusta. Rahankeräyslain 4 §:n mukaisesti rahankeräyksen järjestäminen on eräitä laissa säädettyjä rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta luvan- tai ilmoituksenvaraista.

Ehdotetun rahankeräyslain mukainen valvonta perustuu lupa-asioiden osalta viranomaiselta haettavaan rahankeräyslupaan ja toteutuneista keräyksistä tehtyyn vuosittaiseen vuosiluonnituksen muodossa tehtyyn tilitykseen sekä pienkeräysten osalta viranomaiselle tehtävään pienkeräysilmoitukseen ja pienkeräyksestä tehtävään tilitykseen. Viranomaiselle sekä hakemus- että ilmoitusvaiheessa annettavat tiedot muodostavat pohjan keräysten asianmukaisuuden valvonnalle ja tilitysten avulla viranomainen voi valvoa, että keräysvarat on käytetty lainmukaisiin tarkoituksiin ja siihen tarkoitukseen mihin ne on ilmoitettu käytettäväksi. Riippumatta siitä, minkä suuruinen rahankeräys on euromäärältään, luvan hakematta jättäminen tai ilmoituksen tekeminen ovat yhtä lailla moitittavia tekoja ottaen huomioon lain lähtökohdat keräysten luvan- tai ilmoituksenvaraisuudesta, rahankeräykseen oikeutetuista tahoista ja rajoitetuista keräystarkoituksista. Näin ollen pienkeräysilmoituksen tekemättä jättäminen olisi samalla tavalla rangaistavaa kuin luvan hakematta jättäminen. Vaikka pienkeräykselle ehdotetaan rahankeräyslaissa säädettyä sen enimmäismäärää koskeva rajoitus, jonka johdosta pienkeräykseen ei sisältyisi lähtökohtaisesti samanlaista suurta taloudellista riskiä kuin luvanvaraisiin rahankeräyksiin, tulisi ilmoituksen tekemättä jättäminen säätää rangaistavaksi samalla tavoin kuin luvan hakematta jättäminen. On myös mahdollista, että pienkeräykselle säädettyä ehdotetusta enimmäismäärästä huolimatta keräyksessä kertyisi huomattava määrä rahaa. Käytännössä sen erotuksen tekeminen, olisiko lainvastaisessa rahankeräyksessä kyse luvanvaraisesta vai ilmoituksenvaraisesta keräyksestä, on mahdotonta, sillä keräyksiä erottaa lähinnä niiden enimmäismäärälle ja kestolle säädetty rajoitukset.

Ehdotetun 1 kohdan soveltamisalaan kuuluisivat myös tilanteet, joissa rahankeräyksen järjestäjä olisi saanut rahankeräyslupan ehdotetun rahankeräyslain sallimaan rahankeräystarkoitukseen tai tehnyt ehdotetun lain edellyttämän ilmoituksen lain sallimasta pienkeräyksestä, mutta keräisi varoja muuhun kuin viranomaiselle ilmoitettuun tarkoitukseen. Tällaisessa tapauksessa rahankeräyksen järjestäjällä ei voitaisi katsoa olevan rahankeräyslupaa tai ilmoituksen tekemisen myötä saatua oikeutta järjestää pienkeräys siihen tarkoitukseen, mihin keräys todellisuudessa olisi kohdistettu.

Ehdotetussa rahankeräyslaissa ei enää säädettäisi varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän tai kokoontumislaissa tarkoitettua yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittaman rahankeräyksen jäämisestä luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Ehdotetussa rahankeräyslaissa mainitut keräykset ehdotetaan jätettäväksi kokonaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä syystä rahankeräysrikoksena ei säädettäisi enää rangaistavaksi edellä mainituille keräyksille rahankeräyslaissa säädettyjen edellytysten vastaisesti järjestetyn keräyksen järjestämistä.

Ehdotetun momentin 2 kohdan mukaan kiellettyä olisi käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti muuhun kuin rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun 27 §:n 1 momentissa tarkoitettuun käyttö-tarkoitukseen. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa rahankeräysrikospykälän 5 kohta. Ehdotetun rahankeräyslain 27 §:n 1 momentissa säädetään, että rahankeräyksellä saadut varat on käytettävä rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentin tai 3 momentin 2-7 kohdassa tarkoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun ensisijaiseen 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen. Pykälän mukaan saatuja varoja saadaan käyttää kohtuullinen määrä myös keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin.

Ehdotetussa 1 momentin 2 kohdassa rangaistavaksi säädetty tilanne voisi olla käsillä silloin, kun varoja kerättäisiin rahankeräyslain säännösten mukaisesti luvan tai ilmoituksen mukaiseen tarkoitukseen, mutta sen jälkeen käytettäisiin muuhun tarkoitukseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentti vastaisi puolestaan ketjukirjekiellon ja pyramidipelin muodossa järjestetyn rahan keräämisen kiellon osalta nykyistä rahankeräysrikosta. Lainsäädännön selkeyttämiseksi rahankeräyslain kiellettyjä keräystapoja koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksistä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi, että rahan kerääminen ketjukirjeen tai pyramidipelin muodossa olisi kiellettyä sekä rahankeräyslain mukaisten rahankeräysten että myös muun rahan keräämisen, joka ei täytä rahankeräyslain mukaista rahankeräyksen määritelmää, yhteydessä. Tällä muutoksella pyritäisiin huomioimaan KKO:n niin sanotun WinCapita-tapauksessa esiin tuodut huomiot rahankeräyskäsitteen esiintymisestä rahankeräyslaissa kahdessa eri merkityksessä ja sen ongelmallisuudesta rikoslain rahankeräysrikoksen näkökulmasta.

Ehdotetun rahankeräyslain 7 §:ssä säädettyjen kiellettyjen rahankeräyksen järjestämistapojen osalta säännös merkitsisi rahankeräysrikoksen alan supistumista. Rahankeräysrikoksena ei enää säädetäisi rangaistavaksi rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaisten tai muun toiminnon, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto, järjestämistä eikä rahankeräyksen järjestämistä tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Mainittujen kieltöjen vastainen toiminta ehdotetaan sen sijaan säädettaväksi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi. Samoin ehdotetun lain 7 §:n 4 kohdan mukaisen kiellon vastainen toiminta, jonka mukaan kiellettyä on antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta, ehdotetaan säädettaväksi rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena.

Seurauksena rahankeräysrikoksesta olisi edelleen sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Rahankeräysrikoksen rangaistusmaksimia ei siten ehdoteta muutettavaksi. Toisaalta kuitenkin ehdotetaan, että tekoja, joita on pidettävä lähinnä hallinnollisten säännösten rikkomisena, arvioitaisiin jatkossa rahankeräyslaissa tarkoitettuina rahankeräysrikkomuksina, kun niitä tähän asti on arvioitu rahankeräysrikoksina. Siten näiden tekemuotojen rangaistusmaksimi tosiasiallisesti alenisi.

1.3 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta

18 §. *Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen.* Pykälään sisältyvät säännökset, joiden nojalla Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen. Pykälään lisättäisiin uusi 5 a kohta, jonka mukaan Verohallinto voisi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen poliisille verovalvonnassa havaituista rahankeräyksen järjestäjään ja järjestettyyn rahankeräykseen liittyvistä seikoista,

joilla saattaa olla merkitystä poliisille sen valvoessa ehdotetun rahankeräyslain noudattamista. Ehdotetun 5 a kohdan mukaiset tiedot voisivat koskea esimerkiksi rahankeräyksen järjestäjän tunnistetietoja, kerätyn rahan määrää tai kerättyjen varojen käyttötarkoitusta. Oma-aloitteinen tietojen antaminen ei kuitenkaan asettaisi Verohallinnolle yleistä velvollisuutta tietojen antamiseen. Ehdotetulla säännöksellä parannetaan viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

1.4 Joukkorahoituslaki

1 §. Soveltamisala. Pykälän 6 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos muuttamalla rahankeräyslain säädösnumero vastaamaan ehdotetun rahankeräyslain säädösnumeroa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Rahankeräyslakiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännöksiä. Valtuussäännökset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevaan rahankeräyslakiin sisältyviä säännöksiä. Voimassa olevan rahankeräyslain valtuussäännökset osoittavat asetuksenantovallan valtioneuvostolle. Valtuussäännöksissä on kuitenkin kyse sisäministeriön omaa toimialaa koskevista teknisluonteisista asioista. Näin ollen asetuksenantovalta ehdotetaan osoitettavaksi uudessa rahankeräyslaissa sisäministeriölle. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä valtuussäännöksiin kohdistamat vaatimukset riittävistä perussäännöksistä laissa sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Ehdotetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä. Voimassa olevassa rahankeräysasetuksessa on säädetty rahankeräyslupahakemuksen tarkemmasta sisällöstä ja liitteistä.

