

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalous

Juridiikka

2015

Sampo Wilén

# RAHANKERÄYSLUVAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Sampo Wilén

## RAHANKERÄYSLUVAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan rahankeräyslainsäädäntöä ja rahankeräystoiminnan luvanvaraisuutta. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, minkälainen toiminta on lainsäädännön mukaan rahankeräystä, milloin rahankeräystoiminta on luvanvaraista ja mitkä ovat rahankeräysluvan myöntämisen edellytykset. Lisäksi opinnäytetyössä perehdytään poliisiviranomaisen lupaprosessiin ja tutkitaan, minkälaisia muutoksia rahankeräyslain 1.9.2014 voimaantullut osauudistus on tuonut rahankeräyslakiin.

Tutkimuksen pääasiallisena teoriapohjana käytetään rahankeräyslainsäädäntöä, hallituksen esityksiä ja muita lainvalmisteluasiakirjoja. Teoriatietoa täydennetään lupaviranomaisen lupakäytännöstä lainatuilla esimerkkitapauksilla, joiden avulla pyritään havainnollistamaan lain tulkintaa. Rahankeräyslupahakemuksiin on tehty määrällisesti vähän kielteisiä päätöksiä ja tästä johtuen rahankeräyslupia koskevia korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä löytyi tämän opinnäytetyön aineistoksi vain muutama.

Rahankeräyslain mukaan rahankeräyksenä on pidettävä toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräystoiminta on lähtökohtaisesti aina luvanvaraista. Rahankeräyslupaa haetaan kirjallisella hakemuksella joko paikallispoliisilta tai poliisihallitukselta. Viranomaisen suorittaman lupaharkinnan tavoitteena on selvittää, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ja varmistaa, ettei luvan myöntämiselle ole olemassa laista johtuvaa estettä. Luvan myöntämisen tärkeimmät edellytykset ovat luvansaajan toiminnan yleishyödyllisyys ja keräystarkoituksen yksinomainen yleishyödyllisyys sekä toisaalta luvan hakijan luotettavuus. Rahankeräystilitysten valvonta muodostaa rahankeräysten keskeisimmän valvonnan keinon. Valvonnalla pyritään seuraamaan varojen keräystä ja käyttöä mahdollisimman tarkasti ja luotettavasti. Rahankeräysluvan ehtojen tai rahankeräyslain säädösten noudattamatta jättäminen voi johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Rahankeräyslaki sisältää useita määritelmiä, jotka jättävät tilaa tulkinnalle ja johtavat hankaliinkin rajanvetotilanteisiin. Hyvinä esimerkkeinä tästä toimivat mm. yleisön, yleisöön vetoamisen, vastikkeettomuuden sekä yleishyödyllisen toiminnan määritelmät. Ennakkotapausten puuttuessa asioita joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti. Tästä johtuen yhtenäisen laintulkinnan ja siten lupakäytännön löytäminen viranomaisissa on ollut haasteellista, mikä on sisäasiainministeriön mukaan ollut yhtenä taustatekijänä rahankeräyslain uudistamisessa. Lain uudistaminen on selkiyttänyt luvanhakijan toimintaan kohdistuvaa arviointia. Pääpaino on nyt keräystarkoituksen arvioinnilla. Rahankeräyslain määritelmiin ei lakiuudistuksella kuitenkaan tehty muutoksia tai tarkennuksia. Määritelmien osalta laki pysyy siis edelleen tulkinnanvaraisena, vaikka uudistuksella onkin saatu parannusta aikaan.

### ASIASANAT:

Rahankeräys, rahankeräyslupa, rahankeräyslain osauudistus, yleishyödyllinen yhteisö

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Business Administration | Law

2015 | 46

Tapio Jaakkola

Sampo Wilén

## PREREQUISITES FOR A FUNDRAISING LICENSE

This Bachelor's thesis centers in the research of Finnish fundraising legislation and fundraising being subject to a license. The goal of this thesis is to clarify what actions are considered fundraising by law, what type of fundraising is subject to license and what requirements the petitioner has to meet in order to be considered eligible for a fundraising license. In addition sample cases from the police authority's license practice are used in order to give insight into how the law is interpreted. One of the goals of this thesis is to research the fundraising law amendment act and how it has effected the fundraising legislation.

Finnish fundraising legislation, the government's proposals and other law drafting documents are used as the main theoretical basis for this thesis. Sample cases from actual license practice are included to exemplify the interpretation of the law. Only a few precedents regarding fundraising were found from the Supreme Administrative Court's legal praxis. This is mainly due to the fact that there have been a small number of negative resolutions to applications.

According to the Money Collection Act, fundraising is defined as an activity in which money is collected without compensation by appealing to the public. As a rule fundraising is always subject to license. One can apply for a fundraising license by leaving an application to the local police or the National Police Board. The police authority's task is to investigate whether the prerequisites are met and that there are no legal excuses for granting a fundraising license. A fundraising license can only be granted for trustworthy Finnish non-profit corporations for solely non-profit activities. The license holder is subject to accountability. Fundraising is supervised by the authorities mainly by auditing the accounts after the fundraising has been conducted. Failing to comply with the terms of the license or the fundraising legislation can lead to criminal sanctions.

The Money Collection Act includes several definitions which are open for interpretation. Some examples of this are the definitions of non-profit activities, the public and appealing to the public. This can lead into different interpretations of the law and result in a differing license practice. This has been noted by the Ministry of the Interior and it was one of the motives for amending the law. The definitions included in the Money Collection Act were not further elaborated, however, which still leaves room for interpretation. Albeit the amendment of the law has clarified the assessment of the prerequisites, interpretation of the Money Collection Act still remains challenging.

### KEYWORDS:

Fundraising, license to fundraise, fundraising law amendment act, non-profit corporation

## KÄYTETYT LYHENTEET

HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434 ( <a href="http://www.edilex.fi">www.edilex.fi</a> )
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OYL	Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 ( <a href="http://www.edilex.fi">www.edilex.fi</a> )
RkA	Rahankeräysasetus 21.6.2006/503
RkL	Rahankeräyslaki 31.3.2006/255
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39 ( <a href="http://www.edilex.fi">www.edilex.fi</a> )
TVL	Tuloverolaki 30.12.1992/1535 ( <a href="http://www.edilex.fi">www.edilex.fi</a> )
YhdL	Yhdistyslaki 26.5.1989/503 ( <a href="http://www.edilex.fi">www.edilex.fi</a> )
YoL	Yliopistolaki 24.7.2009/558

# SISÄLTÖ

<b>KÄYTETYT LYHENTEET</b>	<b>4</b>
<b>1 JOHDANTO</b>	<b>6</b>
<b>2 RAHANKERÄYKSIÄ KOSKEVA SÄÄNTELY</b>	<b>7</b>
2.1 Rahankeräyksen määritelmä	7
2.2 Luvanvaraisuus	10
2.3 Luvan myöntämisen edellytykset	12
2.3.1 Luvan saajaa koskevat edellytykset	12
2.3.2 Keräystarkoituksen yleishyödyllisyys ja yleisen edun mukaisuus	13
2.3.3 Muut edellytykset	17
<b>3 RAHANKERÄYSLAIN UUDISTAMINEN</b>	<b>20</b>
3.1 Uudistuksen tausta	20
3.2 Luvan saajaa ja käyttötarkoitusta koskevat uudistukset	22
3.3 Muut uudistukset	26
<b>4 LUPAPROSESSI</b>	<b>28</b>
4.1 Hakemus	28
4.1.1 Hakemuksen sisältö	28
4.1.2 Hakemuksen liitteet	30
4.1.3 Asian vireilletulo	31
4.2 Lupaharkinta	32
4.2.1 Hakemuksen hylkäämisperusteet	32
4.2.2 Asianosaisen kuuleminen ja päätös	36
4.3 Rahankeräysten valvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset	37
4.3.1 Valvonnan keinot ja tietojen julkisuus	37
4.3.2 Rahankeräysrikokset	39
<b>5 YHTEENVETO</b>	<b>42</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>45</b>

# 1 JOHDANTO

Yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille myönnettiin vuosina 2006-2013 yhteensä 4020 rahankeräyslupaa, joiden nojalla toimeenpannut rahankeräykset olivat vuoden 2013 loppuun mennessä tuottaneet yhteensä noin 965 miljoonaa euroa. Vuositasolla kaikkien toimeenpantujen rahankeräysten kokonaistuotto on vaihdellut 100-300 miljoonan euron välillä. (Lundell & Tebest. 2014).

Tilastotiedot osoittavat, että kyse on mittavasta taloudellisesta toiminnasta, joka tähtää yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen. Yleishyödyllisyyden käsite on lainsäädännössä varsin väljästi määritelty. Merkittävien rahankerääjien joukkoon kuuluu mm. kansalaistoimintaa harjoittavia yhdistyksiä, uskonnollisia toimijoita sekä yliopistosäätiöitä (Lundell & Tebest. 2014).

Rahankeräysten toimeenpaneminen on ollut luvanvaraista toimintaa jo 1800-luvulta lähtien. Ensimmäinen rahankeräyslaki on kuitenkin säädetty vasta 1980. Säättämällä viranomaisen suorittamasta lupaharkinnasta ja valvonnasta on pyritty varmistumaan siitä, että rahankeräystoiminta on alusta loppuun rehellistä ja tarkoituksenmukaista. (HE 102/2005, 5-6).

Tämän opinnäytetyön aihe on pohjimmiltaan työelämälähtöinen. Rahankeräyksiä koskevaan lainsäädäntöön ja lupaprosessiin olen päässyt tutustumaan osana tämänhetkistä työtäni Lounais-Suomen poliisilaitoksen Turun pääpoliisiaseman lupapalveluyksikössä. Työtehtäväni sisältävät mm. rahankeräyslupahakemusten käsittelyä, päätösten valmistelutyötä sekä rahankeräysten valvonnallisia tehtäviä.

Käytännön työ lupahakemusten kanssa on osoittanut, että rahankeräyksiä koskeva oikeudellinen sääntely ei tarjoa yksiselitteistä vastausta kaikkiin rahankeräyslupien myöntämistä koskeviin kysymyksiin. Lupaviranomainen joutuu näissä tilanteissa tapauskohtaisesti harkitsemaan, täytyvätkö lupien myöntämisen edellytykset. Tulkintakysymykset ja tapauskohtainen harkinta tekevät rahankeräyksistä mielenkiintoisen tutkimuksen kohteen. Lisäksi 1.9.2014 voimaan tullut rahankeräyslain osauudistus antaa syyn tutkia lain sisältöä tarkemmin.

## 2 RAHANKERÄYKSIÄ KOSKEVA SÄÄNTELY

### 2.1 Rahankeräyksen määritelmä

Rahankeräyksiä sääntelee rahankeräyslaki (31.3.2006/255) ja rahankeräysasetus (21.6.2006/503). Viimeisin osauudistus lakiin on tullut voimaan 1.9.2014 (Laki rahankeräyslain muuttamisesta 8.8.2014/652). Rahankeräyslain varsinainen tarkoitus on ”mahdollistaa rahankeräysten toimeenpano yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä” (RkL 1 §).

Rahankeräys määritellään RkL 3 §:ssä toiminnaksi, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Yleisöllä tarkoitetaan ennalta määrittelemätöntä ja rajoittamatonta joukkoa henkilöitä. Yleisöön vetoaminen voi lain 4 §:n mukaan tapahtua suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavalla ilmaistuna pyyntönä tai kehoituksena antaa keräykseen rahaa. Vetoaminen on pyritty määrittelemään siten, että se voisi lain mukaan tapahtua missä muodossa tahansa. (RkL 3-4 §, HE 102/2005, 29).

Määritelmän mukaisesti rahankeräys sisältää aina yleisöön kohdistetun vetoamisen. Mikäli henkilö haluaa omasta aloitteestaan tukea jonkin yhteisön toimintaa rahalahjoituksella ilman yhteisön pyyntöä tai kehotusta tehdä niin, kyse ei ole rahankeräyksestä. Samaten, jos vetoamisen kohteena oleva yleisö pystytään riittävällä tarkkuudella rajaamaan ja kyse on suljetusta henkilöpiiristä, kyse ei ole yleisöön vetoamisesta. Esimerkkeinä tästä on rahankeräyslain esitöissä mainittu rahan kerääminen suljetussa kokouksessa tai tietyn työpaikan henkilöstöön kohdistuva pyyntö lahjoittaa rahaa, riippumatta työyhteisön koosta. (HE 102/2005, 29).

Kaikki rahankeräyksen määritelmän täyttävä toiminta ei kuitenkaan kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan. RkL:n soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu naapuriapu, tavarakeräykset, yleisöön vetoaminen omaisuuden saamiseksi testamentin, erilaiset hyväntekeväisyshuutokaupat, tukikon-

sertit ja –tilaisuudet, yksityishenkilön merkkipäivien tai kuolinilmoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt sekä julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä suoritettava kolehdin keräys. (RkL 2 §).

