



Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Sisäministeriön lausunto Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-työryhmän mietinnöstä. Lausunnot on pyydetty antamaan Lausuntopalvelussa mutta sisäministeriö esittää lausuntonsa oikeusministeriölle suoraan. Sisäministeriö ottaa kuitenkin lausunnossaan kantaa mietintöön vastaamalla niihin kysymyksiin, joita lausuntopalvelussa on esitetty. Sisäministeriö lausuu tässä yhteydessä ennen kaikkea niistä lausuntopalvelussa esitetyistä kysymyksistä, joilla se katsoo olevan oman hallinnonalansa kannalta erityistä merkitystä.

1. Sääntöjen vähimmäissisällön keventäminen ja uuden yhdistyksen sääntöjen kirjoittamista helpottavat olettamasäännökset – yhdistyslain 8, 10 b, 23, 24, 35, 38 a, 39 ja 40 §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

2. Jäsenten yhdenvertaisuusperiaatteesta nimenomainen säännös – yhdistyslain 10 a §

Ottaen huomioon yhdistyslakiin jo nyt sisältyvän yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn sisäministeriö toteaa, ettei uudella nimenomaisella yhdenvertaisuusperiaatetta koskevalla sääntelyllä välttämättä olisi itsenäistä merkitystä. Säännöksen lisääminen olisi mahdollisesti myös omiaan tuomaan epätietoisuutta siitä, mihin lisäyksellä nimenomaisesti on pyritty ja miten sen avulla konkreettisesti muutetaan olemassa olevaa oikeustilaa. Vaikka asiasta on säännösehdotuksen perusteluissa tehty laajahkosti selkoa, sääntelyä ei tulisi jättää näin laajasti perustelujen varaan.

3. Sallitaan 100 % verkkokokoukset yhdistyksen kokouksen tai valtuutettujen kokouksen vaihtoehtona – yhdistyslain 17 §:n 2 momentti

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

4. Etäosallistuminen mahdolliseksi hallituksen päätöksellä, jollei säännöissä rajoitettu tai kielletty – yhdistyslain 17 §:n 3 momentti

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

5. Jäsen- ja liittoäänestys myös hallituksen puheenjohtajasta ja hallituksen jäsenistä mahdolliseksi – yhdistyslain 17 ja 19 §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

6. Jäsenen kyselyoikeudesta yhdistyksen kokouksessa nimenomainen säännös – yhdistyslain 25 a §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

7. Sallitaan päätösvallan delegointi jäseneksi ottamisen ja eroilmoituksen vastaanottamisen osalta – yhdistyslain 12 ja 13 §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

8. Hallituksen huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteesta ja velvollisuudesta huolehtia yhdistyksen hallinnon järjestämisestä nimenomaiset säännökset. Nimenomainen lain tai sääntöjen vastaisten päätösten täytäntöönpanokielto – yhdistyslain 35 §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

9. Sallitaan myös yhdistyksille toimitusjohtaja - toimielin – yhdistyslain 25 a §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

10. Yhdistyksen johdon esteellisyysääntelyn tarkistus – yhdistyslain 37 §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

11. Pienimmille yhdistyksille sallitaan helpotettu tilinpito – yhdistyslain 37 a §

Työryhmän mietinnössä esitetään sallittavaksi helpotettua tilinpitoa pienille yhdistyksille, joiden saamien avustusten ja muiden tulojen yhteenlaskettu määrä kalenterivuodelta on enintään 30000 euroa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä kalenterivuotena eikä yhdistys harjoita liiketoimintaa. Työryhmän mietinnössä (s. 124) on pienempien yhdistysten osalta todettu, että ”kirjanpitomerkintöjen tekemisessä ei välttämättä noudateta tilikauden aikana kirjanpitolain vaatimuksia”.

Sisäministeriö toteaa, ettei siitä, että lakia ei noudateta, vielä välttämättä seuraa se, että lakia olisi muutettava. Sisäministeriö korostaa sitä mietinnössäkkin (s. 124) mainittua seikkaa, että mahdollisessa muutoksessa huomioidaan riittävällä tavalla muun muassa julkisen tuen antajien ja verohallinnon perusteltu intressi riittävän tiedon saamiseen. Yhdistystoiminnankin yhteydessä olisi huomioitava viranomaisten tiedonsaannin turvaaminen myös tilanteissa, joissa jotain sääntelyä ei noudateta.