Ehdotetun lain 12 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä ja vuosi-ilmoitusten säilyttämisestä. Voimassa olevassa rahankeräysasetuksessa on säädetty rahankeräystilityksen tarkemmasta sisällöstä.

Ehdotetun lain 13 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vuosisuunnitelman muodosta ja sisällöstä, vuosisuunnitelman tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosisuunnitelmien säilyttämisestä. Ainakin vuosisuunnitelman tarkemmasta sisällöstä lienee tarpeellista säätää vuosi-ilmoitusta vastaavasti asetustasolla.

Ehdotetun lain 18 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä, muodosta ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä. Pienkeräysilmoituksen tarkemmasta sisällöstä ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä lienee olevan tarpeen säätää rahankeräyslupahakemusta vastaavasti asetustasolla.

Ehdotetun 22 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen ja saman pykälän 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä. Ainakin pienkeräystilityksen ja ehdotetun 22 §:n 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen tarkemmasta sisällöstä ja muodosta lienee tarpeellista säätää vuosi-ilmoitusta vastaavasti asetustasolla.

Ehdotetun lain 25 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vaalikeräystilitysten sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällös-

tä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä. Ainakin vaalikeräystilityksen tarkemmasta sisällöstä ja muodosta lienee tarpeellista säätää vuosi-ilmoitusta ja pienkeräysilmoitusta vastaavasti asetustasolla.

3 Voimaantulo

Tavoitteena on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan noin puolen vuoden kuluttua lakien hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Esityksessä ehdotetaan siirtymistä uudenaikaiseen rahankeräysmenettelyyn. Viranomaisten kouluttaminen, tarvittavien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen sekä uudistuksista tiedottaminen edellyttäisi riittävän pitkää siirtymäaikaa lakien hyväksymisestä. Lakien arvioitu voimaantuloajankohta voisi olla esimerkiksi syksyllä 2019.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

4.1 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Ehdotetun rahankeräyslain 30 ja 32 §:ään sisältyvät tietojensaantioikeutta ja rahankeräysrekisteriä koskevat säännökset sekä 33 §:n säännökset tietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Ehdotettu 30 § vastaa pitkälti voimassa olevan rahankeräyslain tietojensaantioikeutta koskevaa pykälää ja ehdotettu 32 § rahankeräysten valvontatiedostoa koskevaa pykälää. Ehdotettua 33 §:ää vastaavia säännöksiä ei sisälly voimassa olevaan lakiin.

Ehdotetun tietojensaantioikeutta koskevan pykälän mukaan poliisin tietojensaantioikeus koskee myös mahdollisia salassa pidettäviä tietoja. Ehdotetun tietojensaantisäännöksen lähtökohdana olisi, että viranomaiselle luovutettavien tietojen tulisi olla välttämättömiä rahankeräysten valvonnan toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot).

Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL

62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitattut lausunnot). Lakiehdotuksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysrekisteristä.

Ehdotetussa 30 §:ssä luovutettavien tietojen tarkempi sisältö on jätetty avoimeksi. Edellytyksenä tietojen saamiselle on kuitenkin, että tiedot liittyvät välittömästi rahankeräysten järjestämisen valvontaan ja että ne ovat välttämättömiä rahankeräysten valvonnan toteuttamiseksi. Näin ollen ehdotettu sääntely täyttää perustuslain asettamat edellytykset yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa edellytetään muun ohella, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Ehdotetun 32 §:n mukaan Poliisihallitus ja poliisilaitokset pitävät rahankeräysrekisteriä rahankeräysluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, rahankeräysluvan saajista, rahankeräysluvan peruuttamisista, pienkeräysilmoituksista, rahankeräyksen järjestämisen kieltämispäätöksistä, kirjallisista varoituksista, vuosi-ilmoituksista ja tilityksistä. Ehdotetun 33 §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetyn estämättä Poliisihallitus voisi yleisen tietoverkon välityksellä luovuttaa yleisön tietoon saattamiseksi rahankeräysrekisteristä tietoja rahankeräysluvan saajasta, pienkeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen käyttötarkoituksesta sekä järjestetyn rahankeräyksen tuotoista ja kuluista. Viranomainen ei voisi kuitenkaan luovuttaa rahankeräyksen järjestäjän sakko- ja rekisteritietoja taikka henkilötunnuksen tunnusosaa. Rahankeräysrekisteriin kerättävät tiedot eivät ole arkaluonteisia tietoja. Yleisen tietoverkon välityksellä ei julkaistaisi salassa pidettäviä tietoja. Säännökset turvaisivat rekisteröitävien henkilöiden yksityisyyden suojan perustuslain edellyttämällä tavalla.

4.2 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rahankeräyksen järjestämisen kaltaisessa vastikkeettomien lahjoitusten vastaanottamisessa ei ole kysymys perustuslaissa tarkoitusta jokaisen oikeudesta työhön tai elinkeinonvapaudesta.

4.3 Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Ehdotetulla rahankeräyslailla ei rajoiteta perustuslaissa suojattua kokoon-tumis- ja yhdistymisvapautta, vaikka ehdotetussa laissa sääde-

täänkin siitä, onko kokoontumisvapauden nojalla järjestetyissä kokouksissa mahdollista järjestää rahankeräys.

4.4 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Lakiesityksen 14, 21 ja 24 §:ssä säädetään tilanteista, joissa Poliisihallitus voisi luvanvaraisten ja vaalikeräysten osalta ja poliisilaitokset pienkeräysten osalta kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräyksellä kerättyjä varoja rahankeräystililtä. Rahankeräysvarojen tilapäinen jäädyttäminen olisi mahdollista tilanteissa, joissa keräyksen ja keräysvarojen käyttämisen kieltämiseksi säädetty edellytykset täyttyisivät. Kieltämisen edellytyksenä olisivat ehdotettujen säännösten mukaan laissa erikseen nimetyt olennaiset rahankeräyslain vastaiset toimet tai Poliisihallituksen tai poliisilaitoksen perusteltu epäily siitä, että rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltäisiin tai olisi menetelty olennaisesti rahankeräyslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslaissa turvatuun omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden tulee perustua lakiin ja niiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Rajoitusten ei tulisi myöskään mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Lakiehdotuksen kieltosäännöksissä on kysymys rahankeräyksen järjestäjän rahankeräysvarojen määräaikaisesta jäädyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2008 vp) todennut, että varojen jäädyttäminen merkitsee varsin merkittävää puuttumista varojen omistajan omaisuuden suojaan. Sääntelyllä voi olla vaikutusta myös ennen lain voimaantuloa syntyneisiin sopimussuhteisiin. Säännös merkitsee jossakin määrin puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lakiesityksen jäädyttämistoimenpidettä koskevia säännöksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että varojen jäädyttämisessä ei ole kysymys perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettusta omaisuuden pakkolunastamisesta tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvasta omaisuuden pois ottamisesta, koska varojen jäädyttämisellä ei puututa omistussuhteisiin.

