



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1633/32/2018

2.10.2018

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnos on monin tavoin esimerkillisesti valmisteltu. Esitys on poikkeuksellisen selkeää yleiskieltä. Siitä saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta ja tavoitteista liittyen keräystoiminnan edistämiseen mahdollisimman riskittömästi ja kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin. Keskeiset ehdotukset perustellaan huolella vaihtoehtoineen. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja valmistelussa on hyödynnetty monia selvityksiä. Vaikutusarviot ovat monipuolisia ja laadukkaita, joskin arviot puuttuvat osasta vaikutusalueita. Lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolellisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esityksen keskeisinä tavoitteina on sujuvoittaa rahankeräysmenettelyä, lisätä kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksia ja edistää kansalaisyhteiskuntatoimintaa. Uudistus voi muuttaa rahankeräystoiminnan ja avustamisen painopistettä. Uudistuksen vaikutuksia yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin tulisi pohtia tarkemmin.
- ii) Esityksessä tulisi käsitellä pienkeräyksen tuottojen saajan yksilöintiä, suostumusta keräykseen sekä sitä, mitä tietoja hänestä välittyy julkisuuteen. Koska pienkeräyksillä ajatellaan tuettavan haavoittuvassa asemassa olevia ja koska sosiaalinen media tulee olemaan keräyksen keskeinen foorumi, esityksessä tulisi myös käsitellä mahdollisesta somejulkisuudesta aiheutuvia vaikutuksia.
- iii) Esityksessä tulisi arvioida pienkeräystuottojen luovutuksen vaikutusta talousvaikeuksissa oleville tilanteissa, jossa varojen saajalla on toimeentulotukea tai ulosottovelkoja tai hänelle on vahvistettu velkajärjestely. Samoja asioita tulisi arvioida myös keräyksen järjestäjän ja lahjoittajan näkökulmista.
- iv) Viranomaisvaikutuksia käsitellään vain poliisin kannalta. Sen lisäksi pienkeräyksen viranomaisvaikutuksia tulisi käsitellä erityisesti Verohallinnon, mutta myös KELA:n ja ulosottoviranomaisten sekä velkajärjestelyn näkökulmista: on mahdollista, että uudistus aiheuttaa viranomaisille tapauskohtaisia tulkintaongelmia ja tarvetta antaa pienkeräyksen osapuolille ohjausta.
- v) Pienkeräykseen liittyvää väärinkäytön riskiä ja sen torjuntaa tulisi käsitellä esitettyä konkreettisemmin ja kokoavasti eri näkökulmista.
- vi) Esitysluonnokseen tulisi lisätä maininta seurannasta ja sen luonteesta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Rahankeräyslain kokonaisuudistuksessa säädettäisiin rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Nykyinen rahankeräyslaki kumottaisiin. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitetta helpottaa vapaaehtoistoimintaa keventämällä rahankeräysmenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa ja sujuvoittamalla lupamenettelyjä. Keskeisiä tavoitteita ovat kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien vahvistaminen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistäminen: rahankeräyksiä jatkuvasti järjestäville tahoille ja kertaluontoisia keräyksiä järjestäville tahoille olisi erilliset, niiden tarpeita vastaavat viranomaisjärjestelyt. Lisäksi lailla on tarkoitus estää valvonnan keinoin rahankeräykseen mahdollisesti liittyvää rikollista toimintaa sekä vastata kansainvälisiin velvoitteisiin terrorismin ja siihen liittyvän rahoituksen torjunnassa. Esityksen taustalla vaikuttavat myös uudenlaiset keräystarpeet ja teknologinen kehitys.

Toistuvan rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta. Lupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana, ja hakumenettelyä kevennettäisiin huomattavasti nykyisestä. Myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti keräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen ja keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Seurakunnille mahdollistetaan rahankeräys diakoniatyön kautta avustamiseen. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus rahankeräysten järjestämisestä, keräystuotosta ja tuoton käyttämisestä sekä vuosisuunnitelma tulevista rahankeräyksistä.

