

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om penninginsamlingar och om ändring av la- gen om behandling av personuppgifter i poli- sens verksamhet samt strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2005 en proposition med förslag till lagar om penninginsamlingar och om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet samt strafflagen (RP 102/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Leena Vettenranta, justitieministeriet
- ecklesiastikråd Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- lagfaret ecklesiastikråd Paavo Perola, Finlands ortodoxa kyrkostyrelse
- överinspektör Asta Sark, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- kriminalöverinspektör Marko Viitanen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- verkställande direktör Raimo Lindberg, Invalidförbundet rf

- insamlingschef Kalle Kuusimäki, Kirkkopalvelut ry
- vice ordförande, polischef Pekka Ojala, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- generalsekreterare Jouko Vasama, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF
- specialmedarbetare Rainer Anttila, Finlands Idrott
- ombudsman Rita Karimäki, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- ekonomi- och personaldirektör Juha Savela, Finlands Röda Kors
- ekonomichef Harri Lundelin, WWF Finland
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- undervisningsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Skattestyrelsen
- Finlands kommunförbund
- Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- Suomen Suoramarkkinointiliitto ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den nuvarande lagen om penninginsamlingar ersätts med en ny lag om penninginsamlingar samt att lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och strafflagen ändras. Syftet med reformen är att skapa klarhet i skillnaden mellan penninginsamlingsverksamhet och framför allt handel och andra sätt att skaffa medel för allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser. Ett annat syfte är att effektivisera tillståndsprövningen för penninginsamlingar, övervakningen av redovisningar och tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar i syfte att förhindra missbruk och brott.

Det föreslås att penninginsamling definieras som verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Som motprestation ska endast en insamlingsymbol få delas ut till dem som medverkar i insamlingen genom att donera pengar. I den nya lagen ingår uttömmande definitioner av tillåtna sätt och former för att anordna penninginsamlingar. Anordnande av penninginsamlingar på något annat sätt ska vara förbjudet och medföra strängare straff än för närvarande.

Anordnande av penninginsamlingar ska i regel vara beroende av tillstånd. Uppbörd av kollekt i offentlig religionsutövning faller utanför den nya lagens tillämpningsområde. Även grannhjälp och varuinsamlingar, vädjan till allmänheten om egendom genom testamente för vissa mottagare samt önskemål om hågkomst i samband med inbjudan och intervjuer när privatpersoner har bemärkelsedagar och i samband med dödsannonser och nekrologer faller helt och hållet utanför den nya lagens tillämpningsområde. De som arrangerar allmänna sammankomster ska utan tillstånd till penninginsamling få uppbära pengar bland dem som deltar i sammankomsten, om sammankomsten ordnas inomhus. Daghemsgupper, skolklasser och etablerade studie- eller hobbygrupper ska få anordna pen-

ninginsamlingar utan tillstånd till penninginsamling för att främja studierna eller hobbyverksamheten.

I det tillstånd till penninginsamling som tillstånds- och tillsynsmyndigheten ger kan det förordnas att den som i praktiken anordnar penninginsamlingen ska ansvara för det praktiska anordnandet av penninginsamlingen i stället för tillståndshavaren. Förordnandet kan gälla fysiska personer, sammanslutningar eller stiftelser som avses i lagen angående rätt att idka näring. Tillstånd till penninginsamling ska alltid ges för viss tid. Tillstånd att anordna penninginsamling kunna beviljas för två år i stället för högst ett år så som för närvarande. Tillstånd till penninginsamling ska kunna ges för anordnande av penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller för allmän medborgerlig verksamhet. Penninginsamlingar ska också kunna anordnas i begränsad utsträckning för att hjälpa enskilda personer eller familjer som råkat i ekonomiska svårigheter.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län ska handlägga och bevilja tillstånd till penninginsamlingar som omfattar ett vidsträckt område än ett härad. Polisnärheten i häradet ger tillstånd till penninginsamlingar som anordnas inom häradet, inbegripet penninginsamlingar som anordnas för att hjälpa en enskild person eller familj. Samma myndigheter svarar också för övervakningen och styrningen när det gäller anordnandet av penninginsamlingar. Tillsynen ska gälla alla penninginsamlingar som anordnas. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ges möjligheter att utöva betydligt effektivare tillsyn än för närvarande och att kraftigare än tidigare ingripa i missbruk. Det föreslås att straffskalan för penninginsamlingsbrott skärps från fängelse i sex månader till fängelse i två år.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär sex månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Den gällande lagen om penninginsamlingar (590/1980) stiftades 1980. Bestämmelser om penninginsamlingar finns också i förordningen om penninginsamlingar (609/1980). Utskottet konstaterar att reglerna om anordnande av penninginsamlingar är bristfälliga och föråldrade. Dessutom finns också en del av reglerna på en alltför låg nivå i författningshierarkin. Regeringens ambition har varit att i den nya lagen ta in alla bestämmelser om penninginsamlingar som bör finnas på lagnivå.