Säännösten tavoitteena on turvata Poliisihallituksen ja poliisilaitosten mahdollisuus puuttua rahankeräysten järjestämisessä havaittuihin lainvastaisuuksiin ja estää rahankeräystilillä olevien varojen siirtäminen pois rahankeräystililtä mahdollisen pakkokeinon tai turvaamistoimen välttämiseksi. Rahankeräyksellä on mahdollista kerätä suuria summia rahaa hyvinkin nopeassa ajassa, erityisesti jos keräys toteutetaan sosiaalisen median kautta. Hallinnollisella jäädyttämistoimenpiteellä pyritään suojaamaan lahjoittajan tahtoa sekä estämään lainvastaisella toiminnalla hankittujen varojen päätyminen lainvastaiseen rikolliseen toimintaan. Ehdotetulle hallinnolliselle jäädyttämistoimenpiteelle on näin ollen osoitettavissa hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset perusteet. Valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi väliaikaisten turvaamistoimenpiteiden käyttämiskynnyksen tulisi olla riittävän matala, jotta havaittuihin väärinkäytöksiin olisi mahdollista puuttua nopeasti ja tehokkaasti. Varojen jäädyttämisessä ei ole kyse varojen tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi, vaan niin sanotusta väliaikaisesta turvaamistoimenpiteestä. Menettelyllä turvataan se, että rahankeräysvaroja ei siirretä valvojan viranomaisen ulottumattomiin sinä aikana, kun viranomainen selvittää rahankeräyksen järjestämisessä tapahtuneen lainvastaisuuden vakavuuden ja jatkotoimenpiteet. Jäädyttämisellä puututaan siis vain omistuksen vallintaan eli toisin sanoen kohteen kykyyn määrätä varoista haluamallaan tavalla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 15 §:n 1 momentti ei anna suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan (PeVL 8/2016 vp, s. 3, PeVL 65/2010 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4 ja PeVL 33/2000 vp, s. 2). Ehdotetun lain mukaisessa jäädyttämistoimenpiteessä ei ole välttämättä kyse rikoksella hankitun omaisuuden hankkimisesta tai välittömästä yhteydestä rikolliseen toimintaan, mutta toimenpiteen edellytyksenä olisi aina jo tapahtunut rahankeräyslain vastainen toiminta tai perusteltu epäily tällaisesta toiminnasta. Jäädyttämiseen johtavat tilanteet voisivat kuitenkin täyttää rahankeräysrikkomusta tai rahankeräysrikosta koskevan tunnusmerkistön. Rikosprosessi olisi kuitenkin aina jäädyttämistoimenpiteestä kokonaan erillinen menettely.

Hallinnolliselle kielto- ja jäädyttämistoimenpiteelle säädettäisiin laissa tarkkarajainen kesto, joka olisi suhteellisen lyhyt. Päätöksen enimmäiskesto olisi 60 päivää ja päätöksen voimassaoloaikaa voitaisiin pidentää enintään kerran 60 päivällä. Toimenpiteen kohde voisi hakea muutosta jäädyttämisspätökseen hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ehdotetun menettelyn voidaan katsoa olevan kestoltaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Lähtökohtaisesti omaisuudensuojan piiriin kuuluu kaikki, mitä voidaan pitää henkilön (jokaisen) omaisuutena. Perustuslain yleisperusteluiden (HE 309/1993 vp) mukaan perusoikeussäännöksissä "jokaisella" tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyskilöä. Lähtökohtaisesti perustuslain 15 §:n mukaisella omaisuuden suojalla on siis pyritty suojaamaan yksityishenkilöä. Pykälän perusteluissa todetaan, että oikeushenkilö saa perusoikeussuojaa vain välillisesti eli silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Edelleen perusteluissa on todettu, että valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhdistykset jäävät jo vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen mukainen hallinnollinen jäädyttämistoimenpide voitaisiin kohdistaa rahankeräyslain mukaiseen rahankeräystiliin. Rahankeräystilillä tarkoitettaisiin pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä kerätyt varat tosiasiallisesti ohjataan. Käytännössä rahankeräystili voisi siis käsittää rahankeräyksen järjestäjän viranomaiselle ilmoittaman rahankeräystilin, keräyksen järjestäjän muun kuin viranomaiselle ilmoittaman pankkitilin sekä ilman rahankeräyslupaa tai tehtyä pienkeräysilmoitusta järjestetyn rahankeräyksen järjestäjän pankkitiliin, jos rahankeräysvarat ohjataan tällaiselle tilille.

Rahankeräyslain 5 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen järjestämiseen oikeutetuista tahoista. Lakiesityksen mukainen varojen hallinnollinen jäädyttämistoimenpide voisi kohdistua kaikkiin 5 §:ssä tarkoitettujen tahojen käyttämiin pankkitileihin. Näin ollen jäädyttämistoimenpiteellä olisi vaikutusta sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Toimenpiteen kohteena oleva pankkitili voisi olla rahankeräystä varten erikseen avattu rahankeräystili, jonne olisi talletettuna ainoastaan rahankeräyksellä saatuja varoja tai rahankeräyksen järjestäjän henkilökohtainen pankkitili, jonne olisi talletettuna myös muita kuin rahankeräysvaroja. Omaisuuden suojan rajoitusta on arvioitava näin ollen sekä oikeushenkilön että luonnollisen henkilön perusoikeussuojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 45/1996 vp) todennut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:ssä turvatun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 9/2008 vp) kiinnittänyt huomiota oikeushenkilön omistuspohjaan ja sen vaikutuksiin omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi, että omaisuudensuojan rajoitukset koh-

distuvat oikeushenkilöihin, jotka ovat alallaan suuria ammattimaisia toimijoita ja joiden omistajat joko kokonaan tai ainakin merkittävässä määrin ovat itsekin oikeushenkilöitä, osa jopa julkisyhteisöjä. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että ehdotuksen vaikutukset omaisuudensuojaa nauttiviin yksilöihin jäivät kyseisessä tapauksessa lopultakin varsin etäisiksi.

Ehdotetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide voisi kohdistua ainoastaan sellaisiin oikeushenkilöihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on muu kuin voiton tavoittelu jäsenilleen. Rahankeräyslaissa tarkoitettujen oikeushenkilöiden välittömänä tarkoituksena ei ole tuottaa sen jäsenille voittoa tai turvata oikeushenkilön taustalla olevien tai näiden huollettavien tarpeellisia elinkustannuksia, vaan edistää muun muassa aatteellista tai hyödyllistä tarkoitusta tai järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä, yhteisöllistä ja julkista toimintaa. Yhdistyksillä, säätiöillä ja uskonnollisilla yhdyskunnilla on kuitenkin oikeus harjoittaa pääasiallisen toimintansa lisäksi elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan harjoittamisen kautta kyseisten oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisellä voisi olla vaikutuksia myös niiden taustalla toimiviin yksilöihin, erityisesti kun otetaan huomioon, että useiden yhdistysten ja uskonnollisten yhdyskuntien niin sanottu omistuspohja on pieni, jolloin varojen jäädyttämisellä voisi olla suoria vaikutuksia omaisuudensuojaa nauttiviin, oikeushenkilön taustalla oleviin henkilöihin. Lisäksi on tunnistettavissa, että pienten yhdistysten ja säätiöiden osalta oikeushenkilön varojen jäädyttäminen voisi vaikuttaa välittömästi yhdistyksen henkilökunnan palkkojen maksamiseen, jonka kautta rahankeräysvarojen jäädyttäminen kajoaisi oikeushenkilön taustalla vaikuttavien yksityishenkilöiden asemaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2008) todennut, että suhteellisuusvaatimuksen kannalta on oleellista, että jäädyttämistoimenpide ei koske niitä varoja, jotka tarvitaan päätöksen kohteena olevan henkilön tai tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Ehdotetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide voisi sekä luonnollisen henkilön että oikeushenkilön osalta kohdistua ensinnäkin sellaiseen pankkitiliin, joka olisi erikseen avattu rahankeräystä varten ja jossa olisi ainoastaan rahankeräyksellä saatuja varoja. Tällaisissa tilanteissa jäädyttämistoimenpide olisi rajattu ainoastaan sellaisiin rahankeräysvaroihin, joiden käyttötarkoitus olisi ennalta määrätty lahjoittajalle ja viranomaiselle ilmoitetun rahankeräyksen käyttötarkoituksen mukaisesti. Rahankeräyksellä saaduilla varoilla olisi aina ennalta määrätty muu käyttötarkoitus kuin kerääjän tarpeellisten elinkustannusten kattaminen.

Toiseksi jäädyttämistoimenpide voitaisiin kohdistaa myös sellaiseen pankkitiliin, jolla säilytettäisiin rahankeräysvarojen lisäksi myös kerääjän muita varoja. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos rahankeräys järjestettäisiin lainvastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai poliisilaitokselle tehtyä ilmoitusta, jos rahankeräyksen järjestäjä käyttäisi keräyksessä lainvastaisesti muuta kuin viranomaiselle ilmoittamaansa pankkitiliä tai jos rahankeräyksen järjestävä oikeushenkilö käyttäisi rahankeräyksessä hyväksytysti omaa pankkitiliään. Luonnollisten henkilöiden järjestämissä keräyksissä ei olisi 26 §:n mukaisesti sallittua käyttää henkilökohtaista pankkitiliä, jotta rahankeräysvarat olisi selkeästi erotettavissa kerääjän henkilökohtaisista varoista.

