



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

14.10.2021

Erityisasiantuntija Sanna Leinonen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 124/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta rahankeräyslain 1 §:n muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 124/2021 vp) annetuista asiantuntijalausunnoista.

Vastineenaan sisäministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Sisäministeriöllä ei ole lausuttavaa ympäristöministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Suomen ympäristökeskuksen (SYKE), Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Verohallinnon, markkinaoikeuden, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK), Kuluttajaliiton, Finnairin, Hiilipörssi Oy:n, S-ryhmän (SOK), Green Carbon Finland Oy:n, Compensate Operations Oy:n, Finnwatch ry:n tai Vastuullinen Lahjoittaminen VaLa ry:n lausuntojen johdosta.

Sisäministeriön käsityksen mukaan edellä mainituissa lausunnoissa lähinnä kannatetaan esitystä eikä lausunnoissa esitetä hallituksen esitykseen kohdistuvaa kritiikkiä tai huomioita, joihin sisäministeriön tulisi ottaa kantaa.

Muiden asiantuntijalausuntojen osalta vastineessa käydään läpi esitettyjä huomioita ja ehdotuksia asiakokonaisuuksittain.

Soveltamisalarajaus

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että soveltamisalarajaukseen lisättävä päästökompensaatiopalvelun määritelmä on yleinen eikä tarkkarajainen. Poliisihallituksen mukaan todennettavuudelle ja laskettavuudelle ei ole asetettu rajoituksia ja tämä aiheuttaa tulevaisuudessa tulkintaongelmia. Poliisihallituksen mukaan käytännön tulkintaongelmien välttämiseksi olisi hyvä selvittää selkeät ja yksiselitteiset kriteerit, miten kasvihuonekaasupäästöjen kompensoinnin todentaminen ja laskettavuus voidaan aidosti ja luotettavasti tehdä sekä arvioida. Poliisihallitus vaikuttaa pitävän ongelmallisena sitä, ettei soveltamisalarajausta ole sidottu mihinkään todennettavuus- ja laskennallisuusstandardeihin.

Nordic Offset Oy toteaa, että esityksen mukainen määritelmä todennettu ja laskettu tapa on liian epämääräinen. Nordic Offset Oy ehdottaa, että kotimaisten, ei-kansainvälisesti sertifioitujen, kompensointihankkeiden pitäisi todistaa vastikkeellisuus jonkun instrumentin tai laadunvalvojan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

kautta, ja siihen asti joutuisi toimimaan rahankeräyslain puitteissa ja ilmoittamaan siitä viestinnässään selkeästi.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotusta ei ole tarpeen muuttaa. Sisäministeriö toteaa, että vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjonta on kehittynyt viime vuosina voimakkaasti ja päästökompensaatioita tarjotaan erilaisilla toimintamalleilla. Markkinoille on tullut myös kansallisiin hankkeisiin perustuvia kompensaatiopalveluita. Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on mahdollistaa kansallisen päästökompensaatiomarkkinan kehittyminen, jota vallitsevan oikeustilan epäselvyyden suhteessa rahankeräyslakiin on arvioitu estävän. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena olisi kuvailla ja määritellä vapaaehtoinen päästökompensaatio ilmiönä ja mahdollistaa se kaikissa muodoissaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolisena toimintana. Säännös olisi myös teknologianeutraali, jotta se mahdollistaisi uusien innovaatioiden syntyminen toimialalla.

Soveltamisalarajaukseen sisältyvä vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmä sisältää kuvauksen siitä, minkälainen tapahtuma vapaaehtoinen päästökompensaatio on. Säännöksessä luetellaan ne elementit, jotka kuvaavat kansainvälisten kompensaatiomallien ideaan perustuvan vapaaehtoisen päästökompensaation luonnetta erotuksena kansalaisjärjestöjen harjoittamaan yleisempään ilmastotyöhön. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu sitä, mitä soveltamisalarajaukseen sisältyvillä käsitteillä tarkoitetaan. Soveltamisalarajauksella ei ole tarkoitus ottaa kantaa siihen, millaista on luotettava ja laadukas päästökompensaatio. Rahankeräyslakia ei ole arvioitu oikeaksi paikaksi säätää vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan reunaehdoista. Tältä osin sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin jaksossa 5.1, jossa eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on arvioitu. Sitä, että soveltamisalarajauksessa otettaisiin kantaa toiminnan luotettavuuden tai laadun varmistamisen reunaehtoihin esimerkiksi sitomalla soveltamisalarajaus tiettyihin standardeihin, ei ole pidetty perusteltuna muun muassa rahankeräyslain sisäisen logiikan säilymisen ja oikeustilan selkeyden vaatimuksen kannalta. Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden reunaehtoihin liittyviä kysymyksiä on arvioitu tarpeelliseksi selvittää rahankeräyslain muutosta koskevan hankkeen toimeksiantoa laajemmin, ja tätä selvitystä on jo tehty ympäristöministeriön toteuttamassa selvityshankkeessa.