Tässä opinnäytetyössä keskitytään tutkimaan rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvaa, luvanvaraista rahankeräystoimintaa. Rahankeräyslain mukaan rahankeräyksen tunnusmerkkejä ovat siis kaiken muotoinen yleisöön vetoaminen rahan antamiseksi, ilman, että rahan lahjoittaja saa itselleen mitään vastiketta. Rahankeräykseen osallistumisessa on siten kyse pyyteettömästä auttamisen halusta, eikä sitä ole syytä sekoittaa yhteisön muuhun taloudelliseen toimintaan. (HE 102/2005, 27).

Yleishyödyllinen yhdistys voi toimintansa rahoittamiseksi tehdä varainhankintaa myös liiketoiminnan muodossa, esimerkiksi ostamalla tukkutavaraa ja myymällä sitä eteenpäin myyjäisissä tai jäsentensä kautta. Tällöin on kyse tavallisesta kaupankäynnistä, jossa ostaja saa myyjältä sovitun kauppahinnan maksettuaan itselleen vastikkeeksi kaupan kohteena olleen tuotteen. Määrittelemällä rahankeräys laissa vastikkeettomaksi toiminnaksi on nimenomaisesti haluttu tehdä pesäero kaupankäynnin ja rahankeräyksen välille. (HE 102/2005, 27).

Vastikkeettomuudesta on kuitenkin säädetty RkL 3 §:ssä poikkeus, jonka mukaan ”rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi rahankeräysluvan saajan tai keräyksen tunnuksen (keräystunnus), jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa.” Keräystunnuksen tarkoituksena on toimia keräyksen tai organisaation symbolina, jolla keräykseen osallistunut voi viestittää ulospäin, että hän on osallistunut johonkin tiettyyn keräykseen. Tällainen hyväksyttävä keräystunnus voi olla esimerkiksi rintamerkki, pinssi tai tarra. Keräystunnuksen antaminen vastikkeena on rahankeräyslaissa sallittu, koska sen on katsottu olevan tarkoituksenmukainen tapa tehdä rahankeräykseen osallistumisesta mielenkiintoisempaa. (HE 102/2005, 27).

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2015:4 ottanut kantaa siihen, onko yhdistyksen julkaisemaa lehteä pidettävä sallittuna keräystunnuksena. Päätöksessä todetaan seuraavasti: ”Yhdistyksen julkaisema tiedotuslehti oli



tarkoitus toimittaa paitsi rahankeräyksessä rahaa antaneille, ensisijaisesti myös yhdistyksen jäsenyhdistysten jäsenille sekä muille tahoille, joille lehti oli tarkoitettu. Tiedotuslehteä ei julkaistu symbolisoimaan yksinomaan kysymyksessä olevaa rahankeräystä. Tiedotuslehdellä oli siten itsenäistä taloudellista arvoa, vaikka se ei ollut yleisesti myynnissä. Koska kyse oli jäsenlehdestä, oli myös olemassa vaara sekoittaa rahankeräys ja jäsenhankinta rahankeräyslain 9 §:n 4 kohdan vastaisesti. Tiedotuslehti ja muut keräystunnukset (pinssi ja kirjanen) eivät yhdessä muodostaneet rahankeräyslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua keräystunnusta.”

KHO on päätenyt rahankeräysvetoomuksen ohessa lähetettävän kalenterin osalta toisenlaiseen ratkaisuun. Päätöksessä KHO 2008:42 todetaan seuraavasti: ”Annansilmät -kalenteri on Näkövammaisten keskusliitto ry:n toimittama tuote, joka sisältää tietoa näkövammaisuudesta. Vuoden 2007 kalenterissa oli aiheena näkövammaiset lapset ja 12 kalenterisivun lisäksi siinä oli kolme sivua näkövammaistietoutta. Tällaisella kalenterilla, jota yhdistys on jo vakiintuneesti lähettänyt rahankeräysvetoomuksen mukana, ei ole rahankeräyslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa, vaan se pikemminkin symbolisoi yhdistyksen toimeenpanemaa rahankeräystä. Annansilmät -kalenteria on näin ollen pidettävä rahankeräyslain 3 §:ssä tarkoitettuna keräystunnuksena, jonka saa antaa vastikkeeksi keräykseen osallistujalle.”

Esiteltujen oikeustapausten valossa voidaan todeta, että keräystunnuksen on oltava nimenomaisesti keräykseen liittyvä ja sitä symbolisoiva esine, jolla ei saa olla taloudellista arvoa.

Yhdistyksen jäsenet luovat pohjan yhdistyksen toiminnalle. Jos yhdistyksen jäsen on velvollinen suorittamaan yhdistykselle jäsenmaksua, siitä on oltava YhdL 8§:n mukaan maininta yhdistyksen säännöissä. Jäsenmaksujen kerääminen on yksi tapa rahoittaa yhdistyksen toimintaa, eikä sitä ole pidettävä rahankeräyksenä (HE 102/2005, 28).

Niin sanottujen kannatusjäsenten hankinnassa yhdistyksen on kuitenkin huomioitava, että myös kannatusjäsenten oikeuksista ja velvollisuudesta mm. jäsen-

maksuun on oltava yhdistyksen säännöissä maininta. Lisäksi kannatusjäsenistä on pidettävä luetteloa. Mikäli kannatusjäsenyys perustuu ainoastaan ”jäsenmaksun” maksamiseen, mutta jäsenyys ei todellisuudessa tuota mitään oikeuksia tai velvollisuuksia, kyse ei ole jäsenhankinnasta, vaan rahankeräyksestä. (HE 102/2005, 28).

## 2.2 Luvanvaraisuus

Rahankeräyslaki sisältää rahankeräyksen määritelmän lisäksi rahankeräyslupia koskevan sääntelyn. Laissa määritellään myös rahankeräyslupia käsittelevä toimivaltainen viranomainen ja ne kriteerit, joiden puitteissa viranomainen voi suorittaa lupaharkintaa.

Kriteereillä tarkoitetaan luvan myöntämisen edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta lupa voidaan hakijalle myöntää. Osa kriteereistä kohdistuu suoraan luvan hakijaan itseensä, mutta suuri merkitys annetaan sille, minkälaista toimintaa luvan hakija harjoittaa. Yksi tärkeimmistä luvan myöntämiseen vaikuttavista tekijöistä on, minkälaisen toiminnan rahoittamiseen lupaa haetaan ja täyttääkö toiminta rahankeräyslain edellytykset.

RkL 5 §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpaneminen on sallittua vain viranomaisen antamalla rahankeräysluvalla, lukuun ottamatta 5 §:n 2-4 momenteissa säädettyjä poikkeuksia ja lain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaa toimintaa. Lähtökohtaisesti rahankeräykseksi määriteltävä toiminta vaatii siis aina rahankeräysluvan.

Lupaviranomainen on rahankeräyksen toimeenpanoalueesta riippuen joko se poliisilaitos, jonka toimialueella rahankeräys toimeenpannaan tai poliisihallitus. Poliisihallitus myöntää luvat rahankeräyksille, jotka toimeenpannaan yhden poliisilaitoksen toiminta-alueella laajemmalla alueella. Poliisihallitus myöntää lisäksi rahankeräysluvat myös Suomen evankelisluterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakuntien toimeenpanemiin rahankeräyksiin sekä yliopistojen toimeenpanemiin rahankeräyksin. (RkL 11 §).

Kaikille luvanhakijoille ei voida hakemuksesta myöntää lupaa toimeenpanna koko Suomen laajuisia rahankeräyksiä (RkL 13 §). Näin on esimerkiksi silloin, kun yhdistyksen tosiasiallinen toiminta rajoittuu vain yhden kunnan alueelle. Lupaa voi kuitenkin aina hakea yhden poliisilaitoksen toiminta-alueen laajuiseksi. Suomessa toimii tällä hetkellä 11 poliisilaitosta (Poliisi 2015).

Mikäli luvanhakija jättää poliisihallitukselle perusteettomasti koko Suomea koskevan rahankeräyslupahakemuksen, poliisihallitus voi siirtää asian toimivaltaisen poliisilaitoksen käsiteltäväksi RkL 11 §:n perusteella. Yhdistyksen toiminnan laajuutta voidaan käytännössä arvioida yhdistyksen sääntöjen perusteella, joissa on yleensä määritelty millä alueella yhdistys harjoittaa toimintaansa.

Internetissä tapahtuva yleisöön vetoaminen on lähtökohtaisesti koko Suomen kattavaa toimintaa. Rahankeräysvetoamuksen esittämisen internet-sivuilla katsottiinkin vielä vuoden 2007 lupakäytännön ja oikeuskäytännön perusteella edellyttävän valtakunnallista rahankeräyslupaa (KK 439/2007 vp, ministerin vastaus). Tästä johtuen paikalliset yhdistykset, joiden toiminta on rajoittunut yhden poliisilaitoksen alueelle, eivät ole aikaisemmin voineet vedota yleisöön internetissä.

Poliisihallitus on 11.4.2012 antanut poliisilaitoksille ohjaavan kirjeen, jossa käsitellään nimenomaisesti rahankeräyksen toimeenpanoa internetissä. Kirjeessä todetaan, että internetissä vetoamisen ongelmallisuus johtuu juuri siitä, että vetoamuksen levikkiä valtakunnallisessa viestintäkanavassa on vaikea rajoittaa. Internetin käyttäminen voidaan kirjeen mukaan kuitenkin sallia myös paikallisen rahankeräyslupan yhteydessä sillä edellytyksellä, että luvan hakija pystyy selvittämään, miten vetoaminen tullaan rajoittamaan luvan voimassaoloalueelle. Lisäksi rahankeräyslupapäätökseen on sisällytettävä selkeä vetoamisen rajoittamista koskeva vaatimus. (Poliisihallitus 2012).

## 2.3 Luvan myöntämisen edellytykset

### 2.3.1 Luvan saajaa koskevat edellytykset

RkL 7 §:n mukaan rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Lupa voidaan RkL 7 §:n mukaan antaa myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu sen lakisääteisestä asemasta tai tilapäisestä luonteesta. Lain sanamuodosta johtuu, että yhteisöllä voi olla myös muuta kuin yleishyödyllistä toimintaa.

Esimerkkinä lakisääteisen aseman omaavasta yhteisöstä mainittakoon Suomen Punainen Risti. Tilapäinen rekisteröimätön yhteisö voi olla vaaleissa ehdolla olevan ehdokkaan tukemiseksi perustettu tukiyhteisö tai onnettomuuden uhrien auttamiseksi perustettu yhdistys. Molempien toiminta on luonteeltaan tilapäistä. (HE 102/2005, 33).

TVL 22 §:ssä määritellään yleishyödyllinen yhteisö seuraavasti:

”Yhteisö on yleishyödyllinen, jos

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

TVL 22§:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö voisi olla esimerkiksi ”vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuva harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävä yhdistys tai yhteisö, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.”

Yhteisön yleishyödyllisyyttä voidaan arvioida sen sääntöjen ja tosiasiallisen toiminnan perusteella (Verohallinto 2014). Samaa ajatuslinjaa sovelletaan rahankeräyslupiin, sillä luvanhakijan on toimitettava lupaviranomaiselle jäljennös yhteisön hyväksytyistä säännöistä sekä viimeisimmästä toimintakertomuksesta ja tilinpäätöksestä, joiden perusteella luvan hakijan toimintaa voidaan arvioida (RkA 1 §).

Rahankeräyslain muuttamista koskevilla laeilla 13.12.2013/891 ja 8.8.2014/652 on erikseen mahdollistettu kansallisgallerialle, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnille rahankeräyslupan saaminen, koska niiden on katsottu olevan toimintansa puolesta rinnastettavia yleishyödyllisiin yhdistyksiin. Esimerkiksi kirkon tekemä hyväntekeväisyys eli diakoniatyö on perusteiltaan hyvin lähellä muuta vapaaehtoista auttamistyötä ja siten se on myös yleishyödylliseksi katsottavaa. (HE 6/2014, 21).

Valtio, kunta tai kuntayhtymä ei lain mukaan voi saada rahankeräyslupaa (RkL 7§). Perusteena on näiden julkisyhteisöjen lakisääteinen oikeus kerätä veroja toimintansa rahoittamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi vuonna 1984 tekemässään kunnan rahankeräyslupaa koskevassa päätöksessä katsonut, ettei kunta ollut sellainen yhteisö, jonka tarkoitus on yksinomaan aatteellinen. Tuolloin voimassa ollut rahankeräyslaki ei vielä sisältänyt julkisyhteisöjä koskevaa kieltoa. (HE 6/2014, 10; HE 102/2005, 34).

### 2.3.2 Keräystarkoituksen yleishyödyllisyys ja yleisen edun mukaisuus

RkL 6 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Huomionarvoista on yleishyödyllisyyden vaatimuksen ehdottomuus. Rahankeräyksellä rahoitettava toiminta ei saa sisältää mitään muuta kuin yleishyödylliseksi katsottavaa toimintaa ja siitä välittömästi aiheutuneita kuluja.