Avsikten med reformen är att få till stånd en distinkt skillnad mellan penninginsamlingar och andra sätt för allmännyttiga aktörer att skaffa medel, särskilt handel. Det är viktigt, menar utskottet, att de som på ett eller annat sätt tillför medel vet i hurdan verksamhet de deltar och hur verksamheten övervakas. För att tydliggöra skillnaden föreslås i propositionen en strängare definition på den insamlingssymbol som får ges som motprestation för penningbidraget. Insamlingssymbolen får inte ha något självständigt ekonomiskt bytesvärde. I den nya lagen ingår ett med straffhot förenat förbud mot att ordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns uppenbar risk för att insamlingen blandas samman med handel eller medlemsvärkning.

Syftet med den övergripande reformen är också att förenhetliga tillstånds- och tillsynsmyndigheternas avgörandepraxis, effektivisera tillsynen och utveckla i synnerhet efterhandskontrollen av redovisningar. Genom en effektivare tillsyn över anordnandet av penninginsamlingar kan man minska missbruk och brottslighet i anslutning till verksamheten och säkerställa att penninginsamlingarna allmänt taget är tillförlitliga.

Den största förändringen jämfört med de gällande reglerna är enligt utskottet det att också penninginsamlingar för att hjälpa enskilda personer eller familjer i ekonomiskt trångmål blir tillåtna.

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det ordnas effektiv information om lagreformen

och att den noga följer hur den nya lagen om penninginsamlingar tillämpas och fungerar med avseende på bl.a. gränsdragningsfallen med anledning av definitionen av penninginsamling respektive allmännyttig verksamhet, en effektiv övervakning av penninginsamlingar och stävande av missbruk, samt som en separat fråga överväger om den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet och församlingar inom dem och kyrkliga samfälligheter av särskilda skäl kunde beviljas tillstånd till penninginsamling. (*Utskottets förslag till uttalande*).

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen med de ståndpunkter och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Detaljmotivering

1. Lag om penninginsamlingar

3 §. Definition av penninginsamling. Enligt 1 § i den gällande lagen om penninginsamlingar avses med penninginsamling verksamhet vid vilken pengar insamlas genom vädjan till allmänheten och utan vederlag. Såsom tillåtna vederlag anses märke, klistermärke eller annan sådan symbol för insamlingen eller dess föranstaltare som har ringa ekonomiskt värde eller vars värde är lågt i förhållande till donationen. Denna definition föreslår regeringen ska preciseras och stramas åt i den nya lagen.

Med penninginsamling enligt 3 § 1 mom. i lagförslaget avses verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Enligt 2 mom. får som motprestation till den som bidrar med pengar till en penninginsamling endast ges en symbol för innehavaren av tillståndet till penninginsamlingen eller för insamlingen (insamlingssymbol) och som inte har något självständigt ekonomiskt bytesvärde för den som medverkar i penninginsamlingen.

Av propositionsmotiven framgår att penninginsamlingar i regel ska anordnas så att den som medverkar i insamlingen inte får någonting i gengäld när han eller hon ger pengar utan penninggåvan ska enbart basera sig på medborgarens vilja att hjälpa.

Av motiven framgår det likaså att syftet med definitionen av penninginsamling är att avgränsa penninginsamlingar uteslutande till insamling av pengar utan motprestation. Men samtidigt medges det att för många av dem som medverkar i insamlingar och i synnerhet för dem som anordnar penninginsamlingar trots allt är viktigt att de som medverkar som tack för medverkan får t.ex. en nål med ett märke eller ett pins som symboliserar insamlaren eller insamlingen och som kan fästas på ett synligt ställe. På så vis kan donatorerna också undgå nya vädjanden om medverkan i penninginsamlingen, efter tecknet på att de redan har medverkat syns tydligt i form av en insamlingssymbol.

Om anordnaren av en penninginsamling anser det vara ändamålsenligt att de som medverkar i insamlingen får en insamlingssymbol, bör symbolen enligt propositionsmotiven vara av ringa värde och bara ha ett minnesvärde. Enligt definitionen i den föreslagna lagen ska symbolen benämnas insamlingssymbol. Med en insamlingssymbol avses uttryckligen olika slags pins, klistermärken eller andra märken som symboliserar den penninginsamling som anordnas (t.ex. för etablerade penninginsamlingar har använts symboler som "förstamajblomma" och "Röda fjädern").