Kuluttajansuojanäkökulma

Poliisihallitus toteaa, että kansalaisen oikeusturva voisi vaarantua, mikäli hänelle ei ole selvää, millä tavalla valvottuun toimintaa hän osallistuu. Poliisihallitus esittää kysymyksen, mieltääkö kansalainen lahjoittavansa rahaa rahankeräykseen, vai mieltääkö hän ostavansa palvelun.

Sisäministeriö toteaa, että kuluttajan näkökulma on otettu huomioon esityksen valmistelussa. Valmistelun aikana on muun muassa tunnistettu, että ehdotetun muutoksen seurauksena kompensaatiomarkkinoille voisi syntyä uusia palveluita, jotka ovat sisällöltään ja laadultaan hyvin erilaisia. Kun markkinoille tulee erilaisia toisistaan poikkeavia palveluja, kuluttajilla ja muilla palveluita hyödyntävillä tahoilla on suurempi vastuu selvittää palveluiden laatu ja tarkempi sisältö. Tuleva tilanne tulee edellyttämään palveluntarjoajilta avoimuutta sen suhteen, mitä tarjottu kompensaatiopalvelu pitää kulloinkin sisällään. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Kuluttajaliitto ovat kannattaneet nyt esitettyä rahankeräyslain muutosta. Kuluttajaliitto on hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt rahankeräyslain muutosta kuluttajan kannalta nimenomaan tilannetta selkeyttävänä.

Vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen valvonta

Poliisihallitus toteaa, että viranomaisen toimivalta vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen valvonnassa tulee olemaan osittain epäselvä ja päällekkäinen. Poliisihallitus toteaa, että muutos ei poista rahankeräystoimintaa valvovan Poliisihallituksen roolia toiminnan valvonnassa kokonaisuudessaan. Poliisihallituksen mukaan sen tulee tulevaisuudessa mahdollisen lakimuutoksen jälkeen arvioida aina tapauskohtaisesti, täyttääkö jonkin toimijan toiminta rahankeräyslaissa tarkoitetun vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun määritelmän vai ei. Poliisihallituksen mukaan koska palvelun määritelmä on hyvin avoin, voi toiminnan aidon luonteen arviointi edellyttää hyvinkin kattavien selvitysten pyytämistä myös yritystoimijoilta. Mikäli annettujen selvitysten perusteella vaikuttaa, että esimerkiksi todennettavuus tai laskettavuus ei toiminnassa täyty, ei aiottua poikkeussäännöstä voida asiassa soveltaa. Poliisihallituksen mukaan tällöin sen tulee edelleen arvioida toiminnan suhdetta rahankeräyslaissa säädettyyn rahankeräyksen määritelmään, kuten tälläkin hetkellä.