Kaikkien lupahakemuksessa ilmoitettujen käyttötarkoitusten on oltava yleishyödyllisyyden vaatimuksen täyttäviä. Tulkinnallisesti monimutkaisempia ovat lupahakemukseen yleisluontoisesti ilmoitetut keräystarkoitukset tai laaja-alaiset

keräystarkoitukset. Yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yhdistys voi esimerkiksi ilmoittaa käyttävänsä keräyksellä saadut varat jonkin toimintansa osa-alueiden tai koko toimintansa tukemiseen. Tällöin joudutaan tapauskohtaisesti arvioimaan voidaanko kaikkia toiminnan osa-alueita pitää yleishyödyllisyyden vaatimuksen täyttävinä. Toisaalta on huomioitava, että hakijan on kyettävä antamaan yksilöity selvitys varojen käyttötarkoituksesta ja näin ollen yleisluontoisesti ilmoitettu käyttötarkoitus ei ole selvityksenä riittävä (Sisäasiainministeriö 2009).

Yleishyödyllinen toiminta tarkoittaa RkL 4 §:n mukaan toimimista yleistä sosiaalista, sivistyksellistä, tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. RkL:n määritelmä yleishyödyllisestä toiminnasta on vähintäänkin yleisluontoinen ja sen pohjalta on hankala arvioida tarkasti yhteisön toiminnan laatua. TVL 22 §:n määritelmää yleishyödyllisestä yhteisöstä voidaan soveltaa rahankeräyslupia koskevassa harkinnassa. Verolainsäädäntöä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon sääntelyn lähtökohtaisesti erilainen tarkoitus (Sisäasiainministeriö 2012).

## ESIMERKKI

Uskonnollinen yhdistys V haki rahankeräyslupaa. Hakemuksen perusteluissa varojen käyttötarkoitukseksi ilmoitettiin yhdistyksen julkaiseman ilmaisjakelulehden toimittamisesta, painatuksesta ja jake-lusta aiheutuvat kulut sekä yhdistyksen hallintokulut (mm. puhelin, netti, kirjalpito ja kokoukset). Hakijan toimittaman selvityksen mukaan lehdessä esitellään ao. seurakunnan ihmisiä, tapahtumia ja ilmiöitä. Suoranaista ”käännytystä” lehti ei yhdistyksen mukaan sisältänyt. Yhdistyksen säännöissä yhdistyksen tarkoitukseksi oli määritelty kristillisen sanoman ja vapaiden seurakuntien arvojen leviämisen edistäminen sekä oikeudenmukaisuuden toteutumisen edistäminen yhteiskunnassa. Poliisi totesi päätöksessään, ettei yleishyödyllinen toiminta voi sisältää minkäänlaisia toimia uskonnonharjoittamiseksi, kuten uskonnollisen sanoman levittämiseksi. Lehden tarkoituksena oli tuoda esiin jäsenkirkkojen ääntä ja arvoja. Näin ollen hakijan tarkoituksena katsottiin olevan uskonnollisen sa-

nomon levittäminen. Hakemus hylättiin, koska keräystarkoituksen ja toisaalta hakijan toiminnan ei katsottu täyttävän rahankeräyslain yleishyödyllisyyden vaatimusta. (Varsinais-Suomen poliisilaitoksen päätös 8420/11/2013).

Edellä mainitun yleishyödyllisyyden vaatimuksen lisäksi rahankeräyksen toimeenpanon on RkL 12 §:n mukaisesti oltava yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista. Yleisen edun mukaisuus kulkee pitkälti käsi kädessä yleishyödyllisyyden kanssa. Tarkoituksena on, ettei mikään yksityinen taho tai rajattu henkilöpiiri voisi olla rahankeräyksen edunsaajana. Näin voisi esimerkiksi olla tilanteessa, jossa rahankeräyslupaa haettaisiin tosiasiaassa taloudellisen edun saamiseksi yhteisön jäsenille maksettavien palkkioiden muodossa. Rahankeräyksen toimeenpanon on siis hyödytettävä yhteiskuntaa, eikä pelkästään jonkin tietyn yhteisön tai säätiön taloutta.

#### ESIMERKKI

Kesäteatteritoimintaa harjoittava yhdistys P haki rahankeräyslupaa. Hakemuksen mukaan kerättävillä varoilla oli tarkoitus rahoittaa teatterikatsomoon rakennettavaa kattoa. Yhdistyksen sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli kannustaa ja tukea jäsenistöään näyttelemiseen ja teatteritoimintaan liittyvissä harrastuksissa. Hakija perusteli ilmoitettua käyttötarkoitusta sillä, että katos varmistaisi katsojien riittävyyden ja siten myös toiminnan kannattavuuden myös jatkossa sekä rahavarojen kertymisen yleishyödylliseen toimintaan. Poliisin näkemyksen mukaan hakijan ilmoittama käyttötarkoitus ei vastannut rahankeräyslaissa tarkoitettua yleishyödyllistä toimintaa. Asian käsittelyssä ei ollut selvinnyt, kuka on tai tulisi olemaan katsomorakennuksen omistaja. Näin ollen ei voitu tietää, tultaisiinko varat käyttämään luvansaajan oman omaisuuden kartuttamiseksi vai jonkun toisen tahon eduksi. Edellä mainitusta syystä hakemus hylättiin. (Lounais-Suomen poliisilaitoksen päätös 5650/17/14).

Yleisen edun kannalta olisi myös epätarkoituksenmukaista sellaisen rahankeräyksen toimeenpaneminen, jonka nettotuotto tulisi jäämään huomattavan vähäiseksi bruttotuottoon nähden. Näin voisi käydä silloin, kun rahankeräyksen käytännön toimeenpanon hoitaa luvansaajayhdistyksen puolesta toimeksiannon saanut yritys. Käytännön toimeenpanosta huolehtiva yritys voi laskuttaa rahankeräyslupan saajalta huomattavia summia rahankeräyksen käytännön toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista, jotka luvansaaja kirjaa rahankeräyksen tuotosta vähennettäviin kuluihin. Näin ollen suuri osa keräystuotosta menisikin tosiasiassa käytännön toimeenpanon hoitaneelle yritykselle, eikä alkuperäiseen keräystarkoitukseen. (HE 102/2005, 37).

Rahankeräyslakiin on sisällytetty kaksi poikkeustapausta, joissa rahankeräyslupa voidaan kuitenkin myöntää keräystarkoitukseen, joka ei ole yleishyödyllinen. Nämä poikkeukset ovat varojen hankkiminen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi sekä varojen hankkiminen päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseksi. (RkL 6 §).

Yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi toimeenpantavat rahankeräykset on katsottu tarpeelliseksi mahdollistaa, koska niiden avulla voidaan esimerkiksi onnettomuuden, sairauden tai muun vastaavan taloudellisia vaikeuksia aiheuttavan yllättävän tapahtuman kohdatessa järjestää taloudellista apua silloinkin, kun yhteiskunnan muita avustuksia ei ole riittävän nopeasti saatavilla. Rahankeräyslupa voidaan tällä perusteella myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi ja rahankeräyksen toimeenpanoalue on sen paikallisen luonteen vuoksi rajoitettu yhden poliisilaitoksen toiminta-alueelle. (RkL 8 §; HE 102/2005, 32).

## ESIMERKKI

Yhdistys A haki lupaa rahankeräyksen toimeenpanemiseksi yksittäisen taloudellisissa vaikeuksissa olevan perheen auttamiseksi. Keräysvarojen käyttötarkoitukseksi oli ilmoitettu tulipalossa kotinsa ja irtaimistonsa menettäneen perheen toimeentulon turvaaminen ja välttämättömien tavarahankintojen tekeminen. Rahankeräyslupa



voitiin myöntää RkL 6 §:n yleishyödyllisyyden ja toisaalta 12 §:n yleisen edun vaatimuksista poiketen.

### 2.3.3 Muut edellytykset

RkL 12 §:ssä rahankeräyslupan antamisen edellytykseksi on lisäksi säädetty, että keräystarkoitus ei ole lain tai hyvän tavan vastainen. Hyvän tavan vastainen keräystarkoitus olisi esimerkiksi rahan kerääminen epäsiiveelliseen tarkoitukseen (HE 102/2005, 37).

Lupaviranomaisen on lisäksi voitava olettaa, että hakija luvan saatuaan käytännössä toimii rahankeräyslain, rahankeräysasetuksen ja lupaehtojen mukaisesti (RkL 12 §). Asian selvittämiseksi lupaviranomaisella on oikeus tarkistaa lupaa hakevan yhteisön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden taustat heidän luotettavuutensa arvioimiseksi. Jos luvanhakija on aikaisemmin toimeenpannut rahankeräyksiä, otetaan arvioinnissa lisäksi huomioon hakijan toiminta näissä tapauksissa (HE 102/2005, 38).

### ESIMERKKI

Yhdistys R haki rahankeräyslupaa. Lupaviranomaisen tarkastaessa yhdistyksessä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden taustoja kävi ilmi, että yhdistyksen hallituksen puheenjohtaja oli vuotta aiemmin tuomittu Turun hovioikeudessa 2005-2010 tapahtuneesta törkeästä velallisen petoksesta viiden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen, jonka koeaika oli päättynyt yksi kuukausi lupahakemuksen jättämisen jälkeen. Edellä mainittuun rikokseen syyllistymisen katsottiin osoittavan, ettei henkilö täyttänyt rahankeräyslaissa säädettyä luotettavuuden vaatimusta. Tämän vuoksi ei myöskään voitu olettaa, että hakija käytännössä toimisi rahankeräystä koskevien säädösten mukaisesti. Hakemus hylättiin, koska RkL 13 §:n mukaan lupahakemus tulee hylätä, jos luvanhakijan lakisääteiseen toimielimeen kuuluvia tai luvanhakijassa tosiasia-

allista päätösvaltaa käyttäviä henkilöitä ei voida pitää luotettavina. (Lounais-Suomen poliisilaitoksen päätös 5650/12/14).

RkL 17 §:n mukaan luvan saajan on avattava jokaista rahankeräystä varten erillinen pankkitili, jota kutsutaan rahankeräystiliksi. Tili on avattava suomalaiseen talletuspankkiin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen talletuspankin Suomessa sijaitsevaan sivukonttoriin (RkL 17 §).

Lähtökohtaisesti luvanhakijalta vaaditaan aina erillinen rahankeräystili. Lupaviranomainen voi kuitenkin myöntää poikkeuksen erillisen tilin käyttämisestä perustellusta syystä (RkL 17 §). Poikkeus voidaan myöntää esimerkiksi keräyksen pieniluontoisuudesta johtuen, jos erillisen tilin avaamisesta ja hoidosta aiheutuvat pankkikulut olisivat arvioituun keräystuottoon nähden suuret. Vaatimuksesta voidaan poiketa silloinkin, kun keräyksen tuotot arvioidaan vähäisiksi. (HE 102/2005, 43).

Rahankeräystiliä koskeva säännös on haluttu sisällyttää mukaan rahankeräyslakiin viranomaisvalvonnan tehostamiseksi. Rahankeräykseen liittyvää rahaliikennettä on mahdollista seurata luotettavasti, kun se tapahtuu erillisen tilin kautta. Mikäli yhteisö käyttää rahankeräyksen yhteydessä jotain muuta tiliä, on olemassa vaara, että rahankeräysvarat sekoittuvat yhteisön muuhun rahaliikenteseen. Jos näin käy, varojen keräystä ja käyttöä ei voida enää myöhemmin luotettavasti eritellä ja valvoa.

Rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisestä säädetään RkL 20 §:ssä. Lähtökohtana on, että luvansaajan tulee käyttää keräysvarat rahankeräyslupassa määritellyyn käyttötarkoitukseen. Tämän lisäksi keräysvaroja saadaan käyttää keräyksen toimeenpanon kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin. Mikäli keräysvarojen käyttö alkuperäiseen tarkoitukseen ei myöhemmin ole enää mahdollista tai olosuhteiden muutoksen takia tarkoituksenmukaista, luvansaajan tulee jättää viranomaiselle rahankeräyslupan muutosta koskeva hakemus. (HE 6/2014, 23; RkL 20 §).

Rahankeräyksen toimeenpanon kannalta välttämättömiksi kustannuksiksi voidaan laskea esimerkiksi rahankeräyslupamaksu, rahankeräystilin avaamisesta

ja käytöstä aiheutuvat kustannukset sekä internet-sivujen muokkaamisesta keräyksestä ilmoittamista varten aiheutuneet kulut. Edellä mainitut esimerkit ilmentävät myös kustannusten välittömyyttä, ne ovat suorassa yhteydessä keräyksen toimeenpanoon. (HE 6/2014, 23).

HE 6/2014:ssa todetaan, että rahankeräysvaroilla voisi kattaa myös luvansääjähdistyksen hallinnollisia kuluja, mikäli ne ovat keräyksen toimeenpanon kannalta välttämättömiä ja välittömiä. Käytännössä hallinnolliset kulut täyttävät nämä vaatimukset vain harvoin. Poliisin lupakäytännön mukaan yhdistyksen tulee lähtökohtaisesti pystyä kattamaan hallinnolliset kulunsa jäsenmaksutuotoilla ja muilla tuotoilla. Rahankeräyslupaa ei pääsääntöisesti myönnetä edes osittain hallinnollisten kulujen kattamiseen. (HE 6/2014, 23).

Jotta hallinnollisten kulujen kattaminen rahankeräysvaroista voidaan hyväksyä, luvanhakijan on pystyttävä esittämään selvitystä siitä, että kulut ovat suorassa yhteydessä sellaiseen yhteisön harjoittamaan yleishyödylliseen toimintaan, joka on ilmoitettu rahankeräyksen käyttötarkoituksena.

