

17.12.2020

POL-2020-72329

Sisäministeriö
Poliisiosasto
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

SMDno-2020-885

Poliisihallituksen lausunto sisäministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on tarjota uusia mahdollisuuksia kasvihuonepäästöjen vähentämiselle, välttämislle tai poistamiselle ilmakehästä ja tätä kautta tukea pääsyä kohti hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitetta. Poliisihallitus pitää hiilineutraalisuustavoitetta kannatettavana, mutta Poliisihallitus ei kuitenkaan pidä nyt rahankeräyslakiin tehtävää muutosta parhaana keinona tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Rahankeräyslakiin lisättävä soveltamisalasäännös ilman, että samassa yhteydessä säädettäisiin omaa erityislainsäädäntöä vapaaehtoisista päästökompensaatioista, tarkoittaa käytännössä sitä, että myös tulevaisuudessa Poliisihallitus on useissa tapauksissa se viranomainen, joka arvioi onko kyse määritelmän täyttävästä toiminnasta vai esimerkiksi rahankeräyksenä pidettävästä toiminnasta. Poliisihallitus pitää kuitenkin oikeana menettelynä sitä, että oikeustilaa muutetaan nimenomaisesti lainsäädäntöä muuttamalla eikä pyrkimällä vaikuttamaan siihen, miten viranomainen lakia tulkitsee.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nyt ehdotetulla rahankeräyslain muutoksella on yhteiskunnallisesti merkittävää vaikuttavuutta. Hallituksen esitys muuttaa vakiintunutta tilaa, jossa rahankeräys on ollut yksinomaan yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintakeino. Yhtä lailla muutoksella tulee olemaan vaikutusta siihen, mitä tulevaisuudessa pidetään kaupankäynninä, sillä ehdotetun muutoksen myötä mahdollistetaan kaupallinen toiminta, jossa kuluttaja ei saa itselleen oman taloutensa käyttöön vastiketta, kuten palvelua tai tuotetta. Kolmannen sektorin yksinomaisen varainhankintakeinon avaaminen yksityisen sektorin toimijoille edellyttää tarkkaa harkintaa ja arviointia sekä jatkossa säännöllistä seurantaa lakimuutoksen vaikutuksista kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin.

Poliisihallitus pitää mahdollisena, että nyt esitetty muutos rahankeräyslakiin johtaa tulevaisuudessa merkittäviä tulkinnaalisia epäselvyyksiä rahankeräyksen ja kaupankäynnin välisen suhteen arvioimisessa, sillä käytännössä tietyllä tavalla toteutetut vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut edelleen täyttävät selkeästi rahankeräyslaissa säädetyt rahankeräyksen määritelmän kuten lausunnossa jäljempänä tuodaan esiin.

Poliisihallitus on arvioinut nyt ehdotetun lakimuutoksen myötä mahdollisesti tulevia tulkinnallisia ja valvonnallisia seikkoja sekä rahankeräystoiminnan valvonnan, että rikostorjunnan näkökulmasta. Lausunnon liitteenä on myös Keskusrikospoliisin asiassa antama lausunto.

Poliisihallitus lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

1. Vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden nykytilasta suhteessa rahankeräyslakiin

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslain 1 §:ä siten, että soveltamisalasäännökseen lisättäisiin uusi kohta, jossa niin sanottu vapaaehtoinen päästökompensaatio rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle ja näin mahdollistettaisiin vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen sekä kansalaisjärjestöille että yrityksille. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ensisijainen tavoite on kuitenkin muuttaa rahankeräyslakia siten, että rahankeräyksen muodossa toteutettava vapaaehtoinen päästökompensaatio mahdollistetaan nimenomaisesti yrityksille, sillä kansalaisjärjestöt voivat kyseistä toimintaa harjoittaa jo nyt voimassa olevan lain nojalla asianmukaisen rahankeräyslupaan saatuaan. Toisaalta esityksen ehdotus tarkoittaa kansalaisjärjestöjen osalta sitä, että tulevaisuudessa ne voisivat harjoittaa kyseistä toimintaa ilman rahankeräyslupaa muu lainsäädäntö huomioiden.

