



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy

Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja
toimintaedellytysten kehittämistä
selvittävän työryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön raportti – 39/2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, lokakuu 2015	
Tekijät	Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävä työryhmä	
Julkaisun nimi	Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti	
Asiasanat	vapaaehtoistyö, koordinaatio, lainsäädäntö, hallinto	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-724-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 61	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 9.2–30.10.2015 työryhmän selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita ja ohjeistuksen täsmentämistä sekä ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun ja vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta. Työryhmä on työskentelynsä aikana havainnut, että monet vapaaehtoistyön esteiksi koetuista ongelmista johtuvat tiedon puutteesta. Viranomaisten tiedottaminen ei aina tavoita kansalaisia, jotka harkitsevat vapaaehtoistyöntekijäksi ryhtymistä.

Työryhmä esittää, että tilanteen selkeyttämiseksi vapaaehtoistyön koordinoinnin vastuuministeriökäsi määritellään oikeusministeriö ja luodaan verkkosivu, jossa vapaaehtoistoimintaa koskevat ohjeet järjestöille ja vapaaehtoisille esitetään selkeällä kielellä. Lisätään myös tiedotusta työttömän oikeudesta tehdä vapaaehtoistyötä menettämättä työttömyysturvaa sekä vapaaehtoistyössä tarvittavista vakuutuksista, vastuista ja tietosuojakysymyksistä.

Työryhmä esittää, että vapaaehtoistyötä koskevia vero-ohjeita kehitetään ja että hallitusohjelman veropoliittisen linjauksen mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelu selvitetään. Potilasvakuutuslainsäädännön uudistamisessa selkeytetään vapaaehtoistojen vastuuta ja asemaa terveyspalvelujen tuotannossa ja terveyteen liittyvissä tehtävissä.

Työryhmän näkemyksen mukaan kansalaisjärjestöille tulisi kehittää yhteinen avustusten hakujärjestelmä. Ensisijainen vaihtoehto on liittää se osaksi valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää. Rahapeliyhtiöitä fuusioitaessa tulisi huomioida yhteisen avustusten neuvonnan ja hakujärjestelmän tarve.

Tapahtumajärjestäjien lupa- ja ilmoitusmenettelyä tulisi yksinkertaistaa kokoamalla valtion ja kunnan tapahtuman järjestämiseen liittyvät lupa-asiat yhteen paikkaan. Lisäksi lupamenettelyä voisi väljentää tietyissä tapauksissa.

Rahankeräyslain uudistamista tulisi jatkaa viime hallituskaudella tehdyn valmistelun pohjalta. Tavoitteena tulisi olla nykyistä kevyempi ja nopeampi menettely. Jo valtionavustuksia saavien järjestöjen osalta hyödynnettäisiin rahankeräyslupia myönnettäessä niitä tietoja, joita järjestöt ovat antaneet valtionavustuksia hakiessaan. Arpajaislain uudistustarve tulisi selvittää.

Vapaaehtoistyössä hankitun osaamisen tunnistamista koulutuksessa tulisi kehittää ja koulujen ja järjestöjen yhteistyötä lisätä. Aktiivisen kansalaisuuden opettamista ja tietoisuutta yhteiskunnallisen toiminnan monimuotoisuudesta tulisi kehittää uusien opetussuunnitelmien pohjalta.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2015	
Författare	Arbetsgruppen som utreder koordineringen av frivilligverksamheten och utvecklandet av verksamhetsförutsättningarna	
Publikationens titel	Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 39/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-724-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 61	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet tillsatte den 9.2–30.10.2015 en arbetsgrupp för att utreda behoven av att utveckla lagstiftningen som gäller frivilligarbetet, preciseringen av anvisningarna samt ministeriernas koordineringsansvar när det gäller lagberedningen och de allmänna förutsättningarna för frivillig verksamhet. Arbetsgruppen har under arbetets gång noterat att flera av de upplevda problemen beror på avsaknad av information. Myndighetsinformationen når inte alltid fram till medborgare som eventuellt överväger frivilligarbete.

Arbetsgruppen föreslår att situationen skulle förtydligas genom att justitieministeriet utses till det ministerium som ansvarar för koordineringen av frivilligarbetet, och att man skapar en webbplats där anvisningarna om frivilligarbete skrivits ut på klarspråk. Informeringen om arbetslösas rätt att utföra frivilligt arbete utan att arbetslöshetsskyddet går förlorat bör ökas, liksom även informationen om försäkringar, ansvar och informationsskyddsfrågor som är väsentliga inom frivilligarbetet.

Arbetsgruppen föreslår att skatteanvisningarna om frivilligarbetet skulle utvecklas och att skattebehandlingen av fonder och föreningar skulle utredas i enlighet med de skattepolitiska riktlinjerna i regeringsprogrammet. Frivilliga aktörers ansvar och ställning vid produktionen av hälso- och sjukvårdstjänster och i uppdrag som gäller hälsan ska utredas i samband med reformeringen av patientförsäkringslagstiftningen.

Arbetsgruppen anser att medborgarorganisationerna borde få ett gemensamt system för ansökning av understöd. Det primära alternativet borde vara att foga det till statsrådets gemensamma ärendehanteringssystem. Vid fusioneringen av penning spelbolag borde man ta i beaktande behovet av gemensam guidning i fråga om understöd och gemensamma ansökningssystem.

Evenemangsansordnarens tillstånds- och anmälningsförfaranden borde förenklas genom att statliga och kommunala tillståndsärenden koncentreras till ett ställe. Tillståndsförfarandet kunde dessutom lättas i vissa fall.

Förnyandet av penninginsamlingslagen borde fortsättas utifrån beredningen som utförts under den föregående regeringsperioden, med siktet inställt på ett lättare och snabbare förfarande. För de organisationers del som redan får statsbidrag borde man i samband med beviljandet av tillstånd för penninginsamling utnyttja den information som organisationerna lämnat in i samband med sin ansökan. Behovet av att revidera lotterilagen borde också utredas.

Identifieringen av kompetens som erhållits i samband med frivilligarbete borde effektiviseras inom utbildningen, och samarbetet mellan skolor och föreningar borde utökas. Undervisning i aktivt medborgarskap och medvetenheten om de många möjligheterna till samhällsengagemang borde utvecklas utgående från nya undervisningsplaner.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, October 2015	
Author(s)	Working Group investigating the development of the coordination and general conditions of voluntary work	
Title of publication	Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 39/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-724-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 61	Language Finnish

Abstract

The Ministry of Finance appointed a working group for the period 9 February to 30 October 2015 to examine legislative development needs and the clarification of guidelines for voluntary work, as well as the coordination responsibilities of ministries with regard to the preparation of legislation concerning voluntary activities and the creation of general conditions for voluntary activities. In the course of their investigation, the working group found that many of the problems perceived as obstacles to voluntary work are caused by a lack of information. Communications by the authorities do not always reach citizens who are considering engaging in voluntary work.

In order to clarify the situation, the working group proposes that the Ministry of Justice be appointed as the ministry responsible for the coordination of voluntary work, and that a website be created to present the guidelines concerning voluntary activities for organisations and volunteers in clear language. Communication should also be increased on the right of unemployed persons to work as volunteers without losing their unemployment allowance as well as the insurances, liabilities and privacy protection issues relevant to voluntary work.

The working group proposes that the tax instructions concerning voluntary work be improved and the tax treatment of foundations and associations be investigated in line with the tax policy outlines of the Government Programme. In connection with the reform of patient insurance legislation, the liability and status of volunteers in the provision of health care services and in health-related tasks should also be clarified.

In the view of the working group, a joint grant application system should be developed for non-governmental organisations. The preferred option would be to integrate this into the Government's common case management system. When gaming companies are merged, the need for advice on joint grants and for an application system should be taken into account.

The permit and notification procedure for event organisers should be simplified by centralising all government and municipal permit matters related to event organisation in one place. In certain cases, the permit procedure could be relaxed.

The reform of the Money Collection Act should be continued on the basis of the preparations made during the previous parliamentary term. The objective should be a lighter and faster procedure. For organisations already receiving discretionary government transfers, the information provided by the organisations when applying for government transfers would be used in granting money collection permits. The need to reform the Lottery Act should be assessed.

The recognition of the skills and competences acquired through voluntary work should be improved in the educational system, and cooperation between schools and organisations should be increased. The teaching of active citizenship and an awareness of the various forms of civic activity should be developed on the basis of the new national curricula.

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	9
1 Työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset kootusti	11
2 Vapaaehtoistyön määritelmä.....	14
3 Vapaaehtoistyön koordinointi valtioneuvostossa.....	15
3.1 Ongelma järjestöjen näkökulmasta	15
3.2 Työryhmän ehdotukset.....	15
4 Vapaaehtoistyön verotus, kulukorvaukset ja toimijoiden palkitseminen	17
4.1 Verotukseen liittyviä ongelmia ja epäselvyyksiä järjestöjen näkökulmasta.....	17
4.2 Nykyinen lainsäädäntö	18
4.3 Työryhmän ehdotukset.....	22
5 Oikeus työttömyysetuuteen vapaaehtois- ja talkootyön aikana	24
5.1 Ongelma ja kehitystarve.....	24
5.2 Nykytila.....	24
5.3 Työryhmän päätelmät ja ehdotukset	28
6 Vapaaehtoistyö vastuut ja vakuutukset.....	29
6.1 Ongelmat ja tarve	29
6.2 Nykyinen lainsäädäntö	29
6.3 Vakuutukset.....	31
6.4 Muut vastuut.....	33
6.5 Työryhmän ehdotukset.....	36
7 Ministeriöiden, RAY:n ja Veikkauksen avustukset vapaaehtoistyölle	37
7.1 Avustusjärjestelmän ongelmat ja haasteet järjestöjen näkökulmasta.....	37
7.2 Ministeriöiden avustukset ja avustusjärjestelmät hallinnonaloittain	37
7.3 Haku-, informointi- ja valintaprosessit yleisesti	38
7.4 Valtionavustustyöryhmän ehdotukset.....	39
7.5 Työryhmän ehdotukset.....	39
8 Vapaaehtoistilaisuuksiin tarvittavat luvat ja ilmoitusvelvollisuudet.....	41
8.1 Ongelma järjestöjen näkökulmasta	41
8.2 Tapahtuma ja yleisötilaisuus ja siihen vaadittavat luvat ja ilmoitukset.....	41
8.3 Työryhmän ehdotukset.....	44
9 Rahankeräys ja arpajaiset.....	45
9.1 Ongelmat.....	45
9.2 Nykytila.....	46
9.3 Työryhmän ehdotukset.....	48
10 Vapaaehtoistyö koulutuksessa ja kasvatuksessa.....	50
10.1 Ongelma ja tarve	50
10.2 Nykytila.....	51
10.3 Työryhmän ehdotukset.....	54

LÄHTEET	55
LIITTEET	57
LIITE: Merkittävimmät ministeriöiden myöntämät avustukset ja avustusjärjestelmät hallinnonaloittain.....	58
1 Sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY	58
2 Opetus- ja kulttuuriministeriö	59
3 Ulkoasiainministeriö	59
4 Työ- ja elinkeinoministeriö.....	60
5 Maa- ja metsätalousministeriö.....	60
6 Sisäministeriö	60
7 Muut valtioneuvoston tuet	61

JOHDANTO

Valtiovarainministeriö asetti 9.2.-30.10.2015¹ työryhmän selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita ja ohjeistuksen täsmentämistä sekä ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun sekä vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta.

Työryhmän asettaminen perustuu valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon² (VNS 3/2014 vp.) linjaukseen siitä, että vapaaehtoistyön lainsäädännön ja ohjeistuksen kehittämistarpeita tulisi selvittää, koska niissä on nähty epäselvyyksiä, jotka haittaavat vapaaehtoistoimintaa. Esimerkiksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE³ on esittänyt, että vapaaehtoistoiminnan edellytyksiä tukevaa lainsäädäntöä ja toimintatapoja tulee edistää mm. reunaehtoja selkeyttämällä ja tulkinnanvaraisia kohtia auki kirjoittamalla.

Vapaaehtoistyöhön liittyvästä lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta on aiemmin tehty useita selvityksiä sekä Suomessa että EU:ssa. Esimerkiksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea⁴ suosittaa varmistamaan, että lainsäädäntö mahdollistaa vapaaehtoistyön ja kannustaa siihen, suojelee vapaaehtoistyöntekijöitä sekä poistaa heidän toimintaansa haittaavia oikeudellisia esteitä. Viimeisimpänä raportteja ovat tuottaneet muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirasto⁵ ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE (2014)⁶. Selvitysten mukaan ongelmia koetaan mm. verotukseen, työttömyys-turvaan ja varainhankintaan liittyvissä säädöksissä ja niiden tulkintakäytännöissä. Aihepiiristä on järjestetty KANEn, Kansalaisareena ry:n ja Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiverkoston piirissä useita tilaisuuksia.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämis- ja ohjeistuksen täsmentämistarpeet. Työryhmä selvitti myös ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun sekä vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta. Työnsä päätteeksi työryhmä antaa raportissaan suosituksensa mahdollisista muutoksista ja jatkovalmistelusta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Arja Terho (VM) ja sihteerinä neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson (OM) ja tiedottaja Marja-Leena Laakso (VM). Työryhmän jäseninä olivat ylitarkastaja Timo Annala (VM), ylitarkastaja Hannu Tolonen (OKM), neuvotteleva virkamies Lassi Kauttonen (STM), ylitarkastaja Johanna Nyberg (TEM), yksikönpäällikkö Jyrki Nissilä (UM), esittelyasiantuntija Riikka Karjalainen (VNK), johtava veroasiantuntija Lauri Savander (Verohallinto), toiminnanjohtaja Anitta Raitanen (Kansalaisareena ry.), toimitusjohtaja Stefan Mutanen (Samfundet Folkhälsan rf.) ja dosentti Henrietta Grönlund (Helsingin yliopisto).

¹ Vapaaehtoistyön koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävä työryhmä ASETTAMISPÄÄTÖS VM005:00/

² Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014 (2014) Oikeusministeriön julkaisu 14/2014

³ Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on valtioneuvoston asettama toimielin Kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvoston asetus 269/2007 ja asetuksen muutos 1285/2011

⁴ Policy Agenda on Volunteering in Europe P.A.V.E Working towards a true legacy for EYV 2011

⁵ Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista ja esteistä (2014) Valliluoto Sari, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2014

⁶ http://oikeusministerio.fi/kane/material/attachments/kane/JSIk4Xo7z/Raportti_vapaaehtoistoiminnan_esteista.pdf

Työryhmä on kuullut työssään seuraavia asiantuntijoita:

tutkija Sari Valliluoto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

hallitusneuvos Susanna Siitonen, TEM

opetusneuvos Tiina Tähkä, opetushallitus

ylitarkastaja Janne Myllymäki, Verohallinto

arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho, poliisihallitus

ylitarkastaja JukkaTukia, SM

neuvotteleva virkamies Tuula Lybeck, OKM

projektiavustaja Elina Iso-Markku, UM

ylitarkastaja Anna Kivimäki, STM

asiantuntija Pirjo Korpela, Evira

poliisitarkastaja Pekka Aho sisäministeriöstä

pelastusylitarkasta Ilpo Helismaa, SM

1 Työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset kootusti

Työryhmä on työskentelynsä aikana havainnut, että monet vapaaehtoistyön esteiksi koetuista ongelmista johtuvat tiedon puutteesta. Viranomaisen tiedottaminen ei aina tavoita kansalaisia, jotka harkitsevat vapaaehtoistyöntekijöiksi ryhtymistä. Epätietoisuus saattaa estää heitä ryhtymästä toimeen. Vapaaehtoistoimijalle ohjeistuksen hajanaisuus ja viranomaisen yhteistyön puute kasvattaa hallinnollista taakkaa.

Jotta kansalaisen olisi helppo ryhtyä vapaaehtoistyöhön ja jotta järjestöt voisivat kohdentaa työpanoksensa varsinaiseen vapaaehtoistyöhön hallinnollisen työn sijaan työryhmä ehdottaa seuraavaa:

Ehdotus 1

Vapaaehtoistyön koordinoinnin vastuuministeriöksi määritellään oikeusministeriö ja valtioneuvoston demokratiaverkosto seuraa ehdotettujen uudistusten etenemistä.

Koordinoinnilla tässä tarkoitetaan: vapaaehtoistyön kentän seuraamista sekä kehittämishankkeiden yhteensovittamista valtioneuvostossa ja asiasta tiedottamista.

Ehdotus 2

Luodaan verkkosivu, jossa vapaaehtoistoimintaa koskevat ohjeet järjestöille ja vapaaehtoisille ovat selkeällä kielellä.

Vaihe 1: Luodaan tukisivusto, johon kootaan ja jossa ylläpidetään linkit keskeisiin vapaaehtoistyötä koskeviin ohjeisiin.

Vaihe 2: Kukin viranomainen kirjoittaa ohjeensa selkeäkielisenä tietokorteille, joita ylläpitävät omilla sivuillaan. Tietokorteille luodaan yhtenäinen ulkoasu, kuitenkin niin, että kunkin ylläpitävän viranomaisen tiedot näkyvät selkeästi kortissa. Tietokorttien lisäksi tehdään UKK-kortteja (usein kysytyt kysymykset), joissa on esimerkkejä ohjeistuksen perusteella tehdyistä ratkaisuista.

Ehdotus 3

Vapaaehtoistyötä koskevien vero-ohjeiden kehittäminen.

Linkitetään nykyiset ohjeet tulevaan vapaaehtoistyön portaaliin. Ensimmäisenä toimenpiteenä tarkistetaan ohjeiden selkeys vapaaehtoistyöntekijän ja vapaaehtoistyötä organisoivan toimijan näkökulmasta.

Kansalaisareena ry. on ehdottanut työryhmässä, että nykyistä verottajan ohjetta Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- vaihtotyön verotuksesta laajennettaisiin koskemaan myös vapaaehtoistyötä ja yhdistysten lisäksi julkista sektoria ja yhteiskunnallisia yrityksiä. Ohje kuitenkin nykyisellään vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä verotus- ja oikeuskäytäntöä, jolloin sitä ei voida laajentaa. Sen vuoksi työryhmä ehdottaa toisenä toimenpiteenä työryhmän nostamien kysymysten huomioimista tulevassa, hallitusohjelman mukaisessa selvityshankkeessa.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman veropoliittisen linjauksen mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelu tullaan selvittämään hallituskauden aikana. Osana tätä

selvitystä arvioidaan työryhmän esiin nostamia kysymyksiä koskien verovapaiden kustannusten korvausten soveltamisalan laajuutta sekä matkakustannusten enimmäismäärän riittävyyttä.

Ehdotus 4

Tiedotetaan työttömän oikeudesta tehdä vapaaehtoistyötä menettämättä työttömyys-turvaa.

Käsitys työttömän vapaaehtoistyön kiellosta on saamastaan julkisuudesta huolimatta väärä eikä lainsäädännön osalta työryhmän mielestä näytä tällä hetkellä olevan muutostarpeita.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii TE-toimistoille antamansa ohjeen pohjalta vapaaeh-toisille suunnatun selkeäkielisen version. Linkitetään ohje perustettavaan vapaaeh-toistoinnin sivustoon. Ohjeella on keskeinen merkitys työttömän asemaa arvioita-essa. Erityisesti esimerkkejä kaivataan tilanteisiin, joissa työtön tekee vapaaehtois-työtä yritykselle tai julkisen hallinnon toimijalle.

Ehdotus 5

Ohjeistus tarvittavista vakuutuksista, vastuista ja tietosuojakysymyksistä kootaan vapaaehtoistoimijoille suunnattuun sivustoon.

Meneillään olevassa potilasvakuutuslainsäädännön uudistamisessa selkeytetään vapaaehtoistoimijoiden vastuuta ja asemaa terveyspalvelujen tuotannossa ja tervey-teen liittyvissä tehtävissä.

Ehdotus 6

Yhteinen avustusten hakujärjestelmä vapaaehtoistoimijoille.

Vaikka valtionavustuksia säädelläänkin laissa, on nykyään jokaisella ministeriöllä omat ohjeensa avustusten hakemiselle ja niiden käytön seurannalle. Selvitetään mahdollisuutta valtionhallinnon yhteisen hakujärjestelmän luomiseen tai jonkun ny-kyisen käytössä olevan järjestelmän käytön laajentamiseen kaikkiin haku- ja valvon-taprosesseihin. Järjestöjen toimintaedellytysten helpottamisen ohella tämä myös ehkäisisi tukien päällekkäisyyttä ja auttaisi avustuksia koskevan kokonaiskuvan luo-misessa ja horisontaalisten hankkeitten edistämistä. Lisäksi yhteiseen järjestelmään siirtyminen voisi tuoda säästöjä pienempien palvelukustannusten muodossa.