Erityisesti palkkakustannukset ja ajoneuvokulut, mutta myös puhelinkulut ja toimitilavuokra ovat sellaisia hallinnollisia kuluja, joiden yhteyttä yleishyödylliseen toimintaan lupaviranomainen saattaa joutua arvioimaan ja luvanhakija selvittämään. Lähtökohtana rahankeräykselle ei tule olla yhteisön varsinaisesta toiminnasta aiheutuvien kulujen kattaminen, vaan selkeästi yleishyödyllinen käyttötarkoitus.

Palkkakustannusten kattamista voidaan lupakäytännön mukaan pitää perusteltuina vain, jos henkilöiden työtehtävät käytännössä liittyvät siihen yleishyödylliseen toimintaan, mikä on määritelty keräystarkoituksessa. Ajoneuvokulut taas voivat olla hyväksyttäviä, jos ajoneuvo on yleishyödyllisen toiminnan toteuttamisen kannalta välttämätön työväline esimerkiksi logistisista syistä, kun yhteisö harjoittaa ruoka-avun tai vaateavun jakamista suuressa mittakaavassa ja tähän toimintaan tarvitaan kuljetuskalustoa.

## 3 RAHANKERÄYSLAIN UUDISTAMINEN

### 3.1 Uudistuksen tausta

Hallituksen esitykseen rahankeräyslaiksi (HE 102/2005) sisällytettiin lausuma, jonka mukaan hallituksen tehtävänä tulisi olemaan hyväksyttävän rahankeräyslain soveltamisen ja toimivuuden seuraaminen. Lain soveltamista saattaisivat vaatia mm. rahankeräyksen ja yleishyödyllisyyden määritelmistä mahdollisesti aiheutuvat rajanvetotilanteet. Lisäksi hallituksen tehtävänä olisi erikseen arvioida mahdollisuutta erityisestä syystä myöntää evankelisluterilaiselle kirkolle tai ortodoksiselle kirkkokunnalle rahankeräyslupa (HE 6/2014, 9).

Seurantatyötä on suorittanut sisäministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikkö ja sen seuraaja poliisihallituksen lupahallintoyksikön arpajaishallinto, joka myös rahankeräyslain mukaan vastaa rahankeräyksiä koskevasta tilastoinnista ja valvonnasta. (HE 6/2014, 10).

Sisäministeriön aloitteesta asetettiin 23.11.2011 selvityshanke arvioimaan rahankeräyslain muutostarpeita. Hanketta tukeva työryhmä koostui pääosin sisäasiainministeriön ja poliisihallituksen virkamiehistä. Työryhmä kuuli arvioinnin tukena valtionhallinnon asiantuntijoiden lisäksi myös Suomen evankelisluterilaisen kirkon ja yhdistysten edustajia. (Sisäasiainministeriö 2012).

Sisäministeriön muistion mukaan rahankeräyslain muutostarpeita selvittävän hankkeen asettamisen taustalla oli rahankeräyslain yleishyödyllisyysmääritelmän epäyhtenäinen tulkinta ja soveltamiskäytäntö viranomaisissa. Lisäksi uskonnollisten yhteisöjen oikeuteen saada rahankeräyslupa liittyi erityistä epäselvyyttä. Tulkintakysymykseksi oli muodostunut, voidaanko uskonnollista toimintaa harjoittavaa yhdistystä pitää yksinomaan yleishyödyllisenä. (Sisäasiainministeriö 2012).

Yleishyödyllisyyden käsitteen tulkinnasta tekee vaikeaa se, ettei lainsäädännöstä löydy sille yhtä yksiselkoista määritelmää. Rahankeräyslain mukainen yleis-

hyödyllisyyden määritelmä pitää sisällään mm. toiminnan aatteellista tarkoitusta varten. Rahankeräyslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 102/2005) myös erilaista uskonnollista toimintaa voidaan pitää yleishyödyllisenä. (Sisäasiainministeriö 2012).

Erilliseksi tavoitteeksi hankkeelle asetettiin rahankeräysluvan myöntämisen edellytysten selvittäminen Suomen evankelisluterilaisen ja Suomen ortodoksisen kirkon sekä niiden seurakuntien ja seurakuntayhtymien osalta. Molemmat kirkkokunnat ovat perustelleet luvan saamisen mahdollistamista kirkon tekemällä diakoniatyöllä, jonka tarve on ollut kasvava. Diakoniatyö on hyväntekeväisyystyötä, eikä avun saaminen edellytä kirkkoon kuulumista. Seurakuntien sopivuutta rahankerääjiksi perustellaan lisäksi niiden luotettavuudella, kattavalla keräysverkostolla sekä yhdistyksiä tarkemmalla rahaliikenteen dokumentoinnilla. (Sisäasiainministeriö 2012).

Vuonna 2006 voimaan tulleessa rahankeräyslaissa on asetettu vaatimus, jonka mukaan luvansaajayhteisön toiminnan on oltava yksinomaan yleishyödyllistä. Lain esitöissä vaatimusta on perusteltu sillä, että se estää kilpailun vääristymisen sellaisilla kaupallisilla toimialoilla, jossa vain osalla toimijoista olisi mahdollisuus saada rahankeräyslupa. (HE 102/2005, 33).

Varainhankintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen yhteistyöverkoston Vala ry:n kannanoton mukaan tuloverolain määritelmä yleishyödyllisyydestä on hyvä lähtökohta arvioinnille. Verotuskäytännön perusteella myös yleishyödyllisellä yhteisöllä voi olla elinkeinotoimintaa. Näin ollen Vala ry on ottanut kantaa sen puolesta, että lain vaatimus yhteisön toiminnan yleishyödyllisyyden yksinomaisuudesta olisi poistettava. (Sisäasiainministeriö 2012).

Työryhmä esitti, että yleishyödyllisyyden vaatimusta muutettaisiin siten, että yksinomaisuuden vaatimus kohdistuisi yhteisön toiminnan sijaan keräystarkoitukseen. Muistion mukaan muutoksella tavoiteltiin joustoa lainsäädäntöön. Käytännössä lupaviranomaisen ei enää tarvitsisi arvioida täyttääkö lupaa hakevan yhteisön toiminta kokonaisuudessaan yleishyödyllisyyden vaatimuksen. Sen

sijaan tarkempi arviointi kohdistettaisiin varojen käyttötarkoitukseen. (Sisäasiainministeriö 2012).

Kirkkojen osalta muistiossa todetaan, että niiden julkisoikeudellisesta asemasta huolimatta kirkot ovat toiminnaltaan verrattavissa kansalaisjärjestöihin. Kirkkojen rahankeräysoikeus ehdotettiin muistiossa toteutettavaksi säätämällä kirkon oikeudesta rahankeräyslupan saajana rahankeräyslain 7 §:ssä, kuitenkin siten, että oikeus voitaisiin rajoittaa diakoniatyöhön lain 6 §:ssä. (Sisäasiainministeriö 2012).

Työryhmä kiinnitti huomiota lisäksi rahankeräyslain säädökseen rahankeräyksen toimeenpanoajasta. Yleishyödyllisten yhteisöjen aloitteesta katsottiin perustelluksi mahdollistaa kahta vuotta pidemmät keräysajat jatkuvaluonteisiin tai säännöllisesti toimeenpantaviin keräyksiin. Samalla todettiin pidempikestoisten keräysten osalta tarpeelliseksi lisätä viranomaisen mahdollisuuksia valvoa keräystä myös sen toimeenpanon aikana. (Sisäasiainministeriö 2012).

### 3.2 Luvan saajaa ja käyttötarkoitusta koskevat uudistukset

Laki rahankeräyslain muuttamisesta (652/2014) tuli voimaan 1.9.2014. Rahankeräyslain 7 §:n luvan saajaa koskevia edellytyksiä muutettiin siten, että luvansaajan toiminnan ei enää edellytetä olevan yksinomaan yleishyödyllistä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle rahankeräyslain muuttamiseksi todetaan, että kilpailun vääristymisen estäminen on ollut yksinomaisuuden vaatimuksen taustataajatus. (Laki rahankeräyslain muuttamisesta 8.8.2014/652; HE 6/2014, 9).

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että lupakäytännössä on muodostunut ongelmalliseksi luvansaajan toiminnan yleishyödyllisyyden arviointi, josta on seurannut epäyhtenäinen lupakäytäntö viranomaisissa. Erityisen hankalia tapauksia ovat olleet uskonnolliset yhdistykset, joiden toiminnan osalta rajanveto yleishyödylliseen ja muuhun toimintaan on ollut tulkinnanvaraista. (Laki rahankeräyslain muuttamisesta 8.8.2014/652; HE 6/2014, 9).

Hallituksen esityksen mukaan vaatimus yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan yleishyödyllisyyden yksinomaisuudesta ei enää ole tarkoituksenmukainen. Tähän on johtanut järjestöjen toiminnan muuttuminen siten, että esimerkiksi hyväntekeväisyys- ja kansalaistoiminta ei enää perustu pelkästään vapaaehtoistyöhön. (HE 6/2014, 20).

Lakimuutoksen myötä lupaviranomaisen ei enää tarvitse arvioida lupanhakijan koko toimintaa yleishyödyllisyyden kannalta. Tämä vähentää lupaharkintaan tarvittavia resursseja ja siten myös sujuvoittaa lupaprosessia. (HE 6/2014, 20).

Uudistetun rahankeräyslain mukaan rahankeräyslupaa voi saada myös sellainen yhteisö tai säätiö, jolla on muutakin kuin yleishyödyllistä toimintaa. RkL 7 §:n mukaan rahankeräyslupaa hakevalla yhteisöllä tai säätiöllä on kuitenkin aina oltava yleishyödyllinen tarkoitus, vaikka sen koko toiminta ei olisikaan yleishyödyllistä. Yhteisöllä tarkoitetaan ennen kaikkea rekisteröityä yhdistystä (HE 102/2005, 33).

Yleishyödyllinen yhdistys voi rahoittaa toimintaansa myös sellaisella varainhankinnalla, joka on luonteeltaan liiketoimintaa. Edellytyksenä on, että siitä on joko määrätty yhdistyksen säännöissä, toiminta liittyy välittömästi yhdistyksen tarkoituksen toteuttamiseen tai toiminta on taloudellisesti vähäarvoista (YhdL 5 §). Esimerkki liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta yhdistyksen varainhankinnasta voisi olla yhdistysmuotoinen jalkapalloseura, joka ostaa tukkutavaraa, jota myymällä seuran jäsenet saavat rahaa seuralle sen varsinaiseen toimintaan. Se, kuinka paljon liiketoimintaa yhdistyksellä voi olla suhteessa muuhun toimintaan säilyttääkseen yleishyödyllisen yhdistyksen statuksensa, on verooikeudellinen kysymys. Rahankeräyslupaa myöntämisen kannalta kuitenkin riittää, että yhteisöllä on yleishyödyllinen tarkoitus.

Lain perusteluiden mukaan sellainen yhteisö tai säätiö, jonka tarkoitus on taloudellisen edun tuottaminen siihen osallisille, ei ole yleishyödyllinen (HE 102/2005, 34). Liiketoimintaa harjoittava, voittoa tavoitteleva yhteisö ei siten voi saada rahankeräyslupaa, vaikka sillä olisi liiketoiminnan lisäksi yleishyödyllistä toimintaa, koska yhteisön toiminnan tarkoitus ei silti ole yleishyödyllinen. Toisin

sanoen se, että voittoa tavoittelevalla yhteisöllä on myös yleishyödyllistä toimintaa, ei muuta sitä seikkaa, että yhteisön toiminnan tarkoitus on tuottaa voittoa. Samaten se, että sellainen yhdistys, jonka toiminnan tarkoitus on yleishyödyllinen, harjoittaa yleishyödyllisen toiminnan ohessa hyväksyttävissä määrin liiketoimintaa, ei muuta sitä seikkaa, että yhdistyksen toiminnan perimmäinen tarkoitus on silti yleishyödyllinen.

Rahankeräyslain muuttamista koskevan lain esitöissä täsmennetään tältä osin yritysten ja yleishyödyllisten yhdistysten asemaa rahankeräyslupaan saajina: ”Luvansaajayhteisön sääntöihin voisi esimerkiksi sisältyä yhteisön tarkoitusta koskevia määräyksiä, jotka saattaisivat sisältää myös liiketoiminnan muodossa harjoitettavan varainhankinnan. Sen sijaan liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt, joiden tarkoituksena on tuottaa voittoa jäsenilleen, jäisivät edelleen rahankeräystoiminnan ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että yhteisöllä olisi liiketoimintansa ohella myös yleishyödyllistä toimintaa” (HE 6/2014, 20). Lain esitöiden perusteella yritys ei siis voi saada rahankeräyslupaa.

Voittoa tavoitteleva liiketoiminta eroaa tarkoitukseltaan täysin yleishyödyllisestä toiminnasta. Liiketoiminnan tavoitteena on tuottaa voittoa. Esimerkiksi osakeyhtiön toiminnan lakisääteinen tarkoitus on voiton tuottaminen osakkeenomistajille (OYL 1:5 §). Yhdistystoiminta sen sijaan on lähtökohtaisesti voittoa tavoittelematonta. Yhdistyksen tarkoitus ei lain mukaan voi edes olla voiton tai muun taloudellisen edun hankkiminen siihen osallisille, eikä yhdistyksen toiminnan laatu saa muutoinkaan olla taloudellinen (YhdL 1:2 §).

