

Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

28.11.2014

Vain sähköpostitse hare@intermin.fi ja jukka.tukia@intermin.fi

Lausuntopyyntöne SMDno-2014-1539, 5.11.2014

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA UUDEKSI RAHANKERÄYSLAIKSI

Sisäministeriö on lausuntopyynnössään 5.11.2014 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen rahankeräyslain korvaava uusi rahankeräyslaki.

Wikimedia Foundation, Inc lausuu rahankeräyslain uudistusta koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta ("**esitysluonnos**") seuraavaa:

1 WIKIMEDIA FOUNDATIONISTA

- 1.1 Wikimedia Foundation, Inc ("**Wikimedia**") on yhdysvaltalainen säätiö, joka ylläpitää Wikipedia-verkkosivustoja 285 eri kielellä¹ ja muita ns. wiki-sivustoja². Säätiön toiminta perustuu kokonaisuudessaan lahjoituksiin ja internetissä tapahtuvaan varainhankintaan. Wikimedia järjestää varojen keräämiseksi kansainvälisiä varainhankintakampanjoita. Varainhankinnan kautta saadut varat käytetään säätiön toiminnan kulujen kattamiseen, ja osa varoista jaetaan avustuksina Wikimedian toimintaa edistäviin hankkeisiin muille tahoille.
- 1.2 Selvyyden vuoksi todetaan, että Suomessa rekisteröity yhdistys Wikimedia Suomi ry ei nimestään huolimatta ole Wikimedian hallinnoima. Wikimedia Suomi ry on itsenäinen suomalainen yhdistys, joka ei edusta Wikimediaa.

2 ESITYSLUONNOKSESTA

- 2.1 Esitysluonnoksessa mainitaan ehdotetun lainmuutoksen perusteina muun muassa rahankeräysten toimintaympäristön voimakas muuttuminen sekä nykyisen ennakkolliseen lupamenettelyyn perustuvan järjestelmän hallinnollinen raskaus ja joustamattomuus.
- 2.2 Wikimedia yhtyy tähän esitysluonnoksessa esitettyyn. Nykyinen rahankeräyslaki on aikaansa jäljessä ja lain kokonaisuudistus siten tarpeellinen.
- 2.3 Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa, että voimassa olevasta lupamenettelystä luovuttaisiin ja siirryttäisiin ilmoitusmenettelyyn, johon liittyisi kerättyjen varojen tilitysvelvollisuus. Rahankeräysten hallinnointia varten perustettaisiin julkinen rahankeräysrekisteri. Wikimedia pitää näitä lainmuutoksia lähtökohtaisesti myönteisinä.

¹ Wikipedian suomenkielisessä osiossa oli 28.11.2014 yhteensä 360 499 artikkelia.

² Wiki on verkkosivusto, jonka sisältöä käyttäjät voivat itse muokata haluamallaan tavalla (<http://fi.wikipedia.org/wiki/Wiki>)

Finland

- 2.4 Globaalina, lähes koko maailman kattavaa toimintaa harjoittavana yhteisönä Wikimedia pitää kuitenkin lain maantieteellistä soveltuvuutta koskevien lainkohtien puuttumista ongelmallisena. Maantieteellistä soveltuvuutta koskevien säännösten puuttuminen internetviestintää sääntelevästä laista on laintulkinnan ennakoitavuuden ja siten yleisen oikeusvarmuuden kannalta kestäväntöntä.
- 2.5 Maantieteellisestä sovellettavuudesta erillisenä huomiona Wikimedia painottaa, että rahankeräyksen toimeenpano-oikeuden rajaaminen lähtökohtaisesti pelkästään Suomessa rekisteröityihin yhteisöihin asettaa ulkomailla rekisteröidyt toimijat eriarvoiseen asemaan suhteessa suomalaisiin toimijoihin.
- 2.6 Wikimedia kiinnittää tämän lausunnon kohdassa 5 lainsäätäjän huomion myös esitysluonnoksen ilmoitusmenettelyä ja itsesääntelyä koskevien säännösten ongelmakohtiin.