Ensisijaisena vaihtoehtona on luoda yhteinen hakujärjestelmä osana valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää VAHVA- hankkeessa perustoimintojen kehittämi-sen jälkeen vuosina 2017-2019. Selvitetään myös mahdollisuudet laajentaa Raha-automaattiyhdistyksen haku- ja valvontajärjestelmän käyttöä ministeriöihin.

Rahapeliyhtiöitä fuusioitaessa huomioidaan yhteisen avustusten neuvonnan ja haku-järjestelmän tarve.

Ehdotus 7

Luvat ja ilmoittautumismenettelyt vapaaehtoistoiminnan tilaisuuksiin

Kevennetään tapahtumanjärjestäjien lupa/ilmoitusmenettelyä kokoamalla valtion ja kunnan tapahtuman järjestämiseen liittyvät lupa-asiat yhteen suomi.fi –portaaliin. Kuntia kannustetaan luomaan Helsingin mallin pohjalta yhtenäinen lupaprosessi. Kannustetaan kuntia tarjoamaan tilojaan (myös keittiötiloja) vapaaehtoistoimijoiden käyttöön. Julkisuuskuva hygieniapassin tarpeesta kaikissa vapaaehtoistointaan liittyvissä tilaisuuksissa on liioiteltu, vapaaehtoistoinnassa hygieniapassia tarvitaan erittäin harvoin. Korjataan tilanne lisäämällä tiedotusta hygieniapassivaatimuksista. Selvitetään mahdollisuuksia hygieniapassikoulutuksen ja –testin verkkokoulutuksen järjestämiseen.

Poistetaan vaatimus järjestysmieskortista pienissä yleisötilaisuuksissa. Tilaisuuden järjestäjä voisi asettaa järjestyksenvalvojat pieniin tapahtumiin itsenäisesti, jos tilaisuuteen tarvitaan vain yksi tai kaksi järjestyksenvalvojaa.

Ehdotus 8

Rahankeräys ja arpajaiset

Rahankeräyslain uudistamista jatketaan viime hallituskaudella tehdyn valmistelun pohjalta. Tavoitteena tulisi olla nykyistä kevyempi ja nopeampi menettely. Jo valtionavustuksia saavien järjestöjen osalta hyödynnettäisiin rahankeräyslupia myönnettäessä niitä tietoja, joita järjestöt ovat antaneet valtionavustuksia hakiessaan.

Selvitetään arpajaislain uudistustarve ja osana sitä pienarpajaisten katon korottamisen tarve. Paikallinen poliisilaitos voisi myöntää arpajaislupia myös useamman poliisilaitoksen alueelle ulottuvissa arpajaisissa.

Ehdotus 9

Koulutus ja vapaaehtoistyössä hankitun osaamisen tunnistaminen

Aktiivisen kansalaisuuden opettamista ja tietoisuutta yhteiskunnallisen toiminnan monimuotoisuudesta ja -ulotteisuudesta kehitetään systemaattisesti osana opetussuunnitelmien kehitystyötä.

Järjestöjen ja koulujen yhteistyömallien systemaattista levittämistä tulee tukea. Opetushallitus antaa suosituksia kouluille ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Selvitetään, mikä vaikutus IB- tutkinnon pakollisella vapaaehtoistointaan osallistumisella on ollut opiskelijoiden myöhempään vapaaehtoistointaan osallistumiseen.

2 Vapaaehtoistyön määritelmä

Vapaaehtoistyölle on annettu erilaisia määritelmiä ja siihen liitetään erilaisia ominaisuuksia. Euroopan parlamentin mietinnössä vuodelta 2008 vapaaehtoistyö määriteltiin seuraavien kriteerien perusteella:

1. Vapaaehtoistyö on palkatonta, eikä sitä tehdä taloudellista palkkiota vastaan.
(*Volunteering is not undertaken for financial reward, i.e. it is unpaid.*)
2. Sitä tehdään omasta vapaasta tahdosta.
(*It is undertaken of one's own free will.*)
3. Se hyödyttää kolmatta osapuolta perheen ja ystäväpiirin ulkopuolella.
(*It brings benefit to a third party outside the circle of family and friends.*)
4. Se on kaikille avointa.
(*It is open to all.*)

Vapaaehtoistoiminta on Suomessa laajaa, ja sen merkitys hyvinvoinnin lähteenä tunnustetaan yleisesti. Tutkijoiden arvioin mukaan vapaaehtoistoiminnan yhteiskunnallisen merkityksen arvioidaan tulevaisuudessa kasvavan entisestään.

Suomessa vapaaehtoistoiminnan määrää on kartoitettu useilla eri tutkimuksilla. Vapaaehtoisten määrä vaikuttaisi säilyneen melko samalla tasolla 2000-luvulla. Suomessa vapaaehtoistoimintaan osallistuminen on tutkimusten mukaan hyvin yleistä. Vuoden 2002 tutkimustiedon mukaan 37 prosenttia 15-74 -vuotiaista oli osallistunut vapaaehtoistoimintaan edeltävän 12 kuukauden aikana. Vuonna 2009 julkaistun tiedon mukaan vajaa kolmannes (29 %) yli 10-vuotiaasta väestöstä oli osallistunut vapaaehtoistyöhön edeltäneen neljän viikon aikana, ja viimeisen 12 kuukauden aikana lähes 40 prosenttia. Vapaaehtoistoiminnan ns. panostuotossuhde on merkittävä, sillä vapaaehtoistoimintaan sijoitetut eurot palautuvat noin 6,5-kertaisena. Noin kaksi kolmasosa vapaaehtoistoiminnasta tapahtuu yhdistyksen tai säätiön piirissä ja yksi kolmasosa epävirallista kautta esimerkiksi talkootyönä ja naapuriapuna. Yleensä vapaaehtoistyötä tehdään jonkin järjestön jäsenenä. Tutkimusten mukaan 75–80 prosenttia suomalaisista on jonkin järjestön jäsenenä elämänsä aikana. Järjestöjen toiminta sisältää luonnollisesti paljon muutakin kuin vapaaehtoistoimintaa, joten järjestön jäsenyys ei välttämättä tarkoita osallistumista vapaaehtoistoimintaan. Lisäksi vapaaehtoistoimintaan voi usein osallistua, vaikka ei olisikaan yhdistyksen jäsen. Vapaaehtoistoiminnaksi lasketaan myös epämuodollinen organisoimaton toiminta. Epämuodolliseen vapaaehtoistoimintaan lasketaan joissakin julkaisuissa kuuluvaksi muun muassa talkootyö ja naapuriapu. Lisäksi on huomioitava, että vapaaehtoistoiminta on osa kaikkia kolmea sektoria, sillä kolmannen sektorin järjestöjen lisäksi vapaaehtoisia työskentelee myös julkisella sektorilla ja yritystoiminnassa. Vapaaehtoistoiminta on siten luonteeltaan horisontaalista⁷.

KKV:n (2014) tekemän selvityksen mukaan vapaaehtoistoiminnalle on jo nyt hyvät lähtökohdat, vaikka kehitettävääkin löytyy. Selvityksen mukaan ainakin osa yhteiskunnallisessa keskustelussa esillä olleista esteistä näyttäisin olevan kuvitteellisia tai johtuvan tiedon puutteesta.

⁷ Valliluoto, Sari (2014) Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista ja esteistä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

3 Vapaaehtoistyön koordinointi valtioneuvostossa

3.1 Ongelma järjestöjen näkökulmasta

Vapaaehtoistyöllä ei ole selkeää vastuuministeriötä ja koordinointi tapahtuu nykyään toimialan mukaan. SOSTE ry:n järjestöbarometrin mukaan järjestöillä ja vapaaehtoistyön koordinoijilla on toisinaan vaikeuksia tietää, kenen puoleen kääntyä ongelmatilanteissa. Esimerkiksi lupaprosessit ja niiden taustalla oleva lainsäädäntö on usean eri ministeriön toimialalla.

Järjestökentältä on esitetty toive esimerkiksi yhtenäisen vapaaehtoistyön tietopankin luomisesta. Yhtenäinen tietopankki ja vastuuministeriö auttaisi vapaaehtoisia sekä toiminnan pyörittämisessä että lainsäädännöllisten ongelmien esiin nostamisessa.

Oikeusministeriön koordinoimana toimii Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, joka hoitaa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välisiä suhteita. Ministeriöiden välillä ei kuitenkaan ole pysyvää yhteistyöelintä vastaamassa vapaaehtoistoimintaan liittyvästä yhteistyöstä. Pysyvä yhteistyöverkosto mahdollistaisi lainsäädännön tarkastelun jatkuvassa prosessissa.

3.2 Työryhmän ehdotukset

Vastuuministeriön määrittely ja verkkopalvelu vapaaehtoisille

Työryhmä ehdottaa, että vapaaehtoistyön koordinoinnin vastuuministeriöksi määritellään oikeusministeriö ja valtioneuvoston demokratiaverkosto seuraa ehdotettujen uudistusten etenemistä.

Koordinoinnilla tässä tarkoitetaan:

- vapaaehtoistyön kentän seuraaminen ja kehittämishankkeiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa
- tiedottaminen

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: tieto siitä, kenen puoleen voi kääntyä ja ohjeet löytyvät yhdestä paikasta. Vapaaehtoistyöhön ryhtyminen helpottuu.

Kustannukset: vaatii pieniä henkilöresursseja koordinointiin ja verkkopalvelun pystyttämiseen ja ylläpitoon

Toteuttamiskelpoisuus: helposti toteutettavissa

Vastuutoimijat: oikeusministeriö, kaikki ministeriöt

Aikataulu: 2016

Luodaan verkkopalvelu, jossa ohjeet järjestöille ja vapaaehtoisille ovat selkeällä kielellä.

Vaihe 1:

Luodaan tukisivusto, johon kootaan ja jossa ylläpidetään linkit keskeisiin vapaaehtoistyötä koskeviin ohjeisiin.

Vaihe 2:

Kukin viranomainen kirjoittaa ohjeensa selkeäkielisenä tietokorteille, joita ylläpitävät omilla sivuillaan. Tietokorteille luodaan yhtenäinen ulkoasu, kuitenkin niin, että kunkin ylläpitävän viranomaisen tiedot näkyvät selkeästi kortissa.

Tietokorttien lisäksi tehdään UKK-kortteja (usein kysytyt kysymykset), joissa on esimerkkejä ohjeistuksen perusteella tehdyistä ratkaisuista.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: Tieto siitä, kenen puoleen voi kääntyä ja ohjeet löytyvät yhdestä paikasta. Vapaaehtoistyöhön ryhtyminen helpottuu.

Kustannukset: vaatii pieniä henkilöresursseja koordinointiin ja verkkopalvelun pystyttämiseen ja ylläpitoon

Toteuttamiskelpoisuus: toteuttamiskelpoinen, helposti toteutettavissa

Vastuutoimijat: OM

Aikataulu: Syksy 2015

Seuranta: valtioneuvoston demokratiaverkosto

4 Vapaaehtoistyön verotus, kulukorvaukset ja toimijoiden palkitseminen

4.1 Verotukseen liittyviä ongelmia ja epäselvyyksiä järjestöjen näkökulmasta

Nykyiset verotuskäytännöt ja epätietoisuus niistä haittaavat selvitysten mukaan toisinaan vapaaehtoistoimintaa. Tulokset käyvät ilmi vapaaehtoistoiminnan esteitä kartoittaneesta kyselystä, johon vastasivat vapaaehtoistyötä koordinoivat ja organisoivat yhteisöt. Kyselyn toteuttivat vuonna 2014 KANE ja Kansalaisareena ry. Kyselyn mukaan epäselvyyksiä esiintyy muun muassa vapaaehtoisten kulukorvauksiin, aterioiden tarjoamiseen sekä kiittämisen ja kannustamisen muotoihin liittyvissä verotuskäytännöissä, sekä vaihdantatyössä, kuten aikapankkitoiminnassa. Vastaavanlaisia tuloksia löytyy myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston samana vuonna valmistuneesta selvityksestä.

Verotukseen liittyviä ongelmia aiheuttavat vastaajien mukaan eniten:

1. epäselvyydet vapaaehtoisten kulukorvausten verovapaudessa
2. epäselvyydet verovapaiden aterioiden tarjoamisessa
3. epäselvyydet sallituissa ja verovapaissa kiittämisen ja kannustamisen tavoissa

Monesti edellä mainitut epäselvyydet syntyvät lainsäädännön laajasta tulokäsitteestä sekä siitä, että kustannusten korvaukset ovat lain mukaan vain tietyiltä osin verovapaita saajalleen.

Esimerkkeinä vapaaehtoisten vaikeasti korvattavista kuluista mainittiin puhelin- ja internetkulut sekä matkakulut. Useassa vastauksessa tuotiin esille myös aterioita koskevan ohjeistuksen epäselvyys. Kyselyn mukaan vastaajat ovat kokeneet saaneensa ristiriitaista tietoa ja erilaisia ohjeistuksia siitä, saako aterian tarjota esimerkiksi kokopäiväiselle vapaaehtoiselle.

Kiittämisen ja kannustamisen osalta verotuksellisia ongelmia ovat aiheuttaneet esimerkiksi asiantuntijoille ja oppaille suoritettavat pienet palkkiot sekä lahjakorttien tai joululahjojen antaminen vapaaehtoisille kannustimena tai kiitoksena. Esimerkiksi lahjakortit katsotaan verotettavaksi tuloksi, jota ei siis pääsääntöisesti voida käyttää vapaaehtoistyöstä palkitsemiseen.

SOSTE ry:n järjestöbarometrin⁹ mukaan myös linjaukset yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan välillä aiheuttavat epäselvyyksiä ja tulkintaerimielisyyksiä viranomaisien ja järjestöjen välillä. Yleisesti ongelmia ovat aiheuttaneet verottajan epäselvät määritelmät rajanvedossa talkootyön ja ammatinharjoittamisen välillä sekä tulkintojen epä johdonmukaisuudet.

⁸ VAPAAEHTOISTOIMINNAN KEHITTÄMISEN ESTEET JA KEHITTÄMISTARPEET Raportti kyselystä ajalla 1.9.2014 -15.9.2014 (2014) kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta ja Kansalaisareena ry

⁹ Järjestöbarometri 2014 (2014) SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

4.2 Nykyinen lainsäädäntö

Vapaaehtoistyön ja vastikkeellisen työn rajanveto

Verolainsäädännön näkökulmasta vapaaehtoistyö on vastikkeetonta työtä. Jos työ on täysin vastikkeetonta, niin siitä ei synny veroseuraamuksia. Jos työ on vastikkeellista, niin siitä syntyy lähtökohtaisesti myös veroseuraamuksia. Tällöin ei ole enää kyse puhtaasta vapaaehtoistyöstä. Olisi veronkierron ja harmaan talouden sekä työntekijöiden oikeuksien näkökulmasta ongelmallista luoda työmarkkinoiden rinnalle vapaaehtoistyömarkkinat. Lisäksi verovapaat vapaaehtoistyömarkkinat voisivat aiheuttaa kilpailuhäiriötä. Silloin rajanveto työn ja vapaaehtoistyön välillä hämärtyisi. Se myös tarkoittaisi Suomen verotusjärjestelmän perusteiden uudistamista. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, että nykyistä lainsäädäntöpohjaa, jonka mukaan vapaaehtoistyö on lähtökohtaisesti vastikkeetonta, ei tulisi muuttaa. Vapaaehtoistyön vastikkeellisuutta arvioidaan verolainsäädännössä samoin kriteerein kuin muitakin työn tekemisen muotoja.

Yleishyödyllisyys verolainsäädännön mukaan

Vapaaehtoistyötä tehdään monesti yleishyödyllisten yhteisöjen piirissä. Yhteisön yleishyödyllisyydellä on vaikutusta yhteisön omaan verotuskohteluun sekä verovapaisten matkakustannusten korvausten maksamiseen vapaaehtoistyöntekijöille.

Verolainsäädännön¹⁰ mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos se täyttää seuraavat kriteerit:

1. se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, 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.

Yleishyödyllisyydestä ei kuitenkaan voida säätää yleispätevästi, koska kenttä on niin laaja ja tapaukset hyvin vaihtelevia. Yleishyödyllisyyden arviointi tehdään verotuksessa siksi aina tapauskohtaisesti, vaikka joitakin yleistyksiä voidaan tehdä. Asiasta on olemassa laaja oikeuskäytäntö ja kattava Verohallinnon ohjeistus, joihin pohjaten arviot tehdään.

Yleishyödyllisten yhteisöjen verovelvollisuuskysymyksiä

Yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta sekä osittain kiinteistöjensä tuottamasta tulosta, mutta ei muusta varainhankinnastaan. Tuloverolain 23 §:stä löytyy luettelo siitä, mitä ei lähtökohtaisesti pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona. Muiden kuin listassa mainittujen toimintojen osalta arviointi tehdään oikeuskäytännössä muotoutuneiden yleisten elinkeinotoiminnan tunnusmerkkien perusteella.

¹⁰ Tuloverolaki 1992/1535 22 §

Euroopan unionin komissio on pitänyt Suomen nykyistä lainsäädäntöä ongelmallisena EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta ja katsonut, että verovelvollisuuden tulisi koskea laajemmin kaikkea taloudellista toimintaa.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman veropoliittisen linjauksen mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelu tullaan selvittämään hallituskauden aikana.

Yhteisöjen antamien lahjoitusten verovähennysoikeus

Vapaaehtoistyöhön liittyvänä verokysymyksenä on nostettu esiin myös verotuksen lahjoitusvähennys. Lahjoitusvähennyksellä on vaikutusta lähinnä yhdistysten ja säätiöiden varainhankintaan.

Nykyisen lainsäädännön mukaan yhteisöillä on verovähennysoikeus määrätyin ehdoin. Yhteisö voi tehdä verovähennyksiä seuraavin ehdoin:

- vähintään 850 euron ja enintään 250 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä, taidetta tai suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen Euroopan talousalueeseen kuuluvalla valtiolla tai Euroopan talousalueella olevalle julkista rahoitusta saavalle yliopistolle tai korkeakoululle taikka näiden yhteydessä olevalle yliopistorahastolle;
- vähintään 850 euron ja enintään 50 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä, taidetta tai suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen sellaiselle Verohallinnon nimeämälle Euroopan talousalueella olevalle yhdistykselle, säätiölle tai jonkin edellä mainitun yhteydessä olevalle rahastolle, jonka varsinaisena tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen taikka suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen.

Lahjoitusvähennyksiä on tehnyt vuosittain 1250–1450 yhteisöä. Lahjoitusten kokonaismäärä on vaihdellut n. 14–29 miljoonan euron välillä. Tehtyjen vähennysten arvioitu fiskaalinen vaikutus on ollut n. 3,4–7,6 miljoonaa euroa.

Osa järjestöistä näkee, että verovähennysoikeutta ja sen rajoituksia voi ainakin osittain pitää ongelmallisena erialaisten yhteisöjen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Lahjoitusten verovähennysoikeutta verotuksessa on käsitelty valtiovarainministeriön muistiossa (24.3.2011). Muistiossa tarkastellaan yleishyödylliseen tarkoitukseen tehdyn lahjoituksen vähennysoikeutta verotuksessa ja sitä, millä perusteella lahjoitusvähennys on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata nykymuotoon. Valtiovarainministeriön muistiossa, sekä valtiovarainministerin vastauksissa kirjallisiin kysymyksiin ei kannateta lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamista. Lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentaminen olisi ensinnäkin verojärjestelmän perusperiaatteiden vastaista, eikä vähennysoikeudelle ole löydettävissä erityisiä ja hyväksyttäviä perusteita. Pääsäännön mukaan verotuksessa vain verotettavan tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuvat menot ja menetykset ovat vähennyskelpoisia. Vähennysoikeus johtaisi elantomenojen vähennysoikeuteen, mikä rapauttaisi merkittävästi laajaa veropohjaa.

Yleishyödyllisen toiminnan tukeminen rahallisesti kuuluu henkilökohtaisiin valintoihin, eikä voida pitää perusteltuna, että lahjoittajan lisäksi muiden veronmaksajien olisi

osallistuttava lahjan antamiseen vähennyksen kautta. Vähennyksen kautta tulevaa yhteiskunnan tukea saattaisi mennä sellaisille tahoille, joille tukea ei haluttaisi myöntää. Kun julkinen tuki myönnetään verotuen sijaan suorien tukien kautta, voidaan aina erikseen varmistua siitä, että julkinen tuki kohdistuu sellaiseen toimintaan, jota todella halutaan tukea. Tämän johdosta verovähennysoikeus ei kohdistu välttämättä verotukena oikein ja halutulla tavalla.