Yksi sisäasiainministeriön asettaman rahankeräyslain muutostarpeita arvioivan selvittämishankkeen tehtävistä oli erikseen arvioida mahdollisuutta sisällyttää Suomen evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko rahankeräyslupien piiriin. Hankkeen lopputuloksena syntyneessä muistiossa todetaan tämän olevan helpon toteutettavissa RkL 7 §:ään tehtävällä lisäyksellä. (Sisäasiainministeriö 2012).

Laki rahankeräyslain muuttamisesta on säädetty pitkälti sisäasiainministeriön arviomuistion linjojen mukaisesti. Suomen evankelisluterilainen kirkon ja Suo-



men ortodoksisen kirkon hiippakunnat sisällytettiin rahankeräyslakiin rahankeräyslupan saajiksi. Rahankeräyslupa on kuitenkin mahdollista saada vain diakoniatyön eli kirkollisen hyväntekeväisyystyön rahoittamista varten. (Laki rahankeräyslain muuttamisesta 8.8.2014/652).

Vuonna 2006 voimaan tulleessa alkuperäisessä rahankeräyslaissa oli nimenomaisesti säädetty, etteivät evankelisluterilainen tai ortodoksinen kirkko julkisyhteisöinä voi saada rahankeräyslupaa. Rahankeräykset on alun perin tarkoitettu yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen varainhankinnan välineeksi ja näin ollen kaikki julkisyhteisöt oli rajattu luvansaajista pois (HE 6/2014, 21).

Hallituksen esityksessä laiksi rahankeräyslain muuttamisesta on perusteltu lakimuutosta sillä, että kirkon julkisoikeudellinen asema ei ole täysin verrattavissa muihin julkisyhteisöihin. Esityksen mukaan kirkon toiminta on käytännössä hyvin lähellä yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toimintaa. Toimintansa puolesta kirkko voitaisiin siten rinnastaa rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan tai sellaiseen uskonnolliseen yhdistykseen, joka on järjestäytynyt aatteellinen yhdistys. (HE 6/2014, 21).

Rahankeräyslupan voi saada ainoastaan yleishyödylliseen tarkoitukseen. Uskonnon harjoittamisen ei ole katsottu olevan yleishyödyllistä toimintaa. Sen sijaan kirkollinen hyväntekeväisyys- eli diakoniatyö lasketaan yleishyödylliseksi toiminnaksi. Koska rahankeräyslakiin tehtävä muutos kirkon rahankeräysoikeudesta rajoittuisi vain kirkollisen diakoniatyön rahoittamiseen, ongelmaa ei synny yleishyödyllisyyden vaatimuksesta. Diakonisen avun saaminen ei myöskään ole rajoitettu kirkon jäseniin, joten avun kohteena oleva henkilöpiiri ei ole rajattu. (HE 6/2014, 21).

Lakiin rahankeräyslain muuttamisesta sisällytettiin lisäksi yliopistojen rahankeräysoikeutta koskeva lisäys. Lain mukaan YoL 1 §:n 2 momentissa luetellut 14 yliopistoa voivat jatkossa saada rahankeräyslupan. Hallituksen esityksessä viitataan yliopistolain uudistukseen, jolla julkisoikeudellisten yliopistojen asemasta itsenäisinä oikeushenkilöinä säädettiin YoL 5 §:ssä. Uudistuksen taustalla on ollut mm. ajatus parempien edellytysten luomisesta yliopistoille rahoittaa toimin-

taansa muulla varainhankinnalla kuin valtionrahoituksella. Uudistuksen jälkeen yliopistoilla on päävastuu rahoituksensa järjestämisestä. (HE 6/2014, 11).

Yliopiston lakisääteiset tehtävät on kuvattu yliopistolain 2 §:ssä seuraavasti: ”Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.” Hallituksen esityksessä laiksi rahankeräyslain muuttamisesta todetaan lyhyesti, että edellä mainitut yliopistolain 2 §:n mukaiset tehtävät täyttävät rahankeräyslain yleishyödyllisyyden vaatimuksen. Näin ollen yliopistolle annettava rahankeräyslupa rajoittuu yliopistolain 2 §:n mukaisen toiminnan rahoittamiseen. (YoL 2 §; HE 6/2014, 11).

Hallituksen esityksen mukaan Pohjois-Amerikassa ja Euroopassa rahankeräykset ovat perinteisesti kuuluneet yliopistojen varainhankintaan. Suomessakin yliopistoja on rahoitettu rahankeräyksillä, mm. Turun yliopisto on perustettu rahankeräysvaroilla vuonna 1920. (HE 6/2014, 11).

Uudistusta edeltäneessä rahankeräyslaissa ei ollut mahdollistettu julkisyhteisöjen rahankeräyksiä. Käytännössä yliopistojen toimintaa on kuitenkin rahoitettu rahankeräyksillä jo ennen rahankeräyslain uudistustakin. Aalto-korkeakoulusäätiö ja TTY-säätiö ovat säätiöinä voineet toimeenpanna rahankeräyksiä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Aalto-korkeakoulusäätiö yksin on vuosien 2006-2013 välillä kerännyt Ylen tekemän tilastoinnin mukaan yli 120 miljoonaa euroa. Myös julkisyhteisön asemassa olevien yliopistojen tukeminen mm. rahankeräyksin on tehty mahdolliseksi tarkoitusta varten perustettujen tukisäätiöiden ja tukirahastojen kautta. (Lundell & Tebest. 2014; HE 6/2014, 11).

### 3.3 Muut uudistukset

Rahankeräyslain uudistuksella pidennettiin rahankeräysluvan pisintä mahdollista myöntämisaikaa kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Luvan myöntäminen

viideksi vuodeksi edellyttää aina hakijan toiminnasta tai keräystarkoituksesta johtuvaa perusteltua syytä. Kahta vuotta pidempää keräysaikaa on hallituksen esityksen mukaan pidettävä tarkoituksenmukaisena sellaisissa keräyksissä, jotka ovat jatkuvaluontoisia tai esimerkiksi vuosittain toistuvia. Pidempi keräysaika olisi perusteltua myöntää myös sellaisen pitempiaikaisen hankkeen rahoittamiseen, johon kahden vuoden keräysaika ei ole riittävä. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että luvansaajan rahankeräystoiminta on vakiintunutta ja aikaisemmat keräykset on hoidettu asianmukaisesti. (HE 6/2014, 22).

Osittain keräysajan pidentämisestä johtuvista valvonnallisista syistä RkL 23 §:ään lisättiin rahankeräyslupan peruuttamista koskeva osio. Lupa voidaan lain mukaan peruuttaa, jos luvansaajayhteisön päätösvaltaista henkilöä ei enää voida pitää tehtävään sopivana rikokseen syyllistymisen vuoksi tai hän on menetellyt rahankeräyksen toimeenpanossa tai varojen käyttämisessä olennaisesti virheellisesti. Lupa voidaan lisäksi peruuttaa rahankeräyslainsäädännön tai rahankeräyslupan ehtojen rikkomisen seurauksena tai mikäli rahankeräyksellä saatuja varoja ei voida enää käyttää rahankeräyslupan mukaiseen käyttötarkoitukseen. (HE 6/2014, 24).

## 4 LUPAPROSESSI

### 4.1 Hakemus

#### 4.1.1 Hakemuksen sisältö

Rahankeräyslupaa haetaan poliisilta kirjallisella hakemuksella. Rahankeräyslupaa koskeva hakemus tulee jättää paikallispoliisille, mikäli kyseessä on yhden poliisilaitoksen toiminta-alueelle rajoittuva rahankeräys tai poliisihallitukselle mikäli rahankeräyksen toimenpanoalueena on tätä laajempi alue. Toimeenpanoaluetta määriteltäessä on muistettava, että keräysalueen on oltava suhteessa luvanhakijan tosiasiallisen toiminnan laajuuteen. Yliopistojen, evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon hiippakunnan rahankeräyslupahakemukset käsittelee poliisihallituksen arpajaishallintoyksikkö. (RKL 11 §).

Rahankeräyslupahakemus on saatavilla poliisin internet-sivuilta. Hakemusta ei toistaiseksi ole mahdollista jättää sähköisesti, vaan se on tulostettava ja jätettävä poliisin lupapalveluiden asiakaspalvelutiskille ajanvarauksella. Poliisihallitukselle kuuluvat hakemukset postitetaan lupahakemuksessa mainittuun arpajaishallinnon postitusosoitteeseen ja hakemuksen käsittelymaksu laskutetaan hakijalta jälkikäteen. Lupahakemuksesta veloitetaan sisäministeriön maksuasetuksen mukainen käsittelymaksu. Vuonna 2015 poliisilaitoksen käsittelemän hakemuksen maksu on 53 euroa ja poliisihallituksen käsittelemän hakemuksen 280 euroa (Poliisi 2015).

Hakijan tulee täyttää hakemuslomakkeelle rahankeräystä koskevat perustiedot. Keräykselle on ilmoitettava toimeenpanoaika (alku- ja loppupäivämäärä), toimeenpanoalue sekä aikaisemman rahankeräysluvan tiedot, mikäli sellainen on ollut.

Toimeenpanoaikaa ilmoittaessaan hakijan tulisi ottaa huomioon hakemuksen käsittelyn vaatima aika. Sisäministeriön poliisiosaston poliisilaitoksille antaman

ohjeen (SMDno/2009/878) mukaan asiakkaitten huomiota tulisi kiinnittää siihen, että lupahakemukset jätetään riittävän ajoissa. Tarpeellisen käsittelyajan varamisella voidaan välttää sellaiset tilanteet, jossa lupaa edellyttävä rahanke-  
räystoiminta aloitetaan jo ennen luvan myöntämistä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 1985 II 16 linjannut, ettei rahanke-  
räyslupaa voida myöntää takautuvasti koskemaan luvan myöntämispäivää edel-  
tävää aikaa. Näin ollen rahankeräystoimintaa ei saa aloittaa ennen kuin asiaa  
käsittely poliisiviranomainen on tehnyt rahankeräyksen toimeenpanemista  
koskevan päätöksen.

Rahankeräyslupahakemukseen täytetään myös luvanhakijan sekä yhteyshenki-  
lön tiedot. Lisäksi on ilmoitettava kaikkien hallituksen jäsenten tiedot. Mikäli ra-  
hankeräyksen käytännön toimeenpanosta eli keräyksen järjestämisestä vastaa  
joku muu taho, kuin luvanhakija itse, hakemuksessa ilmoitetaan myös käytän-  
nön toimeenpanijan ja sen hallituksen jäsenten tiedot. Hallituksen jäsenten tie-  
dot tarvitaan lupaharkintaa varten.

Hakemuksen perustelukenttään täytetään kerättävien varojen käyttötarkoitus.  
Käyttötarkoitus tulee ilmoittaa riittävän eritellysti ja yksiselitteisesti. Sisäasiain-  
ministeriön poliisiosaston ohjeen mukaan kerättävien varojen käyttötarkoitus  
tulee olla yksilöidysti ilmaistu. Lupaa ei ohjeen mukaan tule myöntää, jos kerät-  
tävien varojen käyttötarkoitus on ilmaistu yleisellä tasolla, esimerkiksi ”yhdistyk-  
sen yleishyödyllisen toiminnan tukeminen” tai jos hakija ei osaa yksilöidä varo-  
jen käyttötarkoitusta. (Sisäasiainministeriö 2009).

Rahankeräyksellä saadut varat on RkL 20 §:n mukaan käytettävä rahankeräys-  
luvassa määrättyyn käyttötarkoitukseen. Lupapäätökseen kirjattava käyttötar-  
koitus on näin ollen sitova. Koska käyttötarkoitus kirjataan päätöksen hakijan  
ilmoittamien tietojen pohjalta, on ensiarvoisen tärkeää, että käyttötarkoitus on  
riittävän tarkasti määritelty. Yleisluontoisesti kirjattu käyttötarkoitus johtaa hel-  
posti tulkintavaikeuksiin rahankeräystilityksen tarkastamisen yhteydessä, kun  
viranomaisen joutuu rajatapauksissa pohtimaan, voidaanko jokin tietty kulu hy-  
väksyä käyttötarkoituksen mukaisena vai ei.

## ESIMERKKI

Yhdistys X:lle myönnettyyn rahankeräyslupaan oli kirjattu käyttötarkoitukseksi ”ruoka- ja vaateavustuksen antaminen köyhille, syrjäytyneille ja vähävaraisille sekä muu diakoninen avustustoiminta”. Yhdistys toimitti rahankeräyksestään tilityksen, jonka mukaan keräyksen nettotuotto oli ollut 4000 euroa. Tilityksen mukaan 1000 euroa oli käytetty ruuan ostamiseen ja 500 euroa muovikasseihin. Loput tuotosta oli tilityksen mukaan käytetty vuokriin, ajoneuvoveroihin sekä pinontavaunun ja varastohyllyjen hankintaan. Viimeksi mainittujen kulujen ei katsottu sisältyvän rahankeräysluvassa määriteltyyn käyttötarkoitukseen. Koska yhdistys oli käyttänyt varoja sellaisiin tarkoituksiin, joita ei ollut luvassa määritelty, sen epäiltiin syyllistyneen asiassa rahankeräysrikokseen.