Tällaisessa tilanteessa jäädyttämistoimenpide voisi näin ollen kohdistua rahankeräysvarojen lisäksi sellaisiin varoihin, jotka on tarkoitettu toimenpiteen kohteena olevan henkilön tai mahdollisesti tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Toimenpiteen hyväksyttävyyttä tuleekin arvioida sen välttämättömyyden ja suhteellisuuden kannalta suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Ottaen huomioon hallinnolliselle jäädyttämistoimenpiteelle osoitettavissa olevat hyväksyttävät ja painavat perusteet, toimenpiteen luonne hallinnollisena ratkaisuna, toimenpiteeseen ryhtymisen edellytyksenä oleva lainvastainen toiminta tai perusteltu epäily lainvastaisesta toiminnasta, jäädyttämisen rajoitettu kesto ja se, että toimenpide pyritään kohdistamaan ainoastaan rahankeräyksellä saatuihin varoihin, voidaan jäädyttämisen ulottamisen koskemaan myös pankkitilillä olevia muitakin kuin rahankeräysvaroja katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

4.5 Ne bis in idem -kielto

Lakiesityksen 14, 21 ja 24 §:n mukaisissa tilanteissa Poliisihallitus ja poliisilaitokset voivat kieltää talletuspankkia luovuttamasta rahankeräyksellä hankittuja varoja rahankeräystililtä. Kieltämisen edellytyksenä oleva menettely voi täyttää joko ehdotetun rahankeräyslain 36 §:n mukaisen rahankeräysrikkomuksen tai rikoslain 17 luvun 16 c §:n rahankeräysrikoksen tunnusmerkistön. Rahankeräysrikkomusta koskevaan pykälään ehdotetaan koottavaksi rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkomista koskevat menettelyt. Rahankeräysrikkomuksen ja rahankeräysrikoksen tunnusmerkistöt sisältävät selkeästi eri teonkuvaukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ne bis in idem -kiellosta eli kaksoisrangaistavuuden kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp ja PeVL 17/2013 vp). Oikeuskäytännössä ne bis in idem -kieltoa on tulkittu siten, että hallinnollisella seuraamuksella tai hallinnollisessa järjestyksessä ei saa sanktioita käyttäytymistä, jota käsitellään rikosasiana (KKO 2013:59).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston (Grand Chamber) 15.11.2016 antamassa tuomiossa asiassa A and B v. Norway (applications nos. 24130/11 ja 29758/11) on muutettu ja tarkennettu ne bis in idem -kiellon merkitystä tilanteessa, jossa samasta teosta on määrätty sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa järjestyksessä annettu tuomio (mainitussa tapauksessa veronkorotus verotietojen puutteellisen ilmoittamisen johdosta ja verorikos samalla perusteella). Ratkaisussa on merkittävää se, että ongelmaksi ei enää katsottu sitä, että Norjassa samasta teosta seuraa sekä rikossyyte että veronkorotus.

Ehdotettua rahankeräyslain sääntelyä on tarpeen arvioida sen suhteen, onko talletuspankkia koskevan varojen luovuttamiskiellon kohdalla kyse sanktioluonteisesta seuraamuksesta, joka tarkoittaisi, että kyseinen toimenpide voisi estää rahankeräysrikkomusta tai rahankeräysrikosta koskevan syytteen nostamisen ja tutkimisen ne bis in idem -kiellon mukaisesti. Jos kyseessä arvioitaisiin olevan sanktioluonteinen seuraamus, tulisi sääntelyä arvioida lisäksi sen suhteen, voisiko Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kaksoisrangaistavuuden kieltä koskevat säännökset muodostaa esteen ehdotetulle sääntelylle huomioiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen uusimman kaksoisrangaistavuuden kiellon tulkintaa koskevan ratkaisun sisältö. Ehdotetun rahankeräyslain mukaisen varojen jäädyttämisen tarkoituksena olisi estää päätöksen kohdetta, oli tämä sitten luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, käyttämästä tai siirtämästä rahankeräyksellä saatuja varoja pois rahankeräystililtä sinä aikana, jonka viranomainen tarvitsee selvittääkseen rahankeräyksen jäädyttämisen perusteena olevan lainvastaisen toiminnan merkityksen ja tarpeen jatkotoimenpiteille. Kuten edellä omaisuuden suojaa koskevassa jaksossa 4.3 on tuotu esiin, on rahankeräysvarojen osalta omistuksen vallintaa arvioitava muun omaisuuden vallinnasta poikkeavasti rahankeräysvarojen ennalta määrätyn käyttötarkoituksen vuoksi.

Lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 16/2012 vp) katsonut, että varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaista jäädyttämispäätöstä tulee sen tiettyistä rikosoikeudellisista liittymäkohdista huolimatta pitää luonteeltaan hallinnollisena päätöksenä. Myös EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että varojen jäädyttämistä koskevat toimenpiteet ovat turvaamistoimia ja että tällaisten toimien tarkoituksena ei ole viedä jäädytetyiltä tahoilta heidän omaisuuttaan. Tuomioistuimen mukaan jäädyttämisessä ei ole myös-

kään kyse rangaistuksenluonteisesta seuraamuksesta eli sanktiosta, eikä jäädyttämistä ole ymmärrettävä kannanottona toimenpiteen kohteen syyllistymisestä rikokseen. Ehdotetun rahankeräyslain mukainen jäädyttämispäätös olisi kestoaltaan rajatumpi kuin mainitun varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukainen jäädyttämistoimenpide. Ehdotettu rahankeräyslaki sisältäisi myös säännökset päätöksen kohteen valitusoikeudesta hallinto-oikeuteen, jolla turvattaisiin päätöksen kohteen oikeusturva. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen tähänastinen jäädyttämisasiota koskeva ratkaisukäytäntö, lakivaliokunnan käytäntö ja ehdotetun lain mukaisen jäädyttämistoimenpiteen tilapäinen luonne, toimenpiteen kohdistuminen pääasiallisesti rahankeräyksellä kerättyihin varoihin sekä siihen liittyvät muutoksenhakukeinot, ei varojen jäädyttämispäätöstä ole syytä pitää rangaistusluonteisena seuraamuksena. Näin ollen ehdotetun sääntelyn ei katsota olevan ongelmallinen ne bis in idem -kiellon kannalta.

4.6 Asetuksenantovaltuudet

Rahankeräyslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi asetuksenantovaltuussäännöksiä. Säännökset vastaisivat asiasisällöltään pitkälti voimassa olevan lain valtuussäännöksiä, mutta niitä on muutettu vastaamaan uutta kahteen erilliseen menettelyyn perustuvaa rahankeräysjärjestelmää. Ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien osalta lakiin sisältyisi riittävät perussäännökset ja asetuksilla säänneltäväksi tarkoitetut asiat kävisivät ilmi valtuussäännöksistä. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valtuussäännöksiin kohdistetut vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Rahankeräyslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta.

Tätä lakia sovelletaan myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena on 2 §:n 9 kohdassa tarkoitetun virtuaalivaluutan kerääminen.

Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

- 1) naapuriapu;
- 2) vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentin;
- 3) yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt;
- 4) varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämä rahankeräys, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen, rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö ja keräys järjestetään varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa;
- 5) uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettava kolehdin tai muun vastaavan rahalahjoituksen keräys;
- 6) Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön taikka Suomen Punaisesta Rististä annetun lain (238/2000) mukaisen Suomen Punaisen Ristin tai sen paikallisen tai alueellisen toimintayksikön järjestämä rahalahjoitusten keräys, jos keräys järjestetään yhdistyksen, säätiön tai järjestön muun tarkoituksen kuin elinkeinotoiminnan tukemiseksi ja keräys järjestetään yleisölle avoimessa maksuttomassa yhdistyksen, säätiön tai järjestön tilaisuudessa siihen osallistuvien keskuudessa tilaisuutta varten rajatulla alueella;
- 7) joukkorahoituslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *rahankeräyksellä* toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa;
- 2) *yleisöllä* ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä;
- 3) *yleisöön vetoamisella* suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehoitusta antaa rahaa keräykseen;

4) *yleishyödyllisellä toiminnalla* toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa;

5) *rahankeräysluvalla* Poliisihallituksen rahankeräyksen järjestäjälle myöntämää oikeutta järjestää rahankeräyksiä toistaiseksi voimassa olevan ajan;

6) *pienkeräyksellä* ilmoituksenvaraista, keston ja keräystuoton enimmäismäärän osalta rajoitettua rahankeräystä;

7) *vaalikeräyksellä* yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä;

8) *rahankeräystilillä* pankkitiliä, jolle rahankeräyksellä saadut rahat ohjautuvat;

9) *virtuaalivahuutalla* digitaalista arvontakantajaa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema tai takaama, jota ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan ja jolla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla, mutta jota luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät vaihdantavälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti;

10) *virtuaalivaluutan vaihtopalvelulla* virtuaalivaluuttaa liike- tai ammattitoimintana toiseksi valuutaksi vaihtavaa;

11) *muulla johdolla* rahankeräyksen järjestäjän hallitusta, hallintoneuvostoa, toiminnanjohtajaa, toimitusjohtajaa, johtavaa toimihenkilöä ja nimenkirjoittajaa.