Vähennysoikeuden laajentaminen esimerkiksi siten, että verotuksessa yleishyödyllisinä pidetyille yhteisöille tehtävät lahjoitukset olisivat vähennyskelpoisia, on ongelmallista esimerkiksi sen vuoksi, että yhdistyksen yleishyödyllisyys arvioidaan sen oman tuloverotuksen yhteydessä verovuositain tilikauden päättymisen jälkeen. Lahjoituksen tekijä ei näin ollen lahjoittaessaan voisi varmistua lahjoituksen vähennyskelpoisuudesta verotuksessa, koska vähennysoikeus arvioitaisiin jälkikäteen ja toisen verovelvollisen toiminnan perusteella. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä seikkana verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta. Laajasta yhdistystoiminnan määrästä johtuen ennakoitavuutta ei olisi mahdollista hallita esimerkiksi ennakoivalla haku- ja nimeämismenettelyllä.

Laaja lahjoitusvähennysoikeus yhdistettynä kansainväliseen soveltamisalaan saattaisi johtaa muissa maissa jo esiin tulleisiin ongelmiin, jotka liittyvät yhdistysten käyttämiseen rikollisessa toiminnassa.

Verovähennysoikeuden yleisen laajentamisen osalta ei ole tullut esiin mitään sellaista uutta, jonka pohjalta verovähennysoikeuden yleinen laajentaminen tulisi arvioida toisella tavalla.

Hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan yksityishenkilöiden korkeakouluille annettavien lahjoitusten verovähennysoikeus tulisi 500.000 euroon asti ja alaraja olisi 850 euroa. Samantyyppinen vähennys oli mahdollista vuosina 2009-2012. Kyse ei olisi verovelvollisen tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneiden menojen vähentämisestä, vaan yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitukseen liittyvästä kannusteesta yksityisen rahoituksen lisäämiseksi.

Matka-, majoitus- ja muiden vapaaehtoistoiminnasta syntyvien kulujen korvaaminen vapaaehtoistoimijoille

Verovapaiden matkakustannusten korvausten tarkoitus on mahdollistaa työntekijälle työmatkasta syntyneiden kustannusten korvaaminen verovapaasti. Työmatkalla tarkoitetaan matkaa, jonka työntekijä tilapäisesti tekee työhön kuuluvien tehtävien suorittamiseksi erityiselle työntekemispaikalle. Esimerkiksi asunnon ja varsinaisen työpaikan välisiä matkakuluja ei voida työntekijälle korvata verovapaasti. Yleishyödylliset yhteisöt voivat kuitenkin poikkeuksellisesti korvata verovapaasti vapaaehtoiselle matkakuluja myös asunnolta vapaaehtoistyön tekemispaikalle.

Yleishyödyllinen yhteisö voi korvata vapaaehtoistyöntekijöiden matkakustannuksia, kun matka on tehty yleishyödyllisen yhteisön hyväksi ja sen toimeksiannosta. Matkakulut ja päivärahat saa korvata verovapaasti seuraavin ehdoin:

- päivärahaa voidaan maksaa enintään kahdeltakymmeneltä päivältä kalenterivuodessa;
- majoittumiskorvaus voidaan korvata;
- matkustamiskustannusten korvaus, jota voidaan suorittaa myös verovelvollisen asunnon ja vapaaehtoistyön tekemispaikan välillä tehdystä matkasta. Matkakus-

tannusten korvauksesta muulla kuin julkisella kulkuneuvolla tehdystä matkasta on verovapaata enintään 2000 euroa kalenterivuodelta.

Muiden kuin yleishyödyllisten yhteisöjen vapaaehtoistyöntekijöille maksamien matkakustannusten korvausten osalta ei ole olemassa lainsäädäntöä.

Järjestöt ovat nostaneet esille, että vapaaehtoistyön ja järjestöjen näkökulmasta 2000 euron kulukorvausraja on liian pieni etenkin maaseudulla asuvilla, joilla usein on pitkät etäisyydet paikkoihin, jossa vapaaehtoistyö suoritetaan. Myös esimerkiksi junioriurheilun tuomaritoiminnassa esiintyy ongelmia tuomareiden runsaan matkustustarpeen vuoksi. Työnantaja (esimerkiksi yritys) saa maksaa työntekijälle kilometrikorvauksia ilman vastaavia rajoituksia.

Verohallinnon tietojen mukaan 2000 euron kilometrikorvausraja ylittyy noin tuhannella henkilöllä vuodessa. Keskimääräinen ylitys on noin 1200 euroa per henkilö vuodessa. Toisaalta siitä ei ole tietoa, kuinka moni lopettaa korvausten maksamisen, kun 2000 euron raja tulee täyteen.

Verovapaasti ei voida korvata esimerkiksi työntekijän oman tietokoneen, nettiyhteyden, puhelimen tai työhuoneen käyttöä, vaan niistä maksetut korvaukset ovat veronalaista ansiotuloa. Tämä koskee sekä vapaaehtoistyöntekijää että normaalissa työsuhteessa palkkatyötä tekevää. Verojärjestelmä perustuu siihen, että veronalaisen korvauksen saajalla on oikeus vaatia tulon hankkimisesta johtuneita menoja vähennettäväksi omassa verotuksessaan. Yleishyödyllisen yhteisön vapaaehtoistyöntekijälle voidaan antaa nettietu, eli yhteisön nimissä oleva ja yhteisön maksama internet-yhteys työntekijän kotiin. Internet-yhteyden yksityiskäytöstä ei synny vapaaehtoistyöntekijälle veronalaista tuloa edellyttäen, että yhteyttä käytetään työntekoon yhdistyksen hyväksi ja että edun antamisella ei korvata palkanmaksua. Puhelinetu on palkaksi katsottava luontoisetu, joka voidaan antaa vain työntekijälle.

Vapaaehtoiset toimivat usein arjen tukena avun tarvitsijalle, esimerkiksi vanhukselle, syrjäytymisvaarassa olevalle tai kehitysvammaiselle henkilölle. Toimintaan liittyy usein käyntejä maksullisissa tapahtumassa, kuten teatterinäytöksissä, syömässä ja kuntosaleilla. Kustannusten korvaaminen tukihenkilöille mahdollistaa myös pienituloisten henkilöiden osallistumisen tukitoimintaan. Järjestöt ovat kokeneet ongelmaksi tukihenkilön kustannusten korvaamisen. Tukihenkilölle voidaan antaa teatterilippu ilman, että siitä tulee tukihenkilölle verotettavaa tuloa, oli antajana sitten avustettava henkilö tai toimintaa organisoiva järjestö. Järjestöille lippujen hankkimisesta aiheutuu lisätyötä, joten rahakorvaukset ja lounassetelit olisivat kätevämpi tapa korvata kustannuksia. Rahakorvaukset ja lounassetelit tulkitaan kuitenkin tukihenkilön verotettavaksi tuloksi, joka vastaa työsuhteisen palkkatyöntekijän verokohtelua.

Vaihtotyön verotus

Vastikkeettoman työn tekemisestä ei ole veroseuraamuksia vapaaehtoistyöntekijälle tai vastaanottajalle, ellei kyse ole vaihtotyöstä.

Vastikkeeton työ ja naapuriapu ovat lähtökohtaisesti verovapaita, samoin talkootarjailut ja ennalta sopimattomat vähäiset tavaralahjat vapaaehtoistyöntekijälle. Yhdistyksen hyväksi korvauksetta tehty työ ei aiheuta veroseuraamuksia yhdistykselle tai vapaaehtoistyöntekijälle. Yhdistyksen jäsenten kolmannelle osapuolelle, esimerkiksi yritykselle, yhdistyksen lukuun tekemä vastikkeellinen työ on veronalaista vain jos kyse on yhdistyksen elinkeinotoiminnaksi katsottavasta toiminnasta.

Kahden- tai useamman osapuolen välinen vaihtotyö on veronalaista. Tavanomaisen ja arvoltaan vähäisen naapuriaputyypin työn vaihtaminen toiseen vastaavaan on kuitenkin verovapaata. Aikapankkitoiminta on lainsäädännön näkökulmasta usein veronalaista, jos se ei ole verrattavissa naapuriaputyypin toimintaan. Järjestöpuolella koetaan, että verottajan kiinnostus aikapankkitoimintaan rajoittaa nykyaikaisen vapaaehtoistoiminnan tekemistä ja on jo vähentänyt aikapankkitoimintaan osallistuvien määrää.

Aikapankkitoiminta on kuitenkin täysin mahdollista järjestää ilman veroseuraamuksia, jos siinä ei käytetä maksuysiköitä palveluiden korvaamiseen ja lunastamiseen. Maksuysiköiden käytön takia aikapankkitoiminta muodostaa verottajaa kiinnostavaa vaihdantataloutta, koska vapaaehtoistoiminta ei saisi perustua vastikkeellisuuteen. Tilanteen selkeyttäminen lainsäädännön osalta merkitsisi koko nykyisen verolainsäädännön pohjan uudistamista. Tämä voisi myös aiheuttaa merkittäviä ongelmia verokierron ja harmaan talouden muodossa.

Aikapankkitoimintaa olisi helposti selkeytettävissä sillä, että aikapankeista poistuisi maksuysiköiden ”tovien” käyttö, jolloin vaihtotyön elementti poistuisi. Osallistujien kannustamiseksi voisi esimerkiksi maksuysiköiden sijaan tilastoida vapaaehtoistojen käyttämää aikaa ja esittää suoritettujen vapaaehtoistyön tuntimäärät. Näin ihmisiä voitaisiin kenties motivoida osallistumaan ilman veronalaisia maksuysiköitä.

Verohallinnon ohjeet vapaaehtoistoimintaan liittyen

Verolainsäädäntö sisältää aina tulkinnanvaraisuutta, jota pyritään tarkentamaan Verohallinnon ohjeilla. Tällä hetkellä Verohallinnolla on seuraavat ohjeet koskien vapaaehtoistoiminnan verotusta:

- yleishyödylliseltä yhteisöltä saatujen matkakustannusten korvausten ilmoittaminen vuosi-ilmoituksella
- talkootyön verotus
- luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus
- yleishyödyllisten yhteisöjen verotus – usein kysytyä
- verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille
- kustannusten korvaukset verotuksessa

Verohallinnolla on suunnitteilla ohje yhdistysten ennakkoperinnästä. Ohjeen on tarkoitus pitää sisällään tyypillisimmät tilanteet liittyen yhdistysten palkkojen, palkkioiden ja erilaisten korvausten maksamiseen. Siinä on tarkoitus koota em. ohjeista niitä seikkoja, jotka liittyvät kustannusten korvauksiin tai palkkioiden maksamiseen yhdistyksen hyväksi työtä tekeville.

4.3 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä katsoo, että nykyistä lainsäädäntöpohjaa, jonka mukaan vapaaehtoistyö on lähtökohtaisesti vastikkeetonta, ei tulisi muuttaa. Vapaaehtoistyön vastikkeellisuutta arvioidaan verolainsäädännössä samoin kriteerein kuin muitakin työn tekemisen muotoja.

Vapaaehtoistyötä koskevien vero-ohjeiden kehittäminen

Linkitetään nykyiset ohjeet tulevaan vapaaehtoistyön portaaliin. Ensimmäisenä toimenpiteenä tarkistetaan ohjeiden selkeys vapaaehtoistyöntekijän ja vapaaehtoistyötä organisoivan toimijan näkökulmasta.

Kansalaisareena ry. on ehdottanut työryhmässä, että nykyistä verottajan ohjetta Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- vaihtotyön verotuksesta laajennettaisiin koskemaan myös vapaaehtoistyötä ja yhdistysten lisäksi julkista sektoria ja yhteiskunnallisia yrityksiä. Ohje kuitenkin nykyisellään vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä verotus- ja oikeuskäytäntöä, jolloin sitä ei voida laajentaa. Sen vuoksi työryhmä ehdottaa toisena toimenpiteenä työryhmän nostamien kysymysten huomioimista tulevassa, hallitusohjelman mukaisessa selvityshankkeessa. (kts. seuraava ehdotus).

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: luo lisää selkeyttä vapaaehtoistyön verotukseen

Kustannukset: tehdään virkatyönä, ei mainittavia kustannusvaikutuksia

Toteuttamiskelpoisuus: voidaan käynnistää syksyllä 2015

Vastuutoimijat: Verohallinto

Aikataulu: 2015-2016

Selvitys verottomien kulukorvausten laajentamisesta

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman veropoliittisen linjauksen mukaisesti säätiöiden ja yhdistysten verokohtelu tullaan selvittämään hallituskauden aikana. Osana tätä selvitystä arvioidaan työryhmän esiin nostamia kysymyksiä koskien verovapaiden kustannusten korvausten soveltamisalan laajuutta sekä matkakustannusten enimmäismäärän riittävyyttä.

5 Oikeus työttömyysetuuteen vapaaehtois- ja talkootyön aikana

5.1 Ongelma ja kehitystarve

Kysymys työttömien oikeudesta vapaaehtoiseen työhön on ollut runsaasti esillä julkisuudessa ja ongelma nousee esille monissa kyselyissä ja selvityksissä. Aiheesta on myös jätetty hallitukselle kirjallinen kysymys vuonna 2012.¹¹

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan on esiintynyt epäselvyyttä siitä, minkälaiseen vapaaehtoistyöhön työtön voi osallistua. Työttömän osallistuminen vapaaehtoistoimintaan on katsottu ongelmalliseksi myös Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän 7.6.2013 antamassa keskustelualoitteessa ja tukiryhmän kokoamassa listassa vapaaehtoistoiminnan esteistä. Niin ikään Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE ja Kansalaisareena ry:n tekemässä kyselyssä vapaaehtoistoiminnan esteistä nousi vahvasti esille epäselvyydet siitä, millaista ja kuinka paljon vapaaehtoistyötä työtön saa tehdä ottaen huomioon esimerkiksi sosiaali- ja työttömyystuet. Selvityksessä toivottiin, että vapaaehtoistyön esteet työttömien osalta poistettaisiin, koska se esimerkiksi edesauttaa työllistymismahdollisuuksia. Lisäksi kyselyn vastaajat toivoivat, että määritellään selkeästi, miten vapaaehtoistyö eroaa ansiotyöstä.

5.2 Nykytila

Työsopimuslaki

Työsuhde perustuu työsopimuslakiin¹². Työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen, jolla työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Jotta pakottava lainsäädäntö astuu voimaan, on seuraavien elementtien täytyttävä samanaikaisesti:

- työnteko perustuu sopimukseen
- työtä tehdään työnantajan lukuun
- työnantajalla on direktio-oikeus
- työnteko on vastikkeellista

Työsuhde perustuu lähtökohtaisesti työsopimukseen. Oikeustapauksia ja tulkintoja siitä, onko työ ollut vapaaehtoistyötä tai työsuhteessa tehtyä työtä, ei juurikaan ole, joten suurempia ongelmia vapaaehtoistyön ja työsuhteen välisessä rajanvedossa ei näytä esiintyvän. Korkein oikeus on ottanut kantaa kysymykseen kahdessa eri tapauksessa¹³, jotka molemmat ovat vuoden 1970 työsopimuslain ajalta. Kummassakaan tapauksessa työnteosta ei oltu tehty työsopimusta, mutta koska työsuhteen tunnusmerkit täytyivät, korkein oikeus katsoi, että työntekoon tuli soveltaa työlainsäädäntöä.

Työnantajan direktio-oikeuden ja työn vastikkeellisuuden täyttymisestä on myös joskus syntynyt erilaisia tulkintoja. Työnantajan direktio-oikeus tarkoittaa sitä, että työnantajalla on oikeus valvoa työntekoa ja antaa sitä koskevia määräyksiä työntekijälle.

¹¹ KIRJALLINEN KYSYMYS 349/2012 vp Vapaaehtoistyön vaikutukset työttömyysturvaan / Sanna Lauslahti

¹² Työsopimuslaki 55/2001

¹³ KKO 1990:29 ja 1999:113

Riittävää on, että työnantajalla on halutessaan mahdollisuus johtaa ja valvoa työnteoa. Se, ettei työnantaja tätä oikeuttaan käytä, ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö kyse voisi olla työsuhteesta. Lähtökohtaisesti vapaaehtoistyö eroaa työsuhteesta tehtävästä työstä siinä, että tekijä itse vapaasti voi päättää, mitä haluaa tehdä ja milloin haluaa tehdä.

Työnteosta saa lähtökohtaisesti vastikkeen palkkana. Työsopimuslain mukainen vastike voi kuitenkin olla mikä tahansa millä on taloudellista arvoa kuten esimerkiksi asumista, tai terveydenhuoltoa. Vastikkeen ei tarvitse olla määrältään merkittävää. Työsopimuslakia on sovellettava, vaikka vastikkeesta ei ole sovittu, jos tosiseikoista käy ilmi, että työtä ei ole tarkoitettu tehtäväksi vastikkeetta. Lain soveltamista ei estä pelkästään se, että työ tehdään työntekijän kotona tai hänen valitsemassaan paikassa eikä sekään, että työ suoritetaan työntekijän työvälineillä tai -koneilla.

Työttömyysturvalaki

Työttömän oikeudesta työttömyysetuuteen vapaaehtois- ja talkootyön aikana säädetään työttömyysturvalain¹⁴ 2. luvun 4 §:ssä:

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalain mukaisesti siltä ajalta, jona hän palkatta osallistuu tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön. Työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työttömän työnhakijan osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi työssä käyvän henkilön. Työtön voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai talkootyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen.

Säännös lisättiin vuonna 1997 nykyistä työttömyysturvalakia edeltäneeseen työttömyysturvalakiin (24.8.1984/602). Säännös on säilynyt sisällöltään muuttumattomana. Lainmuutoksen esitöissä korostettiin, että esitetyillä lain muutoksilla pyrittäisiin alentamaan kynnystä hakeutua työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin sekä parantamaan työnhakijan mahdollisuuksia osallistua muuhun vireyttä ylläpitävään aktiiviseen ja omaehtoiseen toimintaan. Hallituksen esityksen¹⁵ mukaan pykälään ehdotettiin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi nimenomaista säännöstä yleishyödyllisen vapaaehtoistyön tai tavanomaisen talkootyön vaikutuksesta päiväraho-oikeuteen. Hallituksen esityksessä todettiin, että vapaaehtoistyön ja työttömyysturvaoikeuden yhteensovittamista koskevan säännöksen puuttuminen lainsäädännöstä olisi osaltaan vähentänyt osallistumista yhteiskunnallisesti merkittävään toimintaan.

Työttömyysturvalain tarkoittama talkootyö on toimintaa, jota yleisesti harjoitetaan palkatta kuten tavanomainen naapuriapu tai vastaava sukulaisuussuhteen tai muun henkilökohtaisen suhteen perusteella tapahtuva toiminta. Keskeinen tunnusmerkki vapaaehtois- tai talkootyölle on toiminnan palkattomuus. Toimintaa pidetään palkattomana myös silloin, kun siihen liittyy tavanomainen kestitys tai työttömälle korvataan toimintaan osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia. Vapaaehtoistoimintaan

¹⁴ Työttömyysturvalaki 1290/2002

¹⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta. HE 88/1997 vp.

liittyvää perehdytystä tai koulutusta ei arvioida erikseen opiskeluna. Se katsotaan osaksi vapaaehtoistyötä tai harrastusluonteiseksi opinnoiksi.

Palkatonta työskentelyä yrityksessä, yleisesti yritystoimintana tehtyjä tehtäviä tai työsuhteessa tehtyjä tehtäviä ei lähtökohtaisesti katsota tavanomaiseksi yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi.

Jos työtön on aikaisemmin ollut saman vapaaehtoistoimintaa järjestävän tahon palveluksessa työsuhteessa ja siirtyy tekemään samoja tai samankaltaisia tehtäviä palkatta, tehtäviä katsotaan tehdyn yleisesti työsuhteessa. Sama pätee, jos työtön itse ei ole aiemmin ollut järjestävän tahon palveluksessa, mutta samoja tehtäviä tekee tahon palveluksessa jatkuvasti ja säännöllisesti työsuhteessa olevat työntekijät. Jos talkoo- ja vapaaehtoistyön järjestäjän palveluksessa on satunnaisesti ollut esimerkiksi palkkatuella palkattuja työntekijöitä samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä, joita yleisesti tehdään työsuhteessa, työtön voi osallistua toimintaan menettämättä etuuksiaan.

Jos työtön osallistuu yleishyödyllisen yhteisön, mukaan lukien yleishyödyllisen yrityksen, muuhun toimintaan kuin elinkeinotoimintaan, sitä voidaan pitää tavanomaisena yleishyödyllisenä vapaaehtoistyönä siinäkin tapauksessa, että tällaisia tehtäviä tehdään yleisesti työsuhteessa. Tuloverolain (1535/1992) 23 §:n 3 momentissa säädetään erikseen toiminnasta, jota ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoimintana. Mainittu lainkohta sisältää yksityiskohtaisen esimerkkiluettelon.