Som det påpekas i propositionsmotiven innebär möjligheten att ge insamlingssymboler ett undantag från kravet på att penninginsamlingsverksamhet ovillkorligen ska bedrivas utan motprestation. Penninggåvans storlek har inte någon inverkan på fastställandet av tillåtna insamlingssymboler eller på tillåtna penningvärden på de insamlingssymboler som eventuellt ges.

Utskottet konstaterar att det i nuläget ordnats lagliga penninginsamlingar exempelvis genom att till allmänheten sända brevlutarmärken med en bifogad inbetalningsblankett. Sådana brevlutarmärken har ansetts vara tillåtna insam-

lingssymboler i och med att de främst symboliserar penninginsamlingen och i praktiken saknar bytesvärde. Däremot kan det uppstå en problemsituation om post- eller julkort sänds tillsammans med en inbetalningsblankett för frivilligt deltagande i en penninginsamling. Exempelvis Invalidförbundet har haft för vana att till allmänheten sända julkort illustrerade med konstnärliga verk av svårt handikappade. Av korten framgår också tillståndshavarens namn, Invalidförbundet. Kort av detta slag har ett ringa bytesvärde. De symboliserar också penninginsamlingen. I detta fall har julkorten ansetts vara tillåtna insamlingssymboler.

På nätet kan man hitta bland annat gratis bildbehandlingsprogram med vidhängande kontonummer som tecken på möjligheten att frivilligt ge ett bidrag för användningen av programmet. Sådan verksamhet kan, men med invägning av olika faktorer, anses som normal handel som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar.

Ett annat exempel som kan lyftas fram i detta sammanhang är informationsförmedling på nätet som går till så att frivilliga nyhetsredaktörer som jobbar gratis lägger ut ett kontonummer för att ge möjlighet till en frivillig inbetalning för utnyttjande av nyheterna. Enligt inkommen utredning håller denna verksamhet med få yrkesjournalister involverade på att sprida sig ute i världen. Som utskottet ser det kan en frivillig inbetalning för informationsutnyttjande tolkas som en motprestation och då är det inte fråga om penninginsamling.

Den rättsliga bedömningen måste i sista hand göras utifrån fallspecifika omständigheter. Tanken är inte att det ska vara tillåtet att kringgå penninginsamlingslagstiftningen men meningen är inte heller att förhindra verksamhet som får ingå i normal handel eller tolka begreppet insamlingssymbol alltför snävt. En annan sak som bör observeras i detta sammanhang är att t.ex. föreningar på sina webbsidor har ett kontonummer, vilket enligt utredning i princip kan ses som penninginsamling, trots att ingenting i materialet tyder på detta. Men det är helt naturligt att lägga ut föreningens kontonummer på webben när t.ex. medlemsanslutningen ofta sker genom

att en person betalar in medlemsavgiften på kontot. Detta är något som bör lyftas fram i informationen.

4 §. Övriga definitioner. I paragrafen finns bland annat en definition av allmännyttig verksamhet som enligt 1 punkten är verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet.

Utskottet vill påpeka att begreppet allmännyttig verksamhet kan ha, och de facto har, olika innehåll i olika normer, vilket inte nödvändigtvis är helt problemfritt med tanke på tolkningen. Begreppet diskuteras i propositionens detaljmotiv där det sägs att stöd för definitionen av allmännyttig verksamhet kan sökas i 22 § i inkomstskattelagen. I motiven slås dessutom fast att det skattemässiga allmännyttighetskriteriet och allmännyttighetskriteriet i anslutning till penninginsamlingar inte är identiska utan påverkas av de olika regleringsbehoven. Detta är en viktig aspekt, menar utskottet. I lagen om penninginsamlingar bör allmännyttighetsbegreppet bedömas utifrån just den lagens premisser, vilket bör förstås som att allmännyttigheten i lagen om penninginsamlingar är vidare än motsvarande skattemässiga begrepp i gränsdragningsfall.

7 §. Tillståndshavare. Enligt huvudregeln i 7 § 1 mom. kan tillstånd till penninginsamling ges till en i Finland registrerad sammanslutning eller stiftelse med uteslutande allmännyttigt syfte. Paragrafens andra moment tillåter också att tillstånd ges till en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med uteslutande allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland eller att sammanslutningens verksamhet är av tillfällig karaktär.

Av propositionsmotiven framgår det att en temporär sammanslutning också kan vara t.ex. en hjälpring inom offrens närmaste krets efter en olycka.