Rahankeräyslain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräyslakia on tähän asti sovellettu siten vain sellaisiin vapaaehtoisiin päästökompensaatiomalleihin, jotka ovat täyttäneet rahankeräyslaissa säädetyn rahankeräyksen määritelmän. Julkisesta keskustelusta on kuitenkin voinut saada sellaisen virheellisen kuvan, että rahankeräyslaki olisi tullut sovellettavaksi kaikkeen vapaaehtoiseen päästökompensaatio-toimintaan. Yhtenä syynä tälle voidaan pitää sitä, ettei rahankeräyslaissa säädetty vastikkeettomuuden käsite ole ollut kaikille toimijoille täysin selkeä. Laissa vastikkeettomuutta tulkitaan suhteessa rahan antajan ja rahan pyytäjän välillä. Usein asiaa on kuitenkin tulkittu väärin siten, että vastikkeettomuusedellytyksestä on tulkittu suhteessa rahan pyytäjän ja esimerkiksi päästövähennysyksiköitä myyvän tahon välillä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan jo nyt voimassa olevan rahankeräyslain nojalla kansalaisjärjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen on mahdollista harjoittaa esityksessä kuvattua vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa rahankeräyksen muodossa asianmukaisen rahankeräyslupaan saatuaan.

Uuden 1.3.2020 voimaantulleen rahankeräyslain myötä myös yritystoimijoiden osallistumisesta rahankeräystoimintaan helpotettiin. Yrityksille ei säädetty oikeutta itse järjestää rahankeräystä, mutta lain muuttamisen yhtenä tarkoituksena oli nimenomaisesti helpottaa yritysten ja rahankeräyslupaan saaneiden järjestötoimijoiden yhteistyötä rahankeräyksissä. Merkittävimpänä helpotuksena voitaneen pitää sitä, ettei nyt voimassa olevassa rahankeräyslaissa säädetä enää lainkaan erillisestä rahankeräyksen käytännön toimeenpanijasta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä muutos itsessään mahdollistaa hyvin laajasti yritystoimijoiden osallistumisen jo nyt erilaisiin rahankeräyksen määritelmän täyttäviin vapaaehtoisiin päästökompensaatiopalveluihin, kunhan yhteistyö tehdään sellaisen toimijan kanssa, jolla on toimintaan soveltuva rahankeräyslupa.

2. Soveltamisalarajauksesta

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että rahankeräyslain soveltamisalarajoitukseen ehdotettu vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmä olisi suhteellisen laaja ja se mahdollistaisi tarkoituksella hyvin erilaisia liiketoiminnan muotoja eivätkä kaikki toiminnan muodot täytä esimerkiksi kansainvälisten standardien mukaisia edellytyksiä ilmasto- ja ympäristöhyödyttävälle vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle. Lisäksi esityksessä todetaan, että kompensatio-käsitteeseen mielletään kuuluvan paljon erilaista ilmastomyönteistä toimintaa ja itse kompensatio-termin käyttö on yleistynyt ja se on muuttumassa hyvin yleisluonteiseksi termiksi.

Poliisihallitus pitää ongelmallisena sitä, että rahankeräyslain soveltamisalaan koskevaan pykälään lisättäisiin kohta, joka on edellä kuvatulla tavalla tietoisesti jätetty laajaksi ja suhteellisen avoimeksi. Rahankeräyslainsäädännön keskeinen lähtökohta on, että kaikkeen toimintaan, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa, sovelletaan rahankeräyslakia, ja pääsääntöisesti toiminta on joko luvan- tai ilmoituksenvaraista. Näistä keskeisistä lähtökohdista voidaan poiketa vain rahankeräyslakiin sisällytettyjen erillisten poikkeussäännösten nojalla. Tämänkaltaisia poikkeussäännöksiä on säädetty rahankeräyslakiin aiemminkin esimerkiksi vaalikeräysten (luvanvaraisuutta koskeva poikkeus), uskonnollisen yhdyskunnan kolehdinkeräyksen osalta, yksityishenkilöiden merkkipäiväkeräysten sekä varhaiskasvatus- ja opetusryhmien tilaisuuksissa järjestettävien rahankeräysten osalta (lain soveltamisalaa koskevia poikkeuksia).