Vapaaehtois- tai talkootyöhön osallistuvalla työttömällä ei ole pätevä syy kieltäytyä vapaaehtoistoimintaansa vedoten tarjotusta työstä tai sovitusta työllistymistä edistävästä palvelusta tai keskeyttää palvelu. Jos hän ilmoittaa, ettei hän vapaaehtois- tai talkootyön vuoksi hae eikä voi vastaanottaa koko-aikatyötä, TE-toimisto antaa hänelle työttömyysetuuden maksamisen estävän työvoimapolitiittisen lausunnon.

Työ- ja elinkeinotoimistojen informaatiovelvollisuus

Vapaaehtoistyöstä tai talkootyöstä tulee ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle samoin kuin mm. työn, opiskelun tai yritystoiminnan aloittamisesta. TE -toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon oikeudesta työttömyysetuuteen työttömyyskassalle tai Kelalle. TE-toimistolla on informointivelvollisuus työttömälle työnhakijalle työttömyysetuuden saamisen keskeisistä edellytyksistä. TE-toimistoilla ei kuitenkaan ole ennakkoratkaisuvelvollisuutta.

Työttömän täytyy ilmoittaa TE-toimistolle, mitä vapaaehtoistyötä hän aikoo tehdä, jonka jälkeen TE-toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon oikeudesta työttömyysetuuteen. Selvissä tapauksissa pelkkä työnhakijan oma ilmoitus on riittävä, eikä muuta selvitystä tarvita. Työttömyysetuuden maksaja (työttömyyskassat tai Kela) voi keskeyttää työttömyysetuuden maksamisen TE-toimiston selvityksen ajaksi, ettei synny liikamaksutilannetta. Välttääkseen työttömyysturvan maksukatkoksen, työttömän tulisi olla ajoissa yhteydessä TE-toimistoon (eli selvittää ajoissa TE-toimiston tulkinta). Tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä ei määritellä päivittäisen tai viikoittaisen työskentelyn perusteella eikä TE-toimisto voi asettaa tunti-, päivä- tai muita aikarajoja vapaaehtois- tai talkootyöhön osallistumiselle. Tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä voi tapahtua esimerkiksi erilaisten yhdistysten kautta. Keskeistä on, että toiminta tapahtuu yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi tai taloudellista voittoa tavoittelemattoman yhteisön toiminnan tukemiseksi.

Osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan esimerkiksi kuntien luottamustoimissa, vaalilautakunnissa tai käräjäoikeuden lautamiehenä ei vaikuta työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin. Jos työnhakija ei kuitenkaan hae tai ei ole valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä luottamustehtävän hoitamisen takia, TE-toimisto antaa työttömyysetuuden maksamisen estävän työvoimapolitiittisen lausunnon.

Vapaaehtoistyön tekemistä koskevia kielteisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja on annettu hyvin vähän (taulukko 1), eli käytännössä asiassa ei ilmene suuria ongelmia. Suurin osa kielteisistä lausunnoista johtuu siitä, että hakija ei ole antanut selvitystä vapaaehtoistyöstä tai että se ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettua vapaaehtois- tai talkootyötä vaan palkatonta työskentelyä yrityksessä tai elinkeinotoiminnassa.

Taulukko 1 Työvoimapolitiittiset lausunnot

Vuosi	Lausuntojen OM3 määrä (TTL 2:4.2)	Tvp lausuntojen määrä yhteensä
2014	138 (eri henkilöitä 126)	2,5 miljoonaa
2013	189	2,2 miljoonaa
2012	261	2,2 miljoonaa
2011	343	2,2 miljoonaa
2010	340	2,3 miljoonaa
2009	215	2,1 miljoonaa
2008	204	1,8 miljoonaa
2007	274	1,8 miljoonaa
2006	348	1,8 miljoonaa

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistus

Työ- ja elinkeinotoimistoilla on työttömyysturvalain soveltamisessa jonkin verran tulkintavaltaa. Työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut lain soveltamistilanteiden selkiyttämiseksi ja käytännön yhtenäisyyden vuoksi ohjeen työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Viimeksi ohje uusittiin vuonna 2014¹⁶. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa kerrotaan tarkemmin, millä ehdoin työtön saa osallistua vapaaehtois- ja talkootyöhön menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuksiin. Ohje on vähentänyt ministeriöön tulevia kysymyksiä oleellisesti.

¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (30.12.2014) Työ- ja elinkeinoministeriö

5.3 Työryhmän päätelmät ja ehdotukset

Työttömyysturvalaki

Käsitys vapaaehtoistyön kiellosta on saamastaan julkisuudesta huolimatta väärä eikä lainsäädännön osalta työryhmän mielestä näytä tällä hetkellä olevan muutostarpeita.

Lain nimenomainen tarkoitus on, että työtön saa osallistua vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin työssä käyvä henkilö. Työttömällä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen niissä tilanteissa, joissa työttömän toiminta ei enää täytä vapaaehtoistoiminnan tunnusmerkkejä. Työ- ja elinkeinoministeriön on antanut TE-toimistoille ohjeet säännöksen soveltamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii TE-toimistoille antamansa ohjeen pohjalta vapaaehtoisille suunnatun selkeäkielisen version

Työryhmä esittää, että TEM laatii TE- toimistoille antamansa ohjeen pohjalta vapaaehtoisille suunnatun selkeäkielisen version. Linkitetään ohje vapaaehtoistoimijoille luotavaan tukisivustoon. Ohjeella on keskeinen merkitys työttömän asemaa arvioitaessa. Erityisesti esimerkkejä kaivataan tilanteisiin, joissa työtön tekee vapaaehtoistyötä yritykselle tai julkisen hallinnon toimijalle.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: antaa työttömille selkeällä kielellä riittävää tietoa omista oikeuksistaan osallistua vapaaehtoistoimintaan.

Vaikutus yhteiskunnalle: työttömien osallistuminen vapaaehtoistoimintaan saattaa lisääntyä, kun ei ole pelkoa työttömyysturvan menettämisestä.

Kustannukset: ohjeistuksen laatiminen voidaan tehdä virkatyönä, eikä siitä näin ollen synny merkittäviä taloudellisia kuluja.

Toteuttamiskelpoisuus: esitys on toteuttamiskelpoinen ja ohjeen laatiminen on käynnistetty.

Vastuutoimijat: työ- ja elinkeinoministeriö

6 Vapaaehtoistyö vastuut ja vakuutukset

6.1 Ongelmat ja tarve

Vapaaehtoistoiminnan koordinoijat katsovat, että vapaaehtoisten asemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät ole nykyään riittävän selkeitä. Toimijat ovat myös huolissaan siitä, että vapaaehtoiset saattavat joutua vastuuseen mahdollisista ongelmatilanteista ja joutuvat kohtaamaan asemaansa nähden liialliset riskit ja rangaistukset. Tulokset käyvät ilmi vapaaehtoistoiminnan esteitä kartoittaneesta kyselystä, johon vastasivat vapaaehtoistyötä koordinoivat ja organisoivat yhteisöt. Vastaavan kaltaisia tuloksia löytyy myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston samana vuonna valmistuneesta selvityksestä.

Vapaaehtoinen ei saa korvausta työstään ja toimii usein altruistisesti motivoituneena. Selvitykseen vastanneet järjestöt korostavat, että joissakin tilanteissa saattaa olla kohtuutonta, että vapaaehtoinen joutuu auttamisen johdosta henkilökohtaiseen korvausvastuuseen.

Järjestöt kokevat myös ongelmallisena, että vapaaehtoistoiminnan organisoivan järjestön voidaan joissain tapauksissa katsoa olevan ns. isännänvastuussa vapaaehtoisten aiheuttamista vahingoista. Isännänvastuu ei kuitenkaan seuraa minkä tahansa avustustoiminnan perusteella, vaan annetun tehtävän vaarallisuus saattaa vaikuttaa tulkintaan. Tämä ei kuitenkaan ilmene selkeästi säännöksen sanamuodosta, eikä asiaa koskevia Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä ole juurikaan olemassa. Vapaaehtoistoimintaa järjestävän järjestön kannalta on näin ollen olennaista arvioida vapaaehtoistoimintaan liittyviä riskejä oikein.

Vapaaehtoistoiminnan järjestäjän vastuu vapaaehtoisten turvallisuudesta riippuu, siitä sovelletaanko tilanteeseen työturvallisuuslakia¹⁷. Järjestöjen kannalta olisi suotavaa, että työturvallisuuslakia täsmennettäisiin käsittämään yksiselitteisesti myös tilanteita, joissa järjestö lähettää vapaaehtoisen tekemänsä kolmannen osapuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaisiin töihin.

Käytännön ongelmat vahinkovakuutuksissa liittyvät erityisesti pienissä järjestöissä vallitsevaan tiedon puutteeseen vakuutusasioiden olennaisesta merkityksestä järjestön toimintaedellytyksille. Oletettavasti myös toiminnan järjestäjien riskitietoisuudessa on toisinaan puutteita. Joskus järjestöt eivät ota vakuutuksia myöskään kustannussyistä. Tiedon puute vakuutusten tarpeesta voi johtaa toisinaan pienessä järjestössä hyvin kielteisiin seuraamuksiin ja korvausvelvollisuudet saattavat kaataa koko järjestön. Järjestölle voi myös olla hankalaa selvittää itse kaikki vapaaehtoistoiminnan vakuutusasioissa relevantit yksityiskohdat.

6.2 Nykyinen lainsäädäntö

Vapaaehtoisen korvausvelvollisuus

Korvausvelvollisuus perustuu sopimusperusteisuuteen tai sopimuksenulkoiseen vastuuseen, josta säädetään vahingonkorvauslaissa¹⁸. Vahingonkorvausoikeuden alalla on myös paljon erityislainsäädäntöä, joka koskee sekä sopimusvastuuta että sopi-

¹⁷ Työturvallisuuslaki 2002/738

¹⁸ Vahingonkorvauslaki 412/1974

muksenulkoisesta vastuuta. Usein erityislainsäädännön säännökset koskevat korvattavien vahinkojen rajauksia, erityisiä vastuun edellytyksiä tai vastuun vanhenemista. Vapaaehtoisen osalta mahdollisissa vastuissa on useimmiten kysymys sopimukseenulkoisesta vastuusta.

Vapaaehtoisen korvausvelvollisuuden lähtökohtana on VahL 2 luvun 1 §:n 1 mom. :

”Joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen,”

Korvattavat vahingot voidaan jakaa henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoihin. Vahingon aiheuttaneen teon tai laiminlyönnin ja vahingon välissä on oltava syy-yhteys. Vahingonkorvauslaki edellyttää myös, että vahinko on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksesta.

Vahingonkärsijän myötävaikutus voi alentaa korvausvelvollisuuden tai poistaa sen kokonaan. Vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi ottaen huomioon vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet.

Koska tuottamus riittää korvausvelvollisuuden perustaksi, selvitetään käytännössä aina tapauskohtaisesti, onko vapaaehtoinen tehtävässään toiminut huolimattomasti tai taitamattomasti. Tuottamuksen käsite perustuu ajatukseen, että jokaisen pitää harkita tekojensa seurauksia ja ottaa huomioon muiden turvallisuus, terveys ja omaisuus. Hieman yksinkertaistettuna voitaisiin sanoa, että vapaaehtoisen teko tai laiminlyönti on tuottamuksellinen, jos hänen olisi tullut toimia toisin. Huolellisuusvaatimuksen mitta määräytyy sen mukaan, mitä vapaaehtoinen tietää tai mitä hänen pitäisi tietää vallitsevista olosuhteista. Tapauskohtaiset erot ovat tässä merkittäviä ja ennalta ei voida tyhjentävästi määrittellä yleispäteviä ohjeita.

Käytännössä onkin usein haasteellista määrittää, mikä on vapaaehtoisen huolenpito-velvollisuuden konkreettinen sisältö. Toisin kuin työsuhteessa, huolenpito-velvollisuuden sisältö ei hahmotu toimenkuvan, työsuhteen ja sitovien ohjeiden kautta. Järjestön ja vapaaehtoisen välinen suhde on paljon työsuhdetta löysempi. Kun vapaaehtoinen ei myöskään ole sopimussuhteessa autettavaan, tehtävän profiili ei täsmenny tämän kautta. Lisäksi vapaaehtoisen toimintaympäristö (esim. toiminta sairaiden kanssa) asettaa usein vielä erityisiä vaatimuksia.

Mikäli vapaaehtoinen on vielä alaikäinen, tämä voi vaikuttaa korvausvelvollisuuteen. Ensiksi alaikäisyys voi vaikuttaa tuottamusarviointiin, sillä alaikäiseltä ei aina voida edellyttää vastaavaa huolellisuutta kuin aikuiselta. Toiseksi säädetään VahL:n 2 luvun 2 §:ssä, että alle kahdeksantoistavuotias on velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan vahingosta määrän, joka hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa, teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Samankaltainen säännös on VahL:n 2 luvun 3 §:ssä. Jos vapaaehtoinen on mielisairas, vajaamielinen tai sieluntoiminnaltaan häiriintynyt, hän on velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan vahingosta määrän, joka hänen tilaansa, teon laatuun, vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusoloihin sekä muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Yleisesti voidaan todeta vain, että vapaaehtoinen täyttää huolenpitovelvollisuutensa, jos hän tavanomaisesti varoo vahingon syntymistä ottaen huomioon myös mahdolliset tilanteen erityispiirteet.

Järjestö ja luottamushenkilöt korvausvelvollisena

Yhdistys voi joutua korvausvastuuseen sopimuskumppanilleen tai sivulliselle aiheuttamastaan vahingosta. Jos kyseessä on sopimusrikkomus (esimerkiksi sopimus kunnan kanssa), korvausvelvollisuus määräytyy sopimusvastuuta koskevien periaatteiden ja säännösten mukaan. Jos yhdistyksen ja vahingon kärsineen välillä ei ole sopimussuhdetta, korvausvelvollisuus perustuu vahingonkorvauslakiin. Yhdistyksen vastuu voi aiheutua yhdistyksen johdon virheistä tai vapaaehtoistyövoiman aiheuttamista vahingoista. Yhdistys voi joutua korvausvelvolliseksi myös omalle jäsenelle aiheutuneesta vahingosta.

Yhdistyslain¹⁹ 6 §:n 2 mom. mukaan rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista. Yhdistyslain 39 §:n 1 mom. mukaan hallituksen jäsen ja yhdistyksen toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhdistykselle. Korvauksesta vapautuu se, joka ei ole osallistunut päätöksen tekoon tai sen täytäntöönpanoon.

Yhdistys voi joissakin tilanteissa joutua korvausvastuuseen myös siitä vahingosta, jonka yhdistyksessä toimiva vapaaehtoinen on aiheuttanut. Vaikka vahingonkorvausoikeuden lähtökohtana on, että jokainen on velvollinen itse korvaamaan toiselle aiheuttamansa vahingon, voi poikkeuksellisesti joku muu joutua vastuuseen tuottamuksellisesti toimineen puolesta (isännän vastuu).

VahL:n 3 luvun 1 §:n 3 momentin 1 virkkeen mukaan isännänvastuu syntyy mm. silloin, kun joku muu kuin itsenäinen yrittäjä suorittaa toisen pyynnöstä laissa määrättyä tai työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa tiettyä tehtävää.

6.3 Vakuutukset

Vastuuvakuutus

Kuten edellä todettiin, saattaa sekä järjestö että vapaaehtoinen itse joutua joissakin tilanteissa vahingonkorvausvelvolliseksi. Järjestö voi ottaa vastuuvakuutuksen sekä omaa toimintaa että vapaaehtoista varten. Joskus myös vapaaehtoisella itsellään saattaa olla oma henkilökohtainen vastuuvakuutus.

Vastuuvakuutuksenantaja kantaa riskin siitä taloudellisesta menetyksestä, joka kohtaa järjestöä tai vapaaehtoista näiden tullessa velvollisiksi korvaamaan ulkopuoliselle henkilölle aiheuttamansa vahingon. Lisäksi vastuuvakuutus antaa suojaa myös vahingon kärsineelle, koska hän voi saada korvauksia vahingon aiheuttajan lisäksi myös vakuutusyhtiöltä. Järjestöillä ei kuitenkaan ole vakuuttamisvelvollisuutta. Käytännössä osalla järjestöillä on vastuuvakuutus ja osalla ei. Erityisesti pienelle järjestölle vakuutus voi olla suuri kustannuserä.

Vastuuvakuutuksen tarvetta arvioidaan usein kyseisen vapaaehtoistoiminnan oletetun riskialttiuden mukaan. Vapaaehtoistoimintaan osallistuvien lukumäärällä ja toi-

¹⁹ Yhdistyslaki 503/1989

minnan laajuudellakin saattaa olla merkitys. Kun pienissä järjestöissä on vain vähän vapaaehtoistoimintaa järjestävää henkilökuntaa, päätös vakuutuksen ottamisesta riippuu edellä mainitun lisäksi pitkälti järjestössä vallitsevasta riskitietoisuudesta ja päättäjän arviointikyvystä.

Kun järjestö järjestää vapaaehtoistoimintaa, missä on huomattavan suuri vahinkota-
pahtumien riski, järjestön tulisi huolehtia riittävästä vastuuvakuutuksesta jo huolenpi-
don syistä vapaaehtoiisiin nähden ja välittömästi sen omankin intressin vuoksi. Käy-
tännössä vastuuvakuutuksen ottamiseen vaikuttavat juuri alalle tyypilliset piirteet.
Vapaaehtoisten lukumäärä ja tehtävien luonne saattavat vaihdella. Vapaaehtoiset
eivät myöskään toimi työsuhteeseen verrattavalla tavalla järjestön valvonnan alla ja
ovat henkilökohtaiselta taustalta hyvin erilaisia. Vakuutuksenantajan kannalta kaikki
tämä saattaa kasvattaa riskipotentiaalia sekä vaikuttaa vakuutuksen taloudellisiin ja
juridisiin ehtoihin.

Potilasvahinkovakuutus

Potilasvakuutus on lakisääteinen vakuutus, joka perustuu potilasvahinkolakiin²⁰. Läh-
tökohtaisesti kaikkien terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavien on otettava
potilasvahinkojen varalta potilasvakuutus. Itsenäiset ammatinharjoittajat ja yritykset
ottavat potilasvakuutuksen vakuutusyhtiöstä. Potilasvakuutuskeskus maksaa poti-
laalle korvauksen potilasvahingosta, jos terveydenhuollon toimijalla ei ole vakuutus-
ta. Vakuutuksen ottamisen laiminlyönyt toimija joutuu maksamaan taannehtivasti
korotetun vakuutusmaksun. Myös vapaaehtoisalalla asialla on merkitys esimerkiksi
kesätapahtumissa, urheilukilpailuissa tai hengellisissä tapahtumissa, joissa on va-
paaehtoisena mukana terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Mainituissa tapahtumissa
tilaisuuden järjestäjä rinnastetaan lain tarkoittamaan terveyden- tai sairaanhoidon
harjoittajaan, jolla on oltava vapaaehtoistoiminnan kattava, vahinkovakuutusyhtiön
myöntämä potilasvakuutus.

Potilasvahinkovakuutuslakia uudistetaan parhaillaan ja uuden lain on tarkoitus astua
voimaan 2017-2018. Vapaaehtoistyö on yksi keskeinen asia, joka käydään läpi poti-
lasvahinkovakuutusta uudistettaessa. Uudistuksen tavoitteena on selkiyttää nykyti-
lannetta myös vapaaehtoistoimijoiden osalta.

Tapaturmavakuutus

Suomessa työnantaja on työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) nojalla velvol-
linen vakuuttamaan työntekijänsä työtapaturmien ja ammattitautien varalta mainitun
lain mukaisella pakollisella vakuutuksella. Pakollinen vakuutus korvaa työ- ja vir-
kasuhteessa sekä työntekijään rinnastettavassa johtavassa asemassa tehdyssä
työssä sattuneista työtapaturmista ja ammattitaudeista aiheutuvia menetyksiä. Yrittä-
jällä, jolla on yrittäjän eläkelain (1272/2006) mukainen eläkevakuutus, on oikeus va-
kuuttaa itsensä vapaaehtoisesti yrittäjätyössä sattuvien vahinkotapahtumien varalta.
Eräiden erityisryhmien vakuuttamisesta työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisella
pakollisella vakuutuksella säädetään lisäksi erikseen.

Kun vapaaehtoistoiminnassa ei ole kyse järjestön ja vapaaehtoisen välisestä työsuh-
teesta, järjestö ei ole velvollinen vakuuttamaan vapaaehtoista työtapaturma- ja am-
mattitautilain mukaisella vakuutuksella.