Rahankeräyslain 1 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyslaissa säädetään rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallitus vastaa rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Saman lainkohdan mukaan Poliisihallitus vastaa myös rahankeräyslain mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä sellaisen rahankeräyksen osalta, jonka järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä mutta joka järjestetään ilman lupaa tai ilmoitusta.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetulla muutoksella rajataan vapaaehtoiset päästökompensaatiot pois rahankeräyslain soveltamisalasta. Poliisihallitus ei siten valvoisi soveltamisalarajauksen määritelmän täyttävää vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa rahankeräyslain säännösten perusteella. Poliisihallitus kuitenkin joutuisi mahdollisesti arvioimaan, onko kyse soveltamisalarajauksen mukaisesta toiminnasta esimerkiksi silloin, kun siltä haetaan rahankeräyslupaa, sille ilmoitetaan mahdollisesti lainvastaisesta rahankeräyksestä tai pyydetään ohjeistusta siitä, tarvitseeko tiettyyn toimintaan rahankeräyslupan vai ei. Rahankeräyslain tulkinta kuuluu siis Poliisihallituksen toimivaltaan. Sisäministeriö korostaa, että ehdotuksen tarkoituksena on rajata vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut laajasti rahankeräyslain ulkopuolelle, jotta muutoksella esityksen tavoitteiden mukaisesti mahdollistetaan vapaaehtoisten päästökompensaatiomarkkinoiden kehittyminen ja selkeytetään vallitsevaa oikeustilaa. Asiassa on tehty kattava taustaselvitys, jonka perusteella on päädytty ehdotettuun ratkaisuun. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tarkoituksena on mahdollistaa vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen tarjoaminen kaikissa muodoissaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolisena toimintana ja soveltamisalarajaus esimerkiksi mahdollistaisi tarkoituksella hyvin erilaisia liiketoiminnan muotoja. Ehdotetun säännöksen mukaisesti rahankeräyslain soveltamisalaan ei kuuluisi palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan todennetulla ja lasketulla tavalla. Ehdotettuun säännökseen sisältyvä todennettavuuden vaatimus tarkoittaisi sitä, että palveluntarjoajan pitäisi pystyä osoittamaan, mihin väitetty kasvihuonekaasujen vähentäminen, välttäminen tai poistaminen perustuisi. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että palveluntarjoajan pitäisi pystyä avoimesti kertomaan esimerkiksi asiakkaalle, mihin tapahtunut tai tapahtumassa oleva säännöksen tarkoittama ilmastohyöty ja sen tekemisessä käytetyt laskelmat perustuvat. Laskettavuus tarkoittaisi puolestaan sitä, että tuotetun ilmastohyödyn määrä, jolla päästöä kompensoitaisiin, olisi pystyttävä vähintään arvioimaan, eikä säännöksessä edellytettäisi minkään tietyn standardin tai ohjeistuksen noudattamista laskelman tekemisessä. Palvelun sisältönä oleva päästövähennys voisi perustua esimerkiksi arvioon, joka olisi tehty mallinnuksen avulla ja toisissa tapauksissa laskelma voisi perustua tarkkaan ilmastohyödyn mittaustulokseen.

Sisäministeriö toteaa, että kuluttajansuojaviranomaisen toimivaltaan tai tehtäviin ei ehdoteta muutoksia. Kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta, jonka nojalla se voi valvoa elinkeinotoimintaa suhteessa kuluttajiin. Kuluttajansuojaviranomainen toteuttaisi valvontaa kuluttajansuojalainsäädännön nojalla ja arvioisi toimintaa kyseisten säännösten näkökulmasta. Ehdotetulla rahankeräyslain säännöksellä ei otettaisi kantaa siihen, miten kuluttajansuojaviranomaisen tulisi arvioida päästökompensaatiopalveluita esimerkiksi kuluttajansuojalain näkökulmasta.

Vaikutukset viranomaistoimintaan

Poliisihallituksen mukaan esitetyllä lakimuutoksella voi olla merkittävämpiä vaikutuksia viranomaistoimintaan kuin nyt on esitetty. Poliisihallituksen mukaan muutos tulee vaikuttamaan valvovien viranomaisten työmäärään, sillä on oletettavaa, että lukuiset toimintaansa käynnistävät tai toimintaansa jollakin tapaa muuttavat toimijat tulevat pyytämään ohjeistusta toiminnan toteuttamisen lainmukaisuudesta. Lisäksi Poliisihallitus toteaa, että tulevaisuudessa mahdollisia lainvastaisuuksia ja muita epäkohtia sekä riitatilanteita ostajan ja myyjän välillä on käytännössä ratkaistava poliisille tehtävien rikosilmoitusten kautta.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetulla muutoksella vahvistettaisiin erityisesti yritysten toimintamahdollisuuksia vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoavina toimijoina. Muutoksen mahdollisia vaikutuksia on valmistelun aikana arvioitu myös eri toimijoiden ohjeistuksen näkökulmasta. Tältä osin sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin. Epäselvältä vaikuttavan oikeustilan selventämisen on arvioitu voivan vaikuttavan Poliisihallituksen tehtäviin siten, että yritykset eivät tule enää jatkossa samassa määrin pyytämään lausuntoja ja muita ohjeistuksia toimintansa suhteesta rahankeräyslain sääntelyyn kuin tällä hetkellä. Toisaalta on arvioitu, että

kansalaisjärjestöt tulevat mahdollisesti pyytämään Poliisihallitukselta ohjeistusta siitä, miten uutta lainsäädäntöä tullaan soveltamaan kansalaisjärjestöjen toimintaan. Tämä voi lisätä Poliisihallituksen tehtävien määrää vähäisessä määrin lyhyellä aikavälillä, jonka jälkeen tiedustelujen voidaan arvioida vähentyvän, kun vapaaehtoisen päästökompensaation toimintamuodot vakiintuvat tai jos toimialalle tulee oma sääntely. Sisäministeriö toteaa, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole lausunnossaan esittänyt kuluttajansuojaviranomaisen työmäärään liittyviä huomioita hallituksen esitykseen kirjattujen viranomaisvaikutusten osalta.

