

JULKAISU 2007:4

*Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen
toimintaedellytysten edistämisestä*

*Statsrådets principbeslut som tryggar
medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar*

JULKAISU 2007:4

*Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen
toimintaedellytysten edistämisestä*

*Statsrådets principbeslut som tryggar
medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2007

ISSN 1458-6444
ISBN 978-952-466-426-4 (nid.)
ISBN 978-952-466-427-1 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
28.3.2007

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Selvitysmies Pentti Arajärvi</p>	<p>Julkaisun laji Hallituksen politiikkaohjelmat Kansalaisvaikuttaminen</p> <p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p> <p>Toimielimen asettamispäivä Valtioneuvoston periaatepäätös 8.3.2007</p>
<p>Julkaisun nimi Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä</p>	
<p>Julkaisun osat Valtioneuvoston periaatepäätös Perustelumuuisto</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen, jolla turvataan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset. Periaatepäätöksellä luodaan julkisen vallan toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöihin sekä lisätään toimien johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Samalla asetetaan tavoitteet Suomen kansalliselle ja kansainväliselle linjalle kansalaisjärjestöjen suhteen.</p> <p>Periaatepäätös täsmentää aatteellisen toiminnan, yleishyödyllisen toiminnan, järjestötoiminnan, järjestöjen auttamistyön ja elinkeinotoiminnan käsitteitä. Vertaisapuun ja vapaaehtoistyöhön perustuvan toiminnan asema selkeytetään. Samalla otetaan huomioon yleishyödyllisten yhteisöjen ja yritysten tasapuolinen kohtelu markkinoilla.</p> <p>Järjestöjen verokohtelun selkeyttämiseksi Verohallitus antaa kevään aikana ohjeen, jolla turvataan järjestöjen toiminta ja varainhankinta. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus keskitetään yhteen toimipisteeseen yhdenmukaisuuden ja asiantuntemuksen takaamiseksi. Jatkossa myös arvioidaan verotukseen liittyvien säädösten kehittämistarve.</p> <p>Kansalaisyhteiskunta toimii erityisesti kansalaisjärjestöjen kautta. Järjestöt tuottavat suoraa ja epäsuoraa yhteiskunnallista hyötyä. Ne vaikuttavat julkiseen toimintaan ja täydentävät julkista palvelutuotantoa silloin, kun kaupallisella toiminnalla ei ole mahdollista tyydyttää yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita.</p>	
<p>Avainsanat: (asiasanat)</p>	
<p>Kansalaisyhteiskunta, järjestötoiminta, yleishyödylliset palvelut, rahoitus, verotus</p>	
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero)</p>	
<p>OM 1/021/2006, OM 5/012/2003, OM003:00/2006, OM016:00/2003, OM001:00/2006</p>	
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2007:4</p>	<p>ISSN 1458-6444</p> <p>ISBN 978-952-466-426-4 (nid.) 978-952-466-427-1 (PDF)</p>
<p>Kokonaissivumäärä 70</p>	<p>Kieli suomi ja ruotsi</p> <p>Hinta 20,00 €</p> <p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
28.3.2007

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Utredningsman Pentti Arajärvi</p>	<p>Typ av publikation Regeringens politikprogram, Medborgarinflytande</p>		
	<p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes Statsrådets principbeslut 8.3.2007</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä</p>			
<p>Publikationens delar Statsrådets principbeslut Motiveringspromemoria</p>			
<p>Referat</p> <p>Medborgarorganisationernas ställning tryggas och skattebemötandet klarläggs</p> <p>Statsrådet har fattat ett principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar. Genom principbeslutet skapas en linje för det allmännas verksamhet i förhållande till medborgarorganisationerna samt görs det allmänna åtgärder konsekventare och lättare att förutse. Samtidigt sätts mål för Finlands nationella och internationella linje med avseende på medborgarorganisationerna.</p> <p>Principbeslutet preciserar begreppen ideell verksamhet, allmännyttig verksamhet, organisationsverksamhet samt organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet. Ställningen för verksamhet som grundar sig på hjälp till likställda och frivilligarbete klarläggs. Samtidigt beaktas ett rättvist bemötande av allmännyttiga samfund och företag på marknaden.</p> <p>För att klarlägga skattebemötandet av organisationer ger Skattestyrelsen under våren en anvisning varigenom organisationernas verksamhet och tillförda medel tryggas. Beskattningen av allmännyttiga samfund koncentreras till ett enda verksamhetsställe för att garantera enhetlighet och sakkunskap. I fortsättningen bedöms också behoven av att utveckla författningarna som gäller beskattningen.</p> <p>Medborgarsamhället fungerar i synnerhet via medborgarorganisationerna. Organisationerna medför direkt och indirekt nytta för samhället. De påverkar den offentliga verksamheten och kompletterar den offentliga serviceproduktionen när behoven i samhället inte kan tillgodoseas genom kommersiell verksamhet.</p>			
<p>Nyckelord Medborgarsamhälle, organisationsverksamhet, allmännyttiga tjänster, finansiering, beskattning</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 1/021/2006, JM 5/012/2003, JM003:00/2006, JM016:00/2003, JM001:00/2006</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2007:4</p>	<p>ISSN 1458-6444</p> <p>ISBN 978-952-466-426-4 (nid.) 978-952-466-427-1 (PDF)</p>		
<p>Sidoantal 70</p>	<p>Språk finska och svenska</p>	<p>Pris 20,00 €</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Edita Prima Ab</p>	<p>Förlag Justitieministeriet</p>		

Kansalaisjärjestöjen asemaa vahvistettiin

Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistaminen on mainittu painotetusti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa, ja siitä tuli keskeinen osa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Asian painoarvo kasvoi entisestään, kun erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöt, mutta samalla useat muutkin järjestöt nostivat esille omien toimintaehtojensa heikkenemisen. Järjestöjen toimintojen ominaisluonteeseen ei oltu kiinnitetty riittävää huomiota samaan aikaan, kun yhteiskunta ja säädösympäristö nopeasti muuttuivat.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja sitä koordinoiva oikeusministeriö otti asian työlistalleen. Toimitusjohtaja Markku Ruohosen työryhmä analysoi keskeiset ongelmakohdat keväällä 2006 ja esitti, että jatkokehittämiseen tarvitaan hallituksen periaatelinjaus sekä myös järjestöjen palvelutoiminnan kansallinen strategia. Ehdotuksesta annetut lausunnot tukivat pääosin työryhmän tavoitteita.

Professori Pentti Arajärvi valmisteli pyynnöstäni luonnoksen hallituksen periaatepäätökseksi. Selvitysmiestä avusti politiikkaohjelman kutsuma asiantuntijaryhmä, johon kuului kansalaisjärjestöjen edustajia ja virkamiehiä. Professori Arajärven esitys hyväksyttiin politiikkaohjelman ministeriryhmässä lähes sellaisenaan. Näin ollen valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä voitiin tehdä esityksestäni 8.3.2007.

Hallituksen periaatepäätös on muotisanontaa käyttäen tiekartta, jolla järjestöjen nyt kokemat ongelmat ja epävarmuudet voidaan ratkaista. Sen toteuttamiseen voidaan ryhtyä heti, kun uusi hallitus on aloittanut työnsä.

Helsingissä 28.3.2007

Leena Luhtanen
oikeusministeri

KANSALAIJÄRJESTÖJEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN EDISTÄMINEN

Kansalaisyhteiskunta toimii erityisesti kansalaisjärjestöjen kautta. Kansalaisjärjestöissä ihmiset oman aloitteellisuuden ja itseohjautuvuuden perusteella osallistuvat yhteiskunnan toimintaan ja erilaisiin harrastuksiin. Järjestöt myös tavoittavat henkilöitä, joilla on riski syrjäytyä. Toiminta järjestöissä tuottaa myös uusia yhteiskunnallisia aloitteita. Järjestöt tuottavat suoraa ja epäsuoraa yhteiskunnallista hyötyä. Usein ne vaikuttavat julkiseen toimintaan ja toimivat julkisen palvelutuotannon täydentäjinä erityisesti silloin, kun kaupallisella toiminnalla ei ole mahdollista tyydyttää yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita. Myös Euroopan unionissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä on viime vuosina kiinnitetty huomiota kansalaistoiminnan mahdollisuuksiin täydentää julkista ja muuta yleishyödyllistä toimintaa.

Periaatepäätöksellä luodaan julkisen vallan kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöjen toimintaan ja sen kehittämiseen. Päätöksellä pyritään myös vahvistamaan kansalaisjärjestöjen toimintoja lisäämällä julkisen vallan päätösten johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä asettamalla tavoitteita Suomen kansalliselle ja kansainväliselle kansalaisjärjestöjä koskevalle toimintalinjalle.

Turvattaessa yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset varmistetaan samalla, etteivät yritysten toimintaedellytykset vaarannu. Erityisesti huolehditaan siitä, että markkinat toimivat ja että yleishyödyllisiä yhteisöjä ja yrityksiä kohdellaan markkinoilla tasapuolisesti.

1. Kansalaisjärjestö

Tässä periaatepäätöksessä tarkoitettu kansalaisjärjestö on rekisteröity yhdistys, jonka muodostavat yksilöt. Kansalaisjärjestönä pidetään myös sellaista rekisteröityä järjestöä tai liittoa, jonka jäsenet ovat pääosin yksilöistä muodostuvia kansalaisjärjestöjä. Kansalaisjärjestönä ei tässä päätöksessä pidetä lailla perustettua julkista yhdistystä. Julkiset yhdistykset ja vapaat kansalaisryhmät voivat kuitenkin tilannekohtaisesti olla periaatepäätöksen piirissä esimerkiksi osallistumisen ja niiden toiminnan tukemisen osalta. Niin sanotut laitossäätiöt rinnastuvat usein niin toimintatavoiltaan kuin -logiikaltaan kansalaisjärjestöihin, joten niihin sovelletaan soveltuvin osin tätä periaatepäätöstä erityisesti osallistumisen ja toimintaedellytysten luomisen osalta.

2. Yleishyödyllisyys

Kansallisesti on yleishyödyllisyys rakentunut lainsäädännössä keskeisimmin tuloverolain 22 §:n määritelmään. Muusta lainsäädännöstä ja lainvalmisteluasiakirjoista voidaan erottaa erilaisia, osittain säädeltävän asian luonteesta johtuvia näkökohtia yleishyödyllisyydelle. Yleishyödyllisyydelle ei ole kansallisesti yhtä määritelmää. Kansalaisjärjestöjen kannalta tärkeitä lainvalmistelussa esiintyviä käsitteitä ovat esimerkiksi yhteisvastuullisuus, autonomisuus, aatteellisuus ja se, että perustana on sääntöjen tarkoituksenkäytä.

Yhteisölainsäädännössä mainitaan yleishyödyllisyys palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (2006/123/EY) 2 artiklan 2a kohdassa ja kuudennen arvonlisädirektiivin (77/388/ETY) 13 artiklan A kohdassa. Lainsäädännössä käsitettä ei ole määritelty. Terminä se esiintyy lisäksi komission tiedonannoissa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001/C 17/04) ja Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa KOM (2006) 177 lopullinen. Näiden määritelmät eivät ole yhtenäisiä eivätkä vastaa suomalaisia määritelmiä, vaan ovat selvästi liiketoiminnallisempia.

Kansallisesti on välttämätöntä käyttää useampaa yleishyödyllisyyden käsitettä. Käsitteen sisältöön ja käyttöön tulee lainsäädäntöä valmisteltaessa kiinnittää huomiota johdonmukaisuuden ja oikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta sekä kansallisesti että yhteisöoikeudessa. Aatteellisista järjestöistä ja niihin kohdistuvasta verotuksesta sekä yhteisöoikeuden soveltamisesta julkisten palvelujen tuottamiseen voidaan todeta seuraavaa:

1. Aatteelliseen toimintaan sovelletaan kansallista, asiayhteyteen kuuluvaa yleishyödyllisyyden käsitettä. Aatteellista toimintaa varten ei ole tarkoituksenmukaista luoda yleistä yleishyödyllisyyden määritelmää. Alakohtaisten erityistarpeiden perusteella säädetään yleishyödyllisyydestä erikseen. Tulo- ja arvonlisäverotuksessa käytetään tuloverolain 22 §:ää siten, että yhteisöjen yleishyödyllisyyden säilyminen on ensisijainen tulkinta.
2. Yleishyödylliseen taloudelliseen toimintaan sovelletaan täysimääräisesti myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklan mukaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen antamia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Suomi määrittelee Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 86(2) artiklan perusteella erityisoikeudet ja yksinoikeudet julkisiin palveluihin kyseisen artiklan sallimissa rajoissa, kuten ottaen huomioon julkisen palvelun velvoitteen osoittamisen yhteisölle ja tehtävästä maksettavan korvauksen objektiivisen ja julkisen määrittämisen sekä ylikompensaation kiellon.

3. Kansalaisjärjestöjen merkitys ja vaikuttamistavat

3.1. Osallistuminen

Kansalaisjärjestöjen kuuleminen on olennainen osa yhteiskunnallisen osallistumisen vahvistamista. Osallistumismenettelyjä kehitetään siten, että keskusjärjestöillä on mahdollisuus kuulla jäsenjärjestöjään lausuntoaan antaessaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehostetaan järjestöjen osallistumista hallinnon valmisteluelimiin ja järjestöjä kuullaan niin varhaisessa vaiheessa, että järjestöjen jäsenjärjestöjen kuuleminen on mahdollista.

Yhteistoiminnassa Suomen Kuntaliiton kanssa kiinnitetään kuntien huomiota siihen, että ne huolehtivat kansalaisjärjestöjen kuulemisesta kansalaistoimintaan ja järjestöjen asemaan vaikuttava asioita valmistellessaan.

Hallituksen esitysten laatimisoheiden (oikeusministeriön julkaisu 2004:4) kohtia 4.1. taloudelliset vaikutukset ja 4.4. yhteiskunnalliset vaikutukset täydennetään siten, että huomioon on otettava myös vaikutukset järjestöihin ja järjestötalouteen. Järjestöt otetaan huomioon arvioitaessa hallinnon ohjausjärjestelmiä sekä lainsäädännön ja päätösten seurantajärjestelmiä. Vaikutusarvio-ohjeiston kokoamisessa ja yhdenmukaistamisessa otetaan järjestöt huomioon

Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistamiseksi perustetaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukunnassa tai sen yhteydessä luodaan yhteistoimintaedellytykset kansalaisjärjestöjen ja yritysten väliselle yhteistyölle ja neuvottelumenettelylle sekä tarvittavat kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyömuodot ottaen huomioon myös verotukseen ja Euroopan unioniin, erityisesti sisämarkkinoihin, liittyvät näkökohdat.

Ministeriöiden hallinnonalan strategioiden osaksi otetaan järjestöjen asema. Strategiat pidetään ajan tasalla yhteistoiminnassa järjestöjen kanssa. Yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa kannustetaan kuntia kunnallisten vastaavien strategioiden laatimiseen.

Järjestöjen asema Euroopan unionin asioiden valmistelussa taataan.

Euroopan unionin toiminnassa Suomen kannalta on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista asettaa tavoitteeksi kansalaisjärjestöjen konsultatiivinen asema kansalaisjärjestöjen eurooppalaisille yhteenliittymille kaikissa niissä unionin toimielimissä, joissa käsitellään kansalaisjärjestöjä tai niiden toimintakenttää koskevia kysymyksiä. Tämä edellyttää myös kansallisen järjestötoiminnan eurooppalaisten toimintaedellytysten turvaamista tarvittaessa julkisen tuen avulla. Muutenkin Suomi johdonmukaisesti pyrkii vahvistamaan kansalaisjärjestöjen asemaa ja luomaan niille myös uusia mahdollisuuksia toimia unionin politiikoissa.

3.2. Järjestölähtöinen auttamistyö ja elinkeinotoiminta

Välittömästi ryhdytään valmistelemaan palvelujen kansallista strategiaa tarkoituksena turvata julkisen vallan vastuulla olevat, väestön tarvitsemat riittävät sivistykselliset, sosiaaliset ja terveydenhuollon palvelut. Strategiassa myös selkeytetään aatteellisen, järjestölähtöisen auttamistyön ja elinkeinotoiminnan suhde hallinnon eri sektoreilla ja palveluissa kansalliset ja unionin säätelyyn liittyvät näkökohdat huomioon ottaen. Strategiaan kuuluvat myös Suomen EU-politiikkaan liittyvät pitkän aikavälin linjaukset suhteessa julkisen vallan itse tuottamiin ja elinkeinotoimintana järjestettyihin palveluihin.

Kansalaisjärjestöpohjaisen tai -omisteisen palvelujärjestelmän kykyä vastata Euroopan yhteisön hankintadirektiivien ja siihen liittyvän kansallisen lainsäädännön vaatimukseen vahvistetaan yhteistyössä kuntien ja muiden palvelujen järjestämisvastuussa olevien julkisten toimijoiden kanssa kaikki hankintamenettelyt huomioon ottaen. Toimintaan on varattava riittävät taloudelliset voimavarat.

Kansalaisjärjestöjen toiminnassa otetaan käyttöön ne mahdollisuudet, joita kansallinen lainsäädäntö ja yhteisöoikeus tarjoavat hankintamenettelyjen helpottamisena ja valtioneuvoston käyttämisenä palvelujen turvaamiseksi erityisesti heikoimmassa ja haavoittavimmassa asemassa oleville. Samoin vapaaehtoistyöhön perustuvien, yleishyödyllisten, voittoa tavoittelemattomien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset turvataan ja huolehditaan niiden mahdollisuuksista ei-taloudellisen toiminnan kehittämiseen.

3.3. Kehittämisenäkökohtia

Hallitus selvittää yhteisölainsäädännön kehittämistä siten, että osakeyhtiö tai osuuskunta voidaan perustaa rajoitetun voitonjaon yhteisönä ja näin tarjotaan erityisesti kansalaisjärjestöille palvelujen tuottamisen menetelmä eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön 26/2006 vp lausumaehdotuksen mukaisesti.

4. Kansalaisjärjestöjen talouden ja rahoituksen turvaaminen

Raha-automaattivastuksilla ja veikkaus- ja vedonlyöntipelitoiminnan voittovaroilla tuetaan kansalaisjärjestötoimintaa sekä kilpailun ulkopuolella olevaa, yleishyödyllistä järjestölähtöistä auttamistyötä. Kuntien yleisavustusten käyttöä pyritään edistämään yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Rahoitusjärjestelmän neutraalisuuden varmistamiseksi tarkistetaan, että raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001), valtionavustuslain (688/2001) sekä muut julkisen tuen säännökset takaavat kaikinpuolisesti neutraalin kilpailun elinkeinotoiminnassa. Hankerahoituksessa korostuu valtion ja kuntien ohella erityisesti Euroopan unioni.

Kansalaisjärjestöjen kokemusta ja kehittämisen osaamista hyödynnetään varmistamalla raha-automaattivastusten ja veikkaus- ja vedonlyöntipelitoiminnan voittovarojen saaminen järjestöjen toteuttamaan palvelujen kehittämiseen ja kokeilemiseen. Samoin helpotetaan järjestöjen omaa varainhankintaa sekä muun muassa avustusten maksatusten viiveistä aiheutuvia ongelmia.

Yhdistyslain sekä kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevan lainsäädännön tarkistuksilla helpotetaan erityisesti pienten vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten taloushallintoa ja viranomaisiin kohdistuvaa raportointia. Tämän ohella selvitetään muut yhdistyksiä koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät kansalaistoiminnan ja kansalaisjärjestöjen toiminnan esteet ja ryhdytään toimenpiteisiin niiden poistamiseksi.

5. Verotus

Tuloverolain 22§:ssä määritellään yleishyödyllinen yhteisö ja lain 23 §:ssä tällaisen yhteisön verovelvollisuus. Jälkimmäisen lainkohdan tarkoitus on erottaa yhteisön verotettava elinkeinotulo ja kiinteistötulo sen ei-verotettavasta taloudellisesta toiminnasta.

Yleishyödyllisyyden merkitys verotuksessa on ollut selvittävänä sekä siltä osin tuleeko jokin osa yhteisön varainhankinnasta katsoa tuloverolain 23 § momentissa tarkoitetuksi elinkeinotuloksi ja siltä osin katsotaanko veronalaisen toiminnan olevan niin laajaa, ettei yhteisöä voida verovelvollisuuden laajuuden vuoksi täyttävän lain 22§:ssä tarkoitettua yleishyödyllisyyden edellytyksiä. Yhteistöille on laadittu oma veroilmoituslomake vuonna 2007 ja Verohallituksen verotusohjetta yleishyödyllisille yhteistöille on määrä uudistaa kevään aikana mm. ottamalla siihen KHO:n käytäntöä ja siitä johdettavia tulkintoja.

Aatteellisella yhdistyksellä on aina järjestötoimintaa. Usein järjestöillä on myös yleishyödyllistä, auttamiseen ja vertaistoimintaan perustuvaa järjestölähtöistä auttamistyötä. Järjestötoiminta ja järjestölähtöinen auttamistyö ovat verotuksellisesti yleishyödyllistä toimintaa eikä niitä pidä verottaa järjestön harjoittamana elinkeinotoimintana tai sen harjoittaman elinkeinotoiminnan vuoksi.

Tilanne on saatettava johdonmukaiseksi niin verotuksellisesti kuin yleishyödyllisyyden kannalta:

- Yleishyödyllisten yhteistöjen verotus tulee selkeyttää Verohallinnon ohjauksen avulla: Keväällä annettavassa ohje on oltava selkeä ja järjestöjen toiminnan ja varainhankinnan turvaava. Esimerkiksi sosiaalialan järjestöjen osalta yleishyödyllisyysaseman menettämisen kynnys on asetettava korkeaksi.

- Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus tulee keskittää yhteen toimipisteeseen vuoden 2008 alusta. Tällöin voidaan lisätä verotuksen yhdenmukaisuutta ja parantaa päätösten taustalla olevaa asiantuntemusta.
- Verotuskäytäntöä on seurattava tiiviisti vuoden 2007 loppupuolella. Perustettavan kansalaisuustoiminnan neuvottelukunnan on arvioitava vuoden 2008 alussa säädösten kehittämisen tarve.

6. Päätöksen toimeenpano ja aikataulu

Kunkin asian vastuuministeriö aloittaa välittömästi tämän päätöksen toimeenpanon. Ministeriöiden yhteistyökysymysten ratkaisemiseksi kohdassa 3.1. mainittu kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta koordinoi toimintaa suosittelemalla tarkoituksenmukaisena pitämiään toimenpiteitä. Päätöksen toimeenpanosta laaditaan raportti kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnalle. Seurantaraportti laaditaan myös seuraavan hallituksen soveliaalle politiikkaohjelmalle, jos sellainen asetetaan. Ensimmäinen raportti laaditaan kolmen vuoden kuluessa tästä päätöksestä.

PERUSTELUMUISTIO HALLITUKSEN PERIAATEPÄÄTÖKSELLE KANSALAIJÄRJESTÖJEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN EDISTÄMISEKSI

Hallituksen strategia-asiakirjassa 2006 (VNK julkaisusarja 3/2006) asetetaan kansalaisvaikutamisen politiikkaohjelman keskeiseksi tavoitteeksi muun muassa, että kansalaisyhteiskunnan juridiset ja hallinnolliset toimintaedellytykset ovat kansalaistoiminnan kannalta suotuisia ja ajanmukaisia. Tähän, sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -mietinnössä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:14) tehtyihin esityksiin liittyen hallitus tekee periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä.

Periaatepäätöksen tavoitteena on vahvistaa kansalaisyhteiskunnan merkitystä ja toimintaa erityisesti siltä osin kuin se toteutuu kansalaisjärjestöjen kautta. Suomalaisessa yhteiskunnassa järjestöjen merkitys on tärkeä yhteisöllisyyden, kansalaiskasvatuksen ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien luomisessa ja kehittämisessä. Kansalais- ja kansalaisjärjestötoiminta on myös usein osoittautunut uusia näköaloja avaavaksi, eteenpäin vieviä tavoitteita asettavaksi ja eri toimintamuotoja kokeilevaksi toiminnaksi, jonka tuloksia muun muassa julkinen valta on voinut käyttää omaa toimintaansa kehittäessään ja organisoidessaan. Kansalaistoiminnassa ja kansalaisjärjestöissä toimitaan itseohjautuvuuden perustalta yhteisöllisesti, usein yhteishyvää ja yhteistä etua edistäen, joissakin tapauksissa täysin pyyteettömästi ja joskus etujärjestönä. Siinä aktivoidaan vapaaehtoistyöhön ja luodaan monella tavalla toimintaedellytyksiä myös julkisen toiminnan kehittämiseksi. Perinteinen järjestötyö sisältää vapaata harrastamista kiinnostuneiden kesken, edunvalvontaa, tiedottamista, kouluttamista, tutkimus- ja kehittämistyötä, vapaaehtoistyötä sekä kansainvälistä toimintaa ja yhteistyötä. Tästä on kansalaisjärjestöjen organisoima tai ylläpitämä toiminta erityisesti eräillä aloilla laajentunut varsinkin viime vuosikymmeninä laaja-alaiseksi vertaistoiminnaksi sekä julkisen vallan toimintoja toteuttavaksi ja pääosin sen rahoittamaksi palvelutuotannoksi, jolla myös yhä useammin on elinkeinotoiminnan luonne.

Kansalaisjärjestöt asettavat itse päämääränsä ja toimintansa tarkoituksen ja määrittelevät keinot tavoitteiden saavuttamiseksi sääntöjensä avulla. Niiden näin itse määrittelemää asemaa on kunnioitettava toiminnan lähtökohtana, jolleivät järjestöjen toiminta ja toimintatavat muuta osoita. Kansalaisjärjestöjen toiminnassa erityistä huomiota on kiinnitetty niiden yleishyödylliseen luonteeseen ja niiden tuottamiin yhteiskunnallisiin suoriin ja epäsuoriin hyötyihin. Kansalaisjärjestöt kartuttavat osaltaan yhteiskunnan aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa, vahvistavat julkista toimintaa, täyttävät julkiselle toiminnalle säädettyjä velvollisuuksia ja täydentävät myös elinkeinotoimintaa erityisesti niissä kohdissa, joissa kaupallinen toiminta ei tydytä yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita.