Hakemukseen on kirjoitettava lyhyt kuvaus hakijan toiminnasta ja toiminnan laajuudesta. Hakijan tulee myös perustella miksi toiminta on yleishyödyllistä. Hakemuksessa on lisäksi ilmoitettava, millä tavoin rahaa on tarkoitus kerätä. Hakemuksen allekirjoittaa yhteisön tai säätiön puolesta rekisteriin merkitty nimenkirjoitusoikeudellinen henkilö tai henkilöt yhdessä taikka muu henkilö valtakirjalla.

### 4.1.2 Hakemuksen liitteet

Valtioneuvoston rahankeräyksistä antamalla asetuksella (503/2006) säädetään tarkemmin rahankeräyshakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä asiakirjoista. Rahankeräysasetuksen mukaan lupahakemukseen on liitettävä keräys- ja käyttösuunnitelma. Keräys- ja käyttösuunnitelma on valmiiksi liitettynä poliisin sivuilta saatavaan rahankeräyslupahakemukseen.

Keräys- ja käyttösuunnitelmassa ilmoitetaan rahankeräyksen toimeenpanoa koskevat tarkemmat tiedot ja selvitetään miten käytännön asiat on suunniteltu toteutettaviksi. Suunnitelmassa arvioidaan mm. keräyksen tuottoja ja kustannuksia sekä esitetään suunnitelmat varojen tulouttamisesta, käyttötarkoituksesta, varojen käytöstä ja käytön omavalvonnasta.

Keräys- ja käyttösuunnitelman lisäksi hakemukseen on RkA 1 §:n mukaisesti aina liitettävä seuraavat asiakirjat:

- Ote yhdistys-, säätiö- tai kaupparekisteristä
- Jäljennös yhteisön tai säätiön säännöistä
- Toimintakertomus tai muu selvitys siitä, että luvan hakija on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi
- Jäljennös yhteisön tai säätiön viimeksi hyväksytystä tilinpäätöksestä
- Ote yhteisön tai säätiön rahankeräyksen toimeenpanoa koskevasta pöytäkirjasta.

Jos keräystunnusta käytetään, se on lisäksi liitettävä hakemukseen. Jos keräyksen hoitaa käytännön toimeenpanija, on hakemukseen liitettävä selvitys, josta ilmenee, että toimeenpanija täyttää käytännön toimeenpanijalle rahankeräyslain 15 §:ssä säädetyt edellytykset. Edellä mainittujen lisäksi lupaviranomainen voi vaatia myös muun luvan myöntämiseksi tarvittavan selvityksen. (RkA 1 §).

#### 4.1.3 Asian vireilletulo

Asia tulee vireille, kun hakemus on jätetty tai se on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen (HL 4:20 §). Jos hakemus jätetään henkilökohtaisesti asiakaspalvelutiskille, virkailija tarkistaa, että hakemus on täytetty kaikilta osin oikein ja siinä on kaikki tarvittavat tiedot ja liitteet. Myös hakemuksen liitteiden sisältämät tiedot on tarkistettava. Hakijaa neuvotaan tarvittaessa hakemuksen täyttämässä. Virkailijan on lisäksi tarkistettava, että kaikki tiedot ovat riittävän tarkasti ja selkeästi ilmoitettu, jotta tulkinnanvaraisuuksia ei jouduttaisi myöhemmin selvittämään.

Virkailijan tulisi lisäksi suorittaa alustavaa arviointia hakemuksen perusteista jo hakemuksen jättövaiheessa. Jos esimerkiksi rahankeräyslupaa ei ole mahdollista myöntää asiakkaan ilmoittaan käyttötarkoitukseen, tästä tulee kertoa asiakkaalle. Virkailija voi myös pyytää asiakasta täydentämään hakemusta, jos siinä ilmenee puutteellisuuksia (HL 4:22 §).

## 4.2 Lupaharkinta

Lupaharkinnalla tarkoitetaan viranomaisen suorittamaa harkintaa siitä, voidaan-ko hakijalle myöntää haettu lupa hakemuksen mukaisesti. Viranomainen suorittaa lupaharkintaa lain säännöksiä tulkiten ja oikeuskäytännössä tehdyt linjaukset huomioiden. Lisäksi asian ratkaisussa on otettava huomioon aikaisempien hakemusten ratkaisuista muodostuvan lupakäytännön antamat suuntaviivat. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu, että hallinnossa asioivat saavat tasapuolista kohtelua (HL 2:6 §).

### 4.2.1 Hakemuksen hylkäämisperusteet

Rahankeräyslupahakemuksen ehdottamat hylkäämisperusteet määritellään RkL 13 §:n 1 momentissa. Rahankeräyslupaa koskeva hakemus tulee lain mukaan hylätä, jos laissa määritellyt luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Luvan myöntämisen edellytykset sisältävät luvan saajaa, keräystarkoitusta ja keräyksen toimeenpanon yleisen edun mukaisuutta koskevia vaatimuksia. Luvan myöntämisen edellytykset on käyty tarkemmin läpi tämän opinnäytetyön kappaleessa 2.3.

Lupaa hakevan yhteisön tai säätiön tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden epäluotettavuus on RkL 13 §:n mukaan toinen ehdoton lupahakemuksen hylkäämisperuste. Hallituksen esityksen mukaan luotettavuusvaatimus on kohdistettava yhteisön tai säätiön taustalla oleviin luonnollisiin henkilöihin, koska yhteisöä tai säätiötä ei itsessään voida määritellä luotettavaksi tai epäluotettavaksi. Merkkinä epäluotettavuudesta on pidettävä erityisesti talous- ja omaisuusrikoksiin syyllistymistä, mutta myös toistuvaa muihin rikoksiin syyllistymistä voidaan pitää osoituksena epäluotettavuudesta, koska käytös ilmentää piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. (HE 102/2005, 38).

Ehdottomien hylkäämisperusteiden lisäksi RkL 13 §:n 2 momentissa säädetään harkinnanvaraisista hylkäämisperusteista, joiden täyttyessä lupaviranomainen voi harkintansa mukaan hylätä rahankeräyslupaa koskevan hakemuksen.



Kuten aikaisemmin todettiin, rahankeräyksen toimeenpanoalueen on oltava suhteessa luvanhakijan toimintaan ja maantieteelliseen toiminta-alueeseen. Lupaharkinnassa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, mitä yhteisön tai säätiön säännöissä on sanottu toiminnan laajuudesta ja toiminta-alueesta. Luvanhakijan toimintaa käytännössä voidaan arvioida toimintakertomuksen perusteella.

Mikäli luvanhakijan toiminnan ja haetun toimeenpanoalueen välillä on ilmeinen epäsuhta, hakemus voidaan tällä perusteella hylätä. Ilmeisellä epäsuhdalla tarkoitetaan tilannetta, jossa paikallisesti toimiva yhdistys, esimerkiksi kyläyhdistys, hakee koko Suomen kattavaa rahankeräyslupaa. Toiminta-alueen ja rahankeräyksen toimeenpanoalueen välinen epäsuhta ei kuitenkaan anna perustetta hylätä hakemusta suoralta kädeltä, vaan hakijalle tulee antaa mahdollisuus hakemuksensa muuttamiseen. Käytännössä poliisihallitus voi RkL 11 §:n perusteella siirtää perusteettoman hakemuksen suoraan toimivaltaisen poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Poliisilaitos voi myös siirtää toimialuettaan laajemman rahankeräyslupahakemuksen poliisihallitukselle. (RkL 13 §, 11 §; HE 102/2005, 39).

Yhteisön tai säätiön toiminnan on oltava riittävän vakiintunutta, jotta rahankeräyslupa voitaisiin myöntää. Pääsäännön mukaan toimintansa vasta aloittaneelle yhteisölle tai säätiölle ei heti myönnetä rahankeräyslupaa, vaan edellytyksenä on, että luvanhakija on toiminut vähintään yhden toimintavuoden ennen kuin rahankeräyslupa voidaan myöntää (HE 102/2005, 39). Viranomaisen voi harkintansa mukaan hylätä lupahakemuksen RkL 13 §:n perusteella, jos luvanhakijan toiminnan ei voida tällä perusteella katsoa olevan riittävän vakiintunutta.

Lupaa hakevan yhteisön tai säätiön rekisteröintiaika tarkistetaan yhdistys- tai säätiörekisteriotteesta, joka luvanhakijan on toimitettava lupahakemuksensa liitteeksi. Rekisteriotteen on oltava ajantasainen, eikä se saa olla kuutta kuukautta vanhempi. Rekisteröintipäivän ohella merkitystä voidaan antaa sille, miten luvanhakija on käytännössä toiminut. Jos toimintakertomuksen ym. selvitysten perusteella voidaan todeta toiminnan olevan vakiintunutta, ei vuoden määräaika ole ehdoton kriteeri luvan myöntämiselle. Ongelmalliseksi lupaharkinnan saattaa tosin tehdä se, ettei yhteisön tai säätiön taloudellisesta toiminnasta ole

saatavilla riittäviä tietoja, kun esimerkiksi ensimmäistä tilinpäätöstä ei vielä ole laadittu. Lain esitöiden mukaan hyväksyttävä poikkeus toiminnan vakiintuneisuuden vaatimuksesta olisi tilanne, jossa jo pitemmän aikaa hyväntekeväisyystoimintaa harjoittaneet tahot perustaisivat yhdessä uuden yhdistyksen tätä toimintaa jatkamaan. (HE 102/2005, 39).

## ESIMERKKI

Uskonnollinen yhdistys M haki rahankeräyslupaa. Hakijan toimittamasta yhdistysrekisteriotteesta ilmeni, että yhdistys oli merkitty rekisteriin alle 6kk ennen lupahakemuksen jättämistä. Hakijalle lähetettiin kuulemiskirje, koska poliisi harkitsi kielteisen päätöksen tekemistä hakemukseen. Hakija toimitti lisäselvityksenä vuoden 2012 toimintasuunnitelman, vapaaehtoistyönkartoituslomakkeen, tapahtumaesitteen ja erillisen lausuman. Lausumassa hakija perusteli luvan myöntämistä mm. jäsenmäärän kasvulla, rahankeräysluvan olennaisuudella yhdistyksen toiminnan kannalta sekä yhdistyksen taustayhteisönä vaikuttavan seurakunnan luotettavuudella. Poliisin tekemässä päätöksessä todetaan, ettei hakija ollut esittänyt selvitystä siitä, että hakijayhdistyksessä toimivat henkilöt olisivat jo aikaisemmin toimineet tietyllä yhdistystoiminnan ja hyväntekeväisyystoiminnan alueella. Hakemus hylättiin, koska yhdistyksen toiminnan ei katsottu olevan siten vakiintunutta, kuin rahankeräyslaki edellyttää. (Varsinais-Suomen poliisilaitos, päätös 8420/20/2012)

Luvanhakijan aikaisempien rahankeräysten toimeenpanon epäonnistuminen voi olla perusteena uuden lupahakemuksen hylkäämiselle (RkL 13 §). Toimeenpanon epäonnistumisella tarkoitetaan sitä, ettei rahankeräys ole valitulla keräystavalla toteutettuna ollut riittävän tuloksellinen, eli toisin sanoen keräyksen nettotuotto on jäänyt vähäiseksi (HE 102/2005, 39).

Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti keräyskulujen määrään suhteessa tuottoihin, koska rahankeräysluvan myöntäminen ei ole tarkoituksenmukaista silloin, kun keräyksen kulut ovat huomattavan suuret suhteessa tuottoihin. Suuret toi-

meenpanokulut voivat esimerkiksi aiheutua käytännön toimeenpanijan käytöstä. Tällaisessa tapauksessa riittävän suuri osa keräyksellä saaduista varoista ei päädy alkuperäiseen tarkoitukseen, vaan käytännön toimeenpanon hoitavalle yritykselle. (HE 102/2005, 39).

Jos luvanhakija ei ole aikaisemmin toimeenpannut rahankeräyksiä, voidaan rahankeräyksen tuloksellisuutta arvioida ennakolta niiden tietojen perusteella, jotka hakija on ilmoittanut lupahakemukseen liitettävässä keräys- ja käyttösuunnitelmassa. Keräyssuunnitelmassa hakija joutuu keräystapakohtaisesti ilmoittamaan kunkin käytettävän keräystavan arvioidut tuotot sekä arvioidut kustannukset yksilöitynä. Lisäksi on eriteltävä mahdollisen käytännön toimeenpanijan käytöstä aiheutuvat kustannukset. Mikäli hakijan ilmoittamien tietojen perusteella arvioitujen tuottojen ja kulujen välillä on havaittavissa ilmeinen epäsuhta, hakemus voidaan tällä perusteella hylätä. (RkL 13 §; HE 102/2005, 39).