3 RAHANKERÄYSLAIN ALUEELLINEN SOVELTAMISALA

- 3.1 Esitysluonnos ei sisällä minkäänlaisia säännöksiä rahankeräyslain sovellettavuudesta Suomen ulkopuolella järjestettäviin rahankeräyksiin. Esitysluonnoksessa edellytetään, voimassa olevan lain tavoin, että rahankeräyksen toimeenpanevan yhteisön tulee olla Suomessa rekisteröity (muutamaa harvaa poikkeustilannetta lukuun ottamatta). Esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä kannanottoa siitä, milloin rahankeräyksen katsottaisiin olevan toimeenpantu Suomessa.
- 3.2 Nykyisen rahankeräyslain kansainvälisen sovellettavuuden viranomaistulkinta on ollut paikoin jopa absurdi: lakia on sovellettu ulkomaalaisiin yhteisöihin, vaikka ulkomainen yhteisö ei ole voinut saada nykyisin mukaista rahankeräyslupaa. Esitysluonnos ei tuo parannusta nykytilaan ja nykyisen lain alueellista soveltamisalaa koskevaan epäselvyyteen.
- 3.3 Keskeinen syy Wikimedian aktiivisuudelle rahankeräyslain uudistamisessa on poliisihallituksen aiemmin tänä vuonna esittämä tulkinta, jonka mukaan rahankeräyslakia tulee soveltaa Wikimedian nykymuotoiseen kansainväliseen varainhankintaan. Wikimedia on jyrkästi eri mieltä poliisihallituksen kanssa asiasta, ja katsoo, että Suomen nykyinen rahankeräyslaki ei voi soveltua Wikimedian toimintaan. Tästä poliisihallituksen näkemyksestä johtuen Wikimedia on kuitenkin toistaiseksi kokonaan keskeyttänyt lahjoitusvarojen vastaanottamisen Suomesta.
- 3.4 Yhä suurempi osa yhteiskuntamme viestinnästä tapahtuu internetissä. Internetissä tapahtuva viestintä on tyypillisesti saatavilla kaikkialla maailmassa valtioiden rajoista riippumatta. Myös rahankeräyksiin välttämättömänä elementtinä sisältyvä yleisöön vetoaminen tapahtuu yhä useammin internetin välityksellä. Ilman täsmällisempiä säännöksiä lain maantieteellisestä sovellettavuudesta on epäselvää milloin ja millä tavalla laki soveltuu ulkomailla järjestettäviin rahankeräyksiin.
- 3.5 Wikimedia katsoo, että rahankeräyslain uudistamistyössä on huomioitava internetin mukanaan tuomat lainvalintaongelmat. Tämä olisi sekä rahankeräystä toimeenpanevien yhteisöjen että lakia tulkitsevien viranomaistahojen etu.
- 3.6 Uutta rahankeräyslakia säätäessä on huomioitava rahankeräyslain luonne sananvapautta rajoittavana lainsäädäntönä. Rahankeräys on esitysluonnoksen mukaan "yleisöön vetoamista" vastikkeettoman rahan saamiseksi ja rahankeräyslaki siten organisaatioiden ja yksilöiden viestintää rajoittava laki.

Finland

Rahankeräyslaissa asetetut rajoitukset vedota yleisöön ovat näin ollen perustuslain 12 §:ssä turvatuksen sananvapauden rajoituksia, joiden sovellettavuudelle on asetettava tarkkarajaiset ja täsmälliset kriteerit. Lain alueellisen sovellettavuuden kriteereitä ei voida jättää viranomaisarkinnan varaan, vaan näiden on ilmettävä suoraan lakitekstistä.