Kertaluontoisen pienkeräyksen järjestämisestä riittäisi ilmoitus poliisilaitokselle. Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellytettäisi toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä, ja keräyksen voisi järjestää muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen tai oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen. Keräystarkoitus tulee kertoa ilmoituksessa, ja sen toteutumista valvotaan. Pienkeräyksen tuotto saisi olla korkeintaan 10 000 euroa, ja keräyksen saisi järjestää korkeintaan kahdesti vuodessa. Keräyksen järjestäjien tulee muodostaa vähintään kolmen hengen ryhmä, joista ainakin yhden tulee olla täysi-ikäinen.

Rahankeräyslaissa säädettäisiin myös rahankeräysvarojen käytöstä ja säilyttämisestä, keräyksen kielletyistä järjestämistavoista sekä viranomaisen toimivallasta kieltää rahankeräyksen järjestäminen ja rahankeräyksellä kerättyjen varojen käyttäminen.

Ehdotetun uuden rahankeräyslain johdosta ehdotetaan muutettavaksi rikoslain rahankeräysrikoksia koskevia säännöksiä. Rahankeräyslaissa ehdotetaan puolestaan rangaistavaksi rahankeräysrikkomuksena rahankeräykseen liittyvien hallinnollisten määräysten rikkominen. Lisäksi verotustietojen salassapidosta ja julkisuudesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Verohallinnon omaaloitteisesta oikeudesta luovuttaa poliisille rahankeräyksiin liittyviä tietoja. Joukkorahoituslakiin tehtäisiin uudesta rahankeräyslaista aiheutuva muutos.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto pitää erittäin myönteisenä* sitä, että esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Ymmärrettävä ilmaisu ulottuu myös kohtiin, joissa käsitellään oikeudellista taustaa. Sääntelyratkaisut ja vaikutusarviot on yleisesti ottaen selkeästi perusteltu. Monia keskeisiä seikkoja on kuitenkin esitelty vain yksityiskohtaisissa perusteluissa, mikä hankaloittaa hiukan kokonaisuuden haluttuunottoa. On myönteistä, että taustoituksessa ja vaikutusten arviointijaksossa on käytetty havainnollistavia kuvioita tai taulukoita. Esityksessä on myös hyödynnetty selvitys- ja tutkimustietoa tavalla, joka mahdollistaa julkaisuihin tutustumisen.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä* sitä, että valmistelu on perustunut laaja-alaiseen yhteistyöhön eri viranomaistahojen ja keskeisten sidos- ja kohderyhmien edustajien kanssa. Valmistelussa on hyödynnetty erilaisia osallistamisen menetelmiä. Laaja osallistaminen on ollut tärkeässä roolissa pohdittaessa vaihtoehtoja, samoin arvioitaessa keskeisten ehdotusten vaikutuksia. Menettely sopii hankkeen asetelmaan, jossa lainsäädäntöä muutetaan merkittävästi ja se kohdentuu laajasti kansalaisyhteiskuntaan. Lausuntokierroksen perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolella.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä* myös sitä, että sääntelyratkaisu perustuu huolelliseen toteuttamisvaihtoehtojen arviointiin. Lisäksi esitykseen on laadittu perusteellinen kansainvälinen vertailu. Siihen on sisällytetty eri Pohjoismaat, Iso-Britannia, Saksa ja USA, joten kooste on kattava. Tosin esityksessä ei tule esille, olisiko Euroopassa vielä muita vertailun kannalta mielekkäitä maita. Joka tapauksessa kansainvälisiin esimerkkeihin viitataan esityksen eri osioissa tavalla, joka osoittaa, että Suomen vaihtoehtoisia ratkaisumalleja on aidosti suhteutettu muiden maiden käytäntöihin, kuten itsesääntelyjärjestelmään ja sääntelystä luopumiseen kokonaan tai osittain.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* esitysluonnoksessa tulisi avata pienkeräysuudistuksen taustaa esitettyä konkreettisemmin, kuten kertomalla Facebook-keräyksistä, joita on perustettu ihmisten auttamiseen. Pienkeräykseen liittyvät kuvaukset ovat yleisperusteluissa ylipäänsä hyvin yleisen tasoisia, eikä niistä saa konkreettista käsitystä.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* siihen, kuinka pienkeräys voi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan liittyä tilanteeseen, jossa toimeentulo on vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman ulkopuolista apua. Koska Suomessa viimesijainen taloudellinen turva on toimeentulotuki, jota voidaan myöntää myös yllättäviin tilanteisiin, tällaista ilmaisua tulisi perustella tarkemmin. Ajatus ulkopuolisen avun tarpeesta toimeentulon turvaksi saa kuitenkin tukea esimerkiksi viimeaikaisista selvityksistä<sup>1</sup>. Jos esityksen tavoittelema uusi lahjoituskulttuuri yleistyy, se voi täydentää merkittäväällä tavalla julkisen vallan vastuulla olevaa taloudellista perusturvaa. Uudistuksen vaikutuksia yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin tulisi pohtia tarkemmin. Esityksessä tulisi arvioida sitä, kuinka tasapuolisesti uusi lahjoituskulttuuri kohdistuisi erityyppisen avustustoiminnan myötä eri väestöryhmien tarpeisiin ja erilaisiin elämän kriisitilanteisiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutusarviot ovat monin tavoin esimerkillisiä. Yleisesti ottaen esityksessä on tunnistettu määrällisiä ja laadullisia, välittömiä ja välillisiä sekä kertaluonteisia ja pitkän ajan vaikutuksia. Monipuoliset määrälliset kuin laadulliset arviot kohdistuvat etupäässä poliisiorganisaatioon lupa- ja ilmoitusmenettelyn ylläpitäjänä ja toiminnan valvojana sekä kolmanteen sektoriin rahankerääjinä. Lisäksi vaikutuksia kansalaisiin sekä kansalaisyhteiskuntaan on arvioitu laadullisesti ja laaja-alaisesti. Erityisesti pienkeräyksiä koskevia huomionarvioisia vaikutuksia jää kuitenkin käsittelemättä, ja esitystä tulisi siltä osin täydentää.