Edellä mainituille aiemmille poikkeussäännöksille on yhteistä se, että säännökset ovat varsin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Jokaiseen poikkeukseen on kirjattu selkeästi se, minkälaisissa tilanteissa tai olosuhteissa tietty toiminto jää esimerkiksi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toisin sanoen säännöksissä lähdetään siitä, että rahalahjoitusten pyytämisen tulee tapahtua tietyllä nimenomaisella tavalla, jotta kyse ei olisi rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta (esim. vaalikampanjan kampanja-aikana, julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa, yksityishenkilön merkkipäiväkutsussa tai haastattelussa taikka varhaiskasvatusryhmän tilaisuudessa siten, että keräyksestä vastaa täysivaltainen henkilö). Osaan edellä mainituista poikkeussäännöksistä on lisätty myös ehtoja siitä, mihin tarkoituksiin varoja saa kerätä ilman, että rahankeräyslaki tulisi sovellettavaksi (vaalikampanjan kulut vaalikeräyksissä, opiskelun tai harrastustoiminnan edistäminen opetusryhmien keräyksissä).

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myös uusi ehdotettu soveltamisalarajoitus tulisi laatia täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Soveltamisalarajoituksen jättäminen tarkoituksellisesti avoimeksi johtaa tulevaisuudessa vaikeisiin tulkinnallisiin ongelmiin sovellettaessa lakia käytännössä. Perinteisen laintulkintaopin mukaan poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti. Tämä on tulevaisuudessa haastavaa, jos varsinainen poikkeussäännös itsessään on jätetty laajaksi ja suhteellisen avoimeksi.

Ehdotetun poikkeussäännöksen mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi tulevaisuudessa palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoi-

daan todennetulla ja lasketulla kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksellä, välttämällä tai poistamisella ilmakehästä. Jotta kyse olisi palvelusta, joka täyttäisi säännöksessä asetetut ehdot, tulisi kyse siis olla sellaisesta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä, välttämisestä tai poistamisesta ilmakehästä, joka on todennettua ja laskettua. Kaikkien edellä mainittujen edellytysten tulee täytyä samanaikaisesti, jotta palvelu jäisi rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Poliisihallitus pitää sinänsä hyvänä, että ehdotetussa poikkeussäännöksessä on pyritty asettamaan tietyt edellytykset, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta toiminta jäisi rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Poliisihallitus pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että edellytykset eivät ole tarkkarajaisia, sillä vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmän on hallituksen esityksen mukaan tarkoituskin jättää rahankeräyslain ulkopuolelle hyvin laajasti monenlaisia eri kompensatiopalveluita. Ehdotetussa säännöksessä on asetettu yhdeksi edellytykseksi esimerkiksi todennettavuus, mutta luonnoksessa todetaan, että säännös ei edellyttäisi todennettavuuden osalta kuitenkaan sitä, että kasvihuonekaasupäästön vähennyksen, välttämisen tai poistamisen olisi oltava jo toteutunut. Säännöksellä tarkoitettaisiin siis myös palvelua, jossa välitettäisiin tulevaisuudessa syntyvää ilmastohyötyä, kunhan palveluntarjoaja voisi osoittaa, mihin ilmastohyödyn syntyminen perustuu. Määritelmässä edellytettäisiin myös päästön laskettavuutta. Luonnoksen mukaan laskettavuus tarkoittaisi sitä, että tuotetun ilmastohyödyn määrä, jolla päästöä kompensoitaisiin, olisi pystyttävä vähintään arvioimaan. Säännöksessä ei kuitenkaan edellytettäisi minkään tietyn standardin tai ohjeistuksen noudattamista laskelman tekemisessä eikä säännöksessä tai hallituksen esityksessä ole mitään kriteereitä, joiden tulisi täytyä.