Periaatepäätöksellä pyritään luomaan julkisen vallan pitkäjänteistä kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöihin ja niiden kehittämiseen, kansalaisjärjestöjen tuottamien yleishyödyllisten palvelujen ja muiden toimintojen vahvistamiseen sekä Suomen toimintalinjaan erityisesti Euroopan unionin, mutta myös muiden kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Periaatepäätös luo myös pohjaa kansalliselle yleishyödyllisillä palveluilla koskevalle strategialle, jolla on yhtymäkohtia myös Euroopan unionin politiikkoihin.

1. Kansalaisjärjestö

Kansalaisjärjestöjen toiminnan lähtökohdat nousevat monessa suhteessa sosiaalisen pääoman käsitteestä ja sen merkityksestä demokratian, hyvinvointivaltion ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselle. Edellytysten luominen ja vahvistaminen koskee kaikkea kansalaistoimintaa, vaikka toiminnan edistämisessä nousevat esille erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, liikunnan, nuorisotoimen ja kulttuurin alalla toimivat järjestöt. Tärkeitä kohteita ovat kuitenkin myös valtiollisiin asioihin, ympäristöön, talouteen ja työmarkkinoihin sekä maahanmuuttajien asemaan vaikuttamaan pyrkivät sekä vapaa-ajan toimintaa, hyväntekeväisyyttä ja neuvontaa järjestävät yhdistykset. Merkittävä osa kansalaistoiminnasta organisoidaan järjestöjen kautta. Järjestö määrittelee tavoitteensa ja toimintatapansa itse.

Periaatepäätöksessä tarkoitettuna kansalaisjärjestönä pidetään rekisteröityä yhdistystä, jonka muodostavat yksilöt. Kansalaisjärjestönä pidetään myös rekisteröityä yhdistystä, jonka muodostavat yksilöistä koostuvat rekisteröidyt yhdistykset toisessa tai kolmannessa asteessa. Kansalaisjärjestöjä ovat myös näiden erilaiset yhdistelmät, ja kansalaisjärjestön voi muodostaa myös yhteisö, jonka jäsenenä joiltain osin on julkisoikeudellisia toimijoita. Kansalaisjärjestönä ei kuitenkaan pidetä lailla perustettuja julkisia yhdistyksiä, kuten ylioppilaskuntia, metsänhoitoyhdistyksiä tai vastaavia järjestöjä. Tällaisten henkilöjäsenistä koostuvien järjestöjen keskusjärjestöä voidaan asiayhteydestä ja tilanteesta riippuen yksittäistapauksessa pitää tässä päätöksessä tarkoitettuna kansalaisjärjestönä. Tällöin edellytyksenä kuitenkin on, että se on yhdistymisvapauden perustalta perustettu, rekisteröity aatteellinen yhdistys. Päätöksen periaatteita voidaan soveltaa kansalaisjärjestötyypistä tehtävää hoitaviin lailla perustettuihin julkisiin yhdistyksiin, kuten Suomen Punaiseen Ristiin jäsenyhdistyksineen, ja yksityisoikeudellisiin laitossäätiöihin silloin, kun ne toimivat yleishyödyllisesti kansalaisjärjestöjen toimintatapojen mukaisesti. Laitossäätiöllä tarkoitetaan säätiötä, jonka toimintaa ei voida ylläpitää sen alkuperäisellä pääomalla, vaan säätiön on hankittava toimintaansa muuta rahoitusta. Päätöstä ei sovelleta lailla perustettuihin julkisoikeudellisiin säätiöihin.

Kansalaisjärjestöjen taustalla on perustuslain 13 §:ssä säädetty yhdistymisvapaus. Sen mukaan jokaiselle yksilölle kuuluu sekä positiivinen että negatiivinen yhdistymisvapaus, oikeus ilman lupaa perustaa yhdistyksiä ja oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapautta pidetään välttämättömänä edellytyksenä demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluville poliittisille oikeuksille. Yhdistymisvapaus turvaa yhteiskunnan jäsenten autonomiaa. Yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti yksilöjä, joskin vakiintuneen käsityksen mukaan toisen ja kolmannen asteen yhdistyksillä on ns. välillinen suoja.

Päätöstä ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa rekisteröimättömiin yhdistyksiin, vaikka niillä on kansalaistoiminnan kannalta usein suuri merkitys. Niiltä puuttuu jäljempänä käsitellyn toiminnan kannalta välttämätön juridinen luonne, joka merkitsee toiminnallisen ja taloudellisen vastuun järjestämistä oikeushenkilönä, tarvittaessa pysyvämpää toimintaorganisaatiota ja järjestäytyntä taloudenhoitoa. Muu kuin rekisteröity kansalaisjärjestö voi tämän päätöksen kannalta toimia enintään hankekohtaisesti ja tällöin perustana on jonkun tai joidenkin henkilöiden yksilöllinen vastuu.

Perustuslain yhdistymisvapauden piiriin kuuluvat ensisijaisesti aatteelliset yhdistykset. Tähän viittaavat myös perusoikeusuudistuksen esityöt (mm. perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3) ja asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 309/1993 vp). Aatteellisen yhdistyksen käsite on sangen laaja, mutta esimerkiksi taloudellinen yhdistys toimii lähinnä perustuslain elinkeinovapauden eikä yhdistymisvapauden perusteella. Julkisoikeudelliset yhdistykset saattavat

joiltain osin olla myös perustuslain yhdistymisvapauden soveltamisalalla, mutta esimerkiksi uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat perustuslain 11 §:n mukaisen uskonnonvapauden piiriin. Uskonnollisia tarkoituseriä palveleva yhteisö, joka ei ole uskonnollinen yhdyskunta, on kuitenkin yhdistykseksi järjestäytyessään yhdistymisvapauden alainen. Yhdistyslaki seuraa pääpiirteissään samaa systematiikkaa. Yhdistyslain 1 § säättää lain soveltamisalaksi aatteellisen tarkoituksen yhteisen toteuttamisen, 2 § rajaa lain ulkopuolelle yhteisön, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen, lailla tai asetuksella erityistä tarkoitusta varten järjestetyt yhdistykset (julkisoikeudelliset yhdistykset) sekä uskonnolliset yhdyskunnat. Yhdistyksen taloudellinen toiminta ei kuitenkaan tarkoita, että se ei olisi yhdistyslain tarkoittama yhdistys. Ulkopuolella ovat vain ne yhdistykset, joiden tarkoituksena on voiton tai välittömän taloudellisen edun hankkiminen. Säännöillä osoitetaan toiminnan tavoitteet ja tarkoitus, joiden toteuttamisen taloudellisena keinona saattaa ainakin osittain olla taloudellinen toiminta ja jopa elinkeinotoiminta. Yhdistyslain 5 §:n mukaan yhdistys saa harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. On siis erotettava taloudellisia tarkoituseriä varten järjestetty yhdistys aatteellisesta yhdistyksestä, jolla on taloudellista toimintaa.

Yhdistyksen taloudellista toimintaa ja elinkeinotoimintaakin voidaan tarkastella myös siltä perustalta, että kyse on aatteellisen toiminnan tarvitsemien voimavarojen hankinnasta. Tämä näkökohta on erityisen merkittävä siltä kannalta, onko taloudellisella toiminnalla liittymäkohta yhdistyksen sääntöjen määrittelemään toiminnan tarkoitukseen. Esimerkiksi kioskin ylläpito harvoin liittyy järjestön varsinaiseen aatteelliseen toimintaan. Toisenlainen on tilanne silloin, kun sosiaalialan järjestön tarkoituksena on esimerkiksi parantaa vammaisten elinolosuhteita ja järjestö tarjoaa tätä tarkoitusta varten palveluja. Järjestölähtöinen auttamistyö taloudellisena toimintana ja elinkeinotoimintana voi edistää järjestön tarkoituseriä, mutta saattaa myös vain tarjota rahoitusta aatteelliselle toiminnalle. Tästä erillinen kysymys on tällaisten taloudellisten toimintojen vaikutus järjestön yleishyödyllisyyteen tai verotuskohteluun.

Elinkeinovapaudesta säädetään perustuslain 18 §:ssä. Se sisältää jokaisen oikeuden lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös sisältää vapausoikeuden sen negatiivisessa ulottuvuudessa, jonka mukaan lainsäätäjät tai viranomaiset eivät saa estää toimeentulon hankkimista. Säännös antaa mahdollisuuden asettaa lailla rajoituksia toimeentulon hankkimiseen, mutta tällaiselle rajoittamiselle asetetaan käytännössä melko tiukat rajat. Esimerkiksi luvanvaraisuuden vaatimukset vastaavat pääpiirteissään perusoikeuden yleisiä rajoittamisedellytyksiä, joten niistä on säädettävä lailla, rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, rajoituksen olennaisen sisällön on ilmentävä laista, rajoittamiseen on oltava hyväksyttävä syy ja yhteiskunnallinen tarve ja ihmisoikeuksia ei saa loukata. Myös elinkeinon harjoittamisen vapaus on ensisijaisesti yksilölle kuuluva kuten perusoikeudet yleensäkin. Elinkeinovapautta nauttivat kuitenkin myös yhteisöt välillisen suojan kautta.

Tavallisen lain tasolla perussäännös elinkeinon harjoittamisesta on laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (27.9.1919/122). Sen mukaan kyseisessä laissa säädetyin ehdoin saavat laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa harjoittaa luonnolliset henkilöt, suomalaiset yhteisöt ja säätiöt sekä ulkomaiset yhteisöt ja säätiöt eräin Euroopan talousalueeseen kuulumisen edellytyksin. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:ssä säädetään eräistä elinkeinon harjoittamisen muodoista, joista säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Perustuslain mukaan tällaiset säännökset on annettava nykyisin aina lain tasolla. Elinkeinon harjoittaminen edellyttää eräin vähäisin poikkeuksin joko ilmoitusta tai eräissä tapauksissa lupaa.

Elinkeinovapaus koskee välillisesti myös aatteellisia yhdistyksiä. Edellytyksenä on, että niiden säännöissä todetaan elinkeinon harjoittaminen ja että ne ovat tehneet elinkeinon harjoittamisesta ilmoituksen tai hankkineet tarvittavan luvan. Tällainen elinkeinotoiminnan harjoittaminen ei poista yhdistyksen aatteellista luonnetta. Elinkeinotoiminta ei kuitenkaan ole aatteellista toimintaa, vaikka se toteuttaisi järjestön tarkoitusta, mutta se saattaa olla varainhankintaa ja erillään yhdistyksen aatteellisesta toiminnasta. Yleisenä sääntönä voidaan kuitenkin todeta, että yhdistysrekisteriin rekisteröity yhdistys on aatteellinen ainakin kunnes toisin osoitetaan, koska yhdistyslaki asettaa rekisteröinnin edellytykseksi aatteellisuuden. Taloudelliset yhdistykset tulisi merkitä kaupparekisteriin. Taloudellista toimintaa harjoittavan yhdistyksen muuttamisesta osuuskunnaksi annetun lain (502/1989) 1 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa yhdistysrekisteriin merkitty yhdistys halutaan muuttaa osuuskunnaksi. Tällaisen yhdistyksen tunnusmerkkeihin kuuluu, että sen toiminta tukee jäsenten taloudenpitoa tai elinkeinoa ja sen palveluksia jäsenet käyttävät hyväkseen.

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännös täydentää sanotun pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyä edustuksellista kansanvaltaa, joka toteutuu vaaleina. Sama asia ilmenee myös perustuslain 2 §:n 2 momentista, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Virallisen päätöksentekojärjestelmän ympärille rakentuu perustuslain tausta-ajattelussa kansalaisyhteiskunta, joka perustuu yhteiskunnan jäsenten järjestäytymiselle ja toiminnalle. Tärkeä osa tätä ovat sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Kansalaisjärjestötoiminnan varsinainen toimintakenttä muodostuu usein juuri tämän oikeuden käyttämisestä sen ohella, että kansalaisjärjestötoiminnalla saattaa olla merkitystä lähinnä yhteisön jäsenten harrastusten organisoimille, keskinäiselle viihtymiselle, etujen valvonnalle tai muulle vastaavalle toiminnalle. Säännös osoittaa myös, että kansalaisyhteiskunnan toiminnan tulee olla irrallaan ja itsenäistä suhteessa julkisen vallan muodolliseen päätöksentekokoneistoon. Julkisen vallan on myös edistettävä yksilöiden osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia. Kohdistuessaan julkiseen valtaan säännös ulottuu paitsi lainsäätäjään myös valtioon ja kuntien ja muiden julkisen vallan toimielinten hallintotoimintaan.

Euroopan unionin perustuslailliseen sopimusluonnokseen sisältyvässä perusoikeuskirjassa (Euroopan unionin virallinen lehti 16.12.2004, C 310) samoin kuin Nizzassa vuonna 2000 julistuksena hyväksytyssä perusoikeuskirjassa (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364/1, 18.12.2000) vahvistetaan yhdistymisvapaus ja elinkeinovapaus. Molempiin sisältyy myös mahdollisuus käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevia palveluja. Nykyiset unionin perustamissopimukset sisältävät erityisesti ns. perusvapaudet, jotka ovat tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaa liikkuvuus. Kansalaisjärjestötoiminnan kannalta keskeisin näistä on useimmiten palvelujen vapaa liikkuvuus.

Edellä mainitut perusoikeudet on turvattu Suomessa yleensä myös ihmisoikeutena. Keskeiset sopimukset tässä suhteessa ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990). Näiden määräykset ovat suhteellisen samansisältöiset. Erityisesti ammatillista järjestäytymisvapautta koskevat Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 44/1991), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) sekä useat Kansainvälisen Työjärjestön sopimukset. Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59/1991) tuo liisanäkökulmaksi lapsen edun käsitteen, joka on johtava periaate lapsen asemaa arvioitaessa.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään, että kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tällä säännöksellä saattaa eräissä tapauksissa olla merkitystä perusoikeuksien tulkinnalle. Perusoikeuksien ja kuntien asukkaiden itsehallinnon ristiriidassa ensisijaisia ovat kuitenkin yksilölle kuuluvat perusoikeudet verrattuna kollektiiviseen, jossain määrin hallinnon järjestämisen tapaa ja periaatetta koskevaan säännökseen. Ensisijaista on kuitenkin sekä perusoikeuksien että asukkaiden itsehallinnon samanaikainen, mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.

2. Yleishyödyllisyys

2.1. Yleishyödyllisyys yleisenä käsitteenä

Yleishyödyllinen kansalaistoiminta on universaalia. Se on periaatteessa yhteisvastuullista, kaikille avointa ja kaikkien tavoitettavissa olevaa. Joidenkin järjestöjen tai toimintamuotojen kohdalla voi olla perusteltuja rajoitteita, kuten sukupuoli, ikä, korkea jäsenmaksu, vaatimus suosittelijoista jäseneksi pääsemisen ehtona, tietty maailmankatsomus tai muu vastaava järjestön tai ryhmän tavoitteista johdettu, useimmiten sääntöihin kirjattu seikka. Universaalisuus leimaa kuitenkin kansalais- ja järjestötoimintaa. Jos toiminta on selkeästi rajattua vain tietylle ryhmälle, se ei ole enää yleishyödyllistä. Yleishyödyllisyys on myös autonomista siinä mielessä, että toiminnan kohteet määrittelevät toimijat itse.

Yleishyödylliseen kansalaistoimintaan liittyy hyöty, sen tulee hyödyttää aina jotakuta tai jotakin. Tämä voi olla asia, henkilö, yhteisö, yhteiskunta, globaali maailma. Yksittäinen henkilö ei voi saada henkilökohtaista taloudellista hyötyä yleishyödyllisestä kansalais- tai järjestötoiminnasta eikä toimintaan osallistuville voida myöskään maksaa kohtuuttomia palkkioita tai korvauksia missään muodossa. Henkilö voi kuitenkin saada henkistä, sosiaalista, yhteiskunnallista ja muuta aineetonta hyötyä rajattomasti. Nämä ulottuvuudet ovat aina mukana, yksin tai yhdessä, yleishyödyllisessä toiminnassa. Yleishyödyllisyys ei kuitenkaan koskaan määrity vain talouden kautta. Yleishyödyllisyyden olennainen sisältö on sen yleinen hyödyllisyys, viime kädessä ainakin välillisesti kaikille yhteiskunnan jäsenille koituva hyöty, joka saattaa olla yhteydeltään sangen ohut.

Yleishyödyllinen kansalaistoiminta on aina jollakin tavalla kontekstuaalista. Sitä tehdään tietyssä kontekstissa, jossa on monia ulottuvuuksia yksilön perusoikeuksista kansantalouteen ja julkisesta sektorista kansainväliseen yritystoimintaan.

Yleishyödyllisyys on käsitteenä laaja. Se sisältää kaikenlaisen yleiseksi hyödyksi tapahtuvan toiminnan eikä etukäteen ole yleisesti määriteltävissä yleishyödyllisyyden sisältöä. Yleishyödyllistä toimintaa tehdään lähes aina yhteisössä. Yhteisö voi olla statuksellinen, toiminnallinen tai symbolinen. Ilman jonkinlaista yhteisöä on vaikea tehdä Suomen lakien mukaista yleishyödyllistä toimintaa.

Yleishyödyllisyyttä ei voi lainsäädännöllisesti rajata eikä määritellä yksiselitteisen tarkasti, koska sillä on edellä mainitut monet ulottuvuudet ja koska rajapinta yleishyödyllisen ja ei-yleishyödyllisen välillä on ainakin tietyissä tilanteissa epäselvä. Olennaista on estää yleishyödyllisen aseman väärinkäyttö, koska se rapauttaa koko kansalaistoiminnan perustaa ja vie siltä uskottavuuden. Järjestömuotoisen yleishyödyllisyyden valtakunnallisuus on usein syytä tarkastella siltä perustalta, voiko toiminta periaatteessa laajentua sellaiseksi tai toteuttaako

suppeammalla alueella toimiva järjestö valtakunnallisen liiton jäsenenä osaa valtakunnallisesta toimintakokonaisuudesta.

Kansalaisjärjestötoiminnan yleishyödyllisyys määrittyy yleensä järjestön säännöissä. Yleishyödyllisyys on kuitenkin erotettava aatteellisuudesta, joka on yhdistyksen rekisteröinnin edellytys. Tarkoitus- ja toiminnan laatuksella yleishyödylliseksi määrittyvää yhdistystä on myös pidettävä sellaisena, jollei sen tosiasiallinen toiminta osoita muuta. Tällöinkin on erotettava yhdistyksen aatteellinen ja yleishyödyllinen osa mahdollisesta muusta, ei-yleishyödyllisestä toiminnasta.

2.2. Yleishyödyllisyys lainsäädännössä

Juridisesti voidaan eritellä nykyisen lainsäädännön pohjalta yleishyödyllisyyden keskeiset tunnusmerkit, jotka ovat myös tämän periaatepäätöksen kannalta keskeisiä. Yleishyödyllisyyden kannalta ei ole olennaista, millaisella juridisella muodolla sitä toimeenpannaan.

2.2.1. Kansallinen lainsäädäntö

Lainsäädännössä yleishyödyllisyys määritellään neljässä säännöksessä, tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä, aravalain (1189/1993) 15 a §:ssä, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 24 §:ssä sekä rahankeräyslain (255/2006) 4 §:ssä. Yleishyödyllisyyttä on määritelty vain näiden toimintojen kannalta. Arvonlisäverolain (1501/1993) 4 § lisäksi viittaa tuloverolakiin ja omaksuu saman yleishyödyllisyyden määritelmän. Aravalain ja korkotukilain asiasisältö on täsmälleen sama.

Tuloverolaki edellyttää, että yhteisö toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi ai-neellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä. Rahankeräyslain mukaan yleishyödyllinen toiminta on toimintaa sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muu yleinen kansalaistoiminta. Näitä vastaavasti aravalain säännös edellyttää yhteisön toimialan olevan rakentaa ja hankkia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja ja vuokrata niitä sosiaalisin perustein tai tarjota niitä käytettäväksi asumisoikeusasuntona tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Yhteisenä näkökohtana näissä lainkohdissa voidaan pitää yleisen edun edistämistä.

Tuloverolain mukaan yhteisön toiminta ei saa kohdistua rajoitettuun henkilöpiiriin ja vastaavasti aravalain mukaan yhteisön tulee ilmoittaa asunnot julkisesti haettaviksi. Rahankeräyksen käyttötarkoituksen tulee, eräin vähäisin poikkeuksin, olla yleishyödyllinen.

Tuloverolaki edellyttää, että yhteisön toimintaan osalliset eivät saa saada taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena tai kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Se ei edellytä, ettei toiminta saisi tuottaa voittoa, kunhan tulosta ei jaeta osinkona tai muuna voitonjaon muotona piilotetustikaan. Aravalaki edellyttää, että yhteisö ei tuota omistajilleen enempää kuin kohtuullisen tuoton, jonka suuruutta laki jonkin verran luonnehtii.

Tuloverolaissa ei ole muita säännöksiä yleishyödyllisyydestä. Aravalaki säätelee, asian luonteeseen liittyen, myös rajoituksia asuntojen omistuksen ja hallinto-oikeuden siirrolle, vuokrien ja käyttövastikkeiden tasaukselle, rakennuttajayhteisön toimintaansa ottamille taloudellisille riskeille ja velvoitteille ja yhteisön osakkeiden julkiselle kaupankäynnille. Tällaiset rajoitukset johtuvat toiminnan luonteesta ja sen varmistamisesta, että yleishyödylliseen tarkoitukseen myönnetty julkinen tuki myös pysyy yleishyödyllisessä käytössä. Tuloverolaki luettelee esi-

merkinomaisesti yleishyödyllisiä yhteisöjä ja mainitsee yleisilmaisuna nimettyjen yleishyödyllisten yhteisöjen lisäksi muun yhteisön, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Kansallisesti on yleishyödyllisyys rakentunut lainsäädännössä keskeisimmin tuloverolain 22 §:n määritelmään. Rahankeräyslain yleishyödyllisyyden määritelmä on sekä hallituksen esityksessä että hallintovaliokunnan mietinnössä todettu nimenomaisesti laajemmaksi ja erisisältöiseksi kuin tuloverolain määritelmä. Tuloverolain 22 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti:

Yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;
- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin; ja
- 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Edellä mainittujen lakien perusteluissa sekä yleishyödyllisen käsite mainiten, mutta sitä lain säännöksessä luonnehtimatta, kuvataan yleishyödyllisyyttä myös yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997), arpajaislain (1047/2001), raha-automaattivastuksesta annetun lain (1056/2001), ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköistä annetun lain (116/2002), työttömyysturvalain (1290/2002) ja sitä edeltäneen työttömyysturvalain (602/1984), eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain (19/2003), ja eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain (680/1976) perusteluissa sekä niitä koskevissa muissa valtiopäiväasiakirjoissa. Näistä hallituksen esitysten ja muiden valtiopäiväasiakirjojen perusteluissa esitetyistä yleishyödyllisyyden luonnehdinnoista voidaan todeta seuraavaa:

- toiminta, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen taikka sosiaalisen tai muun yhteiskunnallisesti tärkeiden tarpeiden palvelevan toiminnan harjoittaminen,
- toiminnan kohde on yhteiskunnallisesti hyväksyttävää (se voi kuitenkin olla yhteiskuntakriittistä tai julkisen toiminnan kannalta kriittistä), yhteiskuntaa kokonaisuudessaan palvelevaa ja sen taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävää,
- toiminnan on oltava koko valtakunnan kattavaa tai muuten vakiintuneen muodon saavuttanutta taikka toiminta kohdistuu laajoihin piireihin,
- toiminta ei tuota osallisille taloudellisia etuja taikka omistajalle myönnettävä tuotto on kohtuullinen,
- toiminta ei tavoittele voittoa ja mahdollinen ylijäämä käytetään palvelujen ylläpitämiseen ja kehittämiseen tai hintojen alentamiseen,
- toiminta ei kilpaile voittoa tavoittelevien elinkeinon harjoittajien kanssa tai alalla ei ole kilpailua,
- toiminnan on oltava pysyvää,
- asunnot ovat julkisesti haettavissa,
- asunnoilla on luovutusrajoituksia toiminnan jatkuvuutta silmälläpitäen,
- vuokria ja käyttövastikkeita voidaan tasata eri asuntojen kesken,
- riskinotto toiminnan harjoittamisessa on rajoitettu,
- yhteisön osakkeet tai osuudet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena,
- toiminta on kunnalliseen vuokra-asuntotuotantoon rinnastettavaa asutopolitiittisten tavoitteiden ja asumisturvan kannalta taikka tavoitteena ovat hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin,

- toiminta edistää säästäväisyyttä.

Toisaalta seikkoina, jotka eivät sovellu yleishyödylliseksi toiminnaksi tai jotka osoittavat kyseessä olevan elinkeinotoiminnan, mainitaan mm. seuraavia seikkoja:

- kilpailu toisen tai toisten elinkeinonharjoittajien kanssa
- pääasiallisena toimintana on liiketoiminta (samalla korostetaan toiminnan laajuuden arviointia suhteessa yleishyödyllisyyteen)
- elinkeinonharjoittaja, tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen, ammattimaisesti elinkeinotoimintansa yhteydessä luovuttaa tavaroita tai palveluksia

Yhteisön yleishyödyllisen luonteen esteenä ei kuitenkaan pidetä ammattitaitoista toimintaa ja vaatimusta ammattitaidosta. Vapaaehtoistyön keskeinen tunnusmerkki on, että se tapahtuu yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi tai taloudellista voittoa tavoittelemattoman yhteisön toiminnan tukemiseksi.

2.2.2. Yhteisölainsäädäntö

Yhteisölainsäädännössä mainitaan yleishyödyllisyys kuudennessa arvonlisädirektiivissä (Kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste) ja palveludirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla). Yleishyödyllisyys mainitaan myös komission tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001/C 17/04) ja komission tiedonannossa Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa KOM (2006) 177 lopullinen. Lainsäädännössä ei ole yleishyödyllisyyden määritelmää.