3 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Poliisihallitus ja poliisilaitokset vastaavat tämän lain mukaisista viranomaistehtävistä. Poliisihallitus vastaa tämän lain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Poliisihallitus vastaa myös tämän lain mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä sellaisen rahankeräyksen osalta, jonka järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä mutta joka järjestetään ilman lupaa tai ilmoitusta.

Poliisihallitus vastaa rahankeräyksen myöntämisestä ja peruuttamisesta, pienkeräyksiä ja rahankeräyksen kieltämisestä koskevien tietojen sekä vuosi-ilmoitus- ja tilitystietojen julkaisemisesta. Lisäksi Poliisihallitus vastaa rahankeräysten tilastoinnista ja tilastojen julkaisemisesta.

2 luku

Rahankeräyksen järjestämisen edellytykset

4 §

Rahankeräyksen luvanvaraisuus ja ilmoituksenvaraisuus

Rahankeräys saadaan järjestää vain, jos Poliisihallitus on myöntänyt rahankeräyksen. Pienkeräyksen järjestämiseen ei tarvita rahankeräyslupaa, mutta siitä tulee tehdä ilmoitus poliisilaitokselle.

Vaalikeräyksen järjestämiseen ei tarvita rahankeräyslupaa eikä sen järjestämisestä tarvitse tehdä ilmoitusta.

5 §

Rahankeräyksen järjestäjä

Rahankeräyslupa voidaan myöntää:

- 1) Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
- 2) Suomessa rekisteröidylle säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;

3) puolueräkisteriin merkitylle puolueelle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;
4) Suomessa rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus;

5) Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä;

6) yliopistolain (558/2009) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulle yliopistolle;

7) ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettulle ammattikorkeakoululle;

8) Kansallisgallerialle;

9) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolle diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymälle tai seurakunnalle, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalle.

Pienkeräyksen saa järjestää:

1) Suomessa rekisteröity yhdistys;

2) Suomessa rekisteröity säätiö;

3) puolueräkisteriin merkitty puolue;

4) Suomessa rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta;

5) Suomen Punainen Risti sekä sen paikallinen ja alueellinen toimintayksikkö;

6) yliopistolain 46 §:ssä tarkoitettu ylioppilaskunta ja 47 §:ssä tarkoitettu osakunta;

7) ammattikorkeakoululain 41 §:ssä tarkoitettu opiskelijakunta;

8) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta;

9) rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Vaalikeräyksen saa järjestää yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi yksinomaan toimiva yhdistys tai puoluelain (10/1969) 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu puolueyhdistys.

Valtiolle, maakunnalle, kunnalle ja kuntayhtymälle ei myönnetä rahankeräyslupaa, eivätkä ne saa järjestää pienkeräystä. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tahot saavat järjestää rahankeräyksen valtion, maakunnan, kunnan tai kuntayhtymän toimintaan.

6 §

Keräystarkoitus

Rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan.

Rahankeräystä ei saa järjestää selvästi yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan tai lainvastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään:

1) rahankeräys saadaan järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen eikä oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen;

2) yliopistolla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;

3) ammattikorkeakoululla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi ammattikorkeakoululain 4 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;

4) Kansallisgallerialla on oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen;

5) Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolla diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymällä tai seurakunnalla, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalla on oikeus järjestää rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakonisen avustustoiminnan rahoittamiseen;

6) rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseen;

7) rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastetoiminnan edistämiseen.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahasto toimiessaan diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä ja seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta eivät saa järjestää rahankeräystä seurakunnan tai seurakuntayhtymän rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon, henkilöstökulujen kattamiseen, hautaustoimeen väestökirjanpitoon.

7 §

Kielletyt järjestämistavat

Kiellettyä on:

1) järjestää rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaiset tai muu toiminto, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto;

2) järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään;

3) järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen;

4) antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta;

5) häiritä, pakottaa tai muutoin painostaa lahjoittajaa tavalla, joka on omiaan johtamaan siihen, että lahjoittaja tekee lahjoituspäätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt.

Kiellettyä on lisäksi kerätä rahaa ja virtuaalivaluutta:

1) ketjukirjeen avulla siten, että toimintaan osallistuvalla luvataan taloudellinen etu sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen tai ketjukirjeeseen rinnastettavalla tavalla siten että sähköisessä tai muussa muodossa lähetetyssä viestissä kehoitetaan lähettämään rahaa tai virtuaalivaluutta aiemmin toimintaan liittyneille; tai

2) pyramidipelin muodossa siten, että toimintaan liittyvän henkilön ansainta- tai voittomahdollisuudet osaksi tai kokonaan muodostuvat vastikkeetta niistä maksuista, joita toimintaan myöhemmin mukaan liittyvät maksavat osallistumismaksuina tai muina kerta- tai toistuvais-suorituksina.

3 luku

Rahankeräyslupa

8 §

Rahankeräyslupan hakeminen

Rahankeräyslupaa haetaan Poliisihallitukselta. Lupahakemus voidaan tehdä sähköisesti.

Hakemuksessa on annettava seuraavat tiedot:

1) hakijan nimi ja muut tunnistetiedot sekä yhteystiedot;

2) hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvat tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät henkilöt, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, ja näiden henkilötunnukset;

3) hakijan toiminnan tarkoitus;

4) yhteisön tai säätiön viimeksi hyväksytty tilinpäätös tai muu vastaava selvitys hakijan taloudellisesta tilanteesta;

5) rahankeräysvarojen yleishyödyllinen tai 6 §:n 3 momentin 2-7 kohdan mukainen käyttötarkoitus;

6) rahankeräyksessä käytettävät pankkitilit ja niiden käyttöoikeuksia koskevat tiedot.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä, muodosta ja liitteistä.

9 §

Rahankeräyslupan myöntämisen esteet

Rahankeräyslupaa koskeva hakemus on hylättävä, jos:

1) 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetty rahankeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty;

2) hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvaa tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on viiden hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen hakemuksen saapumispäivää edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

3) hakija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja.

Hakemus voidaan hylätä, jos:

1) hakija on maksukyvytön;

2) hakemuksessa esitetyt ja muut viranomaisen tietojärjestelmistä ilmenneet tiedot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hakija ei toimi rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti.

10 §

Päätös lupa-asiassa ja lupanumero

Poliisihallitus myöntää rahankeräyslupan.

Rahankeräyslupaan tulee liittää luvan haltijan yksilöivä lupanumero.

11 §

Olosuhteiden muutoksesta ilmoittaminen

Rahankeräyslupan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti Poliisihallitukselle:

1) rahankeräyslupan myöntämisen jälkeen yhteisön tai säätiön hallinnossa tapahtuneesta muutoksesta;

2) rahankeräyksen järjestämisen edellytysten täyttymiseen olennaisesti vaikuttavasta rahankeräyslupan haltijaan ja keräystarkoitukseen liittyvästä muutoksesta.

Ilmoitus on tehtävä yhden kuukauden kuluessa muutoksesta.

12 §

Vuosi-ilmoituksen antaminen

Rahankeräyslupan haltijan on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kuuden kuukauden kuluessa kunkin tilikauden päättymisestä rahankeräyksen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten vuosi-ilmoitus. Poliisihallitus tarkastaa ja hyväksyy vuosi-ilmoituksen.

Vuosi-ilmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) luvan haltija;
- 2) selvitys tilikauden aikana järjestetyistä rahankeräyksistä;
- 3) rahankeräyksen tuotto tilikauden aikana;
- 4) tilikauden aikana rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eriteltyt kulut;
- 5) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;
- 6) tilikauden tilinpäätös ja tase liitetietoineen.

Jos luvan haltija on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja, tulee vuosi-ilmoitukseen liittää tilintarkastajan lausunto. Tilintarkastajan lausunnossa on selvitettävä vuosi-ilmoituksessa ilmoitettujen rahankeräysten tuottojen ja kulujen vastaavuutta luvan haltijan kirjanpitoon.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vuosi-ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, vuosi-ilmoituksen tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosi-ilmoitusten säilyttämisestä.

