



LAUSUNTO

26.11.2014

OM 267/43/2014

Sisäministeriö

## LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI UUDEKSI RAHANKERÄYSLAIKSI

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

### 1. YLEISTÄ

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslain perusteita. Rahankeräykset eivät enää edellyttäisi ennakkollista lupaa. Tämän lisäksi ehdotetaan, että rahankeräyksen toimeenpano-oikeus laajenisi koskemaan myös muita yhteisöjä kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä. Laki ei sisältäisi myöskään enää rajoitusta, jonka mukaan rahaa saa kerätä vain yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikutusarviointia on esityksen jatkovalmistelun kuluessa vielä täydennettävä, ja yhteiskuntapoliittista keskustelua esityksen vaikutuksista käytävä. Rahankeräykset ovat yleishyödyllisen toiminnan merkittävä rahoituslähde ja järjestöt tuottavat niin suoraa kuin epäsuoraa yhteiskunnallista hyötyä, muun muassa aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa ja täydentävät elinkeinotoimintaa esimerkiksi erilaisilla erityis- ja vertaispalvelujen katvealueilla. Esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että ehdotetun muutoksen myötä kilpailu rahankeräysmarkkinoilla tulee yhä enemmän kiristymään keräyskohteiden ja vaihtoehtojen lisääntymisen myötä. Varainhankintaa tekevien yleishyödyllisten yhteisöjen huolena on myös, että uudistusten myötä petollinen rahankeräystoiminta lisääntyy, ja lahjoittajien luottamus rahankeräykseen heikentyy. Rahankeräyslain uudistamisessa on siis kyse kansalaisyhteiskunnalle ja yleishyödylliselle toiminnalle merkittävästä muutoksesta, joka käytännössä voisi heikentää yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytyksiä jo muutenkin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Tämä olisi ristiriidassa hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston de-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2014\sm 26.11. kk  
(rahankeräyslaki).docx

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Faksi**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministeria@om.fi

mokradiapoliittisessa selonteossa (2014) kirjattujen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistamista koskevien tavoitteiden kanssa.

Uudistus herättää huolia myös kuluttajansuojan näkökulmasta. Yleishyödyllisyysvaatimuksen poistaminen on omiaan hämärtämään rajaa normaaliin, kuluttajansuojasäännösten piiriin tulevaan kaupankäyntiin, ja siten heikentämään erityisesti haavoittuvien kuluttajaryhmien, kuten vanhusten asemaa. Vaatimuksen poistamisella olisi vaikutuksia myös kuluttaja-asiamiehen toimintaan, sillä tämän valvontavaltaan ei kuuluisi rahankeräyslain valvonta silloinkaan, kun sitä harjoittavat yritykset osana liiketoimintaansa ja se kohdistuu kuluttajan asemassa oleviin yksityishenkilöihin.

## 2. YKSITTÄISET KYSYMYKSET

### Joukkorahoitusta koskeva soveltamisalapolkkeus

Oikeusministeriön sisäministeriöstä saaman tiedon mukaan rahankeräystä koskevan lakiluonnoksen soveltamisalasta on ollut tarkoitus sulkea pois vain vastikkeellinen joukkorahoitus. Koska lakiluonnos koskee sen 2 §:n 2 momentin mukaan vain vastikkeetonta rahankeräystä, ei vastikkeellinen joukkorahoitus ylipäätään kuuluisi lain soveltamisalaan. Oikeusministeriö ei kuitenkaan vastusta nimenomaisen soveltamisalapoikkeuksen ottamista lakitekstiin edellyttäen, että ehdotettu 2 §:n 3 momentin 7 kohdan sanamuoto muutetaan muotoon ”*vastikkeellinen joukkorahoitus*”.

Koska erityislainsäädäntöä joukkorahoituksesta ei vielä ole, ei säännöksen tulisi ottaa viittausta siihen, vaan tämän sijasta perusteluissa voidaan selvittää tarkoitusta valmistella joukkorahoitusta koskevia säännöksiä myöhemmin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluissa on myös tarpeen selvittää sitä, mitä vastikkeellisuudella tarkoitetaan.

### Keräystarkoitus

Lakiluonnoksen 3 §:n mukaan rahankeräystä ei saa toimeenpanna yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, ettei hyvän tavan vastaisen keräyksen toimeenpanemisen kriminalisointia kuitenkaan ehdoteta, sillä käsite ei sovellu kriminalisoinnin kohteeksi (s. 28).

Rahankeräyksellä on yhteyksiä useisiin perusoikeuksiin ja niiden toteuttamiseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ”hyvän tavan vastaisuus” ei epämääräisyytensä takia sovellu tällaiseen sääntely-yhteyteen muuten-

kaan (ks. esim. PeVL 54/2002 vp, KHO 2014:1). Myös 3 §:n säännöstä on syytä täsmentää esimerkiksi sen perusteluissa viitatuin rajauksin.