Yhteiskunnan intressit harmaan talouden torjunnassa liittyvät tilanteisiin, joissa yhdistyksen alkuperäisen yleishyödyllisen toiminnan tarkoitukset muuttuvat ajassa, eikä asiasta tehdä uusia ilmoituksia. Säännöksessä tarkoitettujen yhdistyksen tulojen yhteenlasketun määrän noustessa yli 30.000 euron, yhdistyksen ei tulisi voida jatkaa tilinpitoa helpotettujen säännösten mukaisesti.

12. Yhdistysten yhdistymiseen uusi vaihtoehto – yhdistyslain 42 a – 42 c §

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

13. Muut kommentit työryhmän muutosehdotuksesta yhdistyslain osalta

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

14. Muut yhdistyslakiin tai siihen liittyviin suosituksiin (esim. hyvä hallintotapa) tai ohjeisiin liittyvät kommentit

Sisäministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

15. Uusi toimintaryhmälaki

Mietinnön (s. 203) mukaan ”toimintaryhmä on vaihtoehtoinen toimintamuoto yhteisölliseen kansalaistoimintaan, johon tarvitaan oikeushenkilömuotoa ja johon osallistuvien kannalta rekisteröityyn yhdistykseen liittyy tarpeettomia rakenteita tai muita velvoitteita tai rekisteröidyn yhdistyksen hallintokulut ovat estävät yhdistysmuodon valitsemisen”. Sisäministeriö katsoo, että olisi vielä harkittava, tarvitaanko toimintaryhmää koskevaa erillissäätelyä nykyisin käytettävissä olevat vaihtoehdot huomioon ottaen. Mietinnöstä ei kovin laajasti ilmene, miltä osin nykyiset rakenteet tai säännökset tosiasiassa estävät ehdotetussa toimintaryhmälaisissa tarkoitettua kaltaisen toiminnan harjoittamisen esimerkiksi yhdistysmuodossa.

Kun toimintaryhmän tarkoitus mietinnössäkkin (s. 204) mainituin tavoin voi olla myös sama kuin rekisteröidyllä yhdistyksellä, herää kysymys siitä, mihin ja miksi ensin mainittua koskevaa erillislainsäädäntöä ylipäätään tarvitaan. Siksi olisikin vielä arvioitava, missä määrin samassa yhteydessä yhdistyslakiin tehtäviksi ehdotetuilla sääntelyn kevennyksillä saavutetaan sama tarkoitus kuin erillisellä toimintaryhmälailakin saavutettaisiin. Epäselväksi ja vastaisuudessa nähtäväksi joka tapauksessa jäisi, kuinka paljon olisi sellaisia tahoja, jotka eivät ole valmiit perustamaan yhdistystä siihen liittyvän hallinnollisen taakan vuoksi mutta ovat kuitenkin valmiit perustamaan toimintaryhmän myös siitä vähintäänkin jossain määrin koituvasta hallinnollisesta taakasta huolimatta.

16. Mietinnön yleisperusteluiden kommentit

Rahankeräyslaki (863/2019)

Mietinnön mukaan rahankeräyslain 7 §:n määritelmää tahoista, joille rahankeräyslupa voidaan antaa, ei tarvitse muuttaa. Mietinnössä todetaan, että jatkovalmistelussa on selvitettävä rahankeräyslain 5 §:n mahdollinen muutostarve, jotta pykälän 2-4 momentissa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista ei rajoita momenteissa tarkoitettujen tahon, esimerkiksi päiväkodin ja koulun vanhempien ryhmän, rekisteröityminen toimintaryhmäksi. Lisäksi on arvioitava rahankeräyslupahakemusta koskevan valtioneuvoston asetuksen ja sisäministeriön asetuksen muutostarve siten, että toimintaryhmä rinnastuu hakemuksen tietovaatimusten suhteen yhdistykseen.