13 §

Vuosisuunnitelman antaminen

Luvan haltijan tulee antaa Poliisihallitukselle vuosisuunnitelma kunkin vuosi-ilmoituksen antamista seuraavan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Vuosisuunnitelma voidaan antaa vuosi-ilmoituksen yhteydessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen seuraavan tilikauden alkamista.

Vuosisuunnitelmassa ilmoitettujen tietojen perusteella Poliisihallitus voi asettaa luvan haltijalle velvollisuuden ilmoittaa Poliisihallitukselle seuraavan tilikauden aikana kerättävien varojen 6 §:n mukainen toissijainen käyttötarkoitus, jos se on perusteltua kerättävien varojen tarkoituksenmukaisen käyttämisen varmistamiseksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vuosisuunnitelman sisällöstä ja muodosta, vuosisuunnitelman tietojen nähtävänä pitämisestä, nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista ja vuosisuunnitelmien säilyttämisestä.

14 §

Rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen ja uhkasakko

Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen sekä talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä, jos:

- 1) luvan haltija on laiminlyönyt 12 §:n 1 momentissa säädetyn vuosi-ilmoituksen antamisen tai 29 §:ssä säädetyn uuden vuosi-ilmoituksen antamisen;
- 2) luvan haltija on laiminlyönyt ilmoittaa olosuhteiden muutoksista 11 §:ssä säädetysti;
- 3) Poliisihallituksella on perusteltu syy epäillä rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn muulla tavalla olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti.

Poliisihallitus voi kieltää rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen myös, jos luvan haltija on maksukyvytön. Poliisiylijohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihalli-

tuksen virkamies päättää talletuspankkia koskevasta kiellosta luovuttaa kerätyt varat rahankeräystililtä.

Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttäminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 60 päivää. Poliisihallitus voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei ole korjattu. Poliisihallitus antaa luvan rahankeräyksen jatkamiseen, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisihallitus voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

15 §

Rahankeräyslupan peruuttaminen ja kirjallinen varoitus

Poliisihallituksen on peruutettava rahankeräyslupa, jos:

- 1) luvan haltija sitä pyytää; tai
- 2) 5 §:n 1 momentissa tai 6 §:ssä säädetty rahankeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät enää täyty eikä luvan haltija ole asetetussa kohtuullisessa määräajassa korjannut niissä olevaa, korjattavissa olevaa puutetta.

Poliisihallitus voi peruuttaa rahankeräyslupan, jos:

- 1) luvan haltija tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on luvan myöntämisen jälkeen viiden edeltäneen vuoden aikana siitä, kun Poliisihallitus on saanut asiasta tiedon, lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen edeltäneen vuoden aikana siitä, kun Poliisihallitus on saanut asiasta tiedon, tuomittu sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

- 2) luvan haltija on toistuvasti tai vakavasti rikkonut tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä;

- 3) luvan haltija on antanut Poliisihallitukselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, tai salannut sellaisen seikan;

- 4) luvan haltija on maksukyvytön.

Poliisihallituksen tulee antaa luvan haltijalle kirjallinen varoitus 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta, jos luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta.

Poliisihallitus voi antaa luvan haltijalle kirjallisen varoituksen, jos tämä muuten kuin 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai antaa Poliisihallitukselle muun kuin 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan vaikuttamaan rahankeräyslupan myöntämiseen, tai salaa sellaisen seikan.

16 §

Lopputilityksen antaminen

Jos Poliisihallitus on peruuttanut rahankeräyslupan, luvan haltijan on kuukauden kuluessa peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta annettava lopputilitys Poliisihallitukselle. Poliisihallitus tarkastaa ja hyväksyy lopputilityksen.

Lopputilitykseen on sisällytettävä 12 §:n 2 momentin mukaiset tiedot.

4 luku

Pienkeräys

17 §

Pienkeräyksen järjestämisen edellytykset

Pienkeräyksestä on tehtävä kirjallinen ilmoitus poliisilaitokselle vähintään viisi arkipäivää ennen pienkeräyksen aloittamista. Ilmoitus voidaan tehdä sähköisesti.

Pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saa kerätä enintään 10 000 euroa. Pienkeräyksen järjestäminen saa kestää enintään kolme kuukautta. Edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu taho saa järjestää pienkeräyksen enintään kaksi kertaa kalenterivuoden aikana. Saman momentin 9 kohdassa tarkoitetun ryhmän jäsenenä oleva luonnollinen henkilö saa osallistua enintään kahden pienkeräyksen järjestämiseen kalenterivuoden aikana.

18 §

Pienkeräysilmoitus

Pienkeräysilmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) pienkeräyksen järjestäjä sekä tämän tunnistetiedot ja yhteystiedot;
- 2) pienkeräyksen järjestäjän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluvat tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät henkilöt, jotka tehtävässään päättävät rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, ja heidän henkilötunnuksensa, jos järjestäjä on yhteisö tai säätiö;
- 3) arvioitu keräystuotto;
- 4) rahankeräysvarojen yksilöity ensisijainen ja toissijainen käyttötarkoitus;
- 5) arvioidut keräyskulut;
- 6) pienkeräyksen järjestämisaika;
- 7) pienkeräyksessä käytettävät pankkitilit ja tilin käyttöoikeuksia koskevat tiedot.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä, muodosta ja ilmoitukseen tarvittavista liitteistä.

19 §

Pienkeräysnumero

Poliisilaitos antaa pienkeräyksen järjestäjälle pienkeräysnumeron sen jälkeen, kun pienkeräyksen järjestäjä on tehnyt pienkeräysilmoituksen.

Pienkeräyksen saa käynnistää, kun pienkeräyksen järjestäjä on saanut pienkeräysnumeron tai viimeistään viiden arkipäivän kuluttua pienkeräysilmoituksen tekemisestä.

20 §

Velvollisuus pienkeräyksen järjestämisen keskeyttämiseen

Pienkeräyksen järjestäjällä on velvollisuus seurata keräyksellä saatujen varojen määrää.

Pienkeräyksen järjestäjän on keskeytettävä pienkeräys välittömästi, jos keräyksellä saadut varat ylittävät 17 §:n 2 momentissa säädetyn enimmäismäärän. Keräyksen keskeyttämisestä on ilmoitettava poliisilaitokselle.

21 §

Pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen

Poliisilaitoksen on kiellettävä pienkeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos 5 §:n 2 momentissa ja 6 §:ssä säädetty pienkeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty.

Poliisilaitos voi kieltää pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos:

1) pienkeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on viiden pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen pienkeräysilmoituksen tekemistä edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan rahankeräyksen luotettavuuden;

2) poliisilaitoksella on perusteltu syy epäillä rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti;

3) pienkeräyksen järjestäjä on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuun rahankeräyslupaan liitettyjä lupaehtoja;

4) pienkeräyksen järjestäjä on jättänyt ilmoittamatta pienkeräysilmoituksessa annettavaksi säädettyjä tietoja tai antanut vääran tai harhaanjohtavan tiedon.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa poliisilaitoksen poliisipäällikkö tai hänen määräämänsä pidättämiseen oikeutettu poliisimies voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Poliisilaitoksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttäminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 60 päivää. Poliisilaitos voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta rahankeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei ole korjattu. Poliisilaitos antaa luvan rahankeräyksen jatkamiseen, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisilaitos voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

22 §

Pienkeräystilityksen antaminen

Pienkeräyksen järjestäjän on annettava poliisilaitokselle pienkeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä rahankeräysvarojen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten. Poliisilaitos tarkastaa ja hyväksyy tilityksen.

Pienkeräystilityksessä on annettava seuraavat tiedot:

1) rahankeräyksen järjestäjä;

2) rahankeräyksen tuotto;

3) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;

4) rahankeräyksen järjestämisestä aiheutuneet eritellyt kulut;

5) rahankeräyksen järjestämisaika;

6) rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräyksen aloittamisajankohdasta tilityksen antamisajankohtaan saakka.

Pienkeräyksen järjestäjän on annettava poliisilaitokselle ilmoitus, kun rahankeräyksellä saadut varat on käytetty keräystarkoitukseen.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pienkeräystilityksen ja 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä ja muodosta, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

5 luku

Vaalikeräys

23 §

Vaalikeräyksen järjestämisen edellytykset

Vaalikeräys saadaan järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kulujen kattamiseksi.