- 3.7 Wikimedia huomauttaa edelleen, että luotaessa sääntelyä, jonka rikkomisella voi olla rikosoikeudellisia seuraamuksia, on huomioitava perusoikeutena turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeudellisen vastuun syntyminen vaatii teon oikeudenvastaisuuden riittävää tarkkarajaisuutta ja ymmärrettävyyttä kirjoitetun lain tasolla. Ei voida katsoa, että esitetyn rahankeräyslain soveltuvuus ulkomailla tapahtuvaan varainhankintaan ilmenisi ehdotetusta lakitekstistä ymmärrettävällä, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisella tavalla.
- 3.8 Suomen lain sovellettavuudesta internetympäristössä on sääntelyä mm. arpajaislaissa ja vastikään uudistetussa alkoholilaissa. Molemmissa laeissa lähtökohdaksi on, että pelkkä ulkomaalaisen verkkosivuston saatavilla olo ei voi johtaa Suomen lain sovellettavuuteen kyseisellä sivulla tapahtuvaan viestintään.
- 3.9 Arpajaislain (1047/2001) valmistelun yhteydessä tarkasteltiin kysymystä siitä, milloin ja missä määrin arpajaislaki kohdistuu ulkomailla järjestettäviin arpajaisiin silloin, kun arpajaisia koskevaa mainontaa on saatavilla Suomessa arpajaisverkkosivustoilla. Perustuslakivaliokunta arvioi arpajaislakiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä muun muassa lausunnoissaan PeVL 22/2001: "Ulkomaisten verkkopelien tarjonta. Perustuslain 8 §:n kannalta ei ole sinänsä estettä Suomessa kieltää arpojen myymistä ja välittämistä ulkomailla toimeenpantaviin arpajaisiin eikä säätää niitä rangaistaviksi. Arpojen myymisen ja välittämisen käsitteitä on kuitenkin varsin hankala soveltaa ehdotetussa 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin verkkopeleihin. Hallintovaliokunnan sääntelyehdotus merkitsee käytännössä sitä, että kaikki Suomen ulkopuolella järjestetyt verkkopelit katsotaan toimeenpannuiksi myös Suomessa. Todennäköistä kuitenkin on, että Suomen lain säännöksillä ei ole vaikutusta arpajaisien toimeenpanijoiden käyttäytymiseen kansainvälisissä puhelin- ja tietoverkoissa. Arpajaislain säännösten soveltamisalan ulottaminen ulkomailla toimeenpantuihin verkkopeleihin johtaa kuitenkin siihen, että tällaisten pelien toimeenpanosta vastaavia henkilöitä olisi pidettävä rikoksesta epäiltyinä Suomessa. Ehdotettu sääntelymalli on perustuslakivaliokunnan mielestä ulkomaisiin verkkopeleihin kohdistuvana yhtäältä tehoton ja toisaalta vaikutuksiltaan ennalta arvaamaton, minkä vuoksi sitä ei voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta asianmukaisena."
- 3.10 Arpajaislain muutoksessa 24.6.2010/661 päädyttiin perustusvaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 15/2010 vp) ratkaisuun, jossa ulkomaisen arpajaisivuston saatavilla olo Suomessa ei yksinään johda Suomen arpajaislain soveltumiseen. Arpajaislain 4 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan arpajaisien markkinointina ei pidetä arpajaisivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaisivuston saatavilla oloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaisivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa.
- 3.11 Myöskään vastikään uudistetun alkoholilain (1143/1994) markkinointisäännöksiä ei sovelleta ulkomailla harjoitettuun alkoholimainontaan, vaikka tämä olisi internetin kautta suomalaistenkin saatavilla.