²⁰ Potilasvahinkolaki 585/1986

Joissakin tilanteissa, varsinkin jos kyseisen toiminnan erityispiirteiden vuoksi vapaaehtoisen riski joutua tapaturman uhriksi on tavallista suurempi, saattaa olla asianmukaista ottaa vapaaehtoista/vapaaehtoisia varten yksityinen (ryhmätapaturmavakuutus). Jos toiminnan järjestäjä ei ota vakuutusta, joutuu vapaaehtoinen itse arvioimaan, onko hänen syytä ottaa omalla kustannuksellaan riskit kattava vakuutus.

6.4 Muut vastuut

Rikostaustan selvittäminen

Suomessa on vuodesta 2003 asti ollut voimassa laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä²¹. Lain tarkoituksena on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Laissa säädetään menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustaa selvitetään.

Vuonna 2014 laajennettiin rikostaustan selvittämistä koskeva lainsäädäntö myös vapaaehtoisialalle. Toukokuussa 2014 astui voimaan Laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä²². Lain 3 §:n 2 kohdan mukaan vapaaehtoisella tarkoitetaan henkilöä, joka omasta tahdostaan osallistuu tai jonka on tarkoitus osallistua vapaaehtoistoimintaan olematta virka- tai työsuhteessa vapaaehtoistehtävän järjestäjään.

Lain mukaan vapaaehtoistehtävän järjestäjällä on oikeus pyytää Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisteriote vapaaehtoisesta, jos vapaaehtoistehtävän järjestäjä on antamassa vapaaehtoiselle tehtävän, johon kuuluu:

- säännöllisesti ja olennaisesti alaikäisen opetusta, ohjausta, hoitoa, huolenpitoa tai muuta yhdessäoloa alaikäisen kanssa;
- henkilökohtainen vuorovaikutus alaikäisen kanssa; ja
- tehtävän hoitaminen yksin tai sellaisissa olosuhteissa, joissa alaikäisen henkilökohtaista koskemattomuutta ei voida kohtuudella turvata.

Rikosrekisteriotteen antaminen edellyttää, että vapaaehtoinen on antanut otteen hakemiseen etukäteen kirjallisen suostumuksen.

Lain mukaan vapaaehtoistehtävän järjestäjällä on oikeus, mutta ei velvollisuutta pyytää rikostaustaotetta. Tältä osin laki poikkeaa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämislaista. Lain esitöissä²³ katsottiin tämän olevan perusteltua ottaen huomioon se, että vapaaehtoistehtävien luonne poikkeaisi usein säännönmukaisuutensa ja luonteensa suhteen työ- ja virkasuhteista. Lisäksi harrastus- ja muussa vapaaehtoistoiminnassa olisi usein mahdollista järjestää toiminta siten, että alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta voitaisiin turvata myös muilla keinoin, kuin rikosrekisteriotteita tarkistamalla.

²¹ Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 504/2002

²² Laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä 148/2014

²³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta. HE 149/2013 vp

Työsuojelu

Työsuojelun tarkoitus on ylläpitää ja edistää työntekijöiden työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä työtapaturmia ja ammattitauteja sekä muita työstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on pidentää elinikäistä työssäoloaikaa kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä. Työsuojelun tavoitteena vuoteen 2020 mennessä on (verrattuna vuoteen 2010):

- Ammattitautien määrä vähenee 10 %
- Työpaikkatapaturmien taajuus alenee 25 %
- Työn aiheuttama haitallinen kuormitus vähenee:
 - koettu fyysinen kuormitus vähenee 20 %
 - koettu psyykkinen kuormitus vähenee 20 %

Nämä tavoitteet saavutetaan seuraavilla toimenpiteillä:

- Johtaminen työhyvinvoinnin kulmakivi
- Työterveyshuollosta tehokas kumppani
- Yhteistyöstä tietoa, tahtoa ja osaamista
- Viestinnällä vaikuttavuutta
- Hyvä lainsäädäntö perusta työolojen vähimmäistasolle
- Osaava työsuojeluhallinto hoitaa lainsäädännön toimeenpanoa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan lähes 80 % vammaan johtaneista tapaturmista sattuu kotona ja vapaa-ajalla. Ne aiheuttavat siten enemmän kustannuksia työstä poissaoloina ja sairaanhoitokustannuksina kuin varsinaiset työtapaturmat. Näin ollen vapaaehtoistoiminnassa olisi hyvä kiinnittää huomiota tapaturmien, fyysisen ja henkisen kuormittumisen riskeihin sekä näiden ennaltaehkäisyyn, vaikka työturvallisuuslaki ei tätä edellyttäisi ja työsuojelutarkastuksia ei kohdisteta vapaaehtois-työhön.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), jossa toimii työsuojeluosasto sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto, vastaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa työsuojelun valvonnasta, kehittämisestä ja lainsäädännön laatimisesta. Suuri osa työsuojelulainsäädännöstä perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön. Euroopan unioni säätää työn turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevia vähimmäistaso- ja harmonisointidirektiivejä sekä välittömästi sitovia asetuksia. Myös kansainvälinen työjärjestö ILO vaikuttaa työsuojelun kehitykseen Suomessa.

Työsuojelun alalla on Suomessa laaja lainsäädäntö. Työsuojelulainsäädännön ytimessä ovat työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden suojelu sekä työehdot. Pääsääntöisesti säädökset edellyttävät työsuhdetta. Tämä tarkoittaa, että työsuojelun sääntöjä ei lähtökohtaisesti sovelleta vapaa-ehtoisesti järjestössä toimivaan henkilöön. Jonkinlainen poikkeus tähän on työturvallisuuslain²⁴ 7 §:n 4 kohdan mukaan saman lain 55 §:

55 § Vapaaehtoistyö:

Milloin työpaikalla henkilö, jonka työhön ei muutoin sovelleta tätä lakia, tekee työnantajan kanssa tekemänsä muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella taikka olematta työnantajaan virka- tai muussa siihen rinnastettavassa

²⁴ Työturvallisuuslaki 738/2002

palvelussuhteessa samaa tai samankaltaista työtä kuin työpaikan työntekijät, työnantajan on soveltuvin osin huolehdittava siitä, että kyseisen henkilön turvallisuudelle tai terveydelle ei aiheudu haittaa tai vaaraa hänen työpaikalla ollessaan. Vastaavasti hänen on noudatettava työtä ja työpaikkaa koskevia turvallisuusohjeita sekä käytettävä hänen käyttöönsä annettuja henkilönsuojaimia ja apuvälineitä.

TTurvaL:n 55 § tarkoittaa siis tilanteita, joissa kyseisen henkilön toiminta perustuu muuhun kuin työntekijän ja toimivan henkilön väliseen työsopimukseen. Näissä tilanteissa sovelletaan työturvallisuuslakia vapaaehtoistyöhön vain rajoitetusti pykälässä mainitulla tavalla.

Tietosuoja

Käytännössä vapaaehtoisen toiminta järjestössä vaatii usein häntä koskevien tietojen kirjaamista ja tietojen tallentamista järjestön tietojärjestelmään. Järjestö kirjaa tietopankkiinsa esimerkiksi tarpeellisia huomioita vapaaehtoisen tehtäviin liittyvistä toiveista ja rajoitteista tai muita tarvittavia tietoja. Vapaaehtoistoiminnan järjestäjät ylläpitävät vapaaehtoisten rekistereitä sekä kirjaamalla yhteys- ja muita tietoja listaksi tai taulukoksi tai tallentamalla näitä erityisiin sähköisiin hallintajärjestelmiin. Vapaaehtoistoiminta edellyttää myös usein, että vapaaehtoisen yhteystiedot luovutetaan kolmannelle osapuolelle, jotta tämä taho tietää, kuka on tulossa.

Perustuslain²⁵ yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämä lainsäädäntö sisältyy Henkilötietolakiin²⁶ ja joihinkin erityislakeihin, joiden noudattamista valvoo tietosuojavaltuutettu.

Yllä mainituissa tilanteissa järjestö toimii henkilötietolain tarkoittamana rekisterinpitäjänä ja vapaaehtoinen lain tarkoittamana rekisteröitynä.

Rekisteröidyllä on erilaisia oikeuksia. Hän saa vaikuttaa ja päättää itseään koskevien tietojen käsittelystä. Vapaaehtoisella on oikeus tietää, kuka kerää, tallettaa ja käyttää itseään koskevia tietoja ja mihin tarkoitukseen niitä käsitellään. Ennen kaikkea vapaaehtoisella on myös oikeus luottaa siihen, että vapaaehtoistoiminnan järjestäjä ryhtyy kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tietojen käsittely on suojattu sivullisilta ja luvattomalta käyttämiseltä, muuttamiselta yms.

Vastaavasti rekisterinpitäjällä eli esim. vapaaehtoistoimintaa järjestäjällä on monenlaisia tietosuojalainsäädännöstä johtuvia velvoitteita. Kun vapaaehtoistoiminnan järjestäjä tallentaa vapaaehtoisia koskevat tiedot, niistä muodostuu henkilörekisteri. Rekisterinpitäjän on laadittava henkilörekisteristä rekisteriseloste, josta ilmenee:

- rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot
- henkilötietojen käsittelyn tarkoitus
- kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä
- mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle sekä
- kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista.

Lähtökohtaisesti rekisterinpitäjän on pidettävä rekisteriseloste jokaisen saatavilla.

²⁵ Suomen perustuslaki 731/1999

²⁶ Henkilötietolaki 523/1999

Toinen aihepiiri, joka liittyy läheisesti edellä mainittuun, koskee vapaaehtoisen vaihtolovelvollisuutta. Vapaaehtoiset, jotka toimivat autettavan kodissa tai esim. hoitolaitoksessa, saavat tietoonsa usein tietoja yksityisen henkilön terveydentilasta tai lääkärintodistuksesta taikka muita yksityisen henkilön koskevia henkilökohtaisia tai taloudellisia asioita. Lähtökohtaisesti vapaaehtoisen pitäisi erikseen (kirjallisesti) sitoutua olemaan vaiti kaikista näistä tiedoista, joita asian laadun vuoksi ei saa ilmaista ulkopuolisille. Käytännössä näin ehkä ei aina tapahdu.

6.5 Työryhmän ehdotukset

Ohjeistus tarvittavista vakuutuksista, vastuista ja tietosuojakysymyksistä koetaan vapaaehtoistoimijoille suunnattuun sivustoon.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: vapaaehtoisjärjestöjen tietoisuutta toiminnan edellyttämistä tai toimintaa turvaavista vakuutuksista sekä tietoturvakysymyksistä tulee lisätä. Kynnys osallistua vapaaehtoistoimintaan voi näin ollen madaltua.

Kustannukset: tehdään virkatyönä, ei merkittäviä kustannuksia

Muut vaikutukset: toteuttamiskelpoinen

Aikataulu: vuoden 2016 aikana

Vastuutoimijat: STM, OM ja tietosuojavaltuutettu

Meneillään olevassa potilasvakuutuslainsäädännön uudistamisessa selkeytetään vapaaehtoistoimijoiden vastuuta ja asemaa terveyspalvelujen tuotannossa ja terveyteen liittyvissä tehtävissä.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: selkeyttää vapaaehtoistoimijoiden vastuuta ja asemaa terveyspalvelujen tuotannossa ja terveyteen liittyvissä tehtävissä

Kustannukset: ei näköpiirissä olevia kustannusvaikutuksia

Muut vaikutukset: toteuttamiskelpoinen

Aikataulu: Potilsvahinkovakuutus uudistetaan parhaillaan ja uuden lain on tarkoitus astua voimaan 2017-2018.

Vastuutoimijat: STM

Työryhmä pitää hyvänä, että vuonna 2014 uudistetussa rikostaustan selvittämiseen liittyvässä lainsäädäntöuudistuksissa annettiin järjestöille oikeus selvittää lasten kanssa työskentelevien rikostausta.

7 Ministeriöiden, RAY:n ja Veikkauksen avustukset vapaaehtoistyölle

7.1 Avustusjärjestelmän ongelmat ja haasteet järjestöjen näkökulmasta

Selvitysten mukaan kolmasosa järjestöistä on kokenut viimeisen vuoden aikana julkisen avustuksen hakemiseen, saamiseen tai raportointiin liittyviä ongelmia. Useimmin ongelmat liittyvät hakuprosessien muutoksiin, aikatauluongelmiin, muutoksiin hakujärjestelmässä, raportoinnin kankeuteen sekä monimutkaisuuteen, puutteellisiin raportointiohjeisiin, sekä raportoinnin työläyteen, byrokraattisuuteen ja käytäntöjen epäyhtenäisyyteen.

Suomen sosiaali- ja terveys SOSTE ry:n teettämässä järjestöbarometrissa on useana vuonna nostettu esille järjestöjen toive siitä, että valtionavustusten hakumenettelyjä pitäisi yhtenäistää. Kyselyjen vastauksissa on myös korostettu tarvetta parantaa viestintää avustuksista ja hakumenettelyistä sekä tarve kehittää avustusneuvontaa ja keventää raportointivelvoitteita. On myös nostettu esille tarve huomioida pienet järjestöt paremmin avustusten hakemisessa.

SOSTE ry on 2014 julkaissut järjestöbarometriin pohjautuvan keskustelupaperin²⁷, jossa todetaan, että avustuksia koskevan valvonnan ja säätelyn tulisi oltava järkevässä suhteessa siitä saatuun hyötyyn. Liiallisen byrokratian tuloksena voi olla vapaaehtoisten häviäminen järjestöistä. Yhteiskunnan tulisi raportin mukaan yhdenmukaistaa valvontakäytäntöjään ja hakemismenettelyjään. Järjestöbarometrin mukaan avustusten myöntäjät vaativat usein järjestöiltä liian tarkkaa seurantaä esimerkiksi vapaaehtoistyön työajoista ja lomakkeissa ja ohjeissa on usein päällekkäisyyksiä. Lisäksi avustusten hakuun liittyvien käytäntöjen ja järjestelmien moninaisuus kuormittaa järjestöjä. Yhtenäinen toimintamalli ja rekisteri avustusten valvonnalle keventäisivät järjestöihin kohdistuvaa byrokraattista kuormitusta.

7.2 Ministeriöiden avustukset ja avustusjärjestelmät hallinnonaloittain

Kaikki ministeriöt myöntävät erilaisia avustuksia toimialallaan toimiville järjestöille, mutta avustusten määrissä on suuria eroja. Ajallisesti osittain päällekkäin tämän työryhmän kanssa työskenteli valtiovarainministeriön asettama poikkihallinnollinen Valtionavustustyöryhmä, joka kartoitti laajasti myönnettäviä valtionavustuksia ja avustusten myöntämiseen käytettäviä järjestelmiä. Raportissa on esitetty yhteenvedot hallinnonaloittain. Raportti on luettavissa osoitteessa: www.hare.vn.fi/upload/julkaisut/20604/3793191603391901.PDF

Euromääräisesti eniten tukea vapaaehtoistoimijoille myöntävät sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoasiainministeriö.

Liitteessä on esitetty työryhmän keräämät tiedot ministeriöiden vapaaehtoistoimijoille myöntämistä avustuksista ja avustusjärjestelmistä. Tiedoissa ja niiden esitystavoissa esiintyi huomattavia eroja, joten kovin yksityiskohtaisia johtopäätöksiä tukien kehityksestä ei selvityksen perusteella voida tehdä. Yksi pohdittava kysymys onkin, pitäisikö ministeriöiden ja toisaalta myös kuntien järjestöille myöntämien tukien kehitystä voida tarkemmin seurata.

²⁷ Byrokratian ongelmat ja vapaaehtoistoiminta järjestöissä Järjestöbarometri 2014 erityisteema (2014) SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry http://www.kansalaisareena.fi/Byokratian_ongelmat.pdf

7.3 Haku-, informointi- ja valintaprosessit yleisesti

Avustusten myöntämisessä käytetään vertaisarviointia ja esimerkiksi liikunta-avustuksissa on Valtion liikuntaneuvosto ja nuorisopuolella avustus- ja arviointitoimikunta sekä taiteen ja kulttuurin puolella Taiteen edistämiskeskus. Edellä mainitut ovat lakisääteisiä²⁸. Lisäksi toimii ad hoc –tyyppisiä arviointitoimikuntia, joita käytetään tilannekohtaisesti. Ministeriöissä on eräissä tapauksissa esitetty toiveita siitä, että avustusten myöntämisprosessi voitaisiin hyödyntää enemmän ulkopuolisten tahojen – esimerkiksi yhteisprojekteissa keskusjärjestöjen – asiantuntemusta. Avustuksen myöntämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä, jota ei lähtökohtaisesti voida siirtää esimerkiksi yksityiselle taholle. Arviointi- ja tiedonkeruutehtävä sovittujen menettelytapojen mukaan voisi kuitenkin olla myös muilla tahoilla. Huomioitavaa on, että kaikki päätökset ovat nykyisin valituskelpoisia.

Veikkausvoittovarot jaetaan arpajaislain¹² §:n mukaan urheilu ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Edunsaajien keskinäisestä suhteesta tuoton jaossa säädetään laissa. Sen mukaan tuotosta käytetään vuosittain urheilun ja liikuntakasvatustyön edistämiseen 25 %, nuorisotyön edistämiseen 9 %, tieteen edistämiseen 17,5 % ja taiteen edistämiseen 38,5 %. Jäljelle jäävä 10 % jaetaan samoihin tarkoituksiin vuosittain harkinnan mukaan.

Sisäministeriö asetti 23.1.2015 talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimeksiannosta selvityshankkeen laatimaan ehdotuksen Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Hankkeen taustalla on rahapelialaa koskeva voimakas toimintaympäristön muutos. Selvityksen lähtökohtana oli, että rahapelijärjestelmä perustuu jatkossakin yksinoikeusjärjestelmään. Selvityksen tuli sisältää omistajaohjaukseen ja rahapelitoiminnan valvonnan organisointiin liittyvät ehdotukset. Rahapelien tuotonjakoon liittyvänä lähtökohtana toimeksiannossa oli, että rahapelituottojen käyttötarkoitukset ja jakosuhteet säilytetään nykyisellään. Virkamiestyöryhmän yksimielinen johtopäätös oli, että yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen edellyttää toimenpiteitä. Järjestelmää tulisi kehittää siten, että Veikkaus Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n rahapelitoiminta yhdistetään, tai vähintään siten, että Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen rahapelitoiminta yhdistetään. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa Fintoto Oy jäisi itsenäiseksi yhtiöksi.

Rahapelipoliittisten tavoitteiden turvaamiseksi on keskeistä, että omistajaohjaus, valvontaviranomainen ja säädösvalmistelu pidetään edelleen erillään ja niille turvataan riittävät resurssit. Valtioneuvostonkanslian tulisi vastata uuden perustettavan yhtiön omistajaohjauksesta. Edunsaajatyöryhmässä on lisäksi noussut esille tarve muodostaa mahdollisesti perustettavan uuden yhtiön hallintorakenteeseen kytkettävä Veikkaus Oy:n nykyistä hallintoneuvostoa vastaava elin. Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden ylläpitämiseksi on tarpeen koordinoita ja yhteensovittaa erilaisia tavoitteita. Tämä edellyttää sisäministeriön yhteyteen perustettavaa asiantuntijaelintä, joka tukee myös säädösvalmistelua. Rahapelien toimeenpanon valvonta tulisi siirtää Poliisihallituksesta sisäministeriön poliisiosaston alaisuuteen. Muutoksessa tulee varmistaa valvonnan itsenäisyys ja riippumattomuus. Samalla valvonnan resursseja tulisi lisätä. Valvovan viranomaisen on kyettävä puuttumaan nykyistä tehokkaammin arpajaislain vastaiseen pelitoimintaan. Edunsaajatyöryhmän yksimielinen

²⁸ Liikuntalaki 390/2015 § 6,

Nuorisolaki 72/2006 § 6,

Laki Taiteen edistämiskeskuksesta 657/2012 § 6

nen johtopäätös oli, että rahapelien tuottojen käyttö nykyisiin yleishyödyllisiin käyttö-tarkoituksiin säilytetään. Edunsaajille tulevista jakosuhteista tulisi säätää uudella tuon-jakolailla, jossa rahapeliyhteisöjen liikevoitto kolmelta viimeksi kuluneelta vuodelta muodostaisi selkeän perustan lainsäädännölle.