### **Rahankeräyksen toimeenpano-oikeus**

Koska myös yritykset voisivat ehdotettujen säännösten nojalla osana liiketoimintaansa kerätä lahjoituksia, on arvioitava, ovatko ehdotetut säännökset EU-oikeuden mukaisia. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti 5 §:n 1 kohtaan, jossa ehdotetaan säädettäväksi muun muassa, että rahankeräyksiä saisivat panna toimeen Suomessa rekisteröidyt tahot. Tuossa lainkohdassa siis ilmeisesti edellytetään toimijan sijoittautumista Suomeen.

Tältä osin merkitystä on erityisesti palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevalla SEUT 56 artiklalla. SEUT 56 artikla sisältää kiellon syrjiä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa kansalaisuuden tai oikeushenkilön tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion perusteella. Lisäksi artiklan katsotaan kieltävän rajoitukset, jotka ovat omiaan a) estämään palvelun tarjoajan, joka on sijoittautunut johonkin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän tarjoaa vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti, toiminnan, b) haittaamaan tätä toimintaa tai c) tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa.

Palvelujen vapaasta liikkuvuudesta voidaan kuitenkin poiketa, jos rajoitus on perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla. Rajoituksen tulee tällöin kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että rajoitus on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi merkitystä on sillä, voidaanko katsoa, että yleistä etua suojellaan jo säännöillä, jotka soveltuvat palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa.

Ehdotettua 5 §:ää on jatkovalmistelussa tarpeen vielä arvioida edellä mainittujen EU-oikeudellisten periaatteiden valossa ja, jos päädytään pitämään ehdotus sisällöltään ennallaan, täydentää perusteluja.

### **Ilmoitusvelvollisuuden rajaukset**

Lakiluonnoksen 6 § 3 momentin mukaan rahankeräysilmoitusta ei tehdä päiväkotitai esikouluryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen, jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö. Rahaa saadaan kerätä päiväkotitai esikouluryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen.

Lakiluonnoksen 11 §:ssä säädetty tilitysvelvollisuus ei koske 6 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja rahankeräyksiä. Lakiluonnoksen tai sen perusteissa ei kuitenkaan tarkastella poikkeuksen suhdetta lain muihin säännöksiin. Esimerkiksi 9 §:ssä säädetyn tietojenantovelvollisuuden ja 17 §:n tarkoittaman itsesääntelyn suhde mainittuun ilmoitusvelvollisuuden rajaukseen jää avoimeksi.

Säännökseen kirjattavaksi ehdotettava rajaus ”jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö” kohdistuu ehdotetussa muodossa ilmoitusvelvollisuudesta tehtävään poikkeukseen. Jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko kyseessä sittenkin kyseisen poikkeuksen sisältöön kohdistuva, ko. keräyksen toteuttamista koskeva vaatimus, joka tulisi selkeyden vuoksi kirjata momentin toisen lauseen yhteyteen. Tarkoitus ei liene, että vailla täysivaltaista vastaavaa keräystä suunnittelevat koululuokat tekisivät rahankeräysilmoituksen.

#### **Maistraatin toimivaltuudet**

Lakiluonnoksen 7 §:n 2 momentin mukaan maistraatin on merkittävä rahankeräysilmoitus, jos se täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset. Maistraatin olisi siis merkittävä rahankeräysilmoitus rekisteriin aina, kun ilmoitus sisältää säädetyt tiedot. Merkitsemisvelvollisuus olisi siten sellaisissakin tapauksissa, joissa ilmoituksesta ilmenee, että rahankeräystarkoitus on lakiluonnoksen 3 §:n vastainen taikka että keräystapa on 4 §:ssä mainittu kielletty keräystapa. On selvää, että maistraatilla ei ole mahdollisuuksia aktiivisesti selvittää ilmoituksessa mainittujen tietojen todenperäisyyttä. Jos kuitenkin tehdyn ilmoituksen perusteella taikka muutoin julkisesti tiedossa olevien seikkojen perusteella on ilmeistä, että suunniteltu keräys olisi lain säännösten vastainen, ei maistraatilla tule olla velvollisuutta merkitä tällaista keräystä rahankeräysrekisteriin.

Jos maistraatti perustellusta syystä katsoo, että sille toimitetut asiakirjat ovat puutteelliset tai että niitä on täydennettävä lisätiedoin, maistraatin on mainitun momentin mukaan kehotettava ilmoituksen tekijää täydentämään ilmoitustaan kohtuullisessa ajassa ilmoituksen jättämisestä. Säännöksen perustelut eivät mahdollista sen arvioimista, miltä osin on tarkoitus poiketa hallintolain (434/2003) 22 §:ssä säädetystä täydentämisvelvollisuudesta tai lain 6 luvussa säädetystä selvittämisvelvollisuudesta. Säännös vaikuttaisi kuitenkin turhalta. Koska muualla perusteluissa painotetaan sinänsä perustellusti hallintolain noudattamista ilman erityistä sääntelytarvetta, tulee säännöksen tarpeellisuutta arvioida turhien vastakohtaispäätelmien välttämiseksi.

