

12.06.2015

POL-2015-7951

Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
Snellmaninkatu 1 A
00023 Valtioneuvosto

Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta joukkorahoituslaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriössä on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi joukkorahoituslaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta. Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa mainitusta lainsäädäntöhankkeesta. Lausuntopyyntö on saapunut Poliisihallitukseen 15.5.2015.

Lausuntonaan Poliisihallitus esittää kunnioittaen seuraavaa.

1 Ehdotetusta sääntelyn rakenteesta ja rahankeräystoiminnan ja joukkorahoituksen välisestä erosta

Valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevassa joukkorahoituslainsäädäntöön tähtäävässä hankkeessa ehdotetaan säädettäväksi erillinen joukkorahoitusta koskeva laki sekä muutettavaksi eräitä muita lakeja, muun muassa rahankeräyslakia (255/2006).

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi joukkorahoituslaki, jonka 1 §:n 2 momentin mukaan rahankeräyksestä säädetään rahankeräyslaissa. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslain 2 §:ää siten, että lainkohdan 2 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan rahankeräyslain soveltamisalaan eivät kuulu vastikkeellinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välitys siten kuin niistä säädetään joukkorahoituslaissa.

Rahankeräyksistä säädetään rahankeräyslaissa. Rahankeräyksen määritelmäsäännös sisältyy rahankeräyslain 3 §:ään, jonka mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Näin ollen rahankeräyksellä tarkoitetaan vastikkeetonta toimintaa. Ainoan poikkeuksen tästä muodostavat lainkohdan 2 momentissa tarkoitetut keräystunnukset, jollaisen saa antaa vastikkeeksi keräykseen osallistuvalla tiettyjen edellytysten täytyessä. Keräystunnuksen antaminen edellyttää muun muassa sitä, että se annetaan rahankeräykseen osallistujille lahjoitetusta summasta riippumatta ja että keräystunnukseksi ehdotettu esine voidaan hyväksyä keräystunnukseksi eli sillä ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa ja se symboloi keräystä tai keräyksen järjestäjää. Keräystunnuksen käyttö on myös sidottu myönnettyyn rahankeräyslupaan, eli sen antaminen on sallittua vain, jos asiasta on määräys myönnetyssä

rahankeräysluvassa. Myyntitoiminnan harjoittaminen eli keräystunnuksen myyminen rahankeräysluvan nojalla ei ole sallittua.

Nyt säädettäväksi ehdotettujen joukkorahoituslain 1 §:n 2 momentin ja rahankeräyslain 2 §:n muutoksen merkitys on ainoastaan informatiivinen, koska vastikkeellinen toiminta jää rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jo nykyisen sääntelyn perusteella. Ehdotetulla sääntelyllä on kuitenkin Poliisihallituksen näkemyksen mukaan selventävä vaikutus, ja ehdotetut säännökset ovat siten siinä mielessä kannatettavia.

Ehdotetun joukkorahoituslain 1 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi Poliisihallituksen käsityksen mukaan kuitenkin tarkemmin selvittää, mitä lainkohdalla tarkoitetaan. Sääntelyllä tulisi toisin sanoen saada aikaan tilanne, jossa joukkorahoitus mielletään selvästi ja ainoastaan elinkeinotoiminnan sekä yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamisen keinoksi. Asiasta tulisi lausua hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa vielä nyt ehdotettua selvemmin, esimerkiksi johdannossa. Asian selkeyttämisen kannalta olisi hyvä, jos samassa yhteydessä todettaisiin myös se, että joukkorahoituslailla ei säädetä rahankeräyksistä taikka rahankeräyksen määritelmän täyttävistä toiminnoista.

Joukkorahoituksen ja rahankeräyksen välille tulisi siis saada aikaan selkeä raja: joukkorahoitus on elinkeinotoiminnan rahoitusmuoto ja rahankeräys on yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuoto, joita ei tule sekoittaa keskenään. Tämän rajan selkeyttämisellä olisi mahdollista aikaansaada este joukkorahoituksen käyttämiselle peitellysti rahankeräykseen, mikä tällä hetkellä on se tekijä, joka aiheuttaa epäselvyyttä ja tulkinnallisuutta rahankeräystoiminnan arvioinnissa. Peitellyllä rahankeräyksellä tarkoitetaan tässä toimintaa, jossa on tosiasiaa kyse rahankeräyksestä, mutta joka pyritään saamaan näyttämään joltain muulta toiminnalta (esimerkiksi kaupankäynniltä). Tällaisella peitellyllä rahankeräystoiminnalla on kielteistä vaikutusta muun muassa yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan rahoitukseen ja sitä kautta niiden yhteiskunnallisesti tärkeän toiminnan mahdollistamiseen. Peitellyn rahankeräystoiminnan mahdollistaminen on myös omiaan hämärtämään rahankeräystoiminnan merkitystä ja luonnetta nimenomaan yleishyödyllisen toiminnan rahoitusmuotona, mikä puolestaan voi aiheuttaa sekaannusta sekä rahankeräyksiä toimeenpanevien yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden että yleisemmin ihmisten keskuudessa.

