



3.12.2014

Sisäministeriölle

SM:n lausuntopyyntö, SM1419853, 1 00.01.05.00, SMDno-2014-1539, 05.11.2014,  
SM025:00/2014

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi, laiksi rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 23 §:n muuttamisesta. Sisäministeriö ehdottaa esityksessä säädettäväksi nykyisen rahankeräyslain korvaava uusi rahankeräyslaki. Esityksen mukaan voimassa olevasta lupamenettelystä luovuttaisiin ja siirryttäisiin kevyempään ilmoitusmenettelyyn. Samalla rahankeräysten toimeenpano-oikeus laajennettaisiin koskemaan myös muita yhteisöjä kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä ja säätiöitä ja rahankeräysten toimeenpano sallittaisiin myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Hallinnollisesti rahankeräysasiat siirtyisivät esityksen mukaan Poliisihallitukselta ja paikallisilta poliisilaitoksilta maistraatille.

Rahankeräysten hallinnointia varten esitetään perustettavaksi julkinen rahankeräysrekisteri. Maistraatin rahankeräysrekisteriin merkitsemä ilmoitus olisi edellytys rahankeräysten toimeenpanon aloittamiselle. Rahankeräyksiä koskisi tilitysvollisuus ja velvollisuus käyttää rahankeräystuotto ilmoitettuun keräyskohteeseen. Rahankeräysilmoituksia ja rahankeräystilityksiä vastaanottavana rekisteriviranomaisena toimisi maistraatti, joka voisi kieltää rahankeräyksen toimeenpanon ja asettaa uhkasakon, jos tilitysvollisuutta ei olisi noudatettu. Maistraatille kuuluisi myös rahankeräysrekisterin ylläpitoon ja rahankeräysten tilastointiin liittyviä tehtäviä sekä neuvontatehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rikoslain rahankeräysrikosta koskevaa rangaistussäännöstä sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Esityksessä selvennetään myös rahankeräyksen ja joukkorahoituksen välistä suhdetta.

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esitysluonnoksesta valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

#### *Yleistä*

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan laissa ehdotetut rahanke-räysilmoitusten vastaanottoa, rekisterin ylläpitoa ja tilitysten hallinnointia sisältävät tehtävät sopivat maistraatin tehtäväksi ja niillä on liittymäkohtia useisiin maistraatin nykyisiin tehtäviin. Mikäli rahankeräyslaissa säädettävät tehtävät annetaan maistraatin hoidettavaksi edellyttää tämä sitä, että riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi varmistetaan. Lisäksi nyt ehdotettuja sää-nöksiä on olennaisilta osin tarkennettava, jotta rahankeräystoiminta ei liian avoimen sääntelyn vuoksi muodostu käytännössä tulkinnanvaraiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esitysluonnoksessa on otettu huomioon myös ehdotettuun rahankeräyksen sääntelyn voimakkaa-seen liberalisointiin liittyvät viranomaistoiminnan haasteet. Toiminta ehdo-tetaan vapautettavaksi lupamenettelystä ja siihen liittyvästä viranomaisval-vonnasta, ja samalla on kuitenkin ehdotettu lisättäväksi toimijoiden omaa vastuuta edellyttämällä seikkaperäisiä selvityksiä rekisteri-ilmoituksessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ilmoitusmenet-tely altistaa rahankeräysjärjestelmän käyttämisen rikollisiin tarkoituksiin, mukaan lukien rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Tästä aiheutuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia ei ole esityksessä kuin sivuttu yleisperusteluis-sa. Valtiovarainministeriö korostaa, että esityksen jatkovalmistelussa tulee arvioida ilmoitusmenettelyyn liittyviä riskejä tarkemmin. Myös rahanke-räystoiminnan valvonta tulee järjestää uskottavalla tavalla.

#### *Säädösvalmisteluvastuu*

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on ehdotettu, että kaikki ra-hankeräyksiä koskeva säädösvalmistelu siirtyisi uudistuksen myötä sisämi-nisteriöltä valtiovarainministeriölle. Maistraattien ohjausjärjestelmässä maistraattien eri toimialojen ohjauksesta, niiden kehittämisestä sekä maist-raattien toiminnassa sovellettavan lainsäädännön substanssivalmistelusta vastaavat muun muassa oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotuksessa on esitettävä se taho, jolle rahankeräyslain ja siihen liittyvien alempiasteisten säädösten valmisteluvastuu siirretään. Tehtävä ei sovellu maistraattien yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavalle valtiovarainministeriölle. Esityksessä on myös selvitettävä säädösvalmisteluvastuun siirtoon liittyvät kustannusvaikutukset ja se, kuin-ka resurssit uuden lain vaatimaan säädösvalmisteluun ja lain toimivuuden seurantaan turvataan.