Sisäministeriö toteaa, että valmistelun aikana on arvioitu myös väärinkäytöksiin liittyviä näkökohtia. Mikäli toimintaan liittyisi epäilyksiä väärinkäytöksistä ja toiminnan epäiltäisiin täyttävän jonkin rikoksen tunnusmerkistön, toiminnasta olisi aina mahdollista tehdä rikosilmoitus poliisille. Vaikka vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan voi liittyä riski väärinkäytöksistä, esityksellä ei toteutuessaan ole arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia rikostorjunnan näkökulmasta.

Vaikutus järjestöjen varainhankintaan

Fingo ry toteaa, että se kannattaa hallituksen esitystä laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta siten, että vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Fingo ry katsoo kuitenkin, ettei lainmuutos saisi vaarantaa yleishyödyllisten yhdistysten varainhankintaa, ja ehdottaa, että järjestöjen yleishyödyllistä hiilikompensaatiota on mahdollista tulevaisuudessakin toteuttaa rahankeräyslupaan varaisesti, tai että yleishyödyllisten yhdistysten kompensaatioon perustuva varainhankinta turvataan muilla keinoilla.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen tavoitteena on mahdollistaa se, että eri toimijat voisivat tarjota kuluttajille ja yrityksille hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitetta tukevia palveluita myös liiketoimintatarkoituksessa. Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että erilaista vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa harjoittavia kansalaisjärjestöjä ja yrityksiä kohdellaan rahankeräyslain näkökulmasta yhdenvertaisesti sen suhteen, minkä toimijoiden on mahdollista harjoittaa vapaaehtoista päästökompensaatiota. Ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen toimintaan vain silloin, kun järjestö tarjoaisi palvelua, joka täyttäisi rahankeräyslakiin otettavan soveltamisalarajauksen määritelmän. Vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun tarjoamiseen ei tarvittaisi rahankeräyslupaa. Valmistelun aikana saadun selvityksen perusteella alle viisi kansalaisjärjestöä tarjoaa ehdotetun säännöksen mukaista vapaaehtoista päästökompensaatiopalvelua, joten välittömät vaikutukset järjestökenttään kohdistuisivat hyvin pieneen määrään järjestöjä. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä muuta yleistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä tai siihen, miten tällainen työ tulisi organisoida. Ilmastotyön tukemiseen järjestettävät varainhankintakampanjat olisivat edelleen rahankeräyslain sääntelyalan piirissä. Rahankeräyslain muutos ei myöskään määrittäisi toiminnan verokohtelua. Verohallinto arvioisi toiminnan verokohtelun aina tapauskohtaisesti. On mahdollista, että verottaja tulisi arvioimaan vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoamista liiketoimintana myös järjestöjen osalta. Verottaja huomioisi arviossaan esimerkiksi sen, voidaanko samanlaista toimintaa verottaa eri tavoin riippuen siitä, onko palveluntarjoajana yritys vai kansalaisjärjestö.

Lain voimaantulosta

Fingo ry toteaa pitävänsä tärkeänä, että ennen rahankeräyslain muutoksen voimaantuloa, Suomen tulee perusteellisesti selvittää vapaaehtoisen päästökompensaatioalan sääntelyä, lainsäädäntöä sekä valvonnan keinoja.

Maailman Luonnon Säätiö (WWF Suomi) toteaa, että ehdotettua rahankeräyslain muutosta ei pitäisi saattaa voimaan irrallisena ympäristöministeriön selvityksenkin peräänkuuluttamista päästökompensaation pelisäännöistä. WWF Suomi ehdottaa, että lakiehdotukseen pitäisi lisätä voimaantulosäännös, jonka mukaan voimaantulosta säädetään erikseen asetuksella sitten, kun kuluttaja-asiamies on laatinut ja julkistanut linjauksen päästökompensaatiosta kuluttajamarkkinoinnissa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan vallitsevan oikeustilan selkeyttämiseksi olisi tärkeää, että ehdotettu laki tulee voimaan mahdollisimman pian. Tämän vuoksi ehdotetun voimaantulosäännöksen sisällyttämistä esitykseen ei pidetä tarkoituksenmukaisena.