Utskottet vill här fästa uppmärksamheten vid 6 § 2 mom. 1 punkten som gäller insamling av medel för att hjälpa en enskild person eller fa-

milj med ekonomiska svårigheter. I momentets inledande stycke betraktas penninginsamling i sådant hjälpsyfte inte som ett allmännyttigt insamlingssyfte.

För att eliminera konflikten mellan 7 § 2 mom. och 6 § 2 mom. föreslår utskottet att räckvidden för det förstnämnda lagrummet breddas genom en hänvisning till i det senare lagrummet avsedda insamlingsanordnande sammanslutningar. Utskottets förslag till 7 § 2 mom. lyder som följer: "Tillstånd till penninginsamling kan ges till en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med uteslutande allmännyttigt *eller i 6 § 2 mom. 1 punkten nämnt* syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland eller att sammanslutningens verksamhet är av tillfällig karaktär".

Enligt 4 § i den gällande lagen om penninginsamlingar kan tillstånd till penninginsamling ges endast åt inhemsk registrerad förening eller annat samfund eller självständig stiftelse med uteslutande socialt, kulturellt eller annat ideellt syfte. Mot bakgrund av denna bestämmelse har det ansetts att staten och kommunen inte kan få tillstånd till penninginsamling. För kommunens del ha saken avgjorts genom ett beslut från högsta förvaltningsdomstolen 1984. När det gäller kyrkliga instanser har frågan varit oklar. Bestämmelsen har trots allt i praktiken tolkats så att inte heller den evangelisk lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet eller församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter kunnat ges tillstånd till penninginsamling.

I 7 § 3 mom. i lagförslaget föreskrivs det att tillstånd till penninginsamling inte kan ges staten, kommuner eller samkommuner, den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet eller församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter.

Utskottet påpekar att utgångspunkten för lagberedningen varit att de som har beskattningsrätt inte ska kunna ordna penninginsamlingar. De kan i förekommande fall delta i verksamhet arrangerad av sammanslutningar eller stiftelser med penninginsamlingsmöjligheter där det står helt klart för givarna att det uttryckliga syftet är

exempelvis att rusta upp kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller att stöda och hjälpa folk i nöd. Antalet hugade givare till en sådan insamling kan vara mycket större än enbart till en kollekt. När man diskuterar frågan om den evangelisk-lutherska kyrkans och det ortodoxa kyrkosamfundets samt andra religiösa samfunds jämlikhet bör man inte bara utgå från deras olika möjligheter att samla in pengar utan också ta hänsyn till deras avvikande beskattningsmöjlighet. Utskottet tillstyrker lagförslaget på denna punkt i enlighet med propositionen. Utskottet poängterar dock att regeringen ännu bör ta upp möjligheten till penninginsamling för kyrkliga instanser med beskattningsrätt som en separat fråga.

13 §. Avslag på tillståndsansökan. För att de sökandes rättssäkerhet ska garanteras måste villkoren för beviljande av tillstånd och avslag på ansökan regleras tillräckligt exakt, menar utskottet. En ansökan om anordnande av en penninginsamling ska enligt 13 § 1 mom. 2 punkten avslås om de personer som utövar faktiskt beslutanderätt på sökandens vägnar inte kan anses vara tillförlitliga.

Utskottet anser det motiverat att ge 2 punkten en precisare formulering som följer: "De personer *tillhörande ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller de personer hos sökanden* som utövar faktisk beslutanderätt (*utesl.*) inte kan anses vara tillförlitliga".

15 §. Den som i praktiken anordnar penninginsamlingen. Till följd av ändringen i 13 § 1 mom. 2 punkten föreslår utskottet att 15 § 2 mom. 3 punkten om dem som inte får utses till den som i praktiken anordnar penninginsamling godkänns med följande lydelse: "En fysisk person, sammanslutning eller stiftelse som är försatt i konkurs eller en fysisk person som meddelats näringsförbud eller en fysisk person, sammanslutning eller stiftelse *eller någon till dess lagstadsade organ eller ledningen i övrigt hörande eller faktiskt beslutanderätt hos denne utövande person* som på sannolika skäl misstänks eller har blivit dömd för ett sådant brott som äventyrar

dennes trovärdighet som den som i praktiken anordnar penninginsamlingen."

18 §. Information om förändrade förhållanden. Enligt 1 mom. ska tillståndshavaren utan dröjsmål skriftligen informera tillståndsmyndigheten om väsentliga förändringar som gäller insamlingen, tillståndshavaren, den som i praktiken anordnar penninginsamlingen eller föremålet för insamlingen.