Oikeusministeriö ehdottaakin harkittavaksi, että momenttia muutettaisiin seuraavasti:

*"Maistraatin on merkittävä rahankeräysilmoitus rahankeräysrekisteriin, jos se sisältää 1 momentissa tarkoitetut tiedot. Ilmoitusta ei kuitenkaan saa merkitä rekisteriin, jos siinä annettujen tietojen tai muutoin julkisesti tiedossa olevien seikkojen perusteella on selvää, että rahankeräyksen tarkoitus on 3 §:n vastainen tai että keräystapa on 4 §:ssä mainittu kielletty keräystapa."*

Lakiluonnoksen 12 §:n mukaan maistraatti voi kieltää rahankeräyksen toimeenpanijaa keräämästä rahaa, jos rahankeräyksen toimeenpanija on laiminlyönyt lain 11 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden. Rahankeräyksen toimeenpanijan muiden laissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä ehdotetaan säädettäväksi vain rikosoikeudellisia seuraamuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, vaan aiheellista olisi säätää maistraatin käyttöön hallinnolliset seuraamukset myös muissa kuin tilitysvuorollisuuden laiminlyöntitapauksissa. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi esimerkiksi seuraavankaltaista pykälää hallinnollisista seuraamuksista:

*"Maistraatin on kiellettävä rahankeräyksen jatkaminen, jos rahankeräysilmoitusta ei ole 6 §:n mukaisesti tehty tai sitä ei ole 7 §:n mukaisesti merkitty rahankeräysrekisteriin. Lisäksi maistraatin on kiellettävä rahankeräys, joka toimeenpannaan 3 tai 4 §:n vastaisesti. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös rahankeräyksen toimeenpanijan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa."*

*Jos rahankeräyksen toimeenpanija laiminlyö 8 tai 9 §:ssä, 10 §:n 2 momentissa tai 11 §:ssä säädetyn velvollisuutensa, maistraatti voi kehottaa rahankeräyksen toimeenpanijaa täyttämään velvollisuuden määräajassa. Jos 15 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu taho laiminlyö lainkohdassa säädetyn velvollisuutensa, maistraatti voi kehottaa tätä täyttämään velvollisuuden määräajassa."*

*Maistraatti voi asettaa tässä pykälässä tarkoitetun kiellon tai kehotuksen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetään muutoin uhkasakkolaissa (1113/1990)."*

### **Maistraattia koskeva muu sääntely**

Lakiluonnoksen 16 §:ssä säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta, joka on maistraatti. Pykälän toisen momentin mukaan jos maistraattien toiminnan tehostamiseksi tai tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseksi on tarpeen keskittää 1 momentissa tarkoitettujen asioiden käsitteleminen yhdelle tai useammalle maistraatille, valtiovarainministe-

riön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset siitä, mitkä maistraatit ovat toimivaltaisia näissä asioissa, sekä toimivallan jakautumisen perusteista niiden kesken.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut sitä, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuden poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 9/2014 vp ja siinä viitattu).

Lausunnossa PeVL 19/2009 vp arvioitiin nyt muistuttavaa alueelliseen työnjakoon pyrkivää asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella olisi voitu säätää "määrättyjä" rekisterin pitämiseen liittyviä tehtäviä säätää "joidenkin" työ- ja elinkeinokeskusten tehtäväksi. Valiokunta katsoi, että kyseessä olisi maa- ja metsätalousministeriölle annettava toimivalta poiketa ministeriön asetuksella saman pykälän 1 momentin mukaisesta toimivaltajärjestelystä. Ehdotetulla tavalla muotoiltu valtuus poiketa asetuksella lain säännöksistä oli valiokunnan mukaan lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkisten suhteiden näkökulmasta. Valiokunta piti säännöksen täsmentämistä tuolloin säätämisyjärjestyskysymyksenä, joskin erityistä merkitystä oli sillä, että valiokunnan arviossa toimivaltaista viranomaista koskevat säännökset vaikuttivat läheisesti elinkeinonharjoittajan elinkeinovapauden käyttämiseen. Lisäksi osa ongelmaa palautui siihen, että toimivaltaa siirrettiin myös eri viranomaisten välillä.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä harkita, onko säännöstä mahdollista täsmentää erityisesti toimivallan jakautumisen perusteiden osalta.