*Arviointineuvosto pitää puutteena* sitä, että esitysluonnoksessa ei ole mainintaa yleisestä seurannasta. Alkuvaiheessa tulisi seurata tietojärjestelmien toimivuuden ohella, kuinka eri tahot ymmärtävät toimintamahdollisuutensa ja velvoitteensa, eli vaikuttaako ohjeistus ja neuvonta riittävältä. Samoin on tärkeää seurata, kuinka viranomaisten valvontajärjestelmät toimivat. Kun uudet keräysjärjestelmät ovat vakiintuneet, tavoitteiden toteutumista, kustannuksia, keräystuottojen jakautumista kolmannen sektorin eri toimijatyyppien kesken, pienkeräyksen toimivuutta ja muita vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti eri osapuolten näkökulmista.

<sup>1</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan omatoimiset ja pärjäävät toimeentulotuen saajat hyötyivät toimeentulotuen myöntämisen siirrosta Kelaan, koska osaavat käyttää uusia sähköisiä palveluja. Sen sijaan uudistus on heikentänyt esimerkiksi päihdeongelmaisten, mielenterveysongelmaisten, ikäihmisten ja maahanmuuttajien asemaa toimeentulon saajina. Erityisen vaikeasti autettavia ovat myös peliongelmaiset, muulla tavoin velkaantuneet, pitkäaikaissairaajat, vammaiset ja asunnottomat. Lähde: Blomgren S., Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12, toukokuu 2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Ks. myös Sosiaalibarometri 2018.

## 2.2. Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1. Vaikutukset kotitalouksiin ja kansalaisiin

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan tai käyttäytymiseen. Esityksessä todetaan silti, että pienkeräykset taloudellisissa vaikeuksissa olevien auttamiseksi saattaisivat vaikuttaa yksittäisten kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Esityksen mukaan pienkeräys voisi koskea esimerkiksi onnettomuuden uhria, sairautta, orvoksi jääneen opintojen tukemista, kodin tuhoutumista tulipalossa tai tilannetta, jossa toimeentulo on vaikeaa. Lisäksi seurakuntien oletetaan avustavan keräyksillä vähävaraisia. Pienkeräyksiin osallistuvat luonnollisesti myös niiden järjestäjät ja lahjoittajat, jotka toki voivat lahjoittaa myös muihin kuin pienkeräyksiin.