Komission tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001/C 17/04) perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 artiklaan, jossa säädetään yleistä taloudellista etua koskevista palveluista. Tiedonannon liitteessä 2 määritellään yleishyödylliset palvelut joko voittoa tavoitteleviksi tai voittoa tavoittelemattomiksi palveluiksi, jota viranomaiset pitävät yleishyödyllisenä ja joille sen vuoksi asetetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Tiedonannon mukaan yleishyödyllisen palvelun määrittely jää siis viimekädessä viranomaisten tehtäväksi. Samassa liitteessä määritellään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, joista säädetään perustamissopimuksen 86 artiklassa, voittoa tuottaviksi palveluiksi, joilla on yleishyödyllisiä tehtäviä ja joille jäsenvaltiot ovat sen vuoksi asettaneet erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Julkinen palvelu puolestaan voi tarkoittaa palvelun tuottavaa toimielintä tai toimielimelle uskottua julkisen palvelun tehtävää. Julkinen viranomainen asettaa erityiset julkisen palvelun velvoitteet palvelun tuottavalle toimielimelle edistääkseen yleishyödyllisen tehtävän täyttämistä tai tehdäkseen sen mahdolliseksi. Komissio varoittaa erityisesti sekoittamasta julkista palvelua ja julkista sektoria toisiinsa. Edelleen komission tiedonannon liitteessä määritellään yleispalvelu. Se on olennainen osa palvelualojen markkinoiden vapauttamista Euroopan unionissa. Yleispalvelun määritelmä ja palvelun takaaminen varmistavat, että palvelun jatkuva saatavuus ja laatu säilyvät kaikkien käyttäjien ja kuluttajien osalta silloin, kun siirrytään monopolitilanteesta avoimille markkinoille, joilla on kilpailua. Avoimiin ja kilpailuun perustuvilla telemarkkinoilla yleispalvelu määritellään tietynlaatuisten palvelujen vähimmäismääräksi, joka on kohtuulliseen hintaan kaikkien käyttäjien ja kuluttajien saatavilla ottaen huomioon erityiset kansalliset edellytykset. Kaikkien edellä mainittujen määritelmien osalta on huomattava, että komissio on tarkastellut erityisesti kuljetusverkkoja sekä energia- ja viestintäpalveluja.

Eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain (19/2003) perustelujen (HE 215/2002 vp) määrittely yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa tarkoitettuihin voittoa tuottaviin palveluihin, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä ja joiden tuottajalla julkisyhteisö on sen vuoksi antanut erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut liittyvät näin ollen yleishyödyllisiin tehtäviin. Ne ovat voittoa tuottavia palveluita. Määritelmä ja hallituksen esityksen perustelut yleensäkin toistavat komission tiedonannon yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001 C 17/04). Tämän vastakohtana hallituksen esityksen perusteluissa ja komission tiedonantoa myötäillen luonnehdittua ei-taloudellista toimintaa ovat mm. valtion erikoisoikeuksiin, kuten sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ja muuhun viralliseen toimivallan käyttöön liittyvät tehtävät. Myös yksityisoikeudellinen organisaatio saattaa käyttää tällaista toimivaltaa, joka ei ole taloudellista. Tällaisia ovat koulutukseen ja pakolliseen perussosiaaliturvaan liittyvät järjestelmät. Valtio ei harjoita ansiotoimintaa perustaessaan koulutusjärjestelmän ja ylläpitäessään sitä. Organisaatiot, jotka hoitavat pakollisen sairausvakuutuksen tapaisia valtion sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka perustuvat yhteisvastuullisuuteen ja yleishyödyllisyyteen ja joiden nojalla maksetut korvaukset eivät ole suhteessa säädettyihin maksuosuuksiin, täyttävät pelkästään sosiaalisen tehtävän eivätkä harjoita taloudellista toimintaa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että kilpailu-, valtiontuki- ja sisämarkkinasääntöjä ei myöskään yleensä sovelleta sellaisiin toimintamuotoihin, jotka harjoittavat ensisijaisesti sosiaalisia tehtäviä suorittavat, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, joiden tavoitteena ei ole harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa. Mainittu tiedonanto määrittelee perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Luonnehdintana näistä yleishyödyllisistä palveluista komissio toteaa:

- ne palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja tähtäävät sen taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen
- palvelun on oltava suoraan hyödyllinen yhteiskunnalle kokonaisuudessaan

Euroopan yhteisön tuomioistuimen mukaan yrityksen on lisäksi tarjottava tiettyä palvelua yhdenmukaisin perustein koko maassa, vaikka yksittäiset sopimukset eivät olisikaan yrityksille kannattavia.

Arvonlisäverotuksen yhteydessä ei arvioitavan toiminnan juridinen muoto ole yhteisöläinsäädännön kannalta merkityksellinen. Yleishyödyllisyys rakentuu seuraavien seikkojen perusteella:

kuudennen arvonlisädirektiivin 13 artiklan A kohdan luettelemat toiminnat on yleishyödyllisyytensä vuoksi vapautettava arvonlisäverosta (13 artiklan A kohdan a–q alakohdat ovat lyhyesti luonnehdittuina terveydenhuolto, sosiaalihuolto, sosiaaliturva, lasten ja nuorten suojeleminen, opetus, uskonnollinen tai filosofinen toiminta, etujärjestötoiminta, urheilu ja liikuntakasvatus, kulttuurin harjoittaminen, julkinen radio- ja televisioyhtiöiden toiminta sekä eräät muut vastaavantyyppiset alat tulkittuina tarkasti ja suppeasti).

Rajoitukseksi vapauttamiselle voidaan muille kuin julkisoikeudellisille laitoksille asettaa:

- toiminnassa ei saa tavoitella järjestelmällisesti voittoa
- mahdollista voittoa ei saa käyttää muuhun kuin palvelujen ylläpitämiseen ja kehittämiseen
- yhteisön johdossa tai hallinnossa toimivat henkilöt eivät saa saada välitöntä tai välillistä hyötyä toiminnasta
- yhteisön on noudatettava tiettyä hintaa tai sille asetetaan enimmäishinta
- kilpailu ei saa vääristyä arvonlisäverovelvollisten suhteen

Rajoituksia ei sovelleta sairaanhoidon, sosiaalitoimen, lasten ja nuorten suojelun, opetus-toimen, liikunnan ja urheilun ja kulttuuritoimen julkisten laitosten ja niihin rinnastettavien laitosten sekä eräissä tapauksissa aatteellisten yhteisöjen jäsenille tapahtuviin palveluihin ja tavaran luovutuksiin, jos

- ne eivät ole välttämättömiä vapautettujen liiketoimien suoritukselle,
- niiden pääasiallinen tarkoitus on lisätulojen hankkiminen yhteisölle tällaisilla liiketoimilla, jotka kilpailevat suoraan arvonlisäveroa maksavien kaupallisten yritysten harjoittaman toiminnan kanssa.

Palveludirektiivissä yleishyödyllisyys mainitaan kahdessa yhteydessä. Johdannon 17. kappaleessa todetaan, että ”[t]ämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan taloudellista vastiketta vastaan suoritettavat palvelut. Yleishyödylliset palvelut eivät kuulu perustamissopimuksen 50 artiklassa vahvistetun määritelmän piiriin, eikä niihin näin ollen sovelleta tätä direktiiviä. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat taloudellista vastiketta vastaan suoritettuja palveluja ja kuuluvat siksi tämän direktiivin soveltamisalaan.” Perustelujen nojalla näyttää siltä, että palveludirektiivin yhteydessä yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan nimenomaan vastikkeettomia palveluja. Tätä taustaa vasten on ilmeisesti arvioitava myös palveludirektiivin soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 a kohdan määräystä, jonka mukaan palveludirektiiviä ei sovelleta muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin. Palveludirektiivin määritelmä ei suoranaisesti kuulu tämän periaatepäätöksen kannalta olennaiseen yleishyödyllisyyden määrittelyyn, mutta osoittaa selvästi, miten yhteisöoikeudenkin yleishyödyllisyyskäsite on erilainen yhteisölaainsäädännön eri osissa.

Komission tiedonanto Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa KOM (2006) 177 lopullinen kytkee sosiaalipalvelut osaksi yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja näin ollen näiden palveluiden periaatteet soveltuvat myös yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. Komission mukaan sosiaalipalvelut eivät muodosta omaa oikeudellista erillistä luokkaa, mutta yleishyödyllisille sosiaalipalveluille ovat kuitenkin eräät seikat ominaisia:

- yhteisvastuuperiaatteen pohjautuva toiminta, mitä riskien valikoimattomuus edellyttää, tai maksullinen suoritteiden vastaanottomuus yksilötasolla;
- moniarvoinen ja yksilöllinen luonne, johon kuuluu erilaisten välttämättömien tarpeiden täyttäminen perusoikeuksien takaamiseksi ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden suojelemiseksi;
- voittoa tavoittelematon luonne; tavoitteenaan erityisesti kaikkein vaikeimmanlaatuisten tilanteiden hoitaminen, ja usein syyt ovat historiallisia;
- vapaaehtoistyöntekijöiden osallistuminen, mikä on osoitus kansalaisaktiivisuudesta;
- (paikallisen) kulttuuriperinteen selvä merkitys; tämä näkyy erityisesti palvelun tarjoajan ja vastaanottajan läheisyytenä, jonka ansiosta viimeksi mainitun erityistarpeet voidaan ottaa huomioon;
- epäsymmetrinen suhde palvelun tarjoajien ja vastaanottajien välillä; sitä ei voida pitää ”normaalina” palveluntarjoajana ja kuluttajan välisenä suhteena, koska maksaja on kolmas taho.

Edellä käsiteltyjen asiakirjojen pohjalta voidaan todeta, että yleinen yleishyödyllisyyden käsite tai määritelmä puuttuu Euroopan yhteisön lainsäädännöstä. Se määrittyy eri yhteyksissä ja yhteisöoikeuden eri osissa eri lailla. Määrittely ei myöskään vastaa suoraan mitään suomalaista määrittelyä. Tiedonantoihin perustuva määrittely pohjautuu osittain yhteisön tuomioistui-

men ratkaisuihin tehtyihin johtopäätöksiin, mutta ne saattavat tarkentua, laajentua tai supistua myöhempien tuomioistuimen päätösten seurauksena.

Liikunta- ja urheilusektorilla on unionissa menossa prosessi, jossa pyritään määrittelemään vapaaehtoisen, voittoa tavoittelemattoman ja yleishyödyllisen liikunnan asema unionin toiminnan eri aloilla ja erityisesti suhteessa kilpailulainsäädäntöön ja sisämarkkinoihin.

Yhteisön eri yhteyksissä käyttämästä yleishyödyllisyyden käsitteen suhteesta Suomen lainsäädäntöön on todettava, että Suomen lainsäädäntö ei tunne yleishyödyllisen palvelun käsitettä. Suomen julkisen palvelujärjestelmän ydin ovat kuntien itse tai yhteistoiminnassa ja joissakin tapauksissa valtion järjestämät ja tuottamat palvelut.

2.3. Yleishyödyllisyyden sääntely

Edellä olevasta tarkastelusta voidaan havaita, ettei yleishyödyllisyys ole yksiselitteisesti tai edes kokoavasti määriteltävissä sen paremmin kansallisesti kuin yhteisöläinsäädännössä. Molemmissa suhteissa lainsäädännön alasta tai määrittelytarpeen asiayhteydestä riippuen yleishyödyllisyyteen sisältyy erilaisia elementtejä. Myös määrittelyperusteet vaihtelevat. Jossain tapauksissa käytetään kuvausta toiminnan sisällöstä, voiton jakamisesta tai viranomaisten antamasta asemasta, joissain taas luetellaan toimialoja tai toimintaperiaatteita. Yleishyödyllisyys ei näytä muodostavan sellaista käsitettä, jolla voitaisiin erotella yhtenäisesti esimerkiksi elinkeinotoiminta, taloudellinen toiminta ja ei-taloudellinen toiminta, joka määrittäisi verotuksen ja samalla toimisi rajana valtion tukien hyväksyttävyyteen taikka jolla voitaisiin ohjata kansalaisjärjestöjen tukemista suhteessa taloudelliseen toimintaan.

Tästä syystä lainsäädännössä on alakohtaisesti, oikeusjärjestyksen vaatimukset huomioon ottaen ja aloittaisten erityisten tarpeiden mukaisesti otettava käyttöön yleishyödyllisyyden määritelmiä. Kokonaisuus vaatii myös yhteisöläinsäädännön huomioon ottamista erityisesti palvelujen tuottamisen yhteydessä. Yleishyödyllisyyttä koskevaa ja tätä käsitettä käyttävää lainsäädäntöä on niin kansallisesti kuin yhteisöläinsäädäntönä tärkeää kehittää johdonmukaisesti sekä eri alojen tarpeet ja oikeusjärjestyksen kokonaisuus huomioon ottaen.

Yhteisöoikeuden sallimaa kansallista toimivaltaa yleishyödyllisyyden määrittelemiseksi on tarkoituksenmukaista käyttää laajasti. Toimivallan käyttäminen on erityisen perusteltua ja jopa välttämätöntä niissä tilanteissa, joissa on kyse harvoin esiintyvistä ongelmista tai taudeista kärsivien tai toimintarajoitteisten sosiaalipalvelujen käyttäjien tai potilaiden palvelujen tai vapaaehtoistyöhön perustuvien toimintojen turvaamisesta. Samoin harvan asutuksen luomien ongelmien ratkaisemiseksi tulee käyttää täysimääräisesti hyväksi olemassa olevia mahdollisuuksia. Näissä yhteyksissä käytetään myös niitä mahdollisuuksia, joita komission asiakirjoihin sisältyvät perustamissopimusten tulkinnat ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomiot, varsinkin ns. *Altmark Trans* (C 280/00) ja *Sodemare* (C 70/95) oikeustapaukset antavat yksinoikeudella, voitontavoittelun kiellolla tai valtiontueksi määrittelemättömällä avustuksella tuottaa palveluja.

Selvitettäessä palvelujen kuulumista Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 86 artiklan alaan on ensimmäiseksi selvittävä se, onko kyseessä taloudellinen vai ei-taloudellinen toiminta. Edellä mainitun yleishyödyllisiä palveluja Euroopassa koskevan komission tiedonannon (2001/C 17/04) mukaan sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä ei yleensä sovelleta ei-taloudelliseen toimintaan. Tällaisia ovat mm. valtion erikoisoikeuksiin (sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, oikeushallinta, ulkosuhteet ja muu virallisen toimivallan käyttö) kuuluvat asiat.

Tällaisen toimeenpanijana voi olla julkinen valta tai yksityisoikeudellinen organisaatio. Myöskään koulutukseen ja pakolliseen perussosiaaliturvaan liittyvät järjestelmät eivät kuulu kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisalaan. Kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjä ei yleensä sovelleta myöskään toimintamuotoihin, joita harjoittavat ensisijassa sosiaalisia tehtäviä suorittavat, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot. Lisäksi yhteisön kilpailulainsäädäntöä sovelletaan ainoastaan silloin, kun toiminta saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisesta säädetään kansallisesti. Paikallisten yleishyödyllisten palvelujen kannalta on huomionarvoista, että toiminta, joka vaikuttaa markkinoihin ainoastaan vähän, ei yleensä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä siihen siksi sovelleta yhteisön sääntöjä. Sen sijaan tuen pieni määrä tai tuen saajan pieni koko ei sinänsä sulje pois vaikutusta yhteisön sisäiseen kauppaan.

Muiden kuin julkisen vallan toimeenpannessa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 82 (2) artiklan mukaisia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja on lisäksi, jos ne annetaan erityisoikeuden tai yksinoikeuden nojalla, sovellettava mm. seuraavia näkökohtia. Erityisen oikeuden tai yksinoikeuden antamisen tulee olla nimenomainen. Yritykselle (yhteisölle) annetun tehtävän tulee olla tosiasiallisesti annettu julkisen palvelun velvoite ja sen on oltava selkeästi määritelty. Antamisen on oltava välttämätöntä, jotta voitaisiin suorittaa jäsenvaltion haluama palvelu. Välttämättömyys -kriteerin näkökohtana voi olla esimerkiksi sen, että toiminnan volyymi on liian pieni jaettavaksi useammalle palvelun tuottajalle, mutta palveluvelvoite voidaan antaa myös tietyille palvelun tuottajille tietyllä alueella, esimerkiksi kunnassa. Jäsenvaltiolla on runsaasti harkintavaltaa näiden palvelujen määrittelyssä lukuun ottamatta aloja, joilla on jo yhteisön sääntelyä. Tämän oikeuden antamisen tulee tapahtua diskriminoimattomasti ja sen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Kaupan kehitys ei saa joutua ristiriitaan yhteisön etujen kanssa. Diskriminoimaton palvelun antaminen edellyttää jossakin tapauksessa esimerkiksi kilpailun toteuttamista.

Palvelusta maksettavien korvausten laskennassa käytettävät tekijät on etukäteen selkeästi määriteltävä. Korvaus ei saa ylittää kustannuksia, mutta palvelun tuottamisesta voi yrityksille jäädä kohtuullinen tuotto. Jos palvelun tuottajaa ei ole valittu hankintamenettelyssä, korvauksen taso on määriteltävä käyttäen apuna sellaisia kustannuksia jolle hyvin toimiva yritys tai muu yhteisö sen voisi hoitaa huomioon ottaen kohtuullinen tuotto. Korvauksen suuruuden määrittelystä on nimenomainen komission päätös 28.11.2005 (Komission päätös EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtion tukeen). Päätöksessä määritellään tarkemmin mm. niistä seikoista, joilla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottaminen annetaan yritykselle (yhteisölle), sekä korvausten laskennasta, laskennan perusteista sekä ylikompensaation valvonnasta, tietojen julkisuudesta ja järjestelmän seurannasta. Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (2005/C 297/04) määrittää vielä tarkemmin julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävän valtiontuen yhteismarkkinoille soveltuvuuden edellytyksistä. Siinä kuvataan mm. menettelyjä silloin, kun jäsenvaltio päättää yhteisön perustamissopimuksen 86 (2) artiklan mukaisista erityistehtävistä, täsmennetään julkisen palvelun velvoitteiden ja korvauksen määrän määrittelyä, käsitellään liiallisten korvausten siirtämistä seuraavan vuoden korvauksiin tai takaisinmaksua sekä käsitellään komission toimivaltaa näissä kysymyksissä. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on parhaillaan käynnissä selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista Suomessa. Viimeistään kauppa- ja teollisuusministeriön selvityksen valmistuttua ryhdytään selvityksen perusteella toimenpiteisiin palvelujen turvaamiseksi.

Käsillä olevan periaatepäätöksen alalla tarvetta on erityisesti kahteen yleishyödyllisyyttä koskevaan näkökohtaan. Toinen liittyy kansallisessa lainsäädännössä huomioon otettavaan yleishyödyllisyyden määrittelyyn ja toinen elinkeinotoiminnassa huomioon otettavaan yhteisöoikeuden sallimien mahdollisuuksien käyttämiseen palvelujen tuottamiseksi käyttäen kaikkia kansallisen ja yhteisöoikeuden luomia mahdollisuuksia mukaan lukien myös se, että toiminta saattaa taloudellisesta luonteestaan huolimatta olla valtiontukien piirissä tai yksinoikeutena.

Aatteellisista järjestöistä ja niihin kohdistuvasta verotuksesta sekä yhteisöoikeuden soveltamisesta julkisten palvelujen tuottamiseen voidaan todeta seuraavaa:

1. Aatteelliseen toimintaan sovelletaan kansallista, asiayhteyteen kuuluvaa yleishyödyllisyyden käsitettä. Aatteellista toimintaa varten ei ole tarkoituksenmukaista luoda yleistä yleishyödyllisyyden määritelmää. Alakohtaisten erityistarpeiden perusteella säädetään yleishyödyllisyydestä erikseen. Tulo- ja arvonlisäverotuksessa käytetään tuloverolain 22 §:ää siten, että yhteisöjen yleishyödyllisyyden säilyminen on ensisijainen tulkinta.
2. Yleishyödylliseen taloudelliseen toimintaan sovelletaan täysimääräisesti myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklan mukaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen antamia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Suomi määrittelee Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 86(2) artiklan perusteella erityisoikeudet ja yksinoikeudet julkisiin palveluihin ko. artiklan sallimissa rajoissa, kuten ottaen huomioon julkisen palvelun velvoitteen osoittamisen yhteisölle ja tehtävästä maksettavan korvauksen objektiivisen ja julkisen määrittämisen sekä ylikompensatiion kiellon.

3. Kansalaisjärjestöjen merkitys ja vaikuttamistavat

3.1. Osallistuminen

Kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet ovat usein yhteydessä niiden mahdollisuuksiin osallistua lainvalmisteluun ja hallinnon toimintaan joko osana valmistelukoneistoa tai lausunnonantajina. Tämän asiantilan varmistamiseksi ja vahvistamiseksi kiinnitetään julkisen vallan toimijoiden, valtion ja kuntien hallinnon, huomiota järjestöjen huomioon ottamiseen näissä suhteissa. Keskusjärjestöillä pitäisi olla tietyn tyyppisissä asioissa mahdollisuus myös noudattaa laajaa järjestödemokratiaa ja kuulla jäsenjärjestöjään ennen kantansa määrittelyä. Kunnissa tehdään paljon sekä kansalaistoimintaa ja järjestöjä että niiden asemaa ja jäsenistöä koskevia päätöksiä. Näiden asioiden valmistelussa tulee järjestöjen osallistuminen ottaa asianmukaisesti huomioon.

Institutionaalinen muoto varmistaa lainvalmistelussa eri toimijoiden tai toimintojen asema on edellyttää asian selostamista hallituksen esityksen perusteluissa. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista hallituksen esityksen laatimisoheissa kiinnittää kansalaisjärjestöjen asemaan huomiota. Ohjeissa tulee edellyttää, että tarvittaessa hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan kaavailun lainsäädäntötoimenpiteen vaikutuksia järjestöjen asemaan ja järjestötoimintaan. Malli toiminnalle voidaan ottaa yritysvaikutusten arviointia koskevista ohjeista.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa voidaan soveltuvin osin käyttää nykyisiä yritysvaikutuksia koskevia ohjeita ja yhteiskunnallisissa vaikutuksissa ihmisiä ja ihmisryhmiä koskevia ohjeita. Huomioon on myös otettava, että järjestöt kasvavassa määrin harjoittavat elinkeinotoimintaa kilpailuolosuhteissa muiden järjestöjen ja yritysten kanssa. Soveltuvin osin voidaan

käyttää myös valtionvarainministeriön ohjeita säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista vuodelta 1998 ja kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeita säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista vuodelta 1999. Hallituksen esityksessä on tarvittaessa selostettava myös miten järjestöjen sisäisesti on järjestetty kuuleminen erityisesti silloin, kun vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti järjestön jäsenjärjestöihin.

Oikeusministeriön johdolla valmistellaan vaikutusarvio-ohjeiston kokoamista ja yhdenmukaistamista. Tämän työn yhteydessä tulee järjestöjen asema, toimintamahdollisuudet ja talous ottaa huomioon siten, että lainsäädännön valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa nämä tekijät ovat mukana niin järjestöjen vaikutuksina yhteiskuntaan kuin muutosten vaikutuksina järjestöihin.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmän mietinnössä esitettiin kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan perustamista. Neuvottelukunnalle kaavailtiin kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä sekä poikkialuehallinnollisen yhteistyön edistämistä. Neuvottelukunnalle voidaan luoda asia-, ministeriö- tai toimintokohtaisia jaostoja pysyvästi tai erilliskysymysten ratkaisemiseksi. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu luontevasti myös kansalaisjärjestöjen ja eri viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen sen kanssa samalla toimialalla toimivien etujärjestöjen yhteistyön ja yhteistyömuotojen käsittely. Tästä syystä esimerkiksi yrittäjäjärjestöjen ja verottajan osallistuminen neuvottelukunnan toimintaan jäsenenä on tarpeellista. Neuvottelukunta luo myös edellytyksiä arvioida Euroopan yhteisön sisämarkkinoiden vaikutuksia järjestöjen toimintaan ja talouteen. Tämä näkökohta tulee ottaa huomioon neuvottelukunnan tehtävissä ja jäsenistössä.

Sekä Kohti aktiivista kansalaisuutta -raportti että Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -mietintö esittivät hallinnonalakohtaisten kansalaisjärjestöstrategioiden laatimista ja velvollisuutta niiden ajan tasalla pitämiseen. Strategiassa on tarkoitus täsmentää julkisen vallan ja järjestöjen tavoitteet, päättää yhteistyömuodoista ja luoda edellytyksiä kansalaisjärjestöjen toiminnalle. Tarkoitus on myös vahvistaa poikkialuehallinnollista yhteistyötä. Vastaavaa toimintaa pyritään aikaansaamaan kunnissa järjestötoiminnan aseman vahvistamiseksi myös niissä.

Kansalaisjärjestöjen asema riippuu myös monessa tapauksessa Euroopan unionista tai unionin päätöksistä. Euroopan unionin kaikissa keskeisissä toimielimissä tehdään päätöksiä, joilla on välitöntä merkitystä kansalaisjärjestöille. Lisäksi toiminta ulottuu yhä useammin aloille, joilla Suomessa on vahva perinne kansalaisjärjestötoiminnasta. Tämän takia tulee edelleen turvata järjestöjen asema unionin päätöksenteon kansallisessa valmistelussa. Suomen on tarkoituksenmukaista pyrkiä vaikuttamaan myös unionin päätöksenteon valmisteluun siten, että eri alojen eurooppalaiset järjestöt saavat nykyistä vahvemman, konsultatiivisen aseman. Samalla se edellyttää myös kansallisten voimavarojen vahvistamista, jotta voidaan varmistaa suomalaisten kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet osallistua Euroopan tason järjestöjen toimintaan.

Laajempi kysymys on kansalaisjärjestöjen asema Euroopan unionissa ylipäänsä. Suomen tulee johdonmukaisesti pyrkiä vahvistamaan kansalaisjärjestöjen asemaa toimijana unionin politiikoissa. Tämän mukaisesti tulee niiden asema ottaa huomioon yhtenä uusia mahdollisuuksia luovana tekijänä ja myös hyödyntää niiden yleishyödyllistä luonnetta.