Edellä kuvatuilla perusteilla esitetty poikkeussäännös, jossa vapaaehtoinen päästökompensatiopalvelu määriteltäisiin, on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kokonaisuutena arvioiden hyvin laaja ja moniulotteinen. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, on termi kompensatio itsessään hyvin yleisluonteinen. Ehdotettu määritelmä vapaaehtoiselle päästökompensatiolle ja tähän liittyvät hallituksen esityksen perustelut muodostavat kokonaisuutena tulkinnanvaraisen soveltamisalarakoituksen, joka ei ole verrattavissa esimerkiksi nyt voimassa olevassa rahankeräyslaissa säädettyihin tarkkarajaisiin ja verrattain suppeisiin poikkeussäännöksiin. Kun tähän yhdistetään mahdollisuus toteuttaa kompensatiopalvelu lähes millä keinoin tahansa, eli ilman todennettavuus- ja laskennallisuusstandardeja ja käytännössä palveluntarjoajan itsensä päättämällä tavalla, on tilanne tulevaisuudessa tulkinnallisesti ja valvonnallisesti vaikea. Koska toiminnan luonne perustuu lähinnä luottamukseen rahan antavan tahon puolelta, eikä rahaa antava taho voi välttämättä millään tavoin todeta saaneensa ostetun palvelun tai myöskään todentaa saadun palvelun laatua, sisältää toiminta väärinkäytösriskejä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kyseisen toiminnan luotettava ja tehokas valvonta edellyttää erillistä erityislainsäädäntöä ja siihen mahdollisesti perustuvia standardeja, mikäli rahankeräyslakia muutetaan nyt luonnoksessa esitetyllä tavalla. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hallituksen esitystä tulisi käytännön tulkintaongelmien välttämiseksi tarkentaa ja siihen tulisi sisällyttää selkeät ja yksiselitteiset kriteerit, miten kasvihuonekaasupäästöjen

kompensoinnin todentaminen ja laskettavuus voidaan aidosti ja luotettavasti tehdä sekä arvioida.

3. Rahankeräystoiminnan ja vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen erotettavuus toisistaan

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarkoituksellisesti avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi jätettävä vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmä aiheuttaa tulevaisuudessa vaikeita tulkinnallisia ongelmia rahankeräyslain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta, jonka mukaan on kiellettyä järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään.

Rahankeräystoiminnan valvonnassa kyseistä kieltoa on tulkittu siten, että rahankeräyksen järjestäjän tulee järjestää rahankeräys siten, ettei mahdolliselle lahjoittajana rahankeräykseen osallistuvalla henkilölle voi jäädä epäselväksi se, onko hän tekemässä vastikkeetonta lahjoitusta jonkin toiminnan tukemiseksi, vai onko hän itseasiassa ostamassa itselleen jonkin tuotteen tai palvelun. Tulkinta voidaan todeta myös kääntäen siten, ettei ostajana kaupankäyntiin osallistuvalla henkilölle tule aiheutua epäselvyyttä siitä, onko hän ostajan/kuluttajan roolissa aidossa kaupankäyntitilanteessa, vai kenties lahjoittajan roolissa vastikkeettomassa rahankeräyksessä. Hallituksen esityksen mukaan vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa koskevalla säännöksellä ei oteta kantaa siihen, tulisiko toiminnan olla vastikkeellista, vaan säännöksellä on tarkoitus kuvailla ja määritellä vapaaehtoista päästökompensaatio ilmiönä ja mahdollistaa se kaikissa muodoissaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen esityksen mukaan toiminta voisi näin ollen olla myös rahankeräyslain säännösten näkökulmasta arvioituna katsottavissa vastikkeettomaksi toiminnaksi, mutta ei sitä siis olisi, jos tarkemmin määrittelemättömällä tavalla päästökompensaatio olisi todennettavissa ja laskettavissa ja toimija myös niihin vetoaa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarkoituksella avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi jätetty määritelmä vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle aiheuttaa sen, ettei henkilön ole tietyllä tavalla toteutettujen toimintojen osalta mahdollista enää tulevaisuudessa selkeästi ymmärtää sitä, minkälaiseen toimintaan, ja näin ollen millä tavalla valvottuun toimintaan hän on osallistumassa.

Edellä kuvattu tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun rahankeräysluvan omaava järjestötaho järjestää rahankeräystä ilmaston hyväksi tehtävän työn rahoittamiseksi. Rahankeräyslaissa säädetty yleisöön vetoaminen ei edellytä esimerkiksi sitä, että keräyksen järjestämisen yhteydessä tulisi nimenomaisesti mainita, että kyse on vastikkeettomien lahjoitusten pyytämisestä jonkin toiminnan tukemiseksi, vaan yleisöön vetoamisen voi toteuttaa millä vain käytössä olevin keinoin. Olennaista on se, että yleisö ymmärtää, että heiltä halutaan rahaa jonkin toiminnan tukemiseen. Yleishyödyllinen toimija voi järjestää luvan saatuaan rahankeräyksen esimerkiksi siten, että internetsivuilla ilmoitetaan tilinumero ja samassa yhteydessä kerrotaan, että saadut varat käytetään metsänistutushankkeeseen, jonka tavoitteena on yleisesti sitoa hiiltä ilmakehästä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nyt aiotun rahankeräyslain muuttamisen myötä tulevaisuudessa myös yrityksen tai minkä tahansa muun toimijan internetsivuilla voidaan ilmoittaa tilinumero ja samassa yhteydessä kertoa vastaavasti, että saadut varat käytetään metsänistutushankkeeseen, jonka tavoitteena on todennetusti ja lasketusti sitoa hiiltä ilmakehästä. Tällöin kyse on kuitenkin esityksen mukaisesti vapaaehtoisesta päästökompensaatiosta eikä rahankeräyksestä edellyttäen, että toimija voi jollain itse päättämällään tavalla todentaa ja laskea hankkeen ilmastohyödyt.

Rahankeräyslaissa yleisöön vetoamisella tarkoitetaan kirjallisesti, suullisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen. Laissa ei siten säädetä keräyksen järjestämisen yhteydessä sallituista sanoista tai sanamuodoista, vaan yleisöön vetoaminen on hyvin vapaasti keräyksen järjestäjän vastuulla toteuttaa. Poliisihallitus pitää mahdollisena, että esitetyn lakimuutoksen myötä myös rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä on edelleen mahdollista puhua vapaaehtoisesta päästöjen kompensoinnista. Tilanne voisi olla tällainen esimerkiksi silloin, kun rahankeräysluvan saanut yleishyödyllinen yhteisö tai säätiö vetoaisi yleisöön rahalahjoitusten saamiseksi ja samassa yhteydessä kertoisi, että lahjoitusten tekemisen myötä keräykseen osallistuvat voivat kompensoida omia hiilidioksidipäästöjään, mutta toiminto ei sisältäisi lainkaan esimerkiksi todennettavuuteen tai mitattavuuteen liittyviä komponentteja. Tällöin laissa säädetty määritelmä vapaaehtoiselle päästökompensaatiopalvelulle ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan täytyisi, joten kyseistä poikkeussäännöstäkään ei voitaisi asiassa soveltaa. Tämä voi aiheuttaa edellä kuvatun kaltaisen vaaran rahankeräyksen ja kaupankäynnin sekoittumisesta, sillä toimintaan osallistuvan henkilön voi olla käytännössä erittäin vaikea ymmärtää sitä, millä tavoin valvottuun toimintaan hän on osallistumassa. Tämä voi osaltaan vaarantaa henkilön oikeusturvaa.

Erotettavuutta rahankeräyksen järjestämisen ja vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun välillä tukee kuitenkin se, että rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä keräyksen järjestäjällä on rahankeräyslain 34 §:n mukainen tiedonantovelvollisuus lahjoitusta pyydettyäessä. Järjestäjän on täten ilmoitettava aina keräyksen järjestämisen yhteydessä esimerkiksi rahankeräysluvan tai pienkeräyshyväksynnän numero. Kyse on kuitenkin keräyksen järjestäjän vastuulla olevasta asiasta ja usein vaikeasti valvottavissa, joten Poliisihallitus pitää tärkeänä, että mahdollisessa vapaaehtoisia päästökompensaatioita koskevassa erityislainsäädännössä huomioitaisiin markkinointiin liittyvät haasteet esimerkiksi erillisillä markkinointisäännöksillä. Lisäksi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hallituksen esitystä tulisi tarkentaa siten, että rahankeräys ja lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä uusi vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta on aidosti ja selkeästi erotettavissa toisistaan.

4. Valvonta

Suunniteltu muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että osa rahankeräyksen määritelmän täyttävästä toiminnasta ei enää kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, eikä rahankeräyslaissa viranomaiselle säädetty valvontakeinot näin ollen tule toimintaan enää sovellettaviksi. Toisaalta toimintaan ei välttämättä tule sovellettavaksi myöskään kuluttajansuojaa koskeva lainsäädä-

däntö, mikäli toimintaa ei harjoiteta elinkeinotoimintana. Toiminta on mahdollista järjestää siten, ettei siihen sovelleta kumpaakaan lainsäädäntöä, eikä näiden säädösten mukainen valvonta ulotu toimintaan. Varsinkin tällaisessa tilanteessa kuluttajan oikeusturva voi vaarantua, sillä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat epäselviä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tällaista oikeusturvan vaarantumista ei ole arvioitu riittävästi lakihankkeen yhteydessä. Asiakkaan omat mahdollisuudet valvoa tai olla perillä asiasta ovat heikot tai jopa olemattomat. Lisäksi asiassa tulee huomioida, ettei kuluttajansuojalakia sovelleta yritysten väliseen palvelumyyntiin.

Rahankeräyslain 7 §:ssä säädetään rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Näiden säännösten tavoitteena on muun muassa varmistaa, ettei rahankeräystä sekoitettaisi muihin varainhankintamuotoihin ja että lahjoituksia pyydetessä noudatetaan asianmukaisia menettelytapoja. Edellä mainitun kiellon sekoittaa rahankeräys ja kaupankäynti keskenään lisäksi näissä säännöksissä säädetään esimerkiksi kiellosta antaa yleisölle rahankeräyksen järjestämisestä merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja sekä siitä, että on kiellettyä häiritä, pakottaa tai muutoin painostaa lahjoittajaa tavalla, joka on omiaan johtamaan siihen, että lahjoittaja tekee lahjoituspäätöksen jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyn vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun määritelmän täyttävät toiminnot rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle, joten rahankeräyslaissa säädetty kielletyt järjestämistavat eivät enää asettaisi rajoitteita toiminnan toteuttamiselle. Lakihankkeen tueksi järjestetyissä työpajoissa on vallinnut ajatus, että käytännössä kyseisiä palveluja tarjoavat toimivat siirtyisivät kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön piiriin. Poliisihallitus toteaa, että mikäli vapaaehtoinen päästökompensaatiopalvelu toteutetaan siten, että kyse on elinkeinonharjoittajan tarjoamasta, myymästä ja markkinoimasta hyödykkeestä kuluttajalle, antaa nykyinen kuluttajansuojalaki tarvittavat perusteet toiminnan valvonnalle. Sen arviointi, miten toiminnan valvonta esimerkiksi erilaisten ympäristöväittämien osalta voidaan toteuttaa luotettavasti, jää tältä osin kuluttajansuojaa valvovien viranomaisten toimivaltaan. Hallituksen esityksessä ei ole tunnistettu muutoksen edellyttävän erityistä resursointia.

Mikäli vapaaehtoinen päästökompensaatiopalvelu mahdollistetaan edellä kuvatulla tavalla, jossa siihen ei sovellettaisi rahankeräys- eikä kuluttajansuojalainsäädäntöä, tulisi myös tästä säätää erillislainsäädännössä. Tässä erityislainsäädännössä tulisi säätää siitä, miten toimintaa valvotaan ja mikä on toimivaltainen valvontaviranomainen ja mitkä ovat sen keinot puuttua toimintaan. Olennaisia avoimia kysymyksiä asiassa ovat esimerkiksi se, miten vapaaehtoisen kompensaatiopalvelun hankkinut henkilö voi varmistua siitä, että hänen antamallaan rahoilla on toteutettu aito päästökompensaatio ja se, millaiset reklamaatiomahdollisuudet hänellä asiassa on.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiassa tulisi harkita myös millaisia raportointivelvollisuuksia vapaaehtoisia päästökompensointipalveluja tarjoavilla palveluntarjoajilla tulisi olla. Raportoinnin tulisi olla läpinäkyvää suhteessa kuluttajiin. Lisäksi Poliisihallitus ehdottaa pohdittavaksi mahdollisuutta edellyttää asiakasvaratiliä tai muuta sen kaltaista järjestelyä, jolla mahdollistettaisiin vapaaehtoiseen päästökompensointiin annettujen varo-

jen luotettava päätyminen esimerkiksi päästövähennysyksiköiden hankintaan.

5. Vaikutusten arviointi

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tulevat vaikutukset yhteiskunnalle on arvioitu varsin vähäisiksi. Poliisihallitus katsoo, että mahdollisen lakimuutoksen myötä tulevia vaikutuksia on kuitenkin syytä seurata ja arvioida säännöllisesti, koska usea vapaaehtoista päästökompensaatiopalvelua tarjoava toimija tulee Poliisihallituksen arvion mukaan olemaan oikeusmuodoltaan yritys. Uudistus tulee vaikuttamaan niin yritysten kuin myös kolmannen sektorin yleishyödyllisten toimijoiden toimintaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan luonnoksessa esitetyt vaikutukset varsinkin järjestökentän toimintaan on kuvattu varsin suopeiksi. Mahdollisen lakimuutoksen myötä vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluja tarjoavien yritysten määrä tulee kuitenkin mitä luultavimmin kasvamaan. On oletettavaa, että toimialalle perustetaan uusia yrityksiä, mutta myös jo olemassa olevat yritykset alkavat tarjota vastaavia vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluja asiakkailleen. Tämä on ollut nähtävissä jo nyt, sillä Poliisihallitus on vastannut ja lausunut useille yritystoimijoille rahankeräyslain soveltuvuudesta aiottuihin kompensaatiotoimintamalleihin. Lakimuutoksen tarkoitus on nimenomaisesti mahdollistaa vapaaehtoinen päästökompensaatio kaikille toimijoille, joten esityksessä esitetyt arviot toiminnan vaikutuksista voivat olla järjestökenttää kohtaan suuremmat kuin mitä nyt on arvioitu.

On hyvin mahdollista, että ainakin osa perinteisesti luonnonsuojeluun ja ilmastonsuojeluun lahjoittavista henkilöistä muuttavat toimintatapaansa ja valitsevat tulevaisuudessa rahojensa käyttökohteeksi vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun. Rahankeräyksissä lähtökohta on, ettei rahan antaja saa itselleen lainkaan vastiketta ja lahjoitettu raha käytetään yksinomaan yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen, joka ei suoraan vaikuta rahan antajaan itseensä. Päästökompensaatiotoiminta kuvataan kuitenkin hyvin usein juuri rahan antajan hyväksi tehdyksi palveluksi. Näin ollen on mahdollista, että ihmiset valitsevat tulevaisuudessa enenevässä määrin rahojensa käyttökohteeksi tällaisen toiminnan, joka markkinoidaan palveluna lahjoittamisen sijaan.