#### *Joukkorahoitus*

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan eri joukkorahoitusmuotojen erottaminen toisistaan on keskeistä erityisesti markkinoilla toimivien rahoi-tusta hakevien yritysten, sijoittajien ja joukkorahoitusta tarjoavien palvelu-alustojen oikeusvarmuuden näkökulmasta. Myös kulloinkin sovellettavan

lainsäädännön ja kulloisenkin toimivaltaisen viranomaisen tunnistamiseksi eri joukkorahoitusmuotojen erottaminen on välttämätöntä. Lahjoitusmuotoinen ja muu vastikkeeton joukkorahoitus kuuluvat lähtökohtaisesti sisäministeriön toimivallan piiriin ja rahankeräyslain soveltamisalaan, ja on käytännössä verkkopohjaisen palvelualustan kautta tehtävää rahankeräystä. Vastaavasti joukkorahoitus kaikissa vastikkeellisissa muodoissaan rajautuu jo käsitteellisesti rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Rajanveto voi toki olla käytännössä hankalaa erityisesti tilanteissa, joissa vastikkeeksi tarjottavan objektin itsenäinen taloudellinen vaihdanta-arvo ei ole yksiselitteinen.

Hallituksen esitysluonnoksessa joukkorahoitus on otettu hyvin huomioon. Valtiovarainministeriö ehdottaa kuitenkin muutaman joukkorahoitusta koskevan kohdan täsmentämistä esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen joukkorahoituksen suhdetta rahankeräyksiä koskevaan lainsäädäntöön käsittelevässä luvussa viitataan esimerkinomaisesti kasvuyrityksen osakkeen tai ennakkotilattavan tavaran vaihdanta-arvoon ja todetaan, että näille voitaneen tapauskohtaisesti määritellä vaihdanta-arvo siten, että ratkaisevaa on osakkeen nimellisarvo ja ennakkotilattavan tavaran odotettavissa oleva arvo. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen perusteluihin lisätään alla oleva teksti:

*Näin ollen vaihdanta-arvo voisi tietyissä tilanteissa jäädä jossain määrin sijoituksen tekvän tahon subjektiivisten arvioiden varaan. Sijoituksen tekvän tahon subjektiivisen näkökulman huomioon ottamista voidaan perustella muun muassa sillä, että nykyään sijoituksen vastikkeeksi yhä useammin tarjotaan jotain immateriaalista kuten oikeutta ylimääräisiin sisältöpalveluihin verkkopohjaisissa peleissä tai musiikki- ja videopalveluissa esimerkiksi palvelun paremman tai käyttäjäystävällisemmän toiminnan kautta. Tällaisten palveluiden objektiivisen vaihdanta-arvon määrittely on vaikeaa, jollei mahdotonta. Näin ollen tällaisten palveluiden luontevana vaihdanta-arvona voitaneen pitää sitä, mitä kuluttajat ovat niistä valmiita markkinoilla maksamaan. Tämä on käytännössä usein palveluntarjoajan palveluilleen ennakoita määrittämä listahinta.*

Sijoitusmuotoiseen joukkorahoitukseen liittyen esitysluonnoksessa todetaan, että toiminta on arvopaperien liikkeeseenlaskuun perustuvaa sijoitustoimintaa. Näin käytännössä usein onkin, mutta tällöin on syytä erottaa toiminnan perustarkoitus joukkorahoitusta tarjoavien palvelualustojen toiminnasta. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen perusteluihin lisätään alla oleva teksti:

*Esitysluonnoksessa todetaan, että joukkorahoituksessa välittäjän eli palvelualustan ylläpitäjän tarkoituksena on usein tarjota lähinnä eräänlainen tekninen markkinapaikka rahoittajien omaehtoiselle toiminnalle. Näin ollen palvelualustan toiminnan ei ainakaan lähtökohtaisesti pitäisi olla itsenäistä liikkeeseenlaskun järjestämistä, vaan tarkasteltavaksi voisivat tulla esimerkiksi rahoitusta hakevien yritysten palvelualustalle antamien toimeksiantojen vastaanottaminen ja välittäminen sekä tietynasteinen sijoitusneuvonta.*

Joukkorahoituksen erityispiirteet huomioon ottavia kansallisia sääntelyhankkeita on vireillä tai saatettu voimaan sisällöllisesti hyvin eri muodoissa useissa EU:n jäsenvaltioissa. Eurooppalainen sääntelykehikko on eriytymässä voimakkaasti ja asiasta käydään tällä hetkellä aktiivisesti keskustelua Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisessa (*European Securities and Markets Authority, ESMA*) ja Euroopan pankkiviranomaisessa (*European Banking Authority, EBA*) sekä komission elokuussa 2014 perustamassa epävirallisessa asiantuntijaryhmässä (*European Crowdfunding Stakeholder Forum, ECSF*). Sääntelyn eriytymisellä on merkitystä erityisesti toimialan rajat ylittävien toimintamahdollisuuksien ja sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Joukkorahoitus sisältää laajana yläkäsitteenä monia toisistaan niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti eroavia toimintamuotoja. Joukkorahoituksen sääntely on tällä hetkellä hajautunut moniin kansallisiin ja EU-tason säännöksiin. Tilanne on haastava erityisesti markkinatoimijoiden, mutta myös eri lakien noudattamista valvovien viranomaisten näkökulmasta. Suomessa joukkorahoitus on nähty ennen kaikkea taloudellista toimeliaisuutta edistävänä vaihtoehtoisena rahoituskanavana monille erityyppisille hankkeille. Toimialan kehittyminen edellyttää, että alalle laaditaan eri viranomaisten toimesta selkeät pelisäännöt, joiden avulla mahdollisilta väärinkäytöksiltä vältytään. Edellä mainitut niin kansalliset kuin EU-tason seikat on otettava myös joukkorahoituksen tulevassa kansallisessa sääntelyhankkeessa huomioon. Lisäksi on syytä varautua lähitulevaisuudessa myös mahdolliseen EU-tason sääntelyhankkeeseen ainakin sijoitusmuotoisesta joukkorahoituksesta.

### *Verotus*

Ehdotetulla uudella rahankeräyslailla ei olisi välitöntä vaikutusta yleishyödyllisten yhteisöjen tuloverotukseen. Yhteisön yleishyödyllinen asema ja tuloverotus määräytyvät tuloverolain säännösten perusteella: rahankeräyksestä saadut tulot eivät ole yleishyödyllisen yhteisön veronalaista tuloa. Lisäksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetussa laissa säädetään yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen verotettavan tulon huojentamisesta. Yleishyödylliset yhteisöt eivät ole myöskään velvollisia suorittamaan perintö- ja lahjaveroa.

Koska rahankeräysten toimeenpano-oikeus laajentuisi koskemaan myös muita kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä tai säätiöitä ja keräystarkoitus voisi olla myös muu kuin yleishyödyllinen, jouduttaisiin näissä tilanteissa arvioimaan keräyksessä saatujen varojen luonne verotuksessa. Lähtökohtaisesti rahankeräyksen tuottamat varat kuuluvat verotuksen piiriin, mutta monesti ei ole selvää, sovelletaanko tilanteessa tuloverolakia vai perintö- ja lahjaverolakia. Jos keräys järjestettäisiin yhteisön elinkeinotoiminnan tukemiseksi, voi sovellettavana verolakina tulla kysymykseen myös elinkeinotulon verotamisesta annettu laki, periaatteessa vastaavasti myös maatilatalouden tuloverolaki. Ei ole myöskään selvää, kattaisiko yleishyödyllisten yhteisöjen tuloverolaissa säädetty verovapaus vastaisuudessa myös tilanteet, joissa yleishyödyllinen yhteisö järjestää rahankeräyksen sellaiseen toimintaan liittyen, jota pidetään elinkeinotoimintana verotuksessa. Myös oikeasta verovelvollisuudesta voi aiheutua tulkinnanvaraisuutta.

Verohallinto on valtiovarainministeriön pyynnöstä hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että rahankeräysten toimeenpano-oikeuden laajentamisella koskemaan myös muita kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä ja säätiöitä voi olla välillisiä vaikutuksia verotuksen toimittamiseen ja verovalvonnan tarpeisiin. Lisäksi Verohallinto on lausunnossaan tuonut esille, että verovalvontaa varten Verohallinnolla voi jatkossa olla tarve saada tietoa toimeenpantavista rahankeräyksistä ja niiden tuotoista. Tämän vuoksi Verohallinnolle tulisi järjestää mahdollisuus saada tietoja maistraatin ylläpitämästä rahankeräysrekisteristä maksutta sähköisenä massaluovutuksena tai yksittäistapauksessa. Jatkossa voi olla tarvetta arvioida, tulisiko Verohallinnon saada tietoja myös automaattisesti esimerkiksi vuosittain.

#### *Taloudelliset vaikutukset*

Luvussa 3.1 on arvioitu kolmen rahankeräysilmoitusten määrän suhteen toisistaan eroavan skenaarion mukaisesti rahankeräystehtävien hoitamiseen kuuluvien henkilötyövuosien määrää ja maistraatille tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Maistraattien näkökulmasta on keskeistä, että tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit turvataan täysimääräisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt arviot tehtävien hoitamiseen tarvittavista resursseista ovat erittäin epävarmoja, koska maistraatin tehtäviä ei ole kaikelta osin määritellyt hallituksen esitysluonnoksessa täsmällisesti ja koska rahankeräysilmoitusten tulevaa määrää ja rahankeräystehtävien hoitamiseen tarvittavaa työpanosta on hankala arvioida etukäteen.

Luvuissa 3.1 ja 3.2 todetaan myös, että Poliisihallituksessa Riihimäellä rahankeräystehtäviin käytetyt 3,5 henkilötyövuotta siirtyisivät tehtävien siirron yhteydessä maistraattiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että nämä siirtyvät resurssit eivät tule riittämään rahankeräysilmoitusten käsittelyyn ja muiden maistraateille ehdotettujen tehtävien hoitamiseen maistraatissa. Luvussa 3.1 esitettyjen skenaarioiden mukaan rahankeräystehtävien hoitamiseen tullaan tarvitsemaan ilmoitusten määrästä riippuen 4,6–9,3 henkilötyövuoden työpanos.

Valtiovarainministeriö edellyttää, että maistraatille tulevat tehtävät määritellään hallituksen esityksessä nykyistä tarkemmin ja arvioidaan täsmennysten henkilöstö- ja taloudelliset vaikutukset. Valtiovarainministeriö edellyttää myös, että rahankeräysilmoitusten määrän kehittymistä seurataan ensimmäisten vuosien aikana ja arvioidaan kehityksen vaikutukset maistraattien resurssitarpeeseen ja korotetaan tarvittaessa asiakkailta perittäviä maksuja maistraattien resurssien varmistamiseksi.

Rahankeräysrekisterin suunnittelun ja toteutuksen kustannuksiksi on arvioitu hallituksen esitysluonnoksessa noin 1,5 miljoonaa euroa. Arvio perustuu Poliisihallituksessa käynnissä olevan Rabita-tietojärjestelmähankkeen osuuteen laajemmasta poliisin TAR-hankkeesta. Valtiovarainministeriö yhtyy tietojärjestelmäkustannusten osalta Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön omassa lausunnossaan esittämään arvioon rahankeräysrekisterin, sähköisen asioinnin ja sähköisen asianhallinnan suunnittelun ja toteutuksen kustannuksista. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on arvioinut näiden kustannusten olevan yhteensä noin 2,5 mil-

joonaa euroa. Lisäksi järjestelmän ylläpitokustannuksiksi on arvioitu vuositasolla noin 400 000 euroa. Valtiovarainministeriö edellyttää, että poliisille talousarviossa rahankeräyksen tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa varten varattu rahoitus siirretään tehtävien siirron yhteydessä maistraatille. Valtiovarainministeriö korostaa lisäksi, että tietojärjestelmän, sähköisen asiainnin ja sähköisen asianhallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen tulee varata myös riittävästi aikaa. Näiden tulee olla käytössä ennen kuin rahankeräysilmoitusten vastaanotto voidaan aloittaa maistraatissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että Poliisihallituksen ja poliisilaitosten perimillä suoritemaksuilla on nykyisin pystytty rahoittamaan vain osa rahankeräyksiin käytetystä työpanoksesta ja osa on rahoitettu budjettirahoituksella. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että myös ilmoituksen käsittelemisestä voidaan periä valtion maksuperustelain mukaan suoritemaksu. Viranomaisaloitteisen valvonnan on todettu olevan maksutonta budjettirahoitteista toimintaa, ellei erikseen toisin säädetä. Valtiovarainministeriö edellyttää, että rahankeräysilmoituksista peritään maksu ja että ilmoitusten maksullisuus sisällytetään lakiehdotukseen. Valtiovarainministeriö edellyttää lisäksi, ettei hallituksen esitykseen sisällytetä ehdotuksia määrärahalisyyksiksi.

Valvontaa ei tule hoitaa budjettirahoituksella vaan maksuilla, minkä maksuperustelaki mahdollistaa. Myös mahdolliset uusista tietojärjestelmistä ja rekistereistä aiheutuvat lisäkustannukset tulee sisällyttää maksuihin. Ehdotusta tulee täsmentää tältä osin. Yleinen neuvonta ja tiedottaminen (MPL 5 §) vähäisessä määrin on maksutonta viranomaistoimintaa.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä todetaan riskinä se, että koko rahankeräystoiminnan ja tietojärjestelmäkustannusten rahoittaminen suoritemaksuilla tulee käytännössä todennäköisesti merkitsemään rahankeräysilmoituksista asiakkailta perittävien suoritemaksujen kohoamista nykyisiä lupamaksuja korkeammiksi.

Hallituksen esitys edellyttää vielä taloudellisten vaikutusten osalta jatkovalmistelua. Valtiovarainministeriö on valmis yhteistyöhön taloudellisten vaikutusten täsmentämiseksi.

#### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Luvussa 3.3 todetaan, että lahjoitusten verovapaudesta säädetään tuloverolaissa sekä perintö- ja lahjaverolaissa. Jotta esityksessä annettaisiin oikea kuva ehdotettuihin muutoksiin liittyvistä verokysymyksistä, tulisi tämä maininta verovapaudesta valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan poistaa. Hallituksen esityksestä tulisi käydä ilmi, että rahankeräysten toimeenpano-oikeuden laajentuminen koskemaan myös muita kuin yleishyödyllisiä yhteisöjä tai säätiöitä ja se, että keräystarkoitus voi olla myös muu kuin yleishyödyllinen, aiheutuisi verotuksessa uusia tulkinnallisia kysymyksiä, kuten kysymyksen tuloverotuksen ja lahjaverotuksen välisestä rajanvedosta. Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa esityksessä mainittavaksi, että vero-kohtelusta voidaan saada varmuus hakemalla asiasta ennakkoratkaisua Verohallinnolta.

#### *Yksityiskohtaiset huomiot ehdotettuihin pykäliin*

## 2 §

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lakia sovelletaan, kun rahaa kerätään vastikkeetta yleisöön vetoamalla. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jo sanamuotonsa perusteella jäisivät näin ollen vastikkeelliset tavat kerätä rahaa tai keräykset, joilla kerätään muuta kuin rahaa. Tästä syystä pykälä muodostuu tulkinnaltaan epäselväksi, mikäli sen 3 momentissa erikseen mainitaan menettelyjä, jotka jo lähtökohtaisesti jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lisäksi ehdotetun 3 momentin perusteluissa on viitattu voimassaolevan lainsäädännön perusteluihin. Koska lain soveltamisalaa ehdotetaan olennaisesti muutettavaksi verrattuna voimassaolevaan lakiin, katsoo valtiovarainministeriö, että syyt näiden jättämiselle pois lain soveltamisalasta on perusteltava uudelleen viittaamatta voimassaolevan lain perusteluihin. Jos on olemassa perusteltu syy mainita laissa erikseen esimerkiksi se, että tavarakeräyksiin ei sovelleta rahankeräyslakia (jotka jo 2 momentin mukaan rajautuvat ulkopuolelle), on tämä perusteltava tarkemmin. Tässä muodossaan jää lisäksi epäselväksi esimerkiksi pykälässä säädetyin naapuriavun suhde 5 §:ssä säädettyyn ”varojen hankkimiseen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi”, joka ehdotuksen mukaan kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan. Perustelujen jättäminen voimassa olevan lainsäädännön varaan aiheuttaa epäselvyyttä myös rikosoikeudellisen vastuun määräytymiselle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkoituksena on antaa eduskunnalle ehdotus joukkorahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi kevästistuntokaudella 2015. Tätä suunnitelmaa ei kuitenkaan tulisi ilmaista eduskunnalle laintasoisena sitoumuksena. Mikäli voidaan perustella se, miksi pykälän 3 momentissa mainittaisiin erikseen menettelyjä, jotka jo 2 momentin mukaan jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle, tulisi joukkorahoitukseen viitata ”*vastikkeellisen joukkorahoituksen*” jättämiseen lain soveltamisalan ulkopuolelle.

## 4 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kielletyistä rahankeräyksen toimeenpanotavoista. Ehdotettu sääntely vaikeuttaa olennaisesti rahankeräyksen määrittelmää. Sanamuodon mukaan on mahdollista tulkita näiden tapojen joko olevan tässä laissa määriteltyä kiellettyä rahankeräystä tai jäävän kokonaan tässä laissa säädetyin rahankeräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Rikoslakiin on ehdotettu muutos, jonka mukaan rahankeräysrikokseen syyllistyisi se, joka toimeenpanee rahankeräyksen vastoin 4 §:ssä säädettyä kieltoa. Valtiovarainministeriö toteaa, että näiden ehdotettujen säännösten suhdetta on täsmennettävä, jotta on selvää, ovatko nämä tavat rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvia ja näin ollen rahankeräysrikoksena rangaistavia vai jonkin muun rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä.

## 6 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysilmoituksesta ja rahankeräyksen toimeenpanon aloittamisoikeudesta. Ehdotetuissa 3-5 momenteissa



säädettäisiin niistä rahankeräyksistä, joita ei koskisi ilmoitusvaatimus. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lain johdonmukaisuuden vuoksi on vielä selvennettävä näiden suhdetta lain soveltamisalan ulkopuolelle 2 §:ssä rajattuihin menettelyihin.

#### 7 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysilmoituksessa annettavista tiedoista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että maistraatin tehtävä rajoittuisi sen tarkistamiseen, että rahankeräysilmoituksessa on annettu 7 §:ssä säädetty tiedot, mutta maistraatti ei selvittäisi niiden oikeellisuutta. Tästä syystä on välttämätöntä, että 7 §:ssä säädettyjen tietojen yksilöinnissä ei ole tulkinnanvaraisuutta.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedot olisi annettava *riittävän tarkasti* rahankeräysilmoituksen merkitsemiseksi rekisteriin. Koska edellä mainitusti maistraatti ei tarkistaisi tietojen oikeellisuutta, on rahankeräystä toimeenpanevan edun vuoksi perusteluihin avattava sitä, mitä tarkoitetaan sillä, että tiedot on annettu *riittävän tarkasti*.

Tietojen tehokkaaksi hyödyntämiseksi rekisterissä tulisi olla riittävät yksilöintitiedot muun muassa keräyksen toimeenpanijasta (esimerkiksi yhteisön y-tunnus), mistä syystä valtiovarainministeriö katsoo, että näiltä osin esityksestä olisi käytävä tarkemmin ilmi tavat yksilöidä rahankeräyksen *toimeenpanija*.

*Rahankeräystapojen* sisältöä täsmennetään yksityiskohtaisissa perusteluissa niin, että tällaisena tapana voisi olla esimerkiksi sosiaalisen median palveluissa julkaistavat ilmoitukset, yleisölle lähetettävät kirjeet taikka lipas- tai listakeräykset. Sanamuotoja on täsmennettävä näiltä osin, koska keräystavalla ei sanamuotonsakaan perusteella voida tarkoittaa rahankeräyksen markkinointia, vaan sitä, millä menettelyllä rahaa kerätään (esim. tilisiirto tai lipaskeräys).

*Rahankeräyksessä käytettävästä pankkitilistä* ei perustelujen mukaan ehdoteta säädettäväksi erillisen rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta, vaan samaa pankkitiliä voitaisiin käyttää useamman toimeenpantavan rahankeräyksen keräystilinä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä voi yhdessä 10 §:ssä säädetyn rahankeräyksellä saatujen varojen säilyttämistä koskevan säännösehdotuksen kanssa johtaa toimeenpanijan kannalta ongelmiin tilityksen tekemisessä. Ehdotetun 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään 2 momentin keräysvarojen säilyttämistä ja käsittelyä. Laissa ei sen mukaan esitetäisi säädettäväksi erillisen rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta, vaan käytännössä rahankeräys voitaisiin suorittaa mille toimeenpanijan tilille tahansa. Tämä tarkoittaisi sitä, että mikäli yksi toimeenpanija keräisi samalle tilille useiden eri rahankeräyksien lahjoituksia, toimeenpanija ei voisi tilitystä tehdessään tietää, mihin rahankeräykseen lahjoittaja on rahansa halunnut antaa. Tilitys ja varojen käyttö rahankeräysilmoituksessa ilmoitettuun käyttötarkoitukseen voisi näin ollen käytännössä estyä.



Ehdotetun 7 §:n 2 momentin mukaan maistraatin tulisi merkitä rahankeräysilmoitus rekisteriin, jos ilmoitus täyttää 1 momentissa säädetty edellytykset. Valtiovarainministeriö toteaa, että tässä yhteydessä on säädettävä maistraatin tehtävistä ilmoituksia vastaanotettaessa tarkemmin muun muassa niiltä osin, onko maistraatin otettava ilmoitukseen liitettävä maksu ilmoituksen tekemisen yhteydessä, millä perusteella maistraatti voi olla merkitsemättä ilmoitusta rekisteriin, sovelletaanko tähän hallintolain säännöksiä ja mikä on ilmoitusmaksun merkitys, jos ilmoitusta ei merkitä rekisteriin. Myös ilmoituksen antajan oikeusturvakeinoista tulisi olla selvyyttilanteessa, jossa maistraatti ei merkitse ilmoitusta rekisteriin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös niistä tavoista, joilla rahankeräysilmoitus voidaan tehdä, tulisi säätää laissa, tai vähintäänkin antaa tästä valtuutussäännös.

#### 10 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa siitä, että maistraatilla on mahdollisuus rahankeräyksen toimeenpanijan hakemuksesta muuttaa varojen käyttötarkoitusta. Säännöksen mukaan käyttötarkoituksen muuttamista koskevassa harkinnassa on otettava huomioon keräyksen alkuperäinen tarkoitus. Valtiovarainministeriö katsoo, että säännöstä on selkiytettävä olenaisesti maistraatin tehtävien osalta. Säännöksestä on käytävä ilmi perusteet, joilla maistraatti voi hyväksyä tai hylätä ehdotetun käyttötarkoituksen. Lisäksi maistraatin päätöksenteon luonteesta tätä harkintaa suoritettaessa on pykälän perusteella oltava selvyyttilanteessa. Rahankeräyksen toimeenpanijalla on oltava käytettävissään oikeuskeinot maistraatin hylkäävään päätökseen.

#### 11 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräystilityksestä. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksestä on käytävä ilmi, millaisia tietoja tilityksen yhteydessä tulee maistraatille toimittaa, mikä on tilityksen tarkoitus ja sisältö.

Esityksessä jää lisäksi epäselväksi ehdotetun pykälän suhde 9 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen rahankeräystä koskevien tietojen ilmoittamisesta maistraatille. Mikäli tarkoitus on, että 9 §:ssä säädetty tiedot liittyvät tilityksen suorittamiseen, pitäisi se ilmetä ehdotuksesta.

Säännöksestä on käytävä ilmi myös menettelyt, joita maistraatilla on käytettävissä tilityksen hyväksymiseksi tai hylkäämiseksi. Säännöksestä on käytävä ilmi rahankeräyksen toimeenpanijalla käytettävissään olevat oikeuskeinot.

#### 14 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysrekisteristä. Valtiovarainministeriö katsoo, että säännöstä on täydennettävä niiltä osin kuin rekisteri mahdollisesti sisältää henkilötietoja esimerkiksi toimeenpanijan yhteyshenkilön osalta. Säännösten jatkovalmistelussa tulisi näin ollen varmistaa rekisterisäännösten asianmukaisuus henkilötietojen suojan kannalta. Tällöin on

oltava myös selvää, mikä osuus rekisteristä on yleisesti tietoverkossa nähtävillä ja mitä osuutta maistraatti muutoin hallinnoi.

#### 17 §

Pykälässä ehdotetaan uutta mallia toimeenpanijoiden itsesääntelylle. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu itsesääntely on perusteltua, koska se velvoittaa toimijoita noudattamaan hyvää tapaa. Itsesääntelyyn kannustaminen on tarpeen toiminnan luotettavuuden vahvistamiseksi ja etenkin, kun esitysluonnoksessa ehdotetaan rahankeräyksen sääntelyn voimakasta liberalisointia ja kun rahankeräyksen keräystarkoitus ei voi olla 3 §:n mukaan hyvän tavan vastainen. Yksinomaan viranomaisen arvioinnin vaihtoehtona hyvän tavan vastaisuudesta on mahdollista velvoittaa toimijat noudattamaan hyvää tapaa ja toiminaan sen mukaisesti (esimerkiksi arvopaperimarkkinalain 1 luvun 2 § ja kuluttajansuojalain 2 luvun 1 ja 2 §). Hyvän tavan vastaisen menettelyn kielto voitaisiin säätää esimerkiksi täydentämällä ehdotettua 8 §:n 3 momenttia.

#### 20 § ja rikoslain 16 c §:

Rahankeräyksiin liittyvää vilpillistä menettelyä koskevia säännöksiä rahankeräysrikkomuksesta ja rikoslakiin säädettävästä rahankeräysrikkoksesta on täsmennettävä niiden tunnusmerkistöjen osalta. Rikosoikeudellisen vastuun edellytyksenä on se, että säännökset ovat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia.

Nyt ehdotetun sääntely tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että rahankeräyslaissa lain soveltamisalan ulkopuolelle 4 §:ssä säädetyt menettelyt tulisivat rikoslain 16 c §:n 2 kohdan mukaisesti rahankeräysrikkoksina rangaistaviksi. Valtiovarainministeriö viittaa rahankeräysrikkoksesta äskettäin annettuun ilmeisen merkittävään ja oikeuskirjallisuudessa huomiota saaneeseen korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun (KKO 2014:7). Kysymyksessä oli Wincapita-tapausta koskenut äänestysratkaisu, joka koski erityisesti rahankeräysrikkoksen soveltamisalaa koskevaa sanamuodon tulkintaa. Valtiovarainministeriö katsoo, että sisäministeriön tulisi yhdessä oikeusministeriön kanssa selvittää ehdotetun rahankeräyslain kokonaisuudistuksen jatkotoimena, onko edellä mainituista syistä rikoslain säännöstä rahankeräysrikkoksesta tarpeen tarkistaa.

Myös rahankeräysrikkomuksena sakolla rangaistavien ja rikoslain rahankeräysrikkoksena rangaistavien menettelyjen suhdetta tulee arvioida uudelleen. Nyt ehdotetussa muodossaan rahankeräys ilman rahankeräysilmoitusta tulisi rahankeräysrikkomuksena rangaistavaksi ja rahankeräys väärin ilmoitetuilla tiedoilla rikoslain rahankeräysrikkoksen rangaistavaksi, mikä voi aiheuttaa epäsuhtaa tekojen rangaistavuudessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rahankeräysrikkomuksena nyt ehdotettu tilitysvelvollisuuden laiminlyönti voi tulla hallinnollisena uhkasakkona viranomaistoimenpiteiden kohteeksi, mikä voi aiheuttaa kaksoisrangaistavuuden ongelman.

#### 21 §:

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkempien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuksien on oltava yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan asetuksella voinee tulla säädettäväksi tarkemmin esimerkiksi maistraatin tehtävät ilmoituksia ja tilityksiä vastaanottaessa. Nämä ja muut mahdolliset asetusenantovaltuudet tulee vielä arvioida edellä esitettyjen täsmennysten tekemisen jälkeen.

Valtiovarainministeriö edellyttää, että edellä mainitut yksityiskohtaiset huomiot säännösehdotuksiin otetaan huomioon ja että niitä koskevat täsmennykset säännösehdotuksiin ja niiden perusteluihin tehdään ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Ylijohtaja,  
Osastopäällikkö



Päivi Laajala