3.2. Järjestölähtöinen auttamistyö ja elinkeinotoiminta

Kansalaisjärjestöjen asema erilaisten palvelujen tuottajina on olennaisesti muuttunut viimeisimmän runsaan kymmenen vuoden aikana. Muutoksen taustalla on erityisesti ollut kuntien

heikko talousasema ja siitä seurannut pyrkimys hakea tehokkaampia muotoja palvelutuotannolle, Euroopan unionin palvelujen liikkuvuus ja siitä seuranneet pyrkimykset avata julkisen järjestämisvastuun piirissä oleva palvelutuotanto kilpailulle ja sen soveltamisen muotona hankintalainsäädäntö sekä asumisperusteisen palvelutuotannon ongelmat unionin pääosin vakuutusperusteisessa palvelujärjestelmässä. Sosiaali- ja terveystalouden markkinoiden ristiriitana on usein se, että palvelujen ostajalla on tavoitteena yleisen intressin toteuttaminen, kun myyjällä on joko yksityinen tai yleinen intressi riippuen myyjän asemasta ja tavoitteista suhteessa voiton tavoitteluun ja yhteisen hyvän tuottamiseen eli pohjimmiltaan toiminta-ajatuksen yhteydestä yleishyödyllisyyteen. Taloudellisen kilpailun yleisen logiikan mukaan tarjonnan lisääminen, mitä kilpailutus useimmiten tavoittelee, lisää myös asiakkaan valinnanmahdollisuuksia. Julkisissa palveluissa tämä ei toimi sosiaalipalvelun käyttäjän tai potilaan kannalta ainakaan silloin, kun kunta ostaa palvelut yhdeltä tuottajalta. Niin sanottujen puitesopimusten tapauksessa, kun julkisilla palveluilla on useampi tuottaja, saattaa valinnan mahdollisuus yltää yksilöön saakka. Tällöin tulee huolehtia siitä, että yksilöllä on riittävät tiedot, kyvyt ja voimavarat valinnan tekemiseen, mikä ei ole sosiaali- ja terveystalouksissa aina varmaa. Tällaisessa tilanteessa saattaa vastuu palvelujen laadusta vielä erikseen korostua.

Kansalaisjärjestöjen asemaa niin yleishyödyllisen, voittoa tavoittelemattoman toiminnan kuin elinkeinotoiminnan menettelytavoimivana palvelujen tuottajana tulee edistää. Edellinen liittyy aatteelliseen toimintaan, jolla luodaan yleisiä edellytyksiä yhteiskunnallisesti merkityksellisten seikkojen edistämiseen ja uusien toimintatapojen luomiseen sekä erilaiseen yhteiskunnallisten kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Jälkimmäisellä luodaan useimmiten osana kilpailtua toimintaa monesti omakohtaiseen kokemukseen perustuvia palveluja. Keskeistä on selkeyttää aatteellisen kansalaisjärjestötoiminnan ja siihen usein liittyvän järjestölähtöisen auttamistyön rajaa elinkeinotoimintaan.

Järjestölähtöisen auttamistyön ja elinkeinotoiminnan eroja voidaan tarkastella esimerkiksi toiminnan tavoitteen, rahoituksen, toimijoiden, taloudellisen tuloksen ja päätöksenteon kannalta. Rajat eivät aina ole selkeitä ja arvioinnissa onkin kyse usein kokonaisuudesta, johon eri näkökohdat vaikuttavat ja jossa on jopa yksittäistapauksittain punnittava kunkin näkökohdan painoa.

Elinkeinotoimintaa on tuotannollisen toiminnan harjoittaminen markkinoille, joilla on ostaja. Ostaja voi olla kuluttaja, yritys tai julkisyhteisö, kuten kunta. Tällöin tavoitteena on kilpailuneutraliteetti kaikkien tuottajien välillä ja kaikkien tukimuotojen ja avustusten kannalta. Jos kansalaisjärjestö harjoittaa elinkeinotoimintaa, tulee sen elinkeinon harjoittamista käsitellä samoin kuin muidenkin tuottajien elinkeinotoimintaa niin verotuksen, tukien, avustusten kuin toiminnan sääntelyn osalta.

Elinkeinotoiminnan tavoitteena on yleensä taloudellinen tulos. Tämä ei kuitenkaan Euroopan unionin lähtökohdista ole välttämättä ratkaiseva seikka, vaan unioni on yleishyödyllisyyttäkin määritellesään enemmän kiinnostunut siitä, onko kyse taloudellisesta toiminnasta. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajana puolestaan ovat julkisen vallan velvoitteet. Vaikka toiminnan tavoitteena ei ole taloudellinen tulos, saattaa se silti olla elinkeinotoimintaa. Toiminnan motiivin kannalta merkittävää on, että yleishyödyllinen auttaminen perustuu pyrkimykseen toteuttaa yhteistä hyvää ja auttaa vaikeuksissa olevia. Kansalaisjärjestötoiminnan motiivi puolestaan saattaa olla yleishyödyllisen järjestölähtöisen auttamistyön ja joskus elinkeinotoiminnankin ylläpitäminen, mutta se saattaa myös perustua haluun vaikuttaa yhteisiin asioihin, organisoida omaa kiinnostusta esimerkiksi liikuntaan tai muuhun harrastukseen tai muihin vastaaviin seikkoihin. Toiminnan tavoitteen kannalta voidaan kuitenkin ratkaisevim-

pana yleensä pitää sitä, mikä motiivi on kyseessä; yhteinen hyvä vai yksityinen taloudellinen menestys. Tästä näkökohdasta olennaista on tarkastella motiivia kokonaisuutena, kun erotellaan aatteellista toimintaa, järjestölähtöistä auttamistyötä ja elinkeinotoimintaa.

Elinkeinotoiminta on tämän tarkastelun kannalta lähes poikkeuksetta palvelujen tuottamista. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 50 artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus. Palvelu määritellään negatiivisesti siten, että se on muuta tällaista toimintaa kuin tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Unionin määrittely korvauksesta on sangen laaja. Tässä mielessä järjestölähtöinen auttamistyökin voi olla palvelua, jos siitä peritään korvaus ja erityisesti jos korvaus on käypä. Maksua tai muuta korvausta voidaan monesti pitää rajana järjestölähtöisen auttamistyön ja elinkeinotoiminnan välillä. Tämäkään ei ole yksiselitteinen, vaikkakin lakisääteinen maksu osoittaa kyseessä olevan elinkeinotoimintana toteutettu julkinen palvelu. Julkinen palvelu voi kuitenkin olla maksutonkin. Yleishyödyllisen järjestölähtöisen auttamistyön tyypillisiä rahoittamisen muotoja ovat osallistujilta perittyjen maksujen ohella avustukset ja järjestäjien oma varainhankinta. Avustukset ja oma varainhankinta sekä jäsenmaksut ovat tyypillisiä myös kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen muotoina.

Julkinen palvelu on Suomessa yleensä kunnan lakisääteinen tehtävä. Lakisääteisen tehtävänään ala ei ole yksiselitteinen. Kunnan lakisääteisenä tehtävänä saattaa olla toimia sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi (sosiaalihuoltolain 13 §:n 2 mom.) tai kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä (liikuntalain 2 §:n 3 mom.). Monet kuntien itselleen vapaaehtoisesti ottamat tehtävät (esim. vapaan sivistystyön laitokset) ovat luonteeltaan julkisia palveluja. Palvelujen asema julkisen vallan velvoitteena luo kuitenkin yhden näkökohdan, kun pohditaan, onko palvelu ostopalvelu vai avustettavaa järjestölähtöistä auttamistyötä.

Toiminnan toteuttajana on elinkeinotoiminnassa tyypillisesti palkattu ammattihenkilöstö. Järjestön elinkeinotoimintana harjoitettu varainhankinta saattaa toimia vapaaehtoisvoimilla, mutta tällöin yleensä kyseessä on toimiajaltaan rajattu, muutamiin tunteihin viikossa rajoittuva toiminta, joka on taloudellisesti sangen pienimuotoista. Useimmissa tapauksissa se vertautuu tuloverolain 23 §:n 3 momentissa mainittuihin tuloihin, joita ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön verotettavana elinkeinotulona. Myös järjestölähtöisessä auttamistyössä ja kansalaisjärjestötoiminnassa saattaa olla palkattua henkilöstöä. Järjestölähtöisen auttamistyön ja kansalaisjärjestötoiminnan tyypillisiä toimijoita ovat kuitenkin myös vapaaehtoiset ja järjestön jäsenet. Järjestölähtöisen auttamistyön erityinen ryhmä ovat ns. vertaistoimijat, jolloin aiempaa tai omakohtaista kokemusta esimerkiksi vammaisuuteen tai sairauteen liittyvien ongelmien kohtaamisessa saaneet henkilöt opastavat muita vammaisia tai potilaita sekä heidän omaisiaan.

Taloudellinen tulos käytetään elinkeinotoiminnassa tyypillisesti joko voittona tai omistajan tulona taikka toiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen. Järjestölähtöisessä auttamistyössä ylijäämä käytetään lähinnä toiminnan kehittämiseen, mutta ylijäämän syntyminen tämäntyyppisessä toiminnassa on sangen harvinaista. Järjestötoiminnassa ylijäämää ei yleensä edes voi syntyä, mutta sen sijaan tyypillistä on, että elinkeinotoiminnan tuloja käytetään kansalaisjärjestötoiminnan ylläpitämiseen.

Päätöksenteko on elinkeinotoiminnassa amatillista. Järjestölähtöisen auttamistyön ja kansalaisjärjestötoiminnan päätöksenteko on yleensä järjestödemokratiaan perustuvaa, joskin järjestölähtöisessä auttamistyössä päätösvaltaa saattaa olla muodollisesti ja asiallisesti siirretty toiminnassa mukana oleville henkilöille.

Kokonaisuudesta syntyy kolme rajanvetoa. Elinkeinotoiminnan tyypillinen tilanne on, että palvelun järjestämisvastuu kuuluu julkiselle vallalle, tavallisimmin kunnalle. Järjestöjen elinkeinotoimintana toimeenpanema palvelujen tuottaminen rahoitetaan julkisen vallan ostoilla ja usein kilpailutilanteessa. Kilpailevana palvelun tuottajana voivat olla toiset järjestöt tai elinkeinotoimintaa harjoittavat yritykset. Yleishyödyllinen järjestölähtöinen auttamistyö tukee palveluja, mutta ne eivät useinkaan kuulu kunnan lakisääteiseen toimialaan. Kunnan kannalta saattaa kuitenkin olla tarkoituksenmukaista tukea näitä palveluja kunnalle kuuluvien palvelujen paremmaksi hoitamiseksi tai kunta voi omaksua näitä tehtäviä itselleen kunnan oman päätöksen perusteella. Tällöin rahoitusperustana ovat avustukset. Toiminta on Euroopan unionin asettamassa mielessä yleishyödyllistä toimintaa, jonka julkinen valta on tällaiseksi todennut ja johon voidaan myöntää valtiontukia, jotka eivät ole kiellettyjä.

Kansalaisjärjestötoimintaan voidaan avustuksia antaa, mutta tällöin on kyse ei-taloudellisesta toiminnasta. Edellä sanotusta seuraa, että toisen tärkeän rajalinjan muodostaa se, mitkä tehtävät kuuluvat kunnille. Kunnille lakisääteisesti kuuluviin tehtäviin ei voida avustusta antaa, vaan ne ovat yleensä ostopalvelujen piirissä. Tärkeä näkökohta ovat lakisääteiset maksut, vaikkakaan nekään eivät yksiselitteisesti osoita rajaa. Lisäksi yhteisöläinsäädäntö sallii eräissä tapauksissa avustusten antamista toimintaan.

Edellä mainituissa suhteissa erityisen ongelmallisia ovat usein erilaiset heikoimmassa ja haavoittavimmassa asemassa olevien henkilöiden palvelut. Tyypillisiä tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat, päihdeäidit ja kotiin tehtävän lastensuojelun asiakkaat. Näiden ryhmien asema kuntien palvelujen järjestämisvelvollisuuden ja järjestölähtöisen auttamistyön välillä riippuu usein sangen keskeisesti palvelun sisällöstä ja edellä mainituista arviointiperusteista.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -mietinnössä ehdotettiin käynnistettäväksi yleishyödyllisiä palveluja koskevan kansallisen strategian valmistelu. Strategian tarkempi muoto ratkaistaan valmistelupäätöksen yhteydessä. Kyseenalaista on esimerkiksi, kannattaako käyttää yleishyödyllisen palvelun käsitettä, vai onko esimerkiksi julkisen palvelun käsite tässä yhteydessä käyttökelpoisempi. Tavoitteena on selkeyttää edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen niitä tekijöitä, joilla on merkitystä palvelujärjestelmän käyttäjien kannalta mahdollisimman tehokkaalle toimeenpanolle. Strategialla tulee linjata julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuottamisvastuun organisointia julkisen vallan omana toimintana, julkisen palvelun velvoitteena ja hankintamenettelyn kautta tuotettuna palveluna. Samassa yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös avustusten kautta toteutettuun järjestöjen toimintaan.

Kansalaisjärjestöpohjainen tai -omisteinen palvelujärjestelmä on viime aikoina kohonnut erityisen kiinnostuksen kohteeksi erityisesti Euroopan yhteisön hankintadirektiivin ja siihen liittyvän kansallisen lainsäädäntöuudistuksen myötä. Päätös palvelujen kansallisen strategian luomisesta mainitut näkökohdat huomioon ottaen on luonteva osa periaatepäätöstä. Strategian ei tule rajoittaa järjestöjen tuottamiin tai elinkeinotoimintana tuotettujen palvelujen käsitteilyyn. Siinä tulee käsitellä myös julkisen vallan itse tuottamien palvelujen, yhteisöjen niin taloudellisena kuin ei-taloudellisena toimintana tuottamien palvelujen, valtion avustuksella tuotettujen palvelujen asemaa. Strategian tulee kattaa koko palvelujärjestelmän tuottamisen kenttä. Tässä yhteydessä tulee laadittavaksi ainakin kansallista, mahdollisesti myös Suomen EU-politiikkaan liittyvää pitkän aikavälin linjausta suhteessa julkisen vallan itse tuottamiin palveluihin ja elinkeinotoimintana järjestettyihin yritysten ja järjestöjen tuottamiin palveluihin.

Strategian kysymyksiin liittyy myös avustusten ja ostopalvelujen suhde. Avustukselle ei voida asettaa sellaisia ehtoja ja suoritevaatimuksia, että se asiallisesti rinnastuu palvelujen ostamiseen. Samoin vapaaehtoistoiminnan asema palvelujen tuottamisessa tulee käsitellä strategiasa. Vapaaehtoisuuden perusteella ei voida kilpailutettuna toimintana edellyttää kansalaisjärjestön jäseniltä sellaista sitoutumista työsuorituksiin, jotka edellyttävät säännöllistä ja toistuvaa läsnäoloa.

Huomionarvoisia näkökohtia Euroopan unionin ja järjestöjen suhteessa voisi merkitä myös se, että järjestöille luodaan paitsi mahdollisuuksia vaikuttaa unionin politiikkoihin myös mahdollisuus osallistua niiden toimeenpanoon aktiivisina toimijoina. Tämäntapainen mahdollisuus on jo luotu eurooppalaisille työmarkkinajärjestöille, jotka voivat sopimuksin panna täytäntöön eräitä direktiivejä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan mukaisesti. Tämäntapaisia järjestelyjä voidaan ajatella toteutettavan myös muilla kuin työmarkkinoiden toimialalla.

Uuden hankintalainsäädännön edellyttämään tiedotukseen ja koulutukseen tulee varata riittävät taloudelliset ja muut voimavarat.

3.3. Kehittämisenäkökohtia

Järjestöjen ylläpitämän palvelujärjestelmän kannalta saattaa olla tarkoituksenmukaista kehittää osakeyhtiö- ja osuuskuntalainsäädäntöä siten, että lainsäädännön perusteella voitaisiin perustaa rajoitettuun voitonjakoon perustuva osakeyhtiö tai osuuskunta. Tämä tarjoaisi erityisesti kansalaisjärjestöille palvelujen tuottamisen menetelmän, kun järjestöjen tavoitteena ei yleensä ole taloudellisen tuloksen maksimointi, vaan toiminnan ylläpitämisen ja kehittämisen sekä laadun varmistamisen kannalta riittävä taloudellinen tulos. Eduskunnan talousvaliokunta esittää mietinnössään 26/2006 vp tällaista lausumaa hallituksen esityksen 50/2006 vp (hankintalainsäädäntö) yhteydessä.

Talousvaliokunta perustelee lausumaehdotustaan aatteellisten yhdistysten ja säätiöiden toiminnalla, jolla on turvattu perustuslailla taattuja sosiaali-, terveys- ja koulutusalan palveluja. Näiden palvelujen jatkuvuus, pysyvyys ja asiakkaiden kokemus turvallisuuden tunne on tärkeää. Nämä arvot eivät kuitenkaan ole täsmällisesti mitattavissa, mikä vaikeuttaa kilpailuttamista. Yleishyödylliset palvelut on suljettu pois palveludirektiivin soveltamisalasta ja yleishyödyllisten palvelujen sääntely on yhteisötasolla epäselvää. Järjestöjen perusta on usein potilas- tai asiakasjärjestö, jotka ovat saattaneet ryhtyä lisäksi tuottamaan jäsenistönsä tarvitsemia palveluja. Uudistettu hankintalainsäädäntö antaa jo mahdollisuuksia käyttää mm. neuvottelumenettelyä ja suorahankintaa, jotka antavat mahdollisuuksia hoitotehtävien inhimillisten näkökohtien huomioon ottamiseen, palveluketjujen pirstomisen välttämiseen ja hoitosuhteen jatkumiseen. Talousvaliokunta toteaa kuitenkin, että uudentyypinen, yhteiskunnalliset näkökohdat huomioonottava yleishyödyllinen liiketoiminta voisi olla merkittävää sosiaali-, terveys- ja koulutusalan palvelujen tuotannossa. (TaVM 26/2006 vp, s. 8–9)

Ruotsissa ja Yhdistyneissä Kuningaskunnissa lainsäädäntö tuntee erityiset rajoitetun voitonjaon yhtiöt (aktiebolag med begränsad vinstutdelning ja Community Interest Company). Suomen osakeyhtiölaki antaa mahdollisuuden määritellä osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tavoitteeksi muikin kuin lain oletama voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Ongelmana

tällaisen yhtiön käyttämisen kannalta on, että yhtiöjärjestyksen muutoksella voidaan yhtiön luonne muuttaa täysin toiseksi.

Rajoitetun voitonjaon osakeyhtiön tai osuuskunnan tavoitteena olisi antaa aatteellisille yhteisöille ja säätiöille mahdollisuus yleishyödyllisistä lähtökohdista osallistua elinkeinotoiminnan kilpailuun erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten tavoitteiden alalla samalla säilyttäen aatteellisen toiminnan ulottuvuus ja voiton tavoittelemisen vain toiminnan kehittämisen ja laajentamisen edellyttämässä laajuudessa. Selvitettäväksi tulisivat tällaisten yhteisöjen perustamisen, pääoman hankinnan ja voitonjaon ehdot, niille asettavat rajoitukset käyttöomaisuuden myymiselle sekä yhteisön purkamisen erityiset edellytykset.

Kysymystä voittoa tavoittelemattomista yrityksistä tai rajoitetun voiton yhtiöistä tulee selvittää. Kysymys on myös niiden asemasta markkinoilla ja näissä tilanteissa asetettavista ehdoista. Lähtökohdiana on kilpailuneutraliteetti. Markkinoiden epätäydellisyyttä ja markkinapuutteita täydentävät julkinen palvelutuotanto tai julkiset tuet tuottajille, mutta julkisen talouden kannalta saattaa monopolistisessa tai myyjän markkinoiden vallitessa olla tarpeellista soveltaa voiton tavoittelemisen kieltoa tai rajoittaa voitonjakoa. Rajoitetun voitonjaon osalta erilaatuisten palvelujen tuottajien tulee olla samassa asemassa.

4. Kansalaisjärjestöjen talouden ja rahoituksen turvaaminen

Kansalaisjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksien olennainen osa on järjestöjen talouden vahvistaminen ja sen osana erityisesti tämän periaatepäätöksen kannalta on julkisen vallan rahoituspanoksen säateleminen. Kansalaisjärjestöjen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen ja vahvistamiseen vaikuttavat valtion ja kuntien rahoitus sekä hankerahoitus. Erityisen kysymyksen muodostavat valtakunnallisten järjestöjen alueelliset ja paikalliset jäsenet. Rahoitusjärjestelmä ei saa uhata järjestöjen autonomiaa, joten sen ehtoihin ei voi liittyä sellaisia elementtejä, jotka rajoittavat kansalaistoiminnan itseohjautuvuutta ja omaa toiminnan suuntaamista tai kriittisyyttä.

Järjestöille on erittäin tärkeää, että paikallisyhdistysten pienetkin kunnilta saamat yleisavustukset säilyvät. Niillä on merkitystä usein pienen infrastruktuurin ylläpitämisessä. Useimmiten myös vapaaehtoistoiminnan ylläpitäminen edellyttää vähäisiä rahallisia voimavaroja. Yleisavustusten myöntämisessä on otettava huomioon, etteivät ne saa vaikuttaa valtionosuusjärjestelmän asianmukaiseen toimimiseen.

Raha-automaattiyhdistyksen ja järjestöjen keskinäinen suhde on perinteisesti ollut kiinteä. Toimintaympäristön muutos on muuttanut tätä suhdetta ja johtanut aiemmasta poikkeaviin ratkaisuihin järjestöjen rahoituksessa. Veikkausvoittovarojen suhteen muutokset ovat olleet jonkin verran erilaisia, mutta perimmäiset ongelmat ovat samat. Olennaista on tunnistaa kansalaisjärjestöjen ne toiminnot, joihin raha-automaattiavustuksia ja veikkaus- ja vedonlyöntipeletoiminnan tuottoja ohjataan. Tärkeää on myös varmistaa rahapelimonopoliin kansallinen säilyminen.

Raha-automaattiavustuksilla voidaan tukea toimintaa vain, jos sen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Valtionavustuslain säännökset ovat samantapaiset. Tämän lisäksi julkinen valta myöntää erilaisin perustein, kuten elinkeinopolitiikan kehittäminen ja työllisyys, avustuksia investointeihin ja jossain määrin käyttökustannuksiinkin. Nämä kaik-

ki avustukset tulisi selvittää kilpailuneutraalisuuden näkökulmasta ja arvioida yhtenäisin perustein niiden merkitys yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Kohti aktiivista kansalaisuutta, Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta ehdotti järjestöjen omaa varainhankintaa helpotettavaksi muun muassa lahjoitusten verovähennysoikeuksin. Verovähennysoikeuden laajennuksella saattaisi olla merkitystä järjestöjen autonomisuuden kannalta. Järjestöjen kannalta on olennaista, että laajennetaan nykyisiä säännöksiä siitä, mihin toimintaan tehdyt lahjoitukset ovat verovähennyskelpoisia, ja että korotetaan verovähennyskelpoisen lahjoituksen enimmäismäärää.

Euroopan unionin hankerahoituksen ongelmaksi on muodostunut unionin maksatuskäytäntö, joka on edellyttänyt järjestöjen sitovan voimavarojaan pitkiksi ajoiksi maksatusta odottaessa. Järjestöt ovat esittäneet, että valtiolta perustaisi puskurirahaston, joka rahoittaisi hankkeen suunnittelua ja toteuttamista niin kauan, kunnes lopulliset päätökset on tehty ja maksatus EU:sta alkanut. Tällaisen mahdollisuuden selvittäminen olisi tärkeää ja se voitaisiin liittää yritystoiminnan vastaavanlaatuisen ongelman ratkaisemiseen.

Yhdistyslainsäädäntö on tarkistettava siltä kannalta, ettei se aiheuta pienille yhdistyksille tarpeettomia kustannuksia tai aseta turhia ilmoitusvelvollisuuksia. Tilintarkastuslainsäädännön muutoksella tulee varmistaa, että kansalaisjärjestöjä ei rasiteta kohtuuttomilla vaatimuksilla ja etteivät säännökset käytännössä ehkäise järjestöjen avustusten saantia tai johda avustuksiin nähden kohtuuttomien kustannusten maksamiseen. Vastaavasti kirjanpitolainsäädännön yksinkertaistaminen pienten yhdistysten osalta on selvitettävä. Myös järjestöjen sisäisesti tilintarkastus ja kirjanpito ylläpitävät luottamusta ja jäsenistön mahdollisuuksia seurata yhteisön taloudellista ja hallinnon toimintaa.

Varsinkin liikuntajärjestöissä maksetaan pieniä korvauksia toiminnan yhteydessä. Nämä aiheuttavat järjestöissä kohtuuttomasti työtä, mutta pienilläkin korvauksilla on kannustavaa merkitystä. Tuloverolain 71 §:n mukaan voidaan vailla työsuhdetta oleville maksaa matkakustannusten korvausta eräin rajoitetuin edellytyksin. Olisi tarkoituksenmukaista selvittää järjestötoiminnan edistämiseksi, voidaanko tätä menettelyä laajentaa tai sen kaltaista menettelyä soveltaa muuhun kulukorvaukseen. Vaihtoehtoina ovat myös yleishyödyllisten yhteisöjen maksamien pienten palkkioiden verovapaus tai niiden vapauttaminen sosiaaliturvamaksuista samaan rajaan kuin työeläkemaksuihin sovelletaan.

5. Verotus

Järjestö voi olla yleishyödyllinen tuloverolain 22 §:n mukaan ja elinkeinotulostaan verovollinen ko. lain 23 §:n mukaan. Tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä määritellään yleishyödyllinen yhteisö. Pykälä perustellaan hallituksen esityksessä viittaamalla säännöksen samansisällisyyteen tulo- ja varallisuusverolain (1240/1988) säännöksen kanssa. Kyseisen lain perusteissa viitataan puolestaan tätä edeltäneen tulo- ja varallisuusverolain (1043/1974) 13 §:n perusteluihin. Näin ollen säännöksen perustelut takautuvat aina vuoteen 1974 (HE 40/1974 vp ja VaVM 38/1974 vp). Tuolloin perusteluissa viitattiin yleishyödyllisyyden käsitteen ongelmiin. Yleishyödyllisyys ehdotettiin määriteltäväksi laissa ja lisäksi perusteluissa viitattiin asiaa koskevaan asetukseen. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisesti yleishyödyllisyyden määritelmä kirjoitettiin kokonaisuudessaan lakiin nykyisen sisältöisenä. Kun liiketoimintaa oli pidetty ehdottomana esteenä yleishyödyllisyydelle, oli mm. jäsenmaksutuloja verotettu liiketoimintaa harjoittavissa yhteisöissä. Vain vähäinen liiketoiminta oli ollut sallittua. Kilpai-

lullisista syistä ei yhteisöjä haluttu vapauttaa verosta, joten päädyttiin nykyisinkin voimassa olevan lain mukaiseen liiketoiminnan erottamiseen verotuksessa. Liiketulon sisällä verotettavan liiketulon määrittely suoritettiin negatiivisesti luettelemalla avoimella listalla toimia, joita tilapäisenä ei pidetä liiketulona sekä esimerkkiluettelolla vähäisen liiketoiminnan aloista. Luettelo on hyvin samanlainen kuin nykyinen tuloverolain 23 §:n luettelo ei-verotettavasta elinkeinotulosta.