Edellä mainitun joukkorahoituksen ja rahankeräyksen välisen eron korostamisen lisäksi asiassa on hyvä huomata, että myös yleishyödyllistä toimintaa harjoittavat yhteisöt tai säätiöt saattavat harjoittaa elinkeinotoimintaa ja tässä roolissa myös niillä on mahdollisuus käyttää joukkorahoitusta elinkeinotoimintansa rahoittamiseen. Tämä on vaikeasti mielletävä asia, josta saattaa seurata sekaannusta. Asian mainitsemista ehdotetun lain perusteluissa tulisi kuitenkin harkita. Asian ymmärtämistä vaikeuttaa entisestään se, että yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt voivat käyttää elinkeinotoiminnasta saamaansa tuottoa lähtökohtaisesti vapaasti, haluamallaan tavalla. Tämä tarkoittaa käytännössä usein sitä, että elinkeinotoiminnan tuottoa käytetään yhteisön tai säätiön yleishyödylliseen toimintaan, siis samaan tarkoitukseen johon rahankeräysvaroja käytetään. Välttyäkseen sekaannuksilta yleishyödyllistä toimintaa harjoittavien yhteisöjen ja säätiöiden tu-

lisikin kyetä mieltämään kaikissa tilanteissa se rooli, jossa ne kulloinkin toimivat. Asian merkitys korostuu rahankeräyslain 7 §:ään rahankeräyslain muuttamisesta annetulla lailla (652/2014) tehdyn muutoksen jälkeen. Mainitulla lailla poistettiin luvan saajaa koskevista edellytyksistä yhteisön ja säätiön toiminnan yleishyödyllisen tarkoituksen yksinomaisuus.

2 Joukkorahoitukseen liittyvistä määritelmistä

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää joitakin joukkorahoitusta koskevia määritelmiä. Ensiarvoisen tärkeää olisi saada muodostettua kahtiajako vastikkeellisen ja vastikkeettoman joukkorahoituksen välille. Joukkorahoituksen yläkäsitteiksi tulisivin määritellä vastikkeeton joukkorahoitus, jolla tarkoitetaan aina rahankeräystä, ja vastikkeellinen joukkorahoitus, jolla voi olla erilaisia ilmenemismuotoja, kuten esimerkiksi lainamuotoinen joukkorahoitus ja sijoitusmuotoinen joukkorahoitus.

Ehdotukseen sisältyvistä määrittelyistä palkintomuotoisen joukkorahoituksen käsitteeseen sisältyy Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ongelmia. Palkintomuotoisella joukkorahoituksella tarkoitetaan hallituksen esityksen luonnokseen mukaan toimintaa, jossa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin rahasuorituksen internetissä toimivan palvelualustan kautta tekevä taho saa vastikkeeksi esimerkiksi kopion hankkeen lopputuloksena aikaansaadusta hyödykkeestä tai oikeuden nauttia projektin lopputuotteena aikaansaadusta palvelusta. Tarkoituksena on mitä ilmeisimmin määrittää palkintomuotoinen joukkorahoitus vastikkeelliseksi toiminnaksi, mitä se selkeimmissä tilanteissa onkin. Palkintomuotoiseen joukkorahoitukseen sisältyy kuitenkin laaja harmaa alue, jossa joudutaan pohtimaan edellä selostettua peiteltyä rahankeräystä. Vastikkeellisen toiminnan tulisi olla aitoa, normaalia kaupankäyntiä, jossa suoritus ja sen vastasuoritus kohtaavat toisensa aidon kaupankäynnin tavoin ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti. Tässä tarkoitettua harmaata aluetta selostetaan tarkemmin luvussa 3.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan palkintomuotoisen joukkorahoituksen nimitystä tulisi pohtia huolellisesti erilaisten väärinkäsitysten välttämiseksi. Palkintomuotoiseen joukkorahoitukseen sisältyy ajatus, että vastikkeena voi olla "palkinto". Joidenkin määritelmien mukaan palkinnolla tarkoitetaan arvoesineitä tai kunnianosoitusta, joka voidaan myöntää ryhmälle tai yksittäiselle henkilölle hyvin ansioituneesta suorituksesta. Palkinnon saamiseen liittyy siis vahvasti ajatus siitä, että sen saaja on jollain perusteella arvioituna paras henkilö tai taho saamaan sen. Palkintoa ei siten tämän mukaisesti voi ostaa eikä se voi olla vaihdannan kohde.