7.4 Valtionavustustyöryhmän ehdotukset

Valtiovarainministeriön asettama valtionavustuskäytäntöjä selvittävä ja kehittävä Val-tioavustustyöryhmä selvitti työssään järjestötukien lisäksi myös yritystukien laajaa kirjoa. Työryhmä kävi läpi valtionavustuslakia ja käsitteli säädösteknisen läpikäynnin lisäksi valtionavustusten hallinnollisia menettelyjä ja niiden yhtenäistämistä. Työryh-mä luovutti raporttinsa heinäkuussa. Työryhmän ehdotuksista vapaaehtoistyön nä-kökulmasta merkittävimmät ovat ehdotukset 13-15. Niissä ehdotetaan samantyyppis-ten, esimerkiksi järjestötoimintaan eri hallinnonaloilla myönnettävien valtionapujen yhtenäisiä menettelytapoja, viranomaisten yhteiseen käyttöön tarkoitettua valtion-avustusportaalia sekä pidemmällä aikavälillä laajasti valtionhallinnon käytettävissä olevaa valtionavustusten hallintajärjestelmää. Ehdotukset ovat hyvin samansuuntai-set tämän Vapaaehtoistyön esteiden purkamista selvittävän työryhmän ehdotusten kanssa.

7.5 Työryhmän ehdotukset

Työryhmän mielestä yhtenäisten tietojärjestelmien kehittäminen on ensimmäisiä as-kelia etenemisessä. Valtionavustuksissa on järjestöjen näkökulmasta runsaasti hal-linnollista taakkaa ja hakemusprosesseja tulisi yhtenäistää.

Valtionavustusten myöntäminen yhtenäisten aikataulujen mukaan helpottaisi markki-nointia ja selkeyttäisi kokonaisuutta kansalaisjärjestöille. Tarve pyrkiä yhteiseen tie-tojärjestelmään on joka tapauksessa ilmeinen.

Valtioneuvostossa on alkamassa VAHVA- asianhallintajärjestelmän tekeminen. Avustusten käsittely on mukana VAHVA –hankkeessa, muttei ensi vaiheessa. Alus-sa keskitytään perusasianhallinnan palveluihin. Myöhemmässä vaiheessa (2018-2019) toteutetaan erilliset palvelukokonaisuudet kuten avustusten käsittely. Avustuk-sia voidaan käsitellä asianhallinnassa, mutta mukaan tarvitaan luonnollisesti joku laskentajärjestelmä esim. maksatusten käsittelyä varten.

Yhteinen avustusten hakujärjestelmä vapaaehtoistoimijoille

Vaikka valtionavustuksia säädelläänkin laissa, on nykyään jokaisella ministeriöllä omat ohjeensa avustusten hakemiselle ja niiden käytön seurannalle. Selvitetään mahdollisuutta valtionhallinnon yhteisen hakujärjestelmän luomiseen tai jonkun ny-kyisen käytössä olevan järjestelmän käytön laajentamiseen kaikkiin haku- ja valvon-taprosesseihin. Järjestöjen toimintaedellytysten helpottamisen ohella tämä myös ehkäisisi tukien päällekkäisyyttä ja auttaisi avustuksia koskevan kokonaiskuvan luo-misessa ja horisontaalisten hankkeitten edistämistä. Lisäksi yhteiseen järjestelmään siirtyminen voisi tuoda säästöjä pienempien palvelukustannusten muodossa.

Ensisijaisena vaihtoehtona on luoda yhteinen hakujärjestelmä osana valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää VAHVA- hankkeessa perustoimintojen kehittämi-sen jälkeen vuosina 2017-2019. Selvitetään myös mahdollisuudet laajentaa Raha-automaattiyhdistyksen haku- ja valvontajärjestelmän käyttöä ministeriöihin.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: helpottaa avustusten hakemista.

Kustannukset: hakujärjestelmätoimintojen hankinta osaksi valtioneuvoston yhteistä asianhallintajärjestelmää. Tuo pidemmällä aikavälillä merkittävää kustannussäästöä, jos luovutaan päällekkäisistä järjestelmistä

Muut vaikutukset: luo yhtenäisyyttä hakujärjestelmään ja helpottaa hakemusten käsittelyä ministeriöissä.

Aikataulu: 2017-2019

Seuranta: Valtioneuvoston demokratiaverkosto

Vastuutoimijat: VNK, VM, OKM, STM, UM, TEM

Rahapeliyhtiöitä fuusioitaessa huomioidaan yhteisen avustusten neuvonnan ja hakujärjestelmän tarve

8 Vapaaehtoistilaisuuksiin tarvittavat luvat ja ilmoitusvelvollisuudet

8.1 Ongelma järjestöjen näkökulmasta

Yleisötilaisuuksien järjestäminen ja vapaaehtoisten käyttäminen apuna edellyttää usein erilaisia lupia ja selvityksiä. Kansalaisareena ry:n tekemän kyselyn mukaan etenkin hygieniapassivaatimus aiheuttaa haasteita vapaaehtoisten käytölle. Yhden vastauksen mukaan esimerkiksi:

”Tilaisuuksissa ei ole voitu käyttää vapaaehtoisia ruoanlaittajia, jolloin kustannukset ovat nousseet ja näin ollen jäsenille ja muille kohdehenkilöille järjestettävien tilaisuuksien määrä on pienempi kuin tarve.”

Myös esimerkiksi Teosto-maksut ja järjestyksenvalvojen vaatiminen voivat estää pienten tapahtumien järjestämistä. SOSTE ry:n järjestöbarometrissä on lisäksi mainittu liikenteenohjaajilta vaadittava kortti ongelmalliseksi. Spontaanien ja löyhästi organisoitujen juhlien kannalta vaatimus turvallisuussuunnitelmasta on vaikea.

Järjestöbarometrin vastauksissa on myös katsottu, että luvissa pitäisi saada käyttöön yhden luukun tai yhden lomakkeen periaate. Nykyään tapahtumiin voidaan joutua hakemaan erikseen lupaa usealta eri viranomaiselta.

8.2 Tapahtuma ja yleisötilaisuus ja siihen vaadittavat luvat ja ilmoitukset

Tapahtuma tarkoittaa tilaisuutta, jossa useamman henkilön muodostama ryhmä koostuu paikkakunnalle yhteisen nimittäjän takia, viipyen paikkakunnalla muutamasta tunnista muutama vuorokautteen käyttäen monipuolisesti hyväkseen paikkakunnan eri palveluja. Tapahtuma voi tarvita rakentamis- ja purkamisaikaa, ja olla ohi vasta loppusiivousten tai -korjausten jälkeen.

Useat tapahtumat ovat yksityistilaisuuksia, eivätkä ne tarvitse erikseen lupia ja ilmoituksia. Tällaisia tapahtumia järjestetään usein paikassa tai tilassa, jossa on pysyvä henkilökunta ja järjestyksenvalvonta. Jos tapahtumalla on nähtävissä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia, kysymys on yleisötilaisuudesta, joka voi edellyttää kokoontumislain mukaisia ilmoituksia ja erilaisia lupia.

Yleisötilaisuus on määritelty kokoontumislainsäädännössä²⁹. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleensä erilaisia messuja, markkinoita, juhlia, seremonioita, kilpailuja, näytöksiä, mainostapahtumia, konsertteja ja muita tilaisuuksia, joihin muillakin kuin erikseen kutsutuilla on pääsy maksua vastaan tai ilman. Tapahtumia järjestävät niin yksityiset henkilöt kuin yritykset, yhdistykset ja julkinenkin sektori. Ne kokoavat ihmisiä yhteen jostain tarkoitusta tai merkitystä varten tiettyyn aikaan ja paikkaan.

Yleisötilaisuuksia voidaan lupaprosessien näkökulmasta luokitella seuraavasti:

1. yksityistilaisuudet,
2. yksityisluonteiset tilaisuudet, jotka käsitellään kokoontumislain perusteella yleisötilaisuuksina, joista ei arvioida olevan haittaa yleiselle järjestykselle eikä turvallisuudelle (ei tarvetta järjestyksenvalvonnalle eikä erityisille liikennejärjestelyille), ei ilmoitusvelvoitetta poliisille eikä pelastusviranomaiselle,

²⁹ Kokoontumislaki 530/1999 2 §

3. yleisötilaisuus, josta tehtävä yleisötilaisuusilmoitus poliisille ja laadittava pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle. Tällaisia ovat esimerkiksi pilkkikisat,
4. yleisötilaisuus, josta on tehtävä yleisötilaisuusilmoitus poliisille sekä laadittava tapahtuman turvallisuus- ja pelastussuunnitelmat. Tällaisia ovat tavanomaiset yleisötapahtumat,
5. yleisötilaisuus, josta on tehtävä yleisötilaisuusilmoitus poliisille ja laadittava tapahtuman turvallisuus- ja pelastussuunnitelmat. Poliisi tekee erillisen lupapäätöksen. Tällaisia ovat usein suuremmat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vaikuttavat tapahtumat.

Rajanveto ilmoitusvelvollisten ja vapaiden tilaisuuksien välillä ei aina ole yksinkertaista. Yli 200 henkilöä vetävät tapahtumat käsitellään yleisötilaisuutena.

Yleisötilaisuuksien järjestämiseen vaadittavaa lupamenettelyä on joissakin kunnissa pyritty helpottamaan sähköisten palveluiden avulla. Muun muassa Helsingin kaupunki on kehittänyt sähköisen asiointipalvelun, joka on tarkoitettu Helsingin kaupungissa järjestettävien tapahtumien, yleisötilaisuuksien sekä myynti- ja markkinointitapahtumien ilmoitusten ja lupahakemusten tekemiseen Helsingin kaupungin eri viranomaisille. Palvelun kautta lupa-anomus menee suoraan kaikille tarvittaville kunnan viranomaisille. Valtion viranomaisille kuten ELY-keskuksille, sekä muille julkisille tahoille joutuu toistaiseksi tekemään lupa-anomukset erikseen.

Pelastussuunnitelma

Pelastuslain 16 § mukaan yleisötilaisuuksiin on laadittava pelastussuunnitelma. Yleisötilaisuuksiin ja muihin tapahtumiin, joihin osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi sisältyy merkittävä henkilö- ja paloturvallisuusriski, tilaisuuden järjestäjän on laadittava pelastussuunnitelma. Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ja arvioitava tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella määritellään tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalla yleisöllä annettava ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi. Viranomaisen peruslähdekohta on, että turvallisuusnäkökulmasta käsin ei voi olla eroa sen suhteen, mikä taho on tilaisuuksien järjestäjänä.

Pelastuslain 16 §:ssä tarkoitettu yleisötilaisuudenpelastussuunnitelma on laadittava yleisötilaisuuteen tai tapahtumaan, jossa:

- 1) arvioidaan olevan läsnä samanaikaisesti vähintään 200 henkilöä;
- 2) käytetään avotulta, iletulitteita tai muita pyroteknisiä tuotteita taikka erikoistehosteina palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja;
- 3) tapahtumapaikan poistumisjärjestely poikkeavat tavanomaisesta;
- 4) tapahtuman luonne aiheuttaa erityistä vaaraa ihmisille.

On tapahtumanjärjestäjän oma etu tehdä pelastussuunnitelma, koska tällöin vastuu jakautuu myös viranomaiselle. Viranomaisen neuvontavelvoite sisältyy asetukseen. Viranomaiset saadaan sidottua tilaisuuden turvallisuuden järjestämiseen ja näin tukemaan järjestäjän toimintaa. Viranomaisen kysymykset ja neuvonta muodostavat hyödyllisen dialogin tilaisuuden järjestäjän ja viranomaisen välille, jolloin tilaisuudesta saadaan hyvä kokonaiskuva.

Jos tapahtumajärjestäjä on velvollinen toimittamaan pelastuslaitokselle yleisötapahtuman pelastussuunnitelman, tulee se tehdä viimeistään 14 vrk ennen tilaisuuden alkua. Pelastussuunnitelmassa on selvittävä pelastuslaissa³⁰ määritetyt asiakokonaisuudet. Pelastuslaitokselle on toimitettava myös poliisille toimitettava turvallisuussuunnitelma.

Poliisille on annettava ilmoitus yleisötilaisuuden järjestämisestä. Lomakkeella tapahtumajärjestäjän tulee kertoa, mitä tapahtumaa ollaan järjestämässä, missä ja ketkä ovat vastuuhenkilöitä. Poliisi voi pyytää tapahtumajärjestäjältä lisätietoa varmistaakseen, että järjestäjä pystyy järjestämään tapahtuman turvallisesti. Poliisin, pelastus- ja ympäristöviranomaisten tekemät katselmukset kuuluvat myös asiaan.

Turvallisuussuunnitelma

Turvallisuussuunnitelmassa tulee olla:

- tapahtuman nimi,
- vastuuhenkilöt yhteystietoineen eli järjestäjä, turvallisuudesta vastaava, liikenteenohjauksesta vastaava jne.
- tapahtuman yleiskuvaus aikatauluineen,
- arvio osallistujamäärästä perusteluineen
- riskianalyysi eli mitä riskejä järjestäjä näkee kyseisenlaisessa tapahtumassa mahdollisina ja miten järjestäjä aikoo pienentää riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja mahdollisia seurauksia
- järjestyksenvalvojen toimintalinjat ja ohjeet erilaisissa tilanteissa,
- tapahtuman luonne ja yleisjärjestelyt
- liikenteenohjaussuunnitelma
- noutopaikat ja kartta viranomaisille järjestyksenvalvojen kiinniottamien henkilöiden noutoa varten
- liikenteenohjaajaluettelo (henkilötunnukset) ja järjestyksenvalvojaluettelo (henkilötunnukset/jv-kortin numero)

Tapahtuman luonne ja laajuus määrittävät muut vaadittavat asiaperit

- Jos tapahtumassa on kovaäänisiä, niin tarvitsee usein tehdä alueellisille ympäristönsuojelupalveluille meluilmoitus
- Lupa musiikin esittämiseen saadaan Teostolta
- Yli 5000 kävijän tapahtumasta tulee tehdä jätehuoltosuunnitelma. Suunnitelma esitetään viranomaisille sitä pyydettyäessä.
- Paikan haltijan/maanomistajan lupa
- Anniskelusta anniskelulupa
- Tienpitäjän luvat

Hygieniapassi

Hygieniapassi perustuu EU:n elintarvikelainsäädäntöön ja se koskee henkilöitä, jotka työskentelevät ammattimaisesti elintarvikehuoneistoissa yli kolmen kuukauden ajan. Elintarvikehuoneistossa saa työskennellä kolme kuukautta ennen kuin hygieniapassivaatimus astuu voimaan. Hygieniapassin suorittamisen yhteydessä vaaditaan henkilöltä myös terveydentilan selvitys tartuntatautilain vaatimusten mukaisesti.

³⁰ Pelastuslaki 379/2011

Elintarvikehuoneistosta on kyse hyvin harvoin, ellei kyseessä ole tila jossa ammattimaisesti tuotetaan ruokaa. Esimerkiksi vapaaehtoistyössä hygieniapassia ei lähtökohtaisesti vaadita. Hygieniapassivaatimus ei näin ollen liity kuin hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa vapaaehtoistyöhön. Esimerkiksi koulun tiloissa tai hoivakodin tiloissa valmistettu aamiaistarjoilu ei vaadi hygieniapassia. Vapaaehtoinen voi myös valmistaa ruokaa esimerkiksi koulun keittiössä ilman hygieniapassia. Keittiö voi kuitenkin itse omassa hygieniasuunnitelmassaan päättää ketkä ja miten keittiössä saa työskennellä.

Hygieniapassin omakustannehinta on 6,50 euroa plus testaajan kustannukset. Suomessa on ympäri maata noin 2000 testaajaa, joille hygieniapassin voi suorittaa. Testaajan yleinen veloitus koulutuksesta ja kokeesta on noin 20-50 euroa. Hygieniapassin voi suorittaa työvoimapoliittisena koulutuksena.

8.3 Työryhmän ehdotukset

Kevennetään tapahtumanjärjestäjien lupa/ilmoitusmenettelyä kokoamalla valtion ja kunnan tapahtuman järjestämiseen liittyvät lupa-asiat yhteen suomi.fi portaaliin. Kuntia kannustetaan luomaan Helsingin mallin pohjalta yhtenäinen lupa-prosessi.

Kannustetaan kuntia tarjoamaan tilojaan (myös keittiötiloja) vapaaehtoistoimijoiden käyttöön.

Tiedotetaan hygieniapassivaatimuksista. Selvitetään mahdollisuuksia hygieniapassikoulutuksen ja –testin verkkokoulutuksen järjestämiseen.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: vähentää epätietoisuutta ja helpottaa vapaaehtoistoimijoiden varainkeruuta tilaisuuksia järjestämällä.

Toteuttamiskelpoisuus: helposti toteutettavissa

Vastuutoimijat: MMM, Evira, Suomen kuntaliitto, kunnat

Poistetaan vaatimus järjestysmieskortista pienissä yleisötilaisuuksissa

Tilaisuuden järjestäjä voisi asettaa järjestyksenvalvojat pieniin tapahtumiin itsenäisesti, jos tilaisuuteen tarvitaan vain yksi tai kaksi järjestyksenvalvojaa.

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: keventäisi lupamenettelyä, helpottaisitapahtumien järjestämistä ja toisi kustannussäästöjä

Kustannukset: säästöä koulutus- ja valvontakustannuksista

Muut vaikutukset: vähentää yksityisten vartijapalvelujen kysyntää

Toteuttamiskelpoisuus: vaatii lisäselvitystä

Vastuutoimijat: SM

9 Rahankeräys ja arpajaiset

Rahankeräyslailla säädelty toiminta on yleishyödyllisten toimijoiden toimintaansa keräämää rahoitusta.

Joukkorahoitus puolestaan on elinkeinotoiminnan edistämiseen suunnattua rahoituksen keräämistä. Valtiovarainministeriön vetämänä on valmisteilla laki joukkorahoituksesta. Lain tavoitteena on luoda selkeät pelisäännöt, jotta yritykset voisivat hyödyntää uudentyyppistä rahoituskanavaa nykyistä paremmin. Samalla piensijoittajat saisivat lisää sijoitusvaihtoehtoja. Joukkorahoitus on tapa kerätä rahoitusta yritysten toimintaan sekä henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille. Tyypillisesti joukkorahoituksella kerätään internetissä suhteellisen pieniä summia suurelta joukolta ihmisiä. Joukkorahoitusta voidaan harjoittaa monessa eri muodossa, ja kesällä 2015 lausunnolla ollut lakiluonnos keskittyy laina- ja sijoitusmuotoiseen joukkorahoitukseen. Näitä rahoitusmuotoja käytetään harvemmin vapaaehtoistoiminnassa.

Elinkeinotoimintaan on EU-tason kattava sääntely. Kansalaisjärjestötoimintaan on olemassa kansallinen lainsäädäntö.

9.1 Ongelmat

Järjestöjen näkökulmasta on osin ongelmallista, että rahankeräyslaki³¹ edellyttää kerääjän toiminnan olevan yleishyödyllistä. Lain muotoilu saattaa joissain tilanteissa rajoittaa rahankeräystä harjoittavan yhteisön muuta varainhankintaa, esimerkiksi myyjäisiä ja tapahtumamyyntiä. Toisaalta esimerkiksi Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE katsoo, että yleishyödyllisyysvaateen täysimääräinen hylkääminen ei ole toivottavaa lisääntyvän kilpailun ja väärinkäytösten uhan takia.

Rahankeräysluvat myönnetään tällä hetkellä aina määräajaksi, joka syksystä 2014 asti on ollut maksimissaan 5 vuotta. Tämä aiheuttaa etenkin vakiintuneille, ammattimaisille ja jatkuvaa rahankeräystä harjoittaville toimijoille usein turhaa byrokratiaa. Järjestöt toivovat, että luvat olisivat jatkossa toistaiseksi voimassaolevia. Raportoinnin hyväksyminen jatkuvassa prosessissa voisi tapahtua esimerkiksi kerran vuodessa, ja lupa raukeaisi, jos raporttia ei olisi toimitettu määräaikaan mennessä. Järjestöjä myös helpottaisi, jos raportointikausi olisi sama kuin tilikausi.

Erilaisia varainhankinnan muotoja syntyy jatkuvasti lisää ja rahankeräyslain tulisi seurata tilannetta. Viime vuosina on syntynyt uudenlaista paikallisyhteisöllisyyttä ja kansalaistoimintaa, joiden tunnuspiirteinä ovat projektimaisuus, verkostomaiset rakenteet ja organisoituminen sosiaalisessa mediassa. Myös tämänkaltaisen pienimuotoisen kansalais- ja asukastoiminnan rahoittaminen rahankeräyksellä edellyttää kuitenkin edelleen yhtä raskasta lupaprosessia kuin laajamittaiset ja pitkäkestoiset rahankeräyskampanjat.

Rahankeräysluvan hinta ja lupaprosessin velvoitteet ovat tällä hetkellä samat riippumatta järjestön ja kerättävän summan koosta, voitaisiin harkita lupamenettelyn raskauden porrastusta ja maksujen kevennystä pienille tai paikallisille järjestöille ja keräyksille.

Asetuksessa tulisi määritellä lailliset keräystavat ilman, että luvanhakijan täytyy niitä erikseen hakemuksessaan luetella.