Sisäministeriö toteaa, että mietinnössä esille nostetut mahdolliset muutostarpeet viittaavat vanhaan rahankeräyslakiin (255/2006), joka kumottiin uuden rahankeräyslain (863/2019) tullessa voimaan 1.3.2020. Voimassa olevan rahankeräyslain 1 §:n 2 momenttiin sisältyy säännökset rahankeräyslain

soveltamisalan rajauksista. Lakia ei sovelleta varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän järjestämään rahankeräykseen, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen, rahankeräykseen liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö ja jos keräys järjestetään varhaiskasvatusryhmän, opetusryhmän, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muun tahon järjestämässä tilaisuudessa (1 §:n 2 momentin 4 kohta). Vanhan rahankeräyslain mukaisesti kyseiset keräykset kuuluivat lain soveltamisalaan, mutta tällaisten keräysten järjestäminen ei edellyttänyt rahankeräyslupan hakemista eikä niistä ole tarvinnut tehdä rahankeräystilitystä. Lain soveltamisen selkeyttämisen vuoksi tällaiset keräykset suljettiin uuden rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Sisäministeriön arvion mukaan se, että esimerkiksi opetusryhmän vanhemmat rekisteröityisivät toimintaryhmäksi, ei näyttäisi vaikuttavan soveltamisalarajauksen soveltamiseen, vaan tällöinkin rahankeräyksen voitaneen katsoa kuuluvan lain soveltamisalan ulkopuolelle edellyttäen, että muut säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät. Asiaa on kuitenkin syytä jatkovalmistelussa tarkastella sisäministeriön lisäksi rahankeräyslain soveltamisesta ja noudattamisen valvonnasta vastaavan Poliisihallituksen kanssa.

Rahankeräyslain 5 §:ssä säädetään kaikista niistä tahoista, joilla on laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin oikeus järjestää rahankeräys, pienkeräys tai vaalikeräys. Pykälän 1 momentissa luetellaan ne tahot, joille lupaviranomaisena toimiva Poliisihallitus voi myöntää rahankeräyslupan. Lähtökohtaisesti näiden tahojen osalta edellytetään rekisteröintiä ja esimerkiksi yhdistysten osalta yleishyödyllistä tarkoitusta. Pykälän 2 momentissa luetellaan puolestaan ne tahot, joilla on oikeus järjestää rahankeräys pienkeräyksen muodossa. Pienkeräyksen voi järjestää esimerkiksi rekisteröity yhdistys, mutta tällöin pienkeräyksen järjestävältä yhdistykseltä ei edellytetä sen toiminnan yleishyödyllisyyttä (2 momentin 1 kohta). Pienkeräyksen voi järjestää 2 momentin 9 kohdan mukaan myös rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Ottaen huomioon, että pienkeräyksen voi järjestää myös edellä mainittu rekisteröimätön ryhmä, voitaisiin sisäministeriön arvion mukaan katsoa olevan perusteltua, että myös rekisteröity toimintaryhmä voisi pienkeräyksen järjestää. Tämä näyttäisi edellyttävän rahankeräyslain 5 §:n 2 momentin muuttamista. Koska toimintaryhmän perustaminen edellyttäisi rekisteröintiä ja koska toimintaryhmää koskisivat muun muassa velvoitteet henkilökohtaisesta vastuusta, sääntöjen laatimisesta sekä tilinpidosta, sisäministeriön näkemyksen mukaan voitaisiin katsoa olevan rahankeräyslain tavoitteiden mukaista ja siten myös perusteltua mahdollistaa toimintaryhmälle lisäksi luvanvaraiset rahankeräykset. Tällöin tulisi 5 §:n 1 momenttia myös muuttaa. Asiaa tulisi kuitenkin vielä jatkovalmistelussa tarkastella yhteistyössä sisäministeriön ja Poliisihallituksen kanssa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös eri toteuttamisvaihtojen vaikutukset muun muassa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten ja viranomaisten resurssien näkökulmasta.

Jos toimintaryhmälle ehdotettaisiin säädettäväksi oikeus järjestää ilmoituksenvaraisia pienkeräyksiä, tulisi jatkovalmistelussa tarkastella muun muassa pienkeräysilmoitusta koskevaa 18 §:ää ja mahdollisesti myös 21 §:ää, jossa säädetään pienkeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen

kieltämisestä (esimerkiksi 2 momentin 2 kohta, jossa mainitaan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva). Jos toimintaryhmälle ehdotettaisiin lisäksi säädettäväksi oikeus järjestää luvanvaraisia rahankeräyksiä, tulisi jatkovalmistelussa tarkastella muun muassa rahankeräyslupahakemista koskevan 8 §:n ja vuosi-ilmoituksen antamista koskevan 12 §:n mahdollisia muutostarpeita sekä myös niitä säännöksiä, joissa viitataan hakijan lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon (esimerkiksi 9 ja 15 §).