Elinkeinotoiminnan erottaminen yleishyödyllisestä toiminnasta on osoittautunut verotuskäytännössä ongelmalliseksi. Verotuskäytäntö näyttää viime vuosina muuttuneen tai ainakin verottajan toiminta järjestöjen suhteen aktivoituneen. Monet järjestöt ovat tästä syystä joutuneet muuttuneen verotuskäytännön piiriin. Hämmennystä on herättänyt mm. se, että järjestöä ei miltään osin ole verotuksessa pidetty yleishyödyllisenä, mikä näyttää alkuperäistenkin perustelujen kannalta ongelmalliselta. Kuitenkaan tuloverolain 22 §:n mukaiseen yleishyödyllisyyden määritelmään ei kuulu ainesosana se, ettei yhteisö tuota tai tavoittele voittoa, vaan ettei se tuota voittoa siihen osalliselle piilotellustikaan. Tästä kysymyksestä erillinen on periaatteellisesti se, että yhteisön elinkeinotuloa verotetaan. Myös suomalaisessa (vero)oikeudellisessa yleishyödyllisyyden arvioinnissa näyttäisi taloudellisenkin toiminta voivan olla yleishyödyllistä samaan tapaan kuin yhteisöoikeudessa. Kun nykymuotoista pykälää alun perin säädettiin, siitä poistettiin virke: Yhteisön ei katsota toimivan yleiseksi hyväksi, jos liiketoiminta muodostaa sen toiminnasta huomattavan osan.

Järjestöllä on aina myös aatteellista toimintaa, vaikka sen osuus koko toiminnasta saattaa olla pieni suhteessa elinkeinotoimintaan. Elinkeinotoimintakin saattaa järjestön näkökulmasta olla sen aatteellista, sääntöjen tarkoituspykälään ja yleishyödyllisyyteen liittyvää toimintaa, vaikkakin se on verotettavaa. Sosiaalialan järjestöllä on lisäksi usein järjestölähtöistä auttamistyötä, jonka perustuu useimmiten vertaistoimintaan. Vähäisenkään järjestötoiminnan ja järjestölähtöisen auttamistyön ei pidä olla verotettavaa. Verotuksen alkuperäisen, lainsäädännön perusteluista ilmenevä tavoite tulee pitää voimassa. Vaikka perustelut ovat sangen vanhat ja olosuhteet ovat muuttuneet, on nykyistä lakia säädettäessä kuitenkin viitattu entisen lainsäädännön sisältöön ja perusteluihin. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista rasittaa aatteellista toimintaa veroilla. Samalla on selvitettävä, perustuvatko verotuskäytännön kaikki yleishyödyllisyyden arvioinnissa käytetyt kriteerit sellaisella tavalla lainsäädäntöön, jota voidaan pitää sen tarkoitusta toteuttavina, kun toimintaympäristö on muuttunut.

Aatteellisen yhdistyksen koko tuloksen käsitteleminen verotettavana saattaa johtaa raha-automaattivaroista ja veikkausvoittovaroista myönnettävien avustusten osalta tilanteeseen, jossa verottajan elinkeinotoimintana pitämä toiminta on avustuksia jaettaessa voittoa tavoittelematonta yleishyödyllistä ja avustettavaa toimintaa. Tämä ei vielä aiheuta suoranaista ongelmaa, koska avustus tulee kokonaisuudessaan käyttää siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty, joten sen osalta ei verotettavaa tuloa synny. Sen sijaan saattaa tältä osin syntyä arvonlisäverovelvollisuus, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Muun muassa tästä syystä järjestön yleishyödyllisyysstatus saattaa olla merkittävä, vaikka järjestötoiminnan ja järjestölähtöisen auttamistyön osuus koko toiminnasta olisi vähäinen.

Järjestön kokonaisuudessaan pienenkin järjestötoiminnan ja järjestölähtöisen auttamistyön merkitystä yleishyödyllisyyttä arvioitaessa korostaa se, jos elinkeinotoiminta toteuttaa sitä yleishyödyllistä toimintaa, joka on järjestön varsinainen säännöissä ilmaistu tarkoitus. Järjestö, jonka tarkoitus on asumispalvelujen tuottaminen toteuttaa tarkoitustaan myös ylläpitämällä elinkeinotoimintana asumispalveluja, jolloin yleishyödyllisyysstatuksen menettämisen kynnyksen tulisi olla suhteellisen korkea. Elinkeinotoimintaakin verottaja voi vielä arvioida eräi-

den yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain (680/1976) 3 §:n perusteella.

6. Päätöksen täytäntöönpano

Periaatepäätös sisältää useamman ministeriön toimialalle kuuluvia kysymyksiä sekä sellaisia seikkoja jotka edellyttävät ministeriöiden yhteistyötä. Verohallinnon sisäisen työnjaon vuoksi osa asioista on verohallituksen valmisteluun ja toimeenpanoon kuuluvia. Eräät osat edellyttävät valtionhallinnon ja Suomen Kuntaliiton yhteistä valmistelua ja kantaa. Periaatepäätöksen yhtenä kantavana ajatuksena on järjestöjen osallistumisen vahvistaminen, joten periaatepäätöksen toimeenpanoon on syytä ottaa kansalaisjärjestöt mukaan.

Täytäntöönpanoon on syytä ryhtyä välittömästi. Ministeriöiden tulee laatia toimenpiteilleen tavoiteaikataulu. Osa esityksistä edellyttää toistuvaa päivitystä ja tälle on luotava edellytykset. Lainsäädäntöä vaativat toimet pyritään saattamaan mahdollisuuksien mukaan vireille vuoden 2007 valtiopäivillä.

Periaatepäätöksen seuranta edellyttää poikkihallinnollisuutta. Tästä syystä ei ole luontevaa soveliaista viranomaista tai toimielintä, jolle päätöksen seuranta kuuluu. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta voi päätöksen toimialalla olevana elimenä parhaiten seurata periaatepäätöksen toimeenpanoa. Jos seuraava hallitus asettaa periaatepäätöksen seurannan kannalta soveliaan politiikkaohjelman, on sille suoritettu raportointi tärkeää, koska silloin seurannalla on myös selkeä poliittinen ulottuvuus. Seurantaa saattaa syntyä myös hallitusohjelman seurannan myötä.

Kirjallisuutta:

Hallituksen strategia-asiakirja 2006. VNK julkaisusarja 3/2006.

Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia. Oikeusministeriön julkaisu 13/2005.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:14.

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu 14/2005.

Myrsky, Matti: Yleishyödyllisen yhteisön verotus. Vantaa 2004.

Välimäki, Mikko: Lahjoitukset yleishyödyllisen yhteisön varainhankintakeinona – rahankeräyssääntelyä ja veropolitiikkaa. Lakimies 5/2006, s. 750–768.

Medborgarorganisationernas ställning stärktes

Strävan efter att stärka medborgarorganisationernas ställning nämns i regeringsprogrammet för Vanhanens regering och detta kom att utgöra en viktig del av politikprogrammet för medborgarinflytande. Frågan blev av allt större vikt när i synnerhet social- och hälsovårdsorganisationerna och även flera andra organisationer tog upp försämringen av deras verksamhetsbetingelser. Man hade inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid särarten av organisationernas verksamhet medan samhället och författningsmiljön samtidigt hade ändrats i snabb takt.

Politikprogrammet för medborgarinflytande och justitieministeriet som samordnar programmet tog ärendet på sin agenda. Under våren 2006 analyserade verkställande direktör Markku Ruohonens arbetsgrupp de viktigaste problemområdena och föreslog att man för fortsatt beredning måste linjera regeringens principer och utarbeta en nationell strategi för organisationernas serviceverksamhet. I de utlåtanden som gavs beträffande förslaget stöddes största delen av arbetsgruppens målsättningar.

Professor Pentti Arajärvi har på min begäran berett ett utkast till statsrådets principbeslut. Utredningsmannen bistods av en av politikprogrammet tillsatt expertgrupp med representanter för medborgarorganisationer och tjänstemän. Professor Arajärvis förslag godkändes av ministergruppen för politikprogrammet nästan som sådan. Statsrådets principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar kunde således på min föredragning fattas den 8 mars 2007.

Regeringens principbeslut är enligt modeordet en färdplan för lösa de problem och reda ut de oklarheter som organisationerna för närvarande har. Genomförandet av principbeslutet kan inledas så snart den nya regeringen har börjat sitt arbete.

Helsingfors den 28 mars 2007

Leena Luhtanen
justitieminister

FRÄMJANDE AV MEDBORGARORGANISATIONERNAS VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

Medborgarsamhället fungerar i synnerhet via medborgarorganisationerna. Inom medborgarorganisationerna tar människorna på eget initiativ och utifrån självstyrning del i verksamheten i samhället och i olika intressebaserade aktiviteter (hobbyer). Organisationerna når också personer som löper risk att marginaliseras. Verksamheten i organisationerna föder också nya samhällsinitiativ. Organisationerna medför direkt och indirekt nytta för samhället. De påverkar ofta den offentliga verksamheten och kompletterar den offentliga serviceproduktionen, i synnerhet när behoven i samhället inte kan tillgodoses genom kommersiell verksamhet. Också inom Europeiska unionen och andra internationella organisationer har man under de senaste åren fäst uppmärksamhet vid medborgarverksamhetens möjligheter att komplettera offentlig och annan allmännyttig verksamhet.

Genom principbeslutet skapas en nationell linje för det allmännas verksamhet i förhållande till medborgarorganisationernas verksamhet och utvecklingen av deras verksamhet. Beslutet syftar också till att stärka medborgarorganisationernas funktioner genom att göra det allmännas beslut konsekventare och lättare att förutse samt genom att uppställa mål för Finlands nationella och internationella linje för verksamheten i fråga om medborgarorganisationerna.

När verksamhetsförutsättningarna för allmännyttiga samfund tryggas, bör det samtidigt säkerställas att företagens verksamhetsbetingelser inte äventyras. Det ses särskilt till att marknaden fungerar och att de allmännyttiga samfunden och företagen behandlas lika på marknaden.

1. Medborgarorganisationer

Medborgarorganisationer enligt detta principbeslut är registrerade föreningar som består av individer. Som medborgarorganisationer betraktas också sådana registrerade organisationer eller förbund vars medlemmar i huvudsak består av medborgarorganisationer som bildas av individer. Som medborgarorganisationer betraktas inte i detta beslut offentliga föreningar som bildats genom lag. Offentliga föreningar och fria medborgargrupper kan dock från fall till fall omfattas av principbeslutet, till exempel när det gäller deltagande och stödjande av deras verksamhet. Så kallade institutionsstiftelser är ofta jämförbara med medborgarorganisationer, både i fråga om verksamhetsätt och i fråga om verksamhetslogik. Principbeslutet kan därför tillämpas på dem i tillämpliga delar, i synnerhet när det gäller deltagande och skapande av verksamhetsförutsättningar.

2. Allmännyttighet

På det nationella planet har allmännyttigheten i lagstiftningen i första hand baserat sig på definitionen enligt 22 § i inkomstskattelagen. I den övriga lagstiftningen och i lagberedningshandlingarna kan urskiljas olika infallsvinklar på allmännyttighet, vilka delvis följer av karaktären hos det som regleras. Det finns inte någon övergripande nationell definition av allmännyttighet. Solidaritet, autonomi, ideell verksamhet och det att en ändamålsparagraf i stadgarna står som fundament är exempel på begrepp som förekommer i lagstiftningen och som är viktiga för medborgarorganisationerna.

I gemenskapslagstiftningen nämns termen allmänt intresse i artikel 2.2 punkt a i direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden och i artikel 13.A i det sjätte mervärdesskattedirektivet (direktiv 77/388/EEG). Begreppet har inte definierats i lagstiftningen. Som term förekommer det dessutom i kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04) och i kommissionens meddelande om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen KOM(2006) 177 slutlig. Definitionerna är inte enhetliga och motsvarar inte de finländska definitionerna utan har en klart starkare prägel av affärsverksamhet.

På det nationella planet är det nödvändigt att använda flera begrepp för allmännyttighet. När lagstiftningen bereds bör innehållet i och användningen av begreppet uppmärksammas med tanke på följdriktigheten och det samlade rättssystemet såväl på det nationella planet som inom gemenskapsrätten. Följande kan konstateras i fråga om ideella organisationer och beskattningen av dem samt i fråga om tillämpningen av gemenskapsrätten på tillhandahållandet av offentliga tjänster:

1. På ideell verksamhet tillämpas det nationella begrepp för allmännyttighet som hänför sig till sammanhanget. För ideell verksamhet är det inte ändamålsenligt att skapa en allmän definition av allmännyttighet. Det bestäms särskilt om allmännyttighet utifrån särskilda behov inom olika sektorer. Inom inkomst- och mervärdesbeskattningen används 22 § i inkomstskattelagen på så vis att den primära tolkningen är att samfundens allmännyttighet kvarstår.
2. På ekonomisk verksamhet av allmänt intresse tillämpas helt och fullt också de möjligheter att ordna näringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt som följer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artiklarna 16 och 86 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan EG-fördraget). Utifrån artikel 86.2 i EG-fördraget fastslår Finland särskilda och exklusiva rättigheter beträffande offentliga tjänster inom de gränser som artikeln tillåter, såsom med beaktande av att en sammanslutning åläggs skyldigheter som gäller offentliga tjänster, att ersättning för uppdraget fastställs objektivt och offentligt samt att överkompensation förbjuds.

3. Medborgarorganisationernas betydelse och sätt att påverka

3.1. Deltagande

Hörande av medborgarorganisationerna utgör ett viktigt led när det gäller att stärka delaktigheten i samhället. Förfarandena för deltagande utvecklas så att centralorganisationerna har möjlighet att höra sina medlemsorganisationer när de ger sina utlåtanden. I syfte att uppnå målet effektiviseras organisationernas medverkan i

beredningsorganen inom förvaltningen och hörs organisationerna i ett så tidigt skede att organisationernas medlemsorganisationer kan höras.

I samråd med Finlands Kommunförbund görs kommunerna uppmärksamma på att de skall se till att medborgarorganisationerna hörs vid beredningen av ärenden som påverkar medborgarverksamheten och organisationernas ställning.

Punkterna 4.1 ekonomiska konsekvenser och 4.4 samhällsliga konsekvenser i anvisningarna för utarbetandet av regeringspropositioner (Hallitusten esitysten laatimisohejeet, justitieministeriets publikation 2004:4) kompletteras så att det anges att hänsyn skall tas även till konsekvenserna för organisationerna och organisationernas ekonomi. Organisationerna beaktas vid bedömningen av styrsystemen inom förvaltningen och vid bedömningen av systemen för uppföljning av lagstiftningen och besluten. Organisationerna beaktas när anvisningarna för konsekvensbedömning sammanställs och förenhetligas.

I syfte att stärka medborgarorganisationernas ställning inrättas en delegation för medborgarsamhällspolitik. Inom delegationen eller i anslutning till den skapas förutsättningar för samarbete mellan medborgarorganisationerna och företagen och för ett förhandlat förfarande. Dessutom utformas behövliga samarbetsformer mellan medborgarorganisationerna och myndigheterna med beaktande också av aspekter som hänför sig till beskattningen och Europeiska unionen, i synnerhet den inre marknaden.

Organisationernas ställning tas in i strategierna för ministeriernas förvaltningsområde. Strategierna hålls tidsenliga i samråd med organisationerna. Tillsammans med Finlands Kommunförbund uppmanas kommunerna att göra upp motsvarande kommunala strategier.

Organisationernas ställning vid beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen garanteras.

För Finlands vidkommande är det nödvändigt och ändamålsenligt att i Europeiska unionens verksamhet ställa som mål att medborgarorganisationerna får en konsultativ ställning för medborgarorganisationernas europeiska sammanslutningar i alla de institutioner i unionen där ärenden som gäller medborgarorganisationerna eller deras verksamhetsfält behandlas. För detta förutsätts också att de europeiska verksamhetsförutsättningarna för nationell organisationsverksamhet tryggas, i förekommande fall med hjälp av offentligt stöd. Finland försöker också i övrigt konsekvent stärka medborgarorganisationernas ställning samt skapa nya möjligheter för dem att agera inom unionens politikområden.

3.2. Organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet

En nationell strategi för service börjar beredas omedelbart med målsättningen att trygga sådana tillräckliga kulturella och sociala tjänster samt hälso- och sjukvårdstjänster som det allmänna ansvarar för och som befolkningen behöver. I strategin skapas också klarhet i förhållandet mellan ideologiskt, organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet inom olika sektorer och tjänster inom förvaltningen med hänsyn till nationella aspekter och aspekter som hänför sig till unionsregleringen. Strategin omfattar också långsiktiga utstakningar för Finlands EU-politik i förhållande till de tjänster som det allmänna självt tillhandahåller och som ordnats i form av näringsverksamhet.

Det medborgarorganisationsbaserade och medborgarorganisationsägda servicesystemets förmåga att svara på kraven enligt Europeiska gemenskapens upphandlingsdirektiv och enligt den nationella lagstiftningen i anslutning till detta stärks i samråd med kommunerna och andra offentliga aktörer som ansvarar för anordnandet av tjänster och med beaktande av upphandlingsförfarandena. Det bör reserveras tillräckliga ekonomiska resurser för verksamheten.

Inom medborgarorganisationernas verksamhet tas de möjligheter i bruk som den nationella lagstiftningen och gemenskapsrätten erbjuder i form av uppluckrade upphandlingsförfaranden och användning av statliga stöd i syfte att trygga tjänsterna i synnerhet för dem som har det sämre ställt och är sårbarare. Likaså tryggas verksamhetsförutsättningarna för allmännyttiga, icke-vinstsyftande medborgarorganisationer som har sin grund i frivilligarbete. Det ses till att dessa har möjlighet att utveckla verksamhet som inte är av ekonomisk natur.

3.3. Utvecklingsaspekter

Regeringen utreder möjligheterna att utveckla samfundslagstiftningen för att det skall bli möjligt att bilda aktiebolag eller andelslag som sammanslutningar med begränsad vinstutdelning. På så vis erbjuds i synnerhet medborgarorganisationerna en metod för tillhandahållande av tjänster i enlighet med förslaget till uttalande i betänkandet 26/2006 rd av riksdagens ekonomiutskott.

4. Tryggande av medborgarorganisationernas ekonomi och finansiering

Medborgarorganisationsverksamhet samt allmännyttigt organisationsbaserat hjälparbete som inte omfattas av konkurrens understöds med penningautomatunderstöd och vinstmedel från tippningsverksamhet och verksamhet med vadhållningsspel. Avsikten är att i samråd med Finlands Kommunförbund stärka användningen av de allmänna understöden till kommunerna. I syfte att stärka det neutrala finansiella systemet granskas att bestämmelserna i lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001) och statsunderstödslagen (688/2001) samt andra bestämmelser om offentligt stöd garanterar en på allt sätt neutral konkurrens inom näringsverksamheten. Vid projektfinansieringen accentueras förutom staten och kommunerna också i synnerhet Europeiska unionen.

Medborgarorganisationernas erfarenheter och utvecklingskunskaper tas till vara genom säkerställande av att penningautomatunderstöd och vinstmedel från tippningsverksamhet och verksamhet med vadhållningsspel erhålls för utveckling av och försök med tjänsterna i organisationernas regi. Likaså underlättas organisationernas möjligheter att själva tillföra medel samt bland annat problemen till följd av fördröjda utbetalningar av understöd.

Genom ändringar av föreningslagen och lagstiftningen om bokföring och revision underlättas ekonomiförvaltningen och rapporteringen till myndigheterna framför allt för små föreningar som verkar med frivilliga krafter. Utöver detta utreds de övriga hinder för medborgarverksamhet och medborgarorganisationernas verksamhet som ingår i lagstiftningen om föreningar samt vidtas åtgärder för att undanröja hindren.

5. Beskattning

I 22 § i inkomstskattelagen definieras allmännyttiga samfund och i 23 § definieras skattskyldigheten för sådana samfund. Syftet med det sistnämnda lagrummet är att åtskilja ett samfunds beskattningsbara inkomst av näringsverksamhet och inkomst av fastigheter från dess icke-beskattningsbara ekonomiska verksamhet.

Betydelsen av allmännyttighet vid beskattningen har varit föremål för utredning både i fråga om huruvida någon del av samfundets tillförda medel skall betraktas som inkomst av näringsverksamhet enligt 23 § 3 mom. i inkomstskattelagen och i fråga om huruvida den beskattningsbara verksamheten skall anses vara så omfattande att samfundet på grund av den omfattande skattskyldigheten inte kan anses uppfylla villkoren för allmännyttighet enligt 22 § i samma lag. För 2007 har det utarbetats en särskild skattedeklarationsblankett för allmännyttiga samfund, och avsikten är att Skattestyrelsens beskattningsanvisningar för allmännyttiga samfund skall förnyas på våren bland annat genom att HFD:s praxis och tolkningar till följd av den förs in på blanketten.

Ideella föreningar bedriver alltid organisationsverksamhet. Organisationerna utför också ofta allmännyttigt organisationsbaserat hjälparbete som har sin grund i hjälpande och verksamhet bland likställda. Vid beskattningen är organisationsverksamheten och det organisationsbaserade hjälparbetet allmännyttig verksamhet och skall inte beskattas som näringsverksamhet för organisationen eller på grund av den näringsverksamhet som organisationen bedriver.

Situationen bör ändras så att den blir följdriktig med tanke på både beskattningen och allmännyttigheten:

- Beskattningen av allmännyttiga samfund bör förtydligas med hjälp av Skatteförvaltningens styrning: De anvisningar som meddelas på våren bör vara tydliga och trygga organisationernas verksamhet och tillförda medel. Exempelvis för organisationer inom det sociala området bör tröskeln för förlust av statusen som allmännyttigt samfund vara hög.
- Beskattningen av allmännyttiga samfund bör koncentreras till ett enda verksamhetsställe vid ingången av 2008. På så sätt kan beskattningen bli enhetligare och expertisen bakom besluten förbättras.
- Beskattningspraxisen bör iaktas intensivt under senare hälften av 2007. Den delegation för medborgarverksamhet som inrättas bör i början av 2008 bedöma behovet av att vidareutveckla författningarna.

6. Verkställighet och tidtabell

De ministerier som ansvarar för respektive angelägenheter börjar verkställa beslutet omedelbart. I syfte att avgöra frågor som gäller samarbetet mellan ministerierna samordnar den delegation för medborgarsamhällspolitik som nämns under punkt 3.1 verksamheten genom att rekommendera åtgärder som den anser vara ändamålsenliga. Det utarbetas en rapport om verkställigheten av beslutet, vilken lämnas in till delegationen för medborgarsamhällspolitik. En uppföljningsrapport utarbetas också för ett lämpligt politikprogram enligt nästa regering, om ett sådant politikprogram uppställs. Den första rapporten utarbetas inom tre år efter detta beslut.

MOTIVERINGSPROMEMORIA TILL STATSRÅDETS PRINCIPBESLUT OM FRÄMJANDE AV MEDBORGARORGANISATIONERNAS VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

I regeringens strategidokument 2006 (Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2006) uppställs som ett centralt mål för politikprogrammet för medborgarinflytande bland annat att medborgarsamhällets juridiska och administrativa verksamhetsbetingelser är gynnsamma och moderna med tanke på samhällsaktiviteten. I anslutning till detta samt i anslutning till förslagen enligt betänkandet Medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2006:14) utfärdar regeringen ett principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.

Syftet med principbeslutet är att stärka medborgarsamhällets betydelse och verksamhet särskilt till den del det blir verklighet via medborgarorganisationer. I det finländska samhället är organisationerna viktiga när det gäller att skapa och utveckla social gemenskap, medborgarfostran och individernas möjligheter att påverka. Samhällsaktivitet (medborgarverksamhet) och verksamhet i medborgarorganisationer har också ofta visat sig vara en verksamhet som öppnar nya vyer och uppställer mål som för utvecklingen framåt och en verksamhet där olika verksamhetsformer testas. Bland annat det allmänna har kunnat använda resultaten för att utveckla och organisera sin verksamhet. Inom medborgarverksamheten och i medborgarorganisationerna agerar man tillsammans utifrån självstyrning, ofta så att det gemensamma bästa och ett gemensamt intresse främjas, i vissa fall helt altruistiskt och ibland som en intresseorganisation. Man aktiverar sig för frivilligarbete och skapar på många sätt verksamhetsförutsättningar också när det gäller att utveckla den offentliga verksamheten. Det traditionella organisationsarbetet inrymmer fri hobbybaserad verksamhet bland intresserade, intressebevakning, information, utbildning, forsknings- och utvecklingsarbete, frivilligarbete samt internationell verksamhet och internationellt samarbete. Framför allt under de senaste årtiondena har verksamhet som organiseras och drivs av medborgarorganisationerna utvidgats i synnerhet inom vissa sektorer så att den handlar om vidsträckt verksamhet bland likställda samt tillhandahållande av service för att fullgöra det allmännas funktioner, vilket också i huvudsak finansieras av det allmänna. Tillhandahållandet av service har allt oftare karaktär av näringsverksamhet.

Medborgarorganisationerna uppställer själva sina mål och anger syftet med sin verksamhet samt fastslår metoderna för hur målen skall uppnås med hjälp av organisationernas stadgar. Den ställning som organisationerna själva definierar på detta sätt bör respekteras som utgångspunkt för verksamheten, om inte organisationernas verksamhet och verksamhets sätt utvisar någonting annat. När det gäller medborgarorganisationernas verksamhet har särskilt avseende fästs vid deras allmännyttiga karaktär och de direkta och indirekta fördelar de producerar för samhället. Medborgarorganisationerna bidrar till att utöka det materiella, immateriella och sociala kapitalet i samhället, stärker den offentliga verksamheten, fullgör de skyldigheter som föreskrivits för den offentliga verksamheten och kompletterar också näringsverksamheten i synnerhet på de punkter där den kommersiella verksamheten inte tillgodoser behoven i samhället.