### **Muutoksenhaku**

Lakiluonnoksen 18 §:n mukaan muutosta maistraatin päätökseen haettaisiin valittamalla hallinto-oikeuteen. Uhkasakkoa koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta uhkasakkolain mukaisesti. Lisäksi pykälässä olisi täytäntöönpanoa koskeva säännös. Säännös vastaisi periaatteiltaan voimassa olevaa säännöstä. Lain 12 §:ssä tarkoitettut kieltopäätökset ja niihin liittyvät uhkasakkopäätökset lienevät ainoita valmisteltavan lain nojalla tehtäviä päätöksiä.

Oikeusministeriö katsoo, että muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi rajoittaa valitusluvalla. Uhka-

sakkoa koskeva säännös ei puolestaan ole tarpeen, koska uhkasakkolakia sovelletaan jo 13 §:n viittaussäännöksen nojalla.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyisen rahankeräyslain muutoksenhakusäännökseen (30 §) on vireillä muutos oikeusministeriön hallintoasioiden muutoksenhakua koskevassa hankkeessa (HE 230/2014 vp). Oikeusministeriö esittää, että uuden rahankeräyslain muutoksenhakusäännös muutolttaisiin samoin periaattein kuin rahankeräyslain muutoksenhakusäännös edellä mainitussa hankkeessa, esimerkiksi seuraavasti:

*”Muutoksenhaku*

*Tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

*Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.”*

### **Rangaistussäännökset**

Rikoslain 17 luvun 16 c §:ssä säädetään nykyisellään rahankeräysrikoksesta ja luvun 16 d §:ssä lievästä rahankeräysrikoksesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rahankeräyslakiin otettaisiin uusi rahankeräysrikkomusta koskeva säännös (20 §). Perusajatuksena on, että lähinnä hallinnollisina pidettävien velvollisuuksien rikkomista voitaisiin pitää rahankeräysrikkomuksena, kun taas lähtökohtaisesti moitittavampi menettely kuten väärin olennaisten tietojen antaminen rahankeräyksen yhteydessä voisi tulla arvioitavaksi rikoslain rahankeräysrikoksesta koskevan tunnusmerkistön mukaan. Vaikka tämä merkitsisi sitä, että tietyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti kokonaisuudessaan voisi merkitä rahankeräysrikkomusta mutta väärän olennaisen tiedon antaminen kyseistä ilmoitusvelvollisuutta täytettäessä rahankeräysrikoksesta, voidaan hallinnollisten velvollisuuksien rikkomisten sijoittamista rikkomuspykälään pitää lähtökohtaisesti perusteltuna.

Ehdotetussa rahankeräysrikkomusta koskevassa rahankeräyslain 20 §:n säännöksessä lähdetään rikkomusten rangaistavuudesta tahallisena, mikä on asianmukaista. Säännöksen eri kohdissa ei ole välttämätöntä käyttää ilmaisua ”rahankeräyslain” kohdassa viitatus rahankeräyslain pykälän yhteydessä. Pykälän toisessa kohdassa voidaan harkita, käytetäänkö ilmaisua ilmoitusvelvollisuuden vai, kuten rahankeräyslain 8 §:n otsikossa, ilmaisua tiedonantovelvollisuuden. Rikosnimike kursivoidaan.

Rahankeräysrikoksesta koskevan ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohta voisi kuulua ”toimeenpanee rahankeräyksen kielletyllä tavalla vastoin rahankeräyslain 4 §:ää”. Toiseen kohtaan liittyvässä sääntelyssä ongelmal-

lista kuitenkin on, että rahankeräyslaissa lähdetään rahankeräyksen vastikkeettomuudesta (ks. lain soveltamisalaa koskeva 2 §), mutta kaikki rahankeräyslain 4 §:ssä tarkoitetut ”rahankeräyksen kielletyt toimeenpanotavat” kuten pyramidipeli eivät ole vastikkeettomia. Rahankeräyslakia on tältä osin syytä täsmentää.

Ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohta voisi alkaa sanalla ”antaa”.

Ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 c §:n sekä 4 että 5 kohdassa on kyse rahankeräyslain 8 §:n vastaisesta menettelystä. Perustelujen mukaan 4 kohdassa olisi kyse rahankeräyslain 8 §:n 1 momentin ja 5 kohdassa pykälän 3 momentin vastaisesta menettelystä. Mikäli rahankeräyslain 8 §:n vastaisesta menettelystä säädetään tällä tavoin eri kohdissa, niitä olisi syytä täydentää viittauksella perusteluista ilmeneviin 1 ja 3 momenttiin. Tällöin rahankeräyslain 8 §:n 3 momenttia olisi syytä täydentää maininnalla keräyksen kohderyhmästä, jollainen olisi rikoslain 17 luvun 16 c §:n 5 kohdassa. Pykälän 7 kohtaa voitaisiin täydentää viittaamalla rahankeräyslain 10 §:n 1 momenttiin, josta myös perusteluissa on puhe.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Katri Kummoinen