Utskottet föreslår att skrivningen i 18 § 1 mom. preciseras som följer: "Tillståndshavaren skall utan dröjsmål skriftligen informera tillståndsmyndigheten om (*utesl.*) förändringar *som väsentligt påverkar tillståndet och* som gäller insamlingen, tillståndshavaren, den som i praktiken anordnar penninginsamlingen eller föremålet för insamlingen.

22 §. Förbuds rätt och vite. Förbuds rätten i 1 mom. förefaller gälla bara pågående insamlingar. Utskottet föreslår att momentet ändas för att medge ingrepp i lagvidrigheter eller felaktigheter i redan avslutade insamlingar. Utskottet föreslår att 1 mom. godkänns med följande lydelse: "Den myndighet som beviljat tillståndet kan förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som inlutit genom en penninginsamling, om det misstänks att man *förfar eller har förfarit* oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen eller om myndigheten har fått kännedom om omständigheter som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. Under samma förutsättningar kan tillståndsmyndigheten förbjuda depositionsbanken att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto eller från tillståndshavarens övriga bankkonton."

23 §. Återkallande av ett tillstånd till penninginsamling och skriftlig varning. Av 1 mom. framgår det att ett tillstånd till penninginsamling ska återkallas om tillståndshavaren begär det. Förutsättningarna för återkallande ingår i 2 mom., där 1 punkten gäller situationer där tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för att få till-

stånd. En situation där insamlingsverksamheten kunde fortsätta trots att tillståndshavaren inte längre kan beviljas tillstånd till penninginsamling strider mot lagens infallsvinkel. Utskottet anser därför att tillståndet till penninginsamling alltid bör återkallas i sådana fall.

Utskottet föreslår följande formulering för 23 § 1 mom.: "Ett tillstånd till penninginsamling återkallas av den myndighet som beviljade det. Ett tillstånd till penninginsamling skall återkallas, om

1) tillståndshavaren begär det, eller

2) tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd och inte inom förelagd tid avhjälpt de brister som omedelbart låter sig göras."

Till följd av utskottets förslag till formulering av 1 mom. bör 2 mom. 1 punkten i propositionen strykas. Då blir 2 mom. 2 punkten i propositionen punkt 1 som föreslås bli ändrad på samma sätt som 13 §.

Ett tillstånd till penninginsamling kan med stöd av 23 § 2 mom. 3 punkten i propositionen återkallas om tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen väsentligt har brutit mot denna lag eller en förordning som utfärdats med stöd av den eller mot tillståndsvillkoren.

Av motiven framgår inte varför det krävs ett väsentligt brott mot tillståndsvillkoren för att tillståndet ska kunna återkallas. Med tanke på penninginsamlingsverksamhetens karaktär är det motiverat att tillståndsmyndigheten kan överväga att återkalla ett tillstånd så snart bestämmelserna överträtts. Utskottet påpekar också att enligt 22 § 1 mom. kan den myndighet som beviljat tillståndet förbjuda fortsatt penninginsamling, om det misstänks att man förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen. Det skulle alltså vara möjligt att förbjuda verksamheten också i sådana fall där samma grunder inte tillåter att tillståndet återkallas. Bestämmelserna i lagförslaget är inte konsekventa på denna punkt.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet att 23 § 2 mom. ändras som följer: Ett tillstånd

till penninginsamling kan återkallas, om (1 punkten *utesl.*).

1) tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen, eller *någon till deras lagstadgade organ eller ledning i övrigt hörande eller faktisk beslutanderätt hos dem utövande person*, genom en laga kraft vunnen dom har dömts för ett brott som visar att denne är olämplig för sin uppgift, eller om denne uppsåtligt har förfarit väsentligen oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen, eller

2) tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen (*utesl.*) har brutit mot denna lag eller en förordning som utfärdats med stöd av den eller mot tillståndsvillkoren.

26 §. *Tillsyn.* Tillstånd till penninginsamling som omfattar ett större område än ett härad meddelas enligt 11 § 3 mom. av länsstyrelsen i Södra Finlands län. Därmed anser utskottet det helt i sin ordning att samma länsstyrelse också svarar för övervakningen av anordnandet av de penninginsamlingar den gett tillstånd till. Utskottet har alltså ingenting att anmärka mot 26 § 2 mom.