Avsikten med principbeslutet är att skapa en långsiktig nationell linje för det allmännas verksamhet i förhållande till medborgarorganisationerna och utvecklingen av dem, stärkandet av medborgarorganisationernas allmännyttiga tjänster och övriga funktioner samt i förhållande till Finlands handlingslinje inom verksamheten i Europeiska unionen men också i andra internationella organisationer. Principbeslutet skapar också en grund för en nationell strategi för allmännyttiga tjänster. Strategin har beröringspunkter även med Europeiska unionens politikområden.

1. Medborgarorganisationer

Utgångspunkterna för medborgarorganisationernas verksamhet tar i många bemärkelser avstamp i begreppet socialt kapital och dess betydelse för att bygga upp en demokrati, en välfärdsstat och ett välfärdssamhälle. Skapandet och stärkandet av förutsättningarna berör all medborgarverksamhet, även om främjandet av verksamheten tar fasta på framför allt organisationer med verksamhet inom sektorerna för social- och hälsovård, idrott, ungdomsverksamhet och kultur. Viktiga objekt utgörs emellertid också av föreningar som försöker påverka statliga angelägenheter, miljön, ekonomin, arbetsmarknaden och invandrarnas ställning samt föreningar som ordnar fritidsverksamhet, välgörenhet och rådgivning. En betydande del av medborgarverksamheten organiseras via organisationer. En organisation fastslår själv sina mål och verksamhetssätt.

Som medborgarorganisationer enligt principbeslutet betraktas registrerade föreningar som består av individer. Som medborgarorganisationer betraktas också registrerade föreningar som bildas av andra eller tredje gradens registrerade föreningar som bildas av individer. Också olika kombinationer av dessa är medborgarorganisationer. Även en sammanslutning (ett samfund) vars medlemmar till vissa delar är offentligt rättsliga aktörer kan bilda en medborgarorganisation. Som medborgarorganisationer betraktas dock inte offentliga föreningar som bildats genom lag, till exempel studentkårer, skogsvårdsföreningar eller motsvarande organisationer. Centralorganisationen för detta slags organisationer som består av personmedlemmar kan beroende på sammanhanget och situationen i enskilda fall betraktas som en sådan medborgarorganisation som avses i detta beslut. En förutsättning är då att centralorganisationen är en registrerad ideell förening som bildats med utgångspunkt i föreningsfriheten. Principerna enligt beslutet är tillämpliga på offentliga föreningar som bildats genom lag och som har hand om uppgifter av medborgarorganisationstyp, såsom Finlands Röda Kors med dess medlemsföreningar, och på privaträttsliga institutionsstiftelser som verkar allmännyttigt i enlighet med verksamhetssätten för medborgarorganisationer. Med institutionsstiftelser avses stiftelser vars verksamhet inte kan drivas med deras ursprungliga kapital utan stiftelserna måste skaffa annan finansiering för sin verksamhet. Beslutet är inte tillämpligt på offentligt rättsliga stiftelser som inrättats genom lag.

I bakgrunden till medborgarorganisationerna står bestämmelserna om föreningsfrihet i 13 § i grundlagen. Paragrafen innebär att varje individ har både positiv och negativ föreningsfrihet, rätt att utan tillstånd bilda föreningar och rätt att delta i föreningarnas verksamhet. Föreningsfriheten betraktas som en nödvändig förutsättning för de politiska rättigheter som hör samman med en demokratisk rättsstat. Föreningsfriheten tryggar samhällsmedlemmarnas autonomi. Föreningsfriheten gäller i första hand individer, även om den etablerade uppfattningen är att andra och tredje gradens föreningar åtnjuter ett så kallat indirekt skydd.

Det är inte ändamålsenligt att tillämpa beslutet på oregistrerade föreningar, trots att sådana föreningar ofta har stor betydelse för medborgarverksamheten. De har inte någon sådan juridisk karaktär som är nödvändig för den verksamhet som behandlas längre fram. Med den juridiska karaktären avses att det funktionella och ekonomiska ansvaret regleras i form av en juridisk person, vid behov en mera bestående verksamhetsorganisation och organiserad skötsel av ekonomin. Med tanke på beslutet kan andra än registrerade medborgarorganisationer verka högst på projektbasis, och i sådana fall utgörs grunden av en persons eller några persons individuella ansvar.

Det är i första hand ideella föreningar som omfattas av föreningsfriheten enligt grundlagen. Fingervisningar om detta ges också i förhandsarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (bland annat i betänkandet av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, KB 1992:3) och i regeringspropositionen om reformen (RP 309/1993 rd). Begreppet ideell förening är synnerligen vidsträckt, men exempelvis en ekonomisk förening verkar närmast på basis av näringsfrihet enligt grundlagen, inte på basis av föreningsfrihet. Offentligrättsliga föreningar kan till vissa delar också omfattas av tillämpningsområdet för föreningsfrihet enligt grundlagen, men till exempel religionssamfund omfattas av religionsfrihet enligt 11 § i grundlagen. En sammanslutning som gagnar religiösa syften och som inte är ett religionssamfund lyder dock under föreningsfriheten om den organiserar sig som en förening. Föreningslagen följer i huvuddrag samma systematik. I 1 § i föreningslagen anges som tillämpningsområde gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte. Enligt 2 § gäller lagen inte sammanslutningar vars syfte är att ge vinst eller annan omedelbar ekonomisk förmån, föreningar som genom lag eller förordning har organiserats för ett särskilt ändamål (offentligrättsliga föreningar) eller religiösa samfund. Att en förening har ekonomisk verksamhet innebär dock inte att den inte är en förening som avses i föreningslagen. Endast sådana föreningar vars syfte är att ge vinst eller omedelbar ekonomisk förmån faller utanför tillämpningsområdet. Målen och syftet med verksamheten anges i stadgarna, och den ekonomiska metoden för att uppnå målen och syftet kan åtminstone delvis bestå av ekonomisk verksamhet och rent av näringsverksamhet. Enligt 5 § i föreningslagen får en förening idka endast sådan näring eller förvärvsverksamhet som nämns i stadgarna eller som annars direkt hänför sig till dess syfte eller som skall anses ha ringa ekonomisk betydelse. Det gäller således att göra åtskillnad mellan föreningar som organiserats för ekonomiska syften och ideella föreningar som bedriver ekonomisk verksamhet.

Föreningars ekonomiska verksamhet och även deras näringsverksamhet kan granskas också med utgångspunkt i att det handlar om att skaffa de resurser som behövs för den ideella verksamheten. Infallsvinkeln är speciellt viktig med tanke på om den ekonomiska verksamheten anknyter till det syfte med verksamheten som slagits fast i föreningens stadgar. Exempelvis drivandet av en kiosk hänför sig sällan till organisationens egentliga ideella verksamhet. Situationen är en annan när en organisation inom den sociala sektorn har som mål att till exempel förbättra levnadsförhållandena för handikappade, och organisationen tillhandahåller tjänster i detta syfte. Organisationsbaserat hjälparbete i form av ekonomisk verksamhet och näringsverksamhet kan främja organisationens syften men kan också enbart erbjuda finansiering för den ideella verksamheten. En separat fråga gäller då hur ekonomisk verksamhet av detta slag påverkar organisationens allmännyttighet eller beskattningen.

I 18 § i grundlagen finns bestämmelser om näringsfrihet. Enligt paragrafen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelsen inrymmer frihetsrätt i dess negativa dimension, vilket innebär att lagstiftaren eller myndigheterna inte får hindra möjligheterna att skaffa försörjning.

Bestämmelsen medger att det genom lag uppställs restriktioner för möjligheterna att skaffa sig försörjning, men i praktiken anges det ganska strikta gränser för en sådan inskränkning. Exempelvis kraven på tillståndsplikt motsvarar i huvuddrag de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket innebär att kraven skall bestämmas genom lag, inskränkningarna skall vara exakta och noggrant avgränsade, det väsentliga innehållet i inskränkningarna skall framgå av lagen, det skall finnas en godtagbar orsak till inskränkningarna och den skall föranledas av ett behov i samhället, samt att de mänskliga rättigheterna inte får kränkas. Också friheten att idka näring tillkommer i första hand individen på samma sätt som de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet. Via indirekt skydd har emellertid även sammanslutningar näringsfrihet.

Lagen angående rättighet att idka näring (27.9.1919/122) utgör på nivån för vanlig lag den grundläggande författningen om idkande av näring. I lagen sägs att på de villkor som föreskrivs i lagen får laglig och med god sed förenlig näring idkas av fysiska personer, finska sammanslutningar och stiftelser samt utländska sammanslutningar och stiftelser på vissa villkor som gäller tillhörighet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I 3 § finns bestämmelser om vissa former av idkande av näring om vilka det bestäms särskilt genom lag eller förordning. Enligt grundlagen skall bestämmelser av detta slag i dagens läge alltid utfärdas genom lag. För idkande av näring krävs med vissa smärre undantag en anmälan eller i vissa fall ett tillstånd.

Näringsfriheten berör indirekt även ideella föreningar. En förutsättning är att idkande av näring nämns i föreningens stadgar och att den har gjort en anmälan om idkandet av näring eller skaffat det tillstånd som behövs. Ett sådant näringsidkande undanröjer inte föreningens ideella karaktär. Näringsverksamheten är dock inte ideell verksamhet även om den tillgodoser organisationens syfte, men den kan tillföra organisationen medel och vara fristående från föreningens ideella verksamhet. Som en allmän regel kan likväl konstateras att en förening som registrerats i föreningsregistret är ideell åtminstone tills någonting annat påvisas, eftersom ideell verksamhet enligt föreningslagen utgör ett villkor för registrering. Ekonomiska föreningar skall införas i handelsregistret. I 1 § i lagen om ombildande av föreningar som utövar ekonomisk verksamhet till andelslag (502/1989) bestäms om en situation där man vill ombilda föreningar som antecknats i föreningsregistret till andelslag. Det är kännetecknande för föreningar av detta slag att verksamheten stödjer medlemmarnas hushållning eller näring och att medlemmarna begagnar sig av föreningens tjänster.

Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen skall det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelaterad verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Bestämmelsen kompletterar bestämmelserna om representativ demokrati i 1 och 2 mom. i paragrafen. Den representativa demokratin blir verklighet genom val. Samma angelägenhet framgår också av 2 § 2 mom. i grundlagen. Till demokratin hör enligt momentet att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt tankegången bakom grundlagen byggs medborgarsamhället upp kring det officiella beslutssystemet. Medborgarsamhället har sin grund i samhällsmedlemmarnas organisering och verksamhet. Ett viktigt led i detta är då yttrande-, mötes- och föreningsfriheten. Det egentliga verksamhetsfältet för medborgarorganisationernas verksamhet bildas ofta av att just denna rätt utövas, vid sidan om att medborgarorganisationernas verksamhet kan ha betydelse närmast för organiseringen av medlemmarnas intressebaserade verksamhet, deras inbördes trivsel, bevakningen av deras intressen eller för någon annan motsvarande verksamhet. Bestämmelsen visar också att verksamheten i medborgarsamhället bör vara fristående och självständig i förhållande till det allmänna formella beslutsmaskineri. Det allmänna skall främja de enskildas möjligheter att delta och

påverka. När bestämmelsen riktas till det allmänna sträcker den sig förutom till lagstiftaren även till den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten och förvaltningsverksamheten inom det allmännas övriga organ.

Föreningsfrihet och näringsfrihet fastställs i den stadga om de grundläggande rättigheterna som ingår i utkastet till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Europeiska unionens officiella tidning 16.12.2004, C 310) liksom i den stadga som antogs som en förklaring i Nice år 2000 (Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 364/1, 18.12.2000). Bägge inrymmer möjligheten att i enlighet med nationell lagstiftning och praxis använda tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Unionens nuvarande grundfördrag inrymmer särskilt de så kallade grundläggande friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Av dessa är oftast den fria rörligheten för tjänster den viktigaste för medborgarorganisationernas verksamhet.

I Finland har de ovan nämnda grundläggande fri- och rättigheterna vanligen också tryggats som mänskliga rättigheter. De viktigaste avtalen utgörs då av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) och europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990). Innehållet i bestämmelserna i dessa är förhållandevis lika. Facklig organisationsfrihet berörs särskilt i Europeiska sociala stadgan (FördrS 44/1991), den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) samt i flera av Internationella Arbetsorganisationens fördrag. Konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59/1991) introducerar dessutom begreppet barnets bästa som en infallsvinkel. Begreppet är den ledande principen när barnens ställning bedöms.

Enligt 121 § i grundlagen skall kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen kan i vissa fall ha betydelse för tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I händelse av motstridigheter mellan de grundläggande fri- och rättigheterna å ena sidan och självstyrelsen för kommunens invånare å andra sidan har dock individens grundläggande fri- och rättigheter företräde i jämförelse med den kollektiva bestämmelsen som i viss mån berör sättet och principen för att ordna förvaltningen. Det primära är likväl att såväl de grundläggande fri- och rättigheterna som invånarnas självstyrelse tillgodoses samtidigt så fullständigt som möjligt.

2. Allmännyttighet

2.1. Allmännyttighet som allmänt begrepp

Allmännyttig medborgarverksamhet är universell. Den är i princip solidarisk, öppen för alla och inom räckhåll för alla. I fråga om vissa organisationer och verksamhetsformer kan det finnas motiverade restriktioner, såsom kön, ålder, hög medlemsavgift, krav på förordare som villkor för medlemskap, en viss världsåskådning eller någon annan motsvarande omständighet som härletts ur organisationens eller gruppens mål och som oftast har dokumenterats i stadgarna. Medborgar- och organisationsverksamheten präglas dock av universalitet. Verksamheten är inte längre allmännyttig, om den tydligt har begränsats bara till en viss grupp. Allmännyttigheten är autonom i den bemärkelsen att aktörerna själva slår fast föremålen för verksamheten.

Allmännyttig medborgarverksamhet är förenad med fördelar. Den skall alltid gagna någon eller något, exempelvis en omständighet, en person, en sammanslutning, samhället eller den globala världen. En enskild person kan inte få personlig ekonomisk behållning av allmännyttig medborgar- eller organisationsverksamhet, och det går inte heller att betala oskäligen arvodet eller ersättningar i någon form till dem som tar del i verksamheten. En person kan däremot i obegränsad utsträckning få psykisk, social, samhällelig och annan immateriell nytta. Dessa dimensioner ingår alltid, ensamma eller tillsammans, i allmännyttig verksamhet. Allmännyttigheten bestäms dock aldrig enbart via ekonomin. Det centrala innehållet i allmännyttigheten är dess allmänna fördel, den fördel som i sista hand åtminstone indirekt tillkommer alla samhällsmedlemmar och som kan ha en synnerligen svag anknytning.

Allmännyttig medborgarverksamhet är alltid på något sätt kontextuell. Den bedrivs i en viss kontext där det finns många dimensioner, från den enskildes grundläggande fri- och rättigheter till samhällsekonomin och från den offentliga sektorn till internationell företagsverksamhet.

Allmännyttighet är ett vidsträckt begrepp, som inrymmer allt slags verksamhet för allmän fördel. Det går inte att allmänt definiera innehållet i allmännyttigheten på förhand. Allmännyttig verksamhet bedrivs nästan alltid i en sammanslutning. En sammanslutning kan ha en viss status, vara funktionell eller symbolisk. Utan någon form av sammanslutning är det svårt att bedriva allmännyttig verksamhet som är förenlig med lagarna i Finland.

Lagstiftningsmässigt kan allmännyttigheten inte avgränsas eller definieras på ett entydigt exakt sätt, eftersom den inrymmer de många dimensioner som nämns ovan och eftersom gränssnittet mellan allmännyttig och icke-allmännyttig åtminstone i vissa situationer är otydligt. Det viktiga är att förhindra att en allmännyttig ställning missbrukas, eftersom missbruk får grunden för hela medborgarverksamheten att förvittra och tar bort dess trovärdighet. Det rikstäckande inslaget i allmännyttigheten i organisationsform bör ofta granskas utgående från om en verksamhet i princip kan breddas till rikstäckande verksamhet av detta slag eller om en organisation som verkar inom ett snävare område och som är medlem i ett rikstäckande förbund skall ha hand om en del av den samlade verksamheten på riksnivå.

Allmännyttighet för medborgarorganisationernas verksamhet fastslås vanligen i organisationens stadgar. Allmännyttigheten bör trots allt åtskiljas från den ideella verksamhet som är en förutsättning för att en förening skall kunna registreras. En förening som är allmännyttig enligt målkriterierna och kriterierna för verksamhetens kvalitet bör också betraktas som sådan, om inte dess faktiska verksamhet utvisar någonting annat. Också då bör den ideella och allmännyttiga delen av föreningens verksamhet åtskiljas från eventuell annan, icke-allmännyttig verksamhet.

2.2. Allmännyttighet enligt lagstiftningen

Juridiskt sett kan de viktigaste kännetecknen för allmännyttighet specificeras utifrån den nuvarande lagstiftningen. Kännetecknen är centrala också för detta principbeslut. Det är irrelevant för allmännyttigheten vilken juridisk form som används för verkställigheten.

2.2.1. Den nationella lagstiftningen

I lagstiftningen definieras allmännyttighet i fyra olika bestämmelser: 22 § i inkomstskattelagen (1535/1992), 15 a § i aravalagen (1189/1993), 24 § i lagen om räntestöd för hyresbostads-

lån och bostadsrättshuslån (604/2001) och 4 § i lagen om penninginsamlingar (255/2006). Allmännyttigheten har slagits fast endast med tanke på dessa verksamheter. Dessutom innehåller 4 § i mervärdesskatten (1501/1993) en hänvisning till inkomstskattelagen, och anammar samma definition av allmännyttighet. Innehållet är i sak exakt detsamma i aravalagen och räntestödslagen.

I inkomstskattelagen förutsätts att ett samfund verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse. Med allmännyttig verksamhet avses enligt lagen om penninginsamlingar verksamhet för sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet. På motsvarande sätt förutsätts i aravalagen att samfundets verksamhetsområde är att låta bygga och anskaffa hyresbostäder och bostadsrättsbostäder och att hyra ut dem på sociala grunder eller erbjuda dem till användning som bostadsrättsbostäder i syfte att tillhandahålla goda och trygga boendeförhållanden till skäliga kostnader. Främjande av allmän fördel kan ses som en gemensam infallsvinkel i dessa lagrum.

Enligt inkomstskattelagen får samfundets verksamhet inte enbart gälla begränsade personkategorier, och på motsvarande sätt gäller enligt aravalagen att samfundet offentligt skall meddela om att bostäderna kan sökas. Penninginsamlingar skall, med några smärre undantag, ha ett allmännyttigt ändamål.

I inkomstskattelagen förutsätts att de som är delaktiga i samfundets verksamhet inte skall kunna få ekonomisk förmån i form av dividend eller vinstandel eller i form av sådan lön eller annan gottgörelse som är större än skäligt. Det här är inte ett krav på att verksamheten inte får vara vinstbringande, men utfallet får inte ens på ett fördolt sätt delas ut i form av dividend eller någon annan form av vinstutdelning. I aravalagen förutsätts att samfundet inte skall ge sina ägare annat än den skäliga avkastning som beskrivs i någon mån i lagen.

I inkomstskattelagen finns inte några andra bestämmelser om allmännyttigheten. I anslutning till ärendets karaktär anges i aravalagen också begränsningar i fråga om överföring av ägande av och besittningsrätt till bostäder, utjämning av hyror och vederlag, ekonomiska risker som ett byggherresamfund tar för sin verksamhet och samfundets skyldigheter samt för offentlig handel med samfundets aktier. Begränsningarna föranleds av verksamhetens karaktär och av att det gäller att säkerställa att offentligt stöd som beviljats för ett allmännyttigt ändamål också kvarstår för allmännyttigt bruk. I inkomstskattelagen finns en förteckning med exempel på allmännyttiga samfund och nämns med ett allmänt uttryck utöver de namngivna allmännyttiga samfunden också andra samfund vars egentliga syfte är att påverka statliga angelägenheter eller att bedriva social verksamhet eller understöda vetenskap eller konst.

På det nationella planet har allmännyttigheten i lagstiftningen i första hand baserat sig på definitionen enligt 22 § i inkomstskattelagen. Både i regeringspropositionen och i förvaltningsutskottets betänkande har det konstaterats att definitionen av allmännyttighet i lagen om penninginsamlingar uttryckligen är vidsträcktare och har ett annat innehåll än enligt definitionen i inkomstskattelagen. Bestämmelsen i 22 § 1 mom. i inkomstskattelagen lyder som följer:

Ett samfund är allmännyttigt då

1) det verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse,

2) dess verksamhet inte enbart gäller begränsade personkategorier,

3) det inte genom sin verksamhet bereder dem som är delaktiga i samfundet ekonomisk förmån i form av dividend eller vinstandel eller i form av sådan lön eller annan gottgörelse som är större än skäligt.

Förutom i motiveringen till de ovan nämnda lagarna beskrivs genom omnämnande av begreppet allmännytt, utan någon karaktärisering i lagbestämmelserna, allmännyttighet också i motiveringen till samt andra riksdagshandlingar som gäller lagen om allmänna villkor för företagsstöd (786/1997), lotterilagen (1047/2001), lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001), lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsheter (116/2002), lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) och dess föregångare lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/1984), lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003) och lagen om skattelättnader för vissa allmännyttiga samfund (680/1976). I fråga om de karaktäriseringar av allmännyttighet som framförts i motiveringen i dessa propositioner och övriga riksdagshandlingar kan konstateras följande:

- Det handlar om verksamhet vars egentliga syfte är att påverka statliga angelägenheter eller utöva social verksamhet eller annan verksamhet som tjänar behov som är viktiga för samhället.
- Föremålet för verksamheten är samhälleligt godtagbart (det kan likväl vara samhällskritiskt eller kritiskt med tanke på den offentliga verksamheten), betjänar samhället som helhet och siktar till att uppnå samhälleliga ekonomiska mål.
- Verksamheten skall täcka hela riket eller annars ha nått en etablerad form eller rikta sig till vidare kretsar.
- Verksamheten ger inte dem som deltar i verksamheten ekonomiska fördelar, eller den avkastning som beviljas ägarna är skälig.
- Verksamheten är inte vinstsyftande och ett eventuellt överskott används för att vidmakthålla och utveckla tjänsterna eller sänka priserna.
- Verksamheten konkurrerar inte med näringsidkare som eftersträvar vinst, eller det förekommer inte någon konkurrens inom branschen.
- Verksamheten skall vara bestående.
- Bostäderna får sökas offentligt.
- Bostäderna omfattas av överlåtelsebegränsningar med tanke på kontinuiteten i verksamheten.
- Hyror och vederlag kan jämnas ut mellan olika bostäder.
- Risktagningen vid utövandet av verksamheten är begränsad.
- Aktierna eller andelarna i samfundet är inte föremål för offentlig handel.
- När det gäller bostadspolitiska mål och boendetrygghet är verksamheten jämförbar med kommunal hyresbostadsproduktion eller är målet att skapa goda och trygga boendeförhållanden till skäliga kostnader.
- Verksamheten främjar sparsamhet.

Som omständigheter som inte lämpar sig för allmännyttig verksamhet eller som visar att det handlar om näringsverksamhet nämns däremot bland annat följande:

- Konkurrens med en annan eller flera andra näringsidkare.
- Den huvudsakliga verksamheten består av affärsverksamhet (samtidigt betonas bedömning av verksamhetens omfattning i förhållande till allmännyttigheten).
- För att få inkomster eller andra ekonomiska fördelar överlåter näringsidkaren yrkesmässigt varor eller tjänster i samband med sin näringsverksamhet.

Yrkeskunnig verksamhet och krav på yrkesskicklighet betraktas dock inte som ett hinder för att ett samfund skall ha en allmännyttig karaktär. Det viktigaste kännetecknet för frivilligarbete är att arbetet utförs i syfte att främja allmännyttiga mål eller stödja verksamheten för ett samfund som inte strävar efter ekonomisk vinning.

2.2.2. Gemenskapslagstiftningen

I gemenskapslagstiftningen nämns allmänt intresse i det sjätte mervärdedirektivet (rådets sjätte direktiv 77/388/EEG om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter - gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund) och i tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden). Allmänt intresse nämns också i kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04) och i kommissionens meddelande om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen KOM(2006) 177 slutlig. Begreppet definieras inte i lagstiftningen.

Kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04) baserar sig på artikel 16 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan EG-fördraget), där det bestäms om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I bilaga 2 till meddelandet definieras tjänster i allmänhetens intresse som tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser. Enligt meddelandet skall tjänster i allmänhetens intresse i sista hand definieras av myndigheterna. Enligt samma bilaga definieras tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som nämns i artikel 86 i EG-fördraget, som tjänster som utförs på affärsmässiga grunder som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstatens sida. Offentliga tjänster kan i sin tur avse att ett offentligt organ utför tjänster, eller att den uppgift som utförs i sig ligger i allmänhetens tjänster. I syfte att underlätta eller möjliggöra att uppgiften genomförs kan de offentliga myndigheterna ålägga det ansvariga organet i fråga en förpliktelse att sköta tjänsten. Kommissionen varnar särskilt för förväxlingar mellan offentliga tjänster och den offentliga sektorn. I kommissionens meddelande definieras dessutom samhällsomfattande tjänster. Samhällsomfattande tjänster är ett viktigt led i liberaliseringen av marknaden inom Europeiska unionen. När en samhällsomfattande tjänst definieras och tillgången till den garanteras innebär detta att alla hushåll och andra användare skall ha kontinuerlig tillgång till denna tjänst och att den måste uppfylla bestämda kvalitetskrav under övergången från monopol till öppen konkurrens på marknaden i fråga. Samhällsomfattande tjänster på en öppen telekommunikationsmarknad där konkurrens råder innebär att minimikrav är fastställda i fråga om vilka tjänster som måste erbjudas och kvaliteten på dessa tjänster, att de skall erbjudas till ett överkomligt pris samt att alla konsumenter skall ha tillgång till dem, med rimlig hänsyn tagen till den särskilda situationen i varje medlemsstat. Beträffande alla ovan nämnda definitioner bör det beaktas att kommissionen särskilt har granskat transportnäten samt energi- och kommunikationstjänsterna.

Definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i motiveringen (RP 215/2002 rd) till lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003) baserar sig på tjänster som avses i artiklarna 16 och 86 i EG-fördraget och som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från offentliga samfunds sida. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse hänför sig därmed till allmännyttiga uppgifter. De är vinstbringande tjänster. Definitionen och motiveringen i regeringspropositionen över

lag upprepar kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001 C 17/04). I motsats till detta är verksamhet av icke-ekonomisk natur som karaktäriseras i propositionen och beledsagas av kommissionens meddelande bland annat uppgifter i anslutning till statens särskilda rättigheter, såsom uppgifter i anslutning till den inre och yttre säkerheten och utövandet av andra officiella befogenheter. Även privaträttsliga organisationer kan utöva dylika befogenheter, som inte är ekonomiska. Som exempel kan nämnas system som hänför sig till utbildning och obligatorisk grundläggande social trygghet. Staten bedriver inte förvärvsverksamhet när den inrättar ett utbildningssystem och driver det. Organisationer som har hand om statliga sociala trygghetssystem i stil med obligatorisk sjukförsäkring, vilka baserar sig på solidaritet och allmännyttighet och där de ersättningar som betalas med stöd av systemen inte står i proportion till föreskrivna betalningsandelar, fullgör enbart en social uppgift och utövar inte någon ekonomisk verksamhet. I motiveringen i propositionen konstateras också att reglerna för konkurrens, statligt stöd och den inre marknaden vanligen inte heller tillämpas på sådana verksamhetsformer som utövas av icke-vinstsyftande organisationer med i första hand sociala uppgifter och som inte har som mål att utöva industriell eller kommersiell verksamhet. I det nämnda meddelandet definieras tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avses i artikel 86.2 i EG-fördraget. Som en karaktärisering av dessa tjänster av allmänt intresse konstaterar kommissionen att

- de tjänar samhället som helhet och siktar till att dess ekonomiska mål skall uppnås
- tjänsten skall direkt gynna samhället som helhet.

Enligt EG-domstolen skall de berörda företagen dessutom tillhandahålla en viss tjänst på lika grunder i hela landet, även om enskilda avtal inte är lönsamma för företagen.

I samband med mervärdesbeskattningen är den juridiska formen för den verksamhet som bedöms irrelevant med tanke på gemenskapslagstiftningen. Allmännyttigheten bygger på följande omständigheter:

Verksamheter enligt artikel 13.A i det sjätte mervärdesskattedirektivet är av hänsyn till allmänintresset undantagna från mervärdesskatt (i korthet gäller artikel 13.A punkterna a–q hälso- och sjukvård, socialvård, social trygghet, skydd av barn och unga, undervisning, religiös eller filosofisk verksamhet, verksamhet inom intresseorganisationer, idrott och fysisk fostran, kulturell verksamhet, offentliga radio- och televisionsbolags verksamhet samt vissa andra motsvarande branscher i exakt och snäv tolkning).

För andra än offentligrättsliga organ kan som restriktioner för undantag uppställas följande:

- I verksamheten får de inte systematiskt sträva efter att uppnå vinst.
- Eventuella vinster får inte avsättas för annat än bibehållande eller förbättring av tjänsterna.
- De personer som leder och förvaltar organen skall inte ha något direkt eller indirekt intresse av verksamhetens resultat.
- Organen skall tillämpa vissa priser eller ange ett pristak.
- Konkurrensen får inte snedvridas så att de som måste betala företagen försätts i underläge.

Begränsningarna är inte tillämpliga på tillhandahållande av tjänster och varor av offentliga organ och till dem nära kopplade organ inom sjukvård, socialvård, skydd av barn och unga, undervisning, idrottslig och fysisk träning och kultur samt i vissa fall tillhandahållande av tjänster och varor till medlemmar i ideella sammanslutningar, om

- de inte är väsentliga för de undantagna verksamheterna

- det grundläggande syftet är att vinna ytterligare intäkter åt organisationen genom att driva verksamheter som direkt konkurrerar med kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.

I tjänstedirektivet nämns allmänt intresse i två sammanhang. I sjuttonde stycket i ingressen konstateras följande: ”Detta direktiv omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning. Tjänster av allmänt intresse omfattas inte av definitionen i artikel 50 i fördraget och faller därför inte inom detta direktivs tillämpningsområde. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning och därför omfattas av detta direktiv.” Med stöd av motiveringen förefaller det som att det med tjänster av allmänt intresse i samband med tjänstedirektivet avses uttryckligen tjänster som utförs utan ersättning (vederlag). Mot denna bakgrund bör man uppenbarligen också bedöma vad som i artikel 2.2 punkt a i fråga om tillämpningsområdet bestäms om att tjänstedirektivet inte skall tillämpas på icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Definitionen enligt tjänstedirektivet hör inte direkt till en med tanke på detta principbeslut väsentlig definiering av allmännyttighet, men definitionen visar tydligt hur begreppet allmänt intresse (allmännyttighet) också i gemenskapsrätten varierar i olika delar av gemenskapslagstiftningen.

I kommissionens meddelande Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen KOM(2006) 177 slutlig kopplas sociala tjänster till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och därmed lämpar sig principerna för dessa tjänster också på sociala tjänster av allmänt intresse. Enligt kommissionen utgör de sociala tjänsterna inte en juridiskt sett distinkt kategori, men de sociala tjänsterna av allmänt intresse har dock vissa specifika drag:

- De tillhandahålls på grundval av solidaritetsprincipen, bland annat i den meningen att vissa risker inte väljs, eller i att det på individnivå inte finns något samband mellan inbetalda bidrag och utgivna förmåner.
- De är mångsidiga och individinriktade och täcker olika behov för att garantera de grundläggande mänskliga rättigheterna och skydda de mest utsatta individerna.
- De har inget vinstsyfte, och skall särskilt täcka de allra svåraste situationerna, och de är ofta en del av ett historiskt arv.
- Frivilliga deltar i arbetet som ett uttryck för ett aktivt medborgarskap.
- De är fast förankrade i (lokala) kulturella traditioner. Detta kommer ofta till uttryck i ett nära förhållande mellan leverantörerna och mottagarna av tjänsterna, vilket gör det möjligt att ta hänsyn till de sistnämndas specifika behov.
- Ett asymmetriskt förhållande mellan leverantörer och mottagare som inte kan jämföras med ett ” normalt ” förhållande mellan leverantör och konsument och nödvändiggör finansiering från en tredje part.

Utifrån de handlingar som behandlats ovan kan det konstateras att ett allmänt begrepp för eller en definition av allmännyttighet saknas i Europeiska gemenskapens lagstiftning. Allmännyttigheten fastslås på olika sätt i olika sammanhang och i olika delar av gemenskapsrätten. Definieringen motsvarar inte heller direkt någon av de finländska definitionerna. Definieringen utifrån meddelandena grundar sig delvis på slutsatser utgående från avgörandena av gemenskapens domstol, men dessa kan preciseras, breddas eller kringskäras till följd av senare domstolsbeslut.

Inom idrottssektorn pågår inom unionen en process där man försöker definiera den ställning som frivillig, icke-vinstsyftande motion och idrott av allmänt intresse har inom olika sektorer

av unionens verksamhet och i synnerhet i förhållande till konkurrenslagstiftningen och den inre marknaden.

I fråga om hur begreppet allmänt intresse som används i olika sammanhang inom gemenskapen förhåller sig till lagstiftningen i Finland bör det konstateras att lagstiftningen i Finland inte känner till begreppet tjänster av allmänt intresse. Tjänster som kommunerna själva eller i form av samarbete och i vissa fall staten ordnar och tillhandahåller utgör kärnan i det offentliga servicesystemet i Finland.

2.3. Reglering av allmännyttigheten

Granskningen ovan ger vid handen att allmännyttighet inte kan definieras entydigt eller ens på ett sammanfattande sätt lika litet nationellt som i gemenskapslagstiftningen. I bägge fallen gäller att allmännyttigheten inrymmer olika slags element beroende på området för lagstiftningen eller det sammanhang där det behövs en definition. Också definitionsgrunderna varierar. I vissa fall används en beskrivning av innehållet i verksamheten, fördelningen av vinsten eller den ställning myndigheterna ger. I vissa fall uppräknas däremot ansvarsområden eller verksamhetsprinciper. Allmännyttigheten tycks inte bilda ett sådant begrepp som kan användas för att på ett enhetligt sätt specificera exempelvis näringsverksamhet, ekonomisk verksamhet och icke-ekonomisk verksamhet, som skulle slå fast beskattningen och samtidigt utgöra en gräns för godtagbarhet i fråga om statligt stöd eller kunna styra stödjandet av medborgarorganisationerna i förhållande till ekonomisk verksamhet.

I lagstiftningen bör därför införas definitioner av allmännyttighet för olika sektorer, med beaktande av kraven enligt rättsordningen och i enlighet med de särskilda behoven inom de olika sektorerna. Helheten kräver också att gemenskapslagstiftningen beaktas i synnerhet i samband med tillhandahållandet av tjänster. Det är viktigt att den lagstiftning som gäller allmännyttighet och som använder sig av begreppet utvecklas konsekvent både nationellt och som gemenskapslagstiftning samt med hänsyn till behoven inom olika sektorer och den samlade rättsordningen.

Det är ändamålsenligt att de nationella befogenheter som gemenskapsrätten tillåter för att definiera allmännyttighet utövas på bred basis. Det är speciellt motiverat och till och med nödvändigt att utöva befogenheterna i sådana situationer där det handlar om problem som förekommer sällan eller om tryggnad av tjänster för sjuka eller funktionshindrade anlitare av sociala tjänster eller tjänster för patienter eller verksamheter som baserar sig på frivilligarbete. De möjligheter som finns bör likaså tas till vara fullt ut för att lösa problem till följd av glesbebyggelse. I dessa sammanhang används också de möjligheter att med ensamrätt, förbud mot vinststrävan eller understöd som inte definierats som statligt stöd tillhandahålla tjänster vilka följer av de tolkningar av grundfördragen som ingår i kommissionens handlingar och av Europeiska gemenskapens domstols domslut, i synnerhet rättsfallen *Altmark Trans* (C 280/00) och *Sodemore* (C 70/95).

När det utreds om tjänsterna omfattas av tillämpningsområdet för artikel 86 i EG-fördraget gäller det att först klargöra om det handlar om ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Enligt kommissionens ovan nämnda meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04) tillämpas regelverken för konkurrens och inre marknad generellt sett inte på verksamhet som inte är av ekonomisk natur. Hit hör bland annat ärenden i anslutning till statens särskilda rättigheter (inre och yttre säkerhet, rättssystem, utrikes förbindelser och andra aspekter som innebär myndighetsutövning). Verkställaren kan då vara det allmänna eller en

privaträttslig organisation. Vidare är utbildningssystem och obligatoriska socialförsäkringssystem undantagna från reglerna för konkurrens och inre marknad. Reglerna för konkurrens och inre marknad tillämpas vanligen inte heller på verksamhet där de organisationer som bedriver verksamheten är av huvudsakligen social och icke-vinstdrivande karaktär. Dessutom gäller att gemenskapens konkurrensbestämmelser tillämpas bara i de fall då en viss praxis kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Bestämmelser om tillämpningen av nationell konkurrenslagstiftning utfärdas nationellt. I fråga om tjänster i allmänhetens intresse som utförs på lokal nivå är det anmärkningsvärt att praxis som är av mindre betydelse för marknaden vanligen inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och därför inte omfattas av gemenskapens regler. Det att de berörda stödbeloppen eller de stödmottagande företagen är små utesluter inte direkt att den inre handeln inom gemenskapen påverkas.

När andra än det allmänna, med stöd av särskilda eller exklusiva rättigheter, utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 82.2 i EG-fördraget skall dessutom bland annat följande aspekter tillämpas. De särskilda eller exklusiva rättigheterna skall vara specifika. Den uppgift som tilldelats ett företag (ett samfund) skall vara en skyldighet som faktiskt har ålagts och som gäller utförandet av en offentlig tjänst och skyldigheten skall vara klart definierad. Det skall vara nödvändigt att uppgiften tilldelas för att den tjänst som medlemsstaten önskar skall kunna utföras. Infallsvinkeln för nödvändighetskriteriet kan vara till exempel att verksamhetens volym är för liten för att fördelas på flera leverantörer, men tjänsteförpliktelsen kan också tilldelas vissa leverantörer inom ett visst område, exempelvis i en kommun. Medlemsstaten har rikligt med prövningsrätt när tjänsterna definieras, med undantag för de sektorer som redan omfattas av gemenskapsreglering. Denna rättighet skall tilldelas på icke-diskriminerande grunder och så att proportionalitetsprincipen följs. Utvecklingen av handeln får inte strida mot gemenskapens intressen. För att tjänster skall kunna tillhandahållas på icke-diskriminerande grunder krävs det i vissa fall konkurrens.

De faktorer som används vid beräkningen av de ersättningar som betalas för tjänsterna skall definieras tydligt på förhand. Ersättningen får inte överstiga kostnaderna, men företagen kan erhålla en rimlig vinst för tillhandahållandet av tjänsterna. Om leverantören inte har valts genom upphandlingsförfarande, skall nivån på ersättningen fastslås med hjälp av sådana kostnader till vilka ett välfungerande företag eller någon annan sammanslutning kan ha hand om tjänsten med beaktande av rimlig vinst. Kommissionen har den 28 november 2005 utfärdat ett uttryckligt beslut om fastställandet av ersättningens storlek (Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse). I beslutet bestäms närmare om bland annat de faktorer som ligger till grund för att företag (sammanslutningar, samfund) anförtros tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och om beräkningen av ersättningar, grunderna för beräkningen samt kontroll av överkompensation, offentlig information och uppföljning av systemet. I gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2005/C 297/04) bestäms ännu närmare om villkor för när ersättning för offentliga tjänster som utgör statligt stöd kan anses förenligt med den gemensamma marknaden. Där beskrivs bland annat förfarandena i sådana fall då en medlemsstat beslutar om särskilda uppgifter enligt artikel 86.2 i EG-fördraget, preciseras fastställandet av skyldigheter i samband med och ersättningsbeloppet för offentliga tjänster, behandlas möjligheten att överföra överkompensation till ersättningarna följande år eller att återbetala dem samt behandlas kommissionens befogenheter i dessa ärenden. Vid handels- och industriministeriet pågår som bäst en utredning som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Finland. Senast efter det att handels- och

industriministeriets utredning har färdigställts vidtas utifrån utredningen åtgärder för att trygga tjänsterna.

Inom området för detta principbeslut bör framför allt två infallsvinklar på allmännyttigheten behandlas. Den ena hänför sig till den definition av allmännyttighet som bör beaktas i den nationella lagstiftningen. Den andra hänför sig till den användning för tillhandahållande av tjänster av de möjligheter som gemenskapsrätten medger vilken skall beaktas inom näringsverksamheten och där alla möjligheter som den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen utformar tas till vara, inbegripet även det att verksamheten trots sin ekonomiska natur kan omfattas av statligt stöd eller grunda sig på ensamrätt.

Följande kan konstateras i fråga om ideella organisationer och beskattningen av dem samt i fråga om tillämpningen av gemenskapsrätten på tillhandahållandet av offentliga tjänster:

1. På ideell verksamhet tillämpas det nationella begrepp för allmännyttighet som hänför sig till sammanhanget. För ideell verksamhet är det inte ändamålsenligt att utforma en allmän definition av allmännyttighet. Det bestäms särskilt om allmännyttighet utifrån särskilda behov inom olika sektorer. Inom inkomst- och mervärdesbeskattningen används 22 § i inkomstskattelagen på så vis att den primära tolkningen innebär att samfundens allmännyttighet kvarstår.
2. På ekonomisk verksamhet av allmänt intresse tillämpas helt och fullt också de möjligheter att ordna näringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt som följer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artiklarna 16 och 86 i EG-fördraget. Utifrån artikel 86.2 i EG-fördraget fastslår Finland särskilda och exklusiva rättigheter beträffande offentliga tjänster inom de gränser som artikeln tillåter, såsom med beaktande av att en sammanslutning åläggs skyldigheter som gäller offentliga tjänster, att ersättning för uppdraget fastställs objektivt och offentligt samt att överkompensation förbjuds.

3. Medborgarorganisationernas betydelse och sätt att påverka

3.1. Deltagande

Medborgarorganisationernas möjligheter att påverka hör ofta samman med deras möjligheter att ta del i lagberedningen och förvaltningsverksamheten, antingen som en del av beredningsmaskineriet eller som remissinstanser. För att säkerställa och stärka detta görs aktörer inom det allmänna, den statliga och kommunala förvaltningen, uppmärksamma på vikten av att beakta organisationerna i dessa hänseenden. I vissa typer av ärenden bör centralorganisationerna ha möjlighet att också tillämpa vidsträckt organisationsdemokrati och höra sina medlemsorganisationer innan de definierar sin ståndpunkt. I kommunerna fattas många beslut som gäller både medborgarverksamheten och organisationerna samt deras ställning och medlemmar. Organisationernas möjlighet att ta del i beredningen av ärendena bör beaktas på lämpligt sätt.

Den institutionella formen för att säkerställa olika aktörers eller verksamheters ställning i lagberedningen går ut på att förutsätta att det redogörs för ärendet i motiveringen i en regeringsproposition. Det är därför ändamålsenligt att medborgarorganisationernas ställning beaktas i anvisningarna för utarbetandet av propositioner. I anvisningarna bör förutsättas att det i motiveringen i propositionen i förekommande fall redogörs för den planerade lagstiftningsåtgärdens konsekvenser för organisationerna och organisationernas ekonomi. Här kan anvisningarna för bedömning av konsekvenserna för företagen användas som modell.

När de ekonomiska konsekvenserna bedöms kan de nuvarande anvisningarna för konsekvenser för företagen användas i tillämpliga delar. När de samhälleliga konsekvenserna bedöms kan anvisningarna för människor och grupper av människor användas. Det bör också beaktas att organisationerna i tilltagande grad idkar näringsverksamhet under konkurrens med andra organisationer och företag. I tillämpliga delar kan man också använda finansministeriets anvisningar från 1998 om bedömning av de ekonomiska verkningarna av förslag till författningar och handels- och industriministeriets anvisningar från 1999 om bedömningen av författningsförslagets verkningar för företagen. I propositionen bör i förekommande fall redogöras också för hur organisationerna internt har ordnat hörande i synnerhet i sådana fall när konsekvenserna i första hand berör organisationens medlemsorganisationer.

Under ledning av justitieministeriet bereds en sammanställning och ett förenhetligande av anvisningarna för konsekvensbedömning. I samband med arbetet bör organisationernas ställning, verksamhetsmöjligheter och ekonomi beaktas på så vis att dessa faktorer ingår i beredningen av lagstiftningen och i bedömningen av konsekvenserna såväl i form av organisationernas konsekvenser för samhället som i form av ändringarnas konsekvenser för organisationerna.

I betänkandet av arbetsgruppen för medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser föreslogs att det tillsätts en delegation för medborgarsamhällspolitik. För delegationen planerades uppgifter för att trygga och utveckla medborgarorganisationernas verksamhetsbetingelser samt för att främja tväradministrativt samarbete. Delegationen kan ha sektioner för olika ärenden, ministerier och verksamheter på permanent basis eller för avgörande av separata frågor. Det faller sig naturligt att delegationen också har hand om behandlingen av frågor som gäller samarbete och samarbetsformer mellan medborgarorganisationerna och olika myndigheter samt mellan medborgarorganisationerna och intresseorganisationer med verksamhet inom samma sektor. Det är därför nödvändigt att till exempel företagorganisationerna och skattemyndigheterna tar del i delegationens verksamhet som medlemmar. Delegationen skapar också förutsättningar att bedöma hur Europeiska gemenskapens inre marknad påverkar organisationernas verksamhet och ekonomi. Denna aspekt bör beaktas i delegationens uppgifter och medlemskår.

Både i rapporten Mot ett aktivt medborgarskap och i betänkandet Medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser föreslogs att det görs upp medborgarorganisationsstrategier för olika förvaltningsområden och att strategierna hålls à jour. Avsikten är att det allmännas och organisationernas mål skall preciseras i strategin. Dessutom skall det beslutas om samarbetsformerna och skapas förutsättningar för medborgarorganisationernas verksamhet. Det är också meningen att stärka det tväradministrativa samarbetet. Motsvarande verksamhet eftersträvas i kommunerna i syfte att stärka organisationsverksamhetens ställning även i kommunerna.

Medborgarorganisationernas ställning är ofta beroende av Europeiska unionen eller beslut inom unionen. Vid Europeiska unionens samtliga centrala institutioner fattas beslut som är av direkt betydelse för medborgarorganisationerna. Dessutom utsträcks verksamheten allt oftare till sektorer där Finland har en stark tradition av medborgarorganisationsverksamhet. Organisationernas ställning vid den nationella beredningen av beslut inom unionen bör därför tryggas även i fortsättningen. Det är ändamålsenligt att Finland försöker påverka beslutsberedningen inom unionen så att också de europeiska organisationerna inom olika sektorer får en starkare, konsultativ ställning. Samtidigt förutsätts att de nationella resurserna stärks för att det skall kunna säkerställas att de finländska medborgarorganisationerna har möjlighet att ta del i de europeiska organisationernas verksamhet.

Medborgarorganisationernas ställning inom Europeiska unionen över lag är en mera omfattande fråga. Finland bör konsekvent försöka stärka medborgarorganisationernas ställning som aktörer inom unionens politikområden. I enlighet med detta bör deras ställning beaktas som en faktor som skapar nya möjligheter. Dessutom bör deras allmännyttiga karaktär tas till vara.

3.2. Organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet

Medborgarorganisationernas ställning som tillhandahållare av olika slags tjänster har förändrats väsentligt under de senaste drygt tio åren. I bakgrunden till förändringen har särskilt stått kommunernas svaga ekonomiska ställning och till följd av detta en strävan att söka effektivare former för serviceproduktionen, rörligheten för tjänster inom Europeiska unionen och till följd av detta strävanden att låta serviceproduktion som omfattas av offentligt ansvar för anordnandet bli föremål för konkurrens med upphandlingslagstiftningen som tillämpningsform, samt problemen inom boendebaserad serviceproduktion inom unionens i huvudsak försäkringsbaserade servicesystem. På marknaden för social- och hälsovårdstjänster är det ofta en konflikt att den som köper tjänster har som mål att tillgodose ett allmänt intresse medan säljaren har antingen ett privat eller ett allmänt intresse beroende på säljarens ställning och mål i förhållande till strävan efter vinst och produktion för det gemensamma bästa, dvs. i grund och botten verksamhetsidéns samband med allmännyttigheten. Enligt den allmänna logiken för ekonomisk konkurrens innebär ett ökat utbud, vilket vanligen eftersträvas vid konkurrensutsättning, också ökade valmöjligheter för kunden. Inom offentlig service fungerar detta inte för den som anlitar sociala tjänster eller för patienten, åtminstone inte när kommunen köper tjänsterna av en enda tillhandahållare. I samband med så kallade ramavtal, när de offentliga tjänsterna tillhandahålls av flera, kan valmöjligheterna nå ända till den enskilde. Det gäller då att se till att han eller hon har tillräckliga kunskaper, färdigheter och resurser att välja, vilket inte alltid är säkert i samband med sociala tjänster och hälso-tjänster. I sådana situationer kan dessutom ansvaret för tjänsternas kvalitet accentueras särskilt.

Medborgarorganisationernas ställning som tillhandahållare av service enligt förfarandena för såväl allmännyttig, icke-vinstsyftande verksamhet som näringsverksamhet bör främjas. Det förra hänför sig till ideell verksamhet som skapar allmänna förutsättningar för att främja omständigheter av samhälls- eller betydelse och skapa nya verksamhetsätt samt att på ett annorlunda sätt genomföra utvecklingsprojekt i samhället. Genom det senare skapas oftast som ett led i den konkurrensutsatta verksamheten tjänster som ofta baserar sig på egna erfarenheter. Det är viktigt att skapa klarhet i gränsen mellan näringsverksamhet å ena sidan och ideell medborgarorganisationsverksamhet och organisationsbaserat hjälparbete som ofta hör samman med den å andra sidan.

Skillnaderna mellan organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet kan granskas med tanke på exempelvis verksamhetens mål, finansieringen, aktörerna, det ekonomiska utfallet och beslutsfattandet. Gränserna är inte alltid tydliga, och bedömningen gäller därför ofta helheten som påverkas av olika infallsvinklar och där tyngden av varje aspekt måste vägas till och med i varje enskilt fall.

Näringsverksamhet innebär utövande av produktiv verksamhet för en marknad med köpare. Köparna kan bestå av konsumenter, företag eller offentliga samfund, till exempel en kommun. Målet är då konkurrensneutralitet mellan alla tillhandahållare och med tanke på alla stödformer och understöd. Om en medborgarorganisation bedriver näringsverksamhet, bör dess när-

ingsutövning behandlas på samma sätt som alla andra tillhandahållares näringsverksamhet i fråga om såväl beskattning, stöd och understöd som reglering själva verksamheten.

Näringsverksamhet siktar vanligen till ekonomiska resultat. Med Europeiska unionen som plattform är detta dock inte nödvändigtvis någon avgörande faktor, utan även när allmännyttighet (allmänt intresse) definieras är unionen mera intresserad av huruvida det handlar om verksamhet av ekonomisk natur. De skyldigheter som åläggs det allmänna fungerar som gräns mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. En verksamhet kan vara näringsverksamhet även om målet inte är ekonomiskt utfall. Med tanke på motivet med verksamheten är det av betydelse att det allmännyttiga hjälpanDET baserar sig på en strävan att tillgodose det gemensamma bästa och hjälpa dem som har det svårt. Motivet för medborgarorganisationernas verksamhet kan i sin tur vara att driva allmännyttigt organisationsbaserat hjälparbete och ibland också näringsverksamhet, men det kan också basera sig på en vilja att påverka gemensamma angelägenheter, organisera ett eget intresse för till exempel idrott eller någon annan hobby eller andra motsvarande faktorer. Det mest avgörande med tanke på målet med verksamheten kan dock vanligen anses vara vilket motiv det är fråga om, det gemensamma bästa eller privat ekonomisk framgång. Ur denna synvinkel är det viktigt att granska motivet som helhet när det gäller att göra åtskillnad mellan ideell verksamhet, organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet.