24 §

Vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltäminen

Poliisihallituksen on kiellettävä vaalikeräyksen järjestäminen ja rahankeräysvarojen käyttäminen, jos 5 §:n 3 momentissa tai 23 §:ssä säädetty vaalikeräyksen järjestäjää tai keräystarkoitusta koskevat edellytykset eivät täyty.

Poliisihallitus voi kieltää vaalikeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käyttämisen, jos:

1) vaalikeräyksen järjestäjä tai tämän lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva tai näissä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö, joka tehtävässään päättää rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista, on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, jonka voidaan katsoa vaarantavan vaalikeräyksen luotettavuuden;

2) Poliisihallituksella on perusteltu syy epäillä vaalikeräyksen järjestämisessä tai vaalikeräyksellä saatujen varojen käyttämisessä meneteltävän tai menetellyn olennaisesti tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti;

3) vaalikeräyksen järjestäjä on toistuvasti tai vakavasti rikkonut aikaisempien vaalikeräystensä tai rahankeräystensä yhteydessä tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita rahankeräyksestä annettuja säännöksiä.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa poliisiyllyjohtaja tai hänen määräämänsä Poliisihallituksen virkamies voi kieltää talletuspankkia luovuttamasta kerättyjä varoja rahankeräystililtä.

Poliisihallituksen päätös, jolla on kielletty vaalikeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttäminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 60 päivää. Poliisihallitus voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 60 päivällä, jos virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta vaalikeräyksen järjestämisessä tai rahankeräysvarojen käyttämisessä ei ole korjattu. Poliisihallitus antaa luvan vaalikeräyksen jatkamiseen, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut.

Poliisihallitus voi asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

25 §

Vaalikeräystilityksen antaminen

Vaalikeräyksen järjestäjän on annettava Poliisihallitukselle vaalikeräystilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä vaalikeräyksen valvontaa ja vaalikeräystietojen julkaisemista varten.

Vaalikeräystilityksessä on annettava seuraavat tiedot:

- 1) vaalikeräyksen järjestäjä;
 - 2) vaalikeräyksen tuotto;
 - 3) selvitys rahankeräysvarojen käyttämisestä;
 - 4) vaalikeräyksen järjestämisestä aiheutuneet kulut;
 - 5) vaalikeräyksen järjestämisaika;
 - 6) rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräysajalta.
- Jos vaalikeräyksen järjestäjällä on tilintarkastaja, tulee tilitykseen liittää tilintarkastajan lausunto.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vaalikeräystilitysten sisällöstä ja muodosta, tilintarkastajan lausunnon sisällöstä, tilityksen nähtävänä pitämisestä, tilityksen nähtävänä pitämiseen liittyvistä määräajoista sekä tilityksen säilyttämisestä.

6 luku

Rahankeräysvarojen käyttö ja valvonta

26 §

Rahankeräystili

Rahankeräyksen järjestäjällä on oltava rahankeräystä varten rahankeräystili. Edellä 5 §:n 2 momentin 9 kohdassa tarkoitettulla luonnollisten henkilöiden muodostamalla ryhmällä on oltava erillinen pankkitili kerättyjen varojen tallettamista varten.

Rahankeräystilin on oltava suomalaisessa talletuspankissa taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa toimivassa sivukonttorissa. Jos rahankeräyksen järjestäjä on vastaanottanut virtuaalivaluutta osana rahankeräystä, on rahankeräyksen järjestäjän vaihdettava vastaanotettu virtuaalivaluutta rahaksi virtuaalivaluutan vaihtopalvelun välityksellä ja talletettava varat rahankeräystilille ennen vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen, pienkeräystilityksen tai vaalikeräystilityksen tekemistä.

27 §

Rahankeräysvarojen käyttö, säilyttäminen ja käsittely

Rahankeräysvarat on käytettävä rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun 6 §:n 1 momentin tai 3 momentin 2—7 kohdassa tarkoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun ensisijaiseen 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen.

Jos rahankeräysvaroja tai osaa niistä ei voida käyttää 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen tai se ei ole olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi tai muusta syystä tarkoituksenmukaista:

- 1) Poliisihallitus voi hakemuksesta muuttaa varojen käyttötarkoitusta; tai
- 2) varat on käytettävä toissijaiseen käyttötarkoitukseen, jos toissijainen käyttötarkoitus on ilmoitettu Poliisihallitukselle 13 §:n 2 momentin tai poliisilaitokselle 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti.

Rahankeräysvaroista saadaan käyttää kohtuullinen määrä keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin.

Rahankeräysvarojen säilyttäminen ja käsittely on järjestettävä luotettavalla tavalla. Rahankeräyksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että rahankeräysvarat pidetään selkeästi erillään keräyksen järjestäjän omista varoista.

28 §

Kiinteän omaisuuden luovuttaminen tai sen käyttötarkoituksen muuttaminen

Jos rahankeräysvarojen käyttötarkoituksena on kiinteän omaisuuden hankkiminen tai perusparantaminen, omaisuutta tai sen hallintaoikeutta ei saa luovuttaa eikä omaisuuden käyttötarkoitusta muuttaa sen hankkimista tai perusparantamisen valmistumista seuraavan kymmenen vuoden aikana, ellei Poliisihallitus hakemuksesta anna siihen lupaa.

Kiinteän omaisuuden käyttötarkoituksen muuttamista taikka omistus- tai hallintaoikeuden luovutusta koskevassa hakemuksessa tulee antaa seuraavat tiedot:

- 1) rahankeräyksen järjestäjä;
- 2) kiinteän omaisuuden hakemusajankohdan mukainen käyttötarkoitus;
- 3) kiinteän omaisuuden suunniteltu käyttötarkoitus;
- 4) kiinteän omaisuuden luovutuksesta saatavien varojen käyttötarkoitus.

Hakemukseen tulee liittää asiakirja tai jäljennös asiakirjasta, jolla kiinteä omaisuus tai sen hallintaoikeus on hankittu.

Poliisihallitus määrää 1 momentissa tarkoitettussa luvassa kiinteän omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovutuksesta saatavien varojen uudelleen käyttämisestä joko 2 momentin 3 kohdan mukaiseen rahankeräyksen järjestäjän ilmoittamaan käyttötarkoitukseen tai rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen mukaiseen käyttötarkoitukseen tai niitä lähellä olevaan tarkoitukseen.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kiinteän omaisuuden luovuttamiseksi tai käyttötarkoituksen muuttamiseksi tehtävän hakemuksen sisällöstä ja liitteistä.

29 §

Vuosi-ilmoituksen ja tilityksen korjaaminen

Poliisihallitus voi määrätä uuden vuosi-ilmoituksen, lopputilityksen tai vaalikeräystilityksen ja poliisilaitos pienkeräystilityksen annettavaksi, jos tehty vuosi-ilmoitus tai tilitys on puutteellinen, tai määrätä sen täydennettäväksi tai oikaistavaksi, jos siinä ilmenee kirjoitus- tai las-kuvirheitä taikka muita näihin verrattavia vähäisiä puutteita tai virheellisyyksiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu uusi vuosi-ilmoitus tai tilitys, vuosi-ilmoituksen tai tilityk-sen täydennys tai oikaisu on annettava viranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa.

30 §

Tietojensaantioikeus

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada rahankeräyksen järjestämiseen välit-tömästi liittyviä tietoja ja rahankeräysten järjestämisen valvonnassa välttämättömiä tietoja:

1) rahankeräyksen järjestäjältä ja rahankeräyksen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjo-ajilta maksutta ja yhteisön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä;

2) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä talletuspankilta, jossa rahankeräystili tai rahankeräyksen järjestäjän muu pankkitili on;

3) pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa (/) tarkoitettusta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä salassapitovelvollisuuden estämättä;

4) viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä maksutta ja salassapi-tovelvollisuuden estämättä;

5) yhteisöltä tai säätiöltä, jolle rahankeräysvarat tosiasiallisesti ohjataan keräystarkoituksen toteuttamista varten, yhteisön tai säätiön jäsentä, kirjanpitäjää, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä.

Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai sähköisessä muodossa.

Poliisihallituksella on oikeus saada rahankeräysten tilastoimiseksi tarvittavia tietoja rahankeräyksen järjestäjältä maksutta.