Hakijan aikaisemmin toimeenpanemien rahankeräysten osalta huomioidaan tuloksellisuuden lisäksi toiminnan lainmukaisuus ja lupaehtojen noudattaminen. Jos hakija on aikaisempien keräysten yhteydessä rikkonut rahankeräyslainsäädäntöä tai lupapäätöksessä asetettuja ehtoja, rikkomukset voivat olla esteenä uuden luvan myöntämiselle. RkL:n mukaan yhtenä luvan myöntämisen edellytyksenä nimenomaisesti on, että luvansaajan voidaan luvan saatuaan olettaa toimivan rahankeräyslainsäädännön ja lupaehtojen mukaisesti. Viranomaisen harkintavallassa on, kuinka kauan rikkomukset vaikuttavat uuden luvan myöntämiseen. (HE 102/2005, 39).

## ESIMERKKI

Yhdistys O haki rahankeräyslupaa köyhien ja vähävaraisten avustustyöhön. Hakijan edellinen rahankeräyslupa oli päättynyt vuosi sitten. Poliisin tietojen mukaan hakija oli kuitenkin jatkanut rahankeräystoimintaansa vielä rahankeräysluvan päättyttyä vetoamalla yleisöön internet-sivuillaan. Lisäksi hakijan toimittaman tilityksen tarkastamisen yhteydessä oli ilmennyt, että vain noin viidesosa kerätyistä varoista oli käytetty rahankeräysluvassa määriteltyyn käyttö-

tarkoitukseen. Poliisi katsoi päätöksessään, että luvansaaaja oli saanut rahankeräyslupapäätöksen tietoonsa ja oli ollut velvollinen tutustumaan sen sisältöön ja lupaehtoihin sekä lisäksi rahankeräystä koskevaan lainsäädäntöön. Poliisi hylkäsi uuden hakemuksen, koska hakija oli aikaisemman keräyksenä yhteydessä rikkonut rahankeräyslain säännöksiä ja näin ollen saattanut syyllistyä rahankeräysrikokseen. (Varsinais-Suomen poliisilaitos, päätös 8420/5/2013)

#### 4.2.2 Asianosaisen kuuleminen ja päätös

Hallintolain (6.6.2003/434) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan mm. oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen hallintoasioissa. Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, joihin sisäasiainministeriön alaisuudessa toimivan poliisiorganisaatio myös kuuluu. Hallintolakia ei kuitenkaan sovelleta esitutkintaan tai poliisitutkintaan (HL 1:4§).

HL 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. HL 6:31§:n mukaan viranomaisen velvollisuutena on hankkia asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Saman lainkohdan mukaan asianosaisen on perusteltava vaatimuksensa ja omalta osaltaan edesautettava asiansa selvittämistä.

Rahankeräyslupiin liittyvien monimutkaisuuksien johdosta huomattava osa rahankeräyslupahakemuksista sisältää henkilökohtaisen kokemuksen perusteella jonkinlaisia puutteita. Puutteet voivat liittyä hakemuksessa ilmoitettuihin tietoihin tai hakemuksen liitteisiin. Jotta puutteellinen hakemus tulisi täydennetyksi ja asia selvitettyksi, viranomaisen voi pyytää asianosaiselta selvitystä. Selvityspyynnössä on yksilöitävä ne seikat, josta selvitystä pyydetään esittämään (HL 6:32§).

Jos viranomaisen harkitsee kielteisen päätöksen tekemistä hakemukseen tai luvan myöntämistä siten, että se poikkeaa haetusta luvasta asiakkaan vahingoksi, on asianosaista kuultava ennen päätöksen tekemistä. Kuulemisella taa-

taan asianosaiselle mahdollisuus mielipiteensä lausumiseen asiassa sekä selityksen antamiseen sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisemiseen. (HL 6:34§).

Käytännössä rahankeräyslupahakemuksia koskevat selvityspyynnöt ja kuulemiset hoidetaan kirjeitse. Selvityksen antamiselle tai lausuman toimittamiselle annetaan lähtökohtaisesti kolmen viikon määräaika kirjeeseen merkitystä postituspäivästä alkaen, jollei asian laatu vaadi pitempää määräaikaa (HL 6:33§). Kirjeen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon seitsemän päivän kuluessa postittamisesta, jollei asianosainen muuta näytä (HL 10:59§). Kirjeeseen merkitään, ettei selvityksen tai lausuman toimittamatta jättäminen estä asian ratkaisemista (HL 6:33§).

Poliisi tekee rahankeräyslupahakemukseen päätöksen, kun hakemuksen asia on tullut selvitettyksi tai asianosaiselle on annettu hallintolain mukainen mahdollisuus tulla kuulluksi. Rahankeräystä koskeva päätös annetaan aina kirjallisena. Päätökseen merkitään tiedot hakijasta ja siitä asiasta, jota päätös koskee, asianosaisen kuuleminen sekä päätöksen perustelut ja muut HL 7:44§:ssä säädettyt tiedot. Rahankeräyslupahakemusta koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen päätös. Niinpä siihen on aina liitettävä HL 7:47§:n mukainen valitusosoitus.

### 4.3 Rahankeräysten valvonta ja rikosoikeudelliset seuraamukset

#### 4.3.1 Valvonnan keinot ja tietojen julkisuus

Rahankeräysluvan saajalle on RkL 21 §:ssä säädetty velvollisuus rahankeräystä koskevan tilityksen toimittamiseen. Tilitys on RkL:n mukaan toimitettava kuuden kuukauden kuluessa rahankeräysluvan päättymisestä luvan myöntäneelle viranomaiselle. Mikäli luvansaajalla on tilintarkastaja, tilitykseen on lisäksi liitettävä tilintarkastajan lausunto, jossa tilintarkastajan on otettava kantaa siihen, onko luvansaaja noudattanut luvassa määritellyjä ehtoja.

Tilitysvelvollisuus on rahankeräysten keskeisin valvonnan keino (HE 102/2005, 45). Valvonta on pääasiassa jälkikäteistä ja perustuu siihen, että viranomaisen on tarkastettava ja hyväksyttävä toimitetut tilitykset (RkL 21 §). Tästä johtuu, että valvonta perustuu myös pitkälti luvansaajan tilityksessä ilmoittamiin tietoihin.

Tilityksessä on ilmoitettava mm. keräyksen kokonaistuotto ja keräyksen toimeenpanosta aiheutuneet kulut yksilöidysti sekä niiden erotus eli nettotuotto. Lisäksi luvansaajan on selvitettävä, miten rahankeräystiliä on käytetty ja miten kerätyt varat on käytetty. Käytännössä vaatimuksena on, että luvansaaja pystyy todentamaan kerättyjen varojen määrän ja varojen käytön esimerkiksi rahankeräystilin tiliotteilla, kirjanpidolla, kuiteilla ym. luotettavina pidettävillä selvityksillä.

Tilitysten valvonnalla pyritään ensisijaisesti kontrolloimaan sitä, että varat on kerätty ja käytetty siten, kuin rahankeräyslupaan on kirjattu. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, onko keräys onnistunut taloudellisesti ja mikä on ollut keräyksen kulujen suhde tuottoon.

Jos tilityksessä ilmenee puutteita tai virheellisyyksiä viranomaisen voi RkL 21 §:n mukaan määrätä luvansaajan täydentämään tai oikaisemaan tilitystä tai tekemään kokonaan uuden tilityksen. RkA 5 §:n mukaan lupaviranomainen voi tarvittaessa vaatia myös muita tilitystä koskevia selvityksiä, kuten em. keräystä ja käyttöä todentavia selvityksiä, jos luvansaaja ei ole niitä tilitykseen omaaloitteisesti liittänyt.

Lupaviranomainen voi lupapäätöksessä myös velvoittaa luvansaajan tekemään välitilityksen, kun keräyksen toimeenpano-aika on yhtä vuotta pidempi tai luvansaajan toiminta ei ole vielä täysin vakiintunutta (HE 102/2005, 46). Välitilityksessä on ilmoitettava samat tiedot kuin varsinaisessa tilityksessä. Välitilitys toimii eräänlaisena lisäkeinona normista poikkeavien keräysten valvonnassa.

Rahankeräysten valvonnasta vastaa ensikädessä luvan myöntänyt viranomaisen. Kun viranomaisen on hyväksynyt tilityksen, se lähetetään paikallispoliisista poliisihallitukselle tilastointia varten. Yleisradion MOT-ohjelma on maaliskuussa 2014 koonnut poliisihallituksella olevista tiedoista kattavat ja monipuoliset tilas-

tot vuosina 2006-2013 toimeenpannuista rahankeräyksistä. Tilastot ovat saatavilla yleisradion internet-sivulta.

Käytännössä myös muilla kuin asianosaisilla ja viranomaisella on julkisuuslain nojalla mahdollisuus saada rahankeräystä koskevia tietoja viranomaisen asiakirjoista. Julkisuuslain 1 §:ään kirjatun julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä. Rahankeräyslupaa koskevaa päätöstä tai rahankeräystilitystä ei ole julkisuuslaissa tai rahankeräyslaissa säädetty salassa pidettäväksi. Päinvastoin, RkL 29 §:ssä säädetään lupaviranomaisen velvollisuudeksi rahankeräyslupien myöntämistä ja peruuttamista sekä tilityksiä koskevien tietojen pitäminen yleisön saatavilla. Tietojen julkisuuden on katsottu paitsi parantavan rahankeräykseen rahaa lahjoittavien henkilöiden seurantamahdollisuuksia ja siten oikeusturvaa, myös edistävän tiedonsaantia (HE 102/2005, 53).

#### 4.3.2 Rahankeräysrikokset

Rahankeräysrikoksesta säädetään RL 17:16 c §:ssä. Keskeisiä piirteitä rahankeräysrikoksen tunnusmerkistössä ovat rahankeräyslain säännösten tai rahankeräyslupan ehtojen rikkominen sekä keräystä koskevan väärän tiedon antaminen. Huomionarvoista on, että rahankeräysrikokseen syyllistyminen edellyttää RL:n mukaan aina tahallisuutta. Rahankeräysrikokseen ei siten voi syyllistyä huolimattomuuttaan tai tietämättömyyttään.

Rahankeräysrikoksesta voidaan tuomita enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. Rikoksentehtäjä voidaan tuomita lievästä rahankeräysrikoksesta sakkorangaistukseen, jos rahankeräysrikoksen tunnusmerkistö on täyttynyt, mutta rikos itsessään on ollut kokonaisuutena arvioituna vähäinen. (RL 17:16 c-d §).

Mikäli RkL:ssä luvanvaraiseksi määritelty rahankeräys toimeenpannaan ilman vaadittavaa rahankeräyslupaa ja toimeenpanija on tai hänen olisi tullut olla tästä tietoinen, kyseessä on RL:n mukaan rahankeräysrikos. Rahankeräys voidaan katsoa toimeenpannuksi, jos esimerkiksi yhdistyksen internet-sivuilla on julkaistu yleisöön kohdistuva vetoamus tukea yhdistyksen toimintaa rahalahjoituksella

ja vetoomuksessa on ilmoitettu tilinumero. Mahdollinen rikoshyöty olisi laskettavissa saatujen lahjoitusten perusteella.

Käytännössä kuvatus kaltaisten luvattomien rahankeräysten valvonta ei ole yksin lupaviranomaisen toimesta mahdollista. Luvaton rahankeräys voi tulla ilmi esimerkiksi jonkin kolmannen osapuolen tiedustellessa poliisilta, onko jotakin rahankeräystä varten olemassa voimassaoleva lupa. Mikäli asiassa on syytä epäillä rikosta, lupapalveluyksikkö voi tehdä asiaa koskevan tutkintapyyntö. Kansalaisten aloitteellisuudella on siten suuri merkitys luvattomien rahankeräysten paljastamisessa.

RkL:n 9 §:ssä on lueteltu rahankeräyksen kielletyt toimeenpanotavat. Rahankeräyksen toimeenpaneminen jollakin 9 §:ssä määritellyllä tavalla täyttää rahankeräysrikoksen tunnusmerkistön. Rahankeräystä ei mm. saa toimeenpanna siten, että yhdistyksen jäsenhankinta tai kaupankäynti olisi vaarassa sekoittua rahankeräykseen. Tämä on mahdollista ennaltaehkäistä viranomaisen toimesta lähes kokonaan puuttumalla hakemuksessa havaittuihin epäkohtiin jo lupaharkintavaiheessa.

Rahankeräyksen yhteydessä ei RkL:n mukaan ole sallittua järjestää arpajaisia tai muuta vastaavaa toimintaa. Arpajais- ja rahankeräystoiminta on pidettävä erillään, koska arpajaisten tilitysmenettely eroaa rahankeräysten vastaavasta ja arpajaistuottojen verokohtelu on erilainen (HE 102/2005, 35). Lisäksi arpajaiset vaativat arpajaislain mukaan oman erillisen lupansa.

Rahankeräyksen kiellettyinä toimeenpanotapoina mainitaan RkL:ssä erikseen ketjukirje ja pyramidipeli. Rahankeräyksen toimeenpaneminen ketjukirjeen tai pyramidipelin muodossa on siten rahankeräysrikoksena rangaistava teko.