Med tanke på denna granskning innebär näringsverksamhet nästan utan undantag tillhandahållande av tjänster. Enligt artikel 50 i EG-fördraget skall med tjänster anses prestationer som normalt utförs mot ersättning. En tjänst definieras negativt så att det med tjänst avses annan verksamhet av detta slag än fri rörlighet för varor, kapital och personer. Unionens definition av ersättning är synnerligen vidsträckt. I den bemärkelsen kan också organisationsbaserat hjälparbete vara en tjänst om det tas ut en ersättning och i synnerhet om ersättningen är en gängse avgift. En avgift eller annan ersättning kan många gånger betraktas som en gräns mellan organisationsbaserat hjälparbete och näringsverksamhet. Inte ens detta är entydigt, även om en lagstadgad avgift visar att det är fråga om en offentlig tjänst som utförs i form av näringsverksamhet. En offentlig tjänst kan dock också vara avgiftsfri. Typiska former för finansiering av allmännyttigt organisationsbaserat hjälparbete kan förutom avgifter som tas ut hos deltagarna också utgöras av understöd och arrangörernas egna tillförda medel. Understöd och egna tillförda medel samt medlemsavgifter är typiska finansieringsformer också när det gäller medborgarorganisationsverksamhet.

I Finland är offentlig service vanligen en lagstadgad uppgift för kommunen. Men inte ens den lagstadgade uppgiften omfattar ett entydigt område. Kommunens lagstadgade uppgift kan bestå i att verka för utvecklande av de sociala förhållandena och avhjälpande av sociala missförhållanden (13 § 2 mom. i socialvårdslagen) eller att skapa förutsättningar för kommuninvånarnas idrottsutövning genom att utveckla det lokala och regionala samarbetet (2 § 3 mom. i idrottslagen). Många av de uppgifter som kommunerna åtagit sig frivilligt (till exempel institutioner för fritt bildningsarbete) har karaktär av offentliga tjänster. Tjänsternas ställning som en skyldighet för det allmänna skapar likväl en infallsvinkel när man diskuterar huruvida tjänsterna är köpta tjänster eller organisationsbaserat hjälparbete som skall understödhas.

Inom näringsverksamhet genomförs verksamheten i typiska fall av anställd yrkesutbildad personal. Medel som tillförs en organisation i form av dess näringsverksamhet kan skötas med frivilliga krafter, men då handlar det vanligen om verksamhet under en begränsad tid, några timmar i veckan, vilken bedrivs i synnerligen liten skala ekonomiskt sett. I de flesta fall kan den antagligen jämföras med de inkomster som nämns i 23 § 3 mom. i inkomstskattelagen

och som inte betraktas som beskattningsbar näringsinkomst för allmännyttiga samfund. Också inom organisationsbaserat hjälparbete och medborgarorganisationernas verksamhet kan det finnas anställda. Typiska aktörer inom organisationsbaserat hjälparbete och medborgarorganisationernas verksamhet utgörs likväl också av frivilliga och organisationsmedlemmar. Så kallade likställda aktörer bildar en speciell grupp inom det organisationsbaserade arbetet. Här avses att personer med tidigare eller egna erfarenheter av problem i anslutning till exempelvis handikapp eller sjukdom vägleder andra handikappade eller patienter och deras anhöriga.

Ekonomiskt utfall används inom näringsverksamhet i typiska fall i form av vinst eller inkomst för ägaren eller för att utveckla och utvidga verksamheten. Inom organisationsbaserat hjälparbete används överskottet i första hand för att utveckla verksamheten, men det är synnerligen ovanligt att det uppkommer ett överskott vid denna typ av verksamhet. Inom organisationsverksamhet kan det vanligen inte ens uppkomma något överskott, men kännetecknande är däremot att inkomster av näringsverksamhet används för att driva medborgarorganisationsverksamhet.

Inom näringsverksamhet är beslutsfattandet professionellt. Inom organisationsbaserat hjälparbete och medborgarorganisationsverksamhet baserar sig besluten vanligen på organisationsdemokrati, även om beslutanderätten vid organisationsbaserat hjälparbete formellt och i sak kan ha överförts på personer som tar del i verksamheten.

Helheten ger upphov till tre gränsdragningar. En typisk situation inom näringsverksamhet är att det allmänna, vanligen kommunen, ansvarar för anordnandet av tjänster. Tillhandahållande av tjänster som genomförs i form av organisationernas näringsverksamhet finansieras genom det allmännas köp och ofta i en konkurrenssituation. Andra organisationer eller företag som utövar näringsverksamhet kan vara konkurrerande tillhandahållare av service. Allmännyttigt organisationsbaserat hjälparbete stödjer tjänsterna, men tjänsterna faller sällan inom kommunens lagstadgade ansvarsområde. Det kan trots allt vara ändamålsenligt för kommunen att stödja tjänsterna för att de tjänster som hör till kommunen skall kunna skötas bättre, eller kommunen kan åta sig uppgifterna på basis av ett eget beslut. Den finansiella grunden består då av understöd. I den bemärkelse som Europeiska unionen anger är verksamheten allmännyttig verksamhet som konstaterats vara sådan av det allmänna och för vilken det kan beviljas statligt stöd som inte är förbjudet.

Det kan beviljas understöd för medborgarorganisationsverksamhet, men då handlar det om verksamhet som inte är av ekonomisk natur. Av det som anförts ovan följer att den andra viktiga gränslinjen utgörs av vilka uppgifter som hör till kommunerna. Understöd kan inte beviljas för uppgifter som enligt lag hör till kommunerna, utan dessa uppgifter är ofta köpta tjänster. Lagstadgade avgifter utgör en viktig aspekt, även om inte ens de på ett entydigt sätt anger någon gräns. Dessutom tillåter gemenskapslagstiftningen i vissa fall att verksamheten beviljas understöd.

Olika tjänster för personer som har det sämst ställt och är mest utsatta är ofta speciellt problematiska i de ovan nämnda förhållandena. Typiska exempel på sådana grupper är psykiska rehabiliteringsklienter, mödrar med missbruksproblem och klienter inom barnskydd i hemmet. Dessa gruppers ställning mellan kommunernas skyldighet att anordna tjänster och organisationsbaserat hjälparbete beror ofta i synnerligen hög grad av innehållet i servicen och av de ovan nämnda bedömningsgrunderna.

I betänkandet Medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser föreslogs att man börjar bereda en nationell strategi för allmännyttiga tjänster. Den närmare formen för strategin avgörs i samband med beredningsbeslutet. Det är tvivelaktigt om det exempelvis lönar sig att använda begreppet allmännyttiga tjänster eller om till exempel begreppet offentliga tjänster är ett mera användbart begrepp i sammanhanget. Målet är att skapa klarhet i de aspekter som nämns ovan med hänsyn till de faktorer som är av betydelse för dem som använder servicesystemet när det gäller att åstadkomma en så effektiv verkställighet som möjligt. Genom strategin bör man utstaka organiseringen av ansvaret för tillhandahållandet av tjänster som det allmänna ansvarar för i form av egen verksamhet, som en skyldighet för det allmänna och som tjänster som tillhandahålls via upphandlingsförfarande. Samtidigt bör uppmärksamhet fästas även vid organisationernas verksamhet som genomförts via understöd.

Under den senaste tiden har medborgarorganisationsbaserade eller medborgarorganisationsägda servicesystem blivit föremål för särskilt intresse i synnerhet i och med Europeiska gemenskapens upphandlingsdirektiv och den nationella lagstiftningsreformen i anslutning till det. Ett beslut om uppgörandet av en nationell strategi för tjänsterna med beaktande av de nämnda aspekterna utgör ett naturligt led i principbeslutet. Strategin bör inte begränsas till behandling av tjänster som tillhandahålls av organisationerna eller i form av näringsverksamhet. I strategin bör också behandlas ställningen för de tjänster som det allmänna tillhandahåller självt, de tjänster som sammanslutningar tillhandahåller i form av både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet och de tjänster som tillhandahålls med statliga understöd. Strategin bör täcka hela fältet för tillhandahållande enligt servicesystemet. I detta sammanhang bör det också utformas åtminstone en nationell riktlinje på lång sikt, som eventuellt också anknyter till Finlands EU-politik, i förhållande till de tjänster som det allmänna självt tillhandahåller och i förhållande till de tjänster som tillhandahålls av företag och organisationer och som organiserats i form av näringsverksamhet.

Strategifrågorna anknyter också till förhållandet mellan understöd och köpta tjänster. För understöd kan inte uppställas sådana villkor eller prestationskrav som innebär att understöden i sak jämförelsesvis med köp av tjänster. Likaså bör frivilligverksamhetens ställning vid tillhandahållandet av tjänster behandlas i strategin. Utifrån frivillighet kan inte så som konkurrensutsatt verksamhet förutsättas att medborgarorganisationernas medlemmar engagerar sig för arbetsprestationerna på ett sådant sätt som kräver regelbunden och upprepad närvaro.

Beaktansvärda aspekter i förhållandet mellan Europeiska unionen och organisationerna kan också följa av att organisationerna får inte bara möjligheter att påverka unionens politikområden utan också möjligheter att delta i verkställigheten som aktiva aktörer. En möjlighet av detta slag har redan skapats för de europeiska arbetsmarknadsorganisationer som genom avtal kan sätta i kraft vissa direktiv i enlighet med artikel 137 i EG-fördraget. Det är tänkbart att genomföra liknande arrangemang också inom andra än arbetsmarknadssektorn.

Det bör reserveras tillräckligt med ekonomiska och andra resurser för den information och utbildning som förutsätts enligt den nya upphandlingslagstiftningen.

3.3. Utvecklingsaspekter

Med tanke på det servicesystem som drivs av organisationerna kan det vara ändamålsenligt att utveckla lagstiftningen om aktiebolag och andelslag så att det med stöd av lagstiftningen kan bildas aktiebolag eller andelslag med begränsad vinstutdelning. Detta skulle erbjuda i synner-

het medborgarorganisationerna en metod för att tillhandahålla tjänster då organisationerna i allmänhet inte har som mål att maximera det ekonomiska utfallet, utan att nå ett ekonomiskt resultat som är tillräckligt för att driva och utveckla verksamheten samt säkerställa kvaliteten. Riksdagens ekonomiutskott framför ett uttalandet av det här slaget i sitt betänkande 26/2006 rd i samband med statrådets proposition 50/2006 rd (upphandlingslagstiftning).

Ekonomiutskottet motiverar sitt förslag till uttalande med ideella föreningars och stiftelsers verksamhet, genom vilken de grundlagsgaranterade tjänsterna inom social- och hälsovård och utbildningssektorn har garanterats. Tjänsternas kontinuitet, varaktighet och människornas känsla av trygghet spelar en stor roll. Den här typen av värderingar går inte att mäta exakt och det försvårar konkurrensutsättningen. Allmännyttiga tjänster (tjänster av allmänt intresse) omfattas inte av tjänstedirektivets tillämpningsområde och på gemenskapsnivå är regleringen av tjänster av allmänt intresse otydlig. Organisationerna har ofta sin grund i en patient- eller klientorganisation, som dessutom har börjat satsa på att tillhandahålla tjänster för sina medlemmar. Den reviderade upphandlingslagstiftningen erbjuder redan möjligheter att använda bland annat förhandlat förfarande och direktupphandling, vilka möjliggör mänskliga aspekter på vård och behandling, medel för att undvika en splittrad vårdkedja och kontinuitet i vårdrelationen. Ekonomiutskottet konstaterar likväl att ett nytt slags allmännyttig företagsverksamhet med samhällsinriktning kan spela en framträdande roll när det gäller att tillhandahålla tjänster inom vård, omsorg och utbildning. (EkUB 26/2006 rd, s. 8–9.)

I Sverige och Förenade Kungariket omfattar lagstiftningen särskilda bolag med begränsad vinstutdelning (aktiebolag med begränsad vinstutdelning och Community Interest Company). Aktiebolagslagen i Finland medger att aktiebolag i sin bolagsordning fastslår också annat som mål än att enligt lagens antagande bereda vinst åt aktieägarna. Problemet med användningen av ett sådant bolag är att bolagets karaktär kan ändras helt genom att bolagsordningen ändras.

Syftet med ett aktiebolag eller andelslag med begränsad vinstutdelning skulle vara att ge ideella sammanslutningar och stiftelser möjlighet att utifrån allmännyttiga utgångspunkter delta i konkurrens som gäller näringsverksamhet framför allt inom sektorn för sociala och bildningsmässiga mål samtidigt som dimensionen av ideell verksamhet bevaras och vinst eftersträvas endast i den omfattning som förutsätts för att utveckla och utvidga verksamheten. Det återstår att utreda villkoren för bildandet av sådana sammanslutningar, anskaffningen av kapital och vinstutdelningen, de begränsningar som skall uppställas för dem i fråga om försäljning av anläggningstillgångar samt särskilda förutsättningar för att upplösa sammanslutningen.

Frågan om icke-vinstsyftande företag eller bolag med begränsad vinst bör klarläggas. Det handlar också om deras ställning på marknaden och de villkor som skall uppställas i sådana situationer. Konkurrensneutralitet står som utgångspunkt. Den ofullständiga marknaden och marknadsbristerna kompletteras av den offentliga serviceproduktionen eller offentliga stöd till tillhandahållarna, men med tanke på den offentliga ekonomin kan det på en monopolitisk marknad eller när säljarmarknad råder bli nödvändigt att tillämpa förbudet mot verksamhet i vinstsyfte eller att begränsa vinstutdelningen. Tillhandahållarna av tjänster av olika art bör ha samma ställning beträffande begränsad vinstutdelning.

4. Tryggande av medborgarorganisationernas ekonomi och finansiering

Ett väsentligt element i medborgarorganisationernas möjligheter att påverka utgörs av att stärka organisationernas ekonomi, och särskilt med tanke på detta principbeslut består en vik-

tig del då av att reglera det allmännas finansiella satsningar. Den statliga och kommunala finansieringen samt projektfinsieringen påverkar utvecklingen och stärkandet av systemet för finansiering av medborgarorganisationerna. De rikstäckande organisationernas regionala och lokala medlemmar framstår som en särskild angelägenhet. Det finansiella systemet får inte hota organisationernas autonomi, och därför får villkoren för systemet inte vara förenade med element som inskränker medborgarverksamhetens självstyrning och den egna aktivitetens inriktning eller kritiska inslag.

Det är mycket viktigt för organisationerna att även de små allmänna understöd som de lokala föreningarna får av kommunerna kvarstår. De har betydelse för upprätthållandet av infrastrukturen, som ofta är i liten skala. Också för frivilligverksamhet krävs det oftast smärre finansiella resurser. När allmänna understöd beviljas gäller det att beakta att de inte får påverka tillbörligheten hos statsandelssystemets funktion.

Penningautomatföreningen och organisationerna har traditionellt haft ett nära inbördes förhållande. Den förändrade omvärlden har förändrat relationen och medfört sådana lösningar i fråga om finansieringen av organisationerna som avviker från det som gällt tidigare. Förändringarna har varit något olika beträffande tippningsvinstmedlen, men de grundläggande problemen är desamma. Det viktiga är att identifiera sådana verksamheter för medborgarorganisationerna som står som föremål för penningautomatunderstöd och intäkter av spelverksamheten med tippning och vadhållning. Det är också viktigt att säkerställa att penningspelsmonopolerna bevaras på det nationella planet.

Verksamheten kan stödjas med penningautomatunderstöd endast om den inte bedöms ha andra än smärre sådana effekter som snedvrider konkurrensen och marknadsverksamheten i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelserna i statsunderstödslagen löper i samma riktning. Dessutom beviljar det allmänna, på olika grunder såsom näringspolitisk utveckling och sysselsättning, understöd för investeringar och i viss mån även för driftskostnader. Alla dessa understöd bör klargöras ur ett konkurrensneutralt perspektiv. Deras betydelse för uppnåendet av samhällspolitiska mål bör bedömas på enhetliga grunder.

Mot ett aktivt medborgarskap, Medborgarsamhället 2006-kommissionen föreslog att organisationernas egna möjligheter att tillföra medel skulle underlättas bland annat genom rättigheter till skatteavdrag i samband med donationer. En utvidgad skatteavdragsrätt kan ha betydelse för organisationernas autonomi. Det är viktigt för organisationerna att de nuvarande bestämmelserna om verksamhet för vilken donationer är skatteavdragsgilla utvidgas och att maximibeloppet av avdragsgilla donationer höjs.

Unionens utbetalningspraxis har blivit ett problem för projektfinsieringen inom Europeiska unionen. Enligt praxisen har det förutsatts att organisationerna binder sina resurser för långa tider i väntan på utbetalningen. Organisationerna har föreslagit att statsmakten skall inrätta en buffertfond, som finansierar planeringen och genomförandet av projekten tills de slutliga besluten har fattats och utbetalningen från EU har börjat. Det är viktigt att utreda en sådan möjlighet, och den kan kopplas samman med möjligheterna att lösa motsvarande problem i fråga om företagsverksamhet.

Föreningslagstiftningen bör ändras så att den inte medför onödiga kostnader för små föreningar eller ålägger onödiga anmälningsskyldigheter. Revisionslagstiftningen bör ändras för att det skall säkerställas att medborgarorganisationerna inte belastas med orimliga krav och att bestämmelserna inte i praktiken hindrar organisationernas möjligheter att få understöd eller

leder till att de måste stå för oskäligen kostnader i förhållande till understöden. På motsvarande sätt bör möjligheterna att förenkla bokföringslagstiftningen för små föreningar utredas. Också inom organisationerna vidmakthåller revision och bokföring förtroendet och medlemmarnas möjligheter att följa med sammanslutningens ekonomiska och administrativa verksamhet.

I synnerhet i idrottsorganisationer betalas små ersättningar i samband med verksamheten. Dessa medför oskäligt mycket arbete i organisationerna, men även små ersättningar har en sporrande betydelse. Enligt 71 § i inkomstskattelagen kan ersättning för resekostnader, på vissa begränsade villkor, betalas till dem som inte står i anställningsförhållande. I syfte att främja organisationsverksamheten är det ändamålsenligt att klargöra möjligheterna att bredda förfarandet eller att tillämpa ett liknande förfarande på andra kostnadsersättningar. Alternativen är att föreskriva skattefrihet för små arvoden som allmännyttiga samfund betalar eller att befria dem från socialskyddsavgifter upp till samma gräns som gäller för arbetspensionsavgifter.

5. Beskattning

En organisation kan vara allmännyttig enligt 22 § i inkomstskattelagen (1535/1992) och skattskyldig för sin inkomst av näringsverksamhet enligt 23 § i samma lag. I 22 § definieras allmännyttiga samfund. I regeringspropositionen motiverades paragrafen genom åberopande av samma innehåll som bestämmelsen i lagen om skatt på inkomst och förmögenhet (1240/1988). I motiveringen till den nämnda lagen åberopades i sin tur motiveringen till 13 § i den lag om skatt på inkomst och förmögenhet (1043/1974) som föregick lagen. Motiveringen till bestämmelsen går därmed tillbaka ända till 1974 (RP 40/1974 rd och FiUB 38/1974 rd). I motiveringen nämndes då problemen med begreppet allmännyttighet. Det föreslogs att allmännyttighet skulle definieras i lagen, och i motiveringen åberopades dessutom den förordning som gällde saken. I enlighet med finansutskottets betänkande skrevs definitionen av allmännyttighet i sin helhet in i lagen med det innehåll den har i dag. Då affärsverksamhet hade betraktats som ett ovillkorligt hinder för allmännyttighet, hade bland annat inkomsterna av medlemsavgifter beskattats i sammanslutningar som idkade affärsverksamhet. Endast affärsverksamhet i liten skala hade tillåtits. Av konkurrensskäl ville man inte befria sammanslutningarna från skatt, och därför gick man in för att, så som fortfarande gäller enligt den nuvarande lagen, åtskilja affärsverksamheten vid beskattningen. Inom rörelseinkomst definierades beskattningsbar rörelseinkomst på ett negativt sätt genom en öppen förteckning över insatser som temporärt inte betraktas som rörelseinkomst samt genom en förteckning med exempel på sektorer med obetydlig affärsverksamhet. Förteckningen var i hög grad likadan som den nuvarande förteckning i 23 § i inkomstskattelagen som gäller sådan inkomst av näringsverksamhet som inte är beskattningsbar.

Det har visat sig vara problematiskt att åtskilja näringsverksamhet från allmännyttig verksamhet i beskattningspraxisen. Beskattningspraxisen tycks ha förändrats under de senaste åren, eller åtminstone har skattemyndigheternas verksamhet aktiverats när det gäller organisationerna. På grund av detta har många organisationer börjat omfattas av den ändrade beskattningspraxisen. Förvirring har väckts bland annat på grund av att en organisation inte på något sätt har betraktats som allmännyttig vid beskattningen, vilket förefaller problematiskt också med tanke på den ursprungliga motiveringen. I definitionen av allmännyttighet enligt 22 § i inkomstskattelagen ingår dock inte någon substans av att ett samfund inte bringar eller strävar efter vinst, utan att samfundet inte ens latent bringar vinst för dem som är delaktiga. En principiellt separat fråga är då att samfundets näringsinkomst inte beskattas. Också vid en fin-

ländsk (skatte)rättslig bedömning av allmännyttighet tycks även ekonomisk verksamhet kunna vara allmännyttig på samma sätt som inom gemenskapsrätten. När paragrafen i dess nuvarande form ursprungligen stiftades ströks en mening med följande innebörd: Ett samfund anses inte verka för allmän fördel, om affärsverksamhet utgör en betydande del av dess verksamhet.

En organisation bedriver också alltid ideell verksamhet trots att dess andel av hela verksamheten kan vara liten i förhållande till näringsverksamheten. Ur organisationens synvinkel kan också näringsverksamheten vara ideell verksamhet som hänför sig till ändamålsparagrafen i stadgarna och till allmännyttigheten, trots att den är beskattningsbar. Organisationer inom den sociala sektorn utför dessutom ofta organisationsbaserat hjälparbete, som oftast grundar sig på verksamhet bland likställda. Inte ens obetydlig organisationsverksamhet och organisationsbaserat hjälparbete bör vara beskattningsbar verksamhet. Det ursprungliga syftet med beskattningen, vilket framgår av motiveringen till lagstiftningen, bör fortsätta att gälla. Även om motiveringen är synnerligen gammal och förhållandena har förändrats, har innehållet i och motiveringen till den tidigare lagstiftningen återopats när den nuvarande lagen stiftades. Det är inte heller ändamålsenligt att belasta ideell verksamhet med skatter. Samtidigt bör det klargöras huruvida alla kriterier som används vid bedömning av allmännyttighet i samband med beskattningen baserar sig på lagstiftningen på ett sådant sätt som kan anses tillgodose syftet när omvärlden har förändrats.

Om hela resultatet för en ideell förening behandlas som beskattningsbar inkomst kan följden i fråga om understöd som beviljas av penningautomatmedel och tippningsvinstmedel bli en situation där den verksamhet som skattemyndigheterna betraktar som näringsverksamhet, vid utdelning av understöd utgör icke-vinstsyftande allmännyttig verksamhet som skall understödjas. Detta medför ännu inte några direkta problem, eftersom hela understödet skall användas för det ändamål för vilket det har beviljats. I fråga om understödet uppkommer det således inte några beskattningsbara inkomster. Till denna del kan det däremot uppkomma skyldighet att betala mervärdesskatt, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt. Bland annat på denna grund kan organisationens allmännyttighetsstatus vara viktig, trots att organisationsverksamheten och det organisationsbaserade hjälparbetet utgör en liten del av hela verksamheten.

Vid bedömning av allmännyttigheten accentueras betydelsen av organisationsverksamhet och organisationsbaserat hjälparbete som också som helhet bedrivs i liten skala inom organisationen, om näringsverksamheten genomför den allmännyttiga verksamhet som utgör det egentliga ändamål för organisationen som uttryckts i stadgarna. En organisation som har som mål att tillhandahålla boendetjänster uppfyller sin målsättning också genom att driva boendetjänster i form av näringsverksamhet. Tröskeln för att förlora allmännyttighetsstatusen bör då vara förhållandevis hög. Skattemyndigheterna kan dessutom bedöma även näringsverksamheten med stöd av 3 § i lagen om skattelättnader för vissa allmännyttiga samfund (680/1976).

6. Verkställighet av beslutet

Principbeslutet innehåller frågor som faller inom flera olika ministeriers ansvarsområde samt sådana omständigheter där det krävs att ministerierna samarbetar. På grund av arbetsfördelningen inom skatteförvaltningen hör en del av angelägenheterna till skattestyrelsens beredning och verkställighet. För vissa delar krävs gemensam beredning och en gemensam ståndpunkt av statsförvaltningen och Finlands Kommunförbund. En av de bärande idéerna i prin-

cipbeslutet är att organisationernas deltagande bör stärkas, och därför bör medborgarorganisationerna involveras i verkställigheten av principbeslutet.

Principbeslutet bör börja verkställas omedelbart. Ministerierna bör göra upp en målsatt tidtabell för sina åtgärder. En del av förslagen förutsätter upprepade uppgraderingar, och det bör skapas förutsättningar för detta. I mån av möjlighet bör åtgärder som kräver lagstiftning inledas under riksmötet 2007.

Det krävs tväradministrativa insatser för uppföljningen av principbeslutet. För uppföljningen av beslutet finns det därför inte några på ett naturligt sätt lämpliga myndigheter eller organ. I egenskap av ett organ inom ansvarsområdet för beslutet kan delegationen för medborgarsamhällspolitik bäst ge akt på hur principbeslutet verkställs. Om nästa regering uppställer ett politikprogram som är lämpligt med tanke på uppföljningen av principbeslutet, är det viktigt med rapportering, eftersom uppföljningen då också får en tydlig politisk dimension. Uppföljning kan uppkomma också i och med uppföljningen av regeringsprogrammet.

Litteratur:

Bolagisering av organisationernas verksamhet. Orsaker och följder. Justitieministeriets publikation 13/2005.

Medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2006:14.

Mot ett aktivt medborgarskap. En rapport av Medborgarsamhället 2006-kommissionen. Justitieministeriets publikation 14/2005.

Myrsky, Matti: Yleishyödyllisen yhteisön verotus. Vantaa 2004.

Regeringens strategidokument 2006. Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2006.

Välimäki, Mikko: Lahjoitukset yleishyödyllisen yhteisön varainhankintakeinona – rahanke-räyssäätelyä ja veropolitiikkaa. Lakimies 5/2006, s. 750–768.