Finland

- 3.12 Wikimedia huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty riittävää selvitystä ehdotettujen määräysten suhteesta perustuslain 12 §:ään ja esitysluonnoksen kuvaus lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin on jäänyt erittäin suppeaksi. Ehdotetun rahankeräyslain sääntelyä sen sovellettavuudesta kansainväliseen rahankeräykseen ei voida pitää täsmällisenä tai tarkkarajaisena tavalla, joka täyttäisi perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat edellytykset.
- 3.13 Rahankeräyslakiin on syytä ottaa arpajaislain säännöksiä vastaavat määräykset siitä, että Suomen lakia ei sovelleta ulkomailla järjestettävään rahankeräykseen pelkästään sillä perusteella, että rahankeräyskampanjan internetsivusto olisi saatavilla Suomessa ja tämä sivusto olisi suomenkielinen.
- 3.14 On todennäköistä, että rahankeräyksen määritelmän täyttävä toiminta tulee tulevaisuudessa siirtymään enenevässä määrin verkkoon. Internetissä saatavilla oleva viestintä on lähtökohtaisesti koko maailman saatavilla. Internetviestintää sääntelevän ja rajoittavan lainsäädännön tulisi sisältää lain alueellista soveltuvuutta koskevia säännöksiä. Esitysluonnos ei tältä osin ole sananvapautta rajoittavalta lailta edellytetyllä tavalla riittävän täsmällinen tai tarkkarajainen.

4 RAHANKERÄYKSEN TOIMEENPANO-OIKEUS

- 4.1 Ehdotetun lain 5 §:n mukaan lähinnä vain Suomessa rekisteröidyillä yhteisöillä olisi rahankeräyksen toimeenpano-oikeus. Ulkomaisilla yhteisöillä ei lähtökohtaisesti olisi oikeutta rahankeräyksen toimeenpanoon. Esitysluonnoksen mukaan olisi mahdotonta valvoa tehokkaasti rahankeräyksen toimeenpanevaa tahoa, mikäli tämä on sijoittunut ulkomaille ja vain rahankeräys toimeenpantaisiin Suomessa. Wikimedia ei pidä esitysluonnoksen ratkaisua perusteltuna.
- 4.2 Wikimedia huomauttaa, että suomalaiset tukevat jo nyt monia kansainvälisiä organisaatioita, joiden rahoitus perustuu yleisöltä kerättyihin lahjoituksiin.
- 4.3 Rahankeräysmahdollisuuden rajoittaminen ainoastaan Suomeen rekisteröidyille tahoille on Wikimedian näkemyksen mukaan syrjivää. Ratkaisu asettaa ulkomaiset toimijat eri asemaan suhteessa suomalaisiin. Pelkkä toimijan ulkomailla sijaitseva kotipaikka ei ole asianmukainen tai hyväksyttävä peruste evätä toimijalta rahankeräyksen toimeenpano-oikeus.
- 4.4 Uuden rahankeräyslain mahdollistaessa rahankeräyksen myös elinkeinonharjoittajille, rajoittaa ehdotetun 5 § mukainen toimeenpano-oikeuden salliminen ainoastaan suomalaisille yhteisöille tavaroiden ja palveluiden tarjoamisen vapautta ja siihen kuuluvaa syrjimättömyysperiaatetta, jonka mukaan tavaroiden ja palveluiden tarjontaan ei saa kohdentaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Syrjimättömyysperiaate kieltää sääntelyn, joka rajoittaa tai vaikeuttaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota tavaroita ja palveluja unionissa.
- 4.5 Myös toimeenpano-oikeutta säädettäessä on huomioitava rahankeräyslain luonne sananvapautta rajoittavana lainsäädäntönä. Perusoikeuden rajoitusperusteen tulee olla hyväksyttävä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Ehdotetun rahankeräyslain 5 §:n asettamat ulkomailla rekisteröityjen yhteisöjen ja yksilöiden viestintää koskevat rajoitteet kuuluvat perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen soveltamisalaan.
- 4.6 Sananvapauden hyväksyttävät rajoitusperusteet on lueteltu tyhjentävästi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toisessa kappaleessa. Rajoitusta on esitysluonnoksessa perusteltu ulkomaisten yhteisöjen valvonnan vaikeudella.

Finland

Tämän ei voida katsoa olevan hyväksyttävä peruste rajoittaa ulkomaisten yhteisöjen ja yksilöiden sananvapautta esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla.

- 4.7 Wikimedia katsoo näin ollen, että rahankeräyksen toimeenpano Suomessa on sallittava myös ulkomaiselle taholle, joka on merkitty maistraatin ylläpitämään rahankeräysrekisteriin.

5 ILMOITUSMENETTELY JA ITSESÄÄNTELY

- 5.1 Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että voimassa oleva lupamenettelyyn perustuva rahankeräyslaki kumottaisiin ja rahankeräyksiä säänneltäisiin ilmoitusmenettelyyn perustuvalla sääntelyllä.
- 5.2 Vaikka esitysluonnoksessa ehdotettu ilmoitusmenettely on joustavampi kuin nykyinen ennakkolupajärjestelmä, liittyy esitysluonnoksen mukaiseen ilmoitus- ja tilitysmenettelyyn eräitä ongelmia.
- 5.3 Yksityiskohtaiset rahankeräyksen ilmoitus- ja tilitysvelvollisuudet ovat Euroopan ja maailman mittakaavassa poikkeuksellisia. Velvollisuudet suosivat suuria ja vakiintuneita organisaatioita ja toimijoita. Hallinnolliset kustannukset heikentävät pienten toimijoiden ja projektien kannattavuutta ja keräystarkoitukseen käytettävissä olevien varojen määrää.
- 5.4 Monessa maassa toimivien globaalien toimijoiden näkökulmasta varainhankinnan raportointivelvollisuudet ovat erityisen ongelmallisia. Wikimedia painottaa, että mikäli kaikki Euroopan maat vaatisivat esitysluonnoksen mukaista varainhankinnan yksityiskohtaista raportointia, olisi tämä Wikimedian toiminnan kannalta kestänyt.
- 5.5 Wikimedia painottaa myös, että esitysluonnoksessa ehdotetut ilmoitus- ja tilitysvelvollisuudet on laadittu pelkästään Suomessa toimivia yhteisöjä silmällä pitäen. Velvoitteiden sisältöä säädettäessä on huomioitava toimijat, jotka toimivat useissa eri maissa ja mahdollistettava joustavuus siten, että voidaan varmistaa raportoinnin relevanttius niin raportoijan, viranomaisen ja yleisön kannalta. Olisi muun muassa sallittava varojen käyttöä koskevan tilityksen tekeminen kerääjän ja raportoinnin kannalta mielekkäällä tavalla. Esimerkiksi Wikimedia päättää ja raportoi varojen käytön kansainvälisellä tasolla, ja kaikki maakohtaiset erittelyt olisivat siten Wikimedian tapauksessa keinotekoisia.
- 5.6 Esitysluonnoksen 17 §:ssä on ehdotus rahankeräysten toimeenpanijoita koskevasta itsesääntelystä. 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.
- 5.7 Wikimedia pitää lakiehdotuksen 17 §:n vaatimusta tulkinnanvaraisena. Wikimedia painottaa edelleen, että rahankeräystä harjoittavia tahoja tulee varsinkin keräysten yleishyödyllisyyden vaatimuksesta luovuttaessa olemaan hyvin monenlaisia, eikä kaikille keräysvaroin toimintaansa rahoittaville tahoille välttämättä löydy sopivaa suomalaista toimielintä, jonka suosituksia olisi mahdollisuus sitoutua noudattamaan. Tällaista sääntelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

BORENIUS

ATTORNEYS AT LAW

Finland

Helsingissä, 28. päivänä marraskuuta 2014

WIKIMEDIA FOUNDATION, INC.

Samuli Simojoki
asianajaja, Helsinki

Johanna Rantanen
lakimies, Helsinki

Wikimedia Foundation, Inc:n asiamiehinä