Ketjukirje määritellään RkL 4 §:ssä välineutraaliksi toiminnaksi, jossa niin kutsutun ketjukirjeen eteenpäin välittämisestä luvataan jonkinlainen taloudellinen etu kirjeen lähettäjälle. Ketjukirje rinnastuu rahankeräykseen, mikäli se sisältää vetoomuksen esimerkiksi lähettää rahaa aikaisemmin toimintaan osallistuneille (RkL 4 §).



Pyramidipelissä on jokseenkin samanlainen tausta-ajatus siitä, että aiemmin peliin liittyville tarjotaan ansaintamahdollisuus myöhemmin liittyvien kustannuksella. Pyramidipelistä saatava taloudellinen etu on vastikkeetonta ja jatkuvaluontoista. (HE 102/2005, 30).

RL 10:2 §:n mukaan rikoksella saatu taloudellinen hyöty on tuomittava valtiolle menetetyksi. Vaikka rahankeräyslaissa on viitattu rikoslakiin menettämisseuraamuksen osalta, kummastakaan laista ei suoranaisesti ilmene, miten juuri rahankeräysrikoksella saadun rikoshyödyn kanssa tulisi menetellä. Selkeää kantaa ei esimerkiksi löydy sille, mikä olisi vilpittömässä mielessä keräykseen vastikkeetta rahaa lahjoittaneen henkilön asema tällaisessa tilanteessa.

Korkein oikeus on tuomiossaan KKO 2014:72 käsitellyt rikoksella saadun hyödyn menettämisseuraamusta. Jutussa oli kyse WinCapita –sijoitusklubiin sijoitettujen varojen tuomitsemisesta rikoshyötynä valtiolle menetetyksi. Klubin perustaja oli tuomittu törkeästä petoksesta ja rahankeräysrikoksesta. Tuomion mukaan vastaajat olivat sijoittaneet klubiin rahaa tuotto-odotuksia vastaan tietämättöminä toiminnan laittomuudesta. Tästä huolimatta Korkein oikeus katsoi, että rikokset oli tehty vastaajien hyväksi ja näin ollen vastaajat veloitettiin mak samaan saamiensa tuottojen ja sijoitusten erotus rikoshyötynä valtiolle.

WinCapitan tapauksessa kyse oli pyramidipelin muodossa toimeenpannusta rahankeräyksestä, joka oli naamioitu sijoitustoiminnaksi (KKO 2014:72). Klubiin rahojaan sijoittaneet olivat saaneet tuottoa sijoituksilleen, joten myös sijoittajat olivat hyötynneet rikoksesta. Pyramidipeli on rahankeräyksenä erityistapaus.

Lähtökohtaisesti rahankeräykseen osallistumisessa on kyse rahan lahjoittamisesta ilman vastiketta ja tuotto-odotuksia, toisin kuin sijoittamisessa. Tästä näkökulmasta rikoshyödyn menettämistä koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti sovellu hyvin esimerkiksi ilman lupaa toimeenpantuun rahankeräykseen, jossa rikoshyödyn saajana olisi keräyksen toimeenpanija. Keräykseen osallistuneet voisivat sen sijaan olla oikeutettuja vahingonkorvaukseen, jos rahankeräys on toimeenpantu siten erehdyttämällä, että petoksen tunnusmerkistö täyttyy (Vahingonkorvauslaki 5:1 §).

## 5 YHTEENVETO

Tämän opinnäytetyön pääasiallisena tavoitteena oli selvittää, minkälainen toiminta on lainsäädännön mukaan rahankeräystä, milloin rahankeräystoiminta vaatii luvan ja mitkä ovat rahankeräyslupan myöntämisen edellytykset. Erityistä huomiota kiinnitettiin rahankeräyksiä koskeviin tulkinnallisiin kysymyksiin, joihin lainsäädäntö ei tarjoa yksiselitteistä vastausta. Lisäksi opinnäytetyössä perehdyttiin poliisiviranomaisen lupaprosessin kautta rahankeräyksiin käytännölläheisemmästä näkökulmasta ja tutkittiin rahankeräyslain osauudistuksen sisältöä ja uudistuksen taustoja.

Selvitystyön teoriapohjana käytettiin pitkälti rahankeräyksiä koskevaa lainsäädäntöä ja lain esitöitä, kuten hallituksen esityksiä ja sisäasianministeriön asiakirjoja. Teoriaa täydennettiin poliisin lupakäytännöstä lainatuilla havainnollistavilla esimerkeillä sekä aiheeseen liittyvällä oikeuskäytännöllä. Lupaprosessia koskevassa luvussa on hyödynnetty lisäksi poliisin sisäisiä ohjeistuksia ja kirjoittajan omaa asiantuntemusta ja käytännön kokemusta. Opinnäytetyöstä on muodostunut rahankeräyksiä koskeva tietopaketti, johon on koottu olennaisin osa rahankeräyksiä koskevasta oikeudellisesta tiedosta. Työn suurin hyöty onkin toimia tietolähteenä rahankeräyslupahakemuksia käsitteleville virkamiehille.

Rahankeräyksen määritelmä löytyy rahankeräyslaista. RkL 3 §:n mukaan rahankeräyksenä on pidettävä toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Vaikka rahankeräyksen määritelmä on itsessään yksinkertainen, siihen sisältyy useita muita määritelmiä, jotka avaavat uusia tulkintamahdollisuuksia. Hyvinä esimerkkeinä tästä toimivat mm. yleisön, yleisöön vetoamisen ja vastikkeettomuuden käsitteet, jotka on rahankeräyslaissa ja sen esitöissä pyritty määrittelemään mahdollisimman tarkasti, mutta joiden kanssa silti joudutaan rajanvetotilanteisiin. Lisäksi on olemassa rahankeräyksen määritelmän täyttävää toimintaa, joka on kuitenkin rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain soveltamisalaan kuuluvasta ja kuulumattomasta toiminnasta säädetään RkL 2 §:ssä.

Rahankeräystoiminta on lähtökohtaisesti aina luvanvaraista. RkL 5 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla. Tässäkään tapauksessa ei ole sääntöä ilman poikkeusta, sillä rahankeräyslupaa ei kaikissa tapauksissa tarvita. Nämä poikkeustapaukset on lueteltu rahankeräyksen luvanvaraisuutta koskevan RkL 5 §:n momenteissa 2-4.

Rahankeräysluvan antamisen edellytykset voidaan jakaa karkeasti keräystarkoitusta koskeviin ja luvanhakijaa koskeviin edellytyksiin. Kaikkien RkL 12 §:ssä säädettyjen edellytysten on täytyttävä, jotta lupa voidaan myöntää. Luvan myöntämisen tärkeimmät edellytykset ovat luvansaajan toiminnan yleishyödyllisyys ja keräystarkoituksen yksinomainen yleishyödyllisyys.

RkL 4 §:n mukaan yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitetaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. TVL 22 §:stä löytyvä tarkempi yleishyödyllisen yhteisön määritelmä soveltuu käytettäväksi myös rahankeräyksiin. Yleishyödyllisyyden määritelmän yleisluontoisuudesta johtuen yleishyödyllisyyttä joudutaan kuitenkin aina arvioimaan tapauskohtaisesti. Juuri yleishyödyllisyyden arviointiin liittyvät tulkintakysymykset ovat rahankeräyksiin liittyvistä tulkintakysymyksistä hankalimpia, koska rahankeräyslupia haetaan hyvinkin erilaisiin tarkoituksiin.

Rahankeräyslain osauudistuksen yhtenä tarkoituksena oli vähentää yleishyödyllisyyteen liittyviä tulkintakysymyksiä. Koska rahankeräysluvan voi uudistuksen myötä saada myös sellainen yhteisö tai säätiö, jolla on myös muutakin kuin yleishyödyllistä toimintaa, viranomaisen ei enää tarvitse arvioida luvanhakijan koko toiminnan yleishyödyllisyyttä. Lakiuudistuksella on siten saatu vähennettyä ja myös poistettua sellaista tulkinnallisuutta ja rajanvetotilanteita, joista on seurannut epäyhtenäistä lupakäytäntöä.

Rahankeräyslain määritelmiin ei lakiuudistuksella kuitenkaan tehty muutoksia tai tarkennuksia. Laki ei edelleenkään sisällä sellaisia tyhjentyviä määritelmiä, jotka eivät jättäisi tulkinnan varaa. Toisaalta kaiken kattavien määritelmien sisällyttäminen lakiin olisi tuskin edes mahdollista, ottaen vaikka huomioon kuinka paljon erilaista yleishyödyllisenä pidettävää toimintaa on olemassa. Näin ollen ei

olisi tarkoituksenmukaista yrittääkään sisällyttää lakiin listaa kaikesta sellaisesta toiminnasta, jota voidaan pitää yleishyödyllisenä ja johon rahankeräyslupa voitaisiin myöntää. Määritelmien osalta laki pysyy siis edelleen tulkinnanvaraisena, vaikka uudistuksella onkin saatu parannusta aikaan.

Viranomaisen lupaprosessiin lakiuudistuksella ei tehty olennaisia muutoksia. Rahankeräyslupaa haetaan aina kirjallisella hakemuksella joko paikallispoliisilta tai poliisihallitukselta. Toimivaltainen viranomainen määräytyy hakijan toiminnan ja haetun keräysalueen laajuuden perusteella. Poliisihallitus käsittelee aina yhden poliisilaitoksen toimialuetta laajemmat hakemukset.

Viranomaisen suorittaman lupaharkinnan tavoitteena on selvittää, voidaanko hakijalle myöntää haettu lupa hakemuksen mukaisesti. Rahankeräyslupaa koskeva lupaharkinta keskittyy selvittämään, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ja toisaalta varmistamaan, ettei luvan myöntämiselle ole olemassa laista johtuvaa estettä. Kuten kaikessa viranomaistoiminnassa, myös rahankeräyslupahakemusten käsittelyssä on huomioitava hallintolain periaatteet ja säännökset, joilla taataan asianosaisten oikeusturva hallintoasian käsittelyssä.

Rahankeräyslupaa koskeva viranomaisprosessi ei pääty siihen, että hakijalle myönnetään haettu lupa. Rahankeräyslupaan sisältyy aina velvollisuus tilityksen toimittamiseen kuuden kuukauden sisällä luvan päättymisestä. Tilitysten valvonta muodostaa rahankeräysten keskeisimmän valvonnan keinon. Valvonnalla pyritään seuraamaan varojen keräystä ja käyttöä mahdollisimman tarkasti ja luotettavasti. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, onko rahankeräyksen toimeenpanossa noudatettu lupaehtoja ja lakia.

Rahankeräyslupan ehtojen tai rahankeräyslain säädösten noudattamatta jättäminen voi johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Rahankeräysrikoksesta säädetään RL 17:16 c §:ssä. Lähtökohtana on, että syyksi lukeminen edellyttää tahallista lupaehtojen tai lain säädösten rikkomista tai laiminlyöntiä. Rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi rahankeräysrikokseen syyllistyminen voi olla esteenä uuden luvan myöntämiselle.

## LÄHTEET

Arpajaislaki 23.11.2001/1047

Hallintolaki 6.6.2003/434

HE 102/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle rahankeräyslaiksi sekä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja rikoslain muuttamisesta.

HE 6/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta.

KHO 2008:42

KHO 2015:4

KK 439/2007 vp. Ministerin vastaus. Viitattu 20.4.2015.  
[http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_439\\_2007\\_p.shtml#VASTAUS](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_439_2007_p.shtml#VASTAUS)

KKO 2014:72

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Lounais-Suomen poliisilaitos 2014. Päätös 5650/12/14

Lounais-Suomen poliisilaitos 2014. Päätös 5650/17/14

Lundell, T. & Tebest, T. 2014. Tässä suurimmat rahankerääjät. Yle MOT 7.3.2014. Viitattu 2.11.2014. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/03/07/tassa-suurimmat-rahankeraajat>

Poliisi 2015. Palveluhinnasto 2015. Viitattu 9.4.2015.  
[http://www.poliisi.fi/palvelut/palveluhinnasto\\_2015](http://www.poliisi.fi/palvelut/palveluhinnasto_2015)

Poliisi 2015. Tietoa poliisista. Viitattu 3.4.2015.  
[https://www.poliisi.fi/tietoa\\_poliisista/paikallispoliisi](https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/paikallispoliisi)

Poliisihallitus 2012. Ohjaava kirje 2020/2012/1424.

Rahankeräysasetus 21.6.2006/503

Rahankeräyslaki 31.3.2006/255

Rikoslaki 19.12.1889/39

Sisäasiainministeriö 2009. Arpajais- ja rahankeräystoimintaa koskevia ohjeita. SMDno/2009/878

Sisäasiainministeriö 2012. Arviomuistio rahankeräyslain muutostarpeista. SM079:00/2011.

Tuloverolaki 30.12.1992/1535

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412

Varsinais-Suomen poliisilaitos 2012. Päätös 8420/20/2012.

Varsinais-Suomen poliisilaitos 2013. Päätös 8420/11/2013

Varsinais-Suomen poliisilaitos 2013. Päätös 8420/5/2013.

Verohallinto 2014. Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille. Viitattu 23.2.2015 [http://vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Verotusohje\\_yleishyodyllisille\\_yhteisoil%2833125%29](http://vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Verotusohje_yleishyodyllisille_yhteisoil%2833125%29).

Yliopistolaki 24.7.2009/558