Koska palveluksi luonnehditun toiminnan markkinointi voi olla rahankeräyksen markkinointia persoonallisempaa ja rahan antajan omia hyötynäkökulmia esiintuovaa, voi tällä olla vaikutusta siihen, että vapaaehtoinen päästökompensaatio vaikuttaa houkuttelevammalta kuin rahan antaminen jollekin järjestölle lahjoituksena. Elinkeinotoiminnan tarkoituksena on lähtökohtaisesti kuitenkin tuottaa elinkeinonharjoittajille tuloa tai muuta taloudellista hyötyä, joten Poliisihallitus pitää tärkeänä, että mahdollisen lakimuutoksen vaikutuksia ilmastohyötyihin seurataan. Lakimuutoksen tarkoituksena on kuitenkin tarjota uusia keinoja kasvihuonepäästöjen vähentämiselle ilmakehästä, joten seurantaa tulisi tehdä ainakin siltä osin, toteuttaako esitetty lakimuutos tätä tarkoitusta, ja mitä vaikutuksia esitetyllä muutoksella on ilmastonsuojelutyöhön käytettäviin varoihin.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, että lakimuutoksella tulee olemaan vähäisiä ja lyhytaikaisia vaikutuksia viranomaistoimintaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan viranomaistoimintaan liittyvät vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittävämpiä kuin mitä esityksessä on todettu. Rahankeräyslain muuttaminen aiotulla tavalla tulee edellä lausunnossa kuvattun mukaisesti luomaan oikeudellisen tilan, jossa saman sisältöistä toimintaa voidaan joutua tapauskohtaisesti pitämään joko rahankeräyksenä tai elinkeinotoimintana taikka ei kumpanakaan näistä. Tämä tulee väistämättä vaikuttamaan valvovien viranomaisten työmäärään, sillä on oletettavaa, että lukuiset toimintaansa käynnistävät tai toimintaansa jollakin tapaa muuttavat toimijat tulevat pyytämään ohjeistusta toiminnan toteuttamisen lainmukaisuudesta. Käytännössä aiottu lakimuutos tulee mahdollistamaan sen, että yritysmuotoinen toimija voi hyödyntää vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa omassa palveluvalikoimassaan. Hallituksen esityksen mukaan verottaja katsoisi aina yksittäistapauksessa, onko toimija kyseisestä toiminnasta verovelvollinen, vai ei. Edelleen hallituksen esityksen mukaan verottaja huomioi arviossaan myös kilpailulainsäädännön vaikutuksen. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan kuluttaja-asiamies on jatkossa toimivaltainen viranomaisena, joka arvioi voidaanko yksittäistapauksessa näyttää toteen, että kasvihuonekaasupäästön vähentäminen, välttäminen tai poistaminen on tapatumassa tai tapahtunut. Näin ollen kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on jatkossa arvioida, onko toiminta esitetyn soveltamisalarajoituksen mukainen vai tuleeeko rahankeräyslaki sovellettavaksi. Toiminnan arviointi ja lain soveltamisalan määrittäminen yksittäistapauksittain tapahtunee lausunnotmenettelyllä ja on omiaan lisäämään viranomaisten työtä merkittävästi. Toimintaa koskeva arviointi tehdään aina yksittäistapauksessa.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös vaikutusten arvioinnin osalta tilanteisiin, joissa vapaaehtoista päästökompensaatiota toteutetaan siten, että toiminnan valvonta ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan näin olisi esimerkiksi tapauksissa, joissa kyse ei ole elinkeinotoiminnasta. Muun toiminnan valvontaa määrittävän säädöksen puuttuessa mahdolliset lainvastaisuudet ja muut epäkohdat sekä riitatilanteet ostajan ja myyjän välillä on käytännössä tällöin ratkaistava poliisille tehtävien rikosilmoitusten kautta. Ostajaosapuolen kynnys rikosilmoituksen tekemiseen saattaa olla korkea etenkin silloin, kun annettu rahamäärä on vähäinen tai rahan antamisesta on kulunut jo pitkä aika. Asian selvittäminen rikosprosessissa on lisäksi jälkikäteistä ja lisää osaltaan poliisin työmäärää. Mahdollisten väärinkäytösten ja rikosten selvittäminen voi olla toimialalla vaikeaa sen luonteen ja kansainvälisen ulottuvuuden osalta. Esimerkiksi sen selvittäminen, onko EU:n ulkopuolella toteutettu hiilensidontahanke toteutunut rahaa antaneelle osapuolelle luvulla tavalla, lienee hyvin suuren mittaluokan talousrikosepäilytapaukset pois lukien epärealistista

Poliisihallituksen näkemys tältäkin osin on, että toiminnan luotettava valvonta edellyttäisi erityislainsäädäntöä.

6. Lopuksi

Toisin kuin luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, tulisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan itse kompensointimaksutapahtuma sitoa jon-

kin aidon ja ostettavan hyödykkeen hiilijalanjälkeen ja ostotapahtumaan eikä mahdollistaa pelkkiä itsenäisiä vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluja. Tämä toisi toimintaan mukaan luotettavuutta, mitattavuutta ja lasketavuutta sekä poistaisi osaltaan myös sellaiset mahdolliset ongelmatilanteet, joissa yritys ei pystyisikään toteuttamaan lupauksiaan kompensaation osalta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi veronäkökohtia on käsitelty hyvin lyhyesti. Poliisihallitus toteaa, että erilaiset verotukselliset kysymykset tulisi myös miettiä laajemmin ja selvittää ennen mahdollista lakimuutoksen voimaantuloa, mikäli sellaisia katsotaan olevan esimerkiksi kuluttajalle siirtyvän hyödykkeen osalta. On toivottavaa, että vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluja tarjoavien toimijoiden käytössä olisi mahdollisimman paljon viranomaisohjeistusta heti toiminnan alkuvaiheessa.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Arpajaishallintopäällikkö

Saaramia Varvio

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 17.12.2020 klo 16:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

Keskusrikospoliisin lausunto POL-2020-79203 Poliisihallitukselle liittyen hallituksen esitysluonnokseen laiksi rahankeräyksen 1 §:n muuttamisesta