*Arviointineuvosto pitää erittäin myönteisenä* sitä, että esitykseen on laadittu määrällinen arvio, jonka mukaan voimaantumisen jälkeen pienkeräyksen järjestämiseksi poliisille tehtäisiin noin 500 ilmoitusta vuodessa. Arvio on epävarma, mikä esityksessä todetaankin, mutta sen taustaoletukset ja laskenta-periaatteet on esitetty huolella. Määrän ajatellaan lisääntyvän 4 % vuodessa.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* on myös myönteistä, että kansalaisten lahjoitushalukkuutta on arvioitu lisääntymisen ja vähenemisen näkökulmasta. Arviot on myös suhteutettu toisiinsa. Oletuksena on, että uudet keräysmahdollisuudet ja keräysten paraneva läpinäkyvyys lisäävät lahjoitushalukkuutta, jota mahdolliset väärinkäytökset saattavat toisaalta heikentää. Kokonaisarvio on silti myönteinen.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* myös siihen, että esitysluonnoksessa tunnistetaan mahdollisuus, että pienkeräykset eivät ole kaikilta osin verovapaita. Rahankeräyslaissa ei kuitenkaan säädetä saatujen varojen verotuksesta, vaikka veroseuraamusten tulisi olla ennakoitavissa. Toisaalta niiden erittely ei olisi ollut mahdollista, koska esityksessä ei avata kovin konkreettisesti pienkeräyksen saamia muotoja. Vastuu verotuksellisen arvion tekemisestä jää esityksen mukaan pienkeräyksen järjestäjälle. Lisäksi sen arviointi, onko kyse lahjasta vai tulosta, jätetään järjestäjän ohella avun saajan vastuulle. Näistä velvoitteista mainitaan vain yksityiskohtaisissa perusteluissa. On joka tapauksessa epärealista olettaa, että arviointi olisi kaikissa tapauksissa yksinkertaista ottaen myös huomioon, että keräyksen kohde saattaa olla marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa tai järkyttyneessä tai heikossa tilassa. Veroseuraamusten lisäksi sääntely voikin aiheuttaa kohteilleen merkittävää vaivaa mahdollisten tulkintaongelmien vuoksi. Asetelmaa tulisi näiltä osin selkiyttää.

