

25.11.2014

Sisäministeriö  
[hare@intermin.fi](mailto:hare@intermin.fi) , [jukka.tukia@intermin.fi](mailto:jukka.tukia@intermin.fi)

Lausuntopyyntö SM025:00/2014

## Lausunto hallituksen esityksestä rahankeräyslaiksi

Olette pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

### 1. Väärinkäytösten ja rikosten ehkäisy

Voimassaolevaa rahankeräyslakia säädettäessä hallituksen esitystä HE 102/2005 perusteltiin muuan muassa välttämättömyydellä tehostaa rahankeräysten lupaharkintaa ja tilitysten valvontaa sekä rahankeräysten toimeenpanon valvontaa väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi.

Vuoden 2005 hallituksen esityksen mukaan rahankeräysten toimeenpanemiseen liittyi myös huomattavia yhteiskunnallisia riskejä jopa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin rahoittamisen muodossa. Epäasiallisen, harhaanjohtavan ja rikollisen toiminnan estämiseksi katsottiin välttämättömäksi ennakollisten ja jälkikäteisten valvontatoimien tehostaminen.

Nyt lausunnolla olevassa esityksessä tunnistetaan yhä kymmenen vuotta sitten esityksessä ilmi tuodut rahankeräykseen liittyvät yhteiskunnalliset riskit. Vaikka esityksessä tuodaan selkeästi ilmi se, että rahankeräyslakiin ehdotettuihin muutoksiin voidaan katsoa sisältyvän korkeampi riski petoksellisesti toiminnasta tai rahankeräysvarojen kanavoitumisesta yhteiskunnan kannalta haitallisiin tarkoituksiin, siinä ei ole tarkasteltu sitä, miksi tämä riski kannattaa ottaa.

Esityksen suhdetta harmaan talouden ohjelmaan ei näytä tarkastellun.

### 2. Rahankeräyslain soveltamisala

Esityksen yhdeksi keskeiseksi ehdotukseksi on nostettu joukkorahoituksen edistäminen ja sitä koskevien sääntelytarpeiden selventäminen rajaamalla kaikenlainen vastikepohjainen joukkorahoitus lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Mainitun soveltamisalaa koskevan tarkastelun nostaminen esityksen yhdeksi keskeiseksi ehdotukseksi on hämmentävää, koska esityksen nykytilan arvioinnissa on jo todettu, että vastikkeellisena

25.11.2014

varojenkeräämismuotona joukkorahoitus ei siis kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, vaan kuluttajansuojaa ja rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn piiriin.

### 3. Markkinoiden valvonta ja toimivaltainen viranomainen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jakaa huolen siitä, että rahankeräysten toimeenpanemiseen oikeutettujen määrän lisääntyminen ja rahankeräyksen aloittaminen ilman etukäteisvalvontaa voi johtaa väärinkäytöksen lisääntymiseen.

Ennen voimassa olevan rahankeräyslain säätämistä kuluttaja-asiamiestä pyydettiin ajoittain paljonkin puuttumaan erilaisiin rahankeräyksiin. Viranomaisen huomiota kiinnitettiin esimerkiksi rahankerääjien menettelytapojen asianmukaisuuteen tai mahdolliseen lahjoitusten ohjautumiseen muuhun kuin ilmoitettuun tarkoitukseen. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta puuttua toimintaan rajoittuu kuitenkin vain niihin tilanteisiin, joissa rahankeräystoiminnassa lahjoittaja saa samalla jonkin vastikkeen.

Tietoisuuden parantamiseksi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tärkeänä, että ennen lain voimaan tuloa ja tarvittaessa vielä sen jälkeenkin huolehditaan riittävästä tiedottamisesta, jotta lahjoittajat tietävät, minkä tahon puoleen he voivat kysymyksineen jatkossa kääntyä.

### 4. Itsesääntely

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tukee itsesääntelyä, mutta ei usko itsesääntelyn paikkaavan sitä puutetta, jonka rahankeräyksen etukäteisvalvonnan lopettaminen jättää.

Esityksestä ei käy ilmi, kuka tai mikä taho valvoo 17 §:ssä ehdotettua toimielintä, sen antamien suositusten tai menettelyiden asianmukaisuutta, sitä, millaiset ehdot toimielin asettaa sen jäseneksi liittymiselle tai siitä erottamiselle tai miten jäsenyys mahdollisesti hinnoitellaan. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, kuka määrittelee sen, täyttääkö toimielin itse sille pykälässä asetetut edellytykset.

