Opetus- ja kulttuuriministeriö
Hallitusneuvos Matti Sillanmäki
Hallitusneuvos Joni Hiitola

14.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 214/2018 vp)

Ehdotetun lain yleiset lähtökohdat

Hallituksen esityksen 214/2018 vp tavoitteena on muun muassa keventää rahankeräyksiin liittyvistä hallinnollisista menettelyistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä luoda viranomaismenettely, jossa rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluonteisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset niiden tarpeita paremmin vastaavat viranomaismenettelyt.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että rahankeräyslupa myönnettäisiin aina toistaiseksi voimassa olevana ja luvan saamisen jälkeen rahankeräyksen järjestäjä voisi käynnistää uusia rahankeräyksiä ilman, että uuden keräyksen aloittamisesta tulisi erikseen ilmoittaa viranomaiselle. Ehdotus toistaiseksi voimassa olevista luvista vastaa keräystoiminnan pitkäjänteistä ja jatkuvaa luonnetta. Esityksen mukaan rahankeräyslupaa haettaessa annettavia tietoja ja toimitettavia liitteitä vähennettäisiin merkittävästi nykyisestä ja hakijalta edellytettäisiin ainoastaan sellaisten keskeisten tietojen ja liitteiden toimittamista, joilla olisi olennainen merkitys rahankeräysoikeuden määräytymisen ja rahankeräystoiminnan luotettavuuden varmistamisen kannalta. Ehdotettujen säännösten myötä hakemusmenettely keventyisi huomattavasti nykyisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö suhtautuu tähän myönteisesti. Esimerkiksi eri keräystapojen hyödyntämisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi on perusteltua jättää rahankeräyksen järjestäjän harkittavaksi. Ministeriö pitää keskeisenä, että toimitettavaksi vaadittavia liitteitä vähennetään merkittävästi myös asetustasoisessa sääntelyssä, kuten esityksen mukaan on tarkoitus. Myöskään vuosi-ilmoituksen ja vuosisuunnitelman antamista koskevan asetustasoisen sääntelyn ei tule olla tarpeettoman seikkaperäistä.

Pienkeräys olisi uusi ilmoituksenvarainen, keston ja keräystuoton enimmäismäärän osalta rajoitettu rahankeräysmuoto. Pienkeräyksiä voisivat järjestää muun muassa yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettu ylioppilaskunta ja osakunta sekä ammattikorkeakoululain (932/2014) mukainen opiskelijakunta. Rahankeräys olisi mahdollista järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että pienkeräystä koskevat ehdotukset edistäisivät mainittujen tahojen toimintamahdollisuuksia, kun pienimuotoiset rahankeräykset esimerkiksi tapahtumien järjestämiseen tai muihin vastaaviin tarkoituksiin olisivat mahdollisia ilman lupamenettelyä. Ministeriö pitää pienkeräystä koskevia ehdotuksia kannatettavina.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevat ehdotukset

Kuten voimassa olevan lain (255/2006) mukaan, rahankeräyslupa voitaisiin ehdotetun rahankeräyslain 5 §:n mukaan myöntää yliopistolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulle yliopistolle ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitetulle ammattikorkeakoululle. Korkeakoulujen varainhankinnan luonne on jatkuva ja niillä on tarve järjestää rahankeräyksiä useille toimintaansa tukeville hankkeille samanaikaisesti. Korkeakoulut on rinnastettu julkisyhteisöiksi, koska niiden tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä ja lisäksi niiden toimintaa rahoitetaan julkisilla varoilla. Korkeakoulujen toiminnan voidaan kuitenkin katsoa täyttävän rahankeräyslain asettaman edellytyksen toiminnan yleishyödyllisyydestä. Korkeakoulujen julkisyhteisöihin rinnastettavuuden vuoksi ja oikeustilan jatkuvuuden vuoksi niiden rahankeräysoikeudesta on kuitenkin jatkossakin tarpeen säätää erikseen.