Palkinnolla voidaan nähdä olevan tietynlainen liityntä myös arvontoihin, vaikka varsinaisissa, arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitetuissa arpajaisissa käytettävä termi onkin voitto. Arvontoihin liittyvä ajattelu lähtee siitä ajatuksesta, että edellä selostettu "parhaimmuus" määrittyy sattuman avulla. Kaikissa tapauksissa palkinto mielletään kuitenkin etuudeksi, jota kaikki eivät voi saada. Näin ollen se eroaa ratkaisevasti kaupankäynnistä, jossa hyödyke on lähtökohtaisesti kenen tahansa ostettavissa ja hyödykkeen voivat siten saada kaikki halukkaat.

Ongelmalliseksi muodostuu tässä suhteessa myös arpajaislain 62 § 4 momentin säännös, jonka mukaan liikkeelle laskettavalle joukkovelkakirjalle ei saa koron lisäksi maksaa arpomiseen perustuvaa hyvitystä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää niin sanottujen palkinto-obligaatiolainojen liikkeelle laskeminen. Palkinto-obligaatiolainoissa on kyse sattumanvaraisen rahallisen etuuden lupaamisesta velkakirjan ostajille. Asialla on merkitystä suhteessa palkintomuotoisesta joukkorahoituksesta käytettävään nimitykseen, josta säädettäessä tulisi varmistua, ettei asian suhteen synny epäselvyyttä. Palkintomuotoisen joukkorahoituksen käsitteestä ei kuitenkaan ole esitetty laintasoista säännöstä ja palkinto-obligaation sisältyminen palkintomuotoisen joukkorahoituksen käsitteen piiriin jää epäselväksi. Lisäksi joukkorahoituslain suhde tähän arpajaislain säännökseen tulisi myös selventää, sillä ehdotetun joukkorahoituslain 2 §:ään kirjattu sijoitusmuotoisen joukkorahoituksen määritelmä on varsin laaja. Näin ollen on mahdollista, että arpajaislain ja ehdotetun joukkorahoituslain välille syntyy kollisiotilanne.

Palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi hallituksen esityksen luonnoksessa kutsutun toiminnan nimityksen osalta tulisikin lähtökohdaksi ottaa kysymyksenasettelu siitä, mitä toimintoon osallistuja saa vastikkeeksi. Kaupankäynnin kohdalla kyse on suoritukseen ja sen vastasuoritukseen perustuvasta kahdenkeskisestä sopimuksesta. Hyödykkeiksi mielletään usein erilaiset tuotteet tai tavarat sekä palvelut, joita voi ostaa. Hallituksen esityksen luonnoksessa palkintomuotoisella joukkorahoituksella tarkoitetaan esimerkiksi ennakko-osto- tai ennakkotilausmuotoista joukkorahoitusta eli nimenomaan hyödykkeiden myyntiin tähtäävää toimintaa. Näin ollen palkintomuotoista joukkorahoitusta kuvaavampi käsite voisi olla esimerkiksi hyödykemuotoinen tai myyntimuotoinen joukkorahoitus.

Näin ollen vastikkeellisen joukkorahoituksen käsitteen alaisuuteen kuuluisi kaiken kaikkiaan seuraavat toiminnot: sijoitusmuotoinen joukkorahoitus, jossa sijoitettua pääomaa ei lähtökohtaisesti palauteta mutta jossa osallistujalla on oikeus saada pääomalle tuottoa, lainamuotoinen joukkorahoitus, jossa osallistujalla on oikeus saada pääoma palautuksena takaisin, sekä hyödykemuotoinen tai myyntimuotoinen joukkorahoitus, jossa osallistuja saa antamaansa rahasuoritusta vastaavan hyödykkeen itselleen vastasuorituksena normaalin kaupankäynnin tavoin.