*Arviointineuvosto katsoo, että* hankalia asetelmia voi muodostua myös, jos pienkeräystuottojen saajalla on toimeentulotukea tai ulosottovelkoja tai hänelle on vahvistettu velkajärjestely. Jos lahjoitus on suhteellisen pieni, se voi aiheuttaa saajalle toimeentulon näkökulmasta jopa haittaa. Jos taas keräystarkoitus on tukea arjessa selviytymistä, se ei toteudu myöskään, jos keräystuotot siirtyvät ulosottovelkojen lyhentämiseen tai johtavat velkajärjestelyn raukeamiseen. Voi ajatella, että autettava tiedostaisi edellä kuvatut seikat, mutta autettavan kyky asetelman hahmottamiseen voi olla tilapäisesti heikentynyt, jos hän on juuri kokenut jotain traumaattista tai hänen vaikeutensa ovat pitkäkestoisia. Taloudellinen apu saattaa myös olla sellaista, jota avustettava voi saada tukien tai avustusten muodossa tai myöhemmin vakuutusyhtiön korvaamana. Tämä esityksessä tiedostetaan, eli monessa tilanteessa apua halutaan antaa tiettyyn tarkoitukseen yhteiskunnan perusturvaa tai vakuutuskäsittelyä nopeammin ja laajemmin. Jotta pienkeräys ei kuitenkaan aiheuttaisi arvaamattomia yllätyksiä tai byrokraattista taakkaa autettavalle, keräyksen järjestäjän olisi suunnittelua varten hyvä tuntea avustettavan olosuhteet ja yhteiskunnalliset avustus- ja seuraamusjärjestelmät, kun tuotoilla halutaan avustaa vähävaraisia tai järkytyksen kokeneita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että edellä kuvatut seikat koskevat myös lahjoittajia, joita on paljon enemmän kuin pienkeräyksen järjestäjiä tai autettavia. Pienkeräykseen lahjoittajan kuuluu tietää keräystarkoitus, ja oletuksena lienee autettavan tukeminen täysimääräisesti ja ongelmitta. Voi kuitenkin käydä niin, että lahjoitus ei siirrykään autettavalle ulosoton vuoksi, se voi osoittautua osin tai kokonaan turhaksi suhteessa vaihtoehtoihin järjestelyihin, tai tuotot voivat aiheuttaa autettavalle ennakkoimattomia ongelmia. Jos nämä tilanteet tulevat yllätyksinä, keräystarkoituksesta annettua tietoa voinee pitää jossain määrin harhaanjohtavana, joskin tällainen tilanne voi syntyä täysin tahattomasti.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että pienkeräyksen järjestäjille laaditaan yleinen ohjeistus ja tarkistuslista asioista (ks. edellä), joita on syytä arvioida ennen keräystä. Ohjeistukseen tulisi myös laittaa tiedot siitä, mistä saa tarkempia neuvoja esimerkiksi veroasioihin, tukiin ja velkakysymyksiin liittyen.

### 2.2.2 Vaikutukset kolmanteen sektoriin

Yksi esityksen keskeisiä tavoitteita on kolmannen sektorin taloudellisten toimintaedellytysten vahvistaminen rahankeräykseen liittyviä lupaprosesseja keventämällä. Oletuksena on, että lainsäädäntö lisää rahankeräykseen osallistuvia kolmannen sektorin toimijoita ja suurten järjestöjen paikallistointia sekä edistää varainhankinnan pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta.

*Arviointineuvosto pitää erittäin myönteisenä* sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu luvanvaraisen keräystoiminnan volyymin. Arvion mukaan Poliisihallitus käsittelisi vuosittain noin 1200 vuosi-ilmoitusta uuteen menettelyyn siirtymisen jälkeen. Luku sisältää rahankeruuta säännönmukaisesti järjestävät tahot. Arvio on epävarma, mutta taustaoletukset ja laskennan logiikka on esitelty huolella.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* on erittäin myönteistä, että kolmatta sektoria koskevia vaikutuksia arvioidaan määrällisesti ja laadullisesti niin hyötyjen kuin haittojen näkökulmasta. Esityksessä riskinä nähdään muun muassa lisääntyvä kilpailu rahoituksesta, uusien rahankerääjien tulo lahjoitusmarkkinoille ja mahdolliset suurhankkeet jonkin julkisen toiminnan tukemiseksi, jos rahankeräysten kokonaistuotto ei samalla kasva oleellisesti. Riskinä saattaa olla myös keräysjärjestelyjen teettäminen epäluotettavalla toimeenpanijalla. Myönteistä on erityisesti hallinnollisen taakan keveneminen, jota on arvioitu huolellisesti standardikustannusmallin sovelluksella. Toki asetelma sisältää epävarmuuksia, mutta lukuarvot, joihin laskelmat perustuvat, on kirjattu selvästi näkyville. Esityksessä tulisi kuitenkin kertoa, mihin lähteeseen tai tausta-aineistoon lupahakemuksen täyttämiseen tai rahantilityksen nykytilanteessa kuluva aika perustuu. Jos arvio on laadittu yhteistyössä sidosryhmien kanssa, sen voisi erikseen mainita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä tulisi arvioida myös sitä, asettuvatko kolmannen sektorin toimijat kansalaiskeräysten rahoituksellisen painoarvon lisääntyessä eriarvoiseen asemaan sen perusteella, millaiseen toimintaan kansalaiset lahjoittavat mieluiten. Lisäksi tulisi arvioida sitä, vaikuttaako pienkeräysten oletettava lisääntyminen kolmannen sektoriin keräystuottoihin.