³¹ Rahankeräyslaki 255/2006

Nykyisellään rahankeräysrikoksista saatu hyöty menetetään valtiolle. Tulevaisuudessa rikoshyöty tulisi KANE:n mukaan palauttaa takaisin lahjoittajalle niiltä osin kuin mahdollista.

9.2 Nykytila

Rahankeräyslaki nykyään

Rahankeräyksellä tarkoitetaan laissa toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle ei saa antaa vastikkeeksi mitään millä on itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa.

Vuonna 2006 voimaan tulleessa rahankeräyslaissa on periaatteina yleishyödyllisyys, luvanvaraisuus ja viranomaisvalvonta. Lain mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla (rahankeräyslupa). On kuitenkin olemassa poikkeustapauksia, joissa lupaa ei tarvita. Niitä ovat muun muassa: päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittama rahankeräys, jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö.

Rahankeräyslupaa ei tarvita myöskään kokoontumislaisissa tarkoitetun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittamaan rahankeräykseen silloin, kun yleinen kokous järjestetään sisätiloissa.

Rahankeräyslupa voidaan antaa Suomessa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Lupa voidaan antaa myös rekisteröitymättömälle yhdistykselle jos rekisteröitymättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä, tai yhteisön toiminta on luonteeltaan tilapäistä. Syksystä 2014 asti luvan ovat voineet saada myös Kansallisgalleria, kirkot ja yliopistot.

Rahankeräyksen toimeenpanopaikan poliisilaitos antaa rahankeräysluvan toimialueellaan toimeenpantavaan rahankeräykseen. Rahankeräysluvan laajemmalla alueella toimeenpantavaan rahankeräykseen antaa Poliisihallitus. Se antaa luvan myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnan toimeenpanemaan rahankeräykseen sekä yliopistojen toimeenpanemaan rahankeräykseen.

Rahankeräysluvan saamisen ehtona on varojen hankkiminen yleishyödylliseen toimintaan, paria erikseen määriteltyä poikkeusta lukuun ottamatta. Lupa voidaan syksystä 2014 alkaen myöntää enintään viideksi vuodeksi.

Rahankeräyksen järjestämistä säädelään muun muassa siltä osin, ettei rahankeräys saa sekoittua esimerkiksi arpajaisiin, kaupankäyntiin tai yhdistyksen jäsenhankintaan.

Rahankeräyslain uudistus

Päättäneellä hallituskaudella on toteutettu rahankeräyslain osittaisuudistus. Osittaisuudistuksessa toteutetut lainmuutokset tulivat voimaan syksyllä 2014³². Tämän lisäksi SM:ssä perustettiin viime kesän "minihallitusneuvottelujen" ja hallitusohjelmakirjauksen jälkeen lainsäädäntöhanke, jonka puitteissa annettu hallituksen esitys lähetettiin viime vuoden lopulla lausuntokierrokselle. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan enää viime hallituskaudella annettu eduskunnan käsiteltäväksi.

Rahankeräyslain osittaisuudistuksessa lailla lievennettiin luvan myöntämisen edellytyksenä olevaa lupayhteisön toiminnan yleishyödyllisyyden yksinomaisuusvaatimusta, toteutettiin ns. valtiokirkkojen ja yliopistojen rahankeräysoikeus, pidennettiin rahankeräysluvan enimmäispituutta viiteen vuoteen ja selkiytettiin rahankeräysvarojen käyttöoikeutta keräyskustannuksiin. Lakiesitykseen sisältyi myös hyväksytyksi tulleita teknisiä muutoksia.

Rahankeräyslain kokonaisuudistus, joka ei johtanut esityksen antamiseen eduskunnalle sisälsi puolestaan varsin merkittäviä muutosehdotuksia rahankeräysten toimeenpanoon. Esityksessä ehdotettiin mm., että rahankeräysten toimeenpano-oikeus laajennettaisiin koskemaan myös muita yhteisöjä kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä ja säätiöitä, rahankeräyksiä voitaisiin toimeenpanna varojen hankkimiseksi myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, lupamenettelystä luovuttaisiin ja siirryttäisiin kevyempään ilmoitusmenettelyyn, rahankeräysasiat siirtyisivät Poliisihallitustajaja paikallisilta poliisilaitoksilta maistraatille ja että rahankeräysten hallinnointia varten perustettaisiin julkinen rahankeräysrekisteri.

Aivan yleisellä tasolla voidaan lausuntopalautteesta todeta, että osa yleishyödyllisistä yhteisöistä piti siirtymistä ilmoitusmenettelyyn sinänsä kannatettavana mutta kuitenkin siten, että rahankeräyksissä ei tulisi luopua niiden yleishyödyllisestä tarkoituksesta. Lausunnoissa tuotiin tältä osin esille myös huoli keräysten luotettavuuden vähenemisestä sekä petoksellisen toiminnan riskin kasvamisesta. Esityksen vaikutusarviointia yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintaan pidettiin myös puutteellisenä ja katsottiin, että lain valmistelussa olisi pitänyt hyödyntää järjestöjen asiantuntemusta. Esitysluonnosta kannattivat lähinnä ne tahot, joilla nykyisin mukaisesti ei ole mahdollista toimeenpanna rahankeräyksiä tai joiden oikeus rahankeräykseen on tulkinnanvarainen.

Sisäministeri Räsänen päätti lausuntokierroksen jälkeen, että esitystä ei anneta eduskunnalle vaan että uudistus siirtyy seuraavalle hallituskaudelle. Tässä yhteydessä ministeri viittasi myös lausuntopalautteeseen ja sen ottamiseen huomioon lainvalmistelussa. Mahdollinen rahankeräyslain uudistus jäi näin ollen odottamaan nykyisen hallituksen asiasta antamaa poliittista tahtotilaa.

Arpajaislaki

Arpajaislain³³ mukaan yleishyödyllinen yhteisö tai säätiö saa toimeenpanna ilman erillistä lupaa tavara-arpajaiset, joissa arpojen yhteenlaskettu myyntihinta on enintään 2000 euroa ja joissa arpojen myynti ja voittojen jako tapahtuu samassa tilaisuudessa. Koululuokka tai sitä vastaava opintoryhmä voi opiskelun tai opiskelua tukevan

³² Laki rahankeräyslain muuttamisesta 652/2014

³³ Arpajaislaki 1047/2001 § 27

harrastustoiminnan edistämiseksi toimeenpanna pienarpajaiset, jos arpajaisten toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö.

Pien- ja miniatyyriarpajaisissa voittojen yhteenlasketun arvon on oltava vähintään 35 % arpojen yhteenlasketusta myyntihinnasta ja pienimmän voiton on oltava vähintään yhtä suuri kuin arvan hinta. Osasta pienarpajaisia on tehtävä tilitys. Pienarpajaisista tilitys on tehtävä viipymättä tilaisuuden päättymisen jälkeen. Tilitystä ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos arvat on myyty vain arpajaiset toimeenpanevaan yhteisöön kuuluvien henkilöiden kesken. Pienarpajaisten tilityksessä tulee olla mukana pienarpajaisten arvontapöytäkirja/tilitystä koskeva lomake liitteineen.

Arpajaisten toimeenpanijan tulee pitää tilitys nähtävänä kahden viikon ajan tilityksen valmistumisen jälkeen. Tilitys on säilytettävä kirjanpitolaissa³⁴ säädetyllä tavalla. Kun pienarpajaisten järjestäjänä on koululuokka tai vastaava opintoryhmä, tilityksen nähtävänä pitämisestä vastaa arpajaisten toimeenpanosta vastaava täysivaltainen henkilö. Tilitys on säilytettävä yhden vuoden ajan.

Yhden poliisilaitoksen alueella tapahtuviin arpajaisiin haetaan lupa poliisilaitoksen lupakansliasta. Useamman poliisilaitoksen alueella tapahtuviin arpajaisiin haetaan lupa poliisihallitukselta.

9.3 Työryhmän ehdotukset

**Rahankeräyslain uudistamista jatketaan viime hallituskaudella tehdyn valmistelun pohjalta. Tavoitteena tulisi olla nykyistä kevyempi ja nopeampi menettely. Jo valtionavustuksia saavien järjestöjen osalta hyödynnettäisiin rahanke-
räyslupia myönnettäessä niitä tietoja, joita järjestöt ovat antaneet valtionavus-
tuksia hakiessaan.**

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: helpottaa rahankeruuta, mahdollistaa uudet vastikkeettoman joukkorahoituksen muodot.

Kustannukset: säästää hallinto- ja valvontakuluissa

Muut vaikutukset: mahdollinen väärinkäytösten lisääntyminen ja kilpailun lisääntyminen keräysmarkkinoilla

Toteuttamiskelpoisuus: lainvalmistelu on jo osaksi tehty, vaatii jatkosta poliittisen päätöksen

Vastuutoimijat: SM

Aikataulu: käynnistetään joukkorahoituslainsäädännön valmistuttua

Arpajaislain uudistaminen

Selvitetään arpajaislain uudistustarve ja osana sitä pienarpajaisten katon korottamisen tarve. Paikallinen poliisilaitos voisi myöntää arpajaislupia myös useamman poliisilaitoksen alueelle ulottuvissa arpajaisissa.

³⁴ Kirjanpitolaki 1336/1997

Vaikutus vapaaehtoistoimijoille: helpottaa rahankeruuta jos pienarpajaisten kattoa nostettaisiin ja tavara-arpajaisten keräysluvan kestoja pidennettäisiin.

Kustannukset: säästää hallinto- ja valvontakuluissa

Muut vaikutukset: mahdollinen väärinkäytösten lisääntyminen ja kilpailun lisääntyminen keräysmarkkinoilla

Vastuutoimijat: SM

10 Vapaaehtoistyö koulutuksessa ja kasvatuksessa

10.1 Ongelma ja tarve

Vapaaehtoistoiminta opettaa yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja kansalaistaitoja. Vapaaehtoistoinnassa voidaan oppia myös monenlaisia muita taitoja ja tietoja käytännön tekemisen kautta. Näistä syistä vapaaehtoistoiminta on useissa maissa keskeinen osa koulunkäyntiä ja opiskelua eli sitä voidaan hyödyntää niin sanotussa formaalissa oppimisessa. Formaali oppiminen tarkoittaa kasvatusta, jolla on virallisesti määritellyt, opetussuunnitelmiin kirjatut tavoitteet. Vapaaehtoistoiminta ei kuitenkaan itsessään ole formaali kenttä vaan nimenomaan vapaan kansalaistoiminnan ja yksilölle tärkeiden tavoitteiden ja mielenkiinnonkohteiden toteuttamisen ja edistämisen kenttä. Tästä syystä se voi oppimisen kenttänäkin olla monipuolinen, vaikuttava ja henkilökohtaisella tavalla tärkeä.

Järjestö- sekä vapaaehtoistoiminta on keskeinen osa kansalaiskasvatusta. Suomessa järjestöjä sekä yhdistyksiä on yhdistysrekisterin mukaan yli 130.000. Selvityksen³⁵ mukaan nuorista noin 50 % kuuluu johonkin järjestöön, seuraan tai kerhoon. Viime vuosina kuitenkin on raportoitu nuorten järjestöosallisuuden laskemisesta ja esimerkiksi urheiluharrastusten vaikeutumisesta hintatason nousun myötä. Uhkakuvana on harrastamisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollisuuksien eriytyminen seuratoiminnan ammattimaistumisen myötä. Vapaaehtoisuuden pohjalta tapahtuvalle toiminnalle tulee järjestää riittävät mahdollisuudet sekä kannustimet.

Järjestöjen, esimerkiksi Kansalaisareena ry:n, mukaan koulujen opetus voisi tarjota nykyistä selkeämmin järjestökasvatusta ja myös aktiivisemmin ohjata nuoria vapaaehtoistyön pariin. Vaikuttamistyö onnistuu parhaiten, kun se aloitetaan jo varhain. Nuorena omaksutut käytänteet säilyvät usein läpi elämän ja luovat hyvän pohjan, jolle rakentaa vapaaehtoisuuteen ja yhteisölliseen toimintaan perustuvaa kansalaisuutta.

Koulujen sekä järjestötoiminnan yhteistyötä voisi järjestöjen näkökulmasta lisätä monin tavoin. Esimerkiksi välitunteihin ja oppilaiden liikuntaan voitaisiin hakea tukea urheiluseuroilta. Suomessa on 10000 urheiluseuraa, joista monilla on vuosikymmenten kokemus työstä nuorten kanssa. Liikkuessaan ja harrastaessaan nuoret kasvaisivat mukaan aktiiviseen kansalaisuuteen ja oppisivat yhdessä tekemisen tärkeyttä. Peruskoulu ja toisen asteen koulutus voisivat vastaisuudessa ottaa aiempaa suuremman roolin järjestötoimintaan kasvattamisessa. Selvitysten mukaan järjestöissä kaivattaisiin selkeämpiä valtakunnallisia ohjeita siitä, miten vapaaehtoistyötä voidaan ottaa huomioon opetuksessa.

Järjestöjen sujuvan pyörittämisen kannalta ongelman usein muodostaa aktiivisen jäsenkunnan määrän ohella myös jäsenistön osaamisen taso. Järjestötoimijoiden kouluttaminen hallinnon kysymyksiin ja tehokkaan toiminnan edellyttämiin prosesseihin on tarpeen. Järjestöbarometri 2014:n mukaan esimerkiksi avustusten hakuun ja verotukseen liittyvät kysymykset tuottavat paljon vaivaa toimijoille. Valtion avustuksissa suuret toimijat ovat vakiinnuttaneet asemansa avustusten saajana. Pienemmällä toimijoilla ja seuroilla ei useinkaan ole resursseja ja hallinnollista osaamista hakuprosesseihin. Pienemmät toimijat voisivat kuitenkin tarjota järjestö- ja harraste-

³⁵ Nuoria liikkeellä! Nuorten vapaa-aikatutkimus 2013 (2013) Sami Myllyniemi & Päivi Berg, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Valtion liikuntaneuvosto, Nuorisosiain neuvottelukunta, Nuorisotutkimusseura

kentälle uutta innovatiivista toimintaa. KANE:n teettämän kyselyn mukaan järjestökoulutukselle olisi tilausta.

10.2 Nykytila

Perusopetus ja nuorten osallisuus

Koulujen ja oppilaitosten tavoitteet vapaaehtoistoiminnassa voidaan jakaa kolmeen näkökulmaan: 1) kansalaiskasvatukseen, jolloin tavoitteena on antaa oppijoille (vapaaehtoistoiminta formaalin oppimisen kenttänä toteutuu yleensä nuorten parissa, mutta hyödyt ovat sovellettavissa kaikenikäisiin, oppiminen ei lopu missään iässä) kokemuksia yhteiskuntaan vaikuttamisesta, yhteisöissä toimimisesta ja auttamisen ilosta, 2) työelämään valmentavaan näkökulmaan, jolloin tavoitteena on antaa oppijoille työkokemukseen verrattavaa kokemusta, verkostoja, työelämässä tarvittavia taitoja sekä mahdollisuuden tunnistaa omia vahvuuksia ja kiinnostuksen kohteita opiskelupaikan tai työalan valintaa ajatellen, 3) opetettavaan ainekseen liittyvien taitojen ja tietojen toiminnalliseen oppimiseen, jolloin tavoitteena on syventää tiedollista oppimista. Formaalin oppimisen osana tapahtuvan vapaaehtoistoiminnan on tutkimuksissa todettu lisäävän nuorten kansalaisvastuun tunnetta sekä kehittävän monenlaisia taitoja ja myös oppimista. Nuoret voivat oppia kansalaistoimintaan liittyviä arvoja, rohkaistua poliittiseen toimintaan ja oppia paremmin yhteiskunnallisiin kysymyksiin liittyviä teemoja. Nuoret itse ovat kokeneet, että vapaaehtoistoiminta osana opetusta on lisännyt heidän itsevarmuuttaan ja itsetuntoaan sekä kehittänyt erilaisia taitoja kuten viestinnällisiä ja johtajuustaitoja. He ovat myös kokeneet ylpeyttä saavutuksistaan vapaaehtoistoiminnassa.

Yhteiskunnallisen kasvatuksen ja arvokasvatuksen asemaa on vahvistettu peruskoulun tuntijakouudistuksen myötä. Peruskoululaisten osallisuutta jatkossa parantaa perusopetuslakiin³⁶ vuonna 2013 lisätty osallisuutta ja oppilaskuntaa koskeva 47a§. Pykälä velvoittaa opetuksen järjestäjän edistämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta koulun toimintaan liittyvään päätöksentekoon. Tavoitteiden toteuttamiseksi kouluilla tulee olla oppilaista muodostuva oppilaskunta, jonka perustamisesta tuli vuoden 2014 alussa perusopetuslain mukainen velvoite. Oppilaskunta-toiminta on vakiintunut ja nuoret kokevat sen hyödylliseksi, vaikka kritisoivatkin todellisten vaikutusmahdollisuuksien puutetta³⁷. Myös nuorisovaltuustot ovat vakiinnuttamassa asemaansa nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä ja kansalaisuuskasvatuksen muotona. Vuonna 2013 nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä oli 80 prosentissa kuntia ja vuonna 2017 voimaan astuva uuden kuntalain³⁸ 26 § velvoittaa loputkin kunnat tällaisen toimielimen luomiseen. Toimiminen oppilaskunnassa tai nuorisovaltuustossa aktivoi nuoria yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja on omiaan perehdyttämään myös vapaaehtoistyöhön.

Perusopetuksen tuntijaon uudet perusteet tulevat 1.8.2016 käyttöön. Perusopetuksen opetussuunnitelmat sisältävät demokratia- ja mediakasvatusta, sekä uusia toimintatapoja niiden opettamiseen. Koulujen ja päättäjien välistä vuorovaikutusta tulee lisätä osana demokratiakasvatusta. Kansalaisjärjestöyhteistyön mahdollisuudet ovat aiempaa selkeämmin esillä ja sen määrässä ja luonteessa on kyse paikallisella puolella tehtävistä valinnoista ja resursseista. Vapaaehtoistyön näkyminen ja asema

³⁶ Perusopetuslaki 628/1998

³⁷ Tavoitteet, teot ja tulokset – Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissohjelman 2012 - 2015 väliarviointi (2015) Valtion nuorisosiain neuvottelukunta Nuora

³⁸ Kuntalaki 410/2015

koulujen arjessa riippuu pitkälti koulu yhteisöjen tietoisuudesta ja asemoitumisesta suhteessa yhteiskunnan seuratoimintaan. Kansalaisjärjestöjen toive on, että yhteistyön mahdollistamisen ja sallimisen lisäksi kouluja myös suuremmin rohkaistaisiin ja kannustettaisiin vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Toisen asteen opetus

1.8.2016 astuu voimaan uusi opetussuunnitelma, jonka seurauksena virallisissa opetussuunnitelmissa ja kurssivalikoimissa vapaaehtoistyö tulee olemaan osana lukion teemaopintoja. Jo nykyään IB-lukioissa on 50 tunnin vapaaehtoistyön velvoite osana opetusta.

Ammatillinen koulutuksen osalta on käyty keskustelua tarvitaanko samanlaista linjausta kuin lukioiden osalta ja ammatillisiin teemaopintoihin on tehty lisäys vapaaehtoistyöstä. Kansalaisjärjestöt kaipaavat opetus- ja kulttuuriministeriöltä tai opetushallitukselta selkeää valtakunnallista ohjeistusta tai suositusta, vähintäänkin rohkaisua toisen asteen oppilaitoksille huomioida vapaaehtoistyön näkökulma.

Kuten peruskoululaista, myös lukiolaista sekä laista ammatillisista oppilaitoksista löytyy pykälä, jonka mukaan koulussa on opiskelijoista muodostuva opiskelijakunta³⁹.

Ammatillisen koulutuksen puolella on mahdollista suorittaa vapaaehtoistoiminnan johtamisen ammattitutkintoja. Ammattiin oppiminen tapahtuu usein kokemuspohjaisella toiminnalla ja tutkintoon on mahdollista lukea hyväksi vapaaehtoistoimintaa. Koulutus on maksullista ja valmistaa liikunnan ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisiin tutkintoihin.

Vapaa-sivistystyö ja koulutusohjelmat vapaaehtoistoiminnan organisointiin ja johtamiseen

Järjestötoimijoille löytyy koulutusta nykyään etenkin liikuntasektorilta. Esimerkiksi liikunnan koulutuskeskukset tarjoavat järjestö- ja seuratoiminnan koulutuksia sekä liikunnan edistämiseen koko elämänkaarella tähtäviä koulutuksia. Koulutuskeskukset jalkauttavat liikuntapolitiikkaa toteuttamalla sekä vapaan sivistystyön koulutusta että ammatillista perus- ja lisäkoulutusta.