Voidaan myös kysyä, voiko tämä toimielin tai toimielimet yhdessä asettaa yksittäisen rahankeräyksen toimeenpanijalle tarpeettomia alalle tulon esteitä erityisesti silloin, jos toimielin koostuu siitä pienehköstä joukosta suuria järjestöjä, joilla on mahdollisuus hyödyntää keräysten organisointiin liittyviä mittakaavaetuja ja laajoja kenttäorganisaatioita ja jotka keräävät valtaosan lahjoitettavista varoista.

Itsesääntelyn etuus on joustavuus ja mahdollisuus reagoida lainsäädäntöä nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Usein itsesääntelyllä on kuitenkin

25.11.2014

luontevin sija lainsäädännön täydentäjänä, kun sen avulla voidaan toteuttaa toimenpiteet tehokkaasti ja helposti.

Tällaisessa sääntelyssä on myös hyvä mahdollisuus ottaa huomioon ihmisten todellinen käyttäytyminen ja käyttäytymisen taloustieteeseen perustuva käsitys kuluttajasta. Suosituksenluonteinen sääntely ei kuitenkaan aina riitä turvaamaan lahjoittajien asemaa.

#### 5. Pyramidijärjestelmät

Kuluttajansuojalain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa (601/2008) kielletään pyramidijärjestelmien käyttäminen. Asetuksen 1 §:n 12 kohdan mukaan markkinoinnissa ja asiakassuhteissa pidetään kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla sopimattomana ja lain 2 luvun 6 ja 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla harhaanjohtavana sellaisen pyramidimyyntijärjestelmän luominen, käyttäminen tai edistäminen, jossa kuluttaja saa korvausta etupäässä siitä, että hän saa muita kuluttajia liittymään järjestelmään eikä siitä, että hän myy kulutushyödykkeitä.

Asetuksella on pantu kansallisesti täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyitä koskevan direktiivin 2005/29/EY liite 1. Asetuksen 1 §:n 12 kohtaa vastaa direktiivin liitteen kohta 14.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan ehdotetun rahankeräyslain 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi viitata mainittuun kuluttajansuojasäädökseen sekä selventää rahankeräyslain ja kuluttajansuojalain soveltamisalan eroa tältä osin.

#### 6. Tiedonantovelvollisuus rahankeräystä toimeenpantaessa

Ehdotetun rahankeräyslain 8 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:ään ja 9 §:ään ja täsmennetään, että mainitun pykälän soveltamisessa voitaisiin soveltuvien osin ottaa huomioon kuluttajansuojalain kyseisiä säännöksiä koskeva soveltamiskäytäntö.

Ottaen huomioon rahankeräyslain säännöksellä tavoiteltu päämäärä Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää rahankeräyslain 8 §:n 3 momentin muotoilemista uudelleen:

**"Rahankeräystä toimeenpantaessa ei saa menetellä sopimattomasti, antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja eikä käyttää aggressiivisia menettelyjä"**

25.11.2014

Lisäksi momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa voitaisiin tällöin viitata kuluttajansuojain 2 luvun 6 §:n ja 9 §:n lisäksi luvun 3 §:ään ja 7 §:ään.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:n mukainen yleislauseke sisältää yleiskiellon menetellä (kaupallisesti) sopimattomalla tavalla. 7 §:ssä säädetään olennaisten tietojen antamatta jättämisestä.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:n ja 7 §:n sisällyttäminen rahankeräyslain perusteluihin tarjoaa menettelyn moitittavuuden arviointiin lisätyökaluja, eikä tällöin jouduta tekemään arviointia esimerkiksi sen suhteen onko menettelyssä kyse kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:n tai 9 §:n vastaisen menettelyn sijasta pikemminkin luvun 3 §:n tai 7 §:n vastaisena pidettävästä menettelystä.

Asialla voi olla merkitystä silloin, jos kuluttaja-asiamiehen ratkaisukäytäntö on tietyn erityiskysymyksen kohdalta rakentunut muuhun kuin kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:ään tai 9 §:ään.



Juhani Jokinen  
pääjohtaja



Mika Hakamäki  
lakimies