Ehdotetun rahankeräyslain 6 §:n mukaan yliopistolla olisi oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi yliopistolain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen ja ammattikorkeakoululla olisi oikeus järjestää rahankeräys varojen hankkimiseksi ammattikorkeakoululain 4 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Voimassa olevassa rahankeräyslaissa säädetään lisäksi nimenomaisesti yliopistojen oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä vuosina 2014–2019 yliopiston pääomittamiseen ja ammattikorkeakoulujen oikeudesta toimeenpanna rahankeräyksiä vuosina 2017–2019 ammattikorkeakoulun pääomittamiseen. Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevat säännökset on lisätty voimassa olevaan lakiin vuosina 2014 ja 2017 toteutetuilla lakimuutoksilla (HE 6/2014 vp ja HE 264/2016 vp). Ratkaisu erillisen pääomittamisoikeutta koskevan säännöksen sisällyttämisestä rahankeräyslakiin toteutettiin eduskuntakäsittelyn aikana johtuen kyseisen hallituksen esityksen (HE 6/2014 vp) perusteluissa olevasta nimenomaisesta kiellosta kerätä rahaa yliopiston pääomarahastoon. Lain perusteluissa ei kuitenkaan perusteltu tarkemmin syytä mainitulle kiellolle.

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan 1/2017 vp pitänyt tärkeänä, että rahankeräyslain uudistustyössä päästään tilapäisistä pysyviin ratkaisuihin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksissa toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi pääomittamista varten. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan rahankeräyksen järjestäjän oikeudesta pääomittaa rahankeräysvaroja ei ole tarpeen erikseen säätää rahankeräyslaissa, sillä pääomittamisessa tai varojen rahastoimisessa ei ole kyse erillisestä keräystarkoituksesta, eikä rahankeräysvarojen pääomittamisessa tai varojen rahastoimisessa ole myöskään kyse yleishyödyllisyydestä poikkeamisesta. Ehdotettu laki ei myöskään sisällä edellytystä siitä, että rahankeräysvarat tulisi käyttää tietyn aikarajan sisällä, kuten esimerkiksi kuluvan tilikauden aikana. Korkeakouluille tehtäviin lahjoituksiin liittyy usein pääomankäyttörajoituksia. Tyypillinen kohdennettu lahjoitus on lahjoitusprofessuuri, joka voi olla määräaikainen tai pysyvä. Käyttötarkoituksen tai sen yleishyödyllisyyden kannalta ei ole merkitystä sillä, millä tilikaudella lahjoitusvarat käytetään tai käytetäänkö lahjoituksesta vain tuottoa. Lahjoitusvarojen käyttämisen ei tulekaan tarkoittaa vain rahojen käyttämistä loppuun vaan tulkinnan tulee mahdollistaa myös keräysvarojen tuoton pitkäaikainen tai pysyvä käyttö keräystarkoitukseen. Ehdotetun 6 §:n perusteluissa onkin erikseen todettu, että 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. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää esitettyjä lähtökohtia perusteltuina. Rahastointi helpottaa varojen kohdentamista ja käytön seurantaa ja on siten myös lahjoittajan etu. Varat tulee kerätä korkeakoulun pääomaan, ei korkeakoulun kirjanpidon ulkopuolella olevalle taholle. Eri vuosina rahaston tarkoitukseen saadut varat ja menot pysyvät kirjanpidollisesti erillään rahankeräyksen järjestäjän muista varoista ja rahastoitujen varojen käytöstä on helppo raportoida Poliisihallitukselle, joka voi näin seurata keräysvarojen asianmukaista käyttöä. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ehdotetuilla säännöksillä turvattaisiin korkeakoulujen pysyvä mahdollisuus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi pääomittamista varten sivistysvaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen

tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen. Harjoitettaessa varainhankintaa ja rahankeräystä laajasti ja ammattimaisesti, kuten korkeakouluissa tapahtuu, tulee hyvän lahjoittajasuhteen luominen ja ylläpitäminen olla mahdollista ilman, että siihen liittyvää toimintaa suhteettoman helposti tulkitaan vastikkeeksi lahjoituksesta. Korkeakoulujen osalta vetoaminen yleisöön tapahtuu korkeakoulujen muun sidosryhmätyön yhteydessä, ja se on osa korkeakoulujen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämistä ja yhteiskuntavastuun hoitoa. Tämä toiminta edellyttää lahjoittajien huolellisen informoimisen lisäksi potentiaalisten lahjoittajien ja myös lahjoituksen jo tehneiden henkilöiden tapaamista erilaisissa tilaisuuksissa, joissa heidän kanssaan pyritään vuorovaikutukseen. Myös normaali huomaavaisuus lahjoittajia kohtaan tulee olla mahdollista. Ehdotetun 7 §:n perusteluissa onkin todettu, että keräystunnusta koskeva sääntely ja edellytys rahankeräysten vastikkeettomuudesta eivät olisi myöskään este erilaisten lahjoittajatapaamisten 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 rahankeräyslain näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan myöskään esimerkiksi lahjoittajakirjeiden lähettämistä ei tulisi tulkita vastikkeeksi lahjoituksesta, koska kyse on tavanomaisesta yhteydenpidosta lahjoittajiin.