Däremot vill utskottet fästa uppmärksamheten vid 23 § 1 och 3 mom. Det förstnämnda momentet innebär att länsstyrelsen ansvarar för den allmänna övervakningen och ledningen samt statistikföringen av anordnandet av penninginsamlingar i hela landet. Det senare momentet betyder att länsstyrelsen också ger utlåtanden och meddelar anvisningar om anordnandet av penninginsamlingar. Alla dessa uppgifter hör för närvarande till inrikesministeriet, som därmed helt skulle fräntas sin roll när det gäller dels den allmänna styrningen och övervakningen av anordnandet av penninginsamlingar, dels statistikföringen av denna verksamhet. Uppgifterna påfördes ministeriet så sent som i början av 2002.

Av propositionen framgår det att de extra resurser länsstyrelsen i Södra Finlands län behöver för att bedriva effektiv tillsyn rör sig kring 7–10 årsverken som går åt till tillstånds-, övervaknings- och statistikföringsuppgifter. I dagsläget går det åt 1,5 dagsverken för penningin-

samlingsärenden. I propositionen påpekas det också att tidtabellen för ibruktagandet av ett fullständigt register för tillsynen över penninginsamlingar beror på den tid som behövs för att bygga upp datasystemet och på de disponibla anslagen. Det för tillsynen över lagen så viktiga ADB-baserade registret skulle alltså bli en realitet först någon gång i framtiden.

Propositionen motiverar på inget sätt varför länsstyrelsen i Södra Finlands län ska ha de i 26 § 1 och 3 mom. nämnda rikstäckande uppgifter som i dagsläget hör till ministeriet. Uppgifter av denna typ lämpar sig dåligt för en regional förvaltningsmyndighet och bidrar till att göra vårt förvaltningssystem komplicerat. Utskottet menar att uppgifterna fortfarande ska handhas av det nuvarande expertorganet, inrikesministeriets tillsynsenhet.

Det är absolut nödvändigt, menar utskottet, att det på riksplanet finns en sakkunnig organisation som ansvarar för den allmänna övervakningen och ledningen samt statistikföringen av anordnandet av penninginsamlingar och som samtidigt är expert- och rådgivningsorgan gentemot dem som ansöker om tillstånd och medborgare över lag. Lotteriförvaltningsenheten vid inrikesministeriet har också hand om frågor som gäller penningsspel, varulotterier och bingospel. Ett enda riksorgan är A och O när man går in för att skapa ett paket för insamling av medel till frivillig medborgarverksamhet, som ett integrerat element i uppdraget ingår internationellt samarbete som kräver ett organ med hög status. Utskottet understryker också att man i anknytning till insamlingen av medel för allmännyttiga ändamål bör säkerställa ett nationellt penningsspelsmonopol. För detta behövs ett gediget internationellt och nationellt kunnande, satsningar på tillsyn och breda perspektiv.

Utskottet vill också poängtera att tillsynen över penninginsamlingar inte får äventyras eller förlora sin trovärdighet. Det går helt enkelt inte att undvika att gränsdragningen mellan penninginsamling och annan anskaffning av medel blir en tolkningsfråga. Också av denna anledning är det nödvändigt att den rikstäckande allmänna

övervakningen och ledningen sker på ministernivå, tillräckligt nära den politiska ansvarssfären.

Med stöd av det sagda föreslår utskottet att 26 § 1 mom. ändras så att det är inrikesministeriet som ansvarar för den allmänna övervakningen och ledningen samt statistikföringen av anordnandet av penninginsamlingar. I samma veva föreslår utskottet att det fortfarande ska vara ministeriet som med stöd av 26 § 3 mom. avger utlåtanden och meddelar anvisningar om anordnandet av penninginsamlingar.

27 §. Tillsynsregister över penninginsamlingar. Utskottet föreslår i paragrafen ett tillägg med anledning av 26 §.

28 §. Rätt att få uppgifter. Utskottet föreslår med anledning av 26 § att det i 28 § föreskrivs om inrikesministeriets rätt att få de uppgifter det behöver.

33 §. Övergångsbestämmelser. Länsstyrelserna har redan beviljat tillstånd till penninginsamlingar för 2006 med stöd av den gällande lagen om penninginsamlingar (590/1980). Av 1 mom. i övergångsbestämmelsen i propositionen framgår det inte klart hur de som redan fått tillstånd ska förfara med insamlingarna. För att tydliggöra regeln föreslår utskottet att 33 § 1 mom. får följande lydelse: "I fråga om *anordnandet av penninginsamlingar som anordnas* med stöd av tillstånd till penninginsamling som beviljats innan denna lag har trätt i kraft *och användningen och redovisningen av medel som insamlats genom dem* tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och de villkor som uppställts i tillståndet."

2. Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

Utskottet tillstyrker lagförslag 2 i propositionen utan ändringar.