Vaikka iso osa järjestökoulutuksesta painottuukin urheilu- ja liikuntasektorille, on myös yleinen koulutustarjonta vapaaehtoistyön kurssien suhteen kasvanut merkittävästi viime vuosina. Olemassa on muun muassa koulutusohjelmia vapaaehtoistoiminnan yleiseen organisointiin ja johtamiseen. Monet seurojen kattojärjestöt ja yhteenliittymät tarjoavat jäsenorganisaatioilleen tällaista opetusta. Lisäksi esimerkiksi Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa järjestää lukuisia vapaaehtoistoiminnan koulutuksia.

Ulkoasiainministeriö on muun muassa viestintä ja globaalikasvatuksen turvin tukenut sitä, että koulutetaan vapaaehtoistoiminnan järjestäjiä. Eri tahot myös toteuttavat järjestöjen johtamisen erityisammattitutkintoja.

³⁹ Lukiolaki 629/1998 31 § ja Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998 41 §

Opettajankoulutus

Jotta opettajat voisivat opettaa vapaaehtoistyötä ja siihen liittyvää vertaisoppimista sekä -tukea, tulisi opettajakoulutuksessa huomioida näiden rooli osana aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamista. Ilman koulutusta tai omakohtaista järjestökokemusta on opettajien vaikea ottaa huomioon järjestötoiminnan roolia osana demokraattista yhteiskuntaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyrkinyt tekemään yhteistyötä yliopistojen kanssa muun muassa liikkuvan kouluohjelman piirissä rakentaakseen malleja ja kursseja koulun ja yhdistysten vuorovaikutusten lisäämiseksi. Tämä on osittain vielä puutteellista ja siihen tulisi vielä jatkossa toimenpiteitä.

Osaamisen tunnistaminen

Neuvoston suositus epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista (20.12.2012) asettaa EU:n jäsenmaille tavoitteen tarjota kansalaisille mahdollisuus sen osoittamiseen, mitä he ovat oppineet virallisen koulutuksen ulkopuolella. Suositus, joka ei ole jäsenmaita juridisesti sitova. Suosituksen mukaan jäsenmaiden olisi toteutettava vuoden 2018 mennessä kansalliset olosuhteet ja erityispiirteet huomioon ottaen ja asianmukaiseksi katsomallaan tavalla epävirallisen ja arkioppimisen validointia varten järjestelyt, joiden perusteella ihmiset voivat:

- a) saada epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä, mahdollisesti avointen oppimisresurssien kautta, hankkimansa tiedot, taidot ja osaamisen validoitu.
- b) saada validoitujen epävirallisen ja arkioppimisen oppimistulosten perusteella todistus kokonaisen tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muun oikeuden soveltamista, etenkin ammattipätevyys-tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY soveltamista.

Suosituksen mukaan jäsenvaltiot voivat validointijärjestelyissään asettaa tarpeidensa mukaan etusijalle tietyt alat ja/tai sektorit. Suosituksen implementointia jäsenmaissa seurataan.

Komission esityksessä suositukseksi ((COM2012)485) todettiin, että ainoastaan neljässä jäsenmaassa, joista yksi on Suomi, on pitkälle kehitetty epävirallisen oppimisen validoinnin järjestelmä. Suomessa asiaa on työstetty aktiivisesti yli 20 vuotta. (Suomen tilanne käy esille myös Cedefopin selvityksestä <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9092>)

Esimerkiksi yliopisto-opiskelija saa tutkintoa suorittaessaan yliopiston päätöksen mukaan lukea hyväkseen muussa kotimaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa taikka muussa oppilaitoksessa suorittamiaan opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla. Opiskelija saa yliopiston päätöksen mukaan lukea hyväkseen sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijalla on ollut vuodesta 1998 saakka lainsäädännössä vahvistettu oikeus saada tutkinnon perusteiden (aiemmin opetussuunnitelman) ammattitaitovaatimuksia tai osaamistavoitteita vastaava aikaisemmin eri tavoin hankittu osaaminen tunnistetuksi ja tunnustetuksi. Osaamisen tunnistamisella voidaan saada suoritetuksi tutkinnon tai koulutuksen osia kokonaan tai osittain. Opiskelijan tulee hakea koulutuksen järjestäjältä aikaisemmin hankitun osaamisen

tunnistamista ja tunnustamista. Opiskelijan tulee esittää osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen edellyttämä selvitys.

Vuodesta 1995 käytössä olleen näyttötutkintojärjestelmän tavoitteena on tarjota aikuisille joustavat järjestelyt ja parhaat mahdolliset olosuhteet osoittaa eri tavoin hankittu osaamisensa näyttötutkinnoissa sekä kehittää ja uudistaa työelämässä tarvittavaansa ammattitaitoa. Näyttötutkinnon suorittaminen ei edellytä välttämättä lainkaan valmistavaa koulutusta.

Koulutusjärjestelmässä jo olemassa olevien osaamisen tunnistamis- ja tunnustamisjärjestelmien tuntemuksen edistäminen kansalaistoimijoiden keskuudessa sekä yhteistyön kehittäminen on olennaisen tärkeää vapaaehtoistoimijoiden kannalta. EU:n vuonna 2012 antaman suosituksen toimeenpano antaisi tähän jäsenyteen väylän.

10.3 Työryhmän ehdotukset

Aktiivisen kansalaisuuden opettamista ja tietoisuutta yhteiskunnallisen toiminnan monimuotoisuudesta ja -ulotteisuudesta kehitetään systemaattisesti osana opetussuunnitelmien kehitystyötä.

Järjestöjen ja koulujen yhteistyömallien systemaattista levittämistä tulee tukea. Opetushallitus antaa suosituksia kouluille ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Selvitetään, mikä vaikutus IB- tutkinnon pakollisella vapaaehtoistoimintaan osallistumisella on ollut opiskelijoiden myöhempään vapaaehtoistoimintaan osallistumiseen.

Vastuutoimija: OKM

LÄHTEET

2015 Vapaaehtoistyön koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävä työryhmä ASETTAMISPÄÄTÖS VM005:00/

Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen Valtioneuvoston demokriatiipoliittinen selonteko 2014 (2014) Oikeusministeriön julkaisu 14/2014

Policy Agenda on Volunteering in Europe P.A.V.E Working towards a true legacy for EYV 2011

Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista ja esteistä (2014) Valliluoto Sari, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2014

VAPAAEHTOISTOIMINNAN KEHITTÄMISEN ESTEET JA KEHITTÄMISTARPEET (2014) Raportti kyselystä ajalla 1.9.2014 -15.9.2014

Järjestöbarometri 2014 (2014) SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Tuloverolaki 1992/1535

Työsopimuslaki 55/2001

Työttömyysturvalaki 1290/2002

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta. HE 88/1997 vp.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (30.12.2014) Työ- ja elinkeinoministeriö

Työturvallisuuslaki 2002/738

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Yhdistyslaki 503/1989

Potilasvahinkolaki 585/1986

Tapaturmavakuutuslaki 608/1948

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 504/2002

Laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä 148/2014

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta. HE 149/2013 vp

Työturvallisuuslaki 738/2002

Suomen perustuslaki 731/1999

Henkilötietolaki 523/1999

Byrokratian ongelmat ja vapaaehtoistoiminta järjestöissä Järjestöbarometri 2014 erityisteema (2014) SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
http://www.kansalaisareena.fi/Byrokratian_ongelmat.pdf

Arpajaislaki 1047/2001

Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001

Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen (2014) Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr24.pdf?lang=fi>

Liikuntalaki 390/2015

Nuorisolaki 72/2006

Laki Taiteen edistämiskesuksesta 657/2012

Kokoontumislaki 530/1999

Pelastuslaki 379/2011

Rahankeräyslaki 255/2006

Laki rahankeräyslain muuttamisesta 652/2014

Arpajaislaki 1047/2001

Kirjanpitolaki 1336/1997

Nuoria liikkeellä! Nuorten vapaa-aikatutkimus 2013 (2013) Sami Myllyniemi & Päivi Berg, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Valtion liikuntaneuvosto, Nuorisoasiain neuvottelukunta, Nuorisotutkimusseura

Perusopetuslaki 628/1998

Tavoitteet, teot ja tulokset – Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012 - 2015 väliarviointi (2015) Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta Nuora

Kuntalaki 410/2015

Lukiolaki 629/1998

Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998

LIITTEET

Merkittävimmät ministeriöiden myöntämät vapaaehtoistyön avustukset ja avustusjärjestelmät

Asettamispäätös

LIITE:

MERKITTÄVIMMÄT MINISTERIÖIDEN MYÖNTÄMÄT AVUSTUKSET JA AVUSTUSJÄRJESTELMÄT HALLINNONALOITTAIN

Kaikki ministeriöt myöntävät erilaisia tukia toimialallaan toimiville järjestöille, mutta tukien määrissä on suuria eroja. Ministeriöiden myöntämiä tukia on selvitetty oikeusministeriössä vuonna 2014 ministeriöiden antamien vastausten pohjalta.

Rahamääräisesti eniten tukea myöntävät sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoasiainministeriö.

1 Sosiaali- ja terveysministeriö ja RAY

Sosiaali- ja terveysalan järjestöt toimivat Suomessa sekä valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Päätoimialat ovat kansanterveys, lastensuojelu, sosiaalinen lomatoiminta, vammaisasiat, vanhustenhuolto ja muu sosiaalinen työ. Sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiä on rekisteröity vuoden 1919 jälkeen arviolta noin 13 000. Nykyisin toiminnassa olevia yhdistyksiä arvioidaan olevan noin 8 000. Niiden jäsenenä on noin 1,3 miljoonaa suomalaista. Valtakunnallisia järjestöjä on arviolta 200. Sosiaali- ja terveysjärjestöt välittävät ja tuottavat tietoa, toimivat kansalaisten edunvalvojina, organisoivat vapaaehtoistoimintaa ja vertaistukea, kehittävät ja tuottavat sosiaali- ja terveyspalveluita ja tekevät myös kansainvälistä yhteistyötä. Monet nykyiset julkisen sektorin palvelut ovat aikoinaan syntyneet sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehittämisenä ja tuottamina.⁴⁰

Raha-automaattivastuksia jaetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja täydentäville yleishyödyllisille järjestöille. Avustustoiminnan päämääränä on edistää terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia, ehkäistä ongelmia ja auttaa ongelmia kohdanneita ihmisiä. Päämääriin pyritään tukemalla sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden toimintaa sekä hankkeita. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee RAY:n kanssa avustustoiminnan osalta tulossopimuksen neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tulossopimuksen sisältö päivitetään mm. tulostavoitteiden osalta vuosittain. Vuonna 2015 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi raha-automaattivastuksia Raha-automaattiyhdistyksen esityksestä yhteensä 309,3 milj. euroa. Avustuksia myönnettiin 789 hakijalle yhteensä 1621 kohteeseen. STM:n myöntämät järjestöavustukset muodostavat merkittävän osan sosiaali- ja terveyssektorilla toimivien järjestöjen rahoituksesta. Lisäksi vuonna 2015 RAY:n tuotosta kohdistettiin noin 87 milj. euroa sotaveteraaneille ja 30 milj. euroa sotilasvammalain mukaisten avohuoltopalvelujen kustannusten korvaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää raha-automaattivastukset RAY:n edellisen vuoden pelituotosta. Vuosittaisten vaihtelujen tasaamiseksi voidaan arpajaislain 21 §:n nojalla jättää jakamatta enintään 20 % edellisen vuoden pelituotoista. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa. Vuonna 2015 jätettiin jakamatta noin 35 milj. euroa.

Raha-automaattivastusten myöntämistä sääntelee yleislakina arpajaislaki (1047/2001) ja erityislakina laki raha-automaattivastuksista (1056/2001). Laissa raha-automaattivastuksista on koottu säännökset avustustoimintaan liittyvistä me-

⁴⁰ Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4, s. 11.

nettelyistä sekä jakoehdotuksen valmistelun ohjauksesta ja valvonnasta. Raha-automaattivastukset myönnetään siten, että RAY vastaa hakemusten vastaanottamisesta ja käsittelystä, sekä tekee esityksen myönnettävistä avustuksista kerran vuodessa seuraavalle vuodelle. Tämän jälkeen STM tekee päätöksen raha-automaattivastusten myöntämisestä. RAY:lla on kehitteillä uusi, asianhallintajärjestelmä, joka otetaan vaiheittain käyttöön. Uusi asianhallintajärjestelmä mahdollistaa mm. sähköisen hakemisen ja useamman jakopäätöksen tekemisen saman vuoden aikana. Avustusten hakeminen, päätöksenteko, maksatus ja seuranta ovat myös samassa järjestelmässä. RAY:ssa on myös kehitetty seurantajärjestelmiä ja mittarointia merkittävästi viime vuosina. Järjestöiltä pyydettyjä seurantatietoja avustusten käytössä hyödynnetään oleellisesti osana seuraavan vuoden avustusharkintaa. Raha-automaattiyhdistys on valtakunnallinen toimija ja keskeisesti mukana myös kouluttamassa järjestöjä ajankohtaisissa teemoissa. RAY järjestää vuosittain koulutustilaisuuksia eri paikkakunnilla liittyen mm. avustusten hakemiseen sekä avustusten käytön seurantaan ja valvontaan liittyen.

2 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriöltä avustuksia saaneet yhdistykset toimivat taiteen, kulttuurin, liikunnan, urheilun ja nuorisotyön toimialoilla. Lisäksi OKM:n avustusten saajina ovat yliopistot, korkeakoulut, säätiöt, ylioppilaskunnat, osuuskunnat, kunnat, teatterit, museot ja orkesterit. OKM:ssä tehdään n.10 000 avustuspäätöstä vuosittain. Avustusten viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut kokonaisuuden kasvu selittyy käytävissä olevien veikkausvoittovarojen kasvulla. Veikkausvoittovarat jaetaan arpajaislain § 12:n mukaan urheilu ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Edunsaajien keskinäisestä suhteesta tuoton jaossa säädetään laissa. Sen mukaan tuotosta käytetään vuosittain urheilun ja liikuntakasvatustyön edistämiseen 25 %, nuorisotyön edistämiseen 9 %, tieteen edistämiseen 17,5 % ja taiteen edistämiseen 38,5 %. Jäljelle jäävä 10 % jaetaan samoihin tarkoituksiin vuosittain harkinnan mukaan.

OKM on siirtämässä avustusten myöntämisen verkkoon *Salama*-järjestelmään, mutta vielä toistaiseksi avustusten hakeminen perustuu lähetettäviin hakulomakkeisiin.

Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen – muistiossa⁴¹ on kerrattu menettelytapaohjeet, mutta muistio toimii lähinnä sisäisenä menettelytapaohjeena. Opas on hakijan kannalta huono ja se pitää uudistaa ja päivittää nykyi- kaan. Ohjeen tulee olla lyhyt ja selkeä. Nettisivuilla asia tulisi esittää yhtenäisemmin, nyt hakuohjeet on jaettu toimialoittain. Kaiken kaikkiaan tarvittaisiin parempaa vuoro- vaikutusta hakijoiden kanssa. Suunnitteilla on yleisiä infotilaisuuksia. Johtopäätös on, että valtionavustuskäytäntöjen täytyy uudistua. Kaiken kaikkiaan ohjausvaikutus- ta halutaan vahvistaa. Toteutustapoihin suunnitteilla on ohjausryhmiä ja tavoitekes- kusteluja.

3 Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriö myönsi kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön vuonna 2014 tukia yhteensä reilut 100 miljoonaa euroa. Kansalaisjärjestöjen saamien tukien

⁴¹ Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen (2014) Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä- muistioita ja selvityksiä 2014:24
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr24.pdf?lang=fi>

myöntämisestä vastaa kansalaisyhteiskuntayksikkö (KEO-30), jonka myöntämiä tukia ovat muun muassa:

- Ohjelmatuki 16 kumppanuusjärjestöille, kolmelle erityissäätöille, kahdelle kattojärjestölle ja Demo ry:lle (yhteensä 22),
- Hanketuki pienille ja keskisuurille kansalaisjärjestöille,
- INGO-tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille
- tuki kuntien kehitysyhteistyölle,
- toiminta-avustukset suomalaisille YK-taustaisille järjestöille,
- viestintä- ja globaalikasvatustuki (VGK),
- tuki EU-hankkeille, jota voidaan myöntää komission rahoittamien hankkeiden kansallisen omarahoitusosuuden osittaiseen maksamiseen.

Tuen yhtenä ehtona on yleensä omarahoitusosuus, joksi hanketuen kohdalla hyväksytään myös vapaaehtoistyötä. UM järjestää isojen toimijoiden kanssa vuosittaisia tapaamisia, mm. Kumppanuusfoorumin kaksi kertaa vuodessa ja vuosikeskustelut jokaisen ohjelmatukea saavan järjestön kanssa. Pienille ja keskisuurille toimijoille on yhteinen kansalaisyhteiskuntaseminaari kerran vuodessa.

Tukien käyttöä valvotaan kattavasti. Etukäteisvalvonnassa arvioidaan hakijajärjestön sekä sen yhteistyökumppanin kapasiteettia, sekä hankkeen kestävyyttä, vaikuttavuutta ja kehityspoliittista johdonmukaisuutta. Hankkeen toteutuksen aikana seurataan varojenkäyttöä sekä hankkeen toimeenpanoa niin järjestöjen toimittamien raporttien kuin hankeseurantamatkojen avulla. Vuositarkastuksen lisäksi suoritetaan esim. toiminnantarkastuksia ja ongelmatilanteissa tehtäviä erityistilintarkastuksia. Jälkikäteisvalvonnassa arvioidaan koko hankkeen aikana saavutettuja tuloksia järjestön toimittaman loppuraportin arvioinnin pohjalta.

Kansalaisyhteiskuntayksikkö on siirtynyt monen tuki-instrumentin kohdalla sähköiseen asiointipalveluun, mikä on helpottanut hakuprosessia. Järjestelmää parannetaan koko ajan ja sen piiriin otetaan uusia instrumentteja.

4 Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi 2013 tukia noin 36 miljoonaa euroa ja lisäksi toimialalla tukia myönnetään Tekesin kautta noin 33 miljoonaa euroa. Ministeriön ilmoitetut tukisumma on vain suuntaa antava, sillä toimialalla on laaja joukko virastoja ja laitoksia joiden tuet eivät ole luvussa mukana.

5 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö myönsi 2013 tukea noin 28 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriö myönsi vuonna 2013 avustuksia noin 12 miljoonaa euroa, josta yksityisten teiden avustus oli noin 10 miljoonaa.

6 Sisäministeriö

Sisäministeriössä on kehitetty uusi sähköinen järjestelmä ohjelmakaudella 2014-2020 toimivia sisäasioiden EU-rahastojen käsittelyä varten. Järjestelmä tulee käyttöön syksyllä 2015. Myös SM:n alaisen palosuojelurahaston avustuksia varten on tekeillä järjestelmä. Nämä kahdensuuntaiset järjestelmät toimivat siten, että avustuksen hakija hakee avustusta verkkosivustolta, josta tiedot siirtyvät ministeriön asian-

hallintaan. Hakija voi seurata asiansa käsittelyn etenemistä eri asteissa ja ministeriössä asian käsittelijä tai valmistelija näkee tiedot vielä laajemmin.

Ohjelmakaudella 2007-2013 sisäministeriössä hallinnoituja Solid-rahastoja ovat olleet kotouttamis-, pakolais-, paluu- ja ulkorajarahasto. Kullekin rahastolle laadittiin vuosittain vuosiohjelma, jonka sisältöjen ja rahoituskehysten mukaisesti on myönnetty hanketukea erilaisille hanketoteuttajille, joista ulkorajarahaston hanketoteuttajia lukuun ottamatta osa on ollut järjestöjä. Rahastoista ei myönnetty yleisavustuksia. Järjestöjen osuus hanketoteuttajista on vaihdellut vuosittain, eikä järjestötoimijoille ole varattu mitään erillistä osuutta rahoituksesta.

Rakennerahastojen hallinnointi sisäministeriön osalta siirtyi vuoden 2007 ministeriöuudistuksen myötä työ- ja elinkeinoministeriöön.

7 Muut valtioneuvoston tuet

Alle viiden miljoonan euron verran tukia ovat myöntäneet oikeusministeriö (noin 4 milj.), puolustusministeriö (noin 2 milj.) sekä ympäristöministeriö (noin 2 milj.). Ympäristöministeriön luku on muista ministeriöistä poiketen vuodelta 2014.

Toimialaministeriöiden lisäksi tukea myöntää Valtioneuvoston kanslia, jonka tuki koostuu pääsääntöisesti poliittisille puolueille myönnettävästä puoluetuesta. Poliittiseen toimintaan sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselle myönnettiin tukea yhteensä noin 34 miljoonaa euroa.