Taide- ja kulttuurilaitokset

Esityksessä mainitaan erikseen rahankeräyksen mahdollisena järjestäjänä Kansallisgalleria, joka saisi kerätä varoja Kansallisgalleriasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä huolehtimiseen. Esitykseen liittyy kuitenkin ongelmia eräiden muiden taide- ja kulttuurilaitosten osalta.

Esityksessä on rajattu osakeyhtiöt rahankeräysoikeuden ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että osakeyhtiön tarkoitus on yleishyödyllinen ja se täyttää yleishyödyllisyyden kriteerit. Tämä rajaus on ongelmallinen eräiden taide- ja kulttuurilaitosten kannalta, jotka ovat organisoituneet yleishyödyllisen osakeyhtiön muotoon. Esimerkiksi Suomen Kansallisteatteri harjoittaa toimintaansa osakeyhtiömuodossa.

Yleishyödyllinen, voittoa tavoittelematon toiminta on mahdollista organisoida myös osakeyhtiömuotoon. Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä voidaan määritellä yhtiön tarkoitukseksi muu kuin voiton tavoitteleminen ja siihen voidaan sisällyttää voitonjakokielto ja määräys varojen käytöstä yleishyödylliseen tarkoitukseen yhtiön purkautuessa. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi tällaiset osakeyhtiöt on rajattu rahankeräysoikeuden ulkopuolelle. Olisi perusteltua, että ehdotetun rahankeräyslain 5 §:ssä mahdollistettaisiin rahankeräysluvan myöntäminen ja pienkeräyksen järjestäminen myös yleishyödyllisille osakeyhtiöille.

Lisäksi toiminnan yleishyödyllisyyden ja julkisoikeudellisen luonteen arviointiin liittyy taide- ja kulttuurilaitosten kannalta eräitä ongelmia. Ehdotetun rahankeräyslain 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rahankeräysluvan haltijan julkisoikeudellista luonnetta arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa hakijan valtion budjetista saama rahoitus sekä se, käyttääkö hakija toiminnassaan julkista valtaa. Vastaavalla perusteella on nyt voimassa olevan rahankeräyslain nojalla käytännössä evätty rahankeräyslupa esimerkiksi Suomen kansallisoopperan ja -baletin balettioppilaitoksen toimintaan. Balettioppilaitos on valtakunnallinen klassisen baletin opetukseen erikoistunut oppilaitos, joka järjestää taiteen perusopetusta ja ammatillista koulutusta. Noudatettu tulkintakäytäntö on tällaisen toiminnan suhteen tarpeettoman rajoittava, kun toimintaa harjoittaa yksityinen yhteisö tai säätiö. Myöskään 5 §:n 4 momentin sanamuoto ei tue sitä, että julkisyhteisöjä koskeva rajoitus ulotettaisiin koskemaan myös yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden järjestämää toimintaa.

Yleishyödyllisyyden käsitteestä

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotetun rahankeräyslain 6 §:n 3 momentin ja 8 §:n 2 momentin 5 kohdan sanamuodot viittaavat siihen, että 6 §:n 3 momentin 2-7 kohdan mukaisia keräystarkoituksia ei pidettäisi yleishyödyllisinä. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan 3/2014 vp ottanut kantaa yliopistojen toiminnan yleishyödyllisyyden puolesta rahankeräyslain kontekstissa: ”Yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin perustuvaa tarkoitusta voidaan siten pitää yksinomaan sivistyksellisenä ja näin ollen yliopistojen lakisääteisten tehtävien toteuttamista rahankeräyslain tarkoittamana yleishyödyllisenä toimintana.” Vastaavasti myös esimerkiksi momentin 3 kohdassa mainittujen ammattikorkeakoulujen ja momentin 4 kohdassa mainitun Kansallisgallerian toiminta olisi katsottava yleishyödylliseksi.

Yhteenveto

Edellä sanotun perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ehdotetun lain säätämistä kannatettavana, mutta toivoo, että ministeriön esittämät tarkentavat näkökohdat otetaan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana huomioon.