3. Lag om ändring av 17 kap. i strafflagen

Utskottet föreslår också att lagförslag 3 godkänns utan ändringar.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

**Lag
om penninginsamlingar**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—6 §
(Som i RP)

7 §
Tillståndshavare

(1 mom. som i RP)
Tillstånd till penninginsamling kan ges till en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med uteslutande allmännyttigt eller i 6 § 2 mom. 1 punkten nämnt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland eller att sammanslutningens verksamhet är av tillfällig karaktär.

(3 mom. som i RP)

8—12 §
(Som i RP)

13 §
Avslag på tillståndsansökan

En ansökan om anordnande av en penninginsamling skall avslås, om
(1 punkten som i RP)

2) de personer som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller de personer hos sökanden som utövar faktisk beslutanderätt (*utesl.*) inte kan anses vara tillförlitliga.

(2 och 3 mom. som i RP)

14 §
(Som i RP)

15 §
Den som i praktiken anordnar penninginsamlingen

(1 mom. som i RP)
Till den som i praktiken anordnar penninginsamlingen får inte utses

(1 och 2 punkten som i RP)

3) en fysisk person, sammanslutning eller stiftelse som är försatt i konkurs eller en fysisk person som meddelats näringsförbud eller en fysisk person som, eller i fråga om en sammanslutning eller stiftelse en person som hör till dess lagstadgade organ eller ledningen i övrigt eller som i sammanslutningen eller stiftelsen utövar faktisk beslutanderätt person som på sannolika skäl misstänks eller har blivit dömd för ett så-

dant brott som äventyrar dennes trovärdighet som den som i praktiken anordnar penninginsamlingen.

16 och 17 §
(Som i RP)

18 §

Information om förändrade förhållanden

Tillståndshavaren skall utan dröjsmål skriftligen informera tillståndsmyndigheten om (*utesl.*) förändringar som väsentligt påverkar tillståndet och som gäller insamlingen, tillståndshavaren, den som i praktiken anordnar penninginsamlingen eller föremålet för insamlingen.

(2 mom. som i RP)

19—21 §
(Som i RP)

22 §

Förbuds rätt och vite

Den myndighet som beviljat tillståndet kan förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som influtit genom en penninginsamling, om det misstänks att man *förfar eller har förfarit* oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen eller om myndigheten har fått kännedom om omständigheter som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. Under samma förutsättningar kan tillståndsmyndigheten förbjuda depositionsbanken att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto eller från tillståndshavarens övriga bankkonton.

(2 och 3 mom. som i RP)

23 §

Återkallande av ett tillstånd till penninginsamling och skriftlig varning

Ett tillstånd till penninginsamling återkallas av den myndighet som beviljade det. Ett tillstånd till penninginsamling skall återkallas, om

1) tillståndshavaren begär det, eller

2) tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd och inte inom förelagd tid avhjälpt de brister som omedelbart låter sig göras.

Ett tillstånd till penninginsamling kan återkallas, om

(Punkt 1 *utesl.*)

1) tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen, eller en person som hör till deras lagstadgade organ eller ledning i övrigt eller som i dem utövar faktisk beslutanderätt, genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott som visar att denne är olämplig för sin uppgift, eller om denne uppsåtligt har förfarit väsentligen oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen, eller

2) tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen (*utesl.*) har brutit mot denna lag eller en förordning som utfärdats med stöd av den eller mot tillståndsvillkoren.

(3 mom. som i RP)

24 och 25 §
(Som i RP)

26 §

Tillsyn

Inrikesministeriet ansvarar för den allmänna övervakningen och ledningen samt statistikföringen av anordnandet av penninginsamlingar.

(2 mom. som i RP)

Inrikesministeriet kan avge utlåtanden och meddela anvisningar om anordnandet av penninginsamlingar.

27 §

Tillsynsregister över penninginsamlingar

För skötseln av de uppgifter som enligt denna lag ankommer på polisen, (*utesl.*) länsstyrelsen i Södra Finlands län och *inrikesministeriet* för polisen ett register över tillståndsansökningar, tillstånd, återkallade tillstånd, skriftliga varningar och redovisningar samt sökande och tillståndshavare och över dem som i praktiken anordnar en penninginsamling (*tillsynsregister över penninginsamlingar*).

(2 mom. som i RP)

28 §

Rätt att få uppgifter

Inrikesministeriet, länsstyrelsen i Södra Finlands län och polisinrättningen i häradet har rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som behövs för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar enligt följande:

(1—3 punkten som i RP)

Inrikesministeriet, länsstyrelsen i Södra Finlands län och polisinrättningen i häradet har rätt att enligt avtal med den registeransvarige även genom teknisk anslutning eller i maskinläsbar

form få de uppgifter som avses i 1 mom. 3 punkten.

