



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Lausunto

Sisäministeriö

27.11.2014  
TEM/2207/03.01.08/2014

Viite SM1419853  
00.01.05.00  
SMDno-2014-1539  
SMO25:00/2014

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

Sisäministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### 1. Esityksen tausta

Voimassa olevan rahankeräyslain (255/2006) mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla.

Nykyisen lain mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllisellä toiminnalla tarkoitetaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Voimassa olevassa laissa edellytetään, että rahankeräyslupa voidaan antaa sellaiselle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus.

Lausunnolla olevan esitysluonnoksen taustalla on eduskunnan lausuma, jossa eduskunta edellytti hyväksyessään hallituksen esityksen rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2014 vp), että rahankeräyslainsäädännön muutostarpeita koskevaa selvitystyötä kiirehditään ja että selvitystyössä arvioidaan eri vaih-

toehtoja rahankeräystoiminnan järjestämiseksi, mukaan lukien mahdollisuudet ilmoitusperusteisen järjestelmän käyttöönottoon, ja tarkastellaan lain uudistamista myös joukkorahoituksen kehittämis- ja sääntelytarpeiden näkökulmasta. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rahankeräysten tehokkaaseen valvontaan ja siihen, miten rahankeräysten luotettavuus ja kohdentuminen lailliseen toimintaan varmistetaan.

Pääministeri Stubbin hallituksen 24.6.2014 julkistettuun ohjelmaan on kirjattu, että käynnistetään lainsäädäntöhanke, jonka myötä rahankeräykset vapautetaan nykyisenkaltaisesta lupamenettelystä vastaamaan nykypäivän toimintaympäristöä.

## 2. Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että sisäministeriö asetti 28.8.2014 lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus rahankeräyslain uudistamisesta. Hallituksen esitys on valmisteltu tässä lainsäädäntöhankkeessa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että nykyisestä lupamenettelystä luovuttaisiin ja rahankeräyksiä säänneltäisiin ilmoitusmenettelyyn perustuvalla rahankeräyslailla.

Esitysluonnoksen mukaan voimassa olevaan lakiin verrattuna ehdotetussa laissa ei annettaisi yleishyödyllisille toimijoille erityisasemaa rahankeräysten toimeenpanijoina eikä laissa määriteltäisi kerättyjen varojen hyväksyttävistä käyttötarkoituksista. Myös yrityksillä olisi mahdollisuus harjoittaa rahankeräystoimintaa tavanomaisen liiketoiminnan osana. Ehdotuksessa säädetttäisiin kuitenkin kielletyistä rahankeräystarkoituksista. Ehdotuksen mukaan rahankeräystä ei saisi toimeenpanna yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että nykyisen lupajärjestelmän korvaava ilmoitusmenettely on varsin raskas. Kyse olisi itse asiassa rahankeräyksiä koskevasta rekisteröintimenettelystä, joka todetaan myös ehdotuksen 2 §:n soveltamisalassa. Rekisteriviranomaisena olisi maistraatti, jolle rahankeräyksen toimeenpanijan olisi tehtävä ilmoitus rahankeräyksestä ennen sen aloittamista. Rahankeräysten hallinnointia ja valvontaa varten perustettaisiin julkinen rahankeräysrekisteri.

Rahankeräyksiä koskisi myös tilitysvelvollisuus ja velvollisuus käyttää rahankeräystuotto ilmoitettuun keräyskohteeseen. Rahankeräystilitys tulisi toimittaa maistraatille, joka tarkastaisi ja hyväksyisi tilityksen. Maistraatilla olisi oikeus määrätä tehdyn tilityksen täydennettäväksi tai oikaistavaksi tai määrätä tekemään uuden tilityksen, jos tehty tilitys on puutteellinen. Maistraatilla olisi oikeus kieltää rahankeräyksen toimeenpano, jos tilitysvelvollisuutta ei olisi noudatettu. Maistraatti voisi lisäksi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Ehdotettu rekisteröintijärjestelmä rinnastuu työ- ja elinkeinoministeriön mielestä lupajärjestelmään, koska rahankeräyksen toimeenpano voidaan aloittaa vasta sen jälkeen, kun maistraatti on merkinnyt rahankeräysilmoi-

tuksen rahankeräysrekisteriin. Rahankeräystä ei siis saa suorittaa, ellei rahankeräyksen toimeenpanija ole täyttänyt rekisteröinnin edellytyksiä. Rekisteröinnin edellytyksenä olisi se, että rahankeräyksen toimeenpanija antaa maistraatille 7 §:ssä tarkoitetun rahankeräysilmoituksen, jossa on hyvin yksityiskohtainen luettelo rahankeräystä koskevista tiedoista. Pykälän perustelujen (s. 20) mukaan maistraatin tehtävä rajoittuisi sen tarkastamiseen, että rahankeräysilmoituksessa on annettu 7 §:ssä säädetyt tiedot, mutta maistraatti ei selvittäisi niiden oikeellisuutta. Maistraatilla olisi mahdollisuus ilmoittaa poliisille epäilemästään lainvastaisesti toimeenpantavasta rahankeräyksestä. Jos maistraatti perustellusta syystä katsoo, että sille toimitetut asiakirjat ovat puutteelliset tai että niitä on täydennettävä lisätiedoin, maistraatin on kehotettava ilmoituksen tekijää täydentämään ilmoitustaan kohdullisessa ajassa ilmoituksen jättämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä ehdotetun rekisteröintijärjestelmän kannalta on tärkeää, että rahankeräysilmoitukset käsitellään objektiivisesti eikä järjestelmä saa aiheettomasti vaikeuttaa tai viivästyttää rahankeräyksen aloittamista. Esityksen perustelujen (s.11) mukaan uudet tehtävät olisi tarkoituksenmukaista keskittää yhden maistraatin tehtäväksi. Ministeriö kannattaa ehdotusta, koska tällöin vältetään usean viranomaisen erilaiseen käytäntöön liittyvät ongelmat.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että nykyisen rahankeräyslupajärjestelmän periaatteet ovat heijastuneet esitysluonnoksessa ehdotettuun rekisteröintijärjestelmään. Lupajärjestelmään rinnastuvaa rekisteröintijärjestelmää kevyempikin vaihtoehto olisi ollut lainvalmistelussa mahdollinen: ilmoitusjärjestelmä, jossa rahankeräyksen toimeenpanija voi ilmoituksen tehtyään aloittaa rahankeräyksen, vaikka maistraatti ei vielä olisi tehnyt päätöstä ilmoituksen merkitsemisestä rekisteriin. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen ilmoitusmenettely olisi ollut myös pääministeri Stubbin hallitusohjelmaan sisältyneen linjauksen mukainen.

### 3. Yksittäisiä huomautuksia

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitysluonnosta keskeneräisenä. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa (s. 5) on taulukko poliisin tietoon tulleista rahankeräysrikoksista, mutta esityksestä puuttuu kokonaan asiaan liittyvä teksti. Ehdotetuissa säännöksissä on selviä virheitä ja puutteita, joista ministeriö esittää seuraavassa pykäläkohtaisia huomautuksia.

Ehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin rahankeräyslain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena on edistää rahankeräyksen luotettavuutta sekä yleistä lahjoitusvalmiutta. Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä rahankeräyslain tarkoitus kuuluu hallituksen esityksen perusteluissa esitettäviin asioihin, ja rahankeräyslaki olisi luontevinta aloittaa lain soveltamisalaa (2 §) koskevalla pykälällä. Ministeriö viittaa tarkoitussäännöksen osalta myös lainvalmistelijoiden avuksi laadittuun Lainkirjoittajan oppaaseen, jossa asiasta on mainittu seuraavaa (s. 374): ”Toisinaan lain alkusäännöksessä määritellään lain tai laissa säännellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. Tavoitesäännökset ovat kuitenkin ongelmallisia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Lisäksi ne ovat helposti tarpeettoman

mahtipontisia ja luovat sen virheellisen vaikutelman, että pelkästään lain säätämällä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat.”

Ehdotuksen 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin rahankeräyksen toimeenpanijan tekemästä rahankeräysilmoituksesta. Ehdotuksen 5 §:ssä säädetään puolestaan rahankeräyksen toimeenpano-oikeudesta. Pykälä sisältää luettelon niistä tahoista, jotka voivat olla rahankeräyksen toimeenpanijoina. Ehdotuksessa ei ole rahankeräyksen toimeenpanijan määritelmää. Tästä syystä ministeriö ehdottaa, että 6 §:n 1 momenttia tarkennettaisiin siten, että siinä viitattaisiin 5 §:ään seuraavalla tavalla:

*Edellä 5 §:ssä tarkoitetun rahankeräyksen toimeenpanijan on tehtävä rahankeräyksestä ennen sen aloittamista ilmoitus maistraatille (rahankeräysilmoitus).*

Ehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin rahankeräyksen toimeenpanijan tiedonantovelvollisuudesta rahankeräystä toimeenpantaessa. Momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpanijan olisi huolehdittava siitä, että lahjoitusta pyydetessä annetaan tai asetetaan lahjoittajan saataville selkeästi ja ymmärrettävästi ainakin seuraavat tiedot: rahankeräyksen toimeenpanija ja tämän yhteystiedot (1 kohta), rahankeräyksen tarkoitus ja rahankeräysvarojen käyttötarkoitus (2 kohta), miten kerätyt varat käytetään ilmoitetun tarkoituksen toteuttamiseksi (3 kohta) ja rahankeräyksen arvioidut keräyskulut (4 kohta).

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittu 8 §:n 1 momentin luettelo sisältää 1, 2 ja 4 kohtien osalta samat tiedot kuin ehdotetaan säädettäväksi 7 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa. Sen sijaan 8 §:n 1 momentin 3 kohta puuttuu 7 §:n 1 momentin luettelosta. Tämän osalta ministeriö huomauttaa, että koska 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa (miten kerätyt varat käytetään ilmoitetun tarkoituksen toteuttamiseksi) säädetään samasta asiasta kuin 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa (rahankeräyksen tarkoitus ja rahankeräysvarojen käyttötarkoitus), tulee 8 §:n 1 momentin luetteloa tarkistaa.

Ehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin rahankeräystä koskevien tietojen ilmoittamisesta maistraatille. Toisin kuin pykälän 1 ja 2 kohdassa, pykälän 3 ja 4 kohdassa ei ole säädetty siitä, milloin mainituissa kohdissa tarkoitetut tiedot on ilmoitettava. Ministeriö ehdottaa, että pykälä muutettaisiin siten, että 2 momentissa säädettäisiin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista tiedoista esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*Lisäksi rahankeräyksen toimeenpanijan on viipymättä ilmoitettava maistraatille:*

- 1) rahankeräyksen toteutuneet keräyskulut suhteessa rahankeräysilmoituksessa ennakoituun arvioon;
- 2) olennaiset muutokset arvioituissa keräyskuluissa tai muissa keräyksestä annetuissa tiedoissa.

Ehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen toimeenpanon kieltämisestä. Pykälän 2 momentissa on viittaus lain 1 §:ään, jossa säädettäisiin lain tarkoituksesta. Koska rahankeräyslaissa ei ole tarpeen säätää lain tarkoituksesta, 12 §:n 2 momenttia tulee muuttaa siten, että viittaus poistetaan. Minis-

teriö ehdottaa, että 12 § muotoiltaisiin myös kokonaan toisella tavalla, esimerkiksi seuraavasti:

## 12 §

### *Rahankeräyksen toimeenpanon kieltäminen*

*Jos rahankeräyksen toimeenpanija laiminlyö 11 §:ssä säädetyn tilitysvollisuuden, maistraatti voi kehottaa rahankeräyksen toimeenpanijaa määräajassa täyttämään velvollisuutensa.*

*Jos 1 momentin nojalla annettua velvoitetta ei ole noudatettu, maistraatti voi kieltää rahankeräyksen toimeenpanijaa keräämästä rahaa.*

*Kielto on voimassa toistaiseksi, kunnes laiminlyönti on korjattu.*

Ehdotuksen 13 §:n 1 ja 2 momenttia tulee tarkistaa siten, että momenteissa viitataan 10 §:n sijasta 12 §:ään.

Ehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan maistraatilla on oikeus saada rahankeräysilmoituksen rekisteröimiseen ja rahankeräystilitysten tarkastamiseen välittömästi liittyviä tietoja rahankeräyksen toimeenpanijalta tai rahankeräyksen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjoajilta maksutta sekä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä.

Edellä mainitun 1 kohdan mukaan maistraatilla olisi oikeus saada tietoja myös rahankeräykseen järjestämiseen käytettäviltä palveluntarjoajilta. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mitä rahankeräykseen järjestämiseen käytettävillä palveluntarjoajalla tarkoitetaan, koska lakiehdotuksessa ei ole tätä palveluntarjoajan käsitettä määritelty.

Voimassa olevan lain 15 §:ssä säädetään rahankeräyksen käytännön toimeenpanijasta. Työ- ja elinkeinoministeriö tulkitsee rahankeräykseen järjestämiseen käytettävän palveluntarjoajan käsitettä niin, että sillä tarkoitetaan samaa kuin voimassa olevan lain 15 §:ssä. Näin ollen kyse olisi elinkeinonharjoittajasta, joka hoitaa sellaisia rahankeräysten käytännön toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, jotka liittyvät välittömästi rahankeräyksen toteuttamiseen ja jotka edellyttävät erityistä ammattitaitoa ja osaamista. Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, miltä osin oikeustila on tarkoitus pysyttää nykyisellään ja miltä osin sitä on tarkoitus muuttaa.

Ehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin rahankeräyksen toimeenpanijaa koskevista itsesääntelystä. Pykälän mukaan rahankeräyksen toimeenpanijan on suoraan tai välillisesti kuuluttava riippumattomaan, alan toimijoita laajasti edustavaan Suomessa perustettuun toimielimeen, joka on antanut suosituksen rahankeräyksiä koskevan avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi, tai sen on sitouduttava noudattamaan kyseisen toimielimen antamia suosituksia tai julkistettava perustelut sille, miksi se ei ole sitoutunut noudattamaan suosituksia.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 8) mukaan ”ehdotuksella pyritään edistämään rahankeräystoiminnan itsesääntelyä, joka tukee lain tavoitetta rahan-

keräysten luotettavuuden edistämässä. Itsesääntelyssä voidaan ottaa joustavasti huomioon rahankeräysten käytännön toimeenpanossa esille tulleet haasteet ja ongelmat sekä rahankeräysmarkkinoiden kehittyminen. Itsesääntely lisää sääntelyn kohteiden sitoutumista sekä varmistaisi sääntelykohdetta koskevan erityisen asiantuntemuksen hyödyntämisen. Toisaalta itsesääntelyelimiltä on edellytettävä riittävien riippumattomuus- ja jatkuvuusnäkökohtien huomioonottamista. Rahankeräystoiminnan itsesääntelyllä, kuten toimielimen suosituksilla, voitaisiin ohjata hyvän rahankeräyksessä noudatettavien menettelytapojen kehittymistä ja vähentää todennäköisyyttä lain rikkomisesta tahallaan tai huolimattomuudesta.”

Itsesääntelyllä tarkoitetaan yleensä elinkeinonharjoittajien itselleen asettamia eettisiä sääntöjä ja ohjeita sekä käytännesääntöjä. Suomen lainsäädännössä on useita viittauksia itsesääntelyyn, vaikka sana ”itsesääntely” pykälän otsikossa tai pykälätekstissä on erittäin harvinainen. Itsesääntelyä on käytetty esimerkiksi lainsäädännössä, jossa säännellään rahoitusmarkkinoilla toimivia.

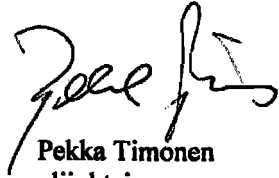
Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen 18 §:n mallina on käytetty vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 6 luvun 7 §:ää, jossa säädetään vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevasta itsesääntelystä. Esimerkkeinä itsesääntelystä voidaan mainita NASDAQ OMX Helsinki Oy:n (Helsingin Pörssi) säännöt ja ohjeet sekä Finanssialan Keskusliitto ry:n suositukset ja ohjeet.

Ministeriön mielestä on varsin ongelmallista, että rahankeräystä koskevaan lakiehdotukseen on otettu rahoitusmarkkinoilla toimivia koskevaa sääntelyä. Vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltamisala poikkeaa olennaisesti rahankeräyslain soveltamisalasta. Ehdotuksen 5 §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpanijana voi olla Suomessa rekisteröidyn yhteisön lisäksi myös Suomessa toimiva rekisteröimätön yhteisö varojen hankkimiseksi taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan pohdittu niitä reunaehtoja, joiden vallitessa itsesääntely voisi olla toimivaa. Myöskään ei ole selvitetty suositusten sisältöä tarkemmin. Ministeriö ehdottaa, että lakiehdotukseen ei otettaisi itsesääntelyä koskevaa pykälää.

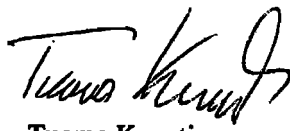
Sen sijaan työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että maistraatti voisi antaa suosituksia rahankeräyksen periaatteista. Maistraatin suositukset voisivat olla hyväksyttävistä toimintatavoista koostuvia kokonaisuuksia, joita käytännön kehittyessä täydennettäisiin. Tällöin olisi hyvä pyrkiä kokoamaan yhtenäiseksi ohjeistukseksi yleisesti hyväksyttäviä eettisiä periaatteita. Samassa yhteydessä voitaisiin myös pyrkiä muodostamaan linjausta sellaisiin kysymyksiin, joista on ollut epätietoisuutta.

Lakitekstiin ei kuitenkaan tule ottaa suositusta koskevaa säännöstä. Suositus tai muu ohje ei ole oikeussääntö eikä myöskään oikeudellisesti sitova. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Lisäksi ohjeiden antamista tarkoittavat lain säännökset ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomais määräykseen sisäl-

tyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. Lainkirjoittajan opas. s. 294).



**Pekka Timonen**  
ylijohtaja



**Tuomo Knuuti**  
hallitusneuvos