Käsitteistön selkeyteen olisi hyvä kiinnittää erityistä huomiota, ja kuvata käsitteitä hallituksen esityksen luonnokseen nyt esitettyä tarkemmin.

3 Lahjoitusmuotoisen ja palkintomuotoisen joukkorahoituksen välisestä rajanvedosta

Nyt ehdotetun sääntelyn myötä lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen ja palkintomuotoisen joukkorahoituksen välimaastoon jää tulkinnallisia ja vaikeita rajanvetotilanteita, joihin hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu sääntely ei anna vastauksia. Jo nykyisen sääntelyn aikana on esiintynyt tilanteita, joissa palkintomuotoiseksi eli vastikkeelliseksi toiminnaksi pyritään naamioidaan toimintoja, joissa tosiasiallisesti on kyse lahjoitusmuotoisesta joukkorahoituksesta. Tilanteiden ei myöskään voida arvioida tulevaisuudessa vähentyvän, joten ehdotettuihin säännöksiin olisi hyvä kiinnittää erityistä huomiota.

Tyypillisiä tässä tarkoitettuja tilanteita ovat esimerkiksi ne, joissa rahasuoritusta vastaan annettava vastike on annettuun rahasummaan verrattuna arvoltaan aivan mitätön (suoritukset eivät vastaa arvoltaan toisiaan, jolloin rahan antajakin mieltää helposti antavansa lahjoituksen eikä ostavansa hyödykettä), vastikkeen saaminen ei tosiasiasa edellytä rahasuoritusta (hankkeen lopputuloksena oleva hyödyke on kaikkien käytettävissä, riippumatta siitä onko osallistunut joukkorahoitukseen vai ei, eli tuote on saatavissa myös vastikkeetta), vastikkeen saa annettavan rahasuorituksen määrästä riippumatta (hyödykkeen arvo ei vastaa annettua rahasuoritusta ainakaan kaikissa tapauksissa, jolloin rahan antaja voi helposti mieltää antavansa lahjoituksen taikka ostavansa hyödykkeen ja antavansa sen lisäksi lahjoituksen) sekä tilanne, jossa rahaa vastaan annettavan vastikkeen valmistuminen on epävarmaa ja tapahtuu joka tapauksessa kaukana tulevaisuudessa (vastikkeen saamisen epävarmuus ja sijoittuminen kaukaiseen tulevaisuuteen saavat rahan antajankin mieltämään, että kyseessä on lahjoitus).

Edellä kuvattuihin tilanteisiin voi liittyä rahankeräystoimintaan liittyvien ongelmien lisäksi myös esimerkiksi verotuksellisia, kilpailuoikeudellisia ja kuluttajansuojaan liittyviä ongelmia. Lisäksi vastikkeena annettavan hyödykkeen hinnan määrittämiseen liittyvät vaikeudet, jotka hallituksen esityksen luonnoksessa myös mainitaan, liittyvät tyypillisesti juuri tämänkaltaisiin tilanteisiin, joissa ei olekaan aidosti kyse myyntitoiminnasta. Toisin sanoen näissä tilanteissa ei siis ole olemassakaan aitoa myytävää tuotetta, jonka hinta voisi määräytyä markkinatalouden pelisääntöjen mukaan. Normaalisissa tuotemyynneissä, jossa ostajille syntyy tarve tietyn tuotteen saamiseen ja he ovat siitä valmiita maksamaan, hinnan määrittämisessä tai määrittymisessä ei synny vaikeuksia. Vaikeuksia syntyy silloin, kun tuotteen saamisen tarvetta ei synny eikä hinta siten määriy normaalilla tavalla.

Lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen ja palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi kutsutun toiminnan välinen liukuva ja epäselvä raja ilmenee myös hallituksen esityksen luonnoksesta, jossa esitetään taulukkomuodossa erilaisten joukkorahoitusmuotojen välisiä eroja. Sekä palkintomuotoisessa että lahjoitusmuotoisessa joukkorahoituksessa on mainittu rahoitusmuotona lahjoitus. Tällaisen liukuvan rajan olemassaolo tulisi hallituksen esityksen luonnoksessa kyetä häivyttämään pois.

Epäselvyyttä nimenomaan palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi kutsutun toiminnan ja lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen välille aiheuttaa myös hallituksen esityksen luonnoksessa olevat maininnat aineettomista vastikkeista, jotka jäävät hallituksen esityksen luonnoksessa hyvin epäselviksi. Aineettoman vastikkeen käsite tulisi määritellä ja kuvata tarkasti mitä sillä tarkoitetaan. Samoin tulisi selvittää, millä edellytyksillä aineettomat vastikkeet voivat olla kaupankäynnin kohteena ja liittyisikö aineettomien vastikkeiden käyttöön lainsäädännöllisiä tarpeita.

Ehdotetun joukkorahoitusta koskevan lainsäädännön tulisi antaa selkeät tulkintalinjaukset edellä selostetun kaltaisiin kaupankäynnin ja rahankeräyksen rajamaastoon sijoittuviin tilanteisiin.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi kutsutut toiminnot jäisivät joukkorahoituslain ulkopuolelle.

Samaan aikaan ei kuitenkaan ehdoteta asiaa koskevia säännöksiä esimerkiksi kauppalakiin, vaan palkintomuotoinen joukkorahoitus jäisi nyt voimassaolevan, varsin puutteellisen sääntelyn varaan. Ratkaisu ei ole omiaan selventämään tilannetta, eikä joukkorahoituslain säätämällä tältä osin myöskään eroteta vastikkeellista ja vastikkeetonta joukkorahoitusta toisistaan. Palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi kutsuttuja toimintoja koskevien säännösten säätämistä tulisi myös harkita.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukainen sääntelypohja muodostuu seuraavanlaiseksi. Ehdotettu joukkorahoituslaki koskee laina- ja sijoitusmuotoista joukkorahoitusta, vastikkeettomaan joukkorahoitukseen sovelletaan rahankeräyslainsäädäntöä ja palkintomuotoista joukkorahoitusta koskevat soveltuvien osin esimerkiksi kuluttajansuojalain ja kauppalain säännökset. Rahankeräyslakiin ehdotetun säännöksen mukaan vastikkeellinen joukkorahoitus jää rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle joukkorahoituksissa säädetyiltä osin. Näin ollen rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluu lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen lisäksi palkintomuotoinen joukkorahoitus, jos se on vastikkeetonta. Soveltamisalaan kuuluminen jää edelleen ratkaistavaksi vain rahankeräyslain säännösten perusteella. Hallituksen esityksen luonnokseen tulisi sisällyttää tätä rajanvetoa helpottavat perusteet.

Hallituksen esityksen luonnokseen tulisikin sisällyttää se, että palkintomuotoiseksi joukkorahoitukseksi kutsutun toiminnan toteuttamisen tulee tapahtua selkeästi kaupankäynnin tai muun vastaavan vastikkeellisen toiminnan muodossa ja että palkintomuotoisen joukkorahoituksen käyttäminen peiteltyyn rahankeräyksen toteuttamiseen on kiellettyä. Asiassa voidaan tukeutua rahankeräyslain 9 §:ssä säädettyyn kieltosääntöön, jonka mukaan rahankeräyksen ja kaupankäynnin sekoittaminen ei ole sallittua.

4 Muuta hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenevää

Hallituksen esityksen luonnoksessa mainitaan lahjoitusmuotoisen joukkorahoituksen osalta yhdysvaltalaisen Wikimedia-säätiön toiminta wikipedian suomenkielisillä internet-sivuilla. Wikimedia-säätiön toiminnassa ei ollut kyse joukkorahoituksen keinoin toteutetusta rahankeräyksestä, joten wikipediasta koskeva osuus olisi syytä poistaa hallituksen esityksen luonnoksesta.

Lisäksi samassa yhteydessä mainitaan useissa kohdin Poliisihallitus ja sen toiminta asioiden selvittelyssä. Poliisihallitus on mainittuja selvittelyjä tehdessään toiminut sille rahankeräyslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi noudattaen asianmukaisia menettelyjä. Hallituksen esityksen luonnoksesta voi nyt saada käsityksen Poliisihallituksen toiminnasta negatiivisessa valossa. Tämän vuoksi maininnat Poliisihallituksesta tulisi poistaa. Viranomaisen mainitseminen ei myöskään ole asian kannalta sisällöllisesti merkityksellistä, joten maininnat voidaan poistaa tarpeettominakin.

Poliisijohtaja

Seppo Kolehmainen

Ylitarkastaja

Henna Salmi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 12.06.2015 klo 10.30. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.