Inrikesministeriet har rätt att av tillståndshavaren och av den som i praktiken anordnar penninginsamlingen, avgiftsfritt och utan hinder av att sammanslutningars medlemmar, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet, få uppgifter som behövs för den statistikföring som gäller anordnandet av penninginsamlingar.

29—32 §

(Som i RP)

33 §

Övergångsbestämmelser

I fråga om *anordnandet av penninginsamlingar som anordnas* med stöd av tillstånd till penninginsamling som beviljats innan denna lag har trätt i kraft och *användningen och redovisningen av medel som insamlats genom dem* tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och de villkor som uppställts i tillståndet.

(2 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det ordnas effektiv information om lagreformen och att den noga följer hur den nya lagen om penninginsamlingar tillämpas och fungerar med avseende på bl.a. gränsdragningsfallen med anledning av definitionen av penningin-

samling respektive allmännyttig verksamhet, en effektiv övervakning av penninginsamlingar och stävjande av missbruk, samt som en separat fråga överväger om den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet och församlingar inom dem och kyrkliga samfälligheter av särskilda skäl kunde beviljas tillstånd till penninginsamling.

FvUB 25/2005 rd — RP 102/2005 rd

Helsingfors den 2 december 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Enligt 7 § 3 mom. i lagförslag 1 kan staten, kommuner eller samkommuner, den evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet eller församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter inte ges tillstånd till penninginsamling. Däremot kan religionssamfund som bildats och registrerats i enlighet med 2 kap. i religionsfrihetslagen få tillstånd till penninginsamling om de lagfästa villkoren i övrigt uppfylls.

I lagförslaget har alla offentligt rättsliga sammanslutningar med beskattningsrätt nu buntats ihop. Några andra argument för att utesluta kyrkorna från penninginsamlingslagen anföras inte. Det är inte status som skattetagare som ska vara det avgörande utan den uppgift skattetagaren sköter.

Kyrkorna och församlingarna skiljer sig särskilt på den punkten att man inte är tvungen att höra till dem som till staten, kommunen eller en samkommun. I dag är det mycket lätt att avsäga sig medlemskapet i en församling. Det innebär också att alla kommuninvånare inte hör till en kyrka eller andra religionssamfund.

Det är bara församlingsmedlemmarna som betalar kyrkoskatt. Skatten är till karaktären en medlemsavgift som grundar sig på frivilligt medlemskap.

Även om församlingarna har beskattningsrätt och möjlighet att uppbära kollekt vid gudstjänsterna finns det trots allt verksamheter inom församlingarna där penninginsamling vore det lämpligaste för en bredare manifestation av gemensamt ansvar och hjälpsvilja. Behovet av stöd är störst för missionsarbete och bistånd samt för den lokala och globala diakonin som kan tillgodoses exempelvis genom listlotterier. Denna typ av verksamhet uppfyller mer än väl kriterierna på allmännyttig verksamhet.

Inom det ortodoxa kyrkosamfundet saknar klostren beskattningsrätt och lever på egenverksamhet. Många ortodoxa församlingar har värdefulla helgedomar med värdefulla inventarier som

skattemedlen inte räcker till för att underhålla när församlingarna är så små. Många människor utanför den ortodoxa kyrkan vill i likhet med en lång rad sammanslutningar vara med i en sådan här allmännyttig kulturverksamhet.

Av denna anledning skulle förvaltningsutskottet ha strukit den evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet och församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter i 7 § 3 mom. i lagförslag 1.

Grundlagens 6 § 2 mom. utgår från att religionssamfund och deras medlemmar ska likabehandlas. Det finns ingen speciell orsak varför den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa samfundet och deras församlingar ska ha en sämre position i penninginsamlingssystemet än de i religionsfrihetslagen avsedda religionssamfundet och andra motsvarande samfund.

Därför skulle förvaltningsutskottet i 7 § 3 mom. i lagförslag 1 ha strukit den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet eller församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen i övrigt godkänns men 7 § i lagförslag 1 med följande ändring (Reservationens ändringsförslag):

Reservationens ändringsförslag

7 §

Tillståndshavare

(1 och 2 mom. som i FvUB)

Staten, kommuner eller samkommuner (*utesl.*) kan inte ges tillstånd till penninginsamling.

FvUB 25/2005 rd — RP 102/2005 rd

Helsingfors den 2 december 2005

Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent