

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2014 vp).

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 37/2013 vp — Eeva-Johanna Eloranta /sd ym.: Laki rahankeräyslain 7 §:n muuttamisesta
- LA 13/2014 vp — Mikael Jungner/sd: Rahankeräyslaki
- TPA 27/2012 vp — Mikael Jungner/sd: Joukkorahoituksen säänteleminen lailla.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sivistysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (SiVL 3/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jukka Tukia, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja neuvotteleva virkamies Aki Kallio, valtiovarainministeriö
- arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho, Poliisihallitus
- asiantuntija, kirkon diakonia ja sielunhoito Tiina Saarela, Kirkkohallitus
- palvelukeskuksen lakimies Jari Rantala, Suomen ortodoksinen kirkko.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslakia siten, että luvansaajayhteisön tarkoituksen yleishyödyllisyyden yksinomaisuusvaatimuksesta luovutaan. Sen varmistamiseksi, että rahankeräyksellä hankittuja varoja ei käytetä yksityisen edun edistämiseen, lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahankeräyksellä hankitut varat tulee käyttää yksinomaan yleishyö-

dylliseen tarkoitukseen. Lisäksi ehdotetaan, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalla olisi oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä kirkollisen hyväntekeväisyystyön eli diakoniatyön rahoittamiseksi ja yliopistoilla olisi oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain mukaisen toiminnan tukemiseen. Ra-

hankeräystoiminnan joustavoittamiseksi esityksessä ehdotetaan, että rahankeräysten sallittu enimmäistoimeenpanoaika pidennettäisiin kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Tähän liittyen lupaviranomaiselle ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus peruuttaa lupa, jos tuottojen käyttö luvassa määrättyyn tarkoitukseen ei ole enää mahdollista. Tämän lisäksi rahankeräyksellä saatujen varojen käyttöä selkiytettäisiin siten, että keräysvaroja saisi käyttää keräyksen toimeenpanon välittömiin kustannuksiin, jotka ovat keräyksen toimeenpanon kannalta välttämättömiä. Rahankeräyslakiin tehtäisiin myös eräitä täsmennyksiä ja teknisiä muutoksia ja toimivalta kiinteistön käyttö- ja omistusoikeuden muutosta koskevissa lupa-asioissa siirrettäisiin sisäministeriöltä Poliisihallitukselle.

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on hyväksynyt sen.

Lakialoitteet

LA 37/2013 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan, että yliopistot itsenäisinä oikeushenkilöinä voisivat saada rahankeräyslupan.

LA 13/2014 vp

Lakialoitteessa ehdotetaan säädettäväksi uusi rahankeräyslaki, jossa luovutaan etukäteisluvista ja rahankeräyksien yleishyödyllisyyden edellytyksestä. Luvan saisi hakumenettelyn sijaan ilmoittautumalla rekisteriin, jota ylläpitäisi oikeusministeriö. Keräyksen voisi rekisteröidä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Kansalaiset, viranomaiset ja tiedotusvälineet voisivat valvoa keräysten asianmukaisuutta viiveettä julkisen rekisterin avulla. Rahankeräys määriteltäisiin toiminnaksi, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta tai "ajallisesti tai määrällisesti kohtaanomattomalla vastikkeella" rahaa. Rahan lisäksi yleisöltä voisi kerätä myös "muita rahan kaltaisia hyödykkeitä". Rahankeräystä ei voisi järjestää tarkoitukseen, joka on ilmeisesti lain tai hyvän tavan vastainen.

Toimenpidealoite

TPA 27/2012 vp

Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin joukkorahoituksen käytön selkeyttämiseksi ja sujuvoittamiseksi rahankeräyslakia muuttamalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Rahankeräyslain (255/2006) tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Nykyinen rahankeräyslaki tuli voimaan 1.7.2006.

Hyväksyessään vastauksen rahankeräyslaiksi eduskunta muun muassa edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan uuden rahankeräyslain soveltamista ja toimivuutta ottaen huomioon muun ohella rahankeräyksen määritelmään samoin kuin yleishyödyllisen toiminnan määritelmään liittyvät rajanvetotilanteet, rahankeräysten tehokkaan valvonnan ja väärinkäytösten torjun-

nan sekä arvioivan erikseen mahdollisuutta erityisestä syystä myöntää evankelis-luterilaiselle kirkolle tai ortodoksiselle kirkkokunnalle taikka niiden seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle rahankeräyslupa (EV 203/2005 vp — HE 102/2005 vp).

Käsittävänä olevassa lainmuutoksessa on kysymys rahankeräyslain osittaisuudistuksesta. Rahankeräyslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että jatkossa luvansaajayhteisön ja -säätiön tarkoituksen ei tarvitse olla yksinomaan yleishyödyllinen. Riittävää on, että yhteisöllä tai säätiöllä on yleishyödyllinen tarkoitus. Rahankeräyksellä hankitut varat tulee kuitenkin käyttää yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Muu-

toksella selkeytetään ja väljennetään rahankeräysluvan ehtoja ja samalla turvataan se, ettei rahankeräyksillä edistetä yksityistä etua vaan että rahankeräykset pysyvät edelleen yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuotona.

Lupakäytäntöä joustavoitetaan siten, että keräysaikaa pidennetään tietyn tyyppisissä keräyksissä kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Tähän liittyen lupaviranomaiselle ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus peruuttaa lupa, jos tuottojen käyttö luvassa määrättyyn tarkoitukseen ei ole enää mahdollista. Lisäksi keräysvarojen käyttöä koskevaa sääntelyä selkeytetään.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon hiippakunnalla on oikeus kerätä rahaa diakoniatyön rahoittamiseksi. Diakoniatyö on kirkollista hyväntekeväisyystyötä. Diakoniatyön keräykset eivät ole keräyksiä verovaroin kustannettavan kirkon lakisääteisen toiminnan rahoittamiseen, vaan kerätyt varat ohjataan avustuksina avun tarvitsijoille.

Lisäksi lakiin lisätään säännös siitä, että yliopistoilla on oikeus kerätä varoja yliopistolain 2 §:n mukaisen toiminnan tukemiseen. 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. Ehdotus selkeyttää lakia ja on sopusoinnussa lain tarkoituksen eli yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen mahdollistamisen kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Rahankeräyslain uudistaminen

Rahankeräyslaki on suhteellisen uutta lainsäädäntöä, ja sen soveltaminen on lähtökohtaisesti osoittautunut toimivaksi. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä on kuitenkin voitu todeta, että rahankeräysten toimintaympäristö on voimakkaassa muutoksessa. Internetissä toteutetta-

vat keräysmuodot lisääntyvät. Joukkorahoituksen eri muotoja käytetään yhä enemmän varojen hankintaan. Tulkinta ja rajanveto suhteessa nykyiseen rahankeräyslakiin, jonka tarkoittama rahankeräys on vastikkeetonta toimintaa, ei ole aivan yksiselitteistä. Järjestelmässä on myös koettu olevan edelleen yksinkertaistamisen ja joustavoittamisen tarvetta.

Hallintovaliokunta katsoo, että rahankeräyslakia on muuttuva toimintaympäristö huomioon ottaen tarpeen tarkastella uudelleen. Kysymykset, jotka koskevat rahankeräyslain perusteita, vaativat kuitenkin perusteellista selvitystyötä, johon ei valiokuntakäsittelyn yhteydessä ole ollut mahdollisuuksia. On myös huomioitava, että esimerkiksi joukkorahoitus sijoittuu pitkälti rahoitusmarkkinasääntelyn, mutta myös muun muassa kuluttajansuojan piiriin. Sisäministeriössä selvitetään parhaillaan rahankeräyslain säädännön kehitysnäkymiä ja muutostarpeita. Hallintovaliokunta edellyttää, että selvitystyötä kiirehditään ja että selvitystyössä arvioidaan eri vaihtoehtoja rahankeräystoiminnan järjestämiseksi, mukaan lukien mahdollisuudet ilmoitusperusteisen järjestelmän käyttöönottoon, ja tarkastellaan lain uudistamista myös joukkorahoituksen kehittämis- ja sääntelytarpeiden näkökulmasta. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rahankeräysten tehokkaaseen valvontaan ja siihen, miten rahankeräysten luotettavuus ja kohdentuminen lailliseen toimintaan varmistetaan (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki rahankeräyslain muuttamisesta