31 §

Toimitsijan määrääminen

Poliisihallitus voi määrätä toimitsijan ottamaan rahankeräyksen järjestäjän kustannuksella rahankeräysvarat haltuunsa ja tekemään niistä tilityksen, jos Poliisihallitus on peruuttanut rahankeräysluvan 15 §:n mukaisesti tai poliisilaitos on kieltänyt pienkeräyksen järjestämisen tai rahankeräysvarojen käytön 21 §:n mukaisesti eikä pienkeräyksen järjestäjä ole korjannut virheellistä menettelyä, laiminlyöntiä tai muuttunutta olosuhdetta 60 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä.

Toimitsijaksi voidaan määrätä asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Poliisihallitus päättää toimitsijan haltuunsa ottamien varojen käyttämisestä rahankeräyksen ensisijaiseen tai sitä lähellä olevaan muuhun käyttötarkoitukseen.

7 luku

Erinäiset säännökset

32 §

Rahankeräysrekisteri

Tässä laissa Poliisihallitukselle ja poliisilaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Poliisihallitus ja poliisilaitokset pitävät rahankeräysrekisteriä rahankeräysluvan saamiseksi tehdyistä hakemuksista, rahankeräysluvan saajista, rahankeräysluvan peruuttamisista, pienkeräysilmoituksista, rahankeräyksen järjestämisen kieltämispäätöksistä, kirjallisista varoituksista, vuosi-ilmoituksista, vuosisuunnitelmista ja tilityksistä.

Henkilötietojen käsittelyyn poliisin rekistereissä sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia (/).

33 §

Tietojen luovuttaminen yleisen tietoverkon välityksellä

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, Poliisihallitus saa yleisen tietoverkon välityksellä luovuttaa yleisön tietoon saattamiseksi rahankeräysrekisteristä tietoja rahankeräysluvan haltijasta, pienkeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen käyttötarkoituksesta sekä järjestetyn rahankeräyksen tuotoista ja kuluista. Viranomainen ei saa kuitenkaan luovuttaa rahankeräyksen järjestäjän henkilötunnuksen tunnusosaa.

34 §

Tiedonantovelvollisuus lahjoitusta pyydettyäessä

Rahankeräyksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että lahjoitusta pyydettyäessä annetaan yleisölle selkeästi ja ymmärrettävästi ainakin seuraavat tiedot:

- 1) rahankeräyksen järjestäjä;
- 2) Poliisihallitukselle ilmoitettu 6 §:n 1 momentin tai 3 momentin 2—7 kohdassa tarkoitettu tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettu 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu rahankeräysvarojen käyttötarkoitus;
- 3) lupanumero tai pienkeräysnumero.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi yleisön saataville on asetettava selkeästi ja ymmärrettävästi rahankeräyksen järjestäjän yhteystiedot sekä 13 §:n 2 momentissa tai 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu toissijainen käyttötarkoitus.

35 §

Muutoksenhaku

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämän lain 14, 15, 21 ja 24 §:n nojalla tehtyä peruuttamista tai kieltämistä koskevaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolain (1113/1990) 24 §:ssä.

36 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan

- 1) laiminlyö 11 §:n mukaisen velvollisuuden ilmoittaa olosuhteiden muutoksesta,
- 2) laiminlyö 20 §:ssä säädetyn velvollisuuden keskeyttää pienkeräys, jos keräyksellä saadut varat ylittävät 17 §:n 2 momentissa säädetyn pienkeräyksen enimmäismäärän,
- 3) laiminlyö 12 §:n 1 momentissa, 16 §:n 1 momentissa, 22 §:n 1 momentissa tai 25 §:n 1 momentissa säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen,
- 4) laiminlyö 29 §:ssä säädetyn uuden vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen,
- 5) vastoin 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa järjestää rahankeräyksen yhteydessä arpajaiset tai muun toiminnon, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto,
- 6) vastoin 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä kieltoa järjestää rahankeräyksen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään, tai
- 7) vastoin 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyä kieltoa antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja keräystarkoituksesta tai keräyksen järjestäjästä ja sen toiminnan tarkoituksesta,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *rahankeräysrikkomuksesta* sakkoon.

Rahankeräysrikoksesta ja lievistä rahankeräysrikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c ja 16 d §:ssä.

Menettämisseuraamuksen määräämisestä säädetään rikoslain 10 luvussa.

37 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan rahankeräyslaki (255/2006).

Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyn rahankeräysluvan nojalla toimeenpantavaan rahankeräykseen sekä sillä kerättyjen varojen käyttöön ja tilittämiseen sovelletaan rahankeräysluvan myöntämisaikana voimassa olleita säännöksiä sekä rahankeräysluvassa asetettuja ehtoja.

Lupa-asiaan, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, mukaan lukien sellaista asiaa koskeva muutoksenhaku, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c §, sellaisena kuin se on laissa 663/2010, seuraavasti:

16 c §

Rahankeräysrikos

Joka

1) järjestää rahankeräyksen rahankeräyslain (/) 4 §:n 1 momentin vastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai tekemättä pienkeräyksestä ilmoitusta tai

2) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti muuhun kuin rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun rahankeräyslain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen,

on tuomittava *rahankeräysrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rahankeräysrikoksesta tuomitaan myös se, joka kerää rahaa tai virtuaalivaluuttaa rahankeräyslain 7 §:n 2 momentissa kielletyllä tavalla.

Edellä 1 ja 2 momenttia sovelletaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

3.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 ja 22/2018, uusi 5 a kohta seuraavasti:

18 §

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

5 a) poliisille verovalvonnassa havaituista rahankeräyksen järjestäjään ja järjestettyyn rahankeräykseen liittyvistä seikoista, joilla saattaa olla merkitystä poliisille sen valvoessa rahankeräyslain (/) noudattamista;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

4.

Laki

joukkorahoituslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan joukkorahoituslain (734/2016) 1 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1072/2017, seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Rahankeräyksestä säädetään rahankeräyslaissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Kai Mykkänen

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 c §, sellaisena kuin se on laissa 663/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 c §

16 c §

Rahankeräysrikos

Rahankeräysrikos

Joka tahallaan

1) toimeenpanee rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa (255/2006) tarkoitettua lupaa taikka lain 5 §:n 2 tai 3 momentin vastaisesti,

2) toimeenpanee rahankeräyksen vastoin rahankeräyslain 9 §:ssä säädettyä kieltoa,

3) toimeenpannessaan rahankeräyksen antaa keräyksen kohderyhmälle merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja,

4) antaa rahankeräyslaissa tarkoitettulle lupaviranomaiselle väärän tiedon seikasta, joka on omiaan vaikuttamaan rahankeräyslupan saantiin tai ehtoihin, tai salaa sellaisen seikan taikka luvan saatuaan jättää ilmoittamatta lupaviranomaiselle olosuhteiden muutoksesta, josta luvan myöntämisen yhteydessä tai muuten on erityisesti velvoitettu ilmoittamaan,

5) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti vastoin rahankeräysluvassa tai varojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa luvassa asetettuja ehtoja tai annettuja määräyksiä,

6) laiminlyö rahankeräyslain 21 §:ssä säädetyn tilitys- tai ilmoitusvelvollisuuden tai

7) toimii rahankeräyksen käytännön toimeenpanijana ilman rahankeräyslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräystä,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahankeräysrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enin-

Joka

1) järjestää rahankeräyksen rahankeräyslain (/) 4 §:n 1 momentin vastaisesti ilman rahankeräyslupaa tai tekemättä pienkeräyksestä ilmoitusta tai

2) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja olennaisesti muuhun kuin rahankeräyslupaa haettaessa Poliisihallitukselle ilmoitettuun tai poliisilaitokselle pienkeräysilmoituksessa annettuun rahankeräyslain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen,

on tuomittava **rahankeräysrikoksesta** sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

tään kahdeksi vuodeksi.

Rahankeräysrikoksesta tuomitaan myös se, joka kerää rahaa tai virtuaalivaluuttaa rahankeräyslain 7 §:n 2 momentissa kielletyllä tavalla.

Edellä 1 ja 2 momenttia sovelletaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____.*

3.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 ja 22/2018, uusi 5 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

18 §

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

5 a) poliisille verovalvonnassa havaituista rahankeräyksen järjestäjään ja järjestettyyn rahankeräykseen liittyvistä seikoista, joilla saattaa olla merkitystä poliisille sen valvoessa rahankeräyslain (/) noudattamista;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 . _____

4.

Laki

joukkorahoituslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan joukkorahoituslain (734/2016) 1 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1072/2017 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Rahankeräyksestä säädetään rahankeräys-
laissa (255/2006).

Rahankeräyksestä säädetään rahankeräys-
laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan _____ *päivänä*
kuuta 20 .