### 2.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Uudistus ei anna yrityksille mahdollisuutta rahankeräyksiin. Se vaikuttaa kuitenkin yrityksiin, jotka tarjoavat rahankeräyksen järjestäjille keräykseen liittyviä palveluja.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on arvioitu hyvin sitä vaikutuslogiikkaa, joka syntyi käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisesta: sen arvioidaan muun muassa lisäävän alalla toimivien määrää ja synnyttävän kilpailua. Esityksessä voisi kuitenkin havainnollistaa konkreettisemmin, minkä tyyppisestä yritystoiminnasta tällöin on kyse. Vaikka on vaikea ennakoida tarkkaan, kuinka paljon kuvatun kaltainen yritystoiminta tulee lisääntymään, määrällisiä arvioita tulisi esittää mahdollisuuksien mukaan, jos on olemassa pohjatietoa kyseisen yritystoiminnan volyymistä.

*Arviointineuvosto katsoo, että niiltä osin kuin yritys tarjoaa muita kuin keräyksen toimeenpanoon liittyviä palveluja, esityksessä tulisi vähintään havainnollistaa yritystoiminnan luonnetta, vaikka muu tarkempi arviointi olisikin perustellusti vaikeaa.*

#### 2.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen julkisen talouden vaikutusarviot käsittelevät etupäässä kertaluontoisia ja pysyviä vaikutuksia poliisihallinnon tietojärjestelmiin ja henkilöstöresursseihin; niitä käsitellään lausunnon kohdassa ”viranomaisvaikutukset”. Toisaalla esitysluonnosta kuitenkin todetaan, että esitys mahdollistaa nykyistä laajemmin rahankeräyksen, joilla voi tukea valtion, maakuntien kuntayhtymien toimintoja. Koska julkisyhteisöillä ei ole oikeutta järjestää rahankeräystä joitain erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, rahankerääjänä olisi jokin muu taho. Tällaiset hankkeet voivat vaihdella paikallistason pienimuotoisista hankkeista kymmenien miljoonien hankkeisiin (vrt. Lastensairaala). Esityksessä mainitaan esimerkkeinä muun muassa keräys syöpäpotilaiden hoidon tueksi tai materiaalikustannusten kattamiseksi koulukiusaamista ehkäisevässä kampanjassa.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* esityksen ilmentämää yhteiskunnallista murrosta, jossa vastuuta hyvinvoinnin edistämisen ja taloudellisen turvan rahoittamisesta jaetaan uudelleen julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja kansalaisaktiivisuuden kesken, tulisi avata enemmän. Esitysluonnoksessa esitellään kyllä asetelmia, joissa keräysvaroin voitaisiin tukea yhteiskunnallisia toimintoja. Lisäksi kerrotaan, kuinka osassa tilanteita rajanvedon tekeminen budjettivarojen rahoitettavaan toimintaan on haastavaa. Tämä selostetaan kuitenkin vain yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kokonaiskuvaan julkisen sektorin rahoitusvastuusta liittyy myös esityksessä kuvattu tarve kolmannen sektorin taloudelliseen tukemiseen kansalaisten avulla ja ajatus uudeltaisesta lahjoituskulttuurista, jota määrittäisi kansalaislähtöinen hyvä tekeminen.

#### 2.2.5 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksen mukaan uudistus ei vaikuttaisi yleiseen talouskehitykseen tai kansantalouteen. Lisäksi katsotaan, ettei Suomen luottoluokitus laske uudistuksen vuoksi, koska lainsäädännön arvioidaan täyttävän FATF:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevat suositukset.