Asetustasoisien sääntelyn osalta sisäministeriö toteaa, että uuden rahankeräyslain nojalla on annettu sisäministeriön asetus rahankeräyksistä (68/2020). Valtioneuvoston asetuksen tasoista sääntelyä ei enää ole. Sisäministeriön asetuksen 1 §:ssä säädetään rahankeräyslupahakemuksen sisällöstä ja liitteistä. Rahankeräyslupaa koskevan hakemukseen on liitettävä 1) hakijaa koskeva ote yhdistys- tai säätiörekisteristä, kaupparekisteristä, uskonnollisten yhdyskuntien rekisteristä taikka julkisoikeudellisen yhdistyksen ylläpitämästä rekisteristä, jos hakija on rekisteröity johonkin mainituista rekistereistä, 2) jäljennös hakijan säännöistä tai yhtiöjärjestyksestä, 3) hakijan toimintakertomus, toimintasuunnitelma tai muu selvitys hakijan toiminnasta sekä 4) selvitys siitä, miten rahankeräysten ja kerättävien varojen käytön valvonta on tarkoitus järjestää hakijan toimesta, jollei asia käy ilmi 3 kohdassa tarkoitettusta asiakirjasta. Jos rekisteröidylle toimintaryhmälle ehdotettaisiin säädettäväksi oikeus järjestää luvanvaraisia rahankeräyksiä, tulisi asetuksen 1 §:n säännökset tarvittavilta osin täsmentää.

Arpajaislaki (1047/2001)

Mietinnön mukaan arpajaislain 5 §:n säännös arpajaisten toimeenpano-oikeudesta kattaa myös sellaiset toimintaryhmät, joita pidetään yleishyödyllisinä yhteisinä. Tämän vuoksi säännöstä ei tarvitse muuttaa, mutta hallituksen esityksen perusteluissa on tarpeen selvyyden vuoksi mainita asiasta. Mietinnössä todetaan, että jatkovalmistelussa on selvitettävä arpajaislain 27 §:n 2 ja 4 momentin muutostarve, jossa niissä tarkoitettujen poikkeusten soveltamista ei rajoita niissä tarkoitettujen tahon rekisteröityminen toimintaryhmäksi. Lisäksi on tarpeen arvioida arpajaisista annetun valtioneuvoston asetuksen lainsäädäntötekniinen tarkistustarve (toimintaryhmärekisteriotteen rinnastaminen yhdistysrekisteriotteeseen).

Arpajaislain 5 §:n mukaan arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa. Sisäministeriön arvion mukaan mietinnön havainto siitä, että 5 §:n voidaan katsoa kattavan myös yleishyödylliseksi katsottavat rekisteröidyt toimintaryhmät, vaikuttaa oikeansuuntaiselta. Tämä tarkoittaisi sitä, että tällainen toimintaryhmä voisi järjestää arpajaislaissa säädetyin edellytyksin laissa tarkoitettuja tavara-arpajaisia (5 luku) ja bingopelejä (6 luku) sekä pitää käytettävänä tavaravoittoautomaatteja (7 luku). Sisäministeriön arvion mukaan se, että esimerkiksi opintoryhmä tai vakiintunut harrastusryhmä rekisteröityisi toimintaryhmäksi, ei näyttäisi vaikuttavan arpajaislain 27 §:n 2 (pienarpajaiset) tai 4 momentin (miniattyriarpajaiset) soveltamiseen. Mainittujen arpajaislain lukujen osalta ei vaikuttaisi muutoinkaan olevan muutostarpeita. Myös arpajaislainsäädännön osalta asiakokonaisuutta on kuitenkin syytä jatkovalmistelussa tarkastella yhteistyössä sisäministeriön ja arpajaislain soveltamisesta ja arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta vastaavan Poliisihallituksen kanssa.

Asetustasoisien sääntelyn osalta sisäministeriö toteaa, että arpajaisista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1345/2001) säädetään tavara-arpajaislupa-, bingopelilupa- ja tavaravoittoautomaattilupahakemusten

sisällöstä ja liitteistä. Mietinnössä mainitun rekisteriotteen lisäksi jatkovalmistelussa on syytä tarkastella asetuksen säännöksiä myös esimerkiksi siltä osin, kuin ne koskevat velvollisuutta liittää lupahakemukseen jäljennös viimeksi hyväksytystä tilinpäätöksestä.

17. Muut kommentit

Sisäministeriöllä ei tässä vaiheessa ole asiassa muuta lausuttavaa.

Poliisijohtaja

Stefan Gerkman

Johtava asiantuntija

Timo Kerttula

Jakelu

OM Oikeusministeriö