6 §. Keräystarkoitus. Pykälään lisättäväksi ehdotetulla yliopistoja koskevalla säännöksellä on tarkoitus varmistaa yliopistojen mahdollisuus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:n mukaisen toiminnan tukemiseen.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että yliopisto ei voisi kerätä varoja yliopiston pääomarahastoon vaan keräysvarat tulisi käyttää välittömästi yliopisto-

lain 2 §:ssä säädettyyn ja ainoastaan rahankeräysluvassa määrättyyn tarkoitukseen. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että säännöksessä tarkoitettu toiminnan tukeminen kattaa myös varojen keräämisen yliopiston pääomarahastoon, kun pääoman tuotto kohdennetaan yliopistolain 2 §:n mukaisen tehtävän tukemiseen, ja pitänyt välttämättömänä, että asiasta otetaan lakiehdotukseen nimenomainen säännös (SiVL 3/2014 vp). Valtioneuvosto on hallituksen esityksen antamisen jälkeen kehyspäättöksen (VNS 4/2014 vp) yhteydessä päättänyt, että kehyskaudella 2015—2018 yliopistoja varaudutaan pääomittamaan valtion varoin kolminkertaisesti yliopistojen keräämään yksityiseen pääomaan nähden, kuitenkin enintään 150 miljoonalla eurolla.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että 6 §:n 1 momenttiin lisätään sivistysvaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti säännös, jonka nojalla yliopistolla on oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä vuosina 2014—2017 myös yliopiston pääomittamiseksi.

Sivistysvaliokunta on myös esittänyt, että hallintovaliokunta ottaisi mietintöönsä lausuman säännöksen jatkamistarpeen tarkastelusta. Hallintovaliokunta katsoo, että säännöksen jatkamistarvetta tai muita ratkaisuvaihtoehtoja on mahdollista tarkastella esimerkiksi samassa yhteydessä, kun rahankeräyslain uudistamista edellä todetun mukaisesti muutenkin selvitetään.

Aloitteet

LA 37/2013 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus siitä, että yliopistoilla olisi oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain (558/2009) 2 §:n mukaisen toiminnan tuke-

miseen. Valiokunta puoltaa rahankeräyslain muuttamista hallituksen esityksen pohjalta edellä todetuin muutoksin, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa lakialoitteen hylkäämistä.

LA 13/2014 vp

Koska valiokunnan ehdottamassa lausumassa edellytetään muun muassa, että rahankeräyslain säädännön muutostarpeita koskevassa selvitystyössä arvioidaan eri vaihtoehtoja rahankeräystoiminnan järjestämiseksi, mukaan lukien mahdollisuudet ilmoitusperustaisen järjestelmän käyttöönottoon, valiokunta ehdottaa lakialoitteen hylkäämistä.

TPA 27/2012 vp

Koska valiokunnan ehdottamassa lausumassa hallituksen edellytetään muun muassa tarkastelevan rahankeräyslain uudistamista myös joukkorahoituksen kehittämis- ja sääntelytarpeiden näkökulmasta, valiokunta ehdottaa toimenpideoitteen hylkäämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 6 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoitteet LA 37/2013 vp ja LA 13/2014 vp hylätään,

että toimenpideoite TPA 27/2012 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

6 §

Keräystarkoitus

Rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Kansallisgallerialla on oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimisen tukemiseksi sekä vuosina 2014—2017 Kansallisgallerian pääomittamiseksi. Suo-

men evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalla on oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakoniatyön rahoittamiseen. Yliopistolain (558/2009) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulla yliopistolla on oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:n mukaisen toiminnan tukemiseen *sekä vuosina 2014—2017 yliopiston pääomittamiseksi.*

(2 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että rahankeräyslainsäädännön muutostarpeita koskevaa selvitystyötä kiirehditään ja että selvitystyössä arvioidaan eri vaihtoehtoja rahankeräystoiminnan järjestämiseksi, mukaan lukien mahdollisuudet ilmoitusperusteisen järjestelmän käyt-

töönottoon, ja tarkastellaan lain uudistamista myös joukkorahoituksen kehittämis- ja sääntelytarpeiden näkökulmasta. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rahankeräysten tehokkaaseen valvontaan ja siihen, miten rahankeräysten luotettavuus ja kohdentuminen lailliseen toimintaan varmistetaan.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.