*Arviointineuvosto katsoo, että edellä kuvattu lyhyt arviointi on riittävä.*

### 2.3 Viranomaisvaikutukset

*Arviointineuvosto katsoo, että poliisihallintoa koskeva toimivallan jako, muutokset työtehtävissä sekä taloudelliset vaikutusarviot on huolellisesti kuvattu. Arviot sisältävät kuvauksen siirtymävaiheesta, jossa luodaan uusi tietojärjestelmä kehittämiskuluineen. Lisäksi on selostettu periaatetta, jossa maksuilla katettaisiin poliisin toimintakuluja sekä tietojärjestelmän investointikuluja sekä laskennalliset perusteet sille, että poliisihallinto tarvitsi alustavasti yhden henkilötyövuoden lisäresursoinnin valvontaa varten. Hyvin taustoitettuihin laskelmiin perustuen rahankeräyksen järjestäjien määrän arvioidaan nykytilaan verrattuna jopa kaksinkertaistuvan tulevina vuosina, ollen tällöin 1800–2200.*

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* esityksessä pitäisi arvioida vaikutuksia myös muihin viranomaisiin kuin poliisiorganisaatioon. Erityisesti tulisi arvioida Verohallinnon edellytyksiä valvoa pienkeräykseen liittyvien verojen maksamista ja ohjeistaa pienkeräyksen järjestäjiä verotuksellisen arvon tekemiseen. Lisäksi olisi tärkeää arvioida uudistuksen suhdetta toimeentulotukeen, ulosottosääntöjen perintään ja velkajärjestelyyn sekä niitä koskeviin viranomaiskäytäntöihin. Jää epäselväksi, miten viranomaiset ovat varautuneet siihen, jos esimerkiksi yksittäisiä pienkeräyksiä pitää arvioida tapauskohtaisesti. Eteen voi tulla myös lisääntyneitä tarvetta ohjeistaa pienkeräystä suunnittelevia.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen yhteiskunnalliset vaikutusarviot koskevat etupäässä rikostorjuntaa. Ne sisältävät myös huomioita välillisistä vaikutuksista hyvinvoinnin edistämiseen paikallistasolla ja laajemmin. Lisäksi käsitellään tietoyhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia liittyen uuden teknologian hyödyntämiseen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä avataan hyvin sitä yleistä logiikkaa, jonka mukaan poliisin suorittama etu- ja jälkikäteisvalvonta ehkäisee rahankeräykseen liittyvää rikollista toimintaa. Täysin aukotonta se ei kuitenkaan ole, koska toisaalla esityksessä todetaan, että väärinkäytökset saattavat heikentää kansalaisten lahjoitushalukkuutta. Tämä johtuu esityksen mukaan siitä, että ilmoitusmenettelyssä viranomaisen ei välttämättä ehdi puuttua epärehellisyyteen ennen kuin keräys on jo suoritettu. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ilmoitusmenettely sisältää lähtökohtaisesti enemmän väärinkäytöksen riskejä kuin etukäteisvalvonnan mahdollistava lupamenettely, vaikka ilmoitukset tehdäänkin poliisille. Se on joustavan menettelyn hinta. Pienkeräykseen liittyvää väärinkäytön riskiä ja sen torjuntaa voisi kuitenkin käsitellä esitettyä konkreettisemmin ja kokoavasti eri näkökulmista.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* pienkeräyksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi tilanteissa, joissa tarkoituksena on kerätä varoja yksityishenkilölle: minkä asteista henkilöllisyyden yksilöinti ja keräystarpeen kuvaus olisi suhteessa julkisuuteen ja mitä vaikutuksia sillä voi olla. Yksityishenkilöiden järjestämässä pienkeräyksessä avustettavan anonyymiyys rajoittanee lahjoitushalukkuutta. Yksilöidyissä keräyksissä lähtökohtana ja oletuksena on tietenkin, että varojen saajalta on keräykseen ennalta saatu suostumus. Arviointineuvosto suosittelee tämän huomiointia ohjeistuksessa.

## 2.5 Ympäristövaikutukset

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on huomioitu ympäristöön kohdistuvat välilliset vaikutukset: niitä voi syntyä, jos rahankeräys kohdistuisi lisääntyvästi ympäristönsuojeluun tai laajemmin ympäristön tilan kehittämiseen.

## 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu rahankeräyslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 18.9.2018. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

## Helsingissä 2. lokakuuta 2018

### Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

### Kati Rantala

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri