

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om penninginsamlingar och till vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en ny lag om penninginsamlingar med bestämmelser om anordnande av penninginsamlingar och om tillsyn över att de anordnas på behörigt sätt. Den nuvarande lagen om penninginsamlingar upphävs.

En förutsättning för anordnandet av en penninginsamling är enligt förslaget att tillstånd till penninginsamling söks hos Polisstyrelsen eller att anmälan om anordnande av en småskalig insamling görs hos polisinspektionen. Lagen om penninginsamlingar ska innehålla bestämmelser om vissa penninginsamlingar som inte omfattas av lagens tillämpningsområde samt om valinsamling, för vilken det inte ska krävas tillstånd eller anmälan.

Enligt förslaget beviljas ett tillstånd till penninginsamling så att det gäller tills vidare. För att tillstånd ska beviljas ska det i regel krävas att syftet med anordnarens verksamhet och insamlingsändamålet är allmännyttigt. Ansökningsförfarandet kommer att göras betydligt lättare. Anordnare av penninginsamlingar ska årligen till Polisstyrelsen göra en årsanmälan om anordnandet av penninginsamlingar, intäkterna av insamlingarna och användningen av intäkterna samt lämna in en årsplan över kommande penninginsamlingar.

Av anordnaren av en småskalig insamling ska det inte förutsättas att verksamheten tjänar ett allmännyttigt syfte. En småskalig insamling ska kunna ordnas även för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en juridisk persons förmögenhet. Lagen ska innehålla bestämmelser om begränsningar i fråga om varaktigheten av en småskalig insamling och i fråga om det belopp som får samlas in vid en småskalig insamling.

Den föreslagna lagen om penninginsamlingar innehåller bestämmelser om användning och förvaring av insamlade medel och om förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar samt om myndighetens behörighet att förbjuda anordnandet av penninginsamling och användningen av insamlade medel.

Propositionen bidrar till att genomföra det i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering inskrivna målet att gynna frivilligverksamhet genom att göra den administrativa bördan i samband med penninginsamling lättare och göra tillståndsprocesserna smidigare.

Med anledning av den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar föreslås det att bestämmelserna om penninginsamlingsbrott i strafflagen ändras. Samtidigt föreslås det i lagen om penninginsamlingar att överträdelse av de administrativa bestämmelserna i samband med penninginsamling ska utgöra penninginsamlingsförseelse. I lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter föreslås dessutom en bestämmelse om att Skatteförvaltningen på eget initiativ kan lämna uppgifter i anslutning till penninginsamling till polisen. I lagen om gräsrotsfinansiering görs en ändring som föranleds av den nya lagen om penninginsamlingar.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Lagstiftningen om penninginsamlingar.....	4
2.1.3 Tredje sektorns egenkontroll och självreglering	19
2.1.3 Penninginsamlingsintäktens betydelse för tredje sektorns verksamhet.....	20
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	22
2.3 Bedömning av nuläget	35
2.3.1 Inledning.....	35
2.3.2 Anordnare av penninginsamlingar	35
2.3.3 Tillåtna insamlingsändamål.....	37
2.3.4 Penninginsamlingsförfarandet.....	37
2.3.5 Tillsyn över penninginsamlingar.....	40
2.3.6 Penninginsamlingsintäktens betydelse för tredje sektorns verksamhet.....	41
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	41
3.1 Målsättning	41
3.2 Alternativ	42
3.2.1 Allmänt.....	42
3.2.2 Ändring av lagen om penninginsamlingar	43
3.2.3 Bibehållet tillståndsförfarande, smidigare förfarande och centraliserade uppgifter	45
3.2.4 Penninginsamlarnas självregleringssystem	47
3.2.5 Anmälningsförfarande.....	49
3.2.6 Godkännande- och registreringsförfarande	50
3.3 De viktigaste förslagen.....	51
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	53
4.1 Allmänt om propositionens konsekvenser	53
4.2 Ekonomiska konsekvenser.....	54
4.2.1 Konsekvenser för den offentliga ekonomin	54
4.2.2 Konsekvenser för företagen.....	56
4.2.3 Konsekvenser för hushållen	57
4.2.4 Konsekvenser för samhällsekonomin.....	57
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	57
4.4 Konsekvenser för miljön.....	63
4.5 Samhälleliga konsekvenser	63
4.5.1 Konsekvenser för det civila samhällets verksamhet.....	63
4.5.2 Konsekvenser för medborgarna.....	68
4.5.3 Övriga samhälleliga konsekvenser	70
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	72
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	72
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	75
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	77

RP 214/2018 rd

DETALJMOTIVERING	79
1 LAGFÖRSLAG	79
1.1 Lagen om penninginsamlingar	79
1 kap. Allmänna bestämmelser	79
2 kap. Förutsättningar för anordnande av penninginsamling	90
3 kap. Tillstånd till penninginsamling	110
4 kap. Småskalig insamling	125
5 kap. Valinsamling	132
6 kap. Användning av och tillsyn över insamlade medel	135
7 kap. Särskilda bestämmelser	144
1.2 Strafflagen	150
1.3 Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter	152
1.4 Lagen om gräsrotsfinansiering	152
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	153
3 IKRAFTTRÄDANDE	153
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING ...	154
4.1 Skydd för privatliv och personuppgifter	154
4.2 Näringsfrihet	155
4.3 Mötes- och föreningsfrihet	155
4.4 Egendomsskydd	155
4.5 Ne bis in idem-förbudet	158
4.6 Bemyndigande att utfärda förordning	160
LAGFÖRSLAG	161
1. Lag om penninginsamlingar	161
2. Lag om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen	176
3. Lag om ändring av 18 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter	177
4. Lag om ändring av 1 § i lagen om gräsrotsfinansiering	178
BILAGA	179
PARALLELLTEXT	179
2. Lag om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen	179
3. Lag om ändring av 18 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter	181
4. Lag om ändring av 1 § i lagen om gräsrotsfinansiering	182

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Propositionen innehåller ett förslag till ny lag om penninginsamlingar. Den gällande lagen om penninginsamlingar (255/2006) trädde i kraft den 1 juli 2006. Genom 2006 års lag om penninginsamlingar upphävdes den föregående lagen om penninginsamlingar från 1980 (590/1980). Den grundläggande principen för lagstiftningen om penninginsamlingar, som framgår av bägge lagarna, är att penninginsamlingar tillåts endast i begränsad utsträckning med stöd av tillstånd och för att finansiera allmännyttig verksamhet. Samtidigt har ett syfte med lagstiftningen varit att genom tillståndsplikt och myndighetstillsyn förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar.

Den gällande lagen om penninginsamlingar har ändrats efter ikraftträdandet bland annat för att förlänga giltighetstiden för tillstånd till penninginsamlingar, ändra tyngdpunkten i förutsättningarna för allmännyttig verksamhet och möjliggöra penninginsamlingsverksamhet för vissa offentliga samfund som delvis bedriver allmännyttig verksamhet.

Penninginsamlingsverksamheten har blivit allt mera komplicerad i och med den tekniska utvecklingen, och bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar lämpar sig inte särskilt bra för detta. Bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar möjliggör inte heller spontan penninginsamling som inleds snabbt eller medborgaraktorers penninginsamlingar annat än i tillfälligt syfte. Dylika insamlingsbehov har emellertid blivit vanligare och förändringen i omvärlden har medfört behov av att revidera lagstiftningen om penninginsamlingar.

Regeringens proposition baserar sig på betänkandet från den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte i augusti 2016 för ett förberedande utredningsprojekt (inrikesministeriets publikation 2/2018). Inom projektet har man granskat nuläget för penninginsamlingsverksamheten som en helhet och utrett möjligheten att utnyttja ett anmälningsförfarande vid anordnandet av penninginsamlingar i enlighet med åtgärdsförslaget från regeringsgrupperna i statsminister Juha Sipiläs regering den 19 februari 2016 om avveckling av normer och smidigare författningar. I utredningsarbetet har man beaktat regeringsprogrammets spetsprojekt smidigare författningar genom att lätta upp tillstånds- och besvärprocesser och underlätta medborgarnas vardag och frivilligverksamhet samt skrivningen i regeringens verksamhetsplan för 2017–2019 om målet är att revidera lagen om penninginsamlingar.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Lagstiftningen om penninginsamlingar

Syftet med lagen om penninginsamlingar

Bestämmelser om anordnandet av penninginsamlingar finns i lagen om penninginsamlingar och i statsrådets förordning om penninginsamlingar (503/2006), nedan *förordningen om penninginsamlingar*. Landskapet Åland har med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) egen lagstiftning om penninginsamlingar som gäller endast Åland (Landskapslagen angående penninginsamlingar 1950:25).

Penninginsamling definieras i lagen om penninginsamlingar. Med penninginsamling avses verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Varken i lagen eller dess motivering definieras vad som avses med pengar i lagen om penninginsamlingar. Lagens syfte är att möjliggöra penninginsamlingar för finansiering av allmännyttig

RP 214/2018 rd

verksamhet. Enligt den allmänna motiveringen till lagen om penninginsamlingar (RP 102/2005 rd) har syftet med regleringen om penninginsamlingar alltid varit att göra det möjligt för allmännyttiga samfund och stiftelser att skaffa medel för allmännyttig verksamhet genom penninginsamlingar. I motiveringen till lagen om penninginsamlingar konstateras vidare att allmännyttig frivillig medborgerlig verksamhet bör främjas och stödjas på grund av dess betydelse för samhället. Penninginsamlingsverksamheten avser mål som medborgarna upplever som viktiga och de människor och sammanslutningar som medverkar i penninginsamlingar donerar pengar till penninginsamlingarna utan motprestation.

Dessutom är lagens syfte att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar. Strävan är att stödja donationsberedskap bland annat genom att i lag ge myndigheterna effektiva medel att förebygga och ingripa i eventuell osaklig och brottslig verksamhet i anslutning till insamling av pengar.

Gränserna för lagens tillämpningsområde

I 2 § undantas från lagens tillämpningsområde grannhjälp, varuinsamlingar, vädjan om donationer i testamenten, välgörenhetsauktioner, stödkonserter och stödevenemang, enskilda personers önskemål i samband med bemärkelsedagar eller dödsfall samt religionssamfunds kollektinsamling i samband med offentlig religionsutövning. Flera av de insamlingar som stannar utanför tillämpningsområdet gör det redan på grund av definitionen av penninginsamling, eftersom man samlar in varor eller får något som motprestation. För att klarlägga praxis har det ändå ansetts nödvändigt att begränsa tillämpningsområdet i lagen, eftersom myndigheterna ofta har fått frågor om det krävs tillstånd för dylika insamlingar.

Tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar omfattar inte heller låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016). Med gräsrotsfinansiering avses öppen vädjan till den stora allmänheten för att samla in medel utan motprestation till ett visst projekt. Gräsrotsfinansiering är ett sätt att samla in finansiering för personers och organisationers projekt samt företags verksamhet. Finansiering samlas in i allmänhet in i form av små summor från en stor grupp för att nå den önskade penningssumman, vanligtvis via nätbaserade serviceplattformar.

Gräsrotsfinansieringens former

	Finansieringsform	Återbetalningsform	Finansiärens motiv	Exempel på aktörer	Inhemsk lagstiftning
Donationsbaserad	Donation	Ingen återbetalning	Socialt	-	Lagen om penninginsamlingar
Motprestationsbaserad	Donation, förhandsköp	Belöning, produkt	Socialt, även att få belöning	Mesenaatti.me (FI), Kickstarter (US)	Konsumentskyddslagen och köplagen (inkl. kompletterande bestämmelser)
Lånebaserad (eng. peer-to-peer lending)	Lån	Lån jämte ränta, social långivningen i allmänhet räntefri	Ekonomiskt. socialt	Lainaja.fi (FI), Fixura (FI), Kiva (US)	Lagen om gräsrotsfinansiering, konsumentskydds- och finansmarknadslagstiftningen (bl.a.)

RP 214/2018 rd

					lagen om AIF-förvaltare, värdepappersmarknadslagen, kreditinstitutslagen, lagen om placeringsfonder, lagen om betalningsinstitut)
Investeringsbaserad (eng. <i>equity based crowdfunding</i>)	Investering (ofta i aktier)	Kapitalets värdeökning, om företaget lyckas och /eller utdelning. Socialt företagsstöd även utan avkastningsförväntningar	Ekonomiskt, socialt	Invesdor Oy (FI), Venture Bonsai (FI), FundedByMe (SE)	Lagen om gräsrotsfinansiering, finansmarknadslagstiftningen (bl.a. lagen om AIF-förvaltare, värdepappersmarknadslagen, kreditinstitutslagen, lagen om placeringsfonder, lagen om betalningsinstitut)

Inom gräsrotsfinansieringen kan man för närvarande urskilja åtminstone de former som presenteras i tabellen och som skiljer sig från varandra såväl funktionellt som ekonomiskt. Tabellen är inte uttömmande, utan beskriver de gräsfinansieringsformer som förekommer på marknaden i dag. Det är sannolikt att vi i framtiden även får se gräsrotsfinansieringsarrangemang på marknaden som utgör mellanformer av de nuvarande finansieringsformerna, såsom mezzanine-modellen (t.ex. på kapital- eller konverteringslånebasis). Gräsrotsfinansieringens olika former har i nuläget kopplingar till många gällande författningar i såväl Finland som Europeiska unionen, som skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om bland annat tillämpningsområde, innehåll och behöriga myndigheter som svarar för tillsynen över bestämmelserna.

Det är nödvändigt att göra skillnad mellan olika gräsrotsfinansieringsformer för att identifiera den tillämpliga lagstiftningen och behöriga myndigheten i varje enskilt fall. I den nuvarande lagen om penninginsamlingar har penninginsamling definierats som verksamhet där pengar insamlas utan motprestation genom att vädja till allmänheten. Om det som motprestation erbjuds vilket som helst objekt med självständigt ekonomiskt bytesvärde, är verksamheten inte penninginsamling utan i princip normal affärsverksamhet, där ett objekt med bytesvärde byter ägare, dvs. i praktiken mot pengar. Gränsdragningen kan emellertid vara svår i praktiken. Bytesvärde, till exempel för ett tillväxtföretags aktier eller förhandsbeställda varor, torde i ett enskilt fall dock kunna definieras så att det avgörande är aktiens nominella värde och den förhandsbeställda varans förväntade värde.

Donationsbaserad gräsrotsfinansiering, där den som betalar pengar till ett visst projekt inte får någon konkret motprestation, motsvarar definitionen av penninginsamling enligt den nuvarande lagen om penninginsamlingar. Donationsbaserad gräsrotsfinansiering kan i sin nuvarande form beskrivas som penninginsamling via en nätbaserad serviceplattform. På motsvarande sätt ställs motprestations-, låne- och investeringsbaserad gräsrotsfinansiering, där den som betalar pengar till ett visst projekt får en konkret motprestation, redan begreppsmässigt utanför tillämpningsområde för lagen om penninginsamlingar. Gräsrotsfinansiering som en medelinsamlingsform mot motprestation hör alltså inte till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar, utan omfattas av konsumentskydds- och finansmarknadsregleringen. Tillämpningsområdet för lagen om gräsrotsfinansiering omfattar endast låne- och investeringsba-

RP 214/2018 rd

serad gräsrotsfinansiering som utnyttjas vid finansiering av näringsverksamhet. Övriga former av gräsrotsfinansiering har ställts utanför tillämpningsområdet. Lagen om gräsrotsfinansiering innehåller också en uttrycklig bestämmelse om att i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om penninginsamling.

Aktörer som har rätt att anordna penninginsamlingar

I lagen om penninginsamlingar föreskrivs om allmännyttig verksamhet som en förutsättning som gäller både den som anordnar en penninginsamling och insamlingssyftet. Enligt lagens motivering (RP 102/2005 rd) förutsätter penninginsamlingsverksamhetens särskilda karaktär att verksamheten övervakas effektivt. För att möjliggöra effektiv övervakning kan tillstånd till penninginsamling i regel beviljas endast sammanslutningar och stiftelser som är registrerade i Finland. Av samma orsak får enskilda personer inte anordna penninginsamlingar.

Tillstånd till penninginsamling kan ges till en i Finland registrerad sammanslutning eller stiftelse med allmännyttigt syfte, Nationalgalleriet, ett stift inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ett stift inom den ortodoxa kyrkan i Finland, ett universitet och en yrkeshögskola. Tillstånd till penninginsamling kan också ges till en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland. Till exempel Finlands Röda Kors är en sådan sammanslutning som avses i bestämmelsen. Dessutom kan tillstånd till penninginsamling ges en tillfällig oregistrerad sammanslutning med allmännyttigt eller i 6 § 2 mom. 1 punkten nämnt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är verksamhetens tillfälliga karaktär. Syftet enligt 6 § 2 mom. är att skaffa medel för att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter. Tillfälliga sammanslutningar är till exempel valcirklar och stödföreningar som bildas inför kommunal- eller riksdagsval eller en stödcirkel som bildas bland offrets närmaste.

Den som anordnar en penninginsamling behöver inte bedriva enbart allmännyttig verksamhet. Genom den delreform av lagen om penninginsamlingar som trädde i kraft den 1 september 2014 (652/2014) underlättades ställningen för sammanslutningar som samlar in pengar genom att lagen ändrades så att hela sammanslutningens verksamhet inte behöver vara uteslutande allmännyttig, utan det räcker att de insamlade medlen används uteslutande för det allmännyttiga syftet. I praktiken kan inte sådana sammanslutningar som helt saknar allmännyttigt syfte, såsom aktiebolag som fungerar på rent företagsekonomisk basis, få tillstånd till penninginsamling. I 7 § föreskrivs särskilt att staten, kommuner eller samkommuner kan inte ges tillstånd till penninginsamling. Den nämnda bestämmelsen, enligt vilken offentliga samfund inte kan få tillstånd till penninginsamling, intogs första gången i lagen om penninginsamling 2006.

I praktiken har offentliga samfund inte heller tidigare anordnat penninginsamlingar, trots att det hade varit möjligt enligt ordalydelserna i de bestämmelser som gällde före 1980 års lag om penninginsamlingar. Man kan tänka att saken påverkats av den tidigare rådande uppfattningen att offentliga samfunds verksamhet inte är av allmännyttig karaktär, utan den offentliga förvaltningen och finansiering av dess verksamhet baserar sig på beskattningsrätt, avgifter av skattenatur, upplåning, ränteintäkter och inkomster av näringsverksamhet. Penninginsamlingar och lotterier är åter ett sätt att finansiera frivilligorganisationers allmännyttiga verksamhet. Saken har också påverkats av en sådan tolkning av allmännyttighetsbegreppet att offentliga samfunds verksamhet inte är uteslutande allmännyttig eller ideell. Denna tolkning etablerades genom 1980 års lag om penninginsamlingar. Även högsta förvaltningsdomstolen, nedan *HFD*, ansåg i ett prejudikat 1984 (*HFD 1984 II 139*) att en kommun inte var ett sådant samfund med uteslutande ideellt syfte som avsågs i 4 § i lagen om penninginsamlingar. Den kommun som ansökt om tillstånd till penninginsamling kunde därför inte få det.

RP 214/2018 rd

I den slutrapport som inrikesministeriets arbetsgrupp för penninginsamlingar publicerade i maj 2001 konstateras att 1980 års lag om penninginsamlingar har kritiserats för att det inte tas direkt ställning i lagen till när och på vilka villkor det är möjligt att samla in pengar till offentliga samfund. Arbetsgruppen föreslog inte själv någon lösning på detta, utan frågade vilken betydelse det ska tillmätas att ett offentligt samfunds verksamhet upprätthålls med offentliga medel. Slutligen beslöt arbetsgruppen att föreslå att lagen om penninginsamlingar utökas med en exempelförteckning över de ändamål för vilka medel inte får samlas in genom penninginsamlingar. Någon sådan förteckning togs ändå inte in i 2006 års lag om penninginsamlingar i samband med totalreformen.

Arbetsgruppen konstaterade också att staten och kommuner inte kan ges tillstånd till penninginsamling, eftersom samfunden ska ha uteslutande ideellt syfte. Arbetsgruppen konstaterade dessutom att statens och kommunernas rätt att anordna penninginsamlingar har begränsats även därför att de har beskattningsrätt. Arbetsgruppen föreslog ingen lösning utan dryftade vilken betydelse det ska tillmätas att tillståndshavarens verksamhet finansieras med allmänna medel när man bedömer vem som får tillstånd. Enligt arbetsgruppens uppfattning borde lagen om penninginsamlingar ändå kompletteras så att lagen får en förteckning över de samfund som inte kan få tillstånd till penninginsamling. I 7 § 3 mom. i 2006 års lag om penninginsamlingar intogs en förteckning över de offentliga samfund som inte kan ges tillstånd till penninginsamling.

Rätten för universitet, yrkeshögskolor, Nationalgalleriet samt stiftet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland att anordna penninginsamlingar fogades till lagen om penninginsamlingar genom delreformer som trädde i kraft 2014 och 2017. Undantaget för universiteten motiverades (RP 6/2014 rd) med att det tryggar universitetens ställning, särskilt med beaktande av att universitetens kapitalanskaffning är av fortlöpande art och att universiteten har behov att samtidigt ordna penninginsamlingar för flera projekt till stöd för sin verksamhet. I motiveringen konstateras att universitetens uppgifter enligt 2 § i universitetslagen kan anses uppfylla definitionen om allmännyttig verksamhet i lagen om penninginsamlingar. I motiveringen till den lagändring som gäller yrkeshögskolors rätt att samla in pengar (RP 264/2016 rd) hänvisas till motiveringen till den lagändring som gällde universiteten.

I motiveringen till den lagändring som gällde Nationalgalleriet (RP 187/2013 rd) konstateras att Nationalgalleriets verksamhet kan anses överensstämma med den definition av allmännyttig verksamhet som anges i lagen om penninginsamlingar. Behovet av lagändringen motiverades ändå med att tillstånd till penninginsamling kunde i regel ges endast till en sammanslutning eller stiftelse med uteslutande allmännyttigt syfte. Därför hade det varit osannolikt att Nationalgalleriet utan lagändring skulle ha kunnat beviljas tillstånd att anordna penninginsamlingar till stöd för sin verksamhet eller för att tillföra kapital.

Den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland hade inte med stöd av 2006 års ursprungliga lag om penninginsamlingar rätt att anordna penninginsamlingar. Kyrkornas praktiska verksamhetsformer ansågs ändå på många sätt vara jämställda med allmännyttiga frivilligorganisationers verksamhet och av denna orsak utökades lagen i samband med delreformen 2014 med en bestämmelse om rätt för de nämnda kyrkorna att anordna penninginsamlingar, dock med den begränsningen att syftet med penninginsamlingen ska vara att finansiera diakoniarbete.

Den gällande lagens bestämmelser om universitets och yrkeshögskolors rätt att anordna penninginsamlingar gör det inte möjligt för Polisyrkeshögskolan eller Försvarshögskolan att anordna penninginsamlingar, eftersom Polisyrkeshögskolan och Försvarshögskolan inte är sådana högskolor som avses i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Polisyrkeshögskolans och Försvarshögskolans uppgifter kan jämföras med uppgifterna för universitet och yrkes-

RP 214/2018 rd

högskolor som avses i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Polisyrkeshögskolan ansvarar också för utbildningen som leder till yrkeshögskoleexamen i räddningsbranschen. Polisyrkeshögskolan och Försvarshögskolan åtnjuter ändå inte med universiteten och yrkeshögskolorna jämförbar juridisk självständighet, utan de är en del av staten. Polisyrkeshögskolan och Försvarshögskolan har ändå rätt att ta emot donationer.

Tillåtna insamlingsändamål

Enligt 6 § i lagen om penninginsamlingar får penninginsamlingar anordnas i syfte att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet. I 4 § definieras allmännyttig verksamhet. Med allmännyttig verksamhet avses verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet. I motiveringen till lagen (RP 6/2014 rd) preciseras ytterligare att allmännyttiga sammanslutningar eller stiftelser inte ska få samla in medel på ett sådant sätt att medlen de facto hänför sig till näringsverksamhet eller någon annan verksamhet som inte är allmännyttig. Härigenom har man försökt säkerställa att medel som samlas in för allmännyttiga ändamål inte på ett sätt som snedvrider konkurrensen styrs till näringsverksamhet, fastän en sammanslutning utöver allmännyttig verksamhet skulle ha annan verksamhet som uppfyller kännetecknen på näringsverksamhet.

I 6 § 1 mom. föreskrivs särskilt om rätt för Nationalgalleriet, universitet, yrkeshögskolor samt den evangeliska-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland att anordna penninginsamlingar för vissa i lagen särskilt föreskrivna ändamål. Dessutom har det föreskrivits om tidsbestämd rätt för Nationalgalleriet, universitet och yrkeshögskolor att under 2014–2019 anordna penninginsamlingar för att tillföra kapital. I 6 § 2 mom. föreskrivs om undantag från kravet på allmännyttig verksamhet. Enligt momentet får en penninginsamling anordnas i syfte att skaffa medel för att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter och i syfte att skaffa medel för att främja studierna eller hobbyverksamheten för en daghemsgrupp, en skolklass eller en etablerad studie- eller hobbygrupp.

I förvaltningsutskottets betänkande om lagen om penninginsamlingar (FvUB 25/2005 rd) tog utskottet ställning till om det ska vara tillåtet att samla in så kallade frivillig avgifter. Utskottet säger i sitt betänkande att på nätet kan man hitta bland annat gratis bildbehandlingsprogram eller nyheter med vidhängande kontonummer som tecken på möjligheten att frivilligt ge ett bidrag för användningen eller utnyttjandet av programmet eller informationen. Utskottet konstaterade att sådan verksamhet kan, men med invägning av olika faktorer, anses som normal handel som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar. I tillståndspraxis har man dock i vissa fall ansett att en sådan intjäningsform som den som beskrivs ovan ändå inte är förenad med en motprestation, eftersom innehållet samtidigt tillhandahålls avgiftsfritt på webbplatsen. I tillståndspraxis har man ansett att ett meddelande på offentliga webbplatser eller något annat motsvarande meddelande om att penningdonationer tas emot samt anvisningar om hur penningdonationer görs i samband med ett sådant meddelande, dvs. tillhandahållande av nätbankers betalknappar, i princip ska betraktas som penninginsamling. I tillståndspraxis har man dessutom ansett att begäran om olika frivilliga avgifter i samband med till exempel bloggar och andra motsvarande skrivelser är penninginsamling.

Finländare kan om de vill på utländska webbplatser delta i penninginsamlingar som anordnas antingen direkt eller via olika utländska finansieringsplattformstjänster, såsom JustGiving, Virgin Money Giving, GivenGain, GoFundMe och Kickstarter. Penninginsamlingsverksamhet som äger rum på dylika utländska webbplatser eller begäran om donationer via dem är vanligtvis inte riktad till Finland. Även om en begäran om donationer till exempel på grund av vädjan, det språk som används i vädjan eller insamlingsändamålet kan anses vara riktad till Finland, har de finländska myndigheter som övervakar penninginsamlingsverksamheten inga reella möjligheter att ingripa i insamlingar som ska anses strida mot lagen om penninginsamlingar, om den som anordnar penninginsamlingen är verksam utanför Fastlandsfinland.

RP 214/2018 rd

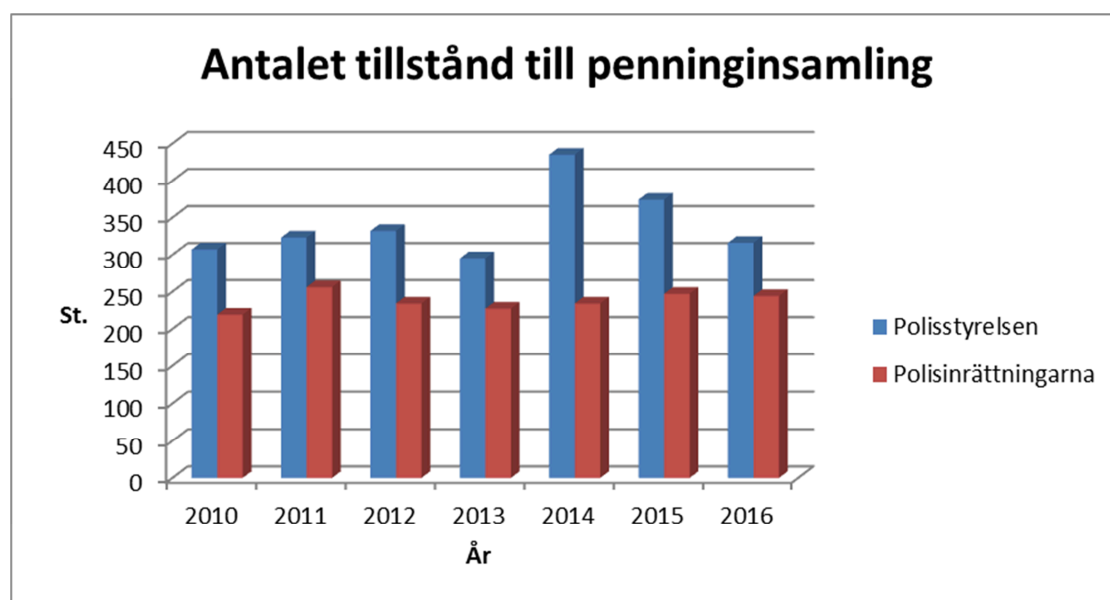
Däremot har myndigheten möjlighet att ingripa i en penninginsamling riktad till Finland som äger rum på en utländsk webbplats utan tillstånd, om en aktör som är etablerad i Fastlandsfinland ansvarar för anordnandet av insamlingen.

Tillståndsplikt för penninginsamlingar

Anordnandet av penninginsamlingar är i regel tillståndspliktig verksamhet. Enligt 5 § i lagen om penninginsamlingar får penninginsamlingar anordnas endast med tillstånd av en myndighet. Tillståndsmyndigheter är Polisstyrelsen och polisinsamlingarna. I motiveringen till lagen (RP 102/2005 rd) konstateras att för att osjälviska donationssyften ska respekteras och donationsberedskapen bevaras bör det vara möjligt att så effektivt som möjligt förhindra osaklig och brottslig verksamhet i anslutning till insamling av pengar, och tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bör också effektivt kunna övervaka användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingar.

Antalet beviljande tillstånd till penninginsamling har sakteligen ökat de senaste åren. Polisstyrelsen har beviljat i medeltal cirka 340 och polisinsamlingarna cirka 240 tillstånd per år.

Antalet tillstånd till penninginsamling som beviljats under 2010–2016



Enligt 5 § 2 mom. i lagen om penninginsamlingar behövs tillstånd till penninginsamling inte för penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper, om en myndig person svarar för de uppgifter som hänför sig till anordnandet av penninginsamlingen. Pengar får samlas in vid tillställningar som ordnas av daghemsgruppen, skolklassen, studie- eller hobbygruppen, daghemmet, skolan eller någon annan, om de insamlade medlen används för att främja studier eller hobbyverksamhet. Tillstånd till penninginsamling behövs inte heller för penninginsamling som arrangören av en i lagen om sammankomster (530/1999) avsedd allmän sammankomst företar bland dem som deltar i sammankomsten, om den allmänna sammankomsten ordnas inomhus. Det finns ingen statistik över hur många dylika penninginsamlingar som ordnats.

RP 214/2018 rd

Tillstånd till penninginsamling behöver inte heller för penninginsamlingar som en förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat i allmänna val eller en sådan partiförening som avses i 8 § 1 mom. i partilagen (10/1969) anordnar under en kampanjperiod för att täcka kostnaderna för en valkampanj. Det ska dock lämnas en redovisning för sådana valinsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar. Antalet redovisningar som lämnats till Polisstyrelsen har varierat under olika tider. Under åren 2010–2015 lämnades sammanlagt 344 redovisningar till Polisstyrelsen. Åren 2010, 2013 och 2016 ordnades inga allmänna val. Åren 2011 och 2015 ordnades riksdagsval och 2012 och 2017 kommunalval och 2014 val till Europaparlamentet. Presidentval ordnades 2012. Enligt Polisstyrelsens meddelande i november 2017 hade det inom utsatt tid lämnats sex redovisningar för penninginsamling i samband med 2017 års kommunalval. Antalet kandidater i kommunalvalet 2017 var 33 618. Det finns ingen statistik över hur många kandidater som stöddes genom valinsamlingar.

Redovisningar för valinsamlingar under åren 2010–2015



Valfinansiering kan bestå av även annat stöd än valinsamlingar. Enligt 2 § i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) kan en kandidats valfinansiering bestå av kandidatens egna medel eller lån som han eller hon har tagit upp, bidrag som kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har fått samt annat bidrag. I 8 § bestäms om lämnande av redovisning för valfinansiering till statens revisionsverk. Enligt bestämmelsen ska redovisningen lämnas in till statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Redovisningar för valfinansiering som lämnats till statens revisionsverk finns på adressen www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Ansökan om tillstånd till penninginsamling

I 10 § i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om innehållet i tillståndsansökan. Av ansökan ska framgå uppgifter om sökanden, insamlingssätten och den eventuella insamlingssymbolen, kostnaderna av de olika insamlingssätten, i förekommande fall, den som i praktiken anordnar insamlingen samt, i förekommande fall, kostnaderna för anlitande av någon som i praktiken anordnar insamlingen. Tillstånd till penninginsamling ska alltid sökas skriftligen och till tillståndsansökan ska fogas en detaljerad plan för insamlingen och användningen. Förordningen

RP 214/2018 rd

om penninginsamlingar innehåller närmare bestämmelser om bilagorna till ansökan om tillstånd till penninginsamling samt om innehållet i tillståndet till penninginsamling samt redovisningen för penninginsamling.

Utöver de uppgifter som föreskrivs i lagen och förordningen om penninginsamling förutsätts i tillståndsansökan uppgifter om de orsaker och det ändamål som ligger bakom ansökan om penninginsamling. De uppgifter som begärs på ansökningsblanketten är sådana som är nödvändiga för att de förutsättningar för beviljande av tillstånd som föreskrivs i lagen ska uppfyllas. Med andra ord behövs uppgifterna för bedömningen av förutsättningarna för att bevilja tillstånd. Den som ansöker om tillstånd ska visa att man har ett allmännyttigt syfte, och att penninginsamlingen genomförs för att finansiera den allmännyttiga verksamheten. Sökanden ska också visa att man de facto verkar i enlighet med stadgarna och beskriva den faktiska verksamheten samt dess geografiska omfattning. I ansökan ska också uppges det område där insamlingen anordnas samt det tidsintervall under vilket avsikten är att genomföra insamlingen.

Innehållet i de uppgifter som begärs i ansökan om tillstånd till penninginsamling är detsamma för alla som ansöker om tillstånd. I ansökan ska man specificera samtliga insamlingssätt som kommer att användas vid insamlingen. I ansökan ombeds sökanden uppges om insamlings sättet är bössinsamling, listinsamling, internetvädjan eller telefoninsamling. Dessutom kan sökanden vid behov utnyttja punkten "annat insamlingssätt". Sökanden ska dessutom i fråga om respektive använt insamlingssätt uppges hur allmänheten meddelas uppgifter om penninginsamlingen. Till ansökan ska fogas en plan för insamling och användning av medlen, ett uppdaterat utdrag ur förenings-, stiftelse- eller handelsregistret eller ett utdrag ur register som förs av offentlig-rättslig förening, en kopia av sammanslutningens eller stiftelsens stadgar, senaste verksamhetsberättelse eller annan utredning över föregående verksamhetsperiod om att sökanden har handlat i syfte att förverkliga sitt ändamål, en kopia av senast godkända bokslut samt ett utdrag ur det protokoll som gäller anordnandet av penninginsamlingen.

Enligt 17 § ska innehavaren av ett tillstånd till penninginsamling öppna ett separat bankkonto eller separata bankkonton för varje penninginsamling. Kontot kan öppnas i en finsk depositionsbank eller i en filial i Finland till en depositionsbank som beviljats koncession i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt 2 mom. kan tillståndsmyndigheten bevilja undantag från kravet på att använda ett insamlingskonto samt från kravet på att använda ett separat insamlingskonto för varje penninginsamling, om det är motiverat med hänsyn till insamlingens begränsade omfattning, insamlings sättet eller kontinuiteten av insamlingsverksamheten eller av någon annan orsak. Uppgifter om insamlingskontot ska lämnas i tillståndsansökan. I praktiken förutsätter Polisstyrelsen inte att tillståndshavaren öppnar ett nytt konto för varje insamling, utan det är tillåtet att använda samma konto. På bankkontot kan också förekomma annan penningrörelse än den som hänför sig till penninginsamlingen, men då ska sökanden kunna hålla penninginsamlingsmedlen åtskilda från annan penningrörelse, så att man kan säkerställa att penninginsamlingsmedlen används för insamlingsändamålet enligt tillståndet och att innehållet i redovisningen blir korrekt.

Ansökan om tillstånd till penninginsamling kan lämnas in skriftligt på ansökningsblanketten eller elektroniskt via polisens elektroniska ärendehanteringstjänst oberoende av om ansökan behandlas av Polisstyrelsen eller den lokala polisinrättningen. Elektronisk ansökan görs i polisens elektroniska ärendehanteringstjänst, där uppgifterna i ansökan överförs direkt till Rabita-systemet. Rabita har tagits i bruk i mars 2016 och fungerar som ärendehanteringssystem och elektroniskt arkiv för penninginsamlings-, bingo- och varulotteriärenden. Det elektroniska ansökningsförfarandet togs i bruk samtidigt som Rabita-systemet. De elektroniska ansökningarnas andel utgör 36 procent av alla ansökningar om tillstånd till penninginsamling som inkommit till Polisstyrelsen fram till början av augusti 2017. Av de ansökningar om tillstånd till penninginsamling som inkommit till polisinrättningarna har cirka 12 procent varit elektro-

niska. Ansökan om ändring av villkoren i ett tillstånd till penninginsamling ska göras med en separat ändringsansökan. Ansökan om ändring av ett tillstånd till penninginsamling kan inte göras elektroniskt.

Tillstånd till penninginsamling är avgiftsbelagt. Uttaget av avgiften baserar sig på lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och den förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer som inrikesministeriet utfärdar årligen med stöd av den. I enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten ska avgiften motsvara de genomsnittliga totalkostnaderna för prestationen. I avgifterna för Polisstyrelsen och polisinrättningarna prestationer inräknas personalkostnaderna för behandlingen av ärendet, informationssystems- och utvecklingskostnaderna samt en andel av polisens allmänna kostnader, till exempel för lokaler. Avgiften för ansökan om tillstånd till penninginsamling är enligt inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer 2018 (871/2017) 300 euro för ansökningar som ankommer på Polisstyrelsen och 63 euro för ansökningar som ankommer på polisinrättningarna. För ändring av tillståndet tas en avgift på 100 euro ut i fråga om ansökningar som ankommer på Polisstyrelsen och en avgift på 26 euro i fråga om ansökningar som ankommer på polisinrättningarna. Polisinrättningarna tar i regel ut avgiften i samband med att tillståndsansökan lämnas in. Polisstyrelsen fakturerar tillståndsavgiften i efterhand. Vid elektronisk ärendehantering tas avgiften ut i samband med att ansökan lämnas in.

Behandling av ansökan om tillstånd till penninginsamling och beviljande av tillstånd

Tillstånd till penninginsamling behandlas och meddelas av den polisinrättning inom vars distrikt penninginsamlingen anordnas. Tillstånd till penninginsamling för att hjälpa en enskild person eller familj meddelas av den polisinrättning inom vars distrikt den som är föremål för insamlingen är bosatt. Polisstyrelsen meddelar tillstånd till penninginsamling som omfattar ett större område än distriktet för en polisinrättning. Dessutom behandlar Polisstyrelsen tillståndsärenden som gäller Nationalgalleriet, universitet, yrkeshögskolor samt stift inom den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan. Vid Polisstyrelsen behandlas tillståndsärenden i anslutning till penninginsamlingar av Polisstyrelsens lotteriförvaltning.

Den tillståndsmyndighet som beviljar tillstånd till penninginsamling prövar om de lagbestämda förutsättningarna för att erhålla tillstånd föreligger. Enligt 12 § är förutsättningen för att bevilja tillstånd till penninginsamling att insamlingsändamålet är förenligt med 6 §, att insamlingsändamålet inte strider mot lag eller god sed och att tillståndshavaren uppfyller villkoren enligt 7 §. Anordnandet av penninginsamlingen ska dessutom alltid vara ändamålsenligt med tanke på allmänt intresse, och när tillstånd beviljas ska man pröva om det kan antas att sökanden förfar i enlighet med bestämmelserna om penninginsamlingar.

I lagen om penninginsamlingar föreskrivs om de grunder på vilka tillståndsansökan ska avslås eller kan avslås enligt tillståndsmyndighetens prövning. Enligt 13 § i lagen om penninginsamlingar ska ansökan avslås om de förutsättningar för tillstånd som anges i 6, 7 och 12 § inte föreligger, eller om de personer som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller de personer som i sökanden utövar faktisk beslutanderätt inte kan anses vara tillförlitliga. Ansökan kan avslås om det insamlingsområde som ansökan gäller står i uppenbart missförhållande till sammanslutningens eller stiftelsens verksamhet och verksamhetsområde, den sammanslutning eller stiftelse som ansöker om tillstånd inte har etablerad verksamhet, tidigare insamlingar med samma eller ett därmed jämförbart insamlings sätt inte har varit ekonomiskt framgångsrika, det av planen för insamlingen och användningen framgår att de beräknade intäkterna står i missförhållande till utgifterna, eller sökanden i samband med sina tidigare penninginsamlingar inte har iakttagit bestämmelserna i lag eller förordning eller tillståndsvillkoren.

RP 214/2018 rd

Enligt 8 § får tillstånd till penninginsamling ges för högst fem år. Tillstånd till penninginsamling för att hjälpa en enskild person eller familj får ges för viss tid, högst sex månader. Den tid för anordnande av penninginsamlingen som angetts i tillståndet får inte förlängas. Tillståndsbeslutet får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Behandlingstiden för tillståndsansökningar hos Polisstyrelsen var i december 2017 mellan fem och sex månader. Tillståndsansökningarna behandlas i regel i ankomstordning vid Polisstyrelsen och behandlingstiden för en tillståndsansökan kan sålunda vara kortare eller längre än den genomsnittliga behandlingstiden. För polisinsamlingarnas del finns inga uppgifter om den genomsnittliga behandlingstiden för tillståndsansökningar. Behandlingstiderna är dock betydligt kortare än vid Polisstyrelsen.

Den lagstadgade behörighetsfördelningen mellan Polisstyrelsen och polisinsamlingarna baserar sig på det geografiska området för penninginsamlingarna. HFD har bedömt frågor i anslutning till det geografiska området för insamlingarna i sin avgörandepraxis. I HFD:s avgörande 2008:26 var det fråga om det rådde i 13 § 2 mom. 1 punkten i lagen om penninginsamlingar avsett uppenbart missförhållande mellan det insamlingsområde som ansökan gällde och föreningens verksamhet och verksamhetsområde. I ärendet hade en lokalt verksam förening ansökt om tillstånd att delvis anordna en insamling via internet. HFD ansåg att även en insamling som delvis fungerar via internet i sig innebär en möjlighet att insamlingen riktas till även andra ställen än föreningens stadgeenliga verksamhetsområde. Därefter konstaterade HFD dock att om insamlingstillstånd förvägras i fråga om internetinsamlingen leder det till att denna insamlingsmetod inte kan riktas ens till föreningens verksamhetsområde. På grund av avgörandepraxis har polisinsamlingarna i sin tillståndspraxis i fråga om lokala föreningars internetinsamlingar förutsatt att insamlingen riktas till ett bestämt område och att detta uppges i samband med internetinsamlingen så att givarna kan se vilket område insamlingen avser. Även Polisstyrelsen har förutsatt ovannämnda förfarande när tillstånd till penninginsamling söks för ett område som är mindre än hela landet, till exempel två eller tre polisinsamlingars distrikt.

Anordnande av penninginsamling

Enligt definitionen i 3 § i lagen om penninginsamlingar avses med penninginsamling verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation.

Till den som bidrar med pengar till en insamling får som motprestation endast ges en symbol för innehavaren av tillståndet till penninginsamling eller för insamlingen (*insamlingssymbol*) och som inte har något självständigt ekonomiskt bytesvärde. Enligt motiveringen till lagen om penninginsamlingar ska penninginsamlingar i regel anordnas så att den som medverkar i insamlingen inte får någonting i gengäld när han eller hon ger pengar, utan penninggåvan baserar sig enbart på medborgarens vilja att hjälpa. Genom definitionen av penninginsamling har penninginsamling avgränsats utslutande till insamling av pengar utan motprestation. I motiveringen har skillnaden mellan penninginsamling och donation klarlagts ytterligare genom att konstatera att en spontan donation för stödjande av allmännyttig verksamhet eller för något annat ändamål som donatorn gör på eget initiativ och utan begäran eller uppmaning av gåvomottagaren är inte penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar. Beträffande insamlingssymboler som ges dem som donerar pengar konstateras i motiveringen till lagen att symbolen ska vara av ringa värde och bara ha ett minnesvärde. Med en insamlingssymbol avses uttryckligen olika slags pins, klistermärken eller andra märken som symboliserar den penninginsamling som anordnas. I motiveringen nämns särskilt att som insamlingssymboler för etablerade penninginsamlingar har använts bland annat ”förstamajblomma” och ”röda fjädern”.

I 9 § föreskrivs om förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar. Enligt paragrafen är det förbjudet att i samband med anordnande av en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen, att anordna penninginsamlingar med hjälp av kedjebrev eller på ett därmed jämförbart sätt, att ordna penninginsamlingar i form av pyramidspel eller att ordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärvning. Syftet med bestämmelsen är bland annat att förhindra eventuella oegentligheter och säkerställa att det står klart för donatorn i vilken form av medelsanskaffning som han eller hon deltar.

HFD har i HFD:2015:4 förtydligat tolkningen av penninginsamling i fråga om motprestation vid penninginsamling och tillåten insamlingsymbol samt förbjudet sätt att anordna penninginsamling. I avgörandet ansåg HFD att en förenings informationsblad och andra insamlingsymboler, pins och broschyr, som tillåtits i tillståndsmyndighetens beslut, tillsammans inte utgjorde en sådan insamlingsymbol som tillåts i lagen om penninginsamlingar. HFD konstaterade att informationsbladet förutom att det skulle sändas till dem som bidragit med medel till penninginsamlingen, främst skulle sändas till medlemmarna i föreningens medlemsföreningar samt till andra för vilka bladet var avsett. Utgivningen av informationsbladet hade inte skett för att informationsbladet skulle vara en symbol uteslutande för penninginsamlingen. Informationsbladet hade således en självständig ekonomisk betydelse, trots att det inte fanns att köpa i handeln. Eftersom det var fråga om ett medlemsblad, fanns det också risk för att penninginsamlingen i strid med vad som föreskrivs i 9 § 4 punkten i lagen om penninginsamlingar sammanblandades med föreningens medlemsvärvning.

Tillsyn över penninginsamlingar

Med hjälp av tillsynen över penninginsamlingar försöker man förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar. Tillsynen över penninginsamlingar baserar sig på såväl förhands- och efterhandstillsyn. Vid förhandstillsynen utreder myndigheten huruvida de lagstadgade förutsättningarna för erhållande av tillstånd föreligger i fråga om en enskild tillståndssökande. Vid efterhandstillsyn utreds åter om en enskild penninginsamling har anordnats i enlighet med bestämmelserna och tillståndsvillkoren. Förhandstillsynen sker i samband med tillståndsbehandlingen och efterhandstillsynen när penninginsamlingen de facto redan ägt rum med hjälp av redovisningen och kontrollverksamhet. Under den tid en penninginsamling ordnas har myndigheten möjlighet att avbryta penninginsamlingen och återkalla tillståndet om de förutsättningar som anges i lagen är uppfyllda. Tillsynen över penninginsamlingar omfattar dessutom separat tillsyn över lagenligheten, där man ingriper i penninginsamlingsverksamhet som saknar tillstånd.

Syftet med tillsynen är att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar och på så sätt säkerställa att de donerade medlen används för ett ändamål som överensstämmer med givarens vilja och som lagen tillåter. Tillsynen stöder dessutom allmänhetens förtroende för att de insamlade medlen används för det uppgiva ändamålet. Polisstyrelsen och polisinspektionerna ansvarar för övervakningen av anordnandet av penninginsamlingar som baserar sig på tillstånd som de beviljat och för övervakningen av hur intäkterna använts. Polisstyrelsen svarar för den allmänna övervakningen och styrningen av anordnandet av penninginsamlingar och för statistik över dem.

I 21 § i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om tillståndshavarens redovisningsskyldighet. Enligt paragrafen ska den myndighet som beviljat tillståndet tillställas en redovisning inom sex månader efter det att tillståndstiden löpt ut. Tillståndsmyndigheten ska granska och godkänna redovisningen. Redovisningsskyldigheten gäller inte penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper eller arrangören av en allmän sammankomst. Det har ansetts att dessa insamlingar kan undantas från

RP 214/2018 rd

såväl tillståndsplikt som redovisningsskyldighet eftersom det är fråga om tillfälliga insamlingar som i första hand genomförs under en enstaka tillställning och som riktar sig till en mycket begränsad grupp av personer, till exempel publiken. Tillsynsbehovet är då mycket litet.

I redovisningen uppges intäkterna av penninginsamlingen, dvs. det penningbelopp som fått av givarna. I redovisningen uppges också kostnaderna för penninginsamlingen, dvs. de nödvändiga kostnaderna för anordnandet av penninginsamlingen. I redovisningen ska dessutom uppges nettointäkten av penninginsamlingen, dvs. den summa som kvarstår av intäkterna av penninginsamlingen när kostnaderna för den har dragits av. Nettointäkten är det penningbelopp som ska användas för det ändamål som anges i tillståndet till penninginsamlingen.

Enligt 21 § 4 mom. i lagen om penninginsamlingar ska tillståndshavaren bifoga revisorns utlåtande till redovisningen, om tillståndshavaren är en juridisk person som har en revisor. I revisorns utlåtande ska det anges huruvida penninginsamlingen har anordnats och de influtna medlen använts i enlighet med villkoren i tillståndet till penninginsamling. I Polisstyrelsens anvisningar sägs att om en registrerad sammanslutning eller stiftelse har en på lagstiftningen baserad skyldighet att anlita verksamhetsgranskare i stället för revisor, ska tillståndshavaren foga verksamhetsgranskarens utlåtande till redovisningen. Tillståndsmyndigheten granskar och godkänner redovisningen. Tillståndsmyndigheten kan begära tilläggsutredning innan redovisningen godkänns och ålägga tillståndshavaren att korrigera fel i redovisningen. Tillståndsmyndigheten kan också ålägga tillståndshavaren att lämna in en helt ny redovisning, om det finns så många felaktigheter att en korrigering inte är helt enkel. Om ingen redovisning lämnas, kontaktar tillsynsmyndigheten den som erhållit tillstånd att ordna insamlingen och begär att denne ska lämna redovisning.

Enligt 22 § i lagen om penninginsamlingar kan Polisstyrelsen förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som influtit genom en penninginsamling, om det misstänks att man förfar eller har förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen eller om myndigheten har fått kännedom om omständigheter som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. Under samma förutsättningar kan Polisstyrelsen förbjuda depositionsbanken att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto eller från insamlingsanordnarens övriga bankkonton. Enligt motiveringen till lagen (RP 102/2005 rd) är tröskeln för att tillgripa temporära säkringsåtgärder rätt låg i syfte att säkerställa en effektiv tillsyn. För ett förbud mot att anordna en penninginsamling är det tillräckligt med en misstanke om felaktigt eller eventuellt brottsligt förfarande när det gäller anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen.

I 23 § i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om återkallande av tillstånd till penninginsamling. Grunderna för återkallande är antingen ovillkorliga eller beroende av prövning. Enligt paragrafen återkallas ett tillstånd av den myndighet som beviljade det. Ett tillstånd till penninginsamling ska återkallas, om tillståndshavaren begär det eller tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd och inte inom förelagd tid avhjälpt de brister som omedelbart låter sig göras.

I 23 § 2 mom. i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om situationer där myndigheten utifrån sin prövningsrätt kan återkalla ett tillstånd till penninginsamling. Ett tillstånd till penninginsamling kan återkallas, om tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen eller en person som hör till deras lagstadgade organ eller ledningen i övrigt eller en person som i dem utövar faktisk beslutanderätt, genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott som visar att denne är olämplig för sin uppgift, eller om denne uppsåtligt har förfarit väsentligen oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen, om tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen har brutit mot denna lag eller en förordning som utfärdats med

RP 214/2018 rd

stöd av den eller mot tillståndsvillkoren, eller om det inte längre är möjligt att använda de medel som influtit genom penninginsamlingen för det ändamål som anges i tillståndet. Enligt motiveringen till paragrafen (RP 102/2005 rd) är i synnerhet ekonomiska brott och egendomsbrott vanligen sådana omständigheter som visar att anordnaren av en penninginsamling är olämplig för uppgiften.

I 28 § föreskrivs om myndighetens rätt att få uppgifter. Enligt paragrafen har Polisstyrelsen och polisinspektionen rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som behövs för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar av sökanden eller tillståndshavaren och av den som i praktiken anordnar penninginsamlingen, avgiftsfritt och utan hinder av att sammanslutningars medlemmar, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet, trots bestämmelserna om tystnadsplikt i 15 kap. 14 § i kreditinstitutslagen (610/2014) av den depositionsbank där insamlingskontot eller något annat av tillståndshavarens konton finns, samt avgiftsfritt och utan hinder av sekretess av en myndighet och av en sammanslutning som har tillsatts för att fullgöra ett offentligt uppdrag.

Med hjälp av tillsynen över penninginsamlingar försöker man trygga penninginsamlingars tillförlitlighet och givarens förtroende för penninginsamlingar. Taloustutkimus har 2017 på uppdrag av Ansvarfullt Donerande VaLa rf, nedan *VaLa rf*, och dess samarbetspartners utvecklingsorganisationernas paraplyorganisation Kepa rf, nedan *Kepa rf*, och Olympiakommittén genomfört en undersökning (http://www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf), genom vilken man utrett faktorer som påverkar givarnas beslutsfattande. Man frågade givare vilken betydelse insamlingsanordnarens tillförlitlighet och uppvisande av tillståndet till penninginsamling har för donationsbeslutet. Ungefär 43 procent av dem som svarade väljer donationsändamålet enligt om det är viktigt för givaren personligen. Ungefär 13 procent av dem som svarade berättade att de baserar sitt beslut på att den som begärt donationen är en tillförlitlig aktör. När givarna tillfrågades om hur viktigt de anser att det är att den som anordnar insamlingen är tillförlitlig, svarade 94 procent att de anser att tillförlitlighet är mycket viktigt medan 5 procent anser att det är ganska viktigt. Bland de olika åldersgrupperna ansåg 35–40-åringarna att tillförlitlighet är viktigast medan 15–24-åringarna ansåg att det är minst viktigt. Av givarna ansåg 68 procent att det är mycket viktigt och 15 procent att det är ganska viktigt att tillståndet till penninginsamling uppvisas i samband med donationstillfället. Av de olika åldersgrupperna ansåg 65–79-åringarna och 25–34-åringarna det viktigast att tillståndet till penninginsamling visas upp.

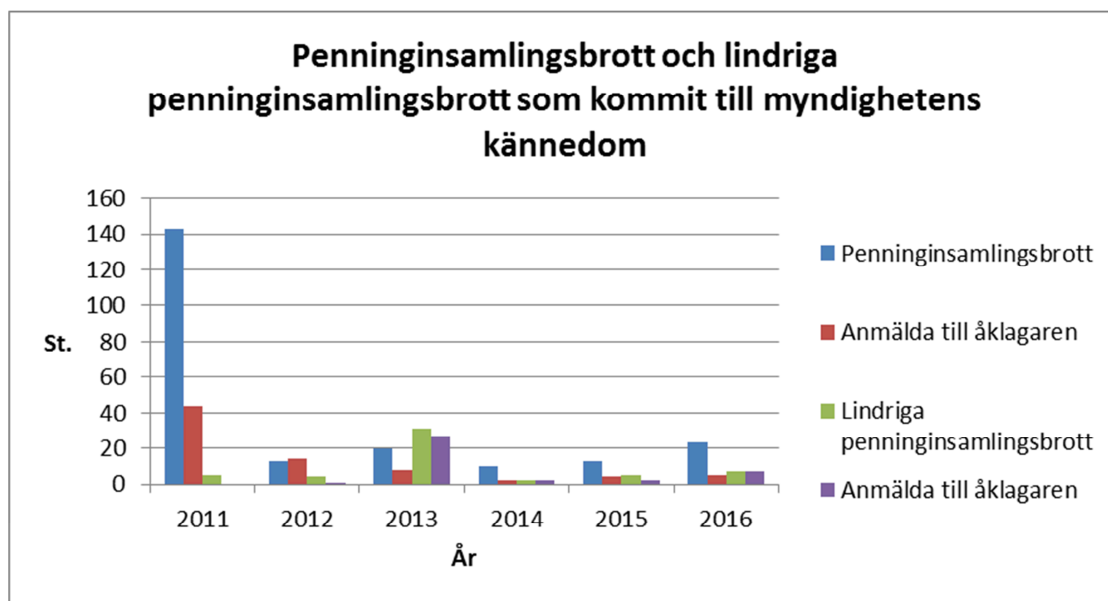
Penninginsamlingsbrott

Enligt 25 § i lagen om penninginsamlingar döms till straff för penninginsamlingsbrott och lindrigt penninginsamlingsbrott enligt 17 kap. 16 c och 16 d § i strafflagen (39/1889). Enligt 16 c § 1 punkten i strafflagen ska den som uppsåtligen anordnar en penninginsamling utan tillstånd enligt lagen om penninginsamlingar eller i strid med 5 § 2 eller 3 mom. i den lagen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för penninginsamlingsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 16 c § 2 punkten är det straffbart att anordna en penninginsamling i strid med förbudet i 9 § i lagen om penninginsamlingar. Med stöd av 3 punkten är det straffbart att vid anordnande av en penninginsamling ge målgruppen för insamlingen osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla. Med stöd av 4 punkten är det straffbart att lämna tillståndsmyndigheten enligt lagen om penninginsamlingar en oriktig uppgift om en omständighet som kan påverka möjligheterna att få ett tillstånd till penninginsamling eller villkoren för det, eller hemlighålla en sådan omständighet eller efter att ha fått tillståndet inte underrätta tillståndsmyndigheten om en sådan förändring i förhållandena som tillståndshavaren i samband med beviljandet av tillståndet eller annars särskilt har ålagts att anmäla. Det är också straffbart att i väsentligt hänseende använda de medel som influtit ge-

nom penninginsamlingen i strid med de villkor som uppställts eller förelägganden som getts i tillståndet till penninginsamling eller i ett tillstånd som gäller ändring av användningsändamålet för medlen samt att försumma redovisnings- eller anmälningsskyldigheten enligt 21 § i lagen om penninginsamlingar. Som penninginsamlingsbrott ska dessutom bestraffas verksamhet som den som i praktiken anordnar en penninginsamling utan något förordnande enligt 15 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar. I 16 d § i strafflagen sägs att om penninginsamlingsbrottet bedömt som en helhet är ringa, ska gärningsmannen för lindrigt penninginsamlingsbrott dömas till böter. Strafflagens bestämmelser om penninginsamlingsbrott kompletterades med nya gärningsformer i samband med att den nuvarande lagen om penninginsamlingar trädde i kraft 2006. Samtidigt höjdes också maximistraffet för penninginsamlingsbrott till fängelse i två år. Ändringarna motiverades med att penninginsamlingsbrott jämföras med ekonomiska brott.

Under åren 2011–2016 har det uppdagats sammanlagt 222 penninginsamlingsbrott och 54 lindriga penninginsamlingsbrott. Antalet penninginsamlingsbrott har varierat mellan olika år. I regel har antalet penninginsamlingsbrott som kommit till myndighetens kännedom varit under tjugo och antalet lindriga penninginsamlingsbrott under tio per år. Det stora antalet penninginsamlingsbrott som kom till myndighetens kännedom 2011 förklaras med undersökningen av det så kallade WinCapita-fallet som pågick då, där ett stort antal misstänkta penninginsamlingsbrott noterades. En knapp tredjedel av fallen gick vidare till åklagaren. Sådana lagstridigheter i penninginsamlingsverksamhet där domen har meddelats på grund av att rekvisitet för bedrägeribrott har uppfyllts ingår inte i denna statistik och det finns inte specificerad information att tillgå om dem.

Penninginsamlingsbrott och lindriga penninginsamlingsbrott som kommit till myndighetens kännedom



Källa: Statistikdatabasen StatFin (<http://tilastokeskus.fi/tup/statfin/index.html>)

2.1.3 Tredje sektorns egenkontroll och självreglering

I Finland föreskrivs det genom lag att tillsynen över penninginsamlingar är en uppgift för myndigheten. Polisstyrelsen och de lokala polisinrättningarna ansvarar för tillsynen över penninginsamlingar. Utöver myndighetstillsynen utvecklar och följer olika centralorganisationer inom tredje sektorn penninginsamlingsverksamheten. Organisationsfältets självregleringssystem kan anses komplettera myndighetstillsynen.

Centralorganisationen VaLa rf, som främjar ansvarsfull penninginsamlingsverksamhet, är en i Finland verksam, politiskt och religiöst obunden frivilligorganisation, som fungerar som samarbetsnätverk för finländska allmännyttiga samfund. VaLa rf grundades i maj 2004 av finländska organisationer som bedriver medelsankaffning och som i början av 2000-talet identifierade behovet av ökat samarbete mellan olika aktörer.

VaLa rf:s syfte är bland annat att främja frivilligorganisationers etiska medelsankaffning, främja medborgarnas förtroende för medelsankaffningen, främja allmännyttiga samfunds ansvarsfulla medelsankaffning, främja allmännyttiga samfunds goda förvaltningspraxis, främja och utveckla en ansvarsfull donationskultur genom att påverka den allmänna opinionen samt att fungera som obundet samarbetsnätverk för allmännyttiga samfund som bedriver medelsankaffning. För tillfället har VaLa rf 54 medlemsorganisationer. VaLa rf riktar inga tillsynsåtgärder mot sina medlemmar, men den har möjlighet att utesluta en sådan aktör som handlar i strid med organisationens stadgar. VaLa rf har 2013 utarbetat rekommendationer för samman slutningar som bedriver medelsankaffning, där man på ett omfattande sätt beaktar etisk penninginsamling ur olika intressentgruppers perspektiv.

Flera paraplyorganisationer tillämpar också etiska anvisningar för medelsankaffning. Inom social- och hälsovårdssektorn har SOSTE Finlands social och hälsa rf, nedan *SOSTE*, utvecklat egenkontroll i anslutning till penninginsamlingar. SOSTE har 2012 fastställt etiska principer för social- och hälsovårdsorganisationers penninginsamling och annan medelsankaffning samt anvisningar om penninginsamling. Kepa rf har åter utarbetat så kallade etiska principer för frivilligorganisationers fadderverksamhet, vilkas syfte är att skapa gemensamma principer för finländska fadderorganisationers verksamhet. Kepa rf:s verksamhet och dess medlemmar styrs dessutom av utrikesministeriets anvisningar om självfinansierad andel. Dessutom tillämpar alla paraplyorganisationer olika anvisningar som god förvaltning för sina medlemsorganisationer. Aktörerna inom tredje sektorn främjar ansvarsfull medelsankaffning även i oorganiserad form. Organisationer som genomför gatuinsamlingar tillämpar bland annat etiska koder för gatuinsamlingar, som organisationerna kan förbinda sig till om de önskar. Organisationer som förbundet sig till de etiska koderna publicerar information om kodernas innehåll och att de följer koderna på sina egna webbplatser.

I samarbetet med tjänsteleverantörerna iakttar aktörerna i tredje sektorn även övervakning av kostnadseffektiviteten, uppföljning av kostnader och inkomster, intensiv rapportering och redovisning av donationer. Organisationsfältets penninginsamlingsverksamhet har blivit betydligt mera professionell de senaste åren. Man har bland annat satsat på att utbilda sakkunnig personal och man tillämpar också en egen specialyrkesexamen för produktutvecklingsarbete inom professionell medelsankaffning, som ger kompetens och metoder för systematiskt utvecklingsarbete, målinriktad projektstyrning samt kommunikation.

I anslutning till Centralhandelskammaren finns Reklametiska rådet som kan ge yttranden om huruvida insamlingsanordnarens marknadsföring överensstämmer med god praxis. Utlåtandena fungerar som rekommendation. Vid bedömningen av överensstämmelsen med god praxis beaktas Internationella handelskammarens marknadsföringsregler. Exempelvis enskilda, företag och myndigheter kan begära yttrande av Reklametiska rådet. Rådet går inte in på huruvida marknadsföring är vilseledande eller osann.

2.1.3 Penninginsamlingsintäktens betydelse för tredje sektorns verksamhet

Tredje sektorns finansieringskällor

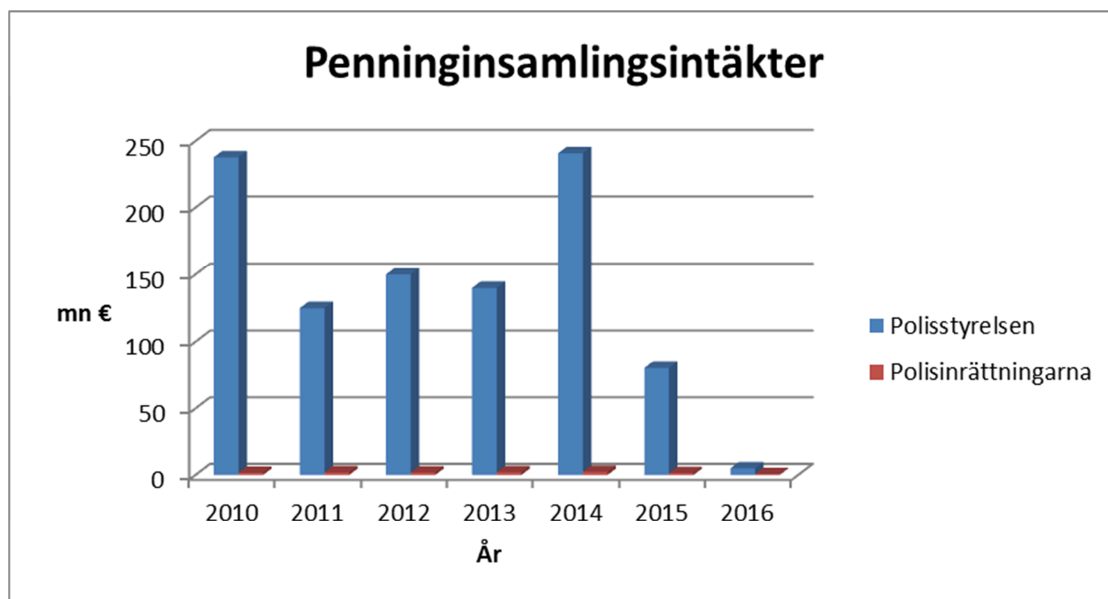
Aktörerna i tredje sektorn får grundfinansieringen för sin verksamhet via olika offentliga bidrag och understöd, från medlemsavgifter samt genom att producera tjänster. Religionssamfund får också finansiering för sin verksamhet genom kollektintäkter. I den undersökning om nuläget beträffande frivilligorganisationernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar som Taloustutkimus Oy genomförde 2016 granskades organisationernas inkomstkällor och deras betydelse för organisationerna. Undersökningen genomfördes på beställning av VaLa rf, Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE, Kepa rf och SOSTE och enkäten besvarades av aktörer som erhållit tillstånd till penninginsamling. Nästan hälften av dem som svarade (45 procent) ansåg att engångsdonationer var den viktigaste donations- och bidragsformen.

Enligt undersökningen har organisationernas tillgång till offentlig finansiering minskat på kort tid och detta syns i undersökningsresultaten som att organisationerna har för avsikt att i framtiden satsa mera på finansiering från medborgare och företag. De bidragsnedskärningar som regeringen genomförde 2015 syns framför allt i arbetet hos organisationer som bedriver utvecklingssamarbete, vilket framgår av svaren från organisationerna i den sektorn. Enligt undersökningar betonar i synnerhet organisationer som utför motions-, ungdoms- och kulturarbete vikten av företagsamarbete. Likaså betonade miljö- och naturskyddsorganisationer vikten av företagsamarbete i sina svar.

Enligt undersökningen är de största utmaningarna när det gäller att utveckla den privata finansieringen inom medelsanskaffningen interna och har att göra med person- och de ekonomiska resurserna samt organisationernas image, synlighet och välkändhet. Utmaningarna har ökat avsevärt i synnerhet när det gäller de ekonomiska resurserna. Av de externa utmaningarna framträder det allmänna ekonomiska läget allra tydligast. Konkurrensen med andra organisationer har också skärpts och det är svårt att hitta nya finansiärer. Dessutom är det utmanande att hitta nya donatorer och att konkurrera med andra insamlingsaktörer.

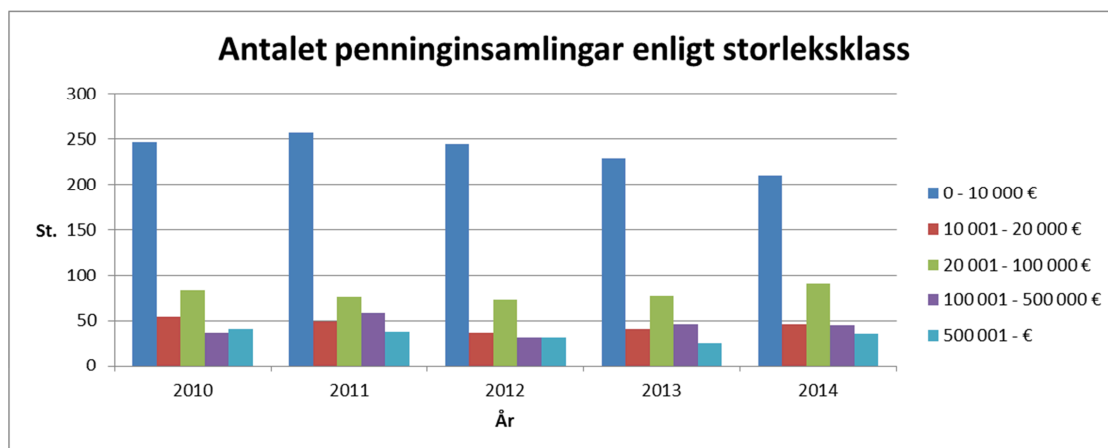
Penninginsamlingar utgör en del av tredje sektorns privata finansiering. På samma sätt som på de flesta andra marknader som vädjar till konsumenterna, finns det även på penninginsamlingsmarknaden en mindre grupp stora organisationer som årligen samlar in största delen av alla donerade medel. De har möjlighet att utnyttja skalfördelar i anslutning till organisationen av insamlingar och breda fältorganisationer. Enligt penninginsamlingsstatistiken från 2014 samlade två insamlingsanordnare in över 10 miljoner euro. Sammanlagt 24 insamlingsanordnares insamlingsintäkter placerade sig mellan 1 och 7 miljoner euro. Sammanlagt fem insamlingsanordnares insamlingsintäkter överskred gränsen 500 000 euro, men stannade under en miljon euro. Resten av insamlingsintäkterna fördelar sig på ett mycket stort antal små organisationer. En penninginsamlings synlighet i medierna kan öka insamlingsintäkterna avsevärt och nya insamlingsändamål kan snabbt sticka ut bland annat genom nyhetsinslag och till följd av den allmänna debatten. Exempelvis tsunamikatastrofen i Asien i december 2004 ökade Finlands Röda Kors intäkter rekordmycket (Emilia Saukko, Kilpailu lahjoituksista, rahanke-räysmarkkinoiden muutos Suomessa 2000-luvun alussa, Janus 2015). Även projektet Barnsjukhuset 2017 samlade ett stort antal donationer på kort tid.

Intäkterna av penninginsamlingar 2010–2015



I tabellen ovan är intäkterna av penninginsamlingar statistikförda i enlighet med det år då tillståndet beviljats. Det finns inte någon exakt uppskattning av de årliga insamlingsintäkterna, eftersom tillstånden till penninginsamling inte beviljas enbart enligt kalenderår. Eftersom redovisningen ska lämnas in senast sex månader efter att den insamlingstid som anges i tillståndet har gått ut, saknas i statistiken uppgifter om redovisning av tillstånd till penninginsamling som beviljats 2015 och 2016.

De årliga insamlingsintäkterna har varierat mellan 109 miljoner och 226 miljoner euro. I insamlingsintäkterna 2010 ingår den betydande insamlingsintäkt på 120 miljoner euro som Aalto-högskolestiftelsen samlade in i anslutning till universitetsreformen och finansieringen av universitetens grundkapital. Före 2010 var länsstyrelsen tillståndsmyndighet för penninginsamlingar som anordnades på ett större område än en polisinrättnings distrikt. Den sammanlagda intäkten av de penninginsamlingar som anordnades med stöd av de tillstånd till penninginsamling som länsstyrelsernas beviljade under perioden 1 juli 2006—31 december 2009 var cirka 566 miljoner euro, dvs. cirka 141 miljoner euro per år. Insamlingsintäkten av de penninginsamlingar som anordnats med stöd av lokala tillstånd till penninginsamling som polisinrättningarna beviljat varierar mellan 1 och 2 miljoner euro per år. Intäkterna från ungefär hälften av alla riksomfattande penninginsamlingar är under 10 000 euro. Nästflest insamlingar ger intäkter mellan 20 000 och 100 000 euro.



2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Det har inte utfärdats någon EU-lagstiftning om penninginsamlingar. Regleringen och övervakningen av penninginsamlingar och välgörenhet varierar från land till land och tillstånds- och tillsynsmekanismerna avviker från varandra. Typiskt för penninginsamlings- och välgörenhetsverksamhet är ändå att verksamheten övervakas på något sätt, genom ett tillståndsförfarande, ett anmälningsförfarande, godkännande, olika begränsningar, bankernas tillsyn, tillsyn över transaktioner till utlandet eller beskattningen.

I den nationella regleringen av penninginsamlingar måste man beakta rekommendationerna från den mellanstatliga oberoende arbetsgruppen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, nedan *FATF*, som lyder under OECD. *FATF*:s rekommendationer är inte rättsligt bindande, men varje medlemslands har politiskt förbundit sig att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och att verkställa rekommendationerna. *FATF* granskar regelbundet medlemsstaternas åtgärder för att verkställa rekommendationerna. *FATF*:s rekommendationer beaktas när man bereder nationell lagstiftning, som de facto kan inverka på penningtvätt och finansiering av terrorism.

Senare i detta avsnitt granskas förutom olika länders penninginsamlingsreglering också hur *FATF* har bedömt att respektive land har iakttagit dess rekommendationer vid regleringen av tredje sektorns medelsanskaffning och i myndighetstillsynen. Punkt 8 i *FATF*:s rekommendationer gäller tredje sektorn och dess medelsanskaffning. Medlemsländerna åläggs att genomföra en övergripande utvärdering av sin nationella lagstiftning för att konstatera om den gällande lagstiftningen är tillräcklig för att förhindra att särskilt sårbara aktörer utnyttjas för finansiering av terrorism. I punkten konstateras att aktörer i tredje sektorn befinner sig i en särskilt utsatt ställning och medlemsstaterna bör säkerställa att de inte utnyttjas på följande sätt: 1) en terroristorganisation verkar i form av en laglig aktör inom tredje sektorn, 2) en lagligt verksam aktör inom tredje sektorn utnyttjas i syfte att finansiera terrorism bland annat för att undvika frysning av tillgångar, 3) en lagligt verksam aktör inom tredje sektorn utnyttjas för att legitimera penningtransaktioner avsedda för terroristisk verksamhet.

Ett medlemsland som inte förmår genomföra rekommendationerna kan bli föremål för sanktioner. Den viktigaste sanktionen kan rikta sig mot storleken av räntorna på statsskulden. Detta beror på att internationella kreditgivare följer olika bedömningsorgans och OECD:s länderbedömningar och sålunda kan underlåtenhet att iaktta *FATF*:s rekommendationer innebära att kreditbetyget försämras, vilket i allmänhet leder till att räntorna på statsskulden stiger. *FATF* kan också ställa ett medlemsland under regelbunden uppföljning för att rätta till brister.

RP 214/2018 rd

FATF har föregående gång utvärderat Finland 2013 och då bedömt nyttan av tillståndssystemet enligt lagen om penninginsamlingar för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF har konstaterat att tillståndsförfarandet enligt lagstiftningen om penninginsamlingar är förenat med ett tillsynsförfarande som gör att kontroller riktas mot sammanslutningar som har fått tillstånd till penninginsamling. Eftersom det i princip inte utförs några andra kontroller av tredje sektorn i Finland, är penninginsamlingsförfarandet ett väsentligt sätt att få information om i synnerhet föreningars medelsanskaffning och användning av medlen. Följande länderbedömning som berör Finland har inletts i juni 2018, men resultaten av den är ännu inte klara.

Sverige

I Sverige finns ingen lagstiftning om penninginsamlingar. Anordnandet av penninginsamlingar är inte begränsat på något annat sätt än i fråga om insamlingar som anordnas i offentliga lokaler. Om en insamling anordnas i en offentlig lokal ska man ansöka om tillstånd hos polisen. Om en penninginsamling anordnas i en offentlig lokal som ägs av en enskild, ska man ansöka om tillstånd hos ägaren. Alla fysiska personer och sammanslutningar har möjlighet att anordna penninginsamlingar.

Tillsynen av och anvisningarna om penninginsamlingar baserar sig på organisationernas och andra aktörers egenkontroll. Näringslivets granskningsnämnd övervakade insamlingsverksamheten i Sverige från 1943 till 1980. Syftet med nämndens verksamhet var att säkerställa att de insamlade medlen användes för det ändamål som den sammanslutning som genomförde insamlingen hade uppgett på förhand. År 1980 grundades Stiftelsen för Insamlingskontroll, som åtog sig ansvaret för den verksamhet som ankommit på granskningsnämnden. Numera använder stiftelsen namnet Svensk Insamlingskontroll, nedan *SI*. SI:s syfte är att verka för att offentliga insamlingar för humanitära, välgörande, kulturella och andra allmännyttiga ändamål sker under betryggande kontroll, att insamlingar inte belastas med oskäliga kostnader och att sunda marknadsföringsmetoder används på insamlingsområdet.

SI samarbetar med olika länders myndigheter och tillsynsorgan och hör till den internationella organisationen ICFO (International Committee on Fundraising Organizations). ICFO är en internationell paraplyorganisation för sammanslutningar som övervakar nationella välgörenhetsorganisationer. Organisationens uppgift är att via sina medlemmar främja en genomskådlig och ärlig penninginsamlingsverksamhet, skapa gemensamma förpliktande standarder för dem som anordnar penninginsamlingar, stärka det internationella samarbetet, skapa nätverk för experter samt erbjuda behövande information om tillsynssystemet för välgörenhetssystem.

I den verksamhet som stiftelsen övervakar används så kallade 90-konton. Ett konto kan beviljas en sammanslutning som samlar in pengar för att stöda humanitär, välgörande, kulturell eller annan allmännyttig verksamhet. Enskilda får inte använda 90-konton. Antalet godkända kontoinnehavare i slutet av 2015 var 426.

Sammanslutningarna betalar en årsavgift för underhållet av kontona och för rätten att använda SI:s tjänster och dess symbol. Avgiften bestäms enligt organisationens nettoinkomster av föregående års verksamhet. Avgiften är 0,060 procent av nettoinkomsterna, men minst 5000 kronor (cirka 500 euro) och högst 60 000 kronor (cirka 6 000 euro). Det första året betalar sökanden endast behandlingsavgiften för ansökan. SI har en webbplats där man publicerar kontoinnehavarnas namn och kontouppgifter.

Om en organisation anlitar en separat anordnare för en penninginsamling, ska organisationen lämna in det avtal som ingåtts med anordnaren till SI i ansökningsfasen. I avtalet kontrolleras kostnaderna för att anlita en separat anordnare. SI förutsätter att högst 25 procent av de insamlade medlen får användas för administrativa insamlingskostnader. Granskningsintervallet för

RP 214/2018 rd

det nämnda villkoret är tre år, och under den tiden ska målet nås. Alla organisationer som använder 90-konton ska ha en revisor, som fortlöpande följer sammanslutningens ekonomi och förvaltning samt övervakar att SI:s normer och anvisningar iakttas. Alla organisationer ska dessutom lämna in en årsredovisning till SI, utifrån vilken SI bland annat kontrollerar att de insamlade medlen har använts korrekt.

Branschorganisationen för organisationer som sysslar med penninginsamling, Frivilligorganisationernas Insamlingsråd, nedan *FRII*, tillhandahåller bland annat anvisningar i anslutning till etiska frågor. *FRII*'s syfte är att minska hindren för insamlingar och marknadsföra branschen för givare, myndigheter och organisationer. Enligt *FRII*'s anvisningar ska insamlingar bedrivas transparent, etiskt och professionellt.

FRII's medlemsorganisationer har möjlighet att använda *FRII*'s certifikat i sin verksamhet. Användning av certifikatet förpliktar medlemsorganisationen att årligen utarbeta en verksamhetsberättelse samt se till att en utomstående revisor kontrollerar och bekräftar att *FRII*'s kvalitetskod iakttas.

Allmännyttiga aktörer kan befrias från inkomstskatt. Enligt statistiken över organisationsfältets finansiella underlag (Svensk Insamlingskontroll: Statistik över insamlingsåret 2015) utgörs sammanlagt 44,4 procent av organisationernas totala inkomster av gåvor från enskilda. Utöver gåvomedel och myndighetsbidrag får organisationerna inkomster av affärsverksamhet. Statistiken har upprättats genom att man granskat finansieringsformerna hos cirka 400 olika organisationer som anordnar penninginsamlingar. Samtliga organisationer i statistiken är registrerade hos SI som övervakar penninginsamlingar i Sverige.

FATF har utfört länderbedömning av Sverige 2006 och 2010. Efter bedömningen 2006 fick Sverige betyget PC, dvs. partially compliant, för iakttagandet av rekommendationerna för välgörenhetssektorn. Detta är det näst sämsta betyget och förutsätter att medlemslandet rättar till den rådande situationen. I bedömningen 2010 fick Sverige betyget LC, largely compliant, i fråga om rekommendationerna enligt punkt 8, vilket är det näst bästa betyget och förutsätter att medlemslandet genomför endast mindre ändringar i den rådande situationen. Betyget höjdes eftersom Sverige hade genomfört en heltäckande utvärdering för att kartlägga välgörenhetssektorn och tillsynen över den. Genom denna åtgärd har Sverige verkställt de rekommendationer som riktades mot landet i den föregående bedömningsrapporten.

Vid 2010 års länderbedömning påpekades också brister i det nuvarande systemet. Enligt rapporten har Sverige ännu inte slutfört sin utvärdering av lagar och annan reglering i anslutning till välgörenhetsorganisationer som löper risk att utnyttjas för finansiering av terrorism. Sverige har inte heller genomfört åtgärder för att säkerställa att terroristorganisationer inte kan uppträda som lagliga välfärdsorganisationer, eller heltäckande åtgärder för att trygga att medel som insamlas av eller skickas via välgörenhetsorganisationer inte styrs till terroristorganisationer eller terrorism.

Norge

I Norge finns ingen lagstiftning om anordnandet av penninginsamlingar. Tillsynen över och anvisningarna om penninginsamlingar baserar sig på ett självregleringssystem hos organisationerna på området. Alla fysiska personer och sammanslutningar har möjlighet att anordna penninginsamlingar. Norge hade fram till 2015 en lag om registrering av penninginsamlingar (Lov om registrering av innsamlinger), vars syfte var att öka öppenheten hos penninginsamlingar och givarnas förtroende genom att upprätthålla ett insamlingsregister (Innsamlingsregisteret) som sköttes av ett självständigt tillsynsorgan. Lagen trädde i kraft 2009. Genom lagen gavs stiftelsen Innsamlingskontrollen i Norge, nedan *IK*, i uppdrag att inrätta och underhålla ett insamlingsregister, där namnen på de organisationer som registrerat sig hos tillsyns-

RP 214/2018 rd

organet publicerades. Lagen upphävdes 2015, eftersom den inte ansågs främja de mål som satts för lagstiftningen. IK fortsatte med sin verksamhet och att underhålla registret efter att lagen upphävts.

I lagen föreskrevs om möjlighet att registrera sig hos tillsynsorganet, men lagen förpliktade inte till det. Syftet med lagstiftningen var att organisationerna skulle uppleva det som nyttigt för deras verksamhet att registrera sig. IK har inrättats redan 1991 som en frivillig självregleringsorganisation för insamlingsbranschen med syftet att allmänt främja ställningen för humanitära, religiösa och kulturella sammanslutningar och förbättra människors förtroende för dem och penninginsamlingar som de anordnar. Syftet med stiftelsens verksamhet har varit att medborgarna kan förvissa sig om syftet för en sammanslutning som samlar in pengar och att medlen används för det uppgivna ändamålet.

Bakom upphävandet av lagen låg en utvärdering av insamlingsregistrets funktionsduglighet som genomfördes 2013 och av vilken det framgick att lagen inte hade främjat de mål som satts för den utan snarare lett till nackdelar för de organisationer som var registrerade hos tillsynsorganet. Ohederliga aktörer som undvikit registrering hade åter kunnat agera utan att några tillsynsåtgärder riktats mot dem. Slutsatsen av utvärderingen var att tillsynen över penninginsamlingar borde överföras på staten för att skärpa den, och alla som anordnar penninginsamlingar borde åläggas stegvis skyldighet att registrera sig. Organisationerna motsatte sig de föreslagna ändringarna bland annat för att de skulle öka den administrativa bördan. Dessutom påpekade de att registreringsskyldighet inte är ett effektivt sätt att förhindra ohederlig penninginsamlingsverksamhet, om ohederliga aktörer fortfarande undviker registrering.

På grund av responsen utredde den arbetsgrupp som tillsatts alternativa möjligheter att övervaka penninginsamlingar och kartlade metoder för myndigheterna att få uppgifter om aktörer på organisationsfältet och användningen av medel. Enligt kartläggningen stannar en liten grupp aktörer inom tredje sektorn utanför tillsynen, och den är inte förenad med någon särskild risk för ohederlig verksamhet. Arbetsgruppen anförde att det inte finns skäl att skärpa lagstiftningen eller att börja bygga upp någon statlig tillsynsmekanism. I enlighet med arbetsgruppens förslag upphävdes lagen.

IK har fortsatt med sin verksamhet och endast välgörenhetsorganisationer har möjlighet att registrera sig hos den. Registreringen baserar sig fortfarande på frivillighet. För närvarande är sammanlagt 142 organisationer registrerade hos IK. Organisationerna ska betala en årsavgift som bestäms utifrån organisationens årsinkomster minskade med beloppet av organisationens offentliga understöd. Avgiften är minst 2000 kronor (cirka 200 euro) och högst 40 000 kronor (cirka 4000 euro). IK är medlem i den internationella organisationen ICFO.

Registrerade organisationer har möjlighet att använda stiftelsens symbol, som visar allmänheten att organisationen iakttar stiftelsens regler. En redovisning för penninginsamlingar ska lämnas till IK, som publicerar information om insamlingar på sin webbplats. IK har möjlighet att stryka en organisation ur registret, om den har samlat in pengar i strid med reglerna. Stiftelsen har också rätt att publicera uppgifter om strykningar ur registret på sin webbplats. IK har en så kallade varningslista, där man publicerar namnen på aktörer som inte har iakttagit sin redovisnings- och rapporteringsskyldighet. IK ger en organisation en varning om den inte lämnar in begärda uppgifter. I december 2017 upptog varningslistan cirka 40 organisationer.

De norska insamlingsorganisationernas centralorganisation Norges Innsamlingsråd, nedan *IR*, handleder sina medlemmar med hjälp av etiska koder. Organisationen grundades 1994. Organisationens syfte är bland annat att öka den allmänna förståelsen för humanitära och allmännyttiga samfunds arbete för att få inkomster, förhindra oredliga insamlingar, främja sammanslutningarnas nätverksbildning, främja medlemmarnas intressen och fungera som professionell arena, där man arbetar för bättre ramar för frivilligorganisationer som bedriver insamlingar. *IR*

tar också emot och behandlar klagomål över oetisk penninginsamlingsverksamhet. År 2015 tog IR emot sammanlagt 35 klagomål.

Bankerna övervakar penningtransaktioner och transaktioner som avviker från det normala utreds närmare. Enskilda kan ange oredliga eller misstänkta aktörer för polisen. Dessutom har myndigheterna ett register, där alla gränsöverskridande transaktioner lagras. Systemet används inte i andra nordiska länder. Om polisen misstänker en person för finansiering av terrorism eller penningtvätt, kan den misstänktes uppgifter kontrolleras i registret. I Norge är man också skyldig att registrera utförsel till utlandet av mer än 25 000 kronor (cirka 2 600 euro). I EU är denna gräns 10 000 euro. I Norge effektiviseras tillsynen över penninginsamlingar också av ett register dit givaren kan meddela att telemarknadsföringsföretag och välgörenhetsorganisationer inte får kontakta honom eller henne. Då får ett företag eller en organisation inte kontakta denna person per telefon eller förmedla personens uppgifter till andra företag. Personen kan klaga hos konsumentmyndigheten, om han eller hon kontaktas trots förbud.

I Norge finns för närvarande cirka 40 000 organisationsaktörer, som verkar i bland annat förenings- och stiftelseform. Av dem är cirka 300–400 så kallade allmännyttiga aktörer som är befriade från inkomstskatt. I en undersökning som revisionsbolaget Deloitte genomförde 2015 (Deloitte, Fundraisingrapport 2015,) granskades norska välgörenhetsorganisationers olika finansieringskällor. Undersökningen baserade sig på uppgifter som lämnats av 72 allmännyttiga organisationer som besvarat undersökningen. Sammanlagt 10,7 procent av de allmännyttiga organisationernas totala inkomster kom från regelbundna enskilda givare.

FATF har gjort föregående länderbedömning av Norge 2014. Beträffande rekommendationerna gällande tredje sektorn har FATF gett Norge näst högsta betyget LC (largely compliant). I sin bedömning har FATF beaktat den övergripande utvärdering av lagstiftningen som Norge inledde 2013. I bedömningen har emellertid inte beaktats att situationen förändrades 2015, då lagen om registrering av penninginsamlingar upphävdes.

I bedömningen påpekas att Norge har möjlighet att skaffa aktuell information om välgörenhetsaktörernas storlek och verksamhet och andra viktiga egenskaper, med vars hjälp myndigheterna kan identifiera aktörer som kan utnyttjas för att finansiera terrorism. De norska myndigheterna har regelbundet kontakt med aktörer inom tredje sektorn och i synnerhet organisationer som arbetar internationellt. Tredje sektorn har deltagit i det utredningsarbete som föregick lagstiftningsprojektet. Stiftelser är registreringsskyldiga och andra allmännyttiga aktörer uppmanas att registrera sig frivilligt genom skattegottgörelser och offentlig finansiering.

Med tanke på förhindrande av finansiering av terrorism och penningtvätt är viktiga granskningsobjekt organisationer som till det yttre verkar lagligt men som har grundats för att möjliggöra finansiering av terrorism eller penningtvätt och å andra sidan organisationer som verkar hederligt men som löper risk att bli utnyttjande för finansiering av terrorism eller penningtvätt. Till de senare hör i synnerhet organisationer som samlar in stora penningssummor och/eller verkar i konfliktområden. En majoritet av dessa organisationer får finansiering från det norska utrikesdepartementet. Samtidigt blir organisationerna föremål för strikt ekonomisk tillsyn på grund av departementets granskningsverksamhet. Trots att det inte hör till departementets uppgifter att övervaka användningen av understöd med tanke på att förhindra finansiering av terrorism eller penningtvätt, så kan man komma sådana brott på spåret när man undersöker till exempel biståndsmedel som försvunnit.

Sanktionsmöjligheterna vid oegentligheter är begränsade till i första hand indragning av erhållna skattefordelar och offentlig finansiering. Enligt FATF:s uppfattning är det osäkert huruvida myndigheten vid oegentligheter har lagstadgade metoder eller befogenheter att till exempel frysa tillgångar, avsätta en förenings eller stiftelses styrelsemedlem eller ge böter. I

bedömningen har detta konstaterats vara en sådan teknisk brist som Norge bör beakta i fortsättningen.

Danmark

I Danmark har det inte genom lagstiftning satts några gränser för vilka ändamål pengar får samlas in. Juridiska personer och föreningar som bildats av minst tre fysiska personer får ordna penninginsamlingar. Dock får endast välgörenhetsorganisationer ordna gatuinsamlingar. Alla former av begäran om pengar är penninginsamlingar.

I juni 2014 trädde en ny lag i kraft i Danmark som reglerar penninginsamlingar. Genom lagen inrättades en insamlingsnämnd vid namn Indsamplingsnævnet, som är ett självständigt organ som följer och övervakar penninginsamlingar. Det består av en talman och fyra andra medlemmar. Två av medlemmarna ska företräda organisationsfältet, en ska företräda företagsfältet och en den offentliga sektorn. Vid insamlingsnämnden behandlar tre personer anmälningar på heltid, varav en sköter kundrådgivning per telefon.

Ordnandet av penninginsamlingar förutsätter anmälan till insamlingsnämnden. Anmälningsförfarandet togs ursprungligen i bruk redan 1972, då det ersatte det tidigare tillståndsförfarandet, där justitieministeriet beviljade allmännyttiga samfund tillstånd till penninginsamling på ansökan. Genom lagändringen fick även andra än allmännyttiga samfund börja samla in pengar. Syftet med ändringen var att det skulle bli lättare att starta penninginsamlingar. Samtidigt ansåg man att givarna måste själva ha rätt att besluta för vilket ändamål de skänker pengar, bara ändamålet med penninginsamlingen är lagligt.

Utgångspunkten för den gällande lagstiftningen är att insamlade medel ska användas för ett på förhand uppgett ändamål. I motiveringen till lagen konstateras emellertid att det måste vara möjligt att ändra ändamålet för en insamling till exempel i situationer där insamlingsändamålet redan är uppfyllt eller om det är omöjligt att genomföra.

Privata insamlingar, som anordnas till exempel på arbetsplatser, kan anordnas utan anmälan. Med privata insamlingar avses insamlingar där begäran riktas till bekanta personer eller till personer som har särskilda band till insamlingsobjektet. På samma sätt som under den tidigare lagens giltighetstid hör penninginsamlingar för att stöda politiska partier inte till lagens tillämpningsområde. Till lagens tillämpningsområde hör inte heller insamlingar av begagnade varor av ringa värde, icke-kommersiella lotterier och inte insamlingar som ordnas i samband med sammankomster inomhus, om de ordnas av ett religionssamfund eller arrangören av sammankomsten. Gåvor mellan två juridiska personer hör inte heller till tillämpningsområdet.

Enligt lagen om penninginsamlingar får en juridisk person som har skattenummer eller en förening som bildats av minst tre medlemmar ordna en offentlig insamling med stöd av anmälan. Offentliga insamlingar får ordnas i form av gatuinsamling eller från dörr till dörr endast med dispens från insamlingsnämnden. Enligt motiveringen till lagen kan dispens beviljas för gatuinsamlingar eller insamlingar från dörr till dörr i sådana specialsituationer där pengar samlas in för att hjälpa till exempel offren för en naturkatastrof. I motiveringen betonas emellertid att dispensmöjligheten ska tolkas mycket snävt. När nämnden överväger att bevilja dispens ska den beakta hur många dispenser som har beviljats för olika områden, huruvida den som söker om dispens är befriad från inkomstskattskyldighet och iaktas god insamlingssed vid insamlingen. Dessutom ska nämnden utifrån tidigare ekonomiska uppgifter om sökanden bedöma om sökanden har möjlighet att bedriva insamlingen så att 2/3 av de insamlade medlen går till själva insamlingsändamålet.

Anmälan om penninginsamling ska göras till nämnden senast två veckor innan insamlingen inleds. Samtidigt ska man lämna en redogörelse för insamlingssättet och uppge ändamålet för

insamlingen. Sådana av skattemyndigheten godkända allmännyttiga samfund som har rätt att ta emot donationer och dra av dem i beskattningen får dock anordna insamlingar utan anmälan till nämnden, om de har inhämtat ett sådant förhandssamtycke till förfarandet som förutsätter registrering. Sammanslutningar som fått skatteavdragsrätt registrerar sig hos nämnden bara en gång. De är dock skyldiga att lämna en redovisning för de insamlade medlen till nämnden varje år. Nämnden kontrollerar på eget initiativ hos skattemyndigheten om anmälaren är befriad från inkomstskattskyldighet.

Nämnden kontrollerar om sammanslutningens uppgifter finns i myndighetsregistret. Om sammanslutningen inte hittas i registret, begär nämnden att anmälaren ska ge tilläggsinformation om verksamheten. Nämnden kontrollerar inte bakgrundsuppgifter om sammanslutningens ansvariga personer, såsom utdrag ur brottsregistret eller kredituppgifter. I anmälan kontrolleras tiden för anordnande av insamlingen, eftersom en insamling enligt lagen får pågå högst ett år, varefter en ny anmälan ska göras om insamlingen. I anmälan ska det också redogöras så noggrant som möjligt för insamlingssätten. Ändamålet för insamlingen ska vara klart angivet. Den som ordnar insamlingen skickas ett dokument som visar att insamlingen är godkänd, i vilken insamlingsändamålet, insamlingssätten och insamlingstiden antecknats. I dokumentet nämns också att insamlingen inte får genomföras som gatuinsamling. Det föreligger inte besvärsmöjlighet över nämndens avgörande.

Ändringar i insamlingsändamålet anmäls till insamlingsnämnden. När insamlingen har slutförts ska anordnaren lämna in en insamlingsredovisning till nämnden. Ett rimligt belopp av de insamlade medlen får användas för insamlingskostnaderna. Över insamlingar där intäkterna överstiger 50 000 kronor (cirka 6700 euro) ska ett revisorsyttrande lämnas i samband med redovisningen, där det konstateras att insamlingen har genomförts i enlighet med lagen om penninginsamlingar. Redovisningarna publiceras på nämndens webbplats. Utöver de ovannämnda uppgifterna anmäler nämnden överträdelser som den upptäckt till polisen.

Avgiften för anmälan om penninginsamling är 1 000 kronor (cirka 135 euro). Anmälan ska göras varje år, även om insamlingen fortsätter längre. Registreringsavgiften för en sammanslutning med ovannämnd skatteavdragsrätt är 3 100 kronor (cirka 420 euro). Avgiften betalas varje år. År 2015 mottog nämnden sammanlagt 446 anmälningar och fram till november 2016 hade det kommit sammanlagt 388 anmälningar. Antalet registrerade är cirka 180.

Till insamlingsnämnden kan framställas klagomål över oetisk penninginsamlingsverksamhet. Om de etiska anvisningarna har överträtts kan nämnden bestämma att den som anordnat penninginsamlingen ska publicera en varning på sin webbplats som beskriver hur aktören har brutit mot anvisningarna.

Före den insamlingslag som trädde i kraft 2014 hade Danmark en lag om offentliga insamlingar och pyramidspel (Lov om Offentlig Indsamling). I lagen föreskrevs om anmälan till polisen innan en penninginsamling anordnades. Polisen skulle dessutom övervaka insamlingens laglighet. En redovisning skulle upprättas över penninginsamlingen och i samband med den skulle konton som granskats av en revisor uppvisas för polisen. I lagen föreskrevs också att redovisningen eller ett meddelande om den skulle publiceras i tidningen.

En orsak till lagändringen var att lokalpoliserna hade olika praxis vid behandlingen av anmälningar, varför man ville koncentrera behandlingen till en myndighet. Behandlingen av anmälningar hörde inte heller till polisens kärnuppgifter. Ett mål för den nya lagen var att det skulle vara möjligt att genomföra penninginsamlingar i samhället i lika stor utsträckning som enligt den gällande lagstiftningen. Dessutom skulle systemets transparens tryggas och eventuella nackdelar som penninginsamlade kan orsaka givaren minimeras. En annan utgångspunkt var att anmälningarna även i fortsättningen ska behandlas av en myndighet. Den arbetsgrupp som

RP 214/2018 rd

berett lagstiftningen föreslog att en ny myndighet med företrädare för organisations-, företags- och den offentliga sektorn skulle inrättas för tillsynen över penninginsamlingar.

I Danmark finns dessutom en organisation vid namn ISOBRO (Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation), som är nationell paraplyorganisation för välgörenhetsorganisationer som bedriver penninginsamling. Den arbetar för att främja ansvarsfull penninginsamling samt välgörenhetsorganisationers verksamhet. ISOBRO:s uppgift är att främja medlemmarnas gemensamma intressen med respekt för enskilda medlemmars självständighet och handlingsfrihet, att utarbeta och underhålla etiska penninginsamlingsstandarder samt försöka påverka förvaltningens rutiner och lagstiftningen på ett för välgörenhetsorganisationerna fördelaktigt sätt. För ISOBRO:s medlemmar finns egna etiska anvisningar och en egen nämnd som övervakar att anvisningarna iakttas. ISOBRO har olika metoder att ingripa om de etiska anvisningarna inte iakttas, av vilka den kraftigaste är att säga upp medlemskapet.

Utöver penninginsamlingar finansierar organisationsfältet i Danmark sin verksamhet med statsunderstöd, såsom understöd från biståndsfinansieringen (National Aid Help), som det danska utrikesministeriet beviljar internationellt verksamma organisationer. Användningen av statsunderstöd ska rapporteras. Inkomster kan också fås från affärsverksamhet. Knappt hälften av ISOBRO:s medlemsorganisationers verksamhet finansieras med penninginsamlingar.

FATF har gjort föregående länderbedömning 2006, då Danmark fick näst högsta vitsord LC, dvs. largely compliant, i fråga om rekommendationerna som gäller organisationsfältet. I mellanrapporterna rörande Danmark, av vilka den senaste kom 2010, har det således inte funnits något behov av att behandla de villkor som gäller organisationsfältet. I rapporten från 2006 konstateras att Danmark har granskat det nationella systemets tillräcklighet för att förhindra finansiering av terrorism och detta har påtalats i samband med reformen av strafflagstiftningen. I rapporten konstateras att Danmark utöver denna bedömning borde genomföra en offentlig och mera strukturerad utvärdering av tillräckligheten hos tillsynen över allmännyttighetsfältet.

I bedömningen påpekas att de flesta allmännyttiga aktörer i Danmark finns i skattemyndighetens eller lokalpolisens register eller är registrerade hos välgörenhetsorganisationernas paraplyorganisation ISOBRO. Trots att de registrerade aktörerna inte antalsmässigt utgör majoritet av de allmännyttiga aktörerna, företräder gruppen de största aktörerna på välgörenhetsfältet och dem som har störst del i medelsanskaffningsverksamheten. I rapporten nämns också att dansk polis har om den vill också tillträde till allmännyttiga aktörers skatteuppgifter. I rapporten konstateras att det är svårt att styra medel från en offentlig insamling till något annat än det uppgivna ändamålet på grund av lagen om offentliga insamlingar, enligt vilken medlen ska betalas till ett bestämt konto och användas för ett på förhand angivet ändamål. ISOBRO:s medlemmar ska dessutom årligen låta göra en ekonomisk redovisning som godkänns av en revisor. Stiftelser ska varje år lämna en skattedeclaration.

FATF har gett Danmark tre rekommendationer. För det första borde de danska myndigheterna utvärdera om den nationella lagstiftningen samt register- och skattesystemet räcker till för att uppfylla villkoren enligt FATF:s rekommendationer som gäller organisationsfältet för att förhindra finansiering av terrorism. Dessutom borde de danska myndigheterna försöka öka den allmännyttiga sektorns kunskap om de risker och faror som är förenade med utnyttjande av den allmännyttiga sektorn för att finansiera terrorism. De danska myndigheterna borde också i samarbete med den allmännyttiga sektorn utveckla och förbättra bästa metoder för att identifiera risker för finansiering av terrorism samt uppmuntra organisationsfältet att ta i bruk bekämpningsmetoder i så stor utsträckning som möjligt.

I samband med beredningen av den nya lagen om penninginsamling bedömde det danska utrikesministeriet inverkan av överföringen av befogenheterna i anslutning till behandlingen av

anmälningar i förhållande till FATF:s rekommendationer. Ministeriet ansåg att den nya lagen uppfyller rekommendationerna, eftersom det nya förfarandet motsvarar det tidigare, som FATF ansåg att var tillräckligt.

Island

I Island regleras anordnandet av penninginsamlingar i lagen om offentliga penninginsamlingar (Lög um opinberar fjársafnanir, Stj.tíð), som trädde i kraft 1977. I Island får inrättningar, föreningar och sammanslutningar anordna offentliga penninginsamlingar för lagbestämda ändamål. Om en penninginsamling anordnas av en juridisk person, ska tre fysiska personer ansvara för insamlingen. Åtminstone två av dem ska vara solventa och myndiga isländska medborgare och de ska också bo i Island.

En penninginsamling anses vara offentlig, om den riktas till andra än dem som ansvarar för anordnandet av penninginsamlingen eller som har en nära relation till någon som anordnar insamlingen. Vid offentliga penninginsamlingar ska anmälan göras till polischefen på anordnarens hemort innan insamlingen startar. I anmälan ska nämnas de personer som ansvarar för insamlingen, insamlingsområdet, insamlingsätten och insamlingsändamålet. Om penninginsamlingen anordnas som bössinsamling eller från dörr till dörr, ska tillstånd sökas hos justitieministeriet. Lagen förbjuder uttryckligen penninginsamlingar som ordnas i form av kedjebrev.

Ett separat bank- eller postgirokonto ska öppnas för en penninginsamling. Intäkten av penninginsamlingen ska användas för det tänkta ändamålet. Justitieministeriet kan på ansökan ge tillstånd att ändra ändamålet. Penninginsamlingens konton och bokföring ska upprättas med omsorg och alla kostnader för penninginsamlingen ska bokföras. En revisor eller alternativt någon annan person som justitieministeriet förordnat ska granska redovisningen.

Redovisningen för penninginsamlingen ska publiceras åtminstone en gång i en tidning som utkommer dagligen. Genom förordning kan det föreskrivas om lätnader med publiceringen, om insamlingsintäkten stannar under den gräns som föreskrivs genom förordning. Om penninginsamlingen fortsätter över ett år, ska redovisningar för intäkterna och kontona publiceras inom sex månader efter kalenderårets utgång. Polisen ska meddelas var och när redovisningarna publiceras.

Lagen gäller inte insamlingar av begagnade varor av ringa värde eller penninginsamlingar som anordnas under sammankomster. Genom lagen regleras inte heller välgörenhetsinsamlingar som ordnas i tidningar som utkommer dagligen, om givarnas namn publiceras i tidningen. När penninginsamlingen avslutats ska tidningen publicera en redovisning för de donerade medlen.

FATF:s senaste länderbedömning som gäller Island är från 2006. I fråga om FATF:s rekommendation som gäller organisationsfältet gav FATF Island betyget NC, dvs. non-compliant. Betyget förutsätter att Island företar flera ändringar för att verkställa rekommendationerna. I rapporten konstateras att Island inte har gjort någon utvärdering av om lagstiftningen om det allmännyttiga fältet är tillräcklig för att förhindra finansiering av terrorism. I rapporten konstateras dessutom att det är oklart om myndigheterna har tillträde till uppgifter med vilkas hjälp man kan identifiera allmännyttiga aktörer som löper risk att bli utnyttjade för finansiering av terrorism. Uppgifter fås inte heller nödvändigtvis om icke-kommersiella stiftelsers förvaltning och ledning och dessa är inte skyldiga att spara uppgifter om sin verksamhet eller verksamhetens syfte. Island har inte heller riktat någon informationskampanj om riskerna med finansiering av terrorism till det allmännyttiga fältet. Island har inte heller tillräckliga metoder för att sanktionera vårdslöshet eller regelbrott i allmännyttiga organisationers verksamhet.

Storbritannien

Storbritannien har inte någon speciallagstiftning om penninginsamlingar. Sålunda kan även enskilda, företag och offentliga samfund om de vill anordna penninginsamlingar. Vålgörenhetsverksamheten har emellertid länge varit föremål för reglering. Charities Act 2011 trädde i kraft den 14 mars 2012. The Police, Factories, etc. (Miscellaneous Provisions) Act 1916 innehåller bestämmelser om polisens befogenheter att meddela föreskrifter om penninginsamlingar som genomförs på gatan. The Charitable Collections (Transitional Provisions) Order 1974 innehåller åter närmare bestämmelser om penninginsamlingar som anordnas på offentliga platser. Tillstånd till gatuinsamlingar ska sökas hos den lokala polisen eller i Storlondon hos Metropolitan Police. Om en offentlig insamling anordnas på ett privat område, ska tillstånd begäras av markägaren eller markinnehavaren. Butiksägarens tillstånd räcker för att placera en insamlingsbössa i en butik. För insamlingar från dörr till dörr krävs tillstånd av lokalpolisen.

Utöver de ovannämnda lagarna regleras penninginsamlingar av Charities Act (Protection and social investment) 2016, som kompletterar 2011 års Charities Act. Charity Commission fungerar som tillsyns- och registermyndighet och ska övervaka att penninginsamlingar går korrekt till och sålunda stärka det allmänna förtroendet för insamlingsverksamheten i England och Wales. Charity Commission undersöker också oegentligheter i vålgörenhets- och penninginsamlingsverksamhet samt styr vålgörenhets- och penninginsamlingsverksamheten. Dessutom utarbetar Charity Commission statistik och svarar för informationen i branschen. Den ska också föra ett offentligt register över sammanslutningar som bedriver vålgörenhetsverksamhet.

I regel ska en vålgörenhetsorganisation registrera sig i Charity Commissions register, om dess verksamhetsställe finns i England eller Wales och dess årsinkomster överstiger 5 000 pund (cirka 5 700 euro). Om vålgöraren är ett bolag i så kallade CIO-form (charitable incorporated organisation), ska den alltid registrera sig oberoende av årsinkomsterna. Sammanslutningar i CIO-form är en ny verksamhetsform som infördes 2013 för vålgörenhetssammanslutningar som verkar i form av en självständig juridisk person. Bolaget får inte dela ut sitt överskott till sina medlemmar eller aktieägare, utan alla intäkter ska användas till vålgörenhet. Vålgörenhet har redan före 2013 kunnat bedrivas även i aktiebolagsform, men då skulle bolaget registrera sig både hos Charity Commission och i ett bolagsregister vid namn Companies House. Registreringsskyldigheten gäller inte kristna religionssamfundens kyrkor och kapell, försvarsmatkens vålgörenhetsverksamhet eller scout- och ledsagargrupper.

Charities Act 2016 gav Charity Commission nya befogenheter att effektivt utreda oegentlighets inom vålgörenhetsverksamhet bland annat genom att ge vålgörenhetsorganisationer som gjort sig skyldiga till dåligt uppträdande en offentlig varning. Charity Commission fick också nya befogenheter att på vissa villkor jäva olämpliga personer i vålgörenhetsorganisationers styrelser.

Bakom stiftandet av Charity Act 2016 låg händelser som fick stor uppmärksamhet i offentligheten 2013. År 2013 avslöjade tidningen The Times att vålgörenhetsorganisationen Cup Trust hade gjort det möjligt för aktörer som donerat till den att undgå skatter på sammanlagt 46 miljoner pund med hjälp av ett skatteincitamentssystem kallat Gift Aid. Gift Aid-systemet infördes 1990. År 2000 reviderades Gift Aid-systemet så att vålgörenhetsorganisationers och givares möjlighet till skattelättnader utvidgades. Syftet med reformerna var att uppmuntra fler människor att ge till vålgörenhet samt att utöka de donerade summorna. Efter ändringarna blev det möjligt att göra skatteavdrag för donationer av alla storlekar, då det ursprungligen var möjligt endast för kontanta donationer över 600 pund (cirka 700 euro).

Public Accounts Committee (PAC) är en kommitté som utses av det brittiska parlamentets underhus och vars uppgift är att övervaka användningen av statliga medel. Efter Cup Trust-avslöjandet undersökte PAC händelsen och publicerade en kritisk rapport om Charity Com-

RP 214/2018 rd

missions verksamhet. I rapporten konstaterades att Charity Commission inte hade fullgjort sina lagstadgade skyldigheter. Charity Commission besvarade kritiken med att man behöver större befogenheter att ingripa i oegentligheter för att kunna agera effektivare. Dessa händelser startade en lagstiftningsprocess om slutade med att Charities Act 2016 antogs.

Efter Cup Trust-avslöjandet 2014 framkom det nya fall som väckte omfattande offentlig debatt. Man diskuterade vissa välgörenhetsorganisationers dubiösa sätt att kontakta givare. Flera kända välgörenhetsorganisationer nämns i olika redogörelser där man granskade organisationernas kopplingar till privata penninginsamlingsföretag som använde aggressiva metoder för att få bland annat äldre personer att ge pengar. I dessa situationer skickades äldre en stor mängd reklampost och dessutom hade äldre personers kontaktuppgifter sålts till olika företag, som hade försökt lura dessa personer på olika sätt. År 2014 spreds också nyheten om en 92-åring som begått självmord och som före sin död hade berättat att hon känt sig förföljd av ett stort antal välgörenhetsorganisationer som kontaktat henne. Enligt den utredning som inleddes på grund av fallet hade personen i fråga kontaktats nästan 3 000 gånger under år av olika välgörenhetsorganisationer i penninginsamlingsyfte.

De händelser som beskrivs ovan ledde slutligen till att ministern med ansvar för frågor som gäller det civila samhället gav Fundraising Standards Board, nedan *FRSB*, en offentlig varning. *FRSB* är ett självregleringsorgan som övervakar penninginsamlingar. Det grundades 2007 och penninginsamlingsorganisationer kan ansluta sig som medlemmar. *FRSB* har utarbetat en anvisning kallad *The Fundraising Promise* med utfästelser som medlemmarna ska iaktta. Utfästelserna gäller höga kvalitetskrav, tydlighet, tillförlitlighet, rättvisa, ansvar, hederlighet och öppenhet. Klagomål över penninginsamlingar som ordnas av *FRSB*'s medlemmar kan framställas till *FRSB*. I den offentliga varningen gavs *FRSB* en sista möjlighet att få självregleringssystemet att fungera. Samtidigt krävde ministern att det genom lag skulle föreskrivas om en tidsfrist för fullgörandet av uppgiften. Regeringen lät utarbeta en redogörelse som granskade organisationsfältets självreglering och situationen beträffande penninginsamlingsverksamheten, och som slutresultat av den presenterades rekommendationer för hur det allmänna förtroendet för välgörenhetsorganisationernas penninginsamlingsverksamhet kunde återställas. Regeringen omfattade förslagen i redogörelsen helt och fullt.

I redogörelsen föreslogs att det borde inrättas ett nytt organ, *Fundraising Regulator*, nedan *FR*, för att undersöka dåliga penninginsamlingsförfaranden och skapa gemensamma standarder för organisationsfältet. Det nya organet borde ha starka kopplingar till *Charity Commission* och *Information Commissioner's Office*, för att välgörenhetsorganisationerna ska iaktta de gemensamma reglerna. *Information Commissioner's Office* är en offentlig aktör i Storbritannien och i egenskap av myndighet är den ansvarig för sin verksamhet inför parlamentet. Dess uppgift är bland annat att främja öppenhet hos offentliga aktörers verksamhet och enskildas integritetsskydd. *Charities Act 2016* utökades med bestämmelser om självreglering, där det föreskrivs att om nya *FR* inte förmår övervaka penninginsamlingsverksamheten på fältet tillräckligt, har staten möjlighet att genom lag tillsätta en övervakande aktör eller alternativt överföra ansvaret för regleringen av välgörenhetsfältet helt och hållet på *Charity Commission*.

I redogörelsen föreslogs dessutom att det samtidigt borde inrättas en ny *Fundraising Preference Service (FPS)*, med vars hjälp allmänheten kan undvika att bli kontaktad om penninginsamlingar om man så vill. *FR* inrättades i januari 2016 och *FPS* har inlett sin verksamhet 2017. Intresseorganisationen för dem som anordnar penninginsamlingar, *The Institute of Fundraising*, meddelar anvisningar om penninginsamlingar (*The Code of Fundraising Practice*). Anvisningarna innehåller både bindande föreskrifter och rekommendationer.

Genom en lag som trädde i kraft den 1 juli 2009, *The Charities and Benevolent Fundraising (Scotland) Regulations 2009 No. 121*, föreskrivs om penninginsamlingar som anordnas i Skottland när intäkterna går till välgörenhet.

FATF har gjort sin senaste länderbedömning av Storbritannien 2006, då man fick näst högsta betyg LC, dvs. largely compliant, i fråga om FATF:s rekommendationer som gäller organisationsfältet. Vid den tidpunkt då bedömningen gjordes hade Charities Act från 2011 ännu inte trätt i kraft. Innehållet i den lagstiftning som gällde vid bedömningstidpunkten motsvarande dock i mycket stor utsträckning innehållet i Charities Act som trädde i kraft 2011. Vid bedömningen gavs Storbritannien endast en rekommendation som gällde allmännyttig verksamhet, enligt vilken den lagstiftning och den praxis som gällde i övriga Storbritannien också borde utsträckas till Nordirland. I rapporten konstaterades att Storbritannien har etablerad reglering och den innehåller tillräckliga bestämmelser om registrering av välgörenhetsorganisationer, transparens, tillsyn samt undersökning av oegentligheter.

Tyskland

I Tyskland utfärdas bestämmelser om penninginsamlingar genom delstaternas lagar. I Tyskland har man ansett att allmännyttiga aktörers administrativa börda inte borde utökas genom reglering på förbundsstatsnivå. Tre av Tysklands sexton förbundsstater har lagar om penninginsamling, nämligen Rheinland-Pfalz, Thüringen och Saarland. I dessa lagar föreskrivs särskilt om insamlingar som förutsätter tillstånd samt om insamlingar som får ordnas utan tillstånd. Insamlingstillstånd förutsätts i samtliga tre delstater, då insamlingen utförs direkt på en allmän plats eller från dörr till dörr. I Thüringens och Saarlunds lagstiftning föreskrivs bland annat om några andra specialfall där insamlingstillstånd är obligatoriskt. I lagarna föreskrivs om godkända insamlingsändamål. Dessutom föreskrivs om rätt för kyrkan, religionssamfund och till exempel världsåskådningsamfunds att ordna penninginsamlingar.

Flera delstater har upphävt sina lagar om penninginsamlingar de senaste åren, vilket ändå inte betyder att tillsynen över penninginsamlingarna skulle ha upphört helt och hållet. Oredliga anordnare berörs av sanktioner enligt strafflagen. Polisen och andra ordningsmyndigheter kan ingripa i insamlingar som stör allmän ordning och säkerhet. Välgörenhetsorganisationer ska dessutom upprätta en redovisning enligt skattelagstiftningen för sin finansiering. Exempelvis Baden-Württembergs lag om penninginsamlingar upphävdes den 1 januari 2013. Orsaken till att lagen upphävdes var att lagen inte längre upplevdes som aktuell, eftersom penninginsamlingsverksamheten hade förändrats väsentligt de senaste åren. Den upphävda lagen innehöll inga bestämmelser om den nya slags penninginsamlingsverksamhet som nya medier och ny marknadsföring fört med sig. En person som ger pengar hade dessutom möjlighet att via internet och andra medier få information om insamlingsanordnarens tillförlitlighet. Även andra delstater har nämnt liknande orsaker till att de upphävt sina lagar om penninginsamlingar.

I Tyskland har förbundsstaten inte ordnat något system för övervakning av penninginsamlingar, utan tillsynen har ordnats genom att satsa på transparens i välgörenhetsverksamheten. Vilken som helst sammanslutningsform kan få status som allmännyttig på ansökan hos skattemyndigheten. Allmännyttiga samfund ska årligen lämna skattemyndigheten en redovisning för insamlade medel och samtidigt uppge det ursprungliga ändamålet med medlen och vad de slutligen har använts till. Skattemyndigheten har också möjlighet att göra skattegranskningar.

FATF har senast gjort en länderbedömning av Tyskland 2014, då Tyskland fick betyget LC, dvs. largely compliant, i fråga om rekommendationerna som gäller organisationsfältet. Motiveringen till det näst högsta betyget är att Tyskland har främjat en transparent verksamhet på organisationsfältet och förhindrat terrorism och finansiering av terrorism på grundval av underrättelseinformation. I rapporten konstateras att Tyskland har ett välutvecklat system för att samordna underrättelseinformation och polisverksamhet också med avseende på allmännyttig verksamhet. Redovisningsskyldigheten för medel som insamlats av allmännyttiga aktörer och organisationsfältets självregleringsförfaranden bidrar till att öppna upp innehållet i allmännyttiga samfunds verksamhet för skattemyndigheterna och allmänheten och stärker på sätt transparensen. Tyskland borde emellertid utvärdera om lagstiftningen räcker till för att

förhindra finansiering av terrorism och säkerställa att svagheterna hos den allmännyttiga sektorn kartläggs med jämna mellanrum. Även kontakterna med och distributionen av information om riskerna för finansiering av terrorism till den allmännyttiga sektorn borde utökas.

Förenta staterna

I Förenta staterna finns många välgörenhetsorganisationer och myndigheternas informationsutbyte om välgörenhetsorganisationer är effektivt, vilket gör det möjligt att följa organisationernas verksamhet. De olika delstaterna har utfärdat författningar som reglerar välgörenhetsorganisationernas verksamhet och innehåller anvisningar om redovisningar. Även straffen regleras av delstaterna.

National Association of State Charity Officials (NASCO) har på sin webbplats samlat uppgifter om delstaternas myndigheter som övervakar penninginsamlingar. I de flesta delstaterna svarar delstatens allmänna åklagare för tillsynen över penninginsamlingsverksamhet. Sammanslutningar som verkar lagenligt har möjlighet att få bland annat skatteförmåner. Syftet med författningarna är också att skydda människor mot bedrägerier och andra oegentligheter. I och med att internet blivit vanligare har det vid sidan av traditionell välgörenhet och traditionella insamlingsätt utvecklats nya former av välgörenhet och insamlingsätt. Uppföljning och övervakning av organisationernas verksamhet förbättrar också organisationernas verksamhetsmöjligheter. Den övervakande myndigheten kan ge en organisation en varning, vilket förebygger kriminell verksamhet, och på så sätt hjälpa organisationen att själv övervaka sin omvärld. Myndigheterna i olika delstater publicerar varningar och minneslistor på sina webbplatser, varmed syftet är att hjälpa medborgarna att undvika oredliga penninginsamlingar. Syftet med varningslistorna är att berätta hur man säkerställer att donerade medel går till det ändamål som meddelats givaren. Olika försök till bedrägerier och oegentligheter har framkommit särskilt efter katastrofer.

Samtliga penninginsamlingsorganisationer vilkas inkomster överstiger 25 000 dollar (cirka 20 000 euro) ska lämna in en skattedeklaration till The Internal Revenue Service (IRS). För närvarande förutsätter 40 delstater samt District of Columbia (Washington) att insamlingsorganisationer registrerar sig. I sex delstater räcker det med att organisationen har ett av myndigheten certifierat dokument. Fyra delstater har inget registreringskrav. Delstaterna har fastställt undantag från registreringsskyldigheten. Vanligtvis är universitet, sjukhus, kyrkor och sådana organisationer vilkas totala inkomster understiger 25 000 dollar inte registreringsskyldiga. Registreringskostnaderna varierar mellan delstaterna. De flesta delstater förutsätter också att organisationerna rapporterar om sin verksamhet årligen.

Affinity Fundraising Registration erbjuder registreringstjänster för organisationer och insamlingsorganisationer som anordnar penninginsamlingar.

Organisationens syfte är att erbjuda hjälp med praktiska åtgärder som främjar laglig penninginsamlingsverksamhet och transparens. År 2015 donerades i Förenta staterna 373,25 miljarder dollar till konst, hälsofrämjande, religiösa ändamål samt andra ändamål. Största delen av donationerna gick till religiösa ändamål.

Sammanfattning

De största skillnaderna mellan de länder som ingår i den internationella jämförelsen och det finländska penninginsamlingssystemet är att i största delen av de jämförda länderna innehåller lagstiftningen inga begränsningar av vem som får samla in pengar eller för vilka ändamål. I Danmark förutsätts dock i fråga om insamlingar som anordnas av fysiska personer att minst tre personer är med och ordnar insamlingen. I de jämförda länderna tillämpas inte heller något tillståndsförfarande för att övervaka penninginsamlingar, utan tillsynen baserar sig på antingen

ett anmälningsförfarande eller frivillig självreglering. För vissa insamlings sätt, till exempel insamlingar från dörr till dörr, förutsätter dock vissa länder tillstånd.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Inledning

Lagen om penninginsamlingar är en relativt ny lag. I det följande bedöms lagens funktionsduglighet särskilt med avseende på lagens grundläggande principer, dvs. allmännyttighetsvillkoret och myndighetstillsynen, samt granskas särskilt ställningen för medborgaraktörer som anordnar penninginsamlingar.

2.3.2 Anordnare av penninginsamlingar

Syftet med lagstiftningen om penninginsamlingar har alltid varit att stöda allmännyttiga samfunds och stiftelsers medelsanskaffning för sin allmännyttiga verksamhet. Allmännyttiga samfunds och stiftelser anser att det lagstadgade allmännyttighetsvillkoret är viktigt för att trygga deras verksamhetsförutsättningar samt i vidare bemärkelser för att motivera det berättigande och den allmänna acceptans som medborgarna upplever gentemot offentliga penninginsamlingar. Av denna orsak understöder allmännyttiga samfund och stiftelser på bred basis att lagens grundläggande princip behålls. Om allmännyttighetsvillkoret slopas för penninginsamlingsanordnarens verksamhet kan det finnas en risk för att den penningssumma som används för donationer inte växer i en situation där allt flera aktörer, till exempel inom den privata sektorn, anordnar penninginsamlingar, även om den internationella jämförelsen visar på en anorlunda utvecklingstrend i andra nordiska länder. De negativa effekterna av minskade penninginsamlingsintäkter för tredje sektorn skulle avspeglas direkt i tredje sektorns systematiska och långsiktiga arbete. Som en potentiell risk kan också ses välgörenhetskampanjer som anordnas av företag och som indirekt gagnar deras affärsverksamhet genom att öka företagets positiva synlighet och samtidigt eventuellt försvagar tredje sektorns verksamhetsförutsättningar.

Lagen om penninginsamlingar har en uttrycklig bestämmelse om att staten, kommuner och samkommuner inte kan få tillstånd till penninginsamling. I lagen om penninginsamlingar föreskrivs dock om rätt för universitet, yrkeshögskolor, Nationalgalleriet och den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland samt den ortodoxa kyrkan i Finland att anordna penninginsamlingar som ett undantag från huvudregeln. Allmännyttiga samfund och stiftelser understöder inte att rätten till penninginsamling öppnas för offentliga samfund i större utsträckning på grund av deras beskattningsrätt. Offentliga samfunds rätt till penninginsamling har bedömts redan tidigare av den penninginsamlingsarbetsgrupp som tillsattes 2001. I sin slutrapport föreslog arbetsgruppen inte att lagen om penninginsamlingar skulle ändras för att ge offentliga samfund rätt till penninginsamling, utan man dryftade i stället vilken betydelse det borde tillmätas att offentliga samfunds verksamhet underhålls med offentliga medel och vilken betydelse detta borde tillmätas vid tillståndsprövningen. De frågor som arbetsgruppen lyfte fram i anslutning till offentliga samfunds rätt till penninginsamling kan fortfarande betraktas som betydelsefulla.

Allmännyttiga frivilligorganisationers verksamhet har stor betydelse för den finländska demokratin och människors välbefinnande. Penninginsamlingar är en viktig källa till finansiering av allmännyttig verksamhet. Om rätt till penninginsamling beviljas sådana offentliga samfund som har laggaranterad rätt att ta ut skatt eller vilkas verksamhet finansieras med budgetmedel, skulle detta avsevärt förändra den omvärld där allmännyttiga frivilligorganisationer bedriver medborgerlig och frivillig verksamhet. Det vore fortfarande ändamålsenligt att finansiera lagstadgad verksamhet som bedrivs av offentliga samfund med offentlig budgetfinansiering. För att trygga tredje sektorns verksamhetsförutsättningar bör lagens huvudregel, enligt vilken

endast allmännyttiga samfund och stiftelser får anordna penninginsamlingar, därför understödas även i fortsättningen. Det är dock skäl att behålla de undantag beträffande offentliga samfunds rätt till penninginsamling som föreskrivs särskilt i lagen om penninginsamlingar.

Polisyreshögskolan och Försvarshögskolan sköter utbildnings-, forsknings- och utvecklingsuppgifter på universitets- och yrkeshögskolenivå som direkt kan jämföras med uppgifterna för de universitet och yrkeshögskolor som avses i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Polisyreshögskolan och Försvarshögskolan är inte självständiga juridiska personer på samma sätt som de universitet och yrkeshögskolor som avses i universitetslagen och yrkeshögskolelagen, utan rättsligt är de förvaltningsorgan som hör till staten. Penninginsamlingar som anordnas av olika statliga förvaltningsorgan kan ha direkta konsekvenser för beredningen av statsbudgeten, eftersom förvaltningsorgan inte kan ha självständig äganderätt. Att föreskriva om rätt till penninginsamling för Polisyreshögskolan och Försvarshögskolan vore inte förenligt med lagens grundläggande princip, enligt vilken staten inte kan beviljas tillstånd till penninginsamling. Att föreskriva om rätt till penninginsamling för Polisyreshögskolan och Försvarshögskolan skulle kräva att man omsorgsfullt utreder till exempel hur medel som de samlat in kan allokteras till deras uppgifter utan att insamlingen påverkar deras budgetfinansiering. Att Polisyreshögskolan och Försvarshögskolan inte har rätt att ordna penninginsamlingar påverkar ändå inte deras rätt att ta emot donationer.

Lagen om penninginsamlingar gör det möjligt för en oregistrerad tillfällig sammanslutning att anordna penninginsamling bara om sammanslutningens och således även verksamhetens syfte är av tillfällig natur. Flertalet medborgarsammanslutning av mycket varierande typ verkar i oregistrerad form och de har olika behov av finansiering för projekt som kan betraktas som samhällligt godtagbara och ändamålsenliga med tanke på allmänt och gemensamt intresse. Exempel på sådana penninginsamlingsbehov är arrangerandet av välgörenhetskonsserter och andra stadsevenemang. Enligt den gällande lagen om penninginsamlingar är medelsanskaffning genom penninginsamlingar som anordnas som medborgerlig verksamhet i oregistrerad form sålunda möjlig, men endast i begränsad utsträckning. I stället för att ordna en penninginsamling har man vid medelsanskaffning i anslutning till projekten varit tvungen att använda sig av gräsrotsfinansieringstjänster mot motprestation eller andra finansieringsformer, fast det bästa sättet att genomföra medelsanskaffningen hade varit en penninginsamling utan motprestation.

Ett stift inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland kan beviljas tillstånd till penninginsamling, men tills vidare har de inte ansökt om tillstånd under den tid den lagändring som gjorde detta möjligt har varit i kraft. Inom såväl den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland som den ortodoxa kyrkan i Finland har det på församlingsnivå förekommit penninginsamlingsbehov, som också har meddelats stiftens. Stiftens själva har inte haft behov av att anordna penninginsamlingar. På grund av stiftens resursunderskott och uppgiftsfördelningen mellan församlingarna och stiftens har stiftens inte börjat ansöka om tillstånd till penninginsamling för församlingarnas projekt. Inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland finns sammanlagt 400 församlingar, som sedan 2018 bildar 278 församlingsekonomier. Församlingsekonomier inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland är de kyrkliga samfälligheterna och de självständiga församlingar som inte hör till någon samfällighet. För närvarande har den ortodoxa kyrkan i Finland 21 församlingar. I enlighet med kyrkomötets beslut har kyrkostyrelsen tillsatt en utredningsman för att bereda en förvaltningsreform inom kyrkan vad gäller stiftens och församlingarna. Kyrkomötet fattar beslut om den nya förvaltningsmodellen på kyrkomötet i november 2018.

Av församlingarna inom den evangelisk-lutherska kyrkan har 45 haft penninginsamlingsbehov under de senaste åren. Penninginsamlingsbehoven inom såväl den evangelisk-lutherska kyrkan som den ortodoxa kyrkan har i första hand gällt lokala behov, såsom hjälp till invandrare, fattiga eller familjer i svårigheter eller arrangerandet av evenemang. Av ovannämnda orsaker

borde man överväga att ändra lagen om penninginsamlingar för den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkans del, så att församlingarna i stället för stiftens kan få tillstånd till penninginsamling.

Den evangelisk-lutherska kyrkans diakonifond kan inte ansöka om tillstånd till penninginsamling, eftersom diakonifonden inte är en i lagen om penninginsamlingar avsedd registrerad sammanslutning. Enligt kyrkans diakonifonds stadgar är kyrkans diakonifond kyrkans gemensamma understödsfond och fondens syfte är att som en del av kyrkans diakoniarbete bistå personer med ekonomiska trångmål i Finland. Fondens syfte kan således anses vara allmännyttigt. På samma sätt som för församlingarna skulle även rätt till penninginsamling för diakonifonden förutsätta att lagen om penninginsamlingar ändras.

På grund av myndighetens regionala behörighet har den även i fortsättningen möjlighet att ingripa i insamlingar riktade till Finland som anordnas utan tillstånd till penninginsamling via utländska webbplatser endast i de fall där en aktör som är etablerad i Fastlandsfinland ansvarar för anordnandet. Genom regleringen om penninginsamlingar är det således möjligt att begränsa i Finland etablerade aktörers marknadsföring av penninginsamlingar i Finland.

2.3.3 Tillåtna insamlingsändamål

I enlighet med huvudregeln i lagen om penninginsamlingar får penninginsamlingar anordnas för att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet. Allmännyttighetsbegreppet har betraktats som problematiskt eftersom det kan tolkas på olika sätt och är värdebundet. Dessutom varierar allmännyttighetsbegreppets betydelse i olika författningar, eftersom det inte finns en definition av allmännyttighet. En utmaning vid tillämpningen av den nuvarande lagen om penninginsamlingar har varit att tillståndsmyndigheten bedömer allmännyttigheten från fall till fall. Detta har ansetts ta tid och ge tillståndsmyndigheten makt att definiera vad som ska anses som allmännyttig i vårt samhälle. Under beredningen har det ändå inte framkommit några fall där tillstånd till penninginsamling inte skulle ha beviljats på den grunden att ändamålet med sökandens verksamhet inte har ansetts vara allmännyttigt, trots att sökanden själv har ansett det. Ett slopande av allmännyttighetsbegreppet har bedömts lätta upp tillståndsförfarandet avsevärt. Möjligheten att tolka allmännyttighetsvillkoret har gjort att till exempel lokala föreningar inte har börjat ansöka om tillstånd till penninginsamling för att finansiera lokala utvecklingsobjekt, eftersom de har varit osäkra på om projektets ändamål uppfyller allmännyttighetskravet i lagen om penninginsamlingar. Sådana finansieringsbehov har varit bland annat utrustning till lekparken och daghem, städtalkon i köpcentrum, arrangerandet av byafester, kostnader för lokalhyror i anslutning till stadsdelsföreningars möten samt insamling av den självfinansierade andelen för olika offentliga understöd.

Villkoret att insamlingsändamålet ska vara allmännyttigt, som föreskrivs i lagen om penninginsamlingar, kan fortfarande understödjas för att trygga finansieringen av allmännyttig verksamhet. Emellertid begränsar lagen om penninginsamlingar onödigt i synnerhet små aktörers och oregistrerade grupper möjlighet att skaffa finansiering genom penninginsamlingar för verksamhet som är samhällsrelaterad godtagbar och ändamålsenlig med tanke på allmänt eller gemensamt intresse. Lagen om penninginsamlingar borde ändras i detta avseende.

2.3.4 Penninginsamlingsförfarandet

Tillståndsförfarandet enligt lagen om penninginsamlingar anses fungera så att det förhindrar oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar, men samtidigt efterlyses ett kännbart smidigare förfarande. Tillståndsförfarandet enligt lagstiftningen om penninginsamlingar kritiserar i huvudsak för att det är långsamt och osmidigt. Stiftandet av lagen om gräsrotsfinansiering har delvis minskat den kritik mot lagen om penninginsamlingar som har berott på att den

inte möjliggör gräsrotsfinansiering utan motprestation för andra ändamål än de som anges i den och även i övrigt på de villkor som föreskrivs i den.

Det har konstaterats att de administrativa förfarandena i anslutning till lagstiftningen om penninginsamlingar behöver moderniseras och att det räcker för länge att få tillstånd till penninginsamling. De statliga tillståndsmyndigheternas och tillsynsmyndigheternas resurser har minskat i takt med att statens effektivitets- och resultatprogram har genomförts. Polisstyrelsens lotteriförvaltnings resurser räcker för närvarande inte till för att behandla ansökningsärenden i den takt de kommer in. Även detta har föranlett behov av att fundera hur man med lagstiftningens hjälp kan anpassa de arbetsuppgifter som följer av lagen om penninginsamlingar så att de motsvarar myndighetens disponibla resurser. Det långsamma förfarandet har ansetts försvåra tredje sektorns möjligheter att reagera smidigt på de föränderliga finansieringsbehoven i samhället. Tillståndsförfarandet sysselsätter också i onödan aktörer som fortlöpande ordnar penninginsamlingar med nya tillståndsansökningar, fast deras grundläggande verksamhet eller insamlingsändamålet de facto inte har ändrats efter att de fick tillstånd.

Administrativa kostnader uppstår när sammanslutningarna samlar in, bearbetar och lämnar uppgifter till myndigheter och tredje parter. Skyldigheter att lämna uppgifter enligt lagen orsakas av olika anmälnings- och rapporteringsskyldigheter samt tillståndsförfarandet. En del av kostnaderna beror på åtgärder som sammanslutningen inte utför på grund av egna verksamhetsbehov utan enbart på grund av lagstiftningens krav. Denna kostnadsandel kallas administrativ börda. Även möjligheterna att tolka lagstiftningen orsakar en administrativ börda som drabbar i synnerhet små aktörer, som inte har behövlig sakkunskap eller resurser att avlöna juridisk hjälp för att lösa tolkningsproblemen. Den ojämna administrativa början kan jämnas ut om lagstiftningens krav lättas upp för mindre aktörer (Määttä & Tala, 2015, Mitä sääntely maksaa - sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua).

De senaste åren har lagen om penninginsamlingar ändrats bland annat genom att maximitiden för tillstånd till penninginsamling har förlängts samt villkoret att syftet med insamlingsanordnarens verksamhet ska vara uteslutande allmännyttigt har lättats upp. Trots ändringarna betraktas utvecklande av lagstiftningen om penninginsamlingar, bland annat genom minskad byråkrati, som en av de offentliga åtgärder som organisationerna anser att allra bäst skulle utveckla förutsättningarna för privat finansiering av medelsanskaffningen (Taloustutkimus Oy 2016). Specificering av insamlingssätten och bedömning av deras ändamålsenlighet anses inte längre vara nödvändig information med tanke på myndighetens tillsyn. Bedömningen av insamlingssättens ändamålsenlighet har snarare ansetts ankomma på dem som anordnar penninginsamlingar, eftersom de själv har bäst sakkunskap om kostnaderna för och nyttan med olika insamlingssätt. Myndighetens bedömning av insamlingssättens ändamålsenlighet fördröjer också och i värsta fall rentav förhindrar tredje sektorns möjligheter att ta i bruk nya insamlingsinnovationer genast när de kommer, eftersom större kostnader än sedvanligt för nya insamlingssätt kan leda till att tillståndsmyndigheten bedömer att det inte är ändamålsenligt att använda ett dyrt insamlingssätt. I tillståndspraxis bedöms ändå insamlingssättens så kallade produktivitet i princip som en helhet i stället för det enskilda insamlingssättet. Under beredningen har det konstaterats att nya insamlingsinnovationer i början kan orsaka även stora kostnader för dem som ordnar penninginsamlingen, men i framtiden kan nyttan vara omfattande. Således tar den gällande lagen om penninginsamlingar ingen hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen där nya insamlings- och betalningssätt hela tiden kommer ut på marknaden. Lagen borde ändras i en mera teknikneutral riktning bland annat genom att se över möjligheten att slopa skyldigheten för den som anordnar en penninginsamling att specificera de insamlingssätt som kommer att användas och kostnaderna för dem. Det tunga tillståndsförfarandet har också de facto lett till att mindre aktörer trots finansieringsbehov inte har börjat genomföra projekt med hjälp av penninginsamlingar. Vid kortvariga projekt av engångsnatur har det inte nödvändigtvis varit möjligt att vänta flera månader på tillstånd. I fråga om små projekt är målet ofta att samla in högst några tusen euro, och den arbetsbörda som tillstånds-

förfarandet orsakar har då inte nödvändigtvis stått i förnuftig proportion till den eftersträvade insamlingsintäkten.

Förfarandet enligt den gällande lagen ålägger alla tillståndssökande samma skyldigheter, även om de största aktörerna i princip har tillgång till större resurser och sakkunskap för att sköta ansökningsförfarandet. Sålunda kan ansökningsförfarandet belasta små aktörer mera än stora etablerade penninginsamlare. Även den oförutsägbara behandlingstiden för ansökan har betraktats som en utmaning med tanke på sökandens planering av sin verksamhet. Dessutom har små aktörer upplevt att tillståndsavgiften är för hög särskilt om den eftersträvande insamlingsintäkten är ringa.

Under beredningen har det lagts fram ett förslag om att koncentrera övervakningen och styrningen av penninginsamlingar till en myndighet. Förslaget har motiverats med att i praktiken har det ingen betydelse för genomförandet av insamlingen eller tillsynen om tillstånd beviljas för en eller flera kommuners område eller hela landet. Lagen om penninginsamlingar begränsar lokala föreningars möjlighet att samla in pengar i hela landet. I internets tidevarv kan det område där en insamling anordnas inte längre begränsas till en polisinrättnings distrikt och att begränsa en internetinsamling till ett visst område leder i praktiken till svårtolkade och konstlade meddelanden till givarna om vem insamlingen är riktad till. Med det nuvarande förfarandet upplevs det också som ett problem att de olika behöriga myndigheternas behandlingstider för tillstånd avviker från varandra. Frågor om regional behörighet har också medfört utmaningar vid behandlingen av ansökningar när det har gällt att bestämma om behörig myndighet med ansvar för behandlingen av ansökan är den lokala polisinrättningen eller Polisstyrelsen. Av ovannämnda orsaker borde det föreskrivas tydligare i lagen om penninginsamlingar om uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter.

Dessutom har det konstaterats att tillsynen över valinsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar i praktiken har visat sig vara utmanande. Man behöver inte ansöka om tillstånd till penninginsamling för att anordna en valinsamling och insamlingen behöver inte anmälas till myndigheten. Därför har tillsynsmyndigheten inga uppgifter om det faktiska antalet valinsamlingar och vem som anordnar dem. I praktiken har tillsynsmyndigheten för närvarande ingen möjlighet att övervaka att lagens redovisningsskyldighet i fråga om valinsamlingar iakttas.

Användningen av insamlingssymbol som ges den som deltar i en penninginsamling i samband med insamlingen har varit förenad med oklarhet för både insamlingsanordnarna och myndigheten. För det första har kravet i lagen om penninginsamlingar på att insamlingssymbolen inte får ha något självständigt ekonomiskt värde medfört osäkerhet beträffande när det är fråga om ett föremål eller någon annan produkt som har ett självständigt ekonomiskt värde. Till följd av rättspraxis och tolkningspraxis i fråga om insamlingssymboler borde bestämmelsen om insamlingssymbol i lagen om penninginsamlingar ändras så att användningen av insamlingssymboler blir flexibla. Det har varit oklart huruvida bestämmelsen om insamlingssymbol i lagen om penninginsamlingar, enligt vilken insamlingssymbolen inte får ha något självständigt ekonomiskt värde, gäller även andra situationer än när insamlingssymbolen överlämnas direkt efter att en donation gjorts. Detta har i praktiken lett till ett oklart rättsläge beträffande huruvida det är möjligt för den som anordnar en penninginsamling att bland annat skicka marknadsföringsmaterial med självständigt ekonomiskt värde till allmänheten, eller ska detta ses som en insamlingssymbol enligt lagen. Lagens skyldighet att skicka den insamlingssymbol som används i samband med en insamling till myndigheten för påseende har förutsatt att inte bara insamlingssymbolen utan också olika slags marknadsföringsmaterial skickas till myndigheten, och detta har orsakat anordnaren extra arbete. Det finns ingen orsak att förhindra eller försvåra marknadsföringsarbete som hör till insamlingsanordnarnas normala verksamhet genom bestämmelser i lagen om penninginsamlingar, och av denna orsak borde regleringen om insamlingssymbol i lagen om penninginsamlingar ändras. Aggressiv eller annars oetisk marknadsfö-

ring ska emellertid inte tillåtas, och myndigheten borde ha tillräckliga möjligheter att ingripa i sådana situationer med stöd av lagen om penninginsamlingar.

Användningen av virtuell valuta, som också kallas kryptovaluta, i samband med välgörenhetsinsamlingar har spritt sig de senaste åren, i synnerhet utomlands. Bitcoin är den mest kända virtuella valutan. Enligt Finansinspektionens meddelande i november 2017 ser det dock för närvarande ut som om bitcoin och andra kryptovalutor i första hand används som spekulativa placeringsobjekt och användningen som betalningsmedel är sekundär. I kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG (COM(2016) 450 final), nedan *förslaget till ändring av det fjärde penningtvättdirektivet*, definieras virtuella valutor. Enligt den definitionen avses med virtuella valutor en digital värderepresentation som inte emitterats eller garanteras av en centralbank eller en myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en valuta som fastställts som lagligt betalningsmedel och som inte har samma rättsliga status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt. Direktivet har ännu inte genomförts i den nationella lagstiftningen. Enligt Skatteförvaltningens anvisning A49/200/2018 anses virtuella valutor vid tillämpandet av inkomstskattelagen ha karaktären av ett annat, opreciserat avtal mellan sina användare.

Den gällande lagen om penninginsamlingar innehåller inga bestämmelser om virtuella valutor och i motiveringen till lagen behandlas inte möjligheten att jämställa virtuella valutor med pengar. Insamlingar av virtuella valutor kan anses stå utanför definitionen av penninginsamling och därmed också utanför lagens tillämpningsområde, om lagens ordalydelse tolkas snävt när det gäller definitionen av pengar. Polisstyrelsen har fått förfrågningar om tillstånd till penninginsamling kan sökas för insamlingar av virtuella valutor och behövs tillstånd till penninginsamling om man vädjar till allmänheten för att få virtuella valutor. I tillståndspraxis har man utgått ifrån att verksamhet som syftar till att få virtuella valutor är penninginsamling och sålunda hör till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Tillstånd till insamlingar av virtuella valutor har ändå inte beviljats.

Även om Polisstyrelsen i praktiken har tolkat lagen om penninginsamlingar så att lagen har ansetts tillämplig på insamlingar av virtuella valutor, är det för närvarande oklart huruvida lagen om penninginsamlingar tillåter ingrepp i insamlingskampanjer som startats för att samla i virtuella valutor. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att det måste föreskrivas tydligt i lagen om penninginsamlingar om lagens tillämpningsområde, eftersom penninginsamling som strider mot bestämmelser i lagen om penninginsamlingar kan vara straffbar med stöd av strafflagens bestämmelser om penninginsamlingsbrott. Av ovannämnda orsaker borde lagen om penninginsamlingar ändras så att av den framgår klart att lagen tillämpas på insamlingar av virtuella valutor.

2.3.5 Tillsyn över penninginsamlingar

Tillståndsförfarandet kan betraktas som ett motiverat system för att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar. Den förhands- och efterhandstillsyn som ingår i myndighetsförfarandet har bedömts förebygga oredlig verksamhet. Endast några penninginsamlingsbrott har statistikförts per år. Vid förebyggande granskning är det möjligt att upptäcka och identifiera oredliga syften bakom en penninginsamling som till det yttre verkar korrekt och de personer som ligger bakom dem. Med det nuvarande tillståndsbaserade penninginsamlingssystemet kan man ingripa i olovliga insamlingar genom tillsynsmyndighetens uppmaningar, genom att förhindra att de insamlade medlen används samt genom en straffprocess. Medel kan styras till kriminella ändamål även genom en insamling som ordnats med tillstånd.

Nivån på tillsynen över penninginsamlingar kan anses var tillräcklig med det nuvarande systemet. Innehållet i tillståndsförfarandet bör dock ses över för att göra förfarandet smidigare. Den förebyggande eller efterhandstillsynen över penninginsamlingar kan i vissa avseenden lättas upp genom lagändringar för att göra systemet smidigare. Exempelvis tiden för inlämnande av redovisningar för penninginsamlingar följer för närvarande inte föreningarnas och stiftelsernas årsrytm, utan redovisningen ska lämnas in senast sex månader efter att penninginsamlingen avslutats. Nämnda bestämmelse i lagen om penninginsamlingar beaktar inte hur bokslutet för räkenskapsperioden placerar sig i insamlingsanordnarens årscykel. För att göra förfarandet smidigare borde lagens ordalydelse ses över så att inlämnandet av redovisning kopplas till slutet på insamlingsanordnarens räkenskapsperiod. Kravet på att verksamhetsgranskarens yttrande ska fogas till redovisningen ökar insamlingsanordnarens administrativa börda i redovisningsfasen, men yttrandet har inget stort mervärde med tanke på tillståndsmyndighetens tillsyn. Det har inte föreskrivits om några behörighetsvillkor för verksamhetsgranskare och i praktiken ligger verksamhetsgranskarnas ekonomiska kunskaper på mycket varierande nivå. Av denna orsak kan verksamhetsgranskarens yttrande inte tillmätas samma vikt som revisorns yttrande. Bestämmelserna om redovisning i lagen om penninginsamlingar bör ses över för att bedöma vilka uppgifter som betjänar myndighetens tillsyn över penninginsamlingar.

Vid dessa ändringar måste man också beakta FATF:s rekommendationer om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF har konstaterat att med hjälp av det tillsynsförfarande som ingår i tillståndsförfarandet enligt lagstiftningen om penninginsamlingar är det möjligt att få uppgifter som användningen av medel och verksamheten hos sammanslutningar och stiftelser med tillstånd till penninginsamling. Eftersom det i princip inte utförs några kontroller av den tredje sektorns verksamhet i Finland, har penninginsamlingsförfarandet ansetts vara ett väsentligt sätt att få uppgifter om i synnerhet föreningars medelsanskaffning och användning av medel. Om man beaktar FATF:s rekommendationer betyder det åtminstone att myndigheten även i fortsättningen måste få information om vem som ordnar en penninginsamling och vad de insamlade medlen används till. Det måste också säkerställas att de insamlade medlen kan särskiljas från anordnarens medel.

2.3.6 Penninginsamlingsintäktens betydelse för tredje sektorns verksamhet

Tredje sektorns behov av privat finansiering har ökat samtidigt som konkurrensen på penninginsamlingsmarknaden har skärpts när insamlingsändamålen, alternativen och viljan att hjälpa har förändrats. Givarna erbjuder allt flera insamlingsobjekt och alternativ och samtidigt är det inte längre självklart att människorna ger pengar till vissa insamlingar.

Lagen om penninginsamlingar stöder tredje sektorns medelsanskaffning och verksamhetsmöjligheter genom att begränsa andra än allmännyttiga samfunds rätt att ordna penninginsamlingar. På grund av tredje sektorns samhällliga betydelse borde lagstiftningen om penninginsamlingar även i fortsättningen stödja tredje sektorns medelsanskaffning och verksamhetsförutsättningar genom att anordnandet av penninginsamlingar utan motprestation i huvudsak förblir en rätt för allmännyttiga samfund.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ingår målet att frivilligverksamhet ska förenklas i betydande grad genom att onödiga reglering avvecklas, den administrativa bördan görs lättare och tillståndprocesser görs smidigare. Enligt regeringsprogrammet ges också ett servicelöfte i fråga om tillståndprocesserna. I servicelöftet som gavs i maj 2017 konstateras bland annat att utgångspunkt för myndighetsverksamheten bör vara kundoriente-

ring och att tjänsterna ska ordnas så att det går att uträtta ärenden enkelt och snabbt och så att servicen håller god nivå och är lika för alla. Myndighetstjänsterna berörs dessutom av en fortlöpande utvecklingsprincip, som stöder e-tjänster. Även regeringens verksamhetsplan samt polisens tillståndsförvaltningsstrategi 2017–2021 (Inrikesministeriets publikation 1/2017) syftar till revidera tillståndsförvaltningens funktioner och processer i en administrativt lättare riktning. I enlighet med dessa mål är syftet med totalreformen av lagen om penninginsamlingar ett smidigare penninginsamlingsförfarande och att i enlighet med regeringsgruppernas åtgärdsförslag för att främja avvecklingen av normer och smidigare författningar utnyttja ett anmälningsförfarande när penninginsamlingar ordnas.

Ett ytterligare mål för totalreformen av lagen om penninginsamlingar är i enlighet med polisens tillståndsförvaltningsstrategi att skapa en modern och såväl ekonomiskt som funktionellt effektiv expertorganisation för skötseln av penninginsamlingsärenden, se till att polisens e-tjänster och ärendehantering underhålls och utvecklas samt att e-tjänsterna utökas vid skötseln av penninginsamlingsärenden. Målet är att minska den administrativa börda som de administrativa förfarandena medför för både insamlingsanordnare och myndigheter. Ett ytterligare mål för den föreslagna lagstiftningsreformen är att garantera att tillståndsmyndigheten har en enhetlig avgörandepraxis när det gäller penninginsamlingar.

Ett annat mål för totalreformen är att utöka tredje sektorns verksamhetsmöjligheter när penninginsamlingar ordnas genom att skapa ett myndighetsförfarande med separata förfaranden för aktörer som fortlöpande ordnar penninginsamlingar och aktörer som ordnar insamlingar av engångsnatur, vilka bättre motsvarar deras behov. Ett ytterligare syfte med den föreslagna lagen om penninginsamlingar är att främja det civila samhällets verksamhet genom att i större utsträckning möjliggöra oregistrerade medborgargrupper och små föreningars medelsanskaffning genom penninginsamlingar för olika ändamål och genom göra det möjligt att ordna penninginsamlingar betydligt snabbare än nu när ett samhälleligt finansieringsbehov har uppstått. Ett syfte med totalreformen är också att svara på de möjligheter som digitaliseringen medför genom att ändra lagstiftningen för att utveckla den elektroniska kommunikationen, avstå från myndigheternas regionala behörighetsfördelning i anslutning till penninginsamlingar samt regleringen om insamlingssätt. Ett syfte med propositionen är också att utöka tredje sektorns möjligheter att utnyttja företagssamarbete som en del av sin verksamhet genom att låta upp villkoren för företagssamarbete i lagen om penninginsamlingar.

Lagens syfte är också att förhindra eventuell kriminell verksamhet i anslutning till penninginsamlingar samt att svara på internationella förpliktelser att bekämpa terrorism och finansiering i anslutning därtill. Dessutom är ett mål i enlighet med riktlinjerna i polisens tillståndsförvaltningsstrategi att förebygga brott samt störningar av allmän ordning och säkerhet i samhället, att med hjälp av polisens tillståndsförvaltning och tillsynen i anslutning till den utveckla efterhandstillsynen över penninginsamlingar samt garantera myndigheterna tillräckliga befogenheter att övervaka penninginsamlingar. Till tillsynen över penninginsamlingar hänför sig i detta syfte bland annat osaklig eller ändamålsstridig penninginsamling inom tredje sektorn, användning av information som myndigheterna fått vid tillsynsåtgärder när man granskar osakliga insamlingssätt eller syften, förhindrande av finansiering av terrorism och penningtvätt på ett sätt som motsvarar andra nordiska länders system samt effektivisering av den nationella informationen.

3.2 Alternativ

3.2.1 Allmänt

I följande avsnitt granskas och bedöms olika alternativa sätt att ändra lagen om penninginsamlingar och möjligheterna att genomföra dem. Nedan i avsnitten om de olika alternativen bedöms olika sätt att göra penninginsamlingsverksamheten smidigare genom lagändringar.

Samtidigt har man bedömt om den granskade alternativa modellen uppfyller målet för den gällande lagen om penninginsamlingar att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar.

3.2.2 Ändring av lagen om penninginsamlingar

Den tekniska utvecklingen och utnyttjande av nya innovationer

I och med den snabba tekniska utvecklingen är det nödvändigt att granska delvist eller omfattande utnyttjande av till exempel data och artificiell intelligens i myndighetsverksamheten. I slutrapporten från undervisnings- och kulturministeriets förberedande utredningsprojekt som gäller digitalisering av statsunderstödsprocessen (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:46) kan data och artificiell intelligens i framtiden användas för att stöda myndighetens beslutsprocess samt vid tillsynen över andra delar i processen. I samband med reformen av lagen om penninginsamlingar har det inte varit möjligt att desto grundligare utreda utnyttjandet av artificiell intelligens i penninginsamlingsförfarandet. I fortsättningen borde den tekniska utvecklingen följas noggrant och som en del av utvecklingen av polisens informationssystem och dataarkitektur. I fortsättningen vore det också nödvändigt att utreda hur andra myndigheters datalager kunde utnyttjas fullt ut i penninginsamlingsförfarandet.

Under projekttiden har man också granskat eventuella behov av att ändra lagen om penninginsamlingar som beror på utvecklingen av olika betalningssätt. Samtidigt har det utretts om villkoret enligt lagen om penninginsamlingar att använda ett bankkonto när penninginsamlingar anordnas fortfarande är ändamålsenligt med tanke på att nya betalningsinnovationer har lett till att det blivit vanligare med olika slags nya betalkonton. Digitaliseringen har initierat en stor förändringsprocess, som påverkar även betalningssätten. Man har bedömt att på 2020-talet kommer Finland ikapp utvecklingen av de realtida betalningssystem som är i omfattande användning och blivit populära i andra nordiska länder. Blockkedjor, industrins internet, programmerbara världar som möjliggörs av 5G-ekosystemet och globala aktörers kundorienterade lösningar utmanar de nationella strukturerna och lösningarna. Blockkedjor och artificiell intelligens möjliggör intelligent avtalshantering, behandling av betalningsavtal och transaktioner samt snabbt tillträde till marknaden för nya aktörer. (Suomen Pankki, Millä tavoin maksamme 2020 - luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin, Maksuneuvoston e-kirjanen [Finlands Bank, Hur betalar vi på 2020-talet? Aspekter på framtidens betalningslösningar, Betalningsrådets e-broschyr], maj 2016).

Innovationsbefrämjande reglering om flera samtidiga ändringskrafter stärker övergången till 2020-talets smidiga betalningsvärld. Regleringens betydelse ökar ytterligare eftersom den i framtiden kan ses mera som en möjliggörare än en begränsare. Förändringen påskyndas av internationella företag som Apple, Amazon, PayPal, Visa och MasterCard samt flertalet företag inom handeln och telebranschen. De nya betalningssätten undantränger ändå inte och gör inte de nuvarande betalningssätten onödiga (Finlands Bank 2016). I dag utnyttjar tredje sektorn i Finland bland annat tjänsterna PayPal, Bambora och PayEx samt betalningstjänsten Facebook Payments International Limited vid betalningar.

Vid sidan av de virtuella valutorna har det också utvecklats andra bytesmedel, bland annat virtuella valutor. Virtuella valutors ställning i penninginsamlingar behandlas i avsnitt 2.3.4. Bankerna har redan fått konkurrenter i fråga om betalningstjänster. Betalningen sker inte längre nödvändigtvis alltid till ett traditionellt bankkonto, utan till ett konto som tjänsteproducenten, till exempel ett kreditkortsbolag, har registrerat eller till en tjänst som har beviljats kunden. Betalningsadress kan då vara en registrerad av tjänsteproducenten specificerad uppgift, tjänst eller konto. Bedömningen är att användningen av kontanter minskar kraftigt i framtiden och redan på 2020-talet tros den vara mycket sällsynt. Utvecklingstrenden stöds och främjas av

RP 214/2018 rd

konsumenternas föränderliga förväntningar, tekniken, som utvecklas med stora kliv, och möjliggörande lagstiftning (Finlands Bank 2016).

Betalningsvärlden utvecklas aktivt i Finland. Det kommer hela tiden nya betalningsformer och en del av dem utnyttjar tjänsteproducentens eget betalningskonto i stället för ett bankkonto som öppnats i en bank. Det är inte ändamålsenligt att genom lagen om penninginsamlingar onödigt begränsa utnyttjandet av nya innovationer. Myndigheten måste dock ha tillräckliga möjligheter att övervaka och få information om penningrörelsen vid penninginsamlingar. Det finns fortfarande endast litet information om andra betalningskonton än bankkonton och deras tillförlitlighet, och det ingen lagstiftning om dem i Finland. Dessutom kan bankkontot anses behålla sin ställning som huvudsaklig mottagningskanal för betalningar även i framtiden. Av denna orsak är det skäl att behålla skyldigheten att använda bankkonto när penninginsamlingar anordnas. Skyldigheten att använda bankkonto hindrar inte att nya betalningssätt används, om det föreskrivs genom lag att insamlade medel ska styras till ett bankkonto som fungerar som insamlingskonto. Den tekniska utvecklingen när det gäller betalningssätt bör följas noga och lagen om penninginsamlingar ändras i överensstämmelse med den framtida utvecklingen, om det behövs.

Arbetsgruppen har också diskuterat hur förändringarna i omvärlden och den tekniska utvecklingen påverkar utnyttjandet av olika medelansaffningsmetoder i samband med penninginsamlingar. Nya medelansaffningsmetoder uppstår hela tiden. Arbetsgruppen anser att man inte i onödan bör begränsa ibruktagandet av nya insamlingssätt genom lagen om penninginsamlingar. Det kan dock uppstå situationer då man måste tolka om lagen om penninginsamlingar är tillämplig på en ny typ av verksamhet när tekniken och den mångformiga omvärlden utvecklas. I dessa situationer är det skäl att särskilt utreda om lagen är tillämplig på den aktuella verksamheten tillsammans med Polisstyrelsen, som ansvarar för tillsynen över lagen och styrningen av ordnandet av penninginsamlingar.

Digitalt innehåll

Producenter av digitalt innehåll kan inte begära stödavgifter utan motprestation av konsumenterna för en sådan digital produkt som finns på internet både mot motprestation och avgiftsfritt, eftersom begäran om donationer utan motprestation hör till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. När stöd utan motprestation begärs på detta sätt är det vanligtvis inte fråga om att finansiera allmännyttig verksamhet som regleras i lagen om penninginsamlingar genom penninginsamlingar utan det är i princip fråga om näringsverksamhet. Begäran om stödavgifter som en finansieringsform som bygger på donationer utan motprestation hör inte heller till tillämpningsområdet för lagen om gräsrotsfinansiering. Begreppet digitalt innehåll är omfattande och inbegriper i praktiken vilket som helst innehåll som producerats för webben. Den grundläggande riktlinjen i denna regeringsproposition är en modell där penninginsamlingar utan motprestation fortfarande hör till den verksamhet som regleras genom lagen om penninginsamlingar. Även tillståndspliktiga penninginsamlingar förblir på samma sätt som allmännyttig verksamhet en reglerad finansieringsform. På grund av den valda grundläggande riktlinjen kan det inte genom lagen om penninginsamlingar föreskrivas om insamling av stödavgifter utan motprestation så att man samtidigt kan behålla den grundläggande principen att lagen tillämpas på insamlingar utan motprestation för att finansiera allmännyttig verksamhet.

Förenhetligande av allmännyttighetsbegreppen i inkomstskattelagen och lagen om penninginsamlingar

Inkomstskattelagen (1535/1992) och dess allmännyttighetsdefinition är jämförelsevis gammal lagstiftning. Tolkningen av inkomstskattelagen har förändrats i myndighetsverksamheten och rättspraxis parallellt med samhällsutvecklingen, men själva lagbestämmelserna har inte ändrats. Rättspraxis som gäller allmännyttighetsdefinitionen samt gränsdragningen mellan all-

männnyttig verksamhet och näringsverksamhet är i flera avseenden relativt gammal. Dessutom gäller den alltid det enskilda fall som varit föremål för granskning vid respektive tidpunkt, varför det är oklart om de principer som linjerats i rättspraxis fortfarande lämpar sig som tillämpningsdirektiv för allmännyttiga samfunds allt mångsidigare verksamhet och medelsanskaffning (Similä 2016, Keskusteluasiakirja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta [Diskussionspapper om beskattningen av allmännyttiga samfund]).

En överföring av inkomstskattelagens allmännyttighetsdefinition till lagen om penninginsamlingar genom en lagändring kunde betyda att den tolkningspraxis rörande inkomstskattelagen som tillämpats av skattemyndigheten och i rättspraxis överförs till tillämpningspraxis som gäller lagen om penninginsamlingar. En sådan ändring klarlägger inte nödvändigtvis allmännyttighetsbegreppet i samband med penninginsamlingar, utan kan tvärtom göra definitionen ännu mera svårtolkad. Dessutom bör man lägga märke till att enligt inkomstskattelagen kan också en sammanslutning i aktiebolagsform vara allmännyttig, och regleringen sammanfaller alltså inte med de grundläggande principerna i lagen om penninginsamlingar. Enligt motiveringen till lagen om penninginsamlingar (RP 102/2005 rd) kan stöd för definitionen av allmännyttig verksamhet sökas i inkomstskattelagens allmännyttighetsbegrepp. I motiveringen konstateras emellertid att det skattemässiga allmännyttighetskriteriet och allmännyttighetskriteriet i anslutning till penninginsamlingar inte är identiska, utan påverkas av de olika regleringsbehoven. Som slutsats kan man konstatera att det är ändamålsenligt att även i fortsättningen hålla isär allmännyttighetsdefinitionerna enligt lagen om penninginsamlingar och inkomstskattelagen för att säkerställa en klar och konsekvent tolkning av lagen om penninginsamlingar.

3.2.3 Bibehålllet tillståndsförfarande, smidigare förfarande och centraliserade uppgifter

Under beredningen har man bedömt möjligheten att behålla tillståndsförfarandet enligt den gällande lagen om penninginsamlingar genom att ge det ett smidigare innehåll. Utgångspunkt för denna bedömning var att behålla systemet baserat på föregripande tillståndsförfarande och efterhandsgranskning av redovisningar i dess helhet, så att penninginsamlingar med vissa undantag kvarstår som en finansieringsform för allmännyttig verksamhet. Metoder för att göra tillståndsförfarandet smidigare som då kommer i fråga är i första hand lagstiftningsreformer samt att utveckla förvaltningsförfarandet till exempel genom att förenkla ansökningsförfarandet, avveckla regleringen om insamlings sätt och insamlingsområde och koncentrera tillståndsförfarandet till en myndighet. Under beredningen har de penninginsamlande aktörernas åsikter utretts. Under beredningen har man också utrett innehållet i olika länders myndighetsförfaranden och utifrån tillgänglig information granskat möjligheterna att göra det nuvarande förfarandet smidigare.

Ett slopande av tillståndsförfarandet har understötts eftersom det är långsamt och osmidigt och i stället har man föreslagit ett system baserat på anmälningsförfarande. Å andra sidan litar man på det nuvarande tillståndsförfarandet, även om det skulle behöva bli kännbart smidigare. Tillståndsförfarandet har också kritiserats för att det inte beaktar behoven hos olika penninginsamlingar. Av denna orsak har det föreslagits att lagen om penninginsamlingar ändras så att det finns olika myndighetsförfaranden för aktörer som fortlöpande anordnar penninginsamlingar och sådana som tillfälligt anordnar småskaliga penninginsamlingar. Ett lättare myndighetsförfarande parallellt med tillståndsförfarandet skulle betyda omfattande ändringar i lagen om penninginsamlingar. Dessutom riktar sig flertalet innehållsmässiga och tekniska ändringsbehov mot lagen om penninginsamlingar. Det är nödvändigt att ändra eller upphäva flera gällande bestämmelser. Med tanke på lagens systematik och en klar reglering är det ändamålsenligt att stifta en helt ny lag om penninginsamlingar i stället för att den gällande lagen ändras delvis för att uppnå smidighetsmålet. Även kunskapen från den internationella jämförelsen stöder en övergång till ett helt nytt förfarande, eftersom ett tillståndsförfarande liknande det nuvarande inte tillämpas i ett enda land som ingick i den internationella jämförelsen. I dessa

RP 214/2018 rd

länder har man däremot utnyttjat ett registrerings- och anmälningsförfarande för att övervaka penninginsamlingar. Även uppdraget gällande en övergång till ett anmälningsförfarande i regeringsgruppernas preliminära förslag till avveckling av normer och smidigare författning stöder arbetsgruppens åsikt att det nuvarande penninginsamlingsförfarandet bör slopas.

För att trygga tredje sektorns verksamhetsmöjligheter bör allmännyttighetsvillkoret bibehållas som förutsättning för att få rätt till penninginsamling även i fortsättningen. Bibehållet allmännyttighetsvillkor förutsätter ett förfarande baserat på förhandstillsyn, där myndigheten bedömer om allmännyttighetsvillkoret är uppfyllt. Ett bibehållet och smidigare tillståndsförfarande motsvarar detta mål.

Ett bibehållet och smidigare tillståndsförfarande som en del av ett nytt myndighetsförfarande med separata förfaranden för så kallade fortlöpande och småskaliga penninginsamlingar bör understödjas. Att behålla och lätta upp det nuvarande tillståndsförfarande räcker ändå inte som sådant till för att göra penninginsamlingsförfarandet tillräckligt smidigt. I synnerhet för att möjliggöra insamlingar som små aktörer startar snabbt och uppmuntra medborgaraktörers penninginsamlingar förutsätts att det skapas ett administrativt betydligt lättare förfarande samt att ett anmälningsförfarande utnyttjas som en del av det nya förfarandet. Det är dessutom skäl att utveckla tillståndsförfarandet i en form som motsvarar ett så kallat godkännandeförfarande där rätt att ordna penninginsamlingar som erhållits efter registrering gäller tills vidare.

Under beredningen har man också utrett möjligheten att koncentrera myndighetsuppgifterna enligt lagen om penninginsamlingar till en myndighet. Samtidigt har man bedömt för- och nackdelarna med en koncentration. Vid bedömningen har man försökt beakta i synnerhet skrivningarna i polisens tillståndsförvaltningsstrategi. Som slutresultat har man konstaterat att det är skäl att polisen fortsätter att sköta uppgifterna enligt lagen om penninginsamlingar, eftersom det är viktigt för bedömningen av penninginsamlingsverksamhetens tillförlitlighet att myndigheten kan få till exempel straffregisteruppgifter om insamlingsanordnare för att säkerställa penninginsamlingars tillförlitlighet.

Även möjligheten att överföra skötseln av uppgifterna enligt lagen om penninginsamlingar helt och hållet till Polisstyrelsens lotteriförvaltning har bedömts. I synnerhet slopandet av regionala penninginsamlingar skulle stöda en centraliseringslösning för att förenhetliga avgörandeprocessen när det gäller tillstånd till penninginsamlingar. Enligt polisens tillståndsförvaltningsstrategi tryggar polisen en tillräcklig servicenivå, effektiva förfaranden och resurser som motsvarar dem när man ombesörjer kostnadsmotsvarighet inom den avgiftsbelagda tillståndsförvaltningen. Polisrättningarna har ett heltäckande servicenätverk som omfattar hela landet. Bakom de sammanslutningar och stiftelser som ordnar penninginsamlingar finns personer i olika ålder och med olika digitala färdigheter, och det finns fortfarande behov av personlig kontakt i penninginsamlingsärenden. Polisstyrelsen har åter inga möjligheter till personlig kontakt. Under beredningen har det konstaterats att en centraliseringslösning inte är förenlig med tillståndsförvaltningsstrategins mål att bevara en tillräcklig servicenivå.

Dessutom har man bedömt att en koncentration har konsekvenser för Polisstyrelsens resursbehov. Polisstyrelsens nuvarande resurser räcker inte till för att behandla alla penninginsamlingsärenden som styrs till den i tid, behandlingen av tillståndsansökningar har hopats och behandlingstiden är för närvarande flera månader. Behandlingen går långsamt eftersom tillståndsansökningarna hopats. Polisrättningarna behandlar sammanlagt cirka 240 och Polisstyrelsen cirka 360 tillståndsansökningar per år. Polisrättningarna har reserverat 0,5 årsverken för skötseln av penninginsamlingsärenden, så det går inte att frigöra personal från polisrättningarna till Polisstyrelsens lotteriförvaltning genom att överföra arbetsuppgifterna. Trots att de lokala ansökningar om penninginsamlingar som polisrättningarna behandlar kan antas ha något enklare innehåll, skulle antalet tillståndsärenden som kommer till Polisstyrelsen för

behandling öka med upp till 40 procent. Med tanke på den nuvarande behandlingsanhopningen vid Polisstyrelsen kan en koncentration inte betraktas som någon bra lösning.

På ovannämnda grunder har det konstaterats att det inte är ändamålsenligt att koncentrera uppgifterna enligt lagen om penninginsamlingar till Polisstyrelsen. I den nya lagen om penninginsamlingar är det dock skäl att fördela uppgifterna enligt det nya penninginsamlingsförfarandet tydligare mellan de behöriga myndigheterna, men å andra sidan behålla Polisstyrelsens starka roll vid styrningen av penninginsamlingsärenden.

3.2.4 Penninginsamlarnas självregleringssystem

Under beredningen har man bedömt möjligheten att övergå till ett självregleringssystem för dem som samlar in pengar och antingen helt eller delvis slopa regleringen om penninginsamlingar. Utgångspunkt för denna bedömning har varit uppgifter från den internationella jämförelsen. Självregleringssystemet kunde antingen innebära en övergång till fullständig egenkontroll eller alternativt stödjas av myndighetstillsyn. För egenkontrollen kunde branschen ha en centralorganisation som övervakar penninginsamlarnas verksamhet. De som samlar in pengar skulle lämna uppgifter om insamlingar till centralorganisationen, som kunde föra ett offentligt penninginsamlingsregister och publicera en varningslista över icke-tillförlitliga insamlingar eller insamlare. Dessutom kunde branschen ha en organisation som skulle ge anvisningar om verksamheten och utarbeta etiska koder som ska iakttas i penninginsamlingsverksamheten. De insamlare som förbundit sig att iaktta koderna skulle ha rätt att på samma sätt som praxis i Sverige och Norge använda till exempel en gemensam symbol eller ett specificerat insamlingskontonummer, som gör att givaren kan vara säker på att insamlingen är tillförlitlig.

Tillsynsmyndigheten har sällan tillräckliga resurser att ensam övervaka de aktörer som är föremål för regleringen, utan en effektiv tillsyn kräver att också till exempel aktören själv, kunder, invånare i närområdet, konkurrerande aktörer och aktörens egna anställda utför tillsyn. Tillsyn som utförs av olika aktörer sker ofta samtidigt (Keinänen & Halonen 2017, Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen viranomaisvalvonnan kanssa [Från kontroll till egenkontroll: egenkontrollens funktionsduglighet och samordning av egenkontroll och myndighetstillsyn], Lakimies 2/2017). Utifrån inhemska och internationella erfarenheter kan man dessutom konstatera att även offentligheten och medierna spelar en viktig roll för tillsynen över penninginsamlingsverksamhet. Medierna kan övervaka penninginsamlingsverksamheten effektivt genom att ta upp olika oegentligheter som förekommit i verksamheten i offentligheten och göra givarna medvetna om dem. Medierna kan dock inte åläggas skyldighet att övervaka penninginsamlingsverksamheten, men ökad transparens hos penninginsamlingar kan främja mediernas övervakningsmöjligheter.

Lösningar av så kallad metaregleringstyp innehåller mera prövningsrätt för aktören än traditionell förpliktande reglering. I stället för direkt reglering försöker man då utarbeta lagstiftning som aktiverar enskilda aktörer att skapa och genomföra egna system för intern kontroll eller förvaltning samt själv bedöma om man lyckats med att iaktta regleringen. Vid tillsyn över den egna verksamheten som baserar sig på metareglering ålägger det allmänna en på lagstiftning baserad förpliktelse att genomföra tillsyn, men överlåter ansvaret för att bestämma det närmare innehållet i tillsynen, till exempel sättet att genomföra tillsynsåtgärderna eller tillsynssystemet, på de privata aktörerna.

När man utnyttjar en självregleringslösning är prövningfriheten ännu större än vid den föregående, eftersom de privata aktörerna såväl skapar som genomför och kontrollerar regleringen helt och hållet själva, dvs. det allmänna deltar inte direkt i skapandet eller övervakningen av regleringen. Genom ett självregleringssystem kan man skapa principer för såväl egenkontrollens kravnivå som genomförandet och övervakningen av den. (Keinänen & Halonen 2017,

Tarkkailusta omavalvontaan: oman toiminnan valvonnan toimivuus ja yhteensovittaminen vi-ranomaisvalvonnan kanssa, Lakimies 2/2017)

Lagen om penninginsamlingar innehåller inga bestämmelser om insamlingsanordnares tillsyn på eget initiativ, utan myndigheterna ansvarar i alla avseenden för tillsynen över penninginsamlingar. Vissa aktörer i tredje sektorn har dock organiserat sig genom att förbinda sig att iaktta gemensamma regler för etisk medelsanskaffning, och självregleringssystemet för medelsanskaffning utvecklas fortlöpande.

I Sverige och Norge övervakar myndigheterna inte penninginsamlingar separat, utan tillsynen vilar helt och hållet på organisationsfältets ansvar. I Danmark ansvarar myndigheterna för tillsynen över penninginsamlingar, men organisationsfältets självregleringssystem fungerar som ett kompletterande tillsyns- och utvecklingssystem till myndighetstillsynen. I Sverige och Norge har myndigheterna aldrig haft lagstadgad skyldighet att övervaka penninginsamlingsverksamhet. I stället har den med åren växande penninginsamlingsverksamheten i dessa länder tvingat tredje sektorn att på eget initiativ skapa olika självregleringsorgan för att främja en tillförlitlig och transparent penninginsamlingsverksamhet. När man granskar dessa länders system bör man beakta att systemen har mycket långa traditioner och givarna vet hur självregleringssystemet fungerar. Givarnas förtroende för det arbete som utförs av de aktörer i tredje sektorn som övervakar penninginsamlingsverksamheten är resultatet av en lång tids arbete.

Enligt informationen från den internationella jämförelsen fungerar självregleringssystemen i huvudsak bra som ett system som antingen helt eller delvis ersätter myndighetstillsynen. Enligt den redogörelse som erhållits under beredningen har det inte förekommit några sådana oegentligheter i penninginsamlingsverksamheten i de jämförda länderna som skulle ha föranlett behov av att omvärdera behovet av speciallagstiftning om penninginsamlingar i dem.

Möjligheterna att övergå till ett självregleringssystem i Finland

Som goda sidor hos självregleringssystemet har organisationerna nämnt att systemet på längre sikt har möjligheter att nå större tillförlitlighet än det nuvarande förfarandet som är baserat på myndighetstillsyn. Organisationerna har också ansett att ett självregleringssystem skulle göra penninginsamlingsverksamheten mera transparent. En styrka hos systemet har också ansetts vara dess flexibilitet samt möjlighet att reagera snabbare på föränderliga situationer. En annan fördel med systemet har ansetts vara att organisationsfältet kan självt fastställa ramarna för penninginsamlingsverksamheten.

Trots den information från den internationella jämförelsen som talar för att självregleringssystemet fungerar samt de positiva effekterna av systemet som organisationsfältet självt fört fram, anser organisationsfältet att det i princip är problematiskt att helt ersätta myndighetstillsynen med ett självregleringssystem. Hot som identifierats vid en övergång till systemet är för det första osäkerhetsfaktorer under övergångsfasen, till exempel att oegentligheter eventuellt blir vanligare samt problem med medborgarnas förtroende för det nya sättet att organisera tillsynen över penninginsamlingar. Avveckling av lagstiftningen och tillståndsförfarandet och övergång till ett självregleringssystem skulle också möjliggöra penninginsamlingar inom den privata och den offentliga sektorn. Dessa förändringar kunde utgöra en risk för tredje sektorns verksamhetsmöjligheter.

Även för små aktörer sågs problem vid en övergång till systemet. Små aktörers begränsade resurser att delta i självregleringssystemet samt praktiska problem vid ibruktageandet av det nya systemet kan öka kostnaderna för dem eller leda till att de helt och hållet stannar utanför systemet. En ytterligare utmaning vid övergången till ett självregleringssystem är finansieringen av systemet, eftersom det inte för närvarande finns någon sådan aktör i Finland som skulle ha möjlighet att börja övervaka penninginsamlingar utan extra resurser och utbildning. Under be-

redningen har det dessutom påpekats att givarna litar på det nuvarande förfarandet med tillstånd till penninginsamling och när tillståndet visas upp främjar det givarnas donationsvilja. Ett nytt system där det kända, av myndigheten beviljade tillståndet till penninginsamling inte längre finns, kunde åtminstone under en övergångstid orsaka förvirring hos givarna och försämra förtroendet för penninginsamlingar. Detta skulle åter ha negativa effekter för tredje sektorns medelsanskaffning och sålunda för dess verksamhetsförutsättningar. En övergång till ett självregleringssystem skulle sålunda förutsätta en lång övergångsperiod, under vilken nödvändiga organ kan inrättas och givarna informeras om ändringen.

När det gäller brottsbekämpningen har det under beredningen framkommit att en avveckling av regleringen också kan vara förenad med risker när det gäller att förhindra oredlig verksamhet. Risker hänför sig till i synnerhet föreningsverksamhet och stiftelser, som i regel inte omfattas av penningtvättslagstiftningen och som inte är skyldiga att utföra riskbaserad utvärdering av sin verksamhet eller att anmäla misstänkta iakttagelser. Inte heller den gällande lagen om penninginsamlingar ålägger insamlingsanordnare att utreda donationernas ursprung. Där emot berörs föreningar, stiftelser och religionssamfund av 6 kap. i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017), nedan *penningtvättslagen*, där det föreskrivs om skyldighet att förvalta uppgifter om verkliga förmånstagare.

Att upphäva lagen om penninginsamlingar och helt och hållet övergå till ett självregleringssystem som ersätter myndighetstillsynen kan inte rekommenderas på grund av den osäkerhet det skulle skapa för tredje sektorn och de kostnader som det medför. Lagen om penninginsamlingar behövs dessutom för att främja tredje sektorns verksamhet. Upphävs lagen om penninginsamlingar kan det dessutom öka den oredliga verksamheten i samband med penninginsamlingar och försämra givarnas förtroende på penninginsamlingsverksamheten. Enligt FATF:s bedömning är dessutom tillståndsförfarande enligt lagen om penninginsamlingar ett av myndighetens viktigaste sätt att få information om tredje sektorn. Ett slopande av förfarande tycks således inte överensstämma med FATF:s rekommendationer. Dessutom finns det behov av en smidigare penninginsamlingsverksamhet, så längden på den övergångsperiod som ett självregleringssystem behöver stöder inte heller en övergång till ett sådant system.

Ett självregleringssystem som kompletterar myndighetstillsynen understöddes dock i princip. En kombination av ett myndighets- och självregleringstillsynssystem motsvarar i stor utsträckning nuläget, där Polisstyrelsen och polisinrättningarna övervakar användningen av insamlade medel och branschens egenkontrollörer ger aktörerna anvisningar som etisk medelsanskaffning.

3.2.5 Anmälningförfarande

En alternativ modell som bedömts är en övergång till ett anmälningförfarande när penninginsamlingar ordnas. Då skulle det nuvarande tillståndsförfarandet slopas. Vid ett anmälningförfarande skulle en anmälan om att en penninginsamling inleds lämnas till myndigheten, som registrerar anmälan och uppgifterna om insamlingen i ett offentligt penninginsamlingsregister. Penninginsamlingar skulle beröras av redovisningsskyldighet. Utgångspunkt för bedömningen av anmälningförfarandets innehåll är att förfarandet borde stöda det allmänna förtroendet för penninginsamlingar, men den administrativa börda som förfarandet orsakar dem som anordnar penninginsamlingar och myndigheterna borde lättas upp avsevärt jämfört med det nuvarande tillståndsförfarandet. På så vis skulle systemet också vara smidigare och det skulle vara möjligt att starta penninginsamlingar enligt en snabb tidtabell. Förfarandet skulle till exempel göra det möjligt att snabbt ordna medborgarinsamlingar via sociala medier. Övergången till ett anmälningförfarande granskades både som ett rent tekniskt förfarande och som ett förfarande som inbegriper myndighetsprövning av allmännyttighetsvillkoret.

Övergången till ett anmälningssystem understöds i stället för att tillståndsförfarandet bevaras eller att man övergår till ett självregleringssystem. Anmälningssystemet ses som lätt, snabbt och förmånligt och det anses betjäna i synnerhet små aktörer. Förfarandet anses underlätta inledandet av insamlingar samt påskynda myndigheternas verksamhet. Anmälningssystemet anses göra det möjligt att avstå från att bedöma olika insamlingssätt samt främja den offentliga tillsynen över penninginsamlingar. Som negativa sidor hos förfarandet ses eventuella oegentligheter i anslutning till användningen av medel när den föregripande tillsynen lätas upp samt att antalet redovisningar ökar. Anmälningssystemet anses också vara besvärligt för medelstora och stora aktörer, eftersom alla insamlingar borde anmälas till myndigheten och detta upplevdes öka arbetsbördan för medelstora och stora aktörer jämfört med nuläget.

Vid övergången till ett anmälningssystem är det utmanande att behålla det lagstadgade allmännyttighetsvillkoret. För att behålla allmännyttighetsvillkoret som förutsättning för rätt till penninginsamling krävs att myndigheten bedömer insamlingsanordnarens och insamlingsändamålets allmännyttighet. Då kan förfarandet inte vara rent tekniskt, så att myndigheten enbart granskar att de nödvändiga förutsättningarna är uppfyllda och för in uppgifterna om insamlingen i registret.

En fördel med anmälningssystemet är att det är lätt och snabbt jämfört med tillståndsförfarandet. Med ett anmälningssystem borde myndigheten också kunna ge insamlingsanordnare ett servicelöfte om möjlighet att starta insamlingen snabbt efter att anmälan lämnats in. Skyldighet att bedöma allmännyttighetsvillkoret och kort behandlingstid för anmälan kan inte samordnas inom samma förfarande. Anmälningssystemet lämpar sig inte som sådant att ersätta tillståndsförfarandet om en förutsättning för rätt till penninginsamling är att syftet med insamlingsanordnarens verksamhet eller insamlingsändamålet är allmännyttigt. Ett anmälningssystem som en del av penninginsamlingsförfarandet kan dock understödjas och denna ändring genomför regeringsgruppernas åtgärdsförslag om utnyttjande av ett anmälningssystem samt målet för polisens tillståndsförvaltningsstrategi att lätta upp den administrativa bördan och utveckla e-tjänsterna inom tillståndsförvaltningen.

3.2.6 Godkännande- och registreringsförfarande

En annan alternativ verksamhetsmodell som bedömts är möjligheten att utnyttja ett kallat godkännande- eller registreringsförfarande som en del av penninginsamlingsförfarandet. Förfarandets innehåll baserar sig på förfaranden som iakttas vid självregleringssystem och som fått från den internationella jämförelsen och på de synpunkter på myndighetsförfarandets önskade form och innehåll som framförts under samråden. Vid ett godkännande- eller registreringsförfarande ansöker anordnaren av en penninginsamling om rätt att ordna penninginsamlingar endast en gång, varefter den rätt till penninginsamling som myndigheten beviljat fortsätter att gälla tills vidare. Myndigheten kan återkalla godkännandet och användningen av de insamlade medlen övervakas med hjälp av redovisningar. Nedan beskrivs möjligheten att helt och hållet övergå till ett sådant godkännandeförfarande samt möjligheten att utnyttja ett godkännande parallellt med ett anmälningssystem.

Ett förfarande som baserar sig på rätt till penninginsamling som gäller tills vidare skulle vara betydligt smidigare än det nuvarande tillståndsförfarandet, eftersom ansökningsfasen kan anses vara den tyngsta och mest krävande fasen i förfarandet med tillstånd till penninginsamling. Positiva drag hos godkännande- och registreringsförfarandet anses vara att det ger bättre möjligheter att planera och förutsäga medelsanskaffningen utan risk för att den avbryts av orsaker som har att göra med tillståndsförfarandet. Förfarandet anses vara smidigt i synnerhet för stora aktörer som fortlöpande ordnar penninginsamlingar. Förfarandet anses minska den administrativa bördan och göra det möjligt att snabbt starta insamlingar. Negativa drag kan anses vara bland annat att uppföljningen försvåras samt att det eventuellt är tungt för små aktörer. Godkännandekriterierna för att få fortlöpande rätt till penninginsamling borde fastställas klart och

entydigt, eftersom förfarandet anses vara förenat med risk för alltför omfattande prövningsrätt i myndigheternas verksamhet. För att trygga en effektiv tillsyn vore det viktigt att behålla redovisningsskyldigheten, så att myndigheten kan ingripa i oredlig verksamhet i samband med att redovisningarna granskas.

Godkännande- och registreringsförfarandet kan understödats särskilt med tanke på aktörer som fortlöpande ordnar penninginsamlingar. Särskilt tanken på rätt till penninginsamling som gäller tills vidare kan understödats, eftersom den kan anses göra penninginsamlingsförfarandet betydligt smidigare än nu. Även information om systemets funktionsduglighet från den internationella jämförelse stöder tanken på en övergång till ett förfarande som bygger på fortlöpande rätt till penninginsamling. Fördelarna med förfarandet anses ändå inte beröra små aktörer, så godkännandeförfarandet kan inte som sådant anses lämpa sig som enda förfarande som ersätter tillståndsförfarandet. Under beredningen har det konstaterats att ett myndighetsförfarande där aktörer som ofta anordnar penninginsamlingar och aktörer som anordnar insamlingar av engångsnatur skulle betjäna de olika intresseaktörernas behov bättre än ett enda myndighetsförfarande med samma innehåll. Ett förfarande som baserar sig på fortlöpande rätt till penninginsamling borde utnyttjas när lagen om penninginsamlingar revideras särskilt för att det främjar kontinuiteten i penninginsamlingsverksamheten och minskar den administrativa bördan.

3.3 De viktigaste förslagen

Den grundläggande riktlinjer för ordnandet av penninginsamlingar

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om penninginsamlingar. Det ska vara tillåtet att anordna penninginsamlingar endast under de förutsättningar som anges i lagen om penninginsamlingar. Behöriga myndigheter enligt lagen om penninginsamlingar är Polisstyrelsen samt polisinsamlingarna. Polisstyrelsen svarar för tillsynen över att den föreslagna lagen iakttas och för styrningen av ordnandet av penninginsamlingar. Den regionala indelningen i samband med penninginsamlingar slopas.

Förutsättningen för att anordna en penninginsamling ska vara att man antingen ansöker om tillstånd till penninginsamling hos Polisstyrelsen eller gör anmälan om småskalig insamling till polisinsamlingen. Inga ändringar föreslås i regleringen om valinsamlingar jämfört med nuläget. En i lagen definierad valinsamling som anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj ska kunna ordnas utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling. Valinsamlingar ska omfattas av redovisningsskyldighet på samma sätt som enligt den gällande lagen.

Tillstånd till penninginsamling beviljas alltid så det gäller tills vidare. Det ansökningsförfarande som föreskrivs i den föreslagna lagen är betydligt lättare än det förfarande som baserar sig på den gällande lagen. Polisstyrelsen bedömer utifrån de uppgifter som lämnats till den allmännyttigheten av sökandens verksamhet samt insamlingsändamålet. Sökanden behöver inte längre meddela myndigheten vilka insamlingsätt som används eller kostnaderna för dem. Man ska inte heller längre bedöma om verksamheten är etablerad eller om insamlingen överensstämmer med allmänt intresse. Avsikten är ett smidigare tillståndsförfarande genom att också lätta upp regleringen på förordningsnivå.

Efter att ha fått tillstånd till penninginsamling kan insamlingsanordnaren starta nya penninginsamlingar utan att behöva anmäla det särskilt till myndigheten. Insamlingsanordnare ska varje år lämna en årsanmälan och årsplan till Polisstyrelsen. I årsanmälan specificeras de separata insamlingsändamålen och redogörs för vilka ändamål de insamlade medlen har använts. I årsplanen ges information om de penninginsamlingar som anordnas under den kommande räkenskapsperioden. När det gäller småskaliga insamlingar baserar sig myndighetsförfarandet på

anmälan till polisinsamlingen om att insamlingen inleds. Den som anordnar en småskalig insamling ska meddela myndigheten bland annat det specificerade ändamålet för penninginsamlingen samt det sekundära ändamålet för insamlingen. En småskalig insamling kan inledas senast fem dagar efter att anmälan gjorts. Vid anmälningsförfarandet gör polisinsamlingen en registerkontroll för att utesluta sådana omständigheter som kan utgöra ett lagstadgat hinder mot anordnandet av insamlingen.

Vid småskaliga insamlingar är antalet insamlingar med samma anordnare begränsat till två under ett kalenderår. Genom en småskalig penninginsamling får man samla in högst 10 000 euro och insamlingen får pågå högst tre månader. Den som anordnar en småskalig insamling är skyldig att avbryta insamlingen när det tillåtna maximibeloppet har uppnåtts. I lagen föreskrivs också om redovisningsskyldighet för småskaliga insamlingar.

Anordnare av penninginsamlingar och insamlingsändamål

Förutsättningen för att bevilja tillstånd till penninginsamling är i regel att syftet med insamlingsanordnarens verksamhet samt insamlingsändamålet är allmännyttigt. Den som anordnar en penninginsamling ska vara en i Finland registrerad förening eller stiftelse med allmännyttigt syfte, ett i partiregistret antecknat parti med allmännyttigt syfte eller ett i Finland registrerat religionssamfund med allmännyttigt syfte. Den som anordnar en penninginsamling kan också vara en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland.

Offentliga samfund har fortfarande inte rätt att anordna penninginsamlingar. Det föreskrivs särskilt i lagen om penninginsamlingar om rätt för universitet, yrkeshögskolor, Nationalgalleriet samt församlingar och kyrkliga samfälligheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan samt Finlands Röda Kors samt dess lokala och regionala verksamhetsenheter att ordna penninginsamlingar. Penninginsamlingar får inte anordnas i syfte att finansiera verksamhet som klart äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten eller för att finansiera lagstridig verksamhet.

Av den som anordnar en småskalig insamling förutsätts inte att verksamhetens syfte är allmännyttigt. En småskalig insamling får anordnas också för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en juridisk persons förmögenhet. Småskaliga insamlingar får anordnas av föreningar, stiftelser och religionssamfund som är registrerade i Finland, partier som är registrerade i partiregistret, Finlands Röda Kors samt dess lokala och regionala verksamhetsenheter, studentkårer och nationer som avses i universitetslagen samt studerandekårer enligt yrkeshögskolelagen.

Dessutom kan en småskalig insamling ordnas av en oregistrerad grupp som består av minst tre fysiska personer, varav minst en medlem är myndig och de övriga har fyllt 15 år, och vilka alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

I lagen behålls som ett undantag möjligheten att anordna penningsamlingar även i syfte att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter. En sådan insamling kan anordnas med tillstånd eller som småskalig insamling. Det ska också fortfarande vara möjligt att skaffa medel för att främja studierna eller hobbyverksamheten för en daghemsgrupp, en skolklass eller en etablerad studie- eller hobbygrupp utan tillstånd.

Tillsyn över penninginsamlingar

Med hjälp av årsanmälningarna och redovisningarna för småskaliga insamlingar har Polisstyrelsen och polisinsamlingarna möjlighet att följa att medlen används lagligt, att insamlings-

kostnaderna är skäligen och att de insamlade medlen går till det ändamål som uppgetts för givaren. Polisstyrelsen är dessutom allmänt behörig att övervaka att lagen iakttas samt ansvarar för styrningen av anordnandet av penninginsamlingar.

I lagen föreskrivs om förutsättningarna för att Polisstyrelsen och polisinsamlingarna ska kunna avbryta en penninginsamling. I lagen föreskrivs också om förutsättningarna för att Polisstyrelsen och polisinsamlingarna ska kunna förbjuda banken att betala ut insamlade medel från insamlingsanordnarens insamlingskonto. I lagen föreskrivs dessutom om Polisstyrelsens befogenheter att återkalla ett tillstånd till penninginsamling. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att ge tillståndshavaren en skriftlig varning i stället för att återkalla tillståndet till penninginsamling.

I lagen om penninginsamlingar föreskrivs fortfarande om förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar. Det ska till exempel vara förbjudet att i samband med en penninginsamling ordna lotteri eller att anordna penninginsamling genom ett kedjebrev eller pyramidspel på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärning. Det ska också vara förbjudet att ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen som är betydelsefulla samt att ofreda, tvinga eller på annat sätt utöva påtryckning på givaren på ett sätt som kan leda till att givaren fattar ett beslut om donation som han eller hon inte skulle ha fattat utan påtryckning. På grund av den föreslagna lagen om penninginsamlingar föreslås det samtidigt att strafflagens bestämmelser om penninginsamlingsbrott ändras. I lagen om penninginsamlingar föreslås åter att överträdelse av administrativa bestämmelser i anslutning till penninginsamlingar ska bestraffas som penninginsamlingsförseelse.

Det ska förutsättas att den som anordnar en penninginsamling använder ett eller flera insamlingskonton. För penninginsamlingar som anordnas av fysiska personer ska ett eller flera separata bankkonton öppnas. Polisstyrelsen och polisinsamlingarna ska ha möjlighet att få uppgifter om användningen av kontot och begränsa användningen av det. I den föreslagna lagen om penninginsamlingar definieras också myndighetens övriga rätt att få uppgifter.

För att genomföra de föreslagna ändringarna i penninginsamlingsförfarandet förutsätts bland annat avsevärda ändringar i informationssystemen samt att Polisstyrelsens lotteriförvaltnings och polisinsamlingarnas personal som behandlar penninginsamlingsärenden utbildas särskilt om de nya tillvägagångssättningen vid behandlingen av ansökningar om tillstånd till penninginsamling och anmälningar om småskaliga insamlingar. De ändringar som föreslås i penninginsamlingsförfarandet förutsätter således intern utbildning av tillståndspersonalen och satsningar på att upprätthålla kompetensen. Dessutom ska myndigheterna se till att det utarbetas förståeliga och tillräckliga anvisningar som uppdateras vid behov. Dessutom måste tillräcklig information ombesörjas i anslutning till det reviderade tillståndsförfarandet och det helt nya anmälningsförfarandet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Allmänt om propositionens konsekvenser

Propositionen har betydande direkta och indirekta konsekvenser särskilt när det gäller att stärka verksamhetsmöjligheterna för tredje sektorn och det civila samhället, som är regleringens viktigaste målgrupp, samt att utöka medborgaraktiviteten och den lokala föreningsverksamheten. Genom propositionen lättas tredje sektorns regleringsbörda upp, vilket betyder att de administrativa kostnaderna minskar för frivilligorganisationer och frivillig medborgerlig verksamhet. För myndigheterna förblir regleringsbördan i huvudsak oförändrad. Den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar ökar penninginsamlingarnas transparens och öppen-

het och i synnerhet detta stöder lagens mål att förhindra oredlig verksamhet. Propositionen bedöms ha såväl kort- som långsiktiga konsekvenser.

Konsekvensbedömningen baserar sig i synnerhet på samråd med olika intressentgrupper och flera olika experter, såsom företrädare för organisationer som samlar in pengar, medborgarkommittéer, aktörer inom inrikesministeriets eget förvaltningsområde samt andra ministerier och myndigheter samt på information från en omfattande internationell jämförelse. Bedömningen utgår från antagandet att ett reviderat administrativt lättare penninginsamlingsförfarande skulle uppmuntra betydligt flera aktörer än nu att anordna penninginsamlingar och sannolikt oftare för lokala insamlingsändamål. Nya lokala insamlingsändamål kan antas aktivera nya givare när insamlingsändamålen eventuellt ligger närmare givarens egna intressen. Dessutom utgår bedömningen från antagandet att donationskulturen stärks i samhället då givarna erbjuds möjlighet att på ett mångsidigare sätt donera till olika ändamål. Bedömningen baserar sig i synnerhet på erfarenheter från andra nordiska länder, där den totala insamlingsintäkten så småningom växt när antalet insamlingsanordnare ökat. Även i Finland har antalet beviljade tillstånd och intäkten av penninginsamlingar så småningom ökat de senaste åren.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

4.2.1 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Förslaget har ekonomiska konsekvenser av såväl permanent som engångsnatur eftersom den nya lagstiftningen förutsätter ändringar i informationssystemen och personalresurser. De ändringar i informationssystemen som lagstiftningen förutsätter och personalresurseffekterna riktar sig mot tillståndsförvaltningens avgiftsbelagda verksamhet, där kostnaderna överförs till tillstånds- och anmälningsavgifterna. Skötseln av de förpliktelser som följer av den föreslagna lagstiftningen torde förutsätta omallokeringar inom den nuvarande budgeten och de nuvarande ramarna när lagen träder i kraft, eftersom det ännu inte har influerat tillstånds- och anmälningsavgifter för att genomföra de ändringar som krävs i informationssystemen och för att täcka personalresurseffekterna. När verksamheten kommit igång och det nya penninginsamlingsssystemet blivit etablerat utreds de slutliga kostnadseffekterna för personalresursernas del. På längre sikt har propositionen också konsekvenser för den offentliga sektorns produktivitet.

Genom att tillståndsförfarandet för penninginsamlingar lättas upp och utvecklas på ett betydande sätt kan man vid Polisstyrelsen och polisinsättningarna i fortsättningen handlägga ärenden som gäller penninginsamlingar effektivare än nu. Det är inte möjligt att åstadkomma effektivare verksamhet genast efter lagens ikraftträdande, eftersom övergången till det nya systemet orsakar extra kostnader i den inledande fasen när det nuvarande och det nya penninginsamlingsförfarandet delvis överlappar varandra. Flera penninginsamlare har tillstånd till penninginsamling som sträcker sig fram till tiden efter lagens ikraftträdande och till exempel redovisningarna lämnas i enlighet med den gällande lagen. En del av tillstånden kan ha beviljats för fem år just före lagens planerade ikraftträdande, så förfarandena kan överlappa varandra upp till ungefär sex år. Man kan anta att insamlingsanordnarna söker sig till det nya förfarandet först när tiden för tillståndet till penninginsamling enligt den gällande lagen håller på att gå ut, för att det ska vara möjligt att övergå till det nya förfarandet utan att avbryta medelsansamlingen.

Behandlingen av tillstånd till penninginsamling hör till polisens avgiftsbelagda tillståndsverksamhet. Avgiften för Polisstyrelsen och polisinsättningarnas prestationer fastställs genom inrikesministeriets årliga förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer. I enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten ska avgiften för en statlig myndighets prestation motsvara de genomsnittliga totalkostnaderna för prestationen. I avgifterna för Polisstyrelsen och polisinsättningarnas prestationer inräknas personalkostnaderna för behandlingen av ärendet, informat-

ionssystem- och utvecklingskostnaderna samt en andel av polisens allmänna kostnader, till exempel för lokaler.

På grund av penninginsamlingsförfarandet enligt den föreslagna nya lagen är avsikten att revidera det nuvarande systemet med avgifter för prestationer för penninginsamlingsärendenas del. Av dem som ansöker om tillstånd till penninginsamling tas i samband med ansökan en handläggningsavgift ut, som är lika stor för alla sökande. Av dem som fått tillstånd till penninginsamling tas dessutom en årsavgift ut. För anmälan om en småskalig insamling tas en lika stor avgift ut av alla som gör anmälan. Avgifterna för ansökan om tillstånd till penninginsamling och för anmälan om en småskalig insamling samt de årsavgifter som tas ut av innehavare av tillstånd till penninginsamling används för att täcka kostnaderna för behandlingen av ansökningar och anmälningar samt granskningen av årsanmälningar och redovisningar. Uppgifter som täcks med budgetmedel, dvs. som är avgiftsfria, är även i fortsättningen till exempel övrig tillsynsverksamhet samt rådgivning, allmänna anvisningar, information och statistik i anslutning till penninginsamlingsärenden.

Ett smidigare penninginsamlingsförfarande kan antas ha en sänkande inverkan på avgifterna för prestationer. Å andra sidan förutsätter den föreslagna regleringen betydande ändringar i informationssystemen, vilka förutom att de kräver mera personalresurser har en höjande inverkan på avgifterna för prestationer. Avgifternas storlek och inverkan på kostnadsmotsvarigheten kan bedömas noggrannare först närmare lagstiftningens ikraftträdande. Efter att lagen trätt i kraft och det nya förfarandet tagits i bruk ses avgifterna på sedvanligt sätt över årligen i samband med beredningen av inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer.

De föreslagna ändringarna förutsätter betydande ändringar i de informationssystem som Polisstyrelsen och polisinrättningarna använder. När ärenden som gäller penninginsamlingar behandlas utnyttjas det befintliga ärendehanteringssystemet Rabita. När penninginsamlingsförfarandet ändras betydligt måste flera funktioner hos ärendehanteringssystemet utvecklas, till exempel elektronisk ansökan, beslut i penninginsamlingsärenden, årsanmälan och årsplan. När anmälningsförfarandet för småskaliga insamlingar skapas kan man delvis utnyttja det anmälningsystem som polisen redan använder.

Ändringarna i informationssystemen kostar sammanlagt cirka 480 000 euro i fråga om tillstånd till penninginsamling och anmälan om penninginsamling. Kostnader orsakas bland annat av att anmälningsförfarandet och årsanmälningarna måste byggas in i Rabita-systemet. Dessutom måste det nya anmälningsförfarandet börjas omfattas av e-tjänsterna, vilket orsakar kostnader. Ändringsarbeten på befintliga funktioner för nuvarande förfaranden, såsom redovisningar, utskrifter, ändring och avlägsnande av fält, informationsstyrningsplan och arkivering, orsakar också kostnader. Närmare bedömning av de kostnader som ändringarna i informationssystemen förutsätter är möjliga först senare. Ändringarna kommer att gälla tillståndsförvaltningens avgiftsbelagda verksamhet, där kostnaderna överförs till tillstånds- och anmälningsavgifterna. Kostnaderna kommer att konkretiseras innan lagen träder i kraft i samband med att ändringarna i informationssystemen genomförs. Det är således fråga om kostnader av investeringstyp, som på lång sikt samlas in genom tillstånds- och anmälningsavgifterna.

För närvarande används sammanlagt cirka 6 årsverken för behandlingen av tillstånd till penninginsamling. Vid Polisstyrelsen har sammanlagt 5,5 årsverken och vid polisinrättningarna sammanlagt 0,5 årsverken reserverats för behandlingen av penninginsamlingsärenden. Årsverkerna riktar sig mot såväl den avgiftsbelagda som den avgiftsfria tillsynen över tillstånd till penninginsamling. I och med reformen av lagen om penninginsamlingar kan man anta att personalresurserna för den avgiftsbelagda tillståndsservicen ökar med cirka ett årsverke. Ändringarna i personalresurserna beskrivs mera ingående i avsnitt 4.3. Inverkan på årsverkerna för behandlingen av tillstånd till penninginsamling beaktas i prissättningen av tillstånd och an-

mälningar om småskaliga insamlingar i samband med beredningen av polisens avgiftsförordning. Ökningen av resurserna för tillsynen över penninginsamlingar med ett årsverke betyder årliga kostnader på sammanlagt cirka 70 000 euro. Kostnaderna kommer att konkretiseras efter att lagen trätt i kraft och de samlas in av dem som anordnar penninginsamlingar genom tillstånds- och anmälningssavgifterna.

Reformen förutsätter också att den personal som deltar i behandlingen av och tillsynen över tillstånd till penninginsamling utbildas. Utbildningen genomförs som en del av den normala personalutbildningen. Reformen förutsätter att myndigheternas tillvägagångssätt i anslutning till penninginsamlingsförfarandet effektiviseras, vilket tillsammans med e-tjänsterna gör att mindre personalresurser krävs för behandlingen av tillstånd till penninginsamling. Effektiviseringsåtgärderna kompenserar det resursbehov som följer av att antalet tillstånd ökar.

Propositionen kan också ha en del konsekvenser för den offentliga ekonomin med tanke på att i propositionen föreslås det en bestämmelse som klarlägger det nuvarande rättsläget om möjlighet för aktörer som har rätt att samla in pengar att samla in pengar även för statens, landskaps, kommuners och samkommuners verksamhet. Även vid insamlingar som görs för allmännyttiga samfund ska insamlingsändamålet vara allmännyttigt. Insamlingar för den allmänna förvaltningen kan antas vara tämligen exceptionella och delvis gälla sådana funktioner hos staten, kommuner, samkommuner och landskap för vilka man redan nu får samla in medel. I detta avseende bedöms inte totalreformen av penninginsamlingslagen har några betydande konsekvenser för de offentliga samfundens ekonomi.

Propositionen inverkar på ställningen för aktörer inom tredje sektorn, men inte till exempel allmännyttiga samfunds tjänsteproduktion till marknadsvillkor eller tjänstemarknadens funktion. Aktörer inom tredje sektorn får inte heller i fortsättningen samla in pengar för näringsverksamhet.

De föreslagna ändringarna inverkar inte på den kommunala ekonomin.

4.2.2 Konsekvenser för företagen

Även om företag inte heller i fortsättningen har möjlighet att anordna penninginsamlingar, har propositionen vissa konsekvenser för dem om den förverkligas. Den grupp företag som i första hand påverkas av den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar är inte särskilt stor. Det är fråga om företag som tillhandahåller dem som anordnar penninginsamlingar tjänster i anslutning till penninginsamlingar i egenskap av den som i praktiken anordnar penninginsamlingen enligt den nuvarande lagen. Den föreslagna lagen om penninginsamlingar innehåller inga bestämmelser om den som i praktiken anordnar penninginsamlingen. Avvecklandet av denna reglering har positiva konsekvenser för företagen. Antalet företag som i praktiken anordnar penninginsamlingar kan antas öka och till följd av detta uppstår konkurrens inom såväl tjänsteutbudet som prissättningen. Förslaget kan således främja företagens tillträde till marknaden. Man kan anta att i synnerhet flera tjänsteleverantörer som är specialiserade på småskaliga insamlingar uppenbarar sig efter lagens ikraftträdande. Sådan affärsverksamhet kan vara till exempel att tillhandahålla dem som anordnar småskaliga insamlingar möjlighet att marknadsföra sin insamling till olika målgrupper via företaget. Man kan emellertid anta att endast en del av dessa tjänsteleverantörer fortsätter med sin verksamhet på längre sikt.

Om propositionen förverkligas kan den dessutom ha konsekvenser för sådana företag som tillhandahåller andra slags tjänster i anslutning till penninginsamlingar. Vid sådan företagsverksamhet kan det vara fråga om att till exempel telefonoperatörer, gymföretagare, restauranger eller företag som sköter flaskinlämning erbjuder tredje sektorn tjänster som går ut på att genomföra penninginsamlingar i samband med företagets egen affärsverksamhet. En sådan tjänst kan innebära till exempel att penninginsamlingen genomförs i samband med företagets

fakturering eller andra kundkontakter. Eftersom företag i många olika branscher kan fungera som den som genomför penninginsamlingen i praktiken, kan potentiellt sett ett mycket stort antal aktörer börja verka som tjänsteleverantörer. Sådana tjänsteleverantörer är av olika storlek och typ och av denna orsak är det inte möjligt att exakt uppskatta vilka slags företag som särskilt berörs av konsekvenserna.

Den föreslagna lagen om penninginsamlingar ålägger inte företagen några nya skyldigheter att lämna uppgifter eller andra skyldigheter som ökar den administrativa bördan. Sålunda medför den föreslagna lagen inga tilläggskostnader för företagen. Förslaget bedöms inte heller ha några konsekvenser för företagets investeringar, forsknings- eller utvecklingsverksamhet eller internationella konkurrenskraft. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för företagen i egenskap av donatorer i penninginsamlingar.

4.2.3 Konsekvenser för hushållen

Propositionen har inga direkta eller betydande indirekta konsekvenser för olika befolkningsgrupper och hushållens ekonomiska ställning eller för hushållens beteende. Till följd av möjligheten till anmälningspliktiga småskaliga insamlingar kan insamlingar som anordnas för att hjälpa hushåll med ekonomiska svårigheter bli något vanligare. Detta kan ha positiva konsekvenser för den ekonomiska ställningen för vissa enskilda hushåll med ekonomiska svårigheter.

Församlingarnas rätt till penninginsamling kan antas öka antalet insamlingar som anordnas för att stöda mindre bemedlade familjer och invandrare. Möjligheten till småskaliga insamlingar kan likaså uppmuntra insamlingar till förmån för mindre bemedlade familjer eller familjer som drabbats av till exempel en olycka.

Organisationer utför omfattande arbete även för att driva jämställdhetsfrågor och minoriteters intressen. Organisationer producerar också mångsidiga tjänster som gagnar hushåll, såsom social- och hälsovårdstjänster. Denna verksamhet stöds med donationer och en smidigare penninginsamlingsverksamhet kan antas främja produktionen av dessa tjänster.

Hushållens ställning som donatorer bedöms i avsnitt 4.5.2, som gäller konsekvenser för medborgarna.

4.2.4 Konsekvenser för samhällsekonomin

Propositionen har inga direkta konsekvenser för den allmänna ekonomiska utvecklingen eller samhällsekonomin. Finlands kreditbetyg antas inte försämrats till följd av reformen med beaktande av att den föreslagna lagstiftningen kan antas uppfylla FATF:s rekommendationer om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga konsekvenser för statens och kommunernas uppgiftsfördelning. Däremot har den konsekvenser för Polisstyrelsens och polisinsättningarnas behörighetsfördelning samt för antalet och arten av Polisstyrelsens och polisinsättningarnas uppgifter samt deras tillvägagångssätt. Propositionen påverkar inte Polisstyrelsens eller polisinsättningarnas organisation eller lokaler. De ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna beskrivs i avsnitt 4.2.1.

Behandlingen av alla penninginsamlingstillståndsärenden koncentreras till Polisstyrelsen, medan polisinsättningarna helt och hållet ansvarar för behandlingen av anmälningspliktiga småskaliga insamlingar. Ändringen klarlägger myndigheternas uppgiftsfördelning.

Genom de föreslagna ändringarna förändras de uppgifter som Polisstyrelsen och polisrättingarna ansvarar för i fortsättningen vad gäller såväl antal som art. Polisstyrelsen får inga nya uppgifter, men de uppgifter som man sköter ändras något när tillståndsförfarandet revideras. Flera uppgifter som hänför sig till det nuvarande förfarandet med tillstånd till penninginsamling försvinner. I ärenden som gäller tillstånd till penninginsamling bedömer Polisstyrelsen inte längre om insamlingen är förenlig med allmänt intresse, insamlingsområdet, kostnaderna för olika insamlingssätt eller nya insamlingssätts inverkan på möjligheterna till en framgångsrik insamling. När tillstånd till penninginsamling söks ska man inte heller bedöma om tidigare insamlingar varit framgångsrika och de insamlingssätt som använts då, om de beräknade intäkterna står i missförhållande till utgifterna eller om sökandens verksamhet är etablerad. Polisstyrelsens befogenheter att övervaka penninginsamlingar är oförändrade. Uppgifternas förändrade art har en betydande inverkan på Polisstyrelsens administrativa börda. Med det nya förfarandet bedöms behandlingstiden för ansökan om tillstånd till penninginsamling minska med ungefär en fjärdedel. Efter övergångstiden, när alla penninginsamlare har övergått till förfarandet enligt den nya lagen om penninginsamlingar, minskar antalet tillståndsansökningar som handläggs per år avsevärt. Antalet årsanmälningar bedöms åter stiga betydligt jämfört med det nuvarande antalet redovisningar för penninginsamlingar.

Polisrättingarna får nya uppgifter till följd av anmälningsförfarandet för småskaliga insamlingar, men samtidigt försvinner uppgifterna i anslutning till det nuvarande förfarandet med tillstånd till penninginsamling. Behandlingen av anmälan är en enklare åtgärd och kräver inte sådan myndighetsprövning som det nuvarande tillståndsförfarandet. Myndigheten granskar de grundläggande uppgifterna i ansökan men bedömer till exempel inte om insamlingsändamålet är allmännyttigt. Behandlingen av anmälningar är administrativt lättare än ärenden som gäller tillstånd till penninginsamling och kan antas ta bara en fjärdedel av den tid som krävs för behandla den nuvarande tillståndsansökan. Den arbetstid som används för att granska redovisningarna för småskaliga insamlingar bedöms inte förändras med det nya förfarandet jämfört med den arbetstid som används för att granska redovisningar för penninginsamlingar.

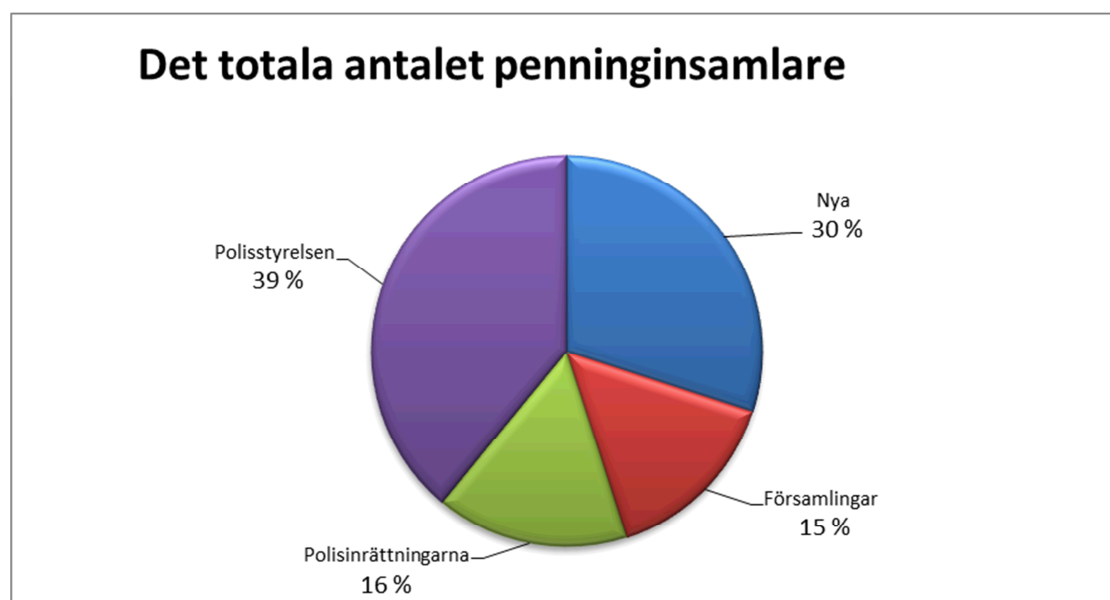
Det är svårt att exakt uppskatta antalet tillstånd som kommer att beviljas och anmälningar om småskaliga insamlingar som ska behandlas efter lagens ikraftträdande, eftersom det är mycket svårt att förutspå hur potentiella penninginsamlare kommer att bete sig vid övergången till det nya förfarandet. Man kan ändå försöka uppskatta antalet tillstånd och anmälningar om småskaliga insamlingar utifrån antalet tillstånd som beviljas och de medel som inflyter från insamlingarna för närvarande. Under åren 2010–2015 har polisstyrelsen gett i medeltal cirka 340 tillstånd per år. I november 2017 fanns sammanlagt 356 gällande tillstånd till penninginsamling som Polisstyrelsen beviljat medan antalet tillståndsansökningar som väntade på avgörande var 160. Åren 2013–2017 har sammanlagt cirka 800 olika aktörer som anordnar penninginsamlingar ansökt om tillstånd till penninginsamling hos Polisstyrelsen. Antalet penninginsamlingar har ökat med knappt två procent per år under åren 2010–2015. Det ovannämnda totala antalet insamlingsanordnare kan tas som utgångspunkt för antalet insamlingsanordnare som blir tillståndskunder hos Polisstyrelsen, eftersom det penninginsamlingsförfarande som gäller tills vidare kan så småningom antas samla alla aktörer som ordnar penninginsamlingar i Finland under det nya tillståndsförfarandet.

Polisrättingarna har tillsammans beviljat i medeltal cirka 240 tillstånd till penninginsamling per år. I november 2017 fanns sammanlagt 328 gällande tillstånd som polisrättingarna beviljat. Utifrån antalet gällande tillstånd kan man uppskatta antalet insamlingsanordnare bland polisrättingarnas tillståndssökande som börjar omfattas av det nya förfarandet. Utifrån antalet kunder hos Polisstyrelsen och polisrättingarna kan man sålunda anta att det totala antalet penninginsamlingsanordnare är cirka 1 100.

Nya potentiella tillståndssökande är högst lika många som antalet församlingar, dvs. cirka 300. Detta betyder att antalet insamlingsanordnare skulle stiga till sammanlagt 1 200–1 400. Enligt en förfrågan till församlingarna kan man anta att inte ens tillnärmelsevis alla församlingar kommer att ansöka om tillstånd till penninginsamling eller anordna småskaliga insamlingar.

Man kan anta att småskaliga insamlingar blir ett populärt sätt att anordna penninginsamlingar och detta kan betyda att antalet ärenden som kommer till polisinsamlingarna för behandling ökar betydligt jämfört med nuläget. Även det föreslagna tillståndsförfarandet, som är administrativt lättare än det nuvarande, kan antas locka en del nya tillståndssökande. Av denna orsak kan det totala antalet insamlingsanordnare rentav fördubblas. Detta betyder att antalet insamlingsanordnare kan antas stiga till cirka 1 800–2 200 åren efter lagens ikraftträdande.

Tabellen beskriver grunderna för det totala antalet penninginsamlare. Polisstyrelsens och polisinsamlingarnas nuvarande tillståndantal utgör cirka 55 procent av det uppskattade totala antalet. Församlingar och andra nya penninginsamlare utgör 45 procent av det uppskattade totala antalet.



Man kan försöka uppskatta hur penninginsamlingsärendena fördelar sig på tillståndspliktiga insamlingar och småskaliga insamlingar som anordnas med stöd av anmälan utifrån hur stor del av de penninginsamlingar som anordnats de senaste åren har inbringat mindre än den föreslagna maximiintäkten som tillåts vid småskaliga insamlingar, dvs. 10 000 euro. Ungefär hälften av de penninginsamlingar som anordnats de senaste åren har inbringat över 10 000 euro. Eftersom en del av dem som anordnar små insamlingar bedriver fortlöpande medelsanskaffning genom penninginsamlingar, kan man anta att en del av de anordnare som har fått mindre än 10 000 euro i insamlingsintäkt söker sig till tillståndsförfarande trots att de skulle ha rätt att anordna penninginsamlingen i form av en småskalig insamling. Sålunda kan man uppskatta att cirka 60 procent av de nuvarande insamlingsanordnarna kommer att söka sig till tillståndsförfarandet och 40 procent till förfarandet med småskaliga insamlingar. Antalsmässigt betyder det årligen cirka 1 200 tillståndssökande och cirka 800 anordnare av småskaliga insamlingar. Även om antalet anordnare av småskaliga insamlingar skulle komma upp till sammanlagt cirka 800 åren efter lagens ikraftträdande, kan man anta att småskaliga insamlingar anordnas

RP 214/2018 rd

mera oregelbundet än tillståndspliktiga penninginsamlingar, så att de småskaliga insamlingarna fördelar sig på olika år.

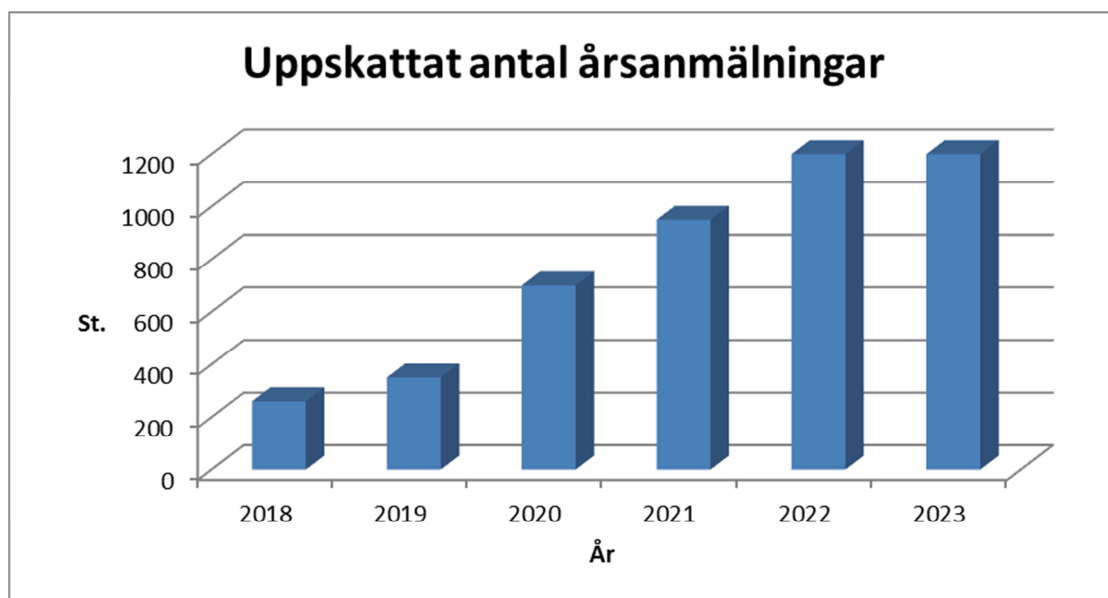
Enligt vad som hörts från organisationsfältet kan man anta att övergången till tillståndsförfarandet enligt den föreslagna lagen sker stegvis så att insamlingsanordnarna ansöker om tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare först när giltighetstiden för det tillstånd till penninginsamling för viss tid som beviljats med stöd av den gällande lagen håller på att gå ut. Sålunda kommer antalet tillstånd till penninginsamling som behandlas per år inte att avvika mycket från nuläget. Det enklare tillståndsförfarandet lättar också upp myndighetens administrativa börda, så under övergångstiden är det möjligt att behandla tillstånd till penninginsamling med Polisstyrelsen nuvarande personresurser och man kan anta att ett årsverke av resurserna för tillståndsbehandlingen frigörs under övergångstiden för behandlingen av årsanmälningar, som så småningom ökar. På längre sikt minskar antalet tillstånd som ska behandlas genom att tillstånd till penninginsamling söks bara en gång eftersom det gäller tills vidare. Några år efter lagens ikraftträdande är antalet nya tillstånd till penninginsamling som behandlas per år bara några tiotal. Tyngdpunkten i Polisstyrelsens lotteriförvaltnings arbetsuppgifter när det gäller penninginsamlingsärenden ligger sålunda i fortsättningen på tillsyn över penninginsamlingar på grundval av årsanmälningarna.

Det årliga antalet årsanmälningar som innehåller redovisningar för penninginsamlingar ökar så småningom så att efter övergången till det nya förfarandet kan antalet årsanmälningar som årligen kommer till Polisstyrelsen för behandling antas uppgå till cirka 1 200. I fortsättningen kan detta antal antas öka med knappt två procent per år. Detta skulle betyda att antalet redovisningar som behandlas per år femfaldigas. Administrativt är behandlingen av årsanmälan ett något tyngre förfarande än den nuvarande redovisningen för penninginsamlingar, eftersom man i samband med den också behandlar årsplanen för de penninginsamlingar som anordnas under följande räkenskapsperiod. Polisstyrelsen kan med nuvarande personresurser, dvs. fyra överinspektörer, behandla sammanlagt cirka 1 000 årsanmälningar utöver andra tillsynsuppgifter. I enlighet med det ovannämnda föreslås ett tillägg på ett årsverke till Polisstyrelsen för skötseln av årsanmälningar.

Tabellen beskriver den beräknade utvecklingen av antalet tillstånd.



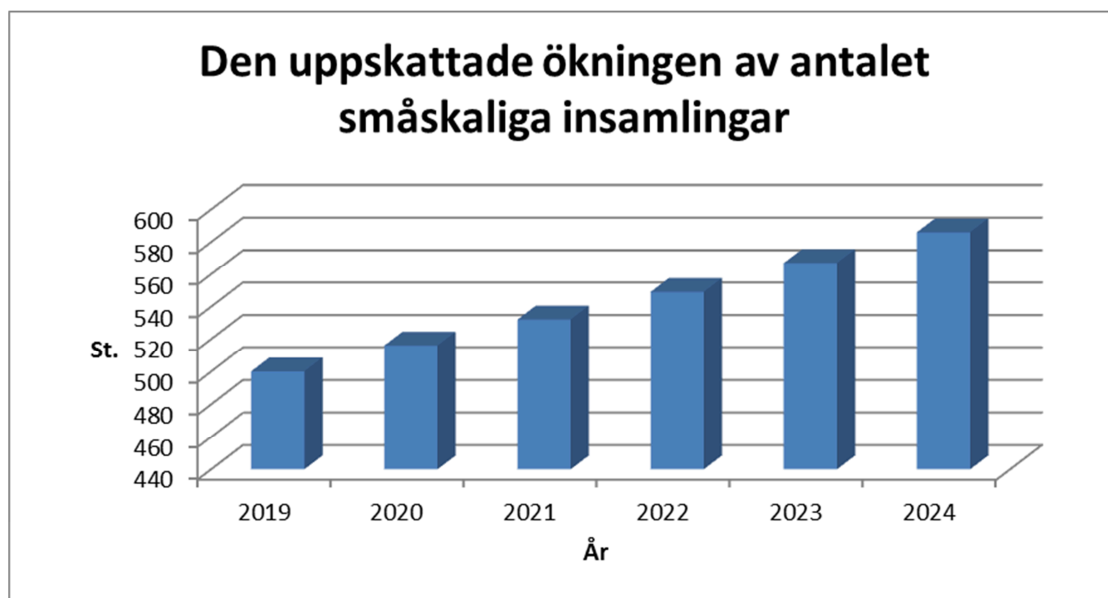
Tabellen beskriver utvecklingen av antalet årsanmälningar. För 2018 anger siffran i tabellen antalet redovisningar för penninginsamlingar som lämnats till Polisstyrelsen enligt den gällande lagen.



Utifrån den nya administrativt lättare insamlingsformens förutspådda popularitet kan man anta att den årliga ökningen av antalet småskaliga insamlingar kan vara något kraftigare än ökningen av antalet tillstånd till penninginsamling, som kan antas ligga kring två procent per år. Utifrån detta kan man anta att antalet anmälningar ökar med cirka fyra procent per år. Då det totala antalet anordnare av småskaliga insamlingar uppskattas till cirka 800, kan man anta att ungefär hälften av dessa ordnar en småskalig insamling per år. Om man därtill antar att en del av dessa ordnar två småskaliga insamlingar per år, vore antalet anmälningar om småskaliga insamlingar som ska behandlas 2019, det år då lagen träder i kraft, cirka 500. Med en årstillväxt på fyra procent vore antalet anmälningar 2024 knappt 600. På längre sikt kan man dock anta att en del av de anordnare av småskaliga insamlingar som vill bedriva medelsanskaffning genom fortlöpande penninginsamlingar övergår till tillståndsförfarandet. Detta betyder att den årliga ökningen av antalet anmälningar om småskaliga insamlingar jämnas ut.

Behandling av anmälningar om småskaliga insamlingar orsakar en betydligt mindre administrativ börda för myndigheten än tillståndsförfarandet enligt den gällande lagen. Behandlingen av anmälningar om småskaliga insamlingar enligt den föreslagna lagen kan antas ta endast en fjärdedel av behandlingstiden för de nuvarande tillstånden. Behandlingen av redovisningen för en småskalig insamling kan antas ta ungefär lika lång tid som den nuvarande redovisningen för en penninginsamling. Det kan antas att polisinsamlingarna kan sköta ungefär dubbelt flera ärenden som gäller småskaliga insamlingar än nuvarande tillståndsärenden med nuvarande personresurser.

Tabellen beskriver utvecklingen av antalet småskaliga insamlingar.



Polisstyrelsen ansvarar för offentliggörandet av uppgifter om penninginsamlingar. Polisstyrelsens uppgifter förändras inte på något betydande sätt när det gäller offentliggörandet av uppgifter om penninginsamlingar, eftersom man kan utnyttja Polisstyrelsens nuvarande ärendehanteringssystem, med vars hjälp de uppgifter som ska offentliggöras kan samlas in. För att de uppgifter som offentliggöras ska vara aktuella förutsätts dock att statistik offentliggörs till exempel varje vecka, vilket ökar Polisstyrelsens administrativa börda.

De föreslagna ändringarna i penninginsamlingsförfarandet förutsätter att Polisstyrelsens samt polisinsamlingarnas tjänstemän som behandlar penninginsamlingsärenden utbildas. Eftersom det nya förfarandet ändå har många likheter med det nuvarande förfarandet är det i huvudsak möjligt att sköta utbildningen i samband med den normala utbildningen samt genom att komplettera de nuvarande skriftliga anvisningarna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det ökade antalet insamlingsanordnare i samband med den föreslagna totalreformen ökar Polisstyrelsens arbetsbörda i anslutning till penninginsamlingsärenden endast något. Den smidigare processen och e-tjänsterna kan effektivisera myndighetsverksamheten även om antalet ärenden som ska behandlas ökar.

Propositionen bedöms ha endast små konsekvenser för andra myndigheter.

Ett ökat antal småskaliga insamlingar kan leda till att Skatteförvaltningen får flera olika frågor än tidigare om hur småskaliga insamlingar ska beskattas (gåva, förvärvsinkomst). Man ändå anta att den föreslagna lagen inte har någon betydande inverkan, men det kan till exempel bli aktuellt för Skatteförvaltningen att utarbeta anvisningar om sakhelheten.

Om en penninginsamling riktas till en utkomststödtagare, kan insamlingen ha konsekvenser för hans eller hennes rätt att få utkomstskydd. Folkpensionsanstalten, nedan *FPA*, är ansvarig myndighet i ärenden som gäller utkomstskydd. FPA bedömer personens rätt att få utkomstskydd och beaktar då personens samtliga inkomster. Ett undantag utgör förvärvsinkomster och understöd som ska betraktas som ringa. När FPA bedömer en persons rätt till utkomststöd går man i genom personens samtliga inkomster och inkomsten från en småskalig insamling ändrar inte detta förfarande. FPA bedömer till exempel även för närvarande vad som ska betraktas

som ringa understöd, och bedömningen av inkomster från småskaliga insamlingar avviker inte från detta förfarande. Den föreslagna ändringen bedöms inte ha några betydande konsekvenser i form av ökad arbetsbörda för FPA i detta avseende. FPA har möjlighet att meddela anvisningar om hur insamlingar påverkar rätten till utkomstskydd.

Om en penninginsamling ordnas för en sådan person som berörs av utsökning eller håller på att ansöka om skuldsanering, kan ordnandet inverka på enskilda utsöknings- eller skuldsaneringsförfaranden. I utsökningsbalken (705/2007) föreskrivs om vilka av gäldenärens tillgångar som kan mätas ut och hur mycket. Utmätningssmannen ska i princip alltid bedöma från fall till fall huruvida det är fråga om utmätningsskyddad egendom eller egendom som berörs av utmätningsskydd. Det är av betydelse för vilket ändamål pengarna har samlats in. I skuldsaneringslagen (57/1993) föreskrivs om vilka inkomster som ska beaktas när gäldenärens betalningsprogram görs upp. I samma lag föreskrivs också om gäldenärens tilläggsprestationskyldighet med betalningsprogrammet pågår. Sålunda kan medel från penninginsamlingar beaktas både när betalningsprogrammet görs upp och medan det pågår. Eftersom prövningen är fallspecifik och gäller varje enskilt förfarande, bedöms de ändringar som följer av reformen av lagen om penninginsamlingar och ett ökat antal insamlingar inte ha någon större betydelse för finländarnas utsöknings- eller skuldsaneringsärenden eller för arbetsbördan för de myndigheter som sköter dessa förfaranden.

4.4 Konsekvenser för miljön

Propositionen kan inte antas ha några direkta konsekvenser för miljön. Den föreslagna regleringen kan ha vissa indirekta positiva konsekvenser för till exempel hälsan, levnadsförhållandena, trivseln och den biologiska mångfalden. Propositionen gäller penninginsamlingar som anordnas i Finland, av vilka en del hänför sig till projekt för att skydda miljön och öka trivseln i livsmiljön. Det föreslagna lagstiftningen gör det lättare att anordna penninginsamlingar och gör det möjligt för fysiska personer att bilda grupper som anordnar småskaliga insamlingar. Positiva miljökonsekvenser kan uppstå om det i fortsättningen anordnas mera penninginsamlingar för att det administrativa förfarandet lättas upp och en del av insamlingarna riktas mot miljöskydd eller utvecklande av miljöns tillstånd i vidare bemärkelse. I synnerhet utvecklingsbiståndsorganisationernas arbete har omfattande miljökonsekvenser och detta arbete finansieras i allt högre grad med gåvomedel. Utvecklingsbiståndsorganisationerna bedriver arbete i mälländerna och dessutom påverkans- och undervisningsarbete i Finland. Utvecklingsbiståndsorganisationerna har förbundit sig att beakta Förenta nationernas mål för hållbar utveckling i sitt arbete.

4.5 Samhälleliga konsekvenser

4.5.1 Konsekvenser för det civila samhällets verksamhet

Det är i första hand frivilligorganisationer och frivilligverksamhet som drar nytta av propositionen. I enlighet med regeringsprogrammet underlättar propositionen avsevärt frivilligverksamheten genom att lätta upp den administrativa bördan och göra tillståndsprocesserna smidigare. Propositionen har betydande konsekvenser för det civila samhället bland annat som följd av ökade medelanskaffningsmöjligheter för medborgaraktiviteter och lokal föreningsverksamhet samt tredje sektorn. Det reviderade administrativt lättare förfarandet kan antas uppmuntra nya aktörer att anordna penninginsamlingar för nya sannolikt lokala insamlingsändamål, som i sin tur kan antas aktivera även nya givare. Donationskulturen kan antas stärkas i samhället, då givarna har mångsidigare möjlighet än tidigare att ge pengar till olika insamlingsändamål.

Propositionen kan antas ha konsekvenser i synnerhet för sådana frivilligorganisationer som regelbundet anordnar penninginsamlingar som en del av sin verksamhet eller som planerar att finansiera sin verksamhet med insamlade medel. Polisstyrelsen och polisinsamlingarna bevil-

jar varje år cirka 600 tillstånd till penninginsamling, vilkas giltighetstid varierar mellan sex månader och fem år. Man kan anta att det i Finland finns högst några tusen sådana organisationer och stiftelser som anordnar penninginsamlingar. De skiljer sig delvis mycket kännbart från varandra vad gäller verksamhetens syfte, storleksklass samt insamlingsaktivitet. I Patent- och registerstyrelsens, nedan PRS, stiftelseregister finns cirka 2 700 stiftelser införda och i föreningsregistret 104 900 föreningar. I registret över religionssamfund finns sammanlagt cirka 400 religionssamfund införda. Man kan anta att lagstiftningens konsekvenser kommer att beröra en stor del av aktörerna inom tredje sektorn, trots att endast en relativt liten del har eller har haft tillstånd till penninginsamling.

Den reviderade lagstiftningen skulle ha som följd att det blir lättare och snabbare att starta en penninginsamling. Med stöd av tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare vore det också smidigare än nu att starta penninginsamlingar för flera insamlingsändamål. De ändringar som det nya penninginsamlingsförfarandet medför skulle sålunda uppmuntra även sådana aktörer att anordna penninginsamlingar som inte tidigare har genomfört penninginsamlingar. Den föreslagna regleringen gör dessutom att det är betydligt smidigare än nu att ta i bruk nya insamlings sätt. Den föreslagna rätten till penninginsamling som gäller tills vidare har positiva konsekvenser för en långsiktig och planmässig medelsanskaffning och insamlingsverksamhet.

De föreslagna ändringarna kan antas ha direkta konsekvenser för församlingar och kyrkliga samfälligheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan då den nya lagen ger dem möjlighet att anordna penninginsamlingar. Ändringarna gör det möjligt att anordna penninginsamlingar närmare dem som behöver diakonihjälp.

Antalet penninginsamlingar kan antas öka till följd av de föreslagna ändringarna. Propositionen underlättar medelsanskaffningen för olika projekt genom förslaget till småskalig insamling som baserar sig på ett förenklat anmälningsförfarande. Detta kan antas ha en ökande inverkan på i synnerhet lokala projekt av engångsnatur. Aktivare lokal verksamhet än nu stimulerar till exempel aktiviteter i olika stadsdelar och ökar gemenskapen och välgörenhetskulturen i Finland. Bakom reformförslaget som gäller småskaliga insamlingar ligger mer omfattande möjlighet än nu att ordna insamlingar både för att hjälpa människor och för olika typer av medborgerlig verksamhet. Till exempel för att hjälpa människor har det under giltighetstiden för den nuvarande lagen om penninginsamlingar ordnats enstaka insamlingar, bland annat för en familj som hamnat i ekonomiska svårigheter under sin semesterresa därför att försäkringen inte täckte sjukhuskostnaderna för deras nyfödda barn. I hjälpsyfte har pengar också samlats in för familjer som förlorat sitt hem genom eldsvåda, för ambulanskostnaderna för personer som insjuknat utomlands samt för att skaffa skyddsvästar åt polishundar.

Flera olika penninginsamlingar som varit avsedda att stödja medborgerlig verksamhet har inte genomförts, eftersom i synnerhet små organisationer har upplevt att tillståndsförfarandet är långsamt och orsakar en alltför stor administrativ börda. Sålunda går det inte att få mer exakta uppgifter om genomförda småskaliga insamlingar för att stödja medborgerlig verksamhet. Uppskattningarna i propositionen om potentiella insamlingsobjekt baserar sig på insamlingsbehov som föreningar, medborgaraktiva samt församlingar stött på i sin verksamhet och som de nämnt i intervjuerna. Hos stora organisationer kan småskaliga insamlingar antas aktivera organisationernas distrikts-, lokal- och regionföreningar att anordna penninginsamlingar.

När penninginsamlingar i större utsträckning än nu blir möjliga för statens, landskaps, kommuners och samkommuners verksamhet kan det också antas öka antalet nya insamlingsanordnare i någon mån. Sådana insamlingar kan i princip antas vara lokala och av engångsnatur, till exempel för att förbättra utrustningen på idrottsanläggningar som upprätthålls av kommunen eller uppdatera utrustning som används i skolorna. I vissa fall kan insamlingar som anordnas för offentliga samfunds verksamhet överskrida det eurobelopp som satts som mål. Som ett exempel på ett sådant omfattande projekt kan nämnas det penninginsamlingsprojekt för barn-

sjukhuset som avslutades 2015 och där man samlade in sammanlagt 36,5 miljoner euro. Sådana omfattande penninginsamlingsprojekt kan påverka tredje sektorns verksamhetsmöjligheter på ett betydande sätt genom att de insamlingsintäkter som styrs till tredje sektorn minskar. Man kan dock anta att dylika omfattande penninginsamlingar som ordnas för offentliga samfund förblir exceptionella. Sålunda bedöms de inte försämra tredje sektorns medelsanskaffningsmöjligheter på något betydande sätt.

De föreslagna ändringarna kan ha konsekvenser för de totala intäkten av penninginsamlingar. Den totala årsintäkten av penninginsamlingarna har förblivit relativt stabil under de senaste åren. Om antalet insamlingsanordnare ökar till följd av de föreslagna ändringarna och den totala intäkten av penninginsamlingarna inte stiger i framtiden, kan intäkten av penninginsamlingar för dem som samlat in pengar inom ramen för den gällande lagstiftningen bli något lägre i fortsättningen. Den ökade konkurrensen kan således i någon mån indirekt påverka de etablerade penninginsamlarnas verksamhetsmöjligheter. Man kan också anta att inte heller nya aktörer som ordnar penninginsamlingar i en konkurrenssituation nödvändigtvis når upp till de eftersträvande insamlingsintäkterna. De småskaliga insamlingarna kan dock inte antas förändra de etablerade aktörernas verksamhetsmöjligheter på något betydande sätt med beaktande av de gränser som den föreslagna lagstiftningen sätter för småskaliga insamlingar. Utifrån den internationella jämförelsen kan man å andra sidan också göra en motsatt bedömning. I andra nordiska länder, där insamlingsändamålet inte är begränsat i lagstiftningen, har donationsmarknaden blivit mycket stark. Den totala insamlingsintäkten har växt så småningom i dessa länder i takt med att nya aktörer har börjat samla in pengar.

Enligt Taloustutkimus donatorundersökning (www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf) påverkas givarnas donationsbeteende i synnerhet av objektets personliga betydelse för givaren, objektets pålitlighet samt att de insamlade medlen används för välgörenhet eller det gemensamma goda. I detta avseende bedöms inte totalreformen av lagen om penninginsamlingar märkbart påverka ställningen för aktörer inom tredje sektorn som anordnar penninginsamlingar, eftersom givarna även i fortsättningen kan bedöma att de donerar pengar till objekt som de anser att är viktiga eller intressanta och till penninginsamlingar som anordnar av aktörer inom tredje sektorn som länge bedrivit penninginsamlingsverksamhet.

Med det nya penninginsamlingsförfarandet bedömer den som anordnar en penninginsamling själv om man tar i bruk nya insamlingssätt och kostnaderna för dem och även i övrigt möjligheterna till en framgångsrik insamling i stället för att myndigheten gör denna prövning i samband med behandlingen av ansökan. Kostnaderna i förhållande till den eftersträvande insamlingsintäkten är en av de viktigaste sakerna när man planerar en insamling. Anordnaren av en penninganslutning är ansvarig för risken i anslutning till insamlingsframgången. Bedömningen av insamlingssätten kan inte antas öka penninginsamlarnas administrativa börda, eftersom bedömningen ingår i den sedvanliga planeringen av insamlingsverksamheten, som insamlingsanordnarna utför redan för närvarande.

Eftersom regleringen om den som i praktiken anordnar insamlingen avvecklas kan i princip vilket företag som helst börja syssla med detta. Till följd av den föreslagna lagen behöver en penninginsamlare som ingår ett avtalsförhållande med en tjänsteleverantör inte längre bedöma om tjänsteleverantören ska anses som den som i praktiken anordnar insamlingen och ska man i så fall ansöka om godkännande hos Polisstyrelsen för tjänsteleverantören. Den föreslagna ändringen undanröjer också tolkningsproblemet med när det är fråga om i lagen om penninginsamlingar avsett praktiskt anordnande och när det är fråga om annat tillhandahållande av tjänster. I tillståndspraxis har inte donation av avrundade cent i butikskassan ansett som praktiskt anordnande, trots att donationsmedlen först styrs till kontot för den butik som tar emot donationsmedlen. Denna föreslagna lagen kan i detta avseende antas underlätta samarbetet mellan tredje sektorn som ordnar penninginsamlingar och företagslivet.

De som i praktiken anordnar penninginsamlingar hänförs i fortsättningen till övriga tjänsteleverantörer, och ibruktagandet av tjänsten är inte längre förenat med någon fördröjande process i anslutning till försäljning eller köp av tjänsten. I fortsättningen är det lättare att utnyttja de senaste betalningssätten och andra tekniker som tjänsteleverantörerna tillhandahåller. Möjligheten att utnyttja ny teknik är viktig också med tanke på att penninginsamlingsverksamheten då kan utvecklas på samma sätt som andra kommersiella aktörer.

I praktiken har mycket få organisationer utnyttjat någon som i praktiken anordnar penninginsamlingen på det sätt som avses i lagen om penninginsamlingar, så avvecklingen av regleringen kan antas ha relativt liten betydelse för dem som anordnar penninginsamlingar. Ändringen antas inte öka tredje sektorns arbetsbörda i detta avseende. Avvecklingen av regleringen om praktiska anordnare kan antas öka penninginsamlarnas eget ansvar vid valet av praktiska anordnare. Å andra sidan är avvecklingen av regleringen också förenad med vissa risker. I fortsättningen övervakar myndigheten inte längre dessa tjänsteleverantörers verksamhet. Stora aktörer i tredje sektorn har genom egenkontrollen tillgång till goda inköps- och avtalsmodeller, med vilkas hjälp de omsorgsfullt bedömer nya avtalsförhållanden och riskbedömer nya tjänsteleverantörer. Professionell medelsanskaffning omfattar omsorgsfullt val av avtalsparter och kunskap om lagbestämmelser som påverkar saken. Sådana små organisationer som i första hand drivs av frivilliga och som inte har tillräcklig kunskap och kännedom om goda inköps- och avtalsmodeller kan dock i fortsättningen vara mer utsatta för oredlig verksamhet när myndigheten inte längre kontrollerar samarbetspartens bakgrund. Detta kan till exempel leda till att de fakturerar alltför stora arvoden, vilket kan försämma givarnas förtroende för insamlingsverksamheten. Såväl givare som organisationer har emellertid möjlighet att följa kostnaderna för och intäkterna av genomförda penninginsamlingar som offentliggörs i myndighetsstatistiken och beakta dessa uppgifter i sitt beslutsfattande.

Om propositionen förverkligas kan den antas lätta insamlingsanordnarnas administrativa börda. Anordnarna orsakas kostnader av ansökan om tillstånd till penninginsamling och av årsanmälan samt av anmälan om och redovisningen för småskalig insamling. Förfarandet blir betydligt smidigare än nu, eftersom den som anordnar en penninginsamling ansöker om tillstånd till penninginsamling endast en gång. Årsanmälan ökar i vissa situationer antalet redovisningar för penninginsamlingar jämfört med nuläget, där redovisningen görs först när giltighetstiden för tillståndet till penninginsamling gått ut. I praktiken har tillståndsmyndigheten dock ofta krävt en mellanredovisning i fråga om tillstånd för längre tid än ett år. Sålunda ökar den årliga redovisningsskyldigheten inte antalet redovisningsgångar jämfört med nuläget. Dessutom sammanfaller tidpunkten för årsanmälan bättre än nu med insamlingsanordnarens räkenskapsperiod, vilket gör att årsanmälan bättre än nu kan kombineras med tillståndshavarens övriga årsplanerings- och årsrapporteringsskyldigheter som följer av annan lagstiftning.

Den tid som de som ansöker om tillstånd till penninginsamling och de som gör anmälningar om småskalig insamling använder för administrativa uppgifter på grund av regleringsbördan kan uppskattas på ett riktigande sätt med hjälp av den så kallade standardkostnadsmodellen. Standardkostnadsmodellen är avsedd för beräkning av de kostnader som regleringsbördan orsakar företagen och den lämpar sig således inte som sådan för beräkning av kostnaderna för tredje sektorn. Inom tredje sektorn är det många som arbetar frivilligt, och deras arbetsinsats orsakar inga kostnader för insamlingsanordnaren. Man kan dock anta att genom att lätta upp tredje sektorns regleringsbörda frigörs frivilligarbetarnas tid från administrativa uppgifter till tredje sektorns så kallade kärnuppgifter. Således kan den nytta som den lättare regleringsbördan för med sig mätas i hur frivilliga resurser frigörs för andra uppgifter. Kalkylen nedan baserar sig på en uppskattning av hur mycket tid den som anordnar en penninginsamling använder för en viss uppgift. Den tid som det tar att fylla i tillståndsansökan och redovisningen har uppskattats i samarbete med tillståndsmyndigheterna samt intressentgrupperna. Den tid som använts för en uppgift multiplicerad med det totala antalet sådana uppgifter inom tredje sek-

RP 214/2018 rd

torn berättar hur mycket tid som går åt till tillståndsförfarandet för närvarande och enligt den föreslagna lagen.

Kalkylen för standardkostnadsmodellen utgår ifrån att det tar cirka 120 minuter att fylla i den nuvarande tillståndsansökan och cirka 60 minuter att upprätta redovisningen för penninginsamlingen. Dessutom utgår uppskattningen ifrån att det i fortsättningen tar bara cirka 60 minuter att göra ansökan om tillstånd till penninginsamling då ansökningsförfarandet lättas upp betydligt. Årsanmälan och årsplanen enligt den föreslagna lagen kan åter antas kräva cirka 15 minuter mera tid än redovisning och mellanredovisning enligt den gällande lagstiftningen. Sålunda skulle den administrativa bördan vara sammanlagt cirka 75 minuter med det nya tillståndsförfarandet.

Om en arbetsvecka beräknas omfatta 36 timmar, skulle regleringsbördan enligt den gällande lagen om penninginsamlingar i enlighet med standardkostnadsmodellen orsaka 600 sökande en arbetsbörda motsvarande sammanlagt cirka 13 månader. Den nya tillståndsförfarande skulle åter orsaka en arbetsbörda på 9 månader. Tillstånd till penninginsamling beviljas i fortsättningen alltid så att det gäller tills vidare. Detta betyder att cirka 3-4 år efter lagens ikraftträdande söks tillstånd till penninginsamling bara av nya organisationer som grundats efter detta och de sökande som tidigare haft tillstånd till penninginsamling som har återkallats av myndigheten. Om man i enlighet med uppskattningen i avsnitt 4.3 antar att några år efter övergången till det nya förfarandet görs det cirka 25 ansökningar och cirka 1 200 årsanmälningar per år, så motsvarar detta mått med antalet ansökningar en arbetsbörda på cirka 10 månader. Sålunda vore den arbetsbörda som tillståndsförfarandet och årsanmälan orsakar redan under de första åren betydligt mindre än med det nuvarande förfarandet. När största delen av dem som anordnar penninginsamlingar har övergått till det nya förfarandet, minskar den tidsåtgång som regleringsbördan orsakar ytterligare.

När det gäller den föreslagna småskaliga insamlingen kan man anta att i synnerhet små aktörer inom tredje sektorn kommer att utnyttja denna möjlighet, som baserar sig på ett anmälningsförfarande. Det tidigare tillståndsförfarandet fördelade den administrativa bördan ojämnt, men den utjämnas nu och lättas upp för i synnerhet mindre aktörer. Man kan anta att det tar i genomsnitt 15 minuter att göra anmälan om en småskalig insamling. Redovisningen för en småskalig insamling kan antas ta ungefär lika länge som en redovisning enligt den gällande lagen, dvs. cirka 60 minuter. Detta betyder att förfarandet med småskalig insamling tar sammanlagt cirka 75 minuter. För de nuvarande 600 tillståndshavarna betyder detta en arbetsbörda på sammanlagt fem månader, dvs. mindre än hälften av vad det nuvarande tillståndsförfarandet kräver.

I tabellen presenteras den totala tid som det nuvarande tillståndsförfarandet kräver samt den tid som går åt till tillståndsförfarandet och anmälningsförfarandet enligt den föreslagna lagen.

	Nuvarande förfarande	Nytt tillståndsförfarande	Anmälningsförfarande (småskalig insamling)
Tillstånd/anmälan	120 min.	60 min.	15 min.
Årsanmälan/redovisning	60 min.	75 min.	60 min.
Total längd	180 min.	135 min.	75 min.
Uppsk. ca 600 sökande	13 mån.	9 mån.	5 mån.
Besparing	-	4 mån.	8 mån.

Ett syfte med propositionen är att skapa en så entydig lagstiftning och ett så enkelt förfarande som möjligt, så att svårtolkad reglering och tungt tillståndsförfarande inte orsakar administra-

tiv börda. Med det föreslagna nya förfarandet minskar till exempel betydligt de uppgifter som den som anordnar en penninginsamling måste lämna till myndigheten. Med tillståndsförfarandet enligt den gällande lagen har myndigheten varit tvungen att begära tilläggsuppgifter i fråga om en stor del av tillståndsansökningarna. Den delvis svårtolkade lagstiftningen har belastat i synnerhet små aktörer, som inte haft den sakkunskap som behövs för att lösa tolkningsproblemen.

Aktörerna inom tredje sektorn orsakas direkta kostnader av ansökan om tillstånd till penninginsamling samt av engångsavgiften för anmälan om en småskalig insamling, som är lika stor för alla. Av dem som fått tillstånd till penninginsamling tas dessutom en årsavgift ut. Ansöknings- och årsavgifternas storlek bestäms på grundval av den som tid som myndigheten använt för att behandla ansökan, anmälan om en småskalig insamling och årsanmälan samt andra kostnader för förfarandet. Avgiftsnivån ses över årligen i samband med beredningen av inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer.

De föreslagna ändringarna har positiva konsekvenser för organiseringen och planeringen av tredje sektorns egen verksamhet. När tillståndet till penninginsamling baserar sig på fortlöpande rätt att ordna insamlingar i stället för ett tillstånd för viss tid, försvinner risken för att medelsanskaffningen avbryts under den långa behandlingstiden för nytt tillstånd. Den långa behandlingstiden har tidvis lett till att penninginsamlingar avbrutits medan tillståndsansökan behandlats och detta har skadat aktörens medelsanskaffning. Propositionen ökar också handlingsfriheten och verksamhetsmöjligheterna för aktörer inom tredje sektorn när det är möjligt att anordna penninginsamlingar enligt två alternativa förfaranden.

Genom propositionen underlättas också nygrundande sammanslutningars och stiftelsers verksamhetsmöjligheter, eftersom den nya lagen om penninginsamlingar inte förutsätter etablerad verksamhet för att få tillstånd till penninginsamling eller anordna en småskalig insamling. Ändringen ger således även nya aktörer möjlighet att använda penninginsamlingar som medelanskaffningsmetod.

4.5.2 Konsekvenser för medborgarna

Om den föreslagna regleringen förverkligas har den också konsekvenser för medborgarna på grund av den föreslagna möjligheten att anordna småskaliga insamlingar samt mera allmänt för att den eventuellt bidrar till att donationskulturen och donationsviljan ändras. Enskilda medborgare berörs dock inte direkt av den föreslagna regleringen. Möjligheten för en oregistrerad grupp som består av tre fysiska personer att anordna en småskalig insamling utvidgar möjligheterna för oregistrerade medborgarsammanslutningar att samla in medel för olika ändamål. Lagen om penninginsamlingar gör det möjligt för oregistrerade tillfälliga sammanslutningar att anordna penninginsamlingar bara om syftet med sammanslutningen och således också dess verksamhet är tillfällig. Oregistrerade grupper har i fortsättningen rätt att anordna penninginsamlingar för samma insamlingsändamål som registrerade sammanslutningar och stiftelser som har rätt till anmälningspliktiga småskaliga insamlingar enligt förslaget utan att det förutsätts att deras verksamhet är tillfällig.

Om propositionen förverkligas möjliggör den ett nytt kollektivt sätt att delta i välgörenhet och medborgerlig verksamhet. De föreslagna ändringarna som underlättar medelsanskaffningen kan öka antalet projekt för att liva upp städerna och å andra sidan antalet insamlingar för människor i behov av hjälp.

Propositionen kan också antas ha positiva konsekvenser för medborgarnas donationsvilja. I de uppgifter som myndigheten offentliggör kan givaren kontrollera om insamlingsanordnaren har beviljats tillstånd till penninginsamling eller om en småskalig insamling har anmälts till myndigheten på behörigt sätt. I fortsättningen blir det lättare att kontrollera uppgifterna, eftersom

myndigheten är skyldig att ha en offentlig förteckning över dem som fått tillstånd till penninginsamling samt över småskaliga insamlingar som anmälts till myndigheten. Myndigheten ska dessutom offentliggöra de insamlingskostnader som penninginsamlaren uppgett så att givaren har möjlighet att kontrollera dem. Ökad öppenhet och tillgång till uppgifter om penninginsamlingar kan antas ha positiva konsekvenser för insamlingarnas transparens och donatorsbeteendet. Även medierna kan antas följa penninginsamlingar oftare än förr, när uppgifterna om dem är lättillgängliga. Donationsviljan kan också påverkas positivt av de föreslagna bestämmelserna om förbud mot att ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller insamlingsanordnaren och syftet med dennes verksamhet som är betydelsefulla samt att ofreda, tvinga eller på annat sätt utöva påtryckning på givaren på ett sätt som kan leda till att givaren fattar ett beslut om donation som han eller hon inte skulle ha fattat utan påtryckning.

Propositionens bestämmelser om småskaliga insamlingar kan ha konsekvenser för enskilda om insamlingarna får publicitet. Eftersom man kan anta att även personer i en svår livssituation kommer att stödjas genom småskaliga insamlingar och eftersom sociala medier kan antas vara ett centralt verktyg för att anordna småskaliga insamlingar, kan information om en småskalig insamling nå ett stort antal personer mycket snabbt, särskilt om det är fråga om en insamling som vädjar till känslor eller annars väcker intresse. Samtidigt kan också information om den persons eller de personers identitet som insamlingen gäller nå den stora allmänheten. Den som anordnar en insamling borde alltid säkerställa att den person eller grupp av personer som insamlingen gäller känner till saken. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska insamlingsändamålet specificeras i anmälan om en småskalig insamling. För den person som insamlingen gäller kan publicitet göra en betydande skillnad beroende på för vilket ändamål insamlingen har anordnats. Stor publicitet kan ha negativa konsekvenser för den person som insamlingen gäller, om personliga uppgifter om honom eller henne, som eventuellt är av mycket känslig natur, behandlas i offentligheten. Om man ändå beaktar att syftet med insamlingen är att hjälpa en person i en svår situation och den person som ska hjälpas alltid måste samtycka till att en insamling anordnas, kan man anta att nyttan av en insamling alltid är betydligt större för den hjälpta personen än den skada som negativ publicitet kan orsaka. När man dessutom beaktar att det redan med stöd av den gällande lagen är möjligt att anordna insamlingar för personer i ekonomiska svårigheter, kan möjligheten att anordna småskaliga insamlingar inte bedömas ha några betydande negativa konsekvenser med avseende på till exempel penninginsamlingar som anordnar med hjälp av sociala medier för att hjälpa enskilda.

I lagen om penninginsamlingar ingår inga bestämmelser om beskattning av medel som erhållits genom penninginsamlingar. Insamlingsanordnaren ansvarar för att det görs en skattemässig bedömning av skattepåföljderna av penninginsamlingen. Skyldigheten att reda ut skattepåföljderna accentueras särskilt för anordnare av småskaliga insamlingar, eftersom det inte krävs att den som anordnar en småskalig insamling bedriver allmännyttig verksamhet.

Myndigheterna borde se till att förståeliga och tillräckliga anvisningar utarbetas och uppdateras särskilt om de nya anmälningspliktiga småskaliga insamlingarna. Anvisningarna kunde behandla villkoren för att anordna småskaliga insamlingar och insamlingsredovisningen samt innehålla uppgifter om var man får närmare råd om till exempel skattefrågor och samhällliga stöd. I anvisningarna kunde man också påpekas vilka uppgifter om en insamling som anordnas för en enskild ska lämnas till myndigheten och att man alltid ska be om samtycke av den person för vilken en småskalig insamling anordnas innan insamlingen startas. Myndigheten borde också ombesörja tillräcklig information i anslutning till det reviderade tillståndsförfarandet och införandet av det helt nya anmälningsförfarandet. Anvisningarna och informationen kan antas avsevärt minska eventuella oklarheter i anslutning till småskaliga insamlingar och gagna i synnerhet personer i en svår livssituation som anordnar en insamling eller för vilka en insamling anordnas, eftersom de kan ha sämre utgångspunkter att bland annat ta reda på ansvariga myndigheter och bedöma skattepåföljderna. Anvisningarna kan också antas av-

sevärt öka medvetenheten bland dem som deltar i insamlingar som givare om de skyldigheter som hänför sig till anordnandet av insamlingar och därmed bidra till att förebygga även eventuell oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar.

Den föreslagna lagstiftningen kan antas främja ibruktagandet och utnyttjandet av ny teknik och innovationer i penninginsamlingsverksamheten. Avvecklingen av regleringen om den som i praktiken anordnar penninginsamlingen gör det möjligt att i större utsträckning anlita sådana tjänsteleverantörer som utnyttjar nya betalningssätt som är populära bland konsumenterna. Till denna del antas propositionen ha positiva konsekvenser för donationsviljan.

Möjligheten till anmälningspliktiga småskaliga insamlingar kan också i viss mån ha negativa konsekvenser för donationsviljan, om förfarandet missbrukas genom att det utnyttjas för oredlig verksamhet. Med anmälningsförfarandet hinner myndigheten inte nödvändigtvis ingripa i eventuell oredlig verksamhet innan insamlingen redan de facto inletts, eftersom insamlingen kan starta nästan genast efter att anmälan gjorts. Vetskap om oredlig verksamhet kan försämra anmälningsförfarandet tillförlitlighet hos en enskild medborgare som överväger en donation. Donationsviljan kan också påverkas av om fler penninginsamlingar genomförs som gatuinsamlingar eller från dörr till dörr. Konsekvenserna kan vara positiva eller negativa beroende på om insamlingsbegäran betraktas som saklig vid dessa insamlingsmetoder. Å andra sidan kommer dylika insamlingar att upphöra eller minska avsevärt redan inom den närmaste framtiden, när användningen av kontanter minskar ytterligare till följd av att digital betalning blir allt vanligare.

Om den föreslagna lagstiftningen förverkligas kan man anta att den ger medborgarna bättre möjligheter än förr att delta i penninginsamlingsverksamhet. Å andra sidan är propositionen förenad med risk för oegentligheter och deras inverkan på givarnas föreställningar om förfarandets tillförlitlighet. När den föreslagna lagstiftningen bedöms som en helhet är dock de positiva konsekvenserna större än riskerna.

4.5.3 Övriga samhällliga konsekvenser

Om propositionen förverkligas kan den antas ha endast ringa konsekvenser för de nuvarande samhällliga välfärdsstrukturerna. De penninginsamlingar som anordnats i enlighet med den gällande lagen för att hjälpa enskilda och som polisen känner till är i huvudsak insamlingar som startats på grund av olika olyckor och överraskande händelser. Insamlingsändamålet har i allmänhet inte varit utkomstskydd i sista hand för en enskild person, utan någon konkret sak, som att ersätta vårdkostnader eller täcka byggnadskostnaderna för ett bostadshus. När det blir lättare att samla in pengar med hjälp av anmälningspliktiga småskaliga insamlingar kan det emellertid leda till att det anordnas mera penninginsamlingar än nu för enskilda personer. Eftersom utkomststödet är beroende av prövning och kommer i sista hand, minskar andra inkomster en persons utkomststöd. Man kan anta att åtminstone en del av de småskaliga insamlingarna kommer att anordnas för personer som får utkomststöd. I synnerhet församlingars penninginsamlingar kan utifrån resultaten av utredningen om församlingarnas penninginsamlingsbehov antas anordnas för i synnerhet invandrare, mindre bemedlade och personer i en svår livssituation. I en undersökning som Institutet för hälsa och välfärd gjort konstateras att aktiva och driftiga mottagare av utkomststöd har gynnats av att bland annat beviljandet av utkomststöd har överförts till FPA, eftersom de kan använda de nya e-tjänsterna. Reformen har däremot försämrat ställningen för till exempel personer med missbruksproblem eller mentala problem, äldre och invandrare som mottagare av utkomststöd. Enligt undersökningen är det speciellt svårt att hjälpa även personer med spelproblem, personer som skuldsatt sig på andra sätt, långtidssjuka, funktionshindrade och bostadslösa. (Källa: Blomgren S., Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiudistuksen kunta-kyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12, maj 2018. Institutet för hälsa och välfärd).

Det kan antas att småskaliga insamlingar som anordnas för att hjälpa människor delvis kommer att gälla sådana svårhjälpna personer som nämns i undersökningen. Den nya donationskultur som utformas genom den nya lagen om penninginsamlingar kan antas rikta sig mot olika befolkningsgruppers behov på bred basis, men i synnerhet för att hjälpa människor i olika krissituationer. Sålunda kan småskaliga insamlingar i vissa situationer utgöra så kallad utomstående hjälp som stödjer den ekonomiska trygghet som det allmänna ansvarar för. När man beaktar att det 2017 har funnits cirka 400 000 personer som fått utkomststöd i Finland (<https://tilastot.kela.fi/tilasto-perustoimeentulosta>) och av de uppskattade cirka 500 småskaliga insamlingarna per år kan endast en del antas gälla personer som får utkomststöd, kan det stöd som småskaliga insamlingar står för inte bedömas som betydande. De föreslagna bestämmelserna om småskaliga insamlingar kan sålunda inte anses ha några betydande konsekvenser för de samhälleliga välfärdsstrukturerna.

Om propositionen förverkligas kan den åtminstone i någon mån antas ha indirekta konsekvenser för människors välbefinnande till exempel genom att möjligheterna att finansiera projekt i vardagsmiljön och därigenom att genomföra dem förbättras. Penninginsamlingar kan i fortsättningen ordnas smidigare än nu, så man kan anta att det oftare än nu ordnas insamlingar för att finansiera olika lokala eller större projekt som främjar välbefinnandet.

Propositionen har inga direkta eller betydande indirekta konsekvenser för människors eller människogrupperns jämlikhet eller jämställdheten mellan kvinnor och män. När det blir smidigare att ordna penninginsamlingar kan det eventuellt främja även jämlikheten och jämställdheten i samhället, liksom andra mål som anses viktiga i samhället.

Propositionen kan ha indirekta konsekvenser för sysselsättningen genom att medelsanskaffning som stöder allmännyttiga samfunds och stiftelsers verksamhet underlättas. Förutom att ett betydande antal frivilliga arbetar inom allmännyttiga samfund och stiftelser är organisationerna också viktiga arbetsgivare.

Ett mål för propositionen är att öka transparensen och genomskådligheten när penninginsamlingar ordnas och härigenom förhindra oredlig penninginsamlingsverksamhet. Om propositionen förverkligas bedöms den inte ha några betydande konsekvenser för brottsbekämpningen. De senaste åren har antalet penninginsamlingsbrott varit lågt. Penninginsamlingar kommer fortfarande i regel att vara tillstånd- eller anmälningsskyldiga och myndigheten övervakar penninginsamlingsverksamheten såväl på förhand som i efterhand. Myndigheterna har till exempel information om penninginsamlingar som anordnas och vem som ansvarar för dem. I och med det föreslagna penninginsamlingssystemet kan man effektivare bekämpa oegentligheter i anslutning till penninginsamlingar än till exempel med ett självregleringssystem eller enbart anmälningsförfarande, där anordnandet av penninginsamlingar inte omfattas av motsvarande myndighetstillsyn.

Med avseende på brottsbekämpningen har den för- och efterhandstillsyn som ingår i förfarandet både en allmänt avvärijande och en förebyggande inverkan på brott. Den föreslagna tillsynen kan antas krympa den persongrupp som eventuellt skulle planera att använda en penninginsamling i bedrägerisyrft. Förhandstillsynen gör det också möjligt att identifiera de faktiska aktörerna bakom en penninginsamling tillsammans med förundersökningsmyndigheterna. När anmälningsförfarandet tillämpas hinner myndigheten dock inte nödvändigtvis ingripa i eventuellt oredlig verksamhet innan insamlingen de facto redan har startats, eftersom insamlingen kan startas ganska snabbt efter att anmälan gjorts. Sålunda är småskaliga insamlingar i princip förenad med större risk än tillståndsskyldiga penninginsamlingar. Med hjälp av efterhandstillsynen kan man åter ingripa i eventuell kriminell verksamhet. Förundersökning som inleds effektivt efter att kriminell verksamhet uppdagats tryggar förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret. Eftersom insamlingarna är tillståndsskyldiga och anmälningskyldiga har myndigheten även i fortsättningen möjlighet att upptäcka och ingripa i lagstridig verksamhet.

Med tanke på brottsbekämpningen kan det utgöra en viss risk att myndigheten inte längre får uppgifter om vilka aktörer som erbjuder penninginsamlingstjänster och får insamlade medel i sin besittning i samband med insamlingar, eftersom det föreslås att regleringen om den som i praktiken anordnar penninginsamlingen ändras. Sålunda försvinner tillståndsmyndighetens möjligheter att ingripa i tjänsteleverantörens oredliga verksamhet i samband med penninginsamlingar. Med beaktande av den egenkontroll som insamlingsanordnarna riktar mot tjänsteleverantörerna och att man fortfarande kan ingripa i tjänsteleverantörens eventuella kriminella verksamhet genom straffrättsliga medel antas ändå inte den föreslagna regleringen orsaka någon betydande risk i detta avseende.

Propositionen stöder också målen i statsrådets principbeslut från november 2016 om ett nationellt program för brottsförebyggande 2016–2020 att involvera medborgare och organisationer i ökandet av trygghetskänslan och förebyggandet av brott genom att utvidga enskilda organisationers godkända möjligheter att genomföra penninginsamlingar i form av småskaliga insamlingar. Förtroende för andra medborgare ökar trygghetskänslan, vilket åter förutsätter att invånare och medborgare upplever att de kan påverka och delta.

Om propositionen förverkligas kan den också ha positiva konsekvenser för medborgarnas rättsskydd, för i den föreslagna lagen förutsätts att vissa uppgifter om penninginsamlingar offentliggörs, såsom den samlade kostnaderna i förhållande till de insamlade medlen. Offentliggörandet av uppgifterna ökar penninginsamlingarnas transparens och ger allmänheten och medierna bättre möjligheter att kontrollera och bedöma om insamlingen är saklig. Ökad transparens kan med största sannolikhet också antas ha en förebyggande inverkan på oegentligheter i anslutning till penninginsamlingar.

Propositionen kan åtminstone i någon mån antas ha konsekvenser som hänför sig till informationssamhället. I propositionen föreslås att man ska avstå från att bedöma kostnaderna för olika penninginsamlingssätt. Detta förslag kan utvidga tredje sektorns vilja att testa olika insamlingssätt som den nya tekniken möjliggör trots att kostnaderna för dem i ibruktagningsfasen är större än för de traditionella insamlingssätt som redan används. Avvecklingen av regleringen om den som i praktiken anordnar insamlingen kan antas ha konsekvenser även i form av mångsidigare tjänster i anslutning till penninginsamlingar och utnyttjande av digitalisering, eftersom tjänsteleverantörernas förbättrade affärsmöjligheter uppmuntrar ibruktagandet av nya innovationer. Propositionen kan antas främja informationssamhällsutvecklingen i någon mån och den kan antas ha positiva informationssamhällskonsekvenser även för medborgarnas möjligheter att delta och påverka. Anmälningsskyldiga småskaliga insamlingar ger också medborgarna möjlighet att starta en penninginsamling genom ett enkelt förfarande och med hjälp av datateknik. Det enkla anmälningsskyldiga förfarandet gör det möjligt för alla som har tillgång till internet att använda förfarandet och minskar på så vis behovet av att besöka tillståndsmyndigheten personligen.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 18 augusti 2016 tillsatte inrikesminister Paula Risikko ett förberedande utredningsprojekt i syfte att revidera lagen om penninginsamlingar (SM029:00/2016). Samtidigt tillsattes en arbetsgrupp och styrgrupp för projektet. Projekttiden gick ut den 31 maj 2017. Projekttiden förlängdes senare till och med den 31 december 2017. Samtidigt gav inrikesminister Risikko arbetsgruppen i uppgift att till skillnad från det tidigare beslutet om tillsättande av arbetsgruppen utarbeta arbetsgruppens betänkande i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppen hade i uppgift att kartlägga nuläget för penninginsamlingsverksamheten och utvecklingsobjekt samt att utreda alternativa sätt att göra penninginsamlingsverksamheten smidigare så att man ändå håller fast vid den gällande lagens mål att förhindra oredlig verksamhet i samband med pen-

ninginsamlingar. Den förberedande utredningen skulle dessutom bedöma de olika alternativens samhälleliga konsekvenser samt konsekvenser för allmännyttiga frivilligorganisationers finansiering och verksamhetsmöjligheter. Enligt uppdraget skulle man också bedöma de olika alternativens konsekvenser för offentliga aktörer samt offentliga samfunds ställning som anordnare av penninginsamlingar i större utsträckning än enligt den nuvarande regleringen. Man skulle också bedöma alternativens ekonomiska konsekvenser för myndigheternas verksamhet samt allokeringen i samhället av medel från penninginsamlingar.

Förutom företrädare för inrikesministeriet ingick i arbetsgruppen medlemmar från justitieministeriet, finansministeriet och Polisstyrelsen samt permanenta sakkunnig från VaLa rf och Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE. Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt 28 gånger. För att styra och följa arbetsgruppens arbete inrättades en styrgrupp med företrädare för inrikesministeriet och Polisstyrelsen.

Det förberedande utredningsprojektet gällande lagen om penninginsamlingar fungerade som pilotprojekt i justitieministeriets projektklinik för författningsberedningens intressegrupps-samarbete och stöd för samråd. Målet för pilotprojektet är att utöka samarbetet, stödet och informationsutbytet i anslutning till planering och genomförande av intressentgruppsamarbete och samråd vid författningsberedningen och efterhandsutvärderingen i anslutning därtill. Projektets samrådsplan planerades och genomfördes tillsammans med projektkliniken. I samrådsplanen beaktades projektets breda intressentgruppsbas och åsiktsskillnaderna inom den. I samrådsplanen beslöt man att ordna två verkstäder, samråd över nätet samt remissbehandling. I stället för enskilda samråd ordnades en helhet bestående av flera enskilda samråd. Då kunde man klart visa vad samrådet inverkar på i vilket skede och vad som hände i följande fas. Över samråden utarbetades i enlighet med anvisningen om samråd under författningsberedningen sammandrag, som är tillgängliga i statsrådets projektfönster, liksom annat beredningsmaterial. Under sammankomsterna försökte man berätta så noggrant som möjligt om följande faser i samrådet och effekterna av föregående samråd, så att intressentgrupperna skulle få en klar bild av helheten samt av hur projektet har framskridit.

Arbetsgruppen hörde intressenter med anknytning till penninginsamlingsverksamhet på en mängd olika sätt i enlighet med projektuppdraget. Dessutom har arbetsgruppens expertmedlemmar ansvarat för ett nätverk inom det egna kompetensområdet via vilket de har fört fram VaLa rf:s medlemmars och det civila samhällets synpunkter till arbetsgruppen.

Under projekttiden har man hört företrädare för polisinspektionen i Helsingfors, Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, inrikesministeriets polisavdelning, PriceWaterhouseCoopers Oy, den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland.

Dessutom har arbetsgruppen eller dess medlemmar hört bland annat experter från justitieministeriet, finansministeriet, polisinspektionen i Sydvästra Finland, Finansinspektionen samt Finlands Bank.

För den internationella jämförelsen besökte man Norge, Danmark och Sverige, varvid man träffade företrädare för ministerierna och polisen samt andra aktörer och centralorganisationer som sysslar med penninginsamlingar. Resultaten från den nordiska materialinsamlingsresan utnyttjades i synnerhet när de alternativa verksamhetsmodellerna för penninginsamlingar utarbetades och propositionens konsekvenser bedömdes.

Inrikesministeriet inledde det förberedande utredningsprojektet med att bereda tre alternativa verksamhetsmodeller för anordnandet av penninginsamlingar. Verksamhetsmodellerna är ett bibehållet och smidigare tillståndsförfarande, övergång till ett anmälningsförfarande och ett system för organisationsfältets egenkontroll. Som ett led i projektet samlade ministeriet intressenternas synpunkter på verksamhetsmodellernas olika delområden. Intressenterna hördes om

RP 214/2018 rd

verksamhetsmodellerna under ett samråd som ordnades den 25 oktober 2016, genom en webbenkät som var öppen i tjänsten Dinåsi.fi den 1-30 november 2016, under verkstäder som ordnades den 23 november 2016 och den 2 juni 2017, i personintervjuer med medborgaraktiva i juni 2016, samt under ett möte med organisationer den 3 november 2017. Sammandrag har utarbetats över samråden och verkstäderna samt enkäterna och publicerats i projektfönstret. Dessutom har arbetsgruppen haft tillgång till en Webropol-enkät om församlingarnas penninginsamlingsbehov som den evangelisk-lutherska kyrkan lät genomföra i juni 2017.

Under det första samrådet och i webbenkäten framkom i synnerhet intressenternas önskemål om övergång till ett administrativt lättare myndighetsförfarande i samband med anordnandet av penninginsamlingar samt kritik mot det nuvarande långsamma tillståndsförfarandet. Man understödde emellertid fortsatt myndighetstillsyn. Under den första verkstadsdagen fördjupade man sig i en granskning av möjligheten att övergå till ett självregleringssystem, olika aspekter på allmännyttighetsvillkoret samt de olika elementen i en smidig process. Under verkstaden framkom i synnerhet deltagarnas önskemål att i det framtida penninginsamlingsförfarandet utnyttja de godkännande- eller anmälningsförfaranden som används i andra nordiska länder och som upplevdes som administrativt lättare. Övergången till ett självregleringssystem understöddes inte. Företrädarna för tredje sektorn understödde i regel bibehållet allmännyttighetsvillkor som förutsättning för att få anordna penninginsamlingar medan de medborgaraktiva och företrädarna för den privata sektorn understödde ett slopande av det.

Under det andra samrådet presenterade man arbetsgruppens ståndpunkt till utgångspunkter för den nya lagen om penninginsamlingar, vilken baserade sig på tanken att skapa ett helt nytt myndighetsförfarande, där det finns separata anpassade förfarande för aktörer som fortlöpande anordnar penninginsamlingar och dem som anordnar insamlingar av engångsnatur. Arbetsgruppens ståndpunkt fick brett understöd. Preciserande anmärkningar framfördes i fråga om detaljer. Under mötet med organisationsfältet bedömdes totalreformens konsekvenser ur särskilt det civila samhällets och givarnas perspektiv.

I juni 2017 intervjuade företrädare för inrikesministeriet dessutom flera medborgaraktörer om arbetsgruppens preliminära ståndpunkt till reformen av lagen om penninginsamlingar. Allmänt taget förhöll sig de intervjuade positivt till det nya penninginsamlingsförfarandet med anpassade förfaranden för olika insamlingstyper och insamlingsanordnare. Under intervjuerna framförde medborgaraktörerna preciserande anmärkningar till detaljer i arbetsgruppens ståndpunkt. Ett sammandrag av intervjuerna har publicerats i projektfönstret.

Som underlag för det förberedande utredningsprojektet har de alternativa verksamhetsmodellerna samt resultaten av samråden behandlats i ministerarbetsgruppen för den inre säkerheten den 9 november 2016 och den 1 mars 2017.

Inrikesministeriet tillsatte lagstiftningsprojektet för en totalreform av lagstiftningen om penninginsamlingar (SM012:00/2018) den 14 maj 2018. Projektets uppdrag var att bereda ett förslag till regeringens proposition med förslag till ny lag om penninginsamlingar och till lagar som har samband med den. Regeringens proposition har inom detta projekt beretts utifrån betänkandet av arbetsgruppen för den förberedande utredningen och yttrandena om det.

Propositionen har behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen. Bedömningsrådet har i sitt yttrande VNK/1633/32/2018 konstaterat bland annat att utkastet till regeringens proposition är i många avseenden exemplariskt berett och att det är exceptionellt klart och allmänspråkligt skrivet. Propositionen ger en god uppfattning om lagreformens bakgrund och mål, och propositionens viktigaste förslag motiveras omsorgsfullt jämte alternativ. Reformen baserar sig på omfattande beredning, och flera utredningar har utnyttjats under beredningen. Konsekvensbedömningen är mångsidig och högklassig. Yttrandena och de ändringar som företagits på grund av dem presenteras omsorgsfullt. Bedömningsrådet har dock fäst uppmärksam-

het vid att reformens konsekvenser för samhällets välfärdsstrukturer och andra myndigheter än polisen borde övervägas noggrannare. Dessutom borde risken för oegentligheter i anslutning till småskaliga insamlingar och undanröjandet av den samt specificeringen av mottagaren av intäkterna från en småskalig insamling, dennes samtycke till insamlingen samt vilka uppgifter om mottagaren som förmedlas till allmänheten behandlas mera ingående. I propositionen borde man också bedöma hur överlämnandet av intäkterna från en småskalig insamling påverkar personer med ekonomiska svårigheter i situationer där mottagaren har utkomststöd eller skulder i utsökning eller genomgår skuldsanering. Dessutom har bedömningsrådet ansett att ett omnämnande av uppföljning och dess karaktär borde fogas till propositionsutkastet. Utkastet till regeringens proposition har kompletterats i enlighet med rådets rekommendationer när det gäller till exempel konsekvenserna för myndigheterna och företagen och samhällsliga konsekvenser.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Inrikesministeriet begärde yttranden om det betänkande som arbetsgruppen för lagen om penninginsamlingar hade utarbetat i form av en regeringsproposition av ministerierna, statliga myndigheter som är centrala med tanke på betänkandet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslersämbetet, Finlands kommunförbund, fack- och frivilligorganisationer, universitet, yrkeshögskolor, religionssamfund, medborgaraktörer samt vissa näringslivsaktörer. Sammanlagt 240 olika aktörer ombads yttra sig. Arbetsgruppens betänkande sändes på remiss den 17 januari 2018. Remisstiden var åtta veckor. Propositionsutkastet har också varit framlagt på ministeriets webbplats samt i statsrådets projektfönster.

Det kom sammanlagt 76 yttranden. Ansvarsfullt Donerande rf yttrade sig på den företrädda aktörens samt sina 31 medlemsorganisationers vägnar. Kommunikationsministeriet, justitiekanslersämbetet, statsrådets kansli och Företagarna i Finland meddelade att de inte har något att yttra i saken. Riksdagens justitieombudsmans kansli meddelade att man inte yttrar sig i saken. Ett sammandrag av yttrandena har utarbetats och publicerats i statsrådets projektfönster. Största delen av remissinstanserna understödde modellen enligt arbetsgruppens förslag, där allmännyttighetsvillkoret bibehålls, tillståndsförfarandet revideras och det skapas ett nytt anmälningspliktigt förfarande för småskaliga insamlingar. Reformerna bedömdes leda till att insamlingsanordnarnas administrativa börda lättas och göra det möjligt att anordna penninginsamlingar smidigare än nu. Flera remissinstanser påpekade också att förslaget om att publicera insamlingsuppgifter förbättrar penninginsamlingarnas tillförlitlighet. Bibehållet allmännyttighetsvillkor som förutsättning för tillstånd till penninginsamling vann brett understöd. Flera remissinstanser gav också positiv respons på det interaktiva sättet att bereda propositionen.

Elisa Abp, Nuori kirkko ry, Finlands Röda Kors, Finlands olympiska kommitté och arbets- och näringsministeriet pekade i sina yttranden på de positiva konsekvenserna av avvecklingen av regleringen om den som i praktiken anordnar penninginsamlingen på tillträdet till marknaden för tjänsteleverantörer samt på tjänste- och priskonkurrensen, snabbt ibruktage av nya insamlingsätt samt avsevärt lättare administrativt arbete. Å andra sidan konstaterade Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen och arbets- och näringsministeriet att den som anordnar en penninginsamling kan hamna i en skyddslös ställning till följd av reformen. Propositionen ändrades inte på grund av dessa yttranden. I arbetsgruppens betänkande har grunden till avvecklingen av regleringen om den som i praktiken anordnar insamlingen varit ökad handlingsfrihet för tredje sektorn med avseende på företagssamarbete. I propositionen har man identifierat de risker i anslutning till avvecklingen av regleringen som förts fram i yttrandena. De positiva konsekvenserna av reformen har dock bedömts vara mera betydande än riskerna bland annat genom att den administrativa bördan minskar.

Amnesty International Finländska sektionen, Kristdemokratiska riksdagsgruppen, undervisnings- och kulturministeriet, Polisstyrelsen, Vala rf och Skatteförvaltningen föreslog precis-

raringar och anmärkning till den gällande lagens definition av allmännyttighet. Efter remissbehandlingen har propositionens motivering preciserats i anslutning till definitionen av allmännyttighet, för det första vad gäller tillåtna förvaltningskostnader och för det andra beträffande huruvida allmännyttig verksamhet måste ha karaktär av medborgerlig verksamhet.

Kansalaisareena ry, Piratpartiet, Centern i Finland, Yhteisörahoituspalvelu Mesenaatti Oy samt Yhteismaa ry ansåg att målen för reformen av lagen om penninginsamlingar att göra penninginsamlingsförfarandet smidigare i princip kan understödjas, men man borde gå ännu längre i reformen genom att helt och hållet avstå från tillståndsförfarandet och/eller allmännyttighetsvillkoret. Pressdoor Oy föreslog rätt till penninginsamlingar för företagssektorn och Finlands Kommunförbund för kommunerna. Undervisnings- och kulturministeriet föreslog att Finlands Nationalteater skulle nämnas särskilt i lagen som en aktör med insamlingsrätt och att Nationaloperan och Nationalbaletten skulle ha rätt att samla in medel även för balettläroanstaltens verksamhet. Försvarsministeriet föreslog rätt till penninginsamling för Försvarshögskolan.

Utgångspunkt för propositionen är att behålla tillståndsförfarandet och allmännyttighetsvillkoret för att med hjälp av reglering i lagen om penninginsamlingar fortfarande kunna trygga tredje sektorns verksamhetsförutsättningar. Samtidigt har en huvudprincip för den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar varit att ställa offentliga samfund utanför penninginsamlingsrätten, eftersom offentliga samfunds verksamhet finansieras med skattemedel. Dessutom har penninginsamlingar som anordnas av offentliga samfund bedömts påverka beloppet av insamlade medel som styrs till tredje sektorn och härigenom försämra tredje sektorns verksamhetsförutsättningar. Av dessa orsaker är de förslag om slopande av tillståndsförfarandet och allmännyttighetsvillkoret som framförts i yttrandena inte förenliga med lagens grundläggande principer. Förslaget till ny lag om penninginsamlingar har dock efter remissbehandlingen utökats med en bestämmelse som gör det möjligt för dem som får tillstånd till penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar att i större utsträckning anordna penninginsamlingar för statens, landskaps, kommuners och samkommuners verksamhet. Genom bestämmelsen preciseras rätten för dem som får tillstånd till penninginsamling att anordna penninginsamlingar till förmån för offentliga samfund, men utgångspunkten att staten, landskap, kommuner och samkommuner inte kan få tillstånd till penninginsamling ändras inte.

Polisstyrelsen, Polisstyrelsens enhet för polisverksamhet, centralkriminalpolisen samt Polisinspektionen i Uleåborg oroade sig i sina yttranden för anmälningsförfarandets konsekvenser för brottsbekämpningen. Efter remissbehandlingen har bestämmelserna i och motiveringen till lagen om penninginsamlingar preciserats på det sätt som ovan nämnda aktörer föreslagit i anslutning till tillsynen och tillförlitligheten och även i övrigt. Ändringar har företagits bland annat i insamlingsändamålets innehåll enligt 1 § 6 punkten så att stöd för näringsverksamhet har undantagits från de tillåtna insamlingsändamålen enligt punkten. Definitionen av vädjan till allmänheten enligt 2 § 1 punkten i lagförslaget har ändrats genom att omnämnandet av att slutna Facebook-grupper ställs utanför lagens tillämpningsområde har strukits i motiveringen till bestämmelsen. Förslaget till myndigheternas behörighetsfördelning i 3 § i lagen om penninginsamlingar har preciserats till den del det är fråga om myndighetens ingripande i lagstridiga penninginsamlingar som ordnas utan tillstånd eller anmälan om småskalig insamling. Lagförslagets 12 § har utökats med en bestämmelse om beslutsförfarandet gällande årsanmälan och 15 § har ändrats så att användningsområdet för skriftlig varning enligt paragrafen utvidgas. Den behandlingstid som reserverats för anmälan om småskalig insamling enligt 17 § i lagförslaget har förlängts från två till fem vardagar och 19 § har utökats med en bestämmelse enligt vilken en småskalig insamling får inledas först när anordnaren av insamlingen har fått ett nummer för en småskalig insamling. Lagförslagets 20 § har utökats med en bestämmelse som förpliktar anordnaren av en småskalig insamling att följa beloppet av de insamlade medlen under insamlingen och motiveringen till 26 § 3 mom. har kompletterats vad gäller tillsynen över insamlingar av virtuell valuta.

Undervisnings- och kulturministeriet samt största delen av universiteten och yrkeshögskolorna föreslog i sina yttranden att de borde få behålla rätten enligt den gällande lagen att samla in pengar för att tillföra dem kapital. Dessutom ansåg högskolorna att det för deras del kunde tillämpas ett lättare årsanmälningsförfarande och att de kunde befrias från skyldigheten att ansöka om tillstånd till penninginsamling. Efter remissbehandlingen har propositionen beretts tillsammans med företrädare för undervisnings- och kulturministeriet samt vissa universitet. Propositionens motivering har kompletterats för det första genom att klarlägga rätten för den som anordnar en penninginsamling att ordna den för att tillföra kapital och för det andra avseende huruvida penninginsamlingsmedel kan fonderas och på vilka sätt. Ändringsförslagen som gällde lättare årsanmälningsförfarande och tillstånd till penninginsamling har inte genomförts. Utgångspunkten för propositionen är att den utredning om intäkterna av och kostnaderna för en penninginsamling samt att penninginsamlingsmedlen använts för det ändamål som uppgetts för myndigheten, som alla som anordnar penninginsamlingar ska lämna myndigheten, är nödvändig för att det ska vara möjligt att övervaka penninginsamlingar effektivt. Även förhandstillsynen i samband med tillståndsansökan är en väsentlig del av tillsynen över penninginsamlingsverksamheten. Tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare kommer dessutom att lätta den administrativa bördan i anslutning till ansökan om tillstånd till penninginsamling betydligt. Sålunda ansågs det inte finnas tillräckliga grunder för att på föreslaget sätt befria högskolor från tillståndet till penninginsamling och försätta dem i en annan ställning än andra insamlingsanordnare.

Justitieministeriet föreslog preciseringar i straffbestämmelserna i lagen om penninginsamlingar och strafflagen. Efter remissbehandlingen har straffbestämmelserna och motiveringen till propositionen ändrats i enlighet med responsen i justitieministeriets yttrande.

I yttrandena om betänkandet föreslogs dessutom vissa preciseringar särskilt i myndighetskravet i fråga om grupper som fysiska personer bildat, termen inomhus i bestämmelserna om tillämpningsområde, utökningen av en fysisk och en juridisk persons förmögenhet samt publiceringen av namnet på ett företag som gjort en donation. Dessutom ansågs det nödvändigt att precisera i synnerhet definitionerna av allmänhet och vädjan till allmänheten. Bestämmelserna i den föreslagna lagen till penninginsamling och motiveringen till den har efter remissbehandlingen ändrats i fråga om tillämpningsbestämmelsen i 1 § 6 punkten så att i bestämmelsen hänvisas till ett område som avgränsats för ändamålet i stället för termen inomhus. I definitionerna av allmänhet och vädjan till allmänhet i 2 § i lagförslaget har vissa preciseringar företagits. Myndighetskravet i fråga om grupper som fysiska personer bildat i 5 § 2 mom. 8 punkten har ändrats så att minst en medlem i gruppen ska ha uppnått myndighetsåldern och de övriga ha fyllt 15 år. I 6 § 3 mom. 1 punkten i lagförslaget har begränsningen gällande småskaliga insamlingar som anordnas för att utöka en fysisk persons förmögenhet strukits. Motiveringen gällande insamlingssymbol enligt 7 § 1 mom. 5 punkten har åter preciserats så att det är möjligt att publicera namnet på ett företag som gjort en donation i större utsträckning än vad som föreslogs i arbetsgruppens betänkande som var på remiss.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och till vissa lagar (RP 167/2018 rd), som är aktuell i riksdagen. Genom den lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton som ingår i den regeringspropositionen skapas en ny elektronisk kanal för att bland annat få information från övervakningssystem för bank- och betalkonton om innehavaren av tillståndet till penninginsamling har anlitat en växlingstjänst för virtuell valuta. Tillsynen över insamlingar av virtuella valutor som avses i lagen om penninginsamlingar ska i huvudsak baseras på ovannämnda uppgifter.

RP 214/2018 rd

Propositionen hänför sig till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd), som är aktuell i riksdagen. I 5 § 4 mom. i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om förbud mot att bevilja landskap tillstånd till penninginsamling.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om penninginsamlingar

1 kap. Allmänna bestämmelser

I detta kapitel i lagen om penninginsamlingar ingår allmänna bestämmelser. Kapitlet innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde, definitioner, såsom allmännyttig verksamhet och vädjan till allmänheten, samt behöriga myndigheter i penninginsamlingsärenden.

1 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 mom. finns det i denna lag bestämmelser om anordnande av penninginsamlingar och om tillsyn över att de anordnas på behörigt sätt. I lagen föreskrivs om förutsättningarna för att ordna penninginsamlingar, dvs. bland annat vilka aktörer som får ordna penninginsamlingar och för vilka ändamål pengar får samlas in, samt om tillstånds- och anmälningförfarandena i anslutning till penninginsamlingar.

Människor och sammanslutningar som deltar i en penninginsamling ger pengar utan motprestation. För att respektera det osjälviska donationssyftet och bevara donationsberedskapen måste det gå att så effektivt som möjligt förhindra osaklig och kriminell verksamhet som eventuellt hänför sig till penninginsamling. Den myndighet som övervakar penninginsamlingar måste också kunna övervaka användningen av medel som inlutit genom penninginsamlingar på ett effektivt sätt. För att nå dessa mål och säkerställa att penninginsamlingar anordnas på behörigt sätt föreskrivs i lagen om bland skyldighet att lämna uppgifter i samband med begäran om donationer, förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar, redovisningsskyldig i samband med penninginsamlingar samt myndigheternas befogenheter att ingripa i penninginsamlingar. Även för den gällande lagen om penninginsamlingar är ett mål att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar.

I 2 mom. föreskrivs att lagen om penninginsamlingar ska tillämpas också på penninginsamlingar som antingen helt eller delvis syftar till att samla in virtuell valuta. Enligt Finlands Bank uppfyller inte virtuell valuta definitionen av officiell valuta. Virtuella valutor är inte heller värdepapper på det sätt som avses i inkomstskattelagen. Därför anses virtuella valutor vid tillämpandet av inkomstskattelagen ha karaktären av ett annat, opreciserat avtal mellan sina användare. Den gällande lagen om penninginsamlingar har inga bestämmelser om virtuella valutor och därför är det en tolkningsfråga om dess bestämmelser är tillämpliga på insamlingar av virtuella valutor. De senaste åren har användningen av virtuella valutor blivit vanligare i samband med välgörenhetsinsamlingar i synnerhet utomlands och även annars som betalningsmedel i olika situationer.

Virtuella valutors kopplingar till kriminell verksamhet har ökat betydligt de senaste åren. I statsrådets skrivelse till riksdagen (U 56/2017 rd) har statsrådet framfört sin ståndpunkt till reglering om virtuella valutor i anslutning till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter och om ersättande av rådets rambeslut 2001/413/RIF (COM(2016) 489 final). Enligt U-skrivelsen kan det antas att användningen av olika virtuella valutor ökar i framtiden. I U-skrivelsen konstateras att det bedrägliga förfarandet i samband med virtuella valutor är redan i dag på bred front straffbart i Finland med stöd av de allmännaste bestämmelserna i strafflagen. När det gäller de strängare förpliktelserna i direktivförslaget, vilka gäller definitionen av virtuella valutor, användningen och övervakningen av dem, förekommer det många osäkerhetsfaktorer som bör uppmärksammas vid förhandlingarna om direktivförslaget. På grund av att användningen av virtuella valutor blivit vanligare och de oegentligheter som hänför sig till användningen av dem är det nödvändigt att i lagen om penninginsamlingar före-

skriva att den också tillämpas helt eller delvis på insamlingar som ordnas i form av virtuell valuta.

Insamlingsanordnarens syfte anses vara att samla in virtuell valuta om insamlingsanordnaren håller information om hur man gör transaktioner med virtuell valuta tillgänglig för allmänheten. Informationen kan synas till exempel på insamlingsanordnarens webbplats. Till virtuella valutor hänför sig också ett fenomen kallat Initial Coin Offering, nedan ICO, varmed avses emittering av virtuella valutor. ICO görs vanligtvis av start up-företag, som genom ICO försöker få finansiering för sin verksamhet. ICO:s juridiska status är fortfarande delvis oklar. Vid ICO får investeraren dock vanligtvis någon slags motprestation och sålunda är lagen om penninginsamlingar inte tillämplig på medelsanskaffning genom ICO, som ska anses ske mot motprestation.

I 3 mom. föreskrivs om sådan verksamhet som lagen inte ska tillämpas på. Bestämmelserna om tillämpningsområde avviker i någon mån från den gällande lagen. I förteckningen ingår verksamhet som kunde anses som penninginsamling med stöd av definitionen av penninginsamling, men som det inte krävs ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling för att anordna. När det gäller verksamhet som redan med stöd av definitionen av penninginsamling stannar utanför lagens tillämpningsområde, bland annat varuinsamlingar, välgörenhetsauktioner, stödkonserter och stödevenemang, behöver det inte föreskrivas särskilt om den i paragrafen om tillämpningsområde på det sätt som gjorts i den gällande lagen.

Enligt 1 § 3 mom. 1 punkten hör grannhjälp inte till lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. 1 punkten i den gällande lagen. Enligt den föreslagna lagen avses med grannhjälp sådan verksamhet där en person eller familj som drabbats av olika svårigheter, till exempel en olycka, sjukdom eller någon annan överraskande händelse, kan hjälpas av närstående personer och grupper. Grannhjälp kan erbjudas i form av varor, pengar eller arbetsinsatser. Hjälpsom erbjuds i form av varor eller arbetsinsatser stannar utanför lagens tillämpningsområde redan på grund av definitionen av penninginsamling, men det är nödvändigt att föreskriva i lagen att grannhjälp i form av pengar stannar utanför tillämpningsområdet. Ett typiskt exempel på grannhjälp är att man på talko reparerar en skada på grannens bostadsfastighet eller ger varor eller pengar åt en person eller familj som behöver hjälp.

Med en persons närmaste krets avses sådana personer eller sammanslutningar som har direkt personlig eller geografisk anknytning till eller kännedom om den person som hjälps. Grannhjälp ska basera sig på spontan verksamhet som inte omfattar någon vädjan till allmänheten, utan hjälpen ges i olika former på eget initiativ. Enskilda personer kan diskutera situationen för en person eller familj i svårigheter och vid det tillfället besluta att ge pengar som samlas in av de närvarande vid tillfället. Det ska inte heller i fortsättningen vara möjligt att ge grannhjälp till exempel så att man publicerar en annons innehållande vädjan och kontonummer i tidningen, på internet, offentliga anslagstavlor eller i andra medier. Om det vädjas om hjälp i till exempel sociala medier är det sålunda inte längre fråga om grannhjälp utanför lagens tillämpningsområde utan om tillstånds- eller anmälningspliktig penninginsamling.

Enligt 1 § 3 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen ska lagens tillämpningsområde inte omfatta vädjan till allmänheten om egendom genom testamenten. Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. 3 punkten i den gällande lagen. På grund av testamentens karaktär som unik donation vid dödsfall och en egen rättslig institution är det ändamålsenligt att undanta dem från tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Närmare bestämmelser om testamentens rättsliga karaktär finns i ärvdabalken (40/1965). Olika välgörenhetsorganisationer och andra organisationer har vädjat till medborgarna genom annonser för att få testamentsdonationer. Bestämmelser om skattefrihet för donationer finns i 23 § i inkomstskattelagen samt i 2 § 1 mom. i lagen om skatt på arv och gåva (378/1940).

Enligt 1 § 3 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen omfattar tillämpningsområdet inte önskemål om penningdonationer i samband med inbjudningar och intervjuer när enskilda personer har bemärkelsedagar eller i samband med dödsannonser och nekrologer. Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. 5 punkten i den gällande lagen. Intervjuer med anledning av personers bemärkelsedagar kan genomföras i form av till exempel en tidnings-, TV- eller radiointervju. I samband med intervjun är det möjligt att framföra önskemål om att gåvor med anledning av bemärkelsedagen ska ges i form av penningdonationer som betalas in på ett konto som specificeras under intervjun. Det är också tillåtet att till exempel i samband med dödsannonser publicera ett kontonummer dit man ber att eventuella donationer ska styras. Till exempel önskemål av engångsnatur om penningdonationer i stället för blomsterförsändelser hör inte till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Bestämmelsen gäller endast enskilda personer. Det är inte möjligt för sammanslutningar att framföra önskemål om uppvaktningar med stöd av den föreslagna lagen. Sammanslutningarnas önskemål om uppvaktning i form av penninginsamling förutsätter alltid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling.

Enligt 1 § 3 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen ska lagen inte tillämpas på penninginsamlingar som genomförs av grupper inom småbarnspedagogiken, undervisningsgrupper eller etablerade studie- eller hobbygrupper, om de insamlade medlen används för att främja studier eller hobbyverksamhet och en myndig person svarar för de uppgifter som hänför sig till penninginsamlingen. En sådan insamling som avses i bestämmelsen ska alltid genomföras vid evenemang som ordnas av gruppen inom småbarnspedagogiken, undervisningsgruppen, studie- eller hobbygruppen, ett daghem, en skola eller någon annan. De medel som insamlats på detta sätt får användas endast för att främja studier eller hobbyverksamhet, för att lagen om penninginsamlingar ska bli tillämplig på insamlingen. Ett sådant evenemang som avses i bestämmelsen kan också ha ordnats självständigt av föräldrarna till barn i gruppen. I bestämmelsen avses med evenemang ett evenemang med förhand bestämd begynnelse- och sluttidpunkt samt programinnehåll som arrangören förberett. Som evenemang kan alltså inte anses ett tillfälle där pengar samlas in till exempel i ett köpcentrum utan något klart programinnehåll. Vid en dylik insamling är det inte möjligt att samla in pengar till exempel från dörr till dörr, över internet eller genom tidningsannonser, utan då måste man ansöka om tillstånd till penninginsamling eller göra anmälan om småskalig insamling.

Med undervisningsgrupp avses alla studieformer där undervisningen sker på ett sätt som kan jämföras med skolundervisning. Det är ändamålsenligt att tolka även förskoleklasser som undervisningsgrupper. Med en etablerad studie- eller hobbygrupp avses verksamhet som redan har bedrivits regelbundet någon tid. En etablerad studie- eller hobbygrupps verksamhet behöver inte äga rum i form av en registrerad förening. Med etablerad studie- och hobbygrupp avses till exempel studiegrupper i medborgar- och arbetarinstitut och årskurser i olika yrkesläroanstalter. Med de ovannämnda jämföras också grupper och utbildningsgrupper i kursform vid olika läroanstalter oberoende av vem eller vilket utbildningsstadium som ordnar kurserna.

Daghemsbarn, skolelever och i vissa fall även medlemmar i studie- och hobbygrupper är minderåriga och därmed omyndiga. De kan således inte svara för ekonomiska förbindelser. För att säkerställa det allmänna förtroendet för penninginsamlingar i sådana situationer bör en myndig person som har utsetts innan penninginsamlingen inleds svara för anordnandet av penninginsamlingen. Den utsedda ansvariga personen ansvarar i första hand för anordnandet av penninginsamlingen. Myndig person vid minderåriga barns penninginsamlingar är i praktiken ofta någon av de minderåriga barnens föräldrar. Föräldrarna till minderåriga barn i en sådan grupp som avses i bestämmelsen kan också ordna en penninginsamling självständigt utan att det krävs att gruppens minderåriga deltar aktivt.

Intäkten av dessa insamlingar ska redan med stöd av lagbestämmelsen användas uteslutande och helt och hållet för studier eller hobbyverksamhet inom gruppen inom småbarnspedagogi-

ken, undervisningsgruppen eller den etablerade studie- eller hobbygruppen. Daghemmens grupper inom småbarnspedagogiken och skolornas undervisningsgrupper ordnar olika studie- och hobbybesök. Skolornas undervisningsgrupper ordnar också till exempel klassresor och lägerskolor. Studie- och hobbygrupper ordnar till exempel studiebesök till hobbyevenemang och resor i anslutning till temat. Med studier jämställs också studieresor och det ska vara möjligt att köpa hobbyutrustning för insamlade medel.

Innehållet i den föreslagna bestämmelsen motsvarar 5 § 2 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar, där det föreskrivs att tillstånd till penninginsamling inte behövs för penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper. Bestämmelsens ordalydelse har ändrats för att motsvara ordalydelsen i lagen om småbarnspedagogik (36/1073) och förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) vad gäller grupp inom småbarnspedagogiken och undervisningsgrupp.

Enligt den gällande lagen om penninginsamlingar har man inte behövt ansöka om tillstånd till penninginsamling för eller ge redovisning över dylika insamlingar, men de har berörts av övriga bestämmelser i lagen om penninginsamlingar. I praktiken har inga oegentligheter iakttagits i insamlingar som anordnats av grupper inom småbarnspedagogiken, undervisningsgrupper eller etablerade studie- och hobbygrupper. Å andra sidan har man märkt att tillsynen över dessa insamlingar har varit utmanande för tillsynsmyndigheten, eftersom insamlingarna inte förutsätter tillstånd till penninginsamling och det ges inga redovisningar för dem. Tillsynsuppgiften har genomförts genom att man gett daghem och skolor anvisningar om saken. Sålunda har myndigheten i praktiken haft små möjligheter att få uppgifter om dylika insamlingar. För att tillämpningen av lagen ska vara klarare föreslås det att dylika insamlingar ställs helt och hållet utanför lagens tillämpningsområde. Den tolkningspraxis som gäller 5 § 2 mom. i den gällande lagen är fortfarande tillämplig på förslaget till 1 § 3 mom. 4 punkten beträffande vilka slags evenemang som ska betraktas som en sådan penninginsamling som avses i bestämmelsen och således stå utanför lagens tillämpningsområde.

Enligt 1 § 3 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen ska lagen om penninginsamlingar inte tillämpas på kollektinsamling eller insamling av motsvarande penningdonationer bland deltagarna i offentlig religionsutövning som ordnas av religionssamfund som avses i religionsfrihetslagen (453/2003). Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. 6 punkten i den gällande lagen. Religionssamfund definieras i 2 § i religionsfrihetslagen. Med ett religionssamfund avses evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet och ett religionssamfund som registrerats så som föreskrivs i religionsfrihetslagen. Genom registreringen får ett religionssamfund ställning som ett särskilt rättssubjekt och att kollektinsamling ställs utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar har att göra med de rättsliga konsekvenser som indirekt följer av registreringen.

Enligt 4 kap. 2 § i kyrkolagen (1054/1993), som gäller Finlands evangelisk-lutherska kyrka, kan vid gudstjänster och andra kyrkliga sammankomster eller församlingsmöten kollekt uppbäras för att stöda kyrkans och församlingens verksamhet eller sådana syftemål som svarar mot kyrkans och församlingens uppgift. Enligt 33 § 1 mom. 8 punkten i lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006) är det kyrkomötets uppgift att bestämma om de kollekter som uppbäras. Ett registrerat religionssamfunds samfundsordning kan innehålla ett omnämnande av insamling eller användning av kollekt eller andra penningdonationer. Religionsfrihetslagen förpliktar ändå inte till att bestämma om eventuella penningdonationer eller deras användning i samfundsordningen.

I lagen om penninginsamlingar avses med kollekt förutom det som avses i 4 kap. 2 § i kyrkolagen även kollekt eller andra penningdonationer som samlas av det ortodoxa kyrkosamfundet och registrerade religionssamfund. Registrerade religionssamfund har möjlighet att samla in kollekt i samband med religiösa sammankomster som de ordnar. När pengar samlas in till

exempel på gatan eller från dörr till dörr, över internet eller på något annat sätt är det inte fråga om kollekt, utan för att ordna en sådan insamling krävs i enlighet med den föreslagna lagen om penninginsamlingar ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling. Det är möjligt att ge kollekt även till exempel genom girering eller betalning med smarttelefon förutom i kontanter. Donationen ska emellertid alltid ske medan kollekten samlas in. Sålunda är det förbjudet att be deltagarna i sammankomsten att ge kollekt efter sammankomsten till exempel genom girering.

Med stöd av förslaget till 5 punkten ska det inte vara tillåtet att med hjälp av fjärranslutning begära donationer av dem som deltar i en sammankomst. Antalet deltagare i en sammankomst som ordnas via fjärranslutning eller till exempel TV kan bli mycket stort och i sådana fall ska man alltid ha tillstånd till penninginsamling eller göra anmälan om småskalig insamling för att begära penningdonationer. Bestämmelsen begränsar inte rätten att delta i religiösa sammankomster med hjälp av fjärranslutning, utan endast rätten att samla in penningdonationer.

Enligt 1 § 3 mom. 6 punkten i förslaget ska lagen om penninginsamlingar inte tillämpas på insamling av donationer som genomförs av en i Finland registrerad förening eller stiftelse eller av Finlands Röda Kors eller dess lokala eller regionala verksamhetsenhet vilka avses i lagen om Finlands Röda Kors (238/2000), om insamlingen ordnas i något annat syfte än för att stödja föreningens, stiftelsens eller organisationens näringsverksamhet vid ett för allmänheten öppet, gratis evenemang som föreningen, stiftelsen eller organisationen anordnar, och insamlingen ordnas bland dem som deltar i evenemanget inom ett område som avgränsats för ändamålet. Bestämmelsen bör innehålla ett särskilt omnämnande av att den tillämpas på Finlands Röda Kors och dess lokala eller regionala verksamhetsenhet, eftersom Finlands Röda Kors är en oregistrerad organisation vars ställning regleras i lag. Ett område som avgränsats för ändamålet omfattar det område som utnyttjas för att genomföra evenemangsprogrammet. Vid utomhusevenemang ska insamlingen äga rum inom ett begränsat område där evenemangsprogrammet genomförs. Någon motsvarande bestämmelse ingår inte i den gällande lagen om penninginsamlingar.

Öppenheten och avgiftsfriheten för evenemang som utgör plats för anordnande av insamlingar som avses i 6 punkten förutsätter att det föreskrivs uttryckligen i lagen om penninginsamlingar att insamlingarna ställs utanför lagen, eftersom det är fråga om vädjan till allmänheten och således verksamhet som ska anses som penninginsamling och falla inom tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Om det är fråga om ett slutet evenemang, som endast inbjudna får delta i, stannar insamlingarna utanför lagens tillämpningsområde. Evenemangets innehåll behandlas mera ingående i förslaget till 1 § 3 mom. 4 punkten. Motiveringen till nämnda punkt kan vad evenemangets innehåll tillämpas även på evenemang enligt förslaget till 6 punkten.

För att en penninginsamling ska kunna anses som en sådan insamling som avses i denna punkt ska villkoren för insamlingen vara uppfyllda samtidigt. Med andra ord kan insamlingen ordnas endast under ett evenemang som är öppet för allmänheten och detta evenemang ska äga rum inom ett visst, avgränsat område. Om det har kungjorts att evenemanget i sin helhet äger rum till exempel på en viss ort, är det sålunda inte möjligt att samla in penningdonationer utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling.

Insamlingen ska alltid anordnas av en förening, en stiftelse eller Finlands Röda Kors. Insamlingen kan till exempel anordnas av en hobbykrets i registrerad form, som under ett evenemang som ordnas av kretsen själv eller någon annan förening eller stiftelse samlar in pengar för ett ändamål som är förenligt med den egna verksamheten, till exempel främjande av naturvårdsarbete. Bestämmelsen gör det också möjligt att be om en frivillig deltagaravgift av deltagarna till exempel vid ingången. Även en sådan person som deltar via fjärranslutning anses delta i ett sådant evenemang som avses i bestämmelsen. Man får inte be att de som deltar i

evenemanget med hjälp av fjärranslutning ska ge penningdonationer. Om evenemanget till exempel televiseras får man inte heller vädja om att de som följer evenemanget via TV ska donera pengar.

Insamlingsintäkterna ska användas för ett ändamål som är förenligt med syftet för insamlingsanordnarens verksamhet. Det är inte tillåtet att ordna insamlingar för att stöda näringsverksamhet, om insamlingsanordnarens verksamhet omfattar bedrivande av näringsverksamhet. Om insamlingen ordnas för någon annat ändamål än ett som är förenligt med syftet för anordnarens verksamhet, blir lagen om penninginsamlingar tillämplig på insamlingen. Denna avgränsning gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa i sådana insamlingar, som anordnas i strid med lagens bestämmelser utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling vid ett evenemang enligt 6 punkten för något annat ändamål än ett som är förenligt med syftet med anordnarens verksamhet.

Den föreslagna bestämmelsen gör det också möjligt för sådana religionssamfund som är registrerade som religionssamfund att anordna penninginsamlingar som liknar kollekt. Att insamling av kollekt och motsvarande penningdonationer som inte är penninginsamlingar har begränsats enbart till i religionsfrihetslagen avsedda religionssamfunds offentliga religionsutövning har i praktiken lett till besvärliga tillämpningssituationer. Den föreslagna bestämmelsen klarlägger rättsläget och ökar jämlikheten mellan religionssamfund som verkar i olika registrerade former.

Enligt 5 § 3 mom. i den gällande lagen behövs tillstånd till penninginsamling inte för penninginsamling som arrangören av en i lagen om sammankomster avsedd allmän sammankomst företar bland dem som deltar i sammankomsten. I den föreslagna lagen föreskrivs inte längre om rätt till penninginsamling för den som arrangerar en allmän sammankomst, eftersom rätten enligt den nämnda bestämmelsen ingår delvis i 1 § 3 mom. 6 punkten i den föreslagna lagen. Arrangörer av allmänna sammankomster kan i praktiken förutom föreningar och stiftelser vara även andra sammanslutningsformer, i huvudsak företag. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen har emellertid inte andra sammanslutningsformer möjlighet att anordna penninginsamlingar vid allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster. Inte heller enskilda eller oregistrerade grupper ska ha rätt att anordna penninginsamlingar med stöd av förslaget till 6 punkten. Oregistrerade grupper ska emellertid ha rätt att anordna anmälningspliktiga småskaliga insamlingar vid allmänna sammankomster. Den föreslagna ändringen begränsar inte mötes- eller föreningsfriheten, eftersom ändringen endast påverkar rätten att anordna penninginsamlingar vid allmänna sammankomster, inte rätten att ordna allmänna sammankomster.

Enligt 1 § 3 mom. 7 punkten i den föreslagna lagen ska lagen om penninginsamlingar inte tillämpas låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering. Bestämmelsen motsvarar 2 § 2 mom. 7 punkten i den gällande lagen om penninginsamlingar. Enligt 2 § 1 punkten i den föreslagna lagen om penninginsamlingar är penninginsamling verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Även om låne- och investeringsbaserad gräsrotsfinansiering är verksamhet mot motprestation och således begreppsmässigt kan särskiljas från penninginsamlingar, är det på grund av vissa tolkningsoklarheter som förekommit i praktiken nödvändigt att klarlägga förhållandet mellan penninginsamling och gräsrotsfinansiering mot motprestation även i den nya lagen om penninginsamlingar. Även motprestations- eller nyttighetsbaserad gräsrotsfinansiering är i princip verksamhet mot motprestation, men den kan vara förenad med situationer där bedömningen av om verksamheten sker mot eller utan motprestation i högre grad förutsätter prövning av det enskilda fallet. Om vilket som helst objekt med självständigt ekonomiskt bytesvärde erbjuder som motprestation är verksamheten inte penninginsamling utan i princip normal affärsverksamhet där ett objekt med bytesvärde byter ägare mot en motprestation, dvs. i praktiken

pengar. Donationsbaserad gräsrotsfinansiering där den som ger pengar till ett visst projekt inte får någon konkret motprestation, motsvarar dagens definition av penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar. Donationsbaserad gräsrotsfinansiering i nuvarande form kan beskrivas som en penninginsamling som genomförs via en nätbaserad serviceplattform.

2 §. Definitioner. I paragrafen föreskrivs om de med tanke på lagen om penninginsamlingar viktigaste definitionerna. Enligt 2 § 1 punkten i den föreslagna lagen avses med penninginsamling verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Bestämmelsen motsvarar 3 § 1 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar. Strävan med definitionen av penninginsamling är att begränsa penninginsamlingar enbart till insamling av pengar utan motprestation. För att verksamhet ska motsvara definitionen av penninginsamling räcker det att en vädjan om penningdonationer framställs till allmänheten. Faktisk insamling av pengar är inte ett villkor för att uppfylla definitionen av penninginsamling, eftersom en framställd vädjan alltid också möjliggör insamling av pengar. Med hjälp av definitionen undantas således från tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar till exempel sådan verksamhet mot motprestation som handel och investeringsverksamhet och insamling av penningdonationer med hjälp av så kallad ICO. Lagen om penninginsamlingar gäller enbart penninginsamling utan motprestation och penninginsamlingar ska fortfarande inte, på samma sätt som enligt den gällande lagen, genomföras på något sätt som har karaktär av handel. I 7 § föreskrivs om förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar. Syftet med paragrafen är att klarlägga penninginsamlingars motprestationsfria karaktär så att den inte blandas samman med till exempel handel. I motiveringen till förslaget till 7 § 1 mom. 5 punkten går gränsdragningen mellan tillåten insamlingssymbol och motprestationsfrihet igenom mera ingående.

Enligt 2 punkten avses med allmänhet en grupp personer som inte avgränsats eller fastställts på förhand. Innehållet i den föreslagna definitionen motsvarar den gällande lagens bestämmelse. De personer som ingår i allmänheten kan vara både fysiska och juridiska personer. Man vädjar inte till allmänheten till exempel när pengar samlas in bland deltagarna i ett slutet möte. Inte heller vid insamlingar bland personalen på en viss arbetsplats är det i allmänhet fråga om vädjan till allmänheten. Personalen på en arbetsplats kan genomföra en penninginsamling inom sig, trots att alla arbetstagare i praktiken sällan känner varandra på större arbetsplatser. Penninginsamlingar ska kunna anordnas oberoende av arbetsgemenskapens storlek och det ska vara möjligt att samla in pengar till exempel med anledning av bemärkelsedagar eller för att ge vidare till välgörenhet. Det är inte heller fråga om vädjan till allmänheten i en situation där en förening vädjar till sina egna medlemmar för att anordna en insamling. Medlemmarna kan betraktas som en på förhand avgränsad grupp, eftersom föreningar för medlemsförteckningar och dessutom betalar medlemmarna medlemsavgift för sitt medlemskap. Föreningarnas medlemsantal inverkar inte på huruvida verksamheten betraktas som vädjan till allmänheten. Föreningar kan dessutom ha omfattande personregister, som förutom medlemmarna upptar bland annat regelbundna donatorer, månadsdonatorer och företagsdonatorer. Ovannämnda donatorer är inte föreningsmedlemmar och vädjan till sådana är således vädjan till allmänheten, som faller inom tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar och förutsätter ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling.

I 2 § 3 punkten i den föreslagna lagen definieras vädjan till allmänheten. Innehållet i den föreslagna definitionen motsvarar bestämmelsen i den gällande lagen. Med vädjan till allmänheten avses muntlig, skriftligt eller på annat sätt uttryckt begäran eller uppmaning att ge pengar till en insamling. Man kan vädja till allmänheten till exempel i en tidningsannons, i brev som skickas till allmänheten, i form av börs- eller listinsamlingar eller över internet med hjälp av en skrivelse som publiceras på insamlingsanordnarens webbplats eller i sociala medier. Det föreslås att begreppet vädjan till allmänheten definieras så att begreppet inte binds till några vissa kommunikationsformer eller kommunikationssätt, dvs. lagen är helt verktygsneutral. En donation för att stöda allmännyttig verksamhet eller något annat ändamål som görs spontant,

RP 214/2018 rd

på givarens eget initiativ och utan begäran eller uppmaning från mottagarens sida är inte sådan penninginsamling som avses i lagen om penninginsamlingar, eftersom det då inte förekommer någon i bestämmelsen avsedd vädjan till allmänheten.

Det ska inte betraktas som vädjan till allmänheten när en förening eller stiftelse på sin webbplats har ett kontonummer till exempel i samband med sina kontakt- eller faktureringsavgifter, om det inte i det sammanhanget framställs någon vädjan till allmänheten att ge pengar till innehavaren av kontonumret. Enbart ett kontonummer utan aktiv vädjan eller uppmaning till penningdonationer kan inte betraktas som vädjan till allmänheten om penningdonationer.

I 2 § 4 punkten i den föreslagna lagen definieras vad som avses med allmännyttig verksamhet. Innehållet i bestämmelsen motsvarar 4 § 1 punkten i den gällande lagen. Med allmännyttig verksamhet avses verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet. En anordnare av en penninginsamling enligt 5 § 1 mom. nedan anses ha ett allmännyttigt syfte när anordnaren bedriver allmännyttig verksamhet.

Definitionen av allmännyttig verksamhet är på samma sätt som i den gällande lagen relativt öppet formulerad. Detta är ändamålsenligt, för i Finland finns tusentals organisationer för social- och hälsovård, kultur, konst, vetenskap, idrott samt ungdoms- och biståndsarbete i olika sammanslutnings- och stiftelseformer vilkas arbetsätt kan skilja sig avsevärt. Ett stort antal olika föreningar, stiftelser och andra sammanslutningar arbetar med konst och vetenskap, idrotts- och motionsfostrande arbete samt olika former av ideell verksamhet och allmän medborgerlig verksamhet. Även olika former av religiös verksamhet kan betraktas som sådan allmännyttig verksamhet som avses i bestämmelsen. Sådana verksamhetsformer med socialt, kulturellt eller ideellt syfte som avses i bestämmelsen ska enligt lagens ordalydelse ses som egna självständiga former av allmännyttighet, som inte förutsätter karaktär av medborgerlig verksamhet. Verksamhet som kommer en person eller en liten begränsad persongrupp till godo kan inte betraktas som allmännyttig verksamhet. Penninginsamlingar för offentliga samfunds lagstadgade verksamhet behandlas närmare i motiveringen till 5 § 4 mom. i den föreslagna lagen. Tillåtna insamlingsändamål definieras nedan i förslaget till 6 § i lagen om penninginsamlingar.

Definitionen av tillstånd till penninginsamling i 2 § 5 punkten i den föreslagna lagen är ny. Med tillstånd till penninginsamling avses rätt att anordna penninginsamling som Polisstyrelsen beviljat anordnaren av en penninginsamling för en obegränsad tid. Tillstånd till penninginsamling kan inte längre beviljas för viss tid, utan tillstånd beviljas alltid tills vidare. Penninginsamling som anordnas med stöd av tillstånd är ett av de sätt att genomföra penninginsamlingar som lagen om penninginsamlingar möjliggör. Lagen gör det också möjligt att anordna en penninginsamling som småskalig insamling eller valinsamling. Bestämmelser om tillstånd till penninginsamlingar och därtill anslutna förfarandena finns i förslaget till 3 kap.

Definitionen av småskalig insamling i förslaget till 2 § 6 punkten är ny. Med småskalig insamling avses en anmälningspliktig penninginsamling som pågår en begränsad tid och där maximibeloppet för intäkterna av insamlingen har begränsats. Man behöver inte ansöka om tillstånd till penninginsamling för att anordna en småskalig insamling, men det måste göras anmälan om den till polisinsamlingen. Småskalig insamling är en lättare form av penninginsamling som lagen om penninginsamlingar möjliggör än ansökan om tillstånd till penninginsamling. Bestämmelser om småskalig insamling och förfarandena i anslutning därtill finns i förslaget till 4 kap.

I 2 § 7 punkten i den föreslagna lagen definieras vad som avses med valinsamling. Enligt den avses med valinsamling penninginsamling som anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj för en kandidat i allmänna val. Med allmänna val avses att rösträtten i valet är allmän, dvs. alla personer som uppfyller de föreskrivna villkoren har rösträtt, inte bara en särskilt

RP 214/2018 rd

angiven grupp. Enligt det lagförslag som gäller ändring av vallagen i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017) är allmänna val val av riksdagsledamöter, val av republikens president, landskapsval, kommunalval samt val av finländska ledamöter till Europaparlamentet. Den gällande lagen har ingen uttrycklig definition av valinsamling. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar dock den gällande lagens bestämmelser om valinsamling.

Definitionen av insamlingskonto i 2 § 8 punkten i den föreslagna lagen är ny. Med insamlingskonto avses insamlingsanordnarens bankkonto dit de insamlade medlen styrs. Detta inbegriper överföring, deponering och förvaring av de insamlade medlen på bankkontot i fråga. Enligt definitionen kan insamlingskonto alltså vara insamlingsanordnarens bankkonto, dit de insamlade medlen de facto har styrts, trots att insamlingsanordnaren har meddelat Polisstyrelsen eller polisrinrättningen att ett annat konto används för anordnande av penninginsamlingen. Definitionen innefattar också ett bankkonto som används vid en sådan lagstridig penninginsamling som förutsätter ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, men som har ordnats utan tillstånd eller anmälan. Polisstyrelsen har således möjlighet att ingripa i användningen av ett insamlingskonto som används vid en olaglig penninginsamling enligt vad som nämnts ovan med stöd av lagens tillsynsbestämmelser. En anordnare av penninginsamlingar kan ha flera insamlingskonton.

Definitionen av virtuell valuta i 2 § 9 punkten i den föreslagna lagen är ny. Definitionen är densamma som i förslaget till ändring av det fjärde penningtvättdirektivet samt i direktivet som gäller bekämpande av betalningsmedelsbedrägeri. Direktiven har ännu inte genomförts i den nationella lagstiftningen. Det planeras att i regeringens proposition till riksdagens med förslag till lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och till vissa lagar som har samband med den, som bereds av finansministeriet, ska ingå ett förslag om att i en lag om tillhandahållare av virtuella valutor föreskriva om tillhandahållande av tjänster i anslutning till virtuella valutor. Definitionen av virtuell valuta i den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar sammanfaller med definitionen i förslaget till ändring av det fjärde penningtvättdirektivet samt i direktivet som gäller bekämpande av betalningsmedelsbedrägeri. Enligt 9 punkten i den föreslagna lagen avses med virtuell valuta en digital värderrepresentation som inte emitterats eller garanteras av en centralbank eller en myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en valuta som fastställts som lagligt betalningsmedel och som inte har samma rättsliga status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt.

Enligt 10 punkten avses med växlingstjänst för virtuell valuta en aktör som affärs- eller yrkesmässigt växlar virtuell valuta till en annan valuta. Definitionen är ny. Den motsvarar definitionen av växlingstjänst för virtuell valuta i förslaget till ändring av det fjärde penningtvättdirektivet.

Definitionen av övrig ledning i 11 punkten är ny. Det är nödvändigt att i lagen definiera begreppet övrig ledning, som används i 8, 9, 15, 18, 21 och 24 §, eftersom lagen om penninginsamlingar gäller i huvudsak föreningar, stiftelser och religionssamfund som avses i förenings-, stiftelse- eller religionsfrihetslagen, och i de lagarna definieras inte begreppet övrig ledning. Övrig ledning betyder enligt förslaget till 2 § 11 punkten styrelsen, förvaltningsrådet, verksamhetsledaren, verkställande direktören, den ledande tjänstemannen eller namntecknaren hos den som anordnar en penninginsamling.

I föreningslagen (503/1989) nämns som exempel på funktionärer den som tecknar föreningens namn samt någon annan som har anförtrotts en uppgift som hör till föreningens förvaltning. Som funktionär kan vidare enligt motiveringen anses medlemmar i eventuella andra fören-

ingsorgan än styrelsen. I den juridiska litteraturen har Halila och Tarasti (Yhdistysoikeus [Föreningsrätt], 2011) på ovannämnda grund som typiska funktionärer nämnt bland annat medlemmar i styrelsens arbetsutskott och disciplinnämnd samt föreningens så kallade tjänstemän, såsom fondförvaltare och sekreterare.

Syftet med regleringen om närståendekrets i stiftelselagen (487/2015) är att förhindra att stiftelsens tillgångar används för att gynna stiftelsens närståendekrets i strid med stiftelsens syfte och stadgar. Definitionen av övrig ledning i lagen om penninginsamlingar kan delvis härledas ur innehållet i stiftelselagens närståendereglering. I stiftelselagen omfattar närståendekretsen förutom styrelseledamöterna, förvaltningsrådsledamöterna och verkställande direktören även stiftelsens eventuella ombud och andra personer som deltar i ledandet av stiftelsen. Ovannämnda definition enligt stiftelselagen kan användas som stöd när tjänsteman enligt förslaget till 2 § 11 punkten definieras. Stiftelsens tjänsteman kan således vara ett ombud eller någon annan person, verkställande direktören eller motsvarande, som står i anställningsförhållande till stiftelsen och som inte hör till stiftelsens ledning enligt 3 kap. 1 § och som inte utgör stiftelsens organ. Med det sistnämnda avses en ledande tjänsteman som hör till ledningsgruppen eller annars sköter uppgiften som till exempel ekonomi-, förvaltnings-, personal-, placerings-, affärsverksamhets-, marknadsförings- och kommunikationschef. (Jauhiainen, Kaisanlahti, Kela: Säätiölaki [Stiftelselagen], 2017).

3 §. Behöriga myndigheter. Enligt 3 § 1 mom. i förslaget är behöriga myndigheter enligt lagen om penninginsamlingar Polisstyrelsen och polisinsamlingarna. Det är skäl att polisen behåller rollen som ansvarig myndighet för penninginsamlingar, eftersom den tillsyn över penninginsamlingar som förtroendet för insamlingsförfarandet förutsätter kan betraktas som en del av polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Vid prövningen av om tillstånd till penninginsamling ska beviljas samt granskningen av uppgifterna i anmälan om småskalig insamling behövs också uppgifter som fås ur polisens informationssystem och som behövs för att bedöma personers tillförlitlighet.

Enligt 11 § 1 mom. i den gällande lagen meddelas tillstånd till penninginsamling av den polisinsamling inom vars distrikt penninginsamlingen anordnas och enligt 3 mom. meddelar Polisstyrelsen tillstånd till penninginsamling som omfattar ett större område än distriktet för en polisinsamling, till penninginsamling som anordnas av Nationalgalleriet, av ett stift inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland eller av ett stift inom den ortodoxa kyrkan i Finland och till penninginsamling som anordnas av ett universitet eller av en yrkeshögskola.

Områdesindelningen för insamlingar enligt den gällande lagen har i vissa fall lett till oklarheten beträffande vilken instans som är behörig myndighet för insamlingen. I synnerhet insamlingar som anordnas över internet har fördunklat gränsen mellan lokala och regionala insamlingar. I den föreslagna lagen slopas områdesindelningen och uppgifterna enligt lagen om penninginsamlingar fördelas så mellan de behöriga myndigheterna att Polisstyrelsen svarar för all behandling av tillståndsärenden enligt 3 kap. i den föreslagna lagen och redovisningar för valinsamlingar enligt 5 kap., medan polisinsamlingarna svarar för behandlingen av ärenden som gäller småskaliga insamlingar enligt 4 kap. Uppgiftsfördelningen klarläggs också i fråga om regleringen av den föreslagna lagens förbud mot att anordna penninginsamling och använda penninginsamlingsmedel så att Polisstyrelsen har befogenheter enligt 14 § och 24 § att avbryta tillståndspliktiga penninginsamlingar och valinsamlingar. Polisinsamlingarna har åter befogenheter enligt förslaget till 21 § att avbryta anmälningspliktiga småskaliga insamlingar. I den andra meningen i 1 mom. föreskrivs om behörighetsfördelningen mellan Polisstyrelsen och polisinsamlingarna i situationer där myndigheten måste ingripa i penninginsamlingar som kräver tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, men som anordnas utan tillstånd eller anmälan. På så vis är uppgiftsfördelningen mellan de behöriga myndigheterna klarare än i den gällande lagstiftningen.

RP 214/2018 rd

Polisstyrelsen svarar för alla ärenden som gäller beviljande av tillstånd till penninginsamling och på så vis tryggas en enhetlig avgörandep Praxis i fråga om tillstånden. Hur behandlingen av ärenden som gäller tillstånd till penninginsamling respektive småskaliga insamlingar är fördelad mellan olika myndigheter har ingen särskild betydelse med tanke på en enhetlig avgörandep Praxis, eftersom beviljande av tillstånd till penninginsamling förutsätter att såväl insamlingsanordnarens verksamhet som insamlingsändamålet är allmännyttigt, medan motsvarande villkor inte föreligger vid småskaliga insamlingar. Stöd för näringsverksamhet och utökande av juridiska personers förmögenhet är undantagna från de tillåtna ändamålen för småskaliga insamlingar. Sålunda bedöms delvis olika saker vid behandlingen av tillståndsärenden och småskaliga insamlingar. När alla tillståndsärenden koncentreras till en riksomfattande myndighet ökar också Polisstyrelsens möjligheter att fungera som ansvarig myndighet för tillsynen över efterlevnaden av lagen om penninginsamlingar, då alla ärenden som gäller tillstånd till penninginsamling behandlas vid Polisstyrelsen. För dem som anordnar småskaliga insamlingar är det också av betydelse att polisinsamlingarna kan erbjuda ett omfattande servicenätverk som möjliggör personlig kommunikation.

I förslaget till 3 § 1 mom. föreskrivs dessutom att Polisstyrelsen svarar för tillsynen över efterlevnaden av lagen om penninginsamlingar och för styrningen av anordnandet av penninginsamlingar på samma sätt som i den gällande lagen. Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om den gällande lagen om penninginsamlingar (FvUB 25/2005 rd) påpekat vikten av att det på riksplanet finns en sakkunnig organisation som ansvarar för den allmänna övervakningen och ledningen samt statistikföringen av anordnandet av penninginsamlingar och som samtidigt är expert- och rådgivningsorgan gentemot dem som ansöker om tillstånd och medborgare över lag. Utskottet har ansett att ett enda riksorgan är A och O när man går in för att skapa ett paket för insamling av medel till allmännyttig medborgerlig verksamhet. Utskottet har också poängterat att tillsynen över penninginsamlingar inte får äventyras eller förlora sin trovärdighet. Av denna anledning bör den allmänna övervakningen och ledningen av anordnandet av penninginsamlingar även i fortsättningen vila på Polisstyrelsens ansvar.

I förslaget till 3 § 1 mom. föreskrivs dessutom om behörighetsfördelningen mellan Polisstyrelsen och polisinsamlingarna i situationer där myndigheten borde ingripa i en penninginsamling som kräver tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, men som anordnas utan tillstånd eller anmälan. Enligt bestämmelsen är Polisstyrelsen alltid behörig myndighet i de situationer som avses i bestämmelsen. Om det inte föreskrivs särskilt om behörighetsfördelningen i de situationer som avses i bestämmelsen, måste man i varje enskilt fall pröva vilken myndighet som är behörig att vidta åtgärder enligt den föreslagna lagen. I fråga om en olaglig penninginsamling kan det i praktiken vara omöjligt att säga om det är fråga om en insamling som ankommer på Polisstyrelsens eller polisinsamlingens ansvar.

I 2 mom. föreskrivs om Polisstyrelsens behörighet när det gäller offentliggörande av uppgifter om penninginsamlingar. Polisstyrelsen svarar för offentliggörande av uppgifter om beviljande och återkallande av tillstånd till penninginsamling, småskaliga insamlingar och förbud mot penninginsamling samt av årsanmälnings- och redovisningsuppgifter. I förslaget till 2 mom. föreskrivs dessutom om Polisstyrelsens skyldighet att statistikföra penninginsamlingar och offentliggöra statistiken. Statistiken kan offentliggöras till exempel på Polisstyrelsens webbplats i form av förteckningar som uppdateras varje vecka. Polisstyrelsen svarar också för offentliggörandet av uppgifter om småskaliga insamlingar som omfattas av polisinsamlingarnas behörighet. Statistik behövs bland annat för att övervaka penninginsamlingar, öka transparensen samt få information om hur penninginsamlingsverksamheten utvecklas. Polisstyrelsen får inte offentliggöra eller annars utlämna sekretessbelagda uppgifter med stöd av förslaget till 2 mom. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter via det allmänna datanätet föreslås i 33 §.

I 29 § i den gällande lagen om penninginsamlingar föreskrivs om offentliggörande av uppgifter. Paragrafen förpliktar tillståndsmyndigheten att hålla uppgifterna om beviljade och återkal-

lade tillstånd till penninginsamling och uppgifterna om skriftliga varningar samt redovisningsuppgifterna tillgängliga för allmänheten. Samma skyldighet följer i stor utsträckning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, i synnerhet av myndigheternas skyldighet enligt 5 kap. att främja möjligheterna att ta del av en handling samt en god informationshantering. Skyldigheten i den gällande paragrafen att hålla uppgifter tillgängliga för allmänheten förpliktar ändå inte tillståndsmyndigheten att offentliggöra de uppgifter som nämns i bestämmelsen, utan de måste efterfrågas särskilt hos myndigheten. I praktiken har detta lett till att allmänheten inte har möjlighet att granska aktuella uppgifter om tillstånd till penninginsamling utan att kontakta tillståndsmyndigheten. Förfarandet har också visat sig vara ett långsamt sätt att få uppgifter om pågående penninginsamlingar. Eftersom uppgifter om tillstånd till penninginsamling, pågående småskaliga insamlingar samt inlämnade redovisningar utgör ett centralt element för att garantera givarnas rättsskydd samt penninginsamlingars transparens, är det nödvändigt att föreskriva särskilt om offentliggörande av uppgifter i den nya lagen om penninginsamlingar. De uppgifter som ska offentliggöras enligt den föreslagna bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning de saker som uppräknas i motsvarande bestämmelse i den gällande lagen om penninginsamlingar.

De handlingar som hänför sig till penninginsamlingsärenden är offentliga om de inte undantagsvis innehåller sekretessbelagda uppgifter. Ansökningar om tillstånd till penninginsamling innehåller i allmänhet inte till exempel uppgifter som ska betraktas som affärs- eller yrkeshemlighet enligt 24 § 1 mom. 20 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Handlingar som gäller penninginsamlingsärenden innehåller däremot uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, vilka är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Det viktigaste när det gäller offentliggörandet av uppgifter är att de som deltar i penninginsamlingar kan, om de så vill, enkelt och snabbt säkerställa att tillstånd till penninginsamling har sökts eller anmälan om småskalig insamling har gjorts på behörigt sätt. Dessutom kan givaren kontrollera intäkterna av och kostnaderna för insamlarens tidigare insamlingar. Offentliggörandet av uppgifter om penninginsamlingar ökar öppenheten i fråga om penninginsamlingar genom att allmänheten och till exempel medierna ges ett effektivt medel att följa insamlingsframgången och beloppet och arten av insamlingskostnaderna. Avsikten med offentliggörandet är att inverka positivt på bland annat givarnas förtroende och donationsberedskap.

2 kap. **Förutsättningar för anordnande av penninginsamling**

I kapitlet föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för att anordna penninginsamling. I kapitlet föreskrivs för det första om tillstånds- och anmälningsplikt för penninginsamlingar samt om de aktörer som har rätt att anordna penninginsamling. I kapitlet föreskrivs dessutom om tillåtna och förbjudna insamlingsändamål samt om förbjudna insamlingsätt.

4 §. Tillståndsplikt och anmälningsplikt i fråga om penninginsamling. Enligt 5 § 1 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar får penninginsamlingar anordnas endast med tillstånd av en myndighet. Enligt 4 § 1 mom. i den föreslagna lagen är förutsättningen för att anordna penninginsamlingar som hör till lagens tillämpningsområde i princip att tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare söks hos tillståndsmyndigheten. Polisstyrelsen är alltid tillståndsmyndighet i ärenden som gäller tillstånd till penninginsamling. Närmare bestämmelser om förfarandet med tillstånd till penninginsamling finns i 3 kap.

I 4 § 1 mom. föreskrivs också om möjlighet att anordna penninginsamling utan tillstånd till penninginsamling som söks hos Polisstyrelsen. Förutsättningen för detta förfarande är dock att anmälan om penninginsamlingen görs till polisinrättningen. En anmälningspliktig penninginsamling ska vara en så kallad småskaliga insamling, och närmare bestämmelser om förutsätt-

ningarna för den finns i 4 kap. i den föreslagna lagen. En definition av småskalig insamling finns åter i 2 § 6 punkten i den föreslagna lagen. Enligt den gällande lagen om penninginsamlingar är det inte möjligt att anordna anmälningspliktiga penninginsamlingar, så det är fråga om en ändring jämfört med nuläget. Enligt 11 § i den gällande lagen baserar sig behörighetsfördelningen mellan Polisstyrelsen och polisinsamlingarna i princip på inom vilket område penninginsamlingen anordnas. Enligt 11 § 1 mom. meddelas tillstånd till penninginsamling av den polisinsamling inom vars distrikt penninginsamlingen anordnas och av Polisstyrelsen till penninginsamling som omfattar ett större område än distriktet för en polisinsamling. Den föreslagna lagen om penninginsamlingar innehåller ingen motsvarande förutsättning om geografisk indelning av penninginsamlingar. Såväl tillståndspliktig penninginsamling som småskalig insamling kan anordnas inom det område som anordnaren önskar.

I 4 § 2 mom. föreskrivs på samma sätt som i den gällande lagen om penninginsamlingar om ett undantag för valinsamlingar, enligt vilket tillstånd till penninginsamling inte behövs för anordnande av valinsamling och inte heller anmälan till Polisstyrelsen. Även om tillstånd eller anmälan inte behövs för valinsamling, berörs valinsamlingar av redovisningsskyldighet på samma sätt som enligt den nuvarande lagstiftningen. Närmare bestämmelser om valinsamlingar finns i 5 kap.

I lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte om beskattningen av medel som erhållits genom penninginsamling. Den som anordnar en penninginsamling ansvarar för att det görs en uppskattning av de skattemässiga påföljderna av penninginsamlingen. Största delen av penninginsamlingarna anordnas fortfarande av allmännyttiga samfund och för deras del är det skattemässiga bemötandet i princip klart. Insamlingsinkomst som insamlats i allmännyttigt insamlingssyfte är skattefri inkomst för allmännyttiga samfund. Särskilt för den som anordnar en småskalig insamling framhävs dock skyldigheten att utreda de skattemässiga påföljderna, eftersom det inte förutsätts att anordnarens verksamhet är allmännyttig vid småskaliga insamlingar. Den som anordnar en penninginsamling och även den som är föremål för insamlingen ska alltid utreda om medel från en penninginsamling är inkomst eller i något fall gåva. Dessutom måste det bedömas vems inkomst det är fråga om när till exempel tre personer anordnar en insamling.

5 §. Anordnaren av en penninginsamling. I 5 § i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om alla i lagen om penninginsamlingar avsedda aktörer som på de villkor som närmare föreskrivs i lagen har rätt att anordna penninginsamling, småskalig insamling eller valinsamling. I 4 mom. uppräknas å andra sidan de aktörer inom den offentliga sektorn som inte kan få tillstånd till penninginsamling eller anordna småskalig insamling.

I 5 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar uppräknas de aktörer som Polisstyrelsen i egen skap av tillståndsmyndighet kan bevilja tillstånd till penninginsamling. Enligt 1 mom. 1 punkten kan tillstånd till penninginsamling beviljas en i Finland registrerad förening med allmännyttigt syfte. Enligt 2 punkten kan tillstånd beviljas en i Finland registrerad stiftelse med allmännyttigt syfte. Enligt 3 och 4 punkten kan tillstånd beviljas ett i partiregistret antecknat parti med allmännyttigt syfte och ett i Finland registrerat religionssamfund med allmännyttigt syfte. Innehållet i termen religionssamfund har behandlats mera ingående i motiveringen till 1 § 3 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen. I fråga om religionssamfund är ett villkor för att få tillstånd registrering som religionssamfund. Om ett religionssamfund verkar i föreningsform, kan det få tillstånd till penninginsamling enligt bestämmelsen om föreningar i 5 § 1 mom. 1 punkten. Oregistrerade religionssamfund kan inte beviljas tillstånd till penninginsamling med stöd av föreslaget till 4 punkten. Bestämmelser om rätt för en oregistrerad grupp att ordna penninginsamling föreslås i 5 § 2 mom. 9 punkten.

Enligt 7 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen kan tillstånd till penninginsamling ges till en i Finland registrerad sammanslutning eller stiftelse med allmännyttigt syfte. I motiveringen till

bestämmelsen har konstaterats att med sammanslutning avses föreningar och i partiregistret antecknade partier. Genom bestämmelsen har man sålunda velat ställa bland annat olika företagsformer utanför rätten till penninginsamling. Den gällande bestämmelsens ordalydelse kan dock betraktas som svårtolkad med avseende vad som avses med sammanslutning trots att begreppet har avgränsats närmare i motiveringen. Förutom föreningar kan begreppet sammanslutning även hänvisa till sådana privaträttsliga juridiska personer, till exempel aktiebolag, andelslag och personbolag, som har aktieägare, medlemmar eller bolagslagmän som utövar beslutanderätt. Av denna orsak föreslås i lagen noggrant avgränsade bestämmelser om vem som kan beviljas tillstånd till penninginsamling i stället för den gällande lagens bestämmelse.

Eftersom penninginsamlingsverksamhetens särskilda karaktär förutsätter effektiv tillsyn över verksamheten, krävs det på samma sätt som i den gällande lagen av dem som ansöker om tillstånd som gäller tills vidare att sammanslutningar och stiftelser är registrerade i Finland. Om sammanslutningens verksamhet är förlagd utomland men penninginsamlingar anordnas i Finland, är det omöjligt för myndigheterna att effektivt övervaka den som anordnar insamlingen.

I den föreslagna lagen kvarstår allmännyttig verksamhet som ett villkor för att få tillstånd till penninginsamling. I enlighet med den gällande lagen behöver det inte bedömas särskilt vid myndighetsförfarandet om en sammanslutning eller stiftelse som ansöker om tillstånd till penninginsamling har uteslutande och enbart allmännyttigt syfte. Rätt till penninginsamling ska kunna beviljas en allmännyttig sammanslutning eller stiftelse även om inte dess hela verksamhet är allmännyttig. Stadgarna för en sammanslutning som ansöker om rätt till penninginsamling kan innehålla till exempel bestämmelser om sammanslutningens syfte, och där kan ingå även verksamhet som bedrivs i form av affärsverksamhet. I och med att samhället och organisationsfältet förändras bedrivs organisationsverksamhet i allt högre även på annat sätt än med enbart frivilliga krafter. Med tanke på lagens syfte vore det oändamålsenligt att ställa krav på att sammanslutningar och stiftelser som samlar in pengar ska ha uteslutande allmännyttigt syfte. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 7 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen om penninginsamlingar. Sammanslutningar som bedriver affärsverksamhet och vilkas huvudsakliga syfte är att ge sina medlemmar eller ägare vinst, stannar fortfarande utanför penninginsamlingsverksamheten även i det fallet att sammanslutningen också bedriver allmännyttig verksamhet vid sidan av sin affärsverksamhet. Ordalydelsen i förslaget till 5 § 1 mom. 1 och 4 punkten är klar också med tanke på andliga samfunds ställning, beträffande vilka det kan vara en tolkningsfråga att dra en exakt gräns mellan religiös verksamhet som ska betraktas som allmännyttig och religionsutövning samt annan ideell, kulturell och social verksamhet. I samband med ansökan tillstånd till penninginsamling utreder myndigheten om sökandens verksamhet i huvudsak är allmännyttig. Allmännyttigheten utreds bland annat med hjälp av sammanslutningens stadgar och verksamhetsberättelse och för en ny sammanslutning eller stiftelse med hjälp av verksamhetsplanen.

Enligt 5 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen kan tillstånd till penninginsamling beviljas en i Finland verksamhet oregistrerad sammanslutning med allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland. En registrerad förenings permanenta oregistrerade underavdelning eller motsvarande är däremot inte en sådan sammanslutning som avses i bestämmelsen, utan penninginsamlingar som de anordnar ska genomföras med stöd av fortlöpande tillstånd till penninginsamling som moderföreningen ansöker om eller i form av småskalig insamling där moderföreningen ansvarar för de förpliktelser som anges i lagen om penninginsamlingar.

Det förs inget separat register över oregistrerade sammanslutningar som baserar sig på särskild lagstiftning, så det finns inga exakta uppgifter om antalet dylika sammanslutningar. Enligt Skatteförvaltningens uppgifter är antalet oregistrerade föreningar med FO-nummer som baserar sig på särskild lagstiftning något över 1000. Utanför denna siffra står alla lagstadgade sammanslutningar som inte har ansökt om FO-nummer. Lagstadgade föreningar kan med stöd

av den juridiska litteraturen (Heikki Halila, Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus 2011) indelas i föreningar med kopplingar till ekonomisk verksamhet, med kopplingar till användning av miljön, som baserar sig på internationella avtal samt studerandeföreningar. Lagstadgade föreningar är till exempel Centralhandelskammaren, handelskamrarna, Trafikförsäkringscentralen, Finlands Advokatförbund, renbeteslagen, jaktvårdsföreningarna, fiskelagen, skogsvårdsföreningarna, Finlands Röda Kors samt studentkårerna och nationerna.

Offentligrättsliga samfund får ofta finansiering för sin verksamhet ur statsbudgeten och en del av dem utövar offentlig makt i sin verksamhet. Offentligrättsliga föreningar är ofta förenad med obligatoriskt medlemskap och obligatorisk medlemsavgift eller motsvarande betalnings-skyldighet i anslutning till medlemskapet. Ekonomiska offentligrättsliga föreningars huvudsakliga syfte är att eftersträva vinst. Alla ovannämnda offentligrättsliga samfund kan inte beviljas tillstånd till penninginsamling, eftersom även oregistrerade sammanslutningars verksamhet ska vara allmännyttig. Om en lagstadgad sammanslutning som avses i den föreslagna punkten uppfyller allmännyttighetskravet, kan sammanslutningens lagstadgade natur inte i princip anses föranleda allmänna samhällliga skäl som hindrar den från att anordna penninginsamlingar. Allmännyttighetskravet har ansetts vara uppfyllt åtminstone i fråga om Finlands Röda Kors och vissa studentkårer.

I den gällande lagen om penninginsamlingar föreskrivs om möjlighet att bevilja även i Finland verksamma oregistrerade sammanslutningar tillstånd, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess verksamhet är av tillfällig karaktär. Med tillfälliga sammanslutningar har avsetts till exempel valringar och stödföreningar som grundats för kommunal- eller riksdagsval. Som tillfälliga sammanslutningar har också betraktats stödringar som uppstått i offrens närmaste krets till exempel efter en olycka. Sådana sammanslutningars verksamhet är kortvarig och av tillfällig karaktär. Eftersom den föreslagna lagen om penninginsamlingar har bestämmelser om möjlighet att ordna korta penninginsamlingar med begränsat belopp genom anmälan, föreslås ingen bestämmelse om beviljade av tillstånd till penninginsamling till tillfälliga sammanslutningar i den nya lagen.

Enligt 5 § 1 mom. 6 punkten kan tillstånd till penninginsamling beviljas ett universitet som avses i 1 § 2 mom. i universitetslagen. Universiteten blev självständiga juridiska personer i samband med reformen av universitetslagen 2010. Universitetens medelsanskaffning är kontinuerlig till karaktären och universiteten har ett behov av att samtidigt anordna penninginsamlingar för många projekt som stöder deras verksamhet. För universiteten föreskrevs 2014 uttrycklig rätt att anordna penninginsamlingar för att få medel som kan användas för att stöda deras verksamhet, eftersom det tidigare var oklart huruvida universiteten alls kan beviljas tillstånd till penninginsamling. Osäkerheten berodde på att universiteten kunde jämföras med offentliga samfund, beträffande vilka det föreskrevs uttryckligen att de inte kan beviljas tillstånd till penninginsamling. Universiteten är jämförda med offentliga samfund, eftersom deras uppgifter inbegriper utövning av offentlig makt och dessutom finansieras universitetens verksamhet med offentliga medel. I motiveringen till bestämmelsen om universitetens rätt till penninginsamling i den gällande lagen konstateras att universitetens verksamhet kan anses uppfylla kravet på allmännyttig verksamhet i lagen om penninginsamlingar. Universiteten är också juridiskt självständiga aktörer och de har möjlighet att skaffa egendom. I fråga om dessa egenskaper avviker universiteten, yrkeshögskolorna och Nationalgalleriet från till exempel Försvarshögskolan och Polisyrkeshögskolan, som är en del av staten, och de är således inte juridiskt självständiga. För att trygga universitetens rätt till penninginsamling måste det dock beskrivas särskilt om den just därför att de kan jämföras med offentliga samfund.

För närvarande finns det totalt 14 universitet, av vilka två är stiftelser och resten offentligrättsliga inrättningar. Universitetslagen har bestämmelser om ställning som självständig juridisk person för de universitet som är offentligrättsliga inrättningar. Stiftelseuniversitetens ställning som juridisk person baserar sig på stiftelselagen, trots att även universitetslagen innehåller

specialbestämmelser om deras organ. Universiteten som offentligrättsliga inrättningar eller stiftelser har inga ägare, till vilka de skulle dela ut sina tillgångar i form av utdelning eller på något annat sätt. Universiteten är inte heller skyldiga att intäktsföra sina tillgångar eller avkastningen av dem till staten. Universitet som avses i universitetslagen är Helsingfors universitet, Östra Finlands universitet, Jyväskylä universitet, Lapplands universitet, Uleåborgs universitet, Tammerfors universitet, Åbo universitet, Vasa universitet, Åbo Akademi, Villmanstrands tekniska universitet, Svenska handelshögskolan, Konstuniversitetet, Aalto-högskolestiftelsen som verkar som Aalto-universitet samt TTY-stiftelsen som verkar som Tammerfors tekniska universitet.

Enligt 5 § 1 mom. 7 punkten i den föreslagna lagen kan tillstånd till penninginsamling beviljas även en yrkeshögskola som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014). Yrkeshögskolorna bildar tillsammans med universiteten högskoleväsendet i Finland. En yrkeshögskola kan anses ha sådant allmännyttigt syfte som krävs i lagen om penninginsamlingar. På samma sätt som universiteten har även yrkeshögskolorna kontinuerligt behov av att skaffa finansiering för många projekt som stöder deras verksamhet. Det måste föreskrivas särskilt även om yrkeshögskolornas rätt till penninginsamling, för att tolkningen av lagen ska vara klar beträffande huruvida yrkeshögskolorna räknas som offentliga samfund på grund av den utövning av offentlig makt som ingår i deras uppgifter samt den finansiering de får av statens budgetmedel.

Enligt 5 § 1 mom. 8 punkten kan tillstånd till penninginsamling även beviljas Nationalgalleriet. När det föreskrevs om rätt till penninginsamling för Nationalgalleriet 2014, konstaterades det att Nationalgalleriet har ett allmännyttigt syfte. En separat bestämmelse om rätt till penninginsamling för Nationalgalleriet togs in i den gällande lagen därför att tillstånd till penninginsamling kunde i enlighet med ordalydelsen i 7 § 1 mom. i den då gällande lagen ges endast en i Finland registrerad sammanslutning eller stiftelse med uteslutande allmännyttigt syfte. Av denna orsak ansåg man att Nationalgalleriet sannolikt inte skulle ha kunnat beviljas tillstånd till penninginsamling utan en lagändring. Senare har bestämmelsen i fråga ändrats så att kravet på uteslutande allmännyttighet har slopats. När man ändå beaktar den föreslagna lagens bestämmelse om förbud mot att bevilja staten tillstånd till penninginsamling och tolkningen att denna bestämmelse kan utsträckas till bland annat aktörer som får finansiering av budgetmedel är det med tanke på den föreslagna regleringens tydlighet skäl att behålla bestämmelsen om Nationalgalleriets rätt till penninginsamling i lagen.

Enligt 5 § 1 mom. 9 punkten i den föreslagna lagen kan tillstånd till penninginsamling beviljas den evangelisk-lutherska kyrkan i Finlands centralfond för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet eller en församling som inte ingår i en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland. Enligt 7 § 1 mom. 4 punkten i den gällande lagen kan tillstånd till penninginsamling ges ett stift inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ett stift inom den ortodoxa kyrkan i Finland. Kyrkornas penninginsamlingsbehov har emellertid i själva verket oftast yppat sig på församlingsnivå. Förfarandet enligt den gällande lagen, där stiftet ska ansöka om tillstånd till penninginsamling på församlingens vägnar, har inte fungerat i praktiken. Av denna orsak föreslås det att bestämmelserna som gäller den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan ändras så att de aktörer inom kyrkorna som har behov av att anordna penninginsamlingar också har verkliga möjligheter att ansöka om behövligt myndighetsgodkännande för insamlingen, antingen ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling.

Kyrkans diakonifond är kyrkans gemensamma biståndsfond. Fondens syfte är att som en del av kyrkans diakoniarbete hjälp personer i ekonomiska trångmål i Finland. Understöd ur fonden söks av församlingens diakoniarbetare. Om understöd beviljas överförs medlen till kontot för den församling som ansökt om understöd och därifrån går de direkt till biståndsamålet. Diakoniarbetaren ansvarar för att understödet används för det ändamål som det beviljats för. Enligt förslaget föreskrivs det om rätt att söka tillstånd till penninginsamling för kyrkans

centralfond för diakonifondens räkning. Kyrkans centralfond är en självständig juridisk person, till skillnad från kyrkans diakonifond. Bestämmelser om kyrkans centralfond finns i 22 kap. 5 § i kyrkolagen och den har eget FO-nummer.

Många donatorer anser att församlingarna är pålitliga penninginsamlare, via vilka de vill ge pengar i krissituationer. Den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland har genom sina församlingar ett landstäckande nätverk. I kyrkoordningen för den evangelisk-lutherska kyrkan förutsätts att det i församlingen finns en tjänst för diakonin. I de ortodoxa församlingar som inte har en egen diakoniarbetare sköter prästen och kantorn diakoniarbetet. Kyrkan har yrkesrevision, vilket gör det möjligt att följa penningrörelsen på behörigt sätt. Vid insamlingar som ordnas på grund av en olycka eller kris har den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan via sina församlingar en insamlingsorganisation i beredskap för brådskande hjälpbehov och snabb beredskap att styra medlen till dem som behöver omedelbar hjälp.

Den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan är formellt offentliga samfund, men deras praktiska verksamhet kan på många sätt jämföras med allmännyttiga frivilligorganisationer. Kyrkans verksamhet liknar till stor del den som bedrivs av registrerade religionssamfund och religionssamfund som är organiserade som ideella föreningar. Möjlighet för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland att anordna penninginsamlingar för att finansiera kyrkligt välgörenhetsarbete som ska betraktas som allmännyttig verksamhet, dvs. diakoniarbete, skulle överensstämja med utgångspunkten för den föreslagna lagen, dvs. möjlighet att finansiera allmännyttig verksamhet. Kyrkans diakoniarbete kan anses stå för en viktig uppgift som kanal för frivillighet och medborgaraktivitet.

Ändringen inverkar inte på den kollekt som bärs upp i samband med offentlig religionsutövning, vilken fortfarande i enlighet med den gällande lagen stannar utanför lagens tillämpningsområde. I förslaget till 4 punkten föreskrivs om tillstånd till penninginsamling som beviljas religionssamfund.

I förslaget till 5 § 2 mom. uppräknas de aktörer som har rätt att ordna penninginsamling i form av småskalig insamling. I 1–4 punkten föreskrivs om rätt för en i Finland registrerad förening och stiftelse, ett i partiregistret antecknat parti samt ett i Finland registrerat religionssamfund att anordna småskaliga insamlingar. De sammanslutningar som avses i de nämnda punkterna motsvarar de aktörer som avses i 1 mom. 1–4 punkten och som kan beviljas tillstånd till penninginsamling med den skillnaden att vid småskaliga insamlingar behöver anordnarens verksamhet inte vara allmännyttig.

Strävan med de avgränsningar som preciserar insamlarna är att bidra till målet att stöda finansieringen av allmännyttig verksamhet även hos aktörer som anordnar småskaliga insamlingar, trots att det inte uttryckligen förutsätts att deras verksamhet är allmännyttig. I föreningslagen, stiftelselagen, religionsfrihetslagen och partilagen föreskrivs om begränsningar som gäller verksamhetens syfte hos de aktörer som avses i 1–4 punkten. Enligt 1 § i föreningslagen får en förening bildas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte och syftet får inte strida mot lag eller god sed. I 2 § i stiftelselagen föreskrivs åter att en stiftelse ska ha ett nyttigt ändamål. I religionsfrihetslagen föreskrivs om syftet med religionssamfunds verksamhet. Enligt 2 kap. 7 § i den lagen är ett registrerat religionssamfunds syfte att ordna och stöda den individuella, gruppbaseade samt offentliga verksamhet som hör till bekännandet och utövandet av religion och som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga. Enligt paragrafens 2 mom. ska samfundet förverkliga sitt syfte med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I 3 mom. föreskrivs att samfundets syfte inte är att sträva efter ekonomisk vinst eller att annars i huvudsak bedriva ekonomisk verksamhet. Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i partilagen registreras som parti på skriftlig ansökan en förening

som väsentligen fullföljer ett politiskt syfte. Syftet med ovannämnda aktörers verksamhet är i huvudsak allmännyttigt. En aktör med företagsform kan inte anordna småskalig insamlingar.

Enligt förslaget till 5 § 2 mom. 5–7 punkten får en småskalig insamling anordnas av Finlands Röda Kors eller dess lokala eller regionala verksamhetsenhet, den studentkår som avses i 46 § i universitetslagen och en nation som avses i 47 § i den lagen samt den studerandekår som avses i 41 § i yrkeshögskolelagen. De föreslagna bestämmelserna är nya. Enligt förslaget till 5 § 1 mom. 5 punkten kan tillstånd till penninginsamling beviljas en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen nämns som exempel på sådana lagstadgade sammanslutningar Centralhandelskammaren och handelskamrarna, Trafikförsäkringscentralen, Finlands Advokatförbund, renbeteslagen, jaktvårdsföreningarna, fiskelagen, skogsvårdsföreningarna, Finlands Röda Kors samt studentkåren och nationerna. Antalet oregistrerade sammanslutningar och deras syfte har behandlats mera ingående i motiveringen till 5 § 1 mom. 5 punkten i förslaget.

En förutsättning för att få tillstånd till penninginsamling är att en sådan oregistrerad sammanslutning som avses i bestämmelsen har ett allmännyttigt syfte. Sålunda begränsar allmännyttighetsvillkoret avsevärt gruppen oregistrerade sammanslutningar som har rätt till tillstånd till penninginsamling. Motsvarande allmännyttighetsvillkor ingår dock inte i förfarandet med småskaliga insamlingar. Med beaktande av det stora antalet oregistrerade sammanslutningar, den utövning av offentlig makt som ingår i mångas verksamhet samt det ekonomiska syftet med vissa sammanslutningars verksamhet, är det nödvändigt att begränsa rätten att anordna småskaliga insamlingar till endast sådana sammanslutningar vilkas syfte i princip är något annat än strävan efter ekonomisk vinst eller att sköta en viss offentlig uppgift genom utövning av offentlig makt. På ovannämnda grunder nämns i 5 och 6 punkten i förslaget de oregistrerade sammanslutningar som baserar sig på särskild lagstiftning och som kan beviljas tillstånd till penninginsamling.

Enligt 5 § 2 mom. 8 punkten i förslaget får en småskalig insamling också anordnas av en kyrklig samfällighet eller en församling som inte hör till en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland samt av en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland. Småskaliga insamlingar får inte anordnas för kyrkans centralfonds diakonifonds räkning.

I 5 § 2 mom. 9 punkten föreskrivs om rätt att ordna en småskalig insamling för en oregistrerad grupp som består av minst tre fysiska personer, varav minst en har uppnått myndighetsåldern och de övriga har fyllt 15 år, och vilka alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland. Det är fråga om en ändring jämfört med nuläget. Den gällande lagen om penninginsamlingar gör det möjligt för fysiska personer att anordna penninginsamlingar i form av så kallade oregistrerade sammanslutningar, om orsaken till att de inte har registrerats är deras tillfälliga karaktär. Oregistrerade sammanslutningar har sålunda haft möjlighet att anordna penninginsamlingar endast om sammanslutningens och således också verksamhetens syfte är av tillfällig karaktär. I Finland verkar emellertid flera oregistrerade sammanslutningar med etablerad verksamhet trots att de inte är registrerade. Sådana grupper verkar aktivt till exempel i stadsdelar genom att ordna bland annat olika stadsdelsevenemang och konserter. Oregistrerade grupper ska i fortsättningen ha möjlighet att anordna småskaliga insamlingar för samma ändamål som andra aktörer som har rätt till småskaliga insamlingar. Det ska inte förutsättas att gruppens verksamhet är av tillfällig karaktär. I bestämmelsen definieras också entydigt vilka slags oregistrerade grupper som får anordna småskaliga insamlingar.

En oregistrerad grupp ska bestå av minst tre fysiska personer som samtliga har i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. Enligt föreningslagen ska fysiska personer som bildar en förening ha fyllt 15 år. Föreningslagens åldersgräns kan dock inte som sådan jämföras med den åldersgräns som anges för medlemmarna i en oregistrerad grupp i lagen om

penninginsamlingar, eftersom det ska vara möjligt att starta en småskalig insamling enligt lagen om penninginsamlingar genom anmälan och enligt en snabb tidtabell. Bildandet av en förening kräver på grund av registreringsprocessen och planeringen av föreningens verksamhet annorlunda prövning än för att starta en småskalig insamling. Genom att anordna en småskalig insamling ska det vara möjligt att samla upp till 10 000 euro, vars användning för det slutliga ändamålet kan kräva olika rättshandlingar, såsom upprättande av avtal eller gåvobrev samt utredning av de skattemässiga påföljderna. I Finland inträder full rättshandlingsförmåga först när en person fyllt 18 år. Av denna orsak bör i gruppen alltid ingå minst en myndig person. Gruppens övriga medlemmar ska vara minst 15 år gamla. Med tanke på tillförlitligheten ska det inte vara möjligt för en person att anordna insamlingar, utan förutsättningen för att anordna en insamling ska vara att minst tre personer är med.

Samtliga som hör till en oregistrerad grupp ska ha i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland. I lagen om hemkommun föreskrivs om grunderna för att en person ska kunna beviljas hemkommun. Enligt lagen om hemkommun är en persons hemkommun i princip den kommun där han eller hon bor. För en person som flyttar till landet kan en hemkommun bestämmas om personen bor i Finland och har för avsikt att bosätta sig stadigvarande i Finland och dessutom har uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års vistelse, om ett sådant krävs. Uppgiften om en persons hemkommun antecknas i befolkningsdatasystemet. Genom villkoret om hemkomun enligt lagen om hemkommun och stadigvarande bosättning försöker man garantera att den som anordnar en småskalig insamling uppfyller sin skyldighet att använda de insamlade medlen för det uppgivna ändamålet och lämna in redovisning för insamlingen till myndigheten.

I lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte om beskattning av medel från småskaliga insamlingar. Den som anordnar en småskalig insamling ansvarar för att det görs en uppskattning av de skattemässiga påföljderna av insamlingen. En del av dem som anordnar småskaliga insamlingar uppfyller inte villkoren för allmännyttig sammanslutning och skattefri insamlingsinkomst i 22 och 23 § i inkomstskattelagen. I sådana fall är den skattemässiga behandlingen beroende av omständigheterna och fakta kring respektive insamling. En tolkningsfråga kan till exempel vara vilken slags inkomst de insamlade medlen anses vara. Insamlingsintäkten kan beroende på fallet betraktas som till exempel gåva eller inkomst som ska beskattas som förvärvsinkomst. I ett enskilt fall kan det också vara oklart vem som betraktas som mottagare av insamlingsinkomsten. Skatteförvaltningen avgör alltid beskattningen av inkomst av småskaliga insamlingar från fall till fall. Skatteförvaltningen har också möjlighet att vid behov meddela allmänna anvisningar om beskattningen av inkomster av penninginsamlingar.

Strävan med den föreslagna ändringen av rätt till penninginsamling för fysiska personer är att klarlägga lagen i fråga om penninginsamlingar som anordnas av fysiska personer samt att möjliggöra penninginsamlingar för olika medborgaraktörer. Genom att göra det möjligt för oregistrerade grupper att ordna insamlingar försöker man göra det lättare att tillgodose bland annat humant hjälpbehov. Lokala småskaliga penninginsamlingar enligt ett enklare förfarande uppmuntrar lokala aktörer att starta insamlingar till exempel för verksamhet i närområdet och hjälpa personer som drabbats av motgångar. Deltagande i verksamhet i närområdet skapar en grund för engagemang och därigenom ansvar för till exempel verksamhet i det egna området. Även valringar och oregistrerade stödföreningar kan anordna penninginsamling i form av småskalig insamling.

Enligt förslaget till 5 § 3 mom. behöver en förening som stöder den som är kandidat i allmänna val inte ha tillstånd eller göra anmälan om småskalig insamling för att anordna en sådan penninginsamling vars syfte är att samla in medel för att täcka kostnaderna för valkampanjen och som anordnas under kampanjtiden. Villkoret är att aktörerna är organiserade i en förening och att föreningen verkar uteslutande för att stödja kandidaten i fråga. Inte heller en partiförening behöver tillstånd eller är anmälningskyldig för sådana penninginsamlingar som

avses i momentet. Som partiförening anses i 8 § 1 mom. i partilagen en förening som enligt stadgarna för partiet eller en av dess medlemsföreningar hör till partiet eller medlemsföreningen. Bestämmelsens innehåll motsvarar den gällande lagen.

Enligt 5 § 4 mom. i den föreslagna lagen beviljas tillstånd till penninginsamling inte staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun, och de får inte anordna småskaliga insamlingar. I samma moment föreskrivs vidare att aktörer som avses i 1 och 2 mom. har möjlighet att anordna en penninginsamling för verksamheter inom staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun utan hinder av bestämmelsen i den första meningen i momentet.

Den första meningen i det nämnda momentet motsvarar 7 § 2 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar. Bestämmelsen om att offentliga samfund inte kan få tillstånd till penninginsamling togs första gången in i lagen om penninginsamlingar 2006. Enligt den lag om penninginsamlingar som föregick den gällande lagen om penninginsamlingar som stiftades då kunde tillstånd till penninginsamling ges åt inhemsk registrerad förening eller annat samfund eller självständig stiftelse med uteslutande socialt, kulturellt eller annat ideellt syfte. Med stöd av denna bestämmelse ansåg man att staten och kommuner inte kan få tillstånd till penninginsamling. För kommunernas del fastställdes tolkningen genom högsta förvaltningsdomstolens beslut 1984. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att en kommun inte var ett i 4 § i lagen om penninginsamlingar avsett samfund med uteslutande ideellt syfte.

Den grundläggande principen enligt nämnda tolkning togs in i lagen som en bestämmelse enligt vilken staten, kommuner eller sammankommuner, den evangelisk-lutherska kyrkan, ortodoxa kyrkosamfundet eller församlingar inom dem eller kyrkliga samfälligheter inte kan ges tillstånd till penninginsamling. Den gällande lagen om penninginsamlingar förutsätter inte att tillståndshavarens hela verksamhet är allmännyttig, så det är skäl att i den föreslagna lagen ta in en uttrycklig bestämmelse med stöd av vilken anordnande av penninginsamlingar inte möjliggör för offentliga samfund. Bestämmelsens syfte är att stöda tredje sektorns medelsanskaffning och verksamhetsförutsättningar genom penninginsamlingar genom att begränsa offentliga samfunds rätt till penninginsamling. När Polisstyrelsen bedömer en tillståndshavares offentliga karaktär beaktar man bland annat den finansiering som sökanden får ur statsbudgeten samt om sökanden utövar offentlig makt i sin verksamhet.

I den andra meningen i det föreslagna momentet föreskrivs som en precisering att bestämmelsen inte hindrar att den som har tillstånd till penninginsamling eller anordnar en småskalig insamling ordnar en penninginsamling för verksamheter inom staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun. Eftersom det inte är möjligt att bevilja staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun tillstånd till penninginsamling, ska endast aktörer som avses i 5 § 1 och 2 mom. i den föreslagna lagen ha möjlighet att anordna penninginsamlingar för offentliga samfunds allmännyttiga verksamhet enligt bestämmelsen. Bestämmelsens syfte är att klarlägga rättsläget med avseende på de ändamål för vilka aktörer enligt lagen om penninginsamlingar som har rätt till penninginsamling har möjlighet att anordna penninginsamlingar och att i större omfattning möjliggöra penninginsamlingar för olika slags verksamheter som ska betraktas som allmännyttiga trots att intäkterna av penninginsamlingen kommer ett offentligt samfund till godo. En sådan insamling som avses i bestämmelsen kan anordnas även som småskalig insamling, om förutsättningarna är uppfyllda.

Bestämmelsen i 7 § 2 mom. i den gällande lagen, som begränsar offentliga samfunds rätt till penninginsamling, har i avgörandepraxis ansetts betyda att inte heller andra aktörer än i bestämmelsen avsedda offentliga samfund kan samla in medel för ett sådant ändamål eller sådan verksamhet som ingår i skötseln av statens eller kommunens lagstadgade uppgifter. I praktiken har man ansett att om det vore tillåtet för andra än offentliga samfund att samla in medel för att finansiera verksamhet som ska anses utgöra kommunens eller statens grundläggande

verksamhet, urholkar det i princip betydelsen hos lagens entydiga bestämmelse som begränsar offentliga samfunds penninginsamlingar.

I vissa fall har det ändå ansetts möjligt med en penninginsamling för statens, en kommuns eller samkommuns verksamhet. I princip har det ansetts att det är möjligt att samla in pengar om syftet med penninginsamlingen är att generera så kallad extra nytta som allmänt betjänar samhället och som avviker från det offentliga samfundets lagstadgade grundläggande verksamhet och som i sista hand kommer medborgarna till godo. Gränsdragningen mellan verksamhet som finansieras med budgetmedel och nytta som allmänt betjänar samhället är dock utmanande.

Som ett exempel på sådan gränsdragning kan nämnas en lokal cancerförening som planerar en insamling för att förbättra patientvården. Den vård som en enhet inom den offentliga hälso- eller sjukvården ger är i princip en sådan lagstadgad uppgift för vars kostnader en penninginsamling inte har kunnat anordnas. Vid en penninginsamling som anordnas till exempel för att skaffa sådana hjälpmedel som vårdenheten ännu inte har kan det däremot inom ramen för tolkningen av 7 § 2 mom. i den gällande lagen anses vara fråga om en sådan extra allmän nytta som inte är skötsel av en lagstadgad uppgift som finansieras med budgetmedel. En besvärlig gränsdragningssituation kan uppstå till exempel om avsikten är att samla in pengar för kampanjmaterialkostnader för att ordna en kampanj mot skolmobbing i skolorna i närområdet. I princip kan man tänka att förebyggande av skolmobbing ingår i kommunens lagstadgade skolverksamhet och att kommunen ska se till att skolorna har tillräckliga resurser för denna verksamhet. Saken kan emellertid också ses så att det är fråga om extra allmännyttig verksamhet som betjänar samhället och som det är tillåtet att finansiera genom att anordna en penninginsamling. Det kan anses handla om en liknande situation där en förening, till exempel en föräldraförening, samlar in pengar för att skaffa en smarttavla till skolan. Anskaffningen av en smarttavla kan i princip anses vara ett allmännyttigt ändamål, eftersom den utgör ett extra tillägg till skolans utrustning. Den preciserande bestämmelsen i förslaget till 5 § 4 mom. möjliggör i fortsättningen insamlingsändamål enligt exemplen för aktörer som har rätt till penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar, om övriga förutsättningar för tillstånd till penninginsamling eller småskalig insamling är uppfyllda.

6 §. Insamlingsändamål. Enligt den gällande lagen om penninginsamlingar är det möjligt att anordna penninginsamlingar enbart för att finansiera allmännyttig verksamhet. I 6 § 1 mom. i den föreslagna lagen bibehålls på samma sätt som i den gällande lagen allmännyttighet som huvudsakligt villkor för insamlingsändamålet. Det är nödvändigt att främja och stöda allmännyttig verksamhet på grund av dess samhällseliga betydelse och därför är det skäl att lagens huvudregel fortfarande är att penninginsamlingar tillåts för allmännyttig verksamhet. Även för att behålla konkurrensneutraliteten är det nödvändigt att fastställa att ändamålet med penninginsamlingar ska vara allmännyttigt. Om detta krav saknas kunde medel från penninginsamlingar användas för ändamål som ligger nära affärsverksamhet och detta kunde snedvrída konkurrensen, om det i samma bransch också finns aktörer som inte kan få tillstånd till penninginsamling och inkomster på detta sätt. En definition av allmännyttig verksamhet föreslås i 2 § 4 punkten.

I 6 § 1 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar föreskrivs om rätt att tillföra Nationalgalleriet, universitet och yrkeshögskolor kapital. Bestämmelsen om rätt att tillföra universitet kapital fogades till lagen om penninginsamlingar under riksdagsbehandlingen av lagen om ändring av lagen om penninginsamlingar (652/2014). Bestämmelserna om rätt för Nationalgalleriet och yrkeshögskolor att samla in pengar för att tillföra kapital togs in i lagen om penninginsamlingar efter de lagändringar som gällde universitetens rätt att samla in pengar. Tillägget som gäller universitetens rätt att tillföra kapital gjordes, eftersom det i motiveringen till den regeringspropositionen som gällde den aktuella lagändringen konstaterades uttryckligen att medel ska inte kunna samlas in i universitetens kapitalfonder, utan de insamlade medlen

RP 214/2018 rd

ska användas omedelbart endast för syften som anges i 2 § i universitetslagen och som specificeras i tillståndet till penninginsamling. Kulturutskottet ansåg i sitt utlåtande om lagändringen att det är viktigt att stödet för den verksamhet som avses i 2 § i universitetslagen innefattar också insamling av medel med tanke på universitetens kapitalfonder, eftersom avkastningen på kapitalet används för de uppgifter universiteten har enligt den paragrafen. För undvikande av problem med tolkningen av lagen efter att ändringen trätt i kraft, ansåg kulturutskottet det vara nödvändigt att ta in en uttrycklig bestämmelse i förslaget (KuUU 3/2014 rd.) Förvaltningsutskottet kom fram till samma slutresultat (FvUB 13/2014 rd).

Ovannämnda beslut att ta in bestämmelsen om rätt att tillföra kapital i lagen om penninginsamlingar fattades under riksdagsbehandlingen till följd av det uttryckliga förbudet i motiveringen mot att samla in pengar till universitetens kapitalfonder. I lagens motivering nämnades dock ingen närmare orsak till förbudet. Vid tillförande av kapital eller fondering av medel är det inte fråga om ett separat insamlingsändamål, utan de är alternativt sätt att förvalta insamlade medel. När insamlade medel används för att tillföra kapital eller fondera kapital är det inte heller fråga om att avvika från allmännyttig verksamhet. Den föreslagna nya lagen om penninginsamlingar innehåller inte heller något villkor om att de insamlade medlen ska användas inom en viss tidsgräns, till exempel den pågående räkenskapsperioden. På dessa grunder har det ansetts att bestämmelserna i den föreslagna lagen om penninginsamlingar inte utgör något hinder mot att använda insamlade medel för att tillföra medel eller fondering när insamlingsändamålet är sådant som avses i lagen om penninginsamlingar. Sålunda bör det inte heller föreskrivas särskilt i lagen om penninginsamlingar om rätt för anordnaren av en penninginsamling att använda insamlade medel för att tillföra kapital, eftersom det inte är fråga om ett undantag från lagens övriga bestämmelser. Syftet med den föreslagna regleringslösningen är att klarlägga vad det är fråga om när kapital tillförs och att trygga kontinuerlig rätt att tillföra kapital som ett sätt att förvalta insamlade medel. Alla anordnare av penninginsamlingar ska ha lika rätt att använda insamlade medel för att tillföra kapital.

Uppfylldandet av allmännyttighetsvillkoret enligt 6 § 1 mom. i förslaget är inte beroende av inom vilken tid de insamlade medlen används för det uppgivna ändamålet. Det är inte alltid ekonomiskt eller verksamhetsmässigt möjligt för insamlingsanordnaren att använda insamlade donationsmedel under samma räkenskapsperiod. Donationer inflyter ofta slumpmässigt och motsvarande kostnader uppstår ofta under en annan räkenskapsperiod. För att stöda en planmässig användning av insamlade medel ska det vara möjligt att fondera insamlade medel och att ta upp medlen i insamlingsanordnarens balansräkning som övrigt eget kapital som ett led i insamlingsanordnarens systematiska förvaltning av insamlade medel. Fondering av insamlade medel kan anses öka bokslutets transparens, då fonderade insamlade medel och utgifter som riktar sig mot fonden bokförs separat från insamlingsanordnarens övriga medel och till exempel andra penninginsamlingars ändamål. Insamlade medel kan fonderas i en fond som använder intäkten av de fonderade medlen, i en fond som använder de fonderade medlen, dvs. kapitalet, eller i en fond som använder såväl intäkten som kapitalet. Fondernas ändamål kan vara fritt eller bundet. De insamlade medlen, dvs. medlen från en tillståndspliktig insamling, en småskalig insamling eller en valinsamling, ska dock alltid användas för det ändamål som meddelats Polisstyrelsen och givaren.

Det ska ändå inte i samtliga situationer vara möjligt att samla in medel för insamlingsanordnarens grundkapital, eftersom grundkapitalet i princip är tillgångar som placeras permanent i organisationen vid den tidpunkt då den bildas. Exempelvis för stiftelsernas del konstateras i motiveringen till stiftelselagen (RP 166/2014 rd, s. 70) att eventuella stadgebestämmelser är avgörande för vilken betydelse grundkapitalet har som källa för finansiering av verksamheten. Om inget annat anges i stadgarna, kan enligt motiveringen till stiftelselagen också någon del av stiftelsens kapital användas till verksamheten. Det är å andra sidan möjligt att bestämma i stadgarna att endast avkastningen på grundkapitalet får användas till verksamheten. Om således användningen av grundkapitalet för insamlingsanordnarens verksamhet förhindras med

RP 214/2018 rd

stöd av insamlingsanordnarens egna stadgebestämmelser eller på något annat sätt, kan en penninginsamling inte anordnas för att utöka grundkapitalet. På samma sätt ska det till exempel i fråga om universitet, Nationalgalleriet och yrkeshögskolor vara möjligt att anordna en insamling för att utöka insamlingsanordnarens grundkapital, om det är möjligt att använda grundkapitalet eller avkastningen av det för insamlingsanordnarens verksamhet.

Den som anordnar en penninginsamling ansvarar för att givarnas informeras tillräckligt om huruvida avsikten är att fondera de insamlade medlen eller är det fråga om en tillåten penninginsamling för att utöka insamlingsanordnarens grundkapital. I synnerhet i situationer där syftet med penninginsamlingen är att samla in medel för att utöka sammanslutningens eller stiftelsens kapital, framhävs insamlingsanordnarens skyldighet att informera givaren öppet om användningen av medlen. Givaren ska åtminstone informeras om huruvida grundkapitalet inom någon tidsrymd kommer att användas för sammanslutningens eller stiftelsens egentliga verksamhet eller är användningen av grundkapitalet inom sammanslutningen eller stiftelsen eventuellt begränsad så att det är möjligt att använda endast avkastningen av grundkapitalet för allmännyttig verksamhet och sammanslutningens eller stiftelsens stadgar förbjuder användning av det egentliga insamlade grundkapitalet. I det fallet att sammanslutningen eller stiftelsen upplöses eller läggs ner, ska de insamlade medlen användas i enlighet med lagen om penninginsamlingar för det användningsändamål för vilket de med myndighetens godkännande samlades in. Att medel samlas in för insamlingsanordnarens grundkapital ändrar inte den skyldighet som följer av lagen om penninginsamlingar, nämligen att de insamlade medlen ska användas för det insamlingsändamål som uppgetts för myndigheten och givarna.

Enligt 6 § 2 mom. i den föreslagna lagen får penninginsamlingar inte anordnas i syfte att finansiera verksamhet som klart äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten eller för att finansiera lagstridig verksamhet. För att en penninginsamling ska anses vara förbjuden i enlighet med den föreslagna bestämmelsen, ska den verksamhet som finansieras klart äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten. En klar lagstridighet förutsätter alltid att lagstridigheten objektivt sett är uppenbar.

Begreppet verksamhet som äventyrar allmän ordning och säkerhet ingår till exempel i polislagen (872/2011) och ordningslagen (612/2003). Definitionerna i ovannämnda lagar ska användas som grund när man bedömer om det är fråga om i den föreslagna lagen om penninginsamlingar avsedd verksamhet som äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten och finansiering av den. I 1 § i polislagen föreskrivs om polisens uppgifter, som enligt den paragrafen är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. I motiveringen (RP 224/2010 rd) till polislagen konstateras att begreppet allmän ordning och säkerhet har en omfattande och delvis oklar innebörd. Enligt vedertagen uppfattning är polisens skyldighet att skydda också enskilda personers säkerhet samt att trygga säkerheten på privata platser. Allmän ordning och säkerhet har förklarats betyda det normala tillstånd i samhället som rättsordningen förutsätter. Med allmän ordning avses framför allt att det normala tillståndet bibehålls på allmänna platser. I det normala ingår också att iakta något mått av anständighet och hyfs. I vårt pluralistiska samhälle är det skäl att ingripa med polisiära åtgärder endast i iögonenfallande avvikelser från normalt beteende som väcker allmänt ogillande.

I ordningslagens detaljerade bestämmelser förbjuds förfaranden som vanligtvis stör ordningen. Det är bland annat förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom att föra oljud, genom hotfulla gester eller aggressiva rörelser eller genom att skjuta, kasta saker eller på något annat motsvarande sätt, att inta berusningsmedel på allmänna platser i tåtorter, vid gränsövergångsställen och i fordon i kollektivtrafik, att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster och att urinera och ha avföring på allmän plats på ett sådant sätt att det orsakar störning av den allmänna ordningen eller hälsorisker.

I 6 § 3 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs om sådana insamlingsändamål som är tillåtna oberoende av allmännyttighetsvillkoret i 1 mom. Den nämnda bestämmelsen innehåller sådana insamlingsändamål som i sig kunde anses vara allmännyttiga, men som i den gällande lagen har betraktats som undantag från allmännyttighetsvillkoret. I paragrafen uppräknas dessutom sådana insamlingsändamål som bland annat på grund av rättspraxis och tolkningspraxis som gäller offentliga samfund kunde anses vara annat än allmännyttiga.

Enligt 6 § 3 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen får penninginsamling ordnas i form av småskalig penninginsamling också för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stöda näringsverksamhet eller för att utöka en juridisk persons förmögenhet. Genom att möjliggöra småskaliga insamlingar uppmuntras medborgaraktorer att genomföra olika penninginsamlingsprojekt för att stöda det civila samhället. Största delen av dessa projekt kan sannolikt anses som allmännyttiga, men på grund av lagens klarhet och det föreslagna anmälningsförfarandet krävs inte att insamlingsändamålet är allmännyttigt. Utanför de tillåtna insamlingsändamålen vid småskaliga insamlingar ställs ändå stödjande av näringsverksamhet och utökning av en juridisk persons förmögenhet. Med näringsverksamhet avses både affärs- och yrkesverksamhet.

Det ska inte vara möjligt att utöka en juridisk persons förmögenhet med hjälp av en småskalig insamling. Det ska inte vara tillåtet att stöda insamlingsanordnarens verksamhet med stöd av tillstånd till penninginsamling enligt den föreslagna lagen, utan endast de direkta insamlingskostnaderna kan täckas med intäkten av penninginsamlingen. Om stöd för en juridisk persons förmögenhet skulle vara ett tillåtet insamlingsändamål vid småskaliga insamlingar, skulle det vara möjligt att kringgå bestämmelsen om insamlingsändamål i anslutning till tillståndsförfarandet genom småskalig insamling. Utökning av en juridisk persons förmögenhet betraktas som ett exempel på ett insamlingsändamål genom vilket medel insamlas direkt för insamlingsanordnarens förvaltningskostnader utan att insamlingsändamålet specificeras på något annat sätt.

Enligt 6 § 3 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen har universiteten rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i universitetslagen. Enligt 2 § i universitetslagen har universiteten till uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen, att meddela på forskning grundad högsta undervisning och att fostra de studerande till att tjäna fosterlandet och mänskligheten. Universitetens uppgifter kan anses uppfylla kravet på allmännyttigt insamlingsändamål i 6 § 1 mom. i den föreslagna lagen. Med tanke på lagens klarhet och rättslägets kontinuum är det dock skäl att i den föreslagna lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om rätt för universiteten att anordna penninginsamlingar för att sköta sina uppgifter. Genom samma bestämmelse begränsas universitetens rätt att samla in medel för andra ändamål än de som anges i 2 § i universitetslagen. I den nya lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte längre uttryckligen om universitetens rätt att samla in pengar för att tillföra kapital. Universiteten har dock på det sätt som beskrivs i motiveringen till 6 § i förslaget möjlighet att anordna en penninginsamling för att tillföra kapital samt fondera insamlade medel.

Enligt 6 § 3 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen har yrkeshögskolorna rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 4 § i högskolelagen. Enligt 4 § i yrkeshögskolelagen har yrkeshögskolorna till uppgift att meddela sådan högskoleundervisning för yrkesinriktade expertuppgifter som baserar sig på arbetslivets och arbetslivsutvecklingens krav samt på forskning och konstnärliga och kulturella utgångspunkter och att stödja studerandenas yrkesutveckling. Yrkeshögskolorna ska också bedriva tillämpad forskningsverksamhet och utvecklings- och innovationsverksamhet som gynnar yrkeshögskoleundervisningen, främjar arbetslivet och den regionala utvecklingen och förnyar näringsstrukturen i regionen, samt bedriva konstnärlig verksamhet. Då yrkeshögskolan fullgör sina uppgifter ska den främja livslångt lärande. Uppgifterna enligt 4 § i yrkeshögskolelagen kan betraktas

som allmännyttiga, men på samma sätt som för universiteten är det med tanke på lagens klarhet och rättsläget kontinuum skäl att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om rätt för yrkeshögskolorna att samla in medel för att sköta uppgifterna enligt 4 § i yrkeshögskolelagen. Genom bestämmelsen begränsas också yrkeshögskolornas rätt att samla in medel för andra ändamål än de som anges i 4 § i yrkeshögskolelagen. I den föreslagna lagen penninginsamlingar föreskrivs inte längre uttryckligen om yrkeshögskolornas rätt att samla in pengar för att tillföra kapital. Yrkeshögskolorna har dock på det sätt som beskrivs i motiveringen till 6 § i förslaget möjlighet att anordna en penninginsamling för att tillföra kapital samt fondera insamlade medel.

Enligt 3 mom. 4 punkten har Nationalgalleriet rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om Nationalgalleriet (889/2013). Enligt den 2 § har Nationalgalleriet till uppgift att se till att Nationalgalleriets samling upprätthålls och utökas, att bedriva utställningsverksamhet och annan konstmuseiverksamhet, att i egenskap av sakkunnig inom konstmuseisektorn delta i utvecklandet av museisektorn samt att sköta andra uppgifter som föreskrivs i lag eller som undervisnings- och kulturministeriet ålägger det. Nationalgalleriets nämnda uppgifter kan anses uppfylla allmännyttighetsvillkoret, men för tydlighetens skull intas i den nya lagen om penninginsamlingar en bestämmelse som motsvarar den gällande lagen om möjlighet att bevilja Nationalgalleriet tillstånd till penninginsamling. Genom bestämmelsen begränsas Nationalgalleriets rätt att anordna penninginsamlingar för skötseln av andra uppgifter än de som anges i 2 § i lagen om Nationalgalleriet. I den nya lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte längre uttryckligen om rätt för Nationalgalleriet att samla in pengar för att tillföra kapital. Nationalgalleriet ska dock på det sätt som beskrivs i motiveringen till 6 § i förslaget ha möjlighet att anordna penninginsamling i syfte att tillföra kapital samt fondera insamlade medel.

Enligt 6 § 3 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen har den evangelisk-lutherska kyrkan i Finlands central för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet eller en församling som inte hör till en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för att finansiera diakonal hjälpverksamhet. Kyrkligt välgörenhetsarbete som ska betraktas som allmännyttig verksamhet, dvs. diakonal hjälpverksamhet, hör till de ovan nämnda kyrkornas och deras församlingars grundläggande arbete. Hjälp som fås via diakonin förutsätter inte medlemskap i kyrkan. Även om det finns beredskap till hjälpverksamhet har i synnerhet små församlingar endast ringa medel att använda till hjälpverksamhet. Genom diakonal hjälpverksamhet kunde insamlingar ordnas även för att hjälpa en enskild person eller familj.

Enligt 6 punkten får penninginsamlingar ordnas för att skaffa medel för att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter. Det ska vara möjligt att hjälpa en enskild person eller familj genom att anordna en penninginsamling i situationer som kräver ekonomisk hjälp även i större utsträckning än grannhjälp. En sådan situation är till exempel en olycka, sjukdom eller någon annan händelse eller något annat fenomen eller förhållande som orsakar ekonomiska svårigheter. Den gällande lagen om penninginsamlingar innehåller en motsvarande bestämmelse, eftersom kravet på allmännyttigt insamlingsändamål har ansett förhindra att tillstånd till penninginsamling ges för att hjälpa en enskild person eller familj. En sådan situation har betraktats som orimlig när en person eller familj på grund av en olycka eller någon annan motsvarande händelse eller omständighet har hamnat i en situation där det är svårt eller rentav omöjligt att få försörjning utan hjälp utifrån. Syftet med dessa insamlingar anses inte uppfylla allmännyttighetsvillkoret, eftersom medlen från en sådan insamling används för att hjälpa endast en viss begränsad grupp eller person.

Bestämmelsen enligt 6 punkten gäller i synnerhet insamlingsanordnare som har fått tillstånd till penninginsamling, eftersom insamlingsändamålet inte är bundet till allmännyttighetsvillko-

ret när det gäller småskaliga insamlingar. I den föreslagna lagen om penninginsamlingar är det inte skäl att på samma sätt som i den gällande lagen uttryckligen föreskriva för vilka alla ändamål en penninginsamling som genomförs för att hjälpa en enskilda person eller familj får anordnas. Penninginsamlingar får ordnas för att hjälpa personer som hamnat i mycket varierande ekonomiska svårigheter. Det ska vara möjligt att genomföra en penninginsamling för att hjälpa en enskild person eller familj till exempel när huset där de bott jämte lösöre förstörs i en eldsvåda. På motsvarande sätt har man velat stöda föräldralösa barns studier till exempel när föräldrarna omkommit i en trafikolycka. Typiskt för dessa situationer är att man vill ge hjälp snabbare och i större omfattning än samhällets grundtrygghet och eventuellt för ett visst ändamål.

Ett exempel på en situation där man vill hjälpa i större omfattning är när medel samlas in för föräldralösa barns utbildning. Ekonomiska svårigheter kan också bero på sjukdom, en skada eller någon annan väsentlig förändring i förhållandena. Penningmedel kan behövas till exempel för sjukvård, terapi, rekreationsverksamhet i anslutning till vården samt boende och andra nödvändiga levnadskostnader. Medel som fåtts genom en penninginsamling kan användas för att hjälpa en person eller familj i en situation där behandlingen av den lagstadsade hjälpen fortfarande pågår och ekonomisk hjälp behövs snabbt. En penninginsamling som anordnas för ett sådant ändamål påskyndar hjälpen medan saken fortfarande utreds hos till exempel försäkringsbolaget.

Enligt 7 punkten får penninginsamlingar anordnas för att skaffa medel i syfte att främja studierna eller hobbyverksamheten för en grupp inom småbarnspedagogiken, en undervisningsgrupp eller en etablerad studie- eller hobbygrupp. I 1 §, som gäller den föreslagna lagen tillämpningsområde, föreslås att penninginsamlingar som ordnas för att främja studierna eller hobbyverksamheten för grupper inom småbarnspedagogiken, undervisningsgrupper eller etablerade studie- eller hobbygrupper ställs helt och hållet utanför lagens tillämpningsområde när en myndig person svarar för de uppgifter som hänför sig till penninginsamlingar och insamlingen genomförs vid evenemang som ordnas av gruppen inom småbarnspedagogiken, undervisningsgruppen, studie- eller hobbygruppen, ett daghem, en skola eller någon annan.

Syftet med föreslagd bestämmelsen är att göra det möjligt för även andra än grupper inom småbarnspedagogiken, undervisningsgrupper och etablerade studie- eller hobbygrupper att anordna insamlingar för det ändamål som nämns i bestämmelsen. Sådana insamlingar som avses i den föreslagna bestämmelsen har av hävd ansetts stå utanför allmännyttig verksamhet, eftersom främjande av en viss grupps studier eller hobbyverksamhet har ansetts avse endast en på förhand avgränsad grupp av människor. Det föreslås att bestämmelsens ordalydelse ändras så att den motsvarar dagens lagstiftning om undervisningsväsendet. I motiveringen till 1 § 3 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen anges närmare vad som avses med en grupp inom småbarnspedagogiken, en undervisningsgrupp och en etablerad studie- eller hobbygrupp samt med främjande av en studie- eller hobbygrupps studier eller hobbyverksamhet.

Enligt förslaget till 4 mom. har den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland centralfond inte rätt att för diakonifondens räkning anordna penninginsamlingar och en kyrklig samfällighet eller en församling som inte hör till en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan och en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland inte rätt att anordna penninginsamlingar för underhåll av församlingens eller den kyrkliga samfällighetens byggnader eller lösa egendom, för att täcka personalkostnader, för begravningsväsendet eller för folkbokföring. I fråga om rätten till penninginsamling för församlingar och kyrkliga samfälligheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den ortodoxa kyrkan i Finland föreslås att det i lagen klart anges de ändamål för vilka de inte får samla in pengar. En allmän bestämmelse om omfattningen av församlingarnas insamlingsrätt ingår i 3 mom. 5 punkten i samma paragraf, där det tillåtna insamlingsändamålet begränsas till diakonal hjälpverksamhet. En exakt avgränsad bestämmelse som begränsar insamlingsändamålet behövs, eftersom församlingarna

har rätt att ordna både tillståndspliktiga penninginsamlingar och småskaliga insamlingar, men deras rätt att samla in medel för annat än diakoniarbete är begränsad.

Andra som har rätt att ordna småskaliga insamlingar ska inte beröras av andra begränsningar när det gäller insamlingsändamålet än de allmänna begränsningar som gäller för småskaliga insamlingar. Däremot är det ändamålsenligt att begränsa församlingarnas rätt till penninginsamling till diakonal hjälpverksamhet, eftersom församlingarna får finansiering genom kyrkoskatten samt statlig finansiering för sin övriga verksamhet som kan betraktas som allmännyttig. Den noggrant avgränsade bestämmelsen som klarlägger insamlingsändamålet är information för det första för de församlingar som ordnar penninginsamlingar. Dessutom erbjuder bestämmelser polisinskrifningarna klara kriterier för behandlingen av anmälningar om småskaliga insamlingar. En småskalig insamling är i allmänhet ett betydligt snabbare sätt att anordna en penninginsamling än en tillståndspliktig insamling och myndigheten ska i princip inom fem dagar efter det att anmälan kom in bedöma om insamlingsändamålet kan godkännas. Därför är det särskilt viktigt att myndigheten inte behöver tolka dimensionen av begreppet diakonal hjälpverksamhet när anmälan om en småskalig insamling behandlas.

7 §. Förbjudna sätt. I 7 § i den föreslagna lagen föreskrivs om förbjudna sätt i samband med penninginsamlingar samt annan insamling av pengar som inte motsvarar definitionen av penninginsamling i lagen om penninginsamlingar. Syftet med bestämmelserna är bland annat att säkerställa att penninginsamling inte sammanblandas med andra medelansaffningsformer och att korrekta tillvägagångssätt iakttas vid begäran om donationer. Målet är sålunda att säkerställa att insamlingar anordnas på behörigt sätt, att förhindra oredlig verksamhet i samband med penninginsamlingar och sålunda främja ett tillförlitligt insamlingsförfarande och så kallad god insamlingssed. Ett ytterligare syfte med bestämmelserna är att förbjuda insamling av pengar och virtuell valuta i form av pyramidspel och kedjebrev.

De förbjudna sätten motsvarar i stor utsträckning den gällande lagen. Bestämmelserna har dock förtydligats jämfört med nuläget genom att de delats upp på två moment enligt om det är fråga om verksamhet som är förbjuden i samband med penninginsamling eller om verksamhet som är förbjuden även i samband med verksamhet utanför penninginsamlingar. I 1 mom. föreslås bestämmelser om förbjuden verksamhet i samband med penninginsamlingar. I 2 mom. i den föreslagna paragrafen förbjuds åter insamling av pengar och virtuell valuta i form av såväl kedjebrev som pyramidspel, dvs. även annars än i samband med penninginsamlingar.

Det föreslås att verksamhet som strider mot 2 mom. kriminaliseras som penninginsamlingsbrott i strafflagen och att verksamhet som strider mot 1 mom. 1, 2 och 4 punkten kriminaliseras som penninginsamlingsförseelse i lagen om penninginsamlingar. Verksamhet som strider mot 1 mom. 5 och 7 punkten kriminaliseras inte som penninginsamlingsbrott eller penninginsamlingsförseelse, men myndigheten kan beakta förfarande som strider mot punkterna så som verksamhet i strid med lagen om penninginsamlingar när man bedömer till exempel om förutsättningarna för att återkalla ett tillstånd är uppfyllda.

I 7 § 1 mom. 1 punkten i lagen om penninginsamlingar föreslås på nuvarande sätt att det ska vara förbjudet att i samband med en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen. Bestämmelsens syfte är att förhindra att någon lockas att delta i en penninginsamling med hjälp av lotteri. I lotterilagen (1047/2001) föreskrivs det om anordnande av lotterier och tillsynen över anordnandet, redovisningen av avkastningen från lotterier och de ändamål för vilka avkastningen kan användas. Sammanslutningar och stiftelser som anordnar penninginsamlingar kan också ha tillstånd att anordna till exempel varulotterier. Detta är dock separat verksamhet som baserar sig på varulotteritillstånd. Sammanslutningarna och stiftelserna ska hålla isär medel som skaffats genom lotterier och genom penninginsamlingar, eftersom de är förenade med bland annat separata och avvikande redovisningsför-

RP 214/2018 rd

faranden och skattemässig behandling. Exempelvis varulotterier berörs av kravet i 26 § 1 mom. 3 punkten i lotterilagen på att vinsternas sammanlagda värde ska motsvara minst 35 procent av lotternas sammanlagda försäljningspris.

Enligt 7 § 1 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen är det på samma sätt som enligt den gällande lagen förbjudet att anordna penninginsamling på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärkning. Syftet med denna bestämmelse är att klart särskilja penninginsamlingar från annan verksamhet. Bestämmelsen motsvarar 9 § 4 punkten i den gällande lagen. Den som deltar i en penninginsamling ska veta i vilken verksamhet han eller hon deltar och hur den är övervakad. Därför förbjuds att insamlingar kopplas till lotterier och att insamlingar ordnas så att det finns risk för att handel eller en förenings medlemsvärkning och insamlingen sammanblandas. Exempelvis under samma telefonsamtal är det i allmänhet inte tillåtet att vädja till givaren för att få pengar och att sälja någon produkt. Under samma telefonsamtal är det svårt för en person att bland flera alternativ urskilja i vilken och hurudan verksamhet han eller hon ombes delta. På en förenings eller annan aktörs webbplats får det däremot finnas material om till exempel all verksamhet som föreningen bedriver för att skaffa medel, bara det går att klart skilja de olika medelansaffningsformerna från varandra.

En förening får aktivt värva nya medlemmar. Vid verklig medlemsvärkning enligt föreningslagen och insamling av medlemsavgifter i anslutning därtill är det inte fråga om penninginsamling, och förenings medlemsvärkning hör inte till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I praktiken ordnar föreningar mycket ofta sin medlemsanskaffning genom att värva understödsmedlemmar. Värkning av understödsmedlemmar ska jämföras med annan medlemsvärkning, om det bestäms om villkoren för understödsmedlemskap i föreningens stadgar och det förs en behörig förteckning över understödsmedlemmarna. Värkning av understödsmedlemmar så att understödsmedlemskapet inte är förenat med några i föreningens stadgar specificerade rättigheter och skyldighet är inte verksamhet som kan jämföras med medlemsvärkning, utan ska betraktas som tillståndspliktig penninginsamling.

I 7 § 1 mom. 3 punkten föreslås ett förbud mot att anordna penninginsamlingar så att de som bidrar med pengar till insamlingen ges någon annan motprestation än en symbol för anordnaren av penninginsamlingen eller för insamlingen som är av endast ringa värde. I 3 § 2 mom. i den gällande lagen föreskrivs om insamlingssymbol. Enligt den bestämmelsen får till den som bidrar med pengar till en insamling som motprestation endast ges en symbol för innehavaren av tillståndet till penninginsamling eller för insamlingen, dvs. en insamlingssymbol, som inte har något självständigt ekonomiskt bytesvärde.

Möjligheten att ge en insamlingssymbol är ett undantag från penninginsamlingsverksamhetens absoluta förbud mot motprestationer, som i sin tur är en följd av definitionen av penninginsamling. Penningdonationens storlek ska inte ha någon inverkan på vad som är tillåten insamlingssymbol eller det tillåtna penningvärdet av insamlingssymbolen. Det är inte tillåtet att lotta ut något mellan dem som deltar i penninginsamlingar. Det är alltid förbjudet att koppla en förmån som är beroende av slumpen till en penninginsamling.

I regel ska penninginsamlingar anordnas så att deltagarna inte ges något när de ger pengar till insamlingen, utan penninggåvan ska endast basera sig på medborgarens hjälpvilja. För många som deltar i en insamling och i synnerhet för dem som anordnar penninginsamlingar är det dock viktigt att deltagarna som tack ges till exempel ett märke eller pins som de kan hålla synligt. På så vis kan de också undvika ny vädjan att delta i penninginsamlingen, då de har ett synligt tecken i form av insamlingssymbolen på att de redan deltagit i insamlingen. Med insamlingssymbol avses uttryckligen olika pins, klistermärken eller andra märken som symboliserar en penninginsamling.

Den föreslagna 7 § 1 mom. 3 punkten begränsar användningen av insamlingssymbol till situationer där den som deltagit i en insamling genom att ge pengar redan har gett en gåva till insamlingen. Den gällande lagens ordalydelse har möjliggjort en annan tolkning. Bestämmelsen har tolkats så att marknadsföringsmaterial som till exempel i form av postkort har skickats till den övriga allmänheten och inte bara givare som deltagit i insamlingen har betraktats som insamlingssymbol. Detta har lett till en oklar situation beträffande huruvida den nämnda bestämmelsen förbjuder organisationers marknadsföring till allmänheten, om marknadsföringsmaterialet har ett självständigt ekonomiskt värde. Insamlingssymbol enligt den föreslagna 3 punkten betyder inte material som är avsett för allmänheten i marknadsföringssyfte, utan med insamlingssymbol avses en symbol för insamlingen som ges den som deltagit i insamlingen genom att ge pengar direkt eller inom en kort tid efter donationen. När marknadsföringsmaterial delas ut ska man gå till väga så att allmänheten förstår klart att det är fråga om marknadsföringsmaterial, som inte förutsätter någon donation och som inte utgör motprestation för en eventuell donation. För att förhindra risken för sammanblandning ska inte föremål eller material som är likadana eller nära påminner om varandra användas som insamlingssymbol, marknadsföringsmaterial för insamlingen och försäljningsprodukter.

Med insamlingssymbol avses inte heller att givaren i samband med insamlingen erbjuds att få sitt namn eller till exempel sin personliga berättelse offentliggjord på en hederstavla eller donationstavla eller i någon annan motsvarande form som motprestation för gåvan. En sådan situation uppstår bland annat när det i samband med en insamling erbjuds möjlighet att få sitt namn på en hederstavla som sätts upp i en fastighet som byggs med de insamlade medlen eller på de parkbänkar som insamlingen gäller eller att donatorernas namn offentliggörs i TV. Trots att en hederstavla kan ha större än ringa ekonomiskt värde, utgör bestämmelserna om insamlingssymbolers ekonomiska värde inget hinder mot hederstavor som används på ovan beskrivet sätt. Även om en enskild person eller ett företag som gjort en donation har nytta av att namnet offentliggjorts på en hederstavla eller på något annat motsvarande sätt till exempel i form av ökad synlighet, anses offentliggörande av namnet ändå ske utan motprestation med avseende på regleringen i lagen om penninginsamlingar, eftersom offentliggörandet av namnet på en hederstavla eller på något annat sätt inte kan anses vara av direkt ekonomisk nytta för donatorn. Den som anordnar en penninginsamling ska dock beakta att skattemyndigheten alltid bedömer ur beskattningsmässig synpunkt om det i ett enskilt fall är fråga om penninginsamling utan motprestation eller en förenings eller stiftelses näringsverksamhet. Aktörer som anordnar penninginsamlingar kan fortfarande också sälja olika produkter med sammanslutningens eller stiftelsens logo. Då är det emellertid fråga om normal handel, som över huvud inte hör till tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar trots att försäljningsintäkten från produktförsäljningen används för att stödja sammanslutningens eller stiftelsens verksamhet eller för samma allmännyttiga verksamhet dit även medlen från penninginsamlingen går. Handel behandlas också skattemässigt på ett annat sätt än penninginsamlingar som ordnas av en allmännyttig sammanslutning. Dylig produktförsäljning ska bedrivas klart separat från penninginsamlingar. Den kommunikation som används i försäljningsverksamheten ska vara så klar att allmänheten förstår att det är fråga om produktförsäljning och inte ett donationsevenemang.

Regleringen om insamlingssymbol och villkoret att penninginsamlingar ska ske utan motprestation hindrar inte heller att man ordnar olika evenemang för donatorer. Exempelvis om donatorerna inbjuds till insamlingsanordnarens offentliga evenemang samt särskilda evenemang som ordnas för donatorer kan det ses som insamlingsanordnarens sedvanliga samhälleliga växelverkan med intressentgrupper och det är inte skäl att se sådan verksamhet som en motprestation med avseende på lagen om penninginsamlingar.

Till skillnad från den gällande lagens reglering ska det inte behöva ges uppgift om insamlingssymbol i samband med ansökan om tillstånd till penninginsamling. Polisstyrelsen övervakar

RP 214/2018 rd

att lagen om penninginsamlingar efterlevs också när det gäller bestämmelsen om insamlingsymbol.

Enligt 7 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen är det förbjudet att vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla. Enligt 4 punkten i förslaget är det åter förbjudet att ofreda, tvinga eller på annat sätt utöva påtryckning på givaren på ett sätt som kan leda till att givaren fattar ett beslut om donation som han eller hon inte skulle ha fattat utan påtryckning. Strävan med ovannämnda bestämmelser är att beslutet om att ge pengar alltid ska basera sig på korrekta uppgifter och att man inte använder osakligt förfarande för att påverka donationsviljan. Strävan med bestämmelserna är också att bekämpa oredligt förfarande i penninginsamlingsverksamhet och på så sätt säkerställa att insamlingar anordnas på behörigt sätt. I 2 kap. 6 § i konsumentskyddslagen (38/1978) föreskrivs om förbud mot att lämna osann eller vilseledande information vid marknadsföring och i 2 kap. 9 § föreskrivs om förbud mot aggressiva förfaranden vid marknadsföring. När 7 § 1 mom. 4 och 5 punkten i den föreslagna lagen tillämpas kan man i tillämplig del beakta tillämpningspraxis avseende dessa bestämmelser i konsumentskyddslagen. I 34 § i den föreslagna lagen anges vilka uppgifter den som anordnar en penninginsamling ska ge till allmänheten. Hemlighållande av dessa uppgifter kan anses strida mot 6 punkten i förslaget. Även om den information som lämnas i sig är korrekt, är det förbjudet att lämna den om helhetsbilden av insamlingen blir vilseledande. Även en rubrik eller bild som används i reklam kan vara vilseledande trots att själva texten innehåller korrekt information.

Det kan också vara vilseledande att till exempel betona oväsentliga omständigheter. Också i en situation där givaren skickas olika gåvor eller andra produkter så att givaren till exempel på grund av en medföljande räkning får uppfattningen att han eller hon är skyldig att betala produkten, är det fråga om vilseledande information. Med stöd av 7 punkten i förslaget är till exempel sådan verksamhet förbjuden där marknadsföringsmaterial eller begäran om donationer riktas mot en person som upprepar gånger begärt att detta ska upphöra.

I 2 mom. föreskrivs att det ska vara förbjudet att samla in pengar och virtuell valuta i form av kedjebrev och pyramidspel. Bestämmelsen ordalydelse skiljer sig från ordalydelsen i de gällande bestämmelserna om kedjebrev och pyramidspel som förbjudna former av penninginsamling till den del som det i bestämmelsen talas om insamling av pengar, som inte motsvarar definitionen av penninginsamling i lagen om penninginsamlingar, i stället för om penninginsamlingar. Den föreslagna ordalydelsen gör skillnad mellan penninginsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar samt annan insamling av pengar och virtuell valuta. Bakom den föreslagna ändringen ligger HD:s avgörande HD:2014:7, dvs. det så kallade WinCapita-fallet, och de påpekanden som gjordes då om problemen med lagen om penninginsamlingar när det gäller bestämmelserna om kedjebrev och pyramidspel. I sitt avgörande bedömde HD förhållandet mellan definitionen av pyramidspel och definitionen av penninginsamling i lagen om penninginsamlingar samt penninginsamlingsbrott med avseende på legalitetsprincipen. Av avgörandet framgår att bestämmelserna i den gällande lagen om penninginsamlingar kan betraktas som problematisk med avseende på strafflagens penninginsamlingsbrott därför att enligt definitionen av penninginsamling i lagen om penninginsamlingar sker penninginsamling utan motprestation medan pyramidspel, som jämföras med kedjebrev i lagens bestämmelse om förbjudna sätt att anordna penninginsamlingar, är verksamhet som sker mot motprestation. Detta har lett till att innehållet i penninginsamling förekommer i två olika betydelser i lagen om penninginsamlingar. Denna betydelsevariation är problematisk med avseende på penninginsamlingsbrott.

Genom den föreslagna ändringen, där paragrafen om förbjudna insamlingssätt delas i två olika moment, där det görs skillnad mellan penninginsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar och annan insamling av pengar och virtuell valuta, har man försökt få lagens orda-

RP 214/2018 rd

lydelse att motsvara lagstiftarens strävan att det ska vara förbjudet att anordna såväl kedjebrev som pyramidspel i samband med både penninginsamlingar som avses i lagen om penninginsamlingar och annan insamling av pengar och virtuell valuta. På grund av legalitetsprincipen föreslås att 7 § 2 mom. ska vara tillämpligt även på insamling av virtuell valuta.

I 2 mom. 1 punkten föreslås att det ska vara förbjudet att samla in pengar genom ett kedjebrev så att deltagaren utlovas ekonomiska fördelar om han eller hon sänder kedjebrevet vidare eller på ett sätt som kan jämföras med ett kedjebrev så att mottagaren av ett meddelande i elektronisk eller annan form uppmanas skicka pengar till dem som tidigare gått med i verksamheten.

Med kedjebrev avses verksamhet där deltagarna utlovas ekonomiska fördelar eller förtjänstmöjligheter mot att de skickar kedjebrevet vidare. Förtjänstmöjligheterna och den ekonomiska nyttan fördelas i allmänhet nivåvis eller stegvis. Eftersom tekniken utvecklas snabbt föreslås att kedjebrev fortfarande definieras så i lagen om penninginsamlingar att sättet att genomföra det inte är bundet till ett visst medium eller kommunikationsätt. Ett kedjebrev enligt denna lag kan vara ett traditionellt brev eller ett meddelande som skickats via e-post, mobiltelefon eller internet.

Insamling av pengar i form av kedjebrev har i sin traditionella form varit sådana att meddelandet och pengarna till mottagarna skickas med brev. Avkastnings- eller förtjänstförväntan baserar sig i princip på att de som senare går med i verksamheten skickar det begärda antalet brev och penningbeloppet, varvid de som gått med tidigare får inkomster genom betalningar från dem som går med senare. Dessa betalningar har ofta kallats anslutnings-, deltagar- eller startavgifter. Typiskt för dessa betalningar är att de inte berättigar betalaren att få någon konkret produkt eller tjänst som motprestation till betalningen. I en tekniskt mera utvecklad form skickas kedjebreven med e-post eller över internet. Det är möjligt att bifoga bilder och annat material till elektroniska meddelanden, som gör denna verksamhet mer lockande. Den tekniska utvecklingen gör denna verksamhet mer intressant och bidrar till att den sammanblandas med annan medelsanskaffning och till exempel lotterier.

I 7 § 3 punkten föreslås förbud mot att anordna penninginsamlingar och samla in pengar i form av pyramidspel. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen. Pyramidspel är av samma karaktär som kedjebrev. Enligt 3 punkten är det förbjudet att samla in pengar i form av pyramidspel så att deltagarnas förtjänst- eller vinstmöjligheter helt eller delvis och utan motprestation grundar sig på de avgifter som de som inträder senare betalar i deltagaravgifter eller som andra engångsbetalningar eller upprepade betalningar.

Med pyramidspel avses inte lotterier enligt lotterilagen och den term som definieras i den föreslagna lagen hänvisar inte till lotteriverksamhet eller förtjänstmöjligheter som helt eller delvis baserar sig på slumpen. I den nordiska lagstiftningen används begreppet pyramidspel allmänt i denna bemärkelse för att beskriva en förbjuden och straffbar verksamhetsform. Pyramidspel erbjuder dem som inträder förtjänstmöjligheter helt eller delvis utan vederlag som baserar sig på deltagar- eller andra avgifter från dem som inträder senare. Verksamhet som definieras som pyramidspel ska särskiljas från tillåtna sätt att marknadsföra produkter. Exempelvis i bokklubbars marknadsförening kan den som värvar en ny medlem få ett gåvoförmål. Sådan verksamhet är tillåten, eftersom förmånen ges en gång i efterhand som motprestation för värvandet av den nya medlemmen.

Man försöker ofta beskriva pyramidspel så att mottagaren av meddelandet får uppfattningen att det är fråga om handel eller placerings- eller försäkringsverksamhet. I denna verksamhet används reklam som utlovar mycket stor avkastning och de risker som normalt hänför sig till placeringsverksamhet nämns sällan. Det är ofta fråga om handel med så kallade virtuella aktier, varvid värdet på dessa aktier inte baserar sig på någon värdebestämning som gjorts på en börs utan på en kalkylmässig värdebestämning. Ofta utlovas en mycket stor avkastning på

dessa virtuella aktier och den värdefluktuation, även nedåt, som naturligt hänför sig till aktiehandel nämns inte alls i marknadsföringen. Olika produkter, varor eller tjänster kan marknadsföras lovligen så att marknadsföringen är organiserad i form av en kedja. Det väsentliga är då handeln med produkter eller tjänster är verklig och att försäljarnas inkomster inflyter av handeln med produkter eller tjänster i form av bonusar eller en klart angiven intäktandel, och eventuella intäkter inte baserar sig enbart på nya medlemmars eller deltagares anslutningsavgifter.

De prestationer och motprestationer som är utmärkande för handel ska stå i rätt förhållande tidsmässigt, kvantitativt och kvalitativt. I praktiken försöker man beskriva verksamhet som sker i form av pyramidspel så att deltagaren får en motprestation. Till exempel möjligheten att senare få vissa ekonomiska fördelar beskrivs som en motprestation. Typiskt för dessa utlovande fördelar är att de kanske fås efter en mycket lång tid och att de är beroende av betalning från personer som inträtt efter personen i fråga.

3 kap. Tillstånd till penninginsamling

I detta kapitel föreskrivs om ansökningsförfarandet för att få tillstånd till penninginsamling, hindren för att bevilja tillstånd till penninginsamling samt det beslut som ska ges den som får tillstånd till penninginsamling och om det tillståndsnummer som specificerar tillståndshavaren. I kapitlet föreskrivs också om tillståndshavarens skyldighet att underrätta myndigheten om vissa förändringar i omständigheterna samt tillståndshavarens skyldighet att lämna in årsanmälan, årsplan och slutredovisning till myndigheten. I kapitlet föreskrivs dessutom om villkoren för att Polisstyrelsen ska kunna förbjuda anordnandet av en tillståndspliktig penninginsamling och fortsatt användning av de insamlade medlen, förbjuda en inlåningsbank att lämna ut insamlade medel från ett insamlingskonto samt återkalla tillståndet till penninginsamling eller ge tillståndshavaren en skriftlig varning.

8 §. *Att söka tillstånd till penninginsamling.* Behörigheten i penninginsamlingsärenden är även i fortsättningen delad mellan Polisstyrelsen och polisinsrättningarna. Tillstånd till penninginsamling söks hos Polisstyrelsen. Ansökan förutsätter inte att man besöker myndigheten personligen. Ansökan kan göras genom att man fyller i ansökningsblanketten på polisens webbplats och skickar den jämte erforderliga bilagor till Polisstyrelsen med posten. Ansökan kan också göras i polisens e-tjänst liksom för närvarande. För att söka tillstånd till penninginsamling i e-tjänsten ska den sökande sammanslutningen identifiera sig med Befolkningsregistercentralens Katso-koder.

I 2 mom. föreskrivs om innehållet i ansökan om tillstånd till penninginsamling. Ett centralt syfte med den nya lagen om penninginsamlingar är ett smidigare ansökningsförfarande. I enlighet med detta syfte minskar de uppgifter och bilagor som ska lämnas i ansökan om tillstånd till penninginsamling avsevärt och sökanden behöver lämna endast sådana centrala uppgifter och bilagor som är av väsentlig betydelse för att fastställa rätten till penninginsamling och säkerställa en tillförlitlig penninginsamlingsverksamhet. Ansökningsförfarandet underlättas också betydligt genom de föreslagna bestämmelserna. Avsikten är också att avsevärt minska de bilagor som krävs även enligt bestämmelserna på förordningsnivå. Sökanden behöver till exempel inte längre foga en detaljerad plan för insamlingen och användningen till ansökan eller i ansökan lämna uppgifter om insamlingssätten och den eventuella insamlingssymbolen, kostnaderna för de olika insamlingssätten, i förekommande fall, den som i praktiken anordnar insamlingen och kostnaderna för anlitande av denne eller om det belopp som beräknas inflyta genom de olika insamlingssätten.

Utöver att själva ansökningsförfarandet ska vara lättare i fortsättningen, kan man genom att minska uppgifterna i ansökan bättre än nu också svara på förändringar i penninginsamlingarnas omvärld. Exempelvis genom att slopa uppgifterna om olika insamlingssätt kan man smi-

digare än nu ta i bruk eventuella nya insamlingssätt, eftersom ibruktagande inte i enlighet med den nuvarande mallen förutsätter att ändring söks i det gällande tillståndet till penninginsamling. Dessutom ankommer det på insamlingsanordnaren att göra en skade-nyttoanalys av användningen av olika insamlingssätt som ett led i den normala planeringen av insamlingsverksamheten, och insamlingsanordnaren ansvarar för att informera givarna om insamlingsframgången. Det krävs inte längre att sökandens verksamhet är etablerad och detta gör det möjligt för även nya sammanslutningar och stiftelser att ansöka om tillstånd till penninginsamling.

Av ansökan ska i enlighet med 8 § 2 mom. 1 punkten framgå sökandens namn och andra identifieringsuppgifter samt kontaktinformation. Med andra identifieringsuppgifter avses till exempel föreningens eller stiftelsens registernummer, eventuellt FO-nummer eller någon annan kod som specificerar sökanden. Med kontaktinformation avses sökandens post- och e-postadress, telefonnummer och webbplats. Det ska också vara möjligt för flera sammanslutningar att solidariskt anordna en tillståndspliktig penninginsamling. En insamlings solidariska karaktär uppges först i samband med årsanmälan. Alla insamlingsanordnare som deltar i en solidarisk insamling ska dock ansöka om eget tillstånd till penninginsamling och tillståndet ska gälla när insamlingen inleds.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska ansökan innehålla uppgift om de personer som hos sökanden ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnandet av penninginsamlingen. Övrig ledning definieras i 2 §. Dessutom ska dessa personers personbeteckningar anges i ansökan. Dessa uppgifter krävs för att myndigheten ska kunna bedöma om villkoren för att bevilja tillstånd till penninginsamling är uppfyllda och att penninginsamlingen är tillförlitlig. I 9 § föreskrivs om avslag på ansökan i en situation där en person som utövar faktisk beslutanderätt och beslutar om frågor i anslutning till penninginsamlingen har dömts till straff för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet.

Enligt 3 punkten ska det i ansökan lämnas uppgift om syftet med sökandens verksamhet. I paragrafen föreskrivs inte närmare på vilket sätt syftet med verksamheten påvisas eller vilka bilagor som krävs för att påvisa det. Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i 3 mom. får närmare bestämmelser om innehållet i ansökan och dess form samt om bilagorna till den utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Verksamheten kan påvisas till exempel genom att föreningens stadgar och verksamhetsberättelse lämnas in i samband med ansökan. Om det är fråga om en ny sammanslutning eller stiftelse kan syftet med verksamheten påvisas till exempel med hjälp av verksamhetsplanen. Myndigheten kan med hjälp av sökandens namn- och identifieringsuppgifter samt det i ansökan uppgivna syftet med verksamheten utreda om det är fråga om en i 5 § 1 mom. avsedd allmännyttig sammanslutning eller någon annan aktör som kan beviljas tillstånd till penninginsamling.

Enligt 4 punkten ska ansökan innehålla uppgifter om sammanslutningens eller stiftelsens senaste godkända bokslut eller en motsvarande redovisning för sökandens finansiella situation. Nya sammanslutningar och stiftelser kan som redovisning för den finansiella situationen lämna till exempel sammanslutningen eller stiftelsens finansieringsanalys eller finansieringsplan.

I 9 § föreskrivs om grunder för avslag på ansökan om tillstånd. Enligt 4 punkten i förslaget kan ansökan om tillstånd avslås om sökanden är insolvent. Det är nödvändigt att utreda den finansiella situationen enligt förslaget till 8 § 2 mom. 4 punkten för att myndigheten ska kunna bedöma sökandens eventuella insolvens. När myndigheten bedömer insolvensen kan man förutom det material som sökanden lämnat utnyttja information om sökandens finansiella situation i olika myndighetsregister. Grunderna för bedömning av insolvens enligt förslaget till 9 § 4 punkten går genom närmare i motiveringen till den bestämmelsen.

Enligt 2 mom. 5 punkten i förslaget ska i ansökan lämnas uppgift om det allmänna syfte eller det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 2–7 punkten i lagen om penninginsamling som de insamlade medlen ska användas för. Insamlingsändamålet ska uppges när tillstånd till penninginsamling söks, eftersom penninginsamling med stöd av tillstånd till penninginsamling får anordnas endast för de ändamål som anges i lagen. Insamlingsändamålet ska vara förenligt med syftet med verksamheten hos den förening eller en annan aktör som ansöker om tillstånd till penninginsamling. Eftersom tillstånd till penninginsamling gäller tills vidare och många allmännyttiga föreningar samlar in pengar för mycket varierande allmännyttiga syften, ska insamlingsändamålet kunna anges på relativt allmän nivå. Ett exempel på sådana situationer kan vara främjande och stödjande av mental hälsa genom att aktivera rehabiliteringsklienters rehabilitering på eget initiativ eller verksamhet som kontaktorgan för dem som sysslar med lapptäcksteknik i Finland samt utvecklande av kännedomen om lapptäcksarbeten och utvecklande av lapptäckshobbyn. Insamlingsändamålet behöver dock specificeras så noggrant som möjligt så att myndigheten kan säkerställa att det är frågan om ett i lagen tillåtet insamlingsändamål. Av insamlingsändamålet ska åtminstone framgå för vilken slags verksamhet medlen kommer att användas. Enbart ett omnämnande av stöd för egen verksamhet eller stadgeenlig verksamhet räcker således inte.

Enligt 6 punkten ska i ansökan lämnas uppgift om de bankkonton som används för penninginsamlingen och om användarrättigheter till dem. Med uppgifter om användarrättigheter avses den aktör som angetts som kontoinnehavare och specificering av de personer som har rätt att använda det uppgivna bankkontot. Om flera konton används för insamlingen, ska samtliga meddelas. Till skillnad från den gällande lagen krävs det inte längre i lagen om penninginsamling att ett separat bankkonto öppnas för en penninginsamling. I 27 § föreslås dock bestämmelser om skyldighet för den som anordnar en penninginsamling att se till att de medel som samlas genom penninginsamlingen hålls klart åtskilda från anordnarens egna medel. Detta kan göras till exempel med hjälp av ett system med referensnummer. Det bankkonto som används för penninginsamlingen ska uppges i ansökan för att möjliggöra tillsyn över penninginsamlingar samt främja penninginsamlingars tillförlitlighet.

I 3 mom. ingår ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt det får närmare bestämmelser om innehållet i ansökan och dess form samt bilagorna till den utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Genom förordning kan det till exempel föreskrivas på vilket sätt eller med hjälp av vilka bilagor sökanden kan påvisa syftet med sin verksamhet.

För ansökan tas en handläggningsavgift ut, vars storlek bestäms i inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer. När tillstånd till penninginsamling söks på elektronisk väg betalas handläggningsavgiften i samband med ansökan. När ansökan skickas med posten kan handläggningsavgiften faktureras sökanden genast efter att ansökan anhängjorts eller efter att ansökan behandlats.

9 §. Hinder för beviljande av tillstånd till penninginsamling. Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om hinder för beviljande av tillstånd till penninginsamling. Hindren är antingen tvingande eller beroende av prövning. Hindren hänför sig till de villkor rörande anordnare av penninginsamling och användningsändamål som föreslås i lagen samt till situationer där det är nödvändigt att förvägra tillstånd till penninginsamling för att förhindra eventuella oegentligheter. Förfarandet för ansökan om tillstånd till penninginsamling görs också smidigare genom att hindren för beviljande är betydligt mera begränsade än i den gällande lagen. Myndigheten ska inte längre pröva om anordnandet av penninginsamlingen är ändamålsenligt med tanke på allmänt intresse, eventuellt missförhållande mellan sökandens insamlingsområde och verksamhetsområde, huruvida sökandens verksamhet är etablerad, huruvida tidigare insamlingar har varit ekonomiskt framgångsrika eller missförhållande mellan de beräknade intäkterna och kostnaderna, och tillstånd till penninginsamling kan således inte avslås på ovan-

nämnda grunder. I och med de föreslagna ändringarna blir ansökningsförfarandet betydligt smidigare än nu.

Ansökan om tillstånd till penninginsamling ska enligt 1 mom. 1 punkten avslås om de förutsättningar enligt 5 § 1 mom. eller 6 § som gäller anordnaren av penninginsamlingen eller insamlingsändamålet inte uppfylls. I 5 § 1 mom. föreslås bestämmelser om aktörer som kan beviljas tillstånd till penninginsamling och i 6 § åter om insamlingsändamål för vilka en penninginsamling får anordnas. Eftersom det är fråga om de mest centrala förutsättningarna för beviljande av tillstånd till penninginsamling har myndigheten ingen prövningsrätt i sådana situationer, utan ansökan ska avslås. Om tillstånd till penninginsamling söks av någon annan än en i 5 § 1 mom. avsedd aktör eller det uppges i ansökan att ändamålet med de insamlade medlen är till exempel att stöda affärsverksamhet eller att finansiera verksamhet som klart äventyrar allmän ordning eller säker, kan tillstånd inte beviljas.

I 2 punkten föreskrivs om hinder för beviljande som hänför sig till en person som hos sökanden ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt. Övriga ledning definieras i 2 §. Syftet med lagen om penninginsamlingar är att säkerställa penninginsamlingars tillförlitlighet och förhindra oegentligheter. Av denna orsak kan tillstånd till penninginsamling inte beviljas om en ovannämnd person, som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före den dag då ansökan inkom eller till bötesstraff under de tre senaste åren före den dag då ansökan inkom, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. Om en person deltar i beslutfattandet inom organisationen, men inte har beslutanderätt i fråga om penninginsamlingar, kan en sådan person vid bedömningen av förutsättningarna för att bevilja tillstånd till penninginsamling inte anses vara en i bestämmelsen avsedd person som utövar faktisk beslutanderätt.

I 13 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen föreskrivs om en liknande grund för avslag, men i den gällande bestämmelsen anges som förutsättning för avslag att personen är olämplig för sitt uppdrag inom den organisation som är anordnare av en penninginsamling. Enligt 13 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen ska en ansökan om anordnande av en penninginsamling avslås, om de personer som hör till ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt hos sökanden eller de personer som i sökanden utövar faktisk beslutanderätt inte kan anses vara tillförlitliga. Enligt 9 § 1 mom. 2 punkten i förslaget räcker det inte längre som avslagsgrund att den person som är dömd för brott utövar beslutanderätt i organisationen, om dennes uppdrag de facto inte hänför sig till frågor som gäller anordnandet av penninginsamlingar. Om en sådan person skulle ha möjligheter att påverka eller beslutanderätt i fråga om organisationens finansiella ärenden, kan man anse att det föreligger en koppling till anordnandet av penninginsamlingar.

I bestämmelsen hänvisas inte till några vissa brott, där en dom kan anses äventyra insamlingens tillförlitlighet. Till de mest typiska brotten hör ändå ekonomiska och egendomsbrott, eftersom man kommer i nära kontakt med donatorernas medel när penninginsamlingar anordnas. Även olika slags våldsbrott och andra brott kan äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet, om den som anordnar penninginsamlingen till exempel arbetar just för att förhindra sådan brottslighet. Å andra sidan bör man vid prövningen beakta att i organisationers verksamhet kan eventuellt delta även sådana dömda personer som just på grund av sin kriminella bakgrund har gått med i organisationsverksamheten för att hjälpa till exempel personer i samma situation. Den som fått tillstånd till penninginsamling ska dessutom alltid ha möjlighet att pröva om man till exempel inom organisationen kan placera en person som eventuellt är dömd för något brott i andra uppgifter så att tillståndet till penninginsamling inte behöver återkallas.

15 § 2 mom. 1 punkten, som gäller återkallande av tillstånd till penninginsamling, berörs av motsvarande motivering till vilka slags brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet.

Enligt 3 punkten ska myndigheten avslå ansökan om sökanden i samband med sina tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den, mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller mot tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som meddelats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Avslag på ansökan om tillstånd till penninginsamling förutsätter att sökandens förseelser varit återkommande eller allvarliga. Om det är fråga om mindre klandervärda förseelser, till exempel mindre försummelse av redovisningstidsfristerna, bör ansökan inte avslås. Å andra sidan, om sökanden klart brutit mot bestämmelser i den gällande lagen och villkor i anslutning till ett tillstånd som meddelats med stöd av den, till exempel genom att använda insamlade medel till något annat än ett lag- och tillståndsenligt ändamål, ska ansökan avslås. När man bedömer om tillståndssökandens tidigare felaktiga förfarande motsvarar bestämmelsens ordalydelse, ska myndigheten beakta den tid som förflutit sedan händelserna. Vid bedömningen bör man utnyttja de tidsgränser som angetts för beaktandet av domar i brottmål i 2 punkten. Om tillståndssökandens förfarande sålunda inföll mer än fem år före ansökan om tillstånd, bör förfarande inte tillmätas samma vikt som verksamhet i strid med lagen eller tillståndsvillkoren som inträffat inom fem år före ansökan om tillstånd.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs om hinder för beviljande som är beroende av prövning. Enligt 1 punkten i förslaget kan myndigheten avslå ansökan om sökanden är insolvent. Det är fråga om en ny avslagsgrund. Myndigheten bedömer sökandens finansiella situation för det första utifrån redogörelsen för sökandens finansiella situation i ansökan om tillstånd till penninginsamling samt uppgifter från olika myndighetsregister. Omständigheter som ska beaktas vid insolvensbedömningen är bland annat domar i fordringsmål som beror på insamlingsanordnarens insolvens, upprepade anteckningar om betalningsstörningar i kreditupplysningsregister samt pågående utredningsförfarande som gäller insamlingsanordnarens egendom. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att möjliggöra myndighetsprövning beträffande huruvida det finns risk för att tillståndssökandens verksamhet upphör och sålunda äventyrar anordnandet av penninginsamlingen och skötseln av de förpliktelser som följer av den.

Tillståndssökanden ska med avseende på den föreslagna bestämmelsen betraktas som insolvent åtminstone när tillståndssökanden själv meddelar att han eller hon är insolvent och det inte framgår några särskilda skäl att inte godkänna tillståndssökandens meddelande. Tillståndssökanden ska också betraktas som insolvent om sökanden har flera lagakraftvunna domar i fordringsmål eller om insamlingsanordnarens egendom berörs av utredningsförfarande. Tillståndssökanden kan också betraktas som insolvent om han eller hon har ansökt om konkurs eller om tillståndssökanden har försatts i likvidation.

Syftet med avslagsgrunden enligt bestämmelsen är inte att hindra sådana sammanslutningars insamlingsverksamhet som just har inlett sin verksamhet, utan avslag på ansökan om tillstånd med stöd av bestämmelsen förutsätter att den som ansöker om tillstånd är insolvent. En ny sammanslutning kan inte förutsättas ha etablerade och regelbundna inkomstformer. Även i övrigt ska myndigheten vid prövning enligt bestämmelsen beakta att för tredje sektorn är strävan efter vinst inte en förutsättning. Målsättningen för en förenings budget är ofta ett nollresultat, och detta kan inte betraktas som ett tecken på insolvens. Bestämmelsen ska tillämpas endast i en situation där tillståndssökandens finansiella situation har äventyrat sammanslutningens funktionsduglighet och därigenom användningen av de insamlade medlen för det uppgivna insamlingsändamålet.

En ansökan om tillstånd till penninginsamling kan enligt 2 mom. 2 punkten i förslaget avslås om det med beaktande av uppgifter som lämnats i ansökan och andra uppgifter som framgått av myndighetens informationssystem finns grundad anledning att anta att sökanden inte handlar i enlighet med bestämmelserna om penninginsamling. Det är fråga om ett hinder som är beroende av prövning. Det kan till exempel vara fråga om en situation där en person som utö-

var central beslutanderätt i penninginsamlingsärenden är misstänkt eller åtalad för ett allvarligt ekonomiskt eller egendomsbrott, men ännu inte har dömts för brottet genom en lagakraftvunnen dom. Om det bedöms att penninginsamlingens tillförlitlighet försämras betydligt av denna orsak, kan ansökan avslås.

10 §. Beslut i tillståndsärenden och tillståndsnummer. Tillstånd till penninginsamling meddelas av Polisstyrelsen. När Polisstyrelsen beviljar sökanden tillstånd till penninginsamling antecknas i beslutet ett tillståndsnummer som specificerar sökanden. Tillståndsnumret, som även används för närvarande, är en central omständighet som främjar penninginsamlingars tillförlitlighet och transparens. Numret ska på nuvarande sätt uppges när penningdonationer begärs och med dess hjälp kan man visa givarna att man har giltigt tillstånd till penninginsamling. Med hjälp av tillståndsnumret kan givarna också kontrollera tillståndets giltighet hos myndigheten.

Av ett beslut på ansökan om tillstånd till penninginsamling ska i enlighet med 44 § i förvaltningslagen (434/2003) också framgå den myndighet som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet, de parter som beslutet direkt gäller, motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts, samt namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

Polisstyrelsen har möjlighet att i beslutet ta in också anvisningar som baserar sig lagstiftningen och som hänför sig till exempelvis anordnandet av penninginsamlingar, årsredovisningen och det tillåtna beloppet av administrativa kostnader. I lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte längre i enlighet med 16 § i den gällande lagen om behörighet för myndigheten att förena tillståndet till penninginsamling med villkor som gäller anordnandet av en penninginsamling, användningsändamålet för de medel som influtit genom penninginsamlingen och tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar. Bestämmelsen behövs inte därför att det inte längre bestäms till exempel vilka insamlingsätt som får användas. Det föreskrivs också i lag om till exempel tidpunkten för inlämnande av årsredovisningen. Polisstyrelsen kan vid behov meddela anvisningar om omständigheter som är centrala med tanke på anordnandet eller övervakningen av penninginsamlingar.

Det servicelöfte enligt regeringsprogrammet som gäller tillstånds- och besvärprocesser inom regeringens normavvecklingsprojekt uppfylls genom att man bland annat bedömer möjligheten att ange tydliga eftersträvande eller lagstadgade behandlingstider för olika ärenden när tillståndsprocesserna inom enskilda förvaltningsområden revideras. Den gällande lagen om penninginsamlingar innehåller inga bestämmelser om behandlingstider för ansökningar. Det nuvarande systemet har delvis kritiserats för att behandlingstiderna för ansökningar är för långa. Ett syfte med reformen av lagen om penninginsamlingar är avsevärt smidigare tillståndsförfaranden. Det anses dock inte vara en ändamålsenlig lösning att föreskriva om behandlingstiden, bland annat med beaktande av att det inte föreskrivs om behandlingstider i den lagstiftning som gäller polisens övriga tillståndsärenden. I samband med reformen av penninginsamlingsförfarandet försöker man förkorta behandlingstiderna genom att säkerställa att processerna är rättssäkra och dessutom effektiva. I samband med polisens tillståndsförvaltningsstrategi har det satts mål för behandlingstiderna för polisens tillståndsärenden. På samma sätt kan det anges eftersträvarade behandlingstider även för penninginsamlingsärenden.

11 §. Anmälan om förändringar i förhållandena. Enligt förslaget till 11 § ska den som söker tillstånd till penninginsamling skriftligen informera Polisstyrelsen om sådana förändringar i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning som skett efter det att tillståndet till penninginsamling beviljades och om förändringar som avser sökanden eller insamlingsändamålet och som väsentligt påverkar uppfyllelsen av förutsättningarna för att anordna penninginsamlingen. Enligt 2 mom. ska anmälan göras inom en månad från det att en förändring enligt 1 mom. 1

och 2 punkten inträffade. Bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning 18 § i den gällande lagen. Strävan med bestämmelsen är att främja penninginsamlingsförfarandets tillförlitlighet, för när förändringar meddelas har tillståndsmyndigheten tillgång till aktuell information om omständigheter som är centrala med tanke på giltigheten för tillståndet till penninginsamling. Utifrån anmälan om förändringar i förhållandena kan man bedöma om förutsättningarna för att meddela tillstånd till penninginsamling fortfarande är uppfyllda och vid behov kan man överväga att återkalla tillståndet.

Sådana ändringar som bör anmälas till myndigheten ska vara väsentliga för uppfyllandet av förutsättningarna för anordnande av penninginsamlingen. Bestämmelser om förutsättningar som är centrala för meddelande av tillstånd till penninginsamling och som berör insamlingsanordnaren och insamlingsändamålet finns i 5 och 6 §. En väsentlig förändring kan till exempel vara att verksamhetens syfte hos en sammanslutning som fått tillstånd förändras avsevärt jämfört med det som tillståndet till penninginsamling meddelades för. I en sådan situation är det möjligt att det meddelade tillståndet till penninginsamling inte längre täcker syftet eller att verksamhetens syfte inte längre är förenligt med bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar. Anmälan ska också göras i en situation där tillstånd till penninginsamling har sökts för ett klart avgränsat ändamål, vars finansiering ordnas på något annat sätt, eller där det inte längre är ändamålsenligt att anordna insamlingen av någon annan orsak.

Den som söker tillstånd till penninginsamling ska alltid meddela Polisstyrelsen om det inträffar förändringar i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning. Polisstyrelsen får inte automatiskt uppgifter från PRS om ovannämnda förändringar, varför anmälan måste göras. Med stöd av den föreslagna paragrafen ska anmälan göras inom en månad från det att förändringen inträffade.

De förändringar som avses i paragrafen kan också anmälas i samband med årsanmälan enligt 12 §, om förändringarna har inträffat inom en månad från tidpunkten för inlämnande av årsanmälan.

Om den som söker tillstånd inte lämnar anmälan enligt paragrafen till Polisstyrelsen och det framgår att det har inträffat en sådan förändring i förhållandena som avses i paragrafen, kan Polisstyrelsen i enlighet med 14 § förbjuda att penninginsamlingen anordnas och de insamlade medlen används samt att en inlåningsbank betalar ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Underlåtenhet att anmäla förändringar i förhållandena föreslås dessutom vara en straffbar penninginsamlingsförseelse enligt 36 § i lagen om penninginsamlingar.

12 §. Årsanmälan. I paragrafen föreskrivs om efterhandstillsyn över penninginsamlingsverksamhet samt om ett element som är mycket centralt för insamlingsverksamhetens tillförlitlighet och transparens, dvs. årsanmälan och dess innehåll. I den gällande lagen baserar sig efterhandstillsynen över tillståndsförfarandet på redovisningen för penninginsamlingen. Bestämmelserna om redovisning och årsanmälan har samma syfte, dvs. att särskilt övervaka att penninginsamlingarna har anordnats i enlighet med bestämmelserna om penninginsamling. Med det nya penninginsamlingsförfarandet är förhandstillsynen i samband med att tillstånd till penninginsamling meddelas betydligt lättare än nu och tillståndet gäller tills vidare, och därför måste efterhandstillsynen vara effektiv och regelbunden. Av denna orsak föreslås att den som söker tillstånd till penninginsamling varje år ska lämna Polisstyrelsen anmälan om de omständigheter som föreslås i 2 mom. och som hänför sig till exempelvis anordnandet av penninginsamlingar, insamlingsintäkten och användningen av intäkten. Anmälan ska lämnas inom sex månader från utgången av varje räkenskapsperiod. Den administrativa börda som anmälan orsakar minimeras bland annat genom att uppgörandet av anmälan bättre än nu kan kopplas till tillståndshavarens övriga rapportering och planering av ekonomin och verksamheten. Dessu-

tom har man försökt begränsa de uppgifter som ska uppges i årsanmälan till endast sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen. Polisstyrelsen ska granska och godkänna tillståndshavarens årsanmälan och anteckna i ärendehanteringssystemet att årsanmälan inkommit och godkänts. Efter att årsanmälan granskats ska den antingen godkännas eller så ska Polisstyrelsen med stöd av 29 § i den föreslagna lagen bestämma att en ny årsanmälan ska lämnas, om den inlämnade årsanmälan är bristfällig. Om det förekommer skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter i årsanmälan, kan Polisstyrelsen bestämma att redovisningen ska kompletteras eller rättas. Det krävs inte ett separat förvaltningsbeslut för att godkänna redovisningen.

Av årsanmälan ska enligt förslaget till 2 mom. alltid framgå tillståndshavaren. Dessutom ska anmälan innehålla en redogörelse för de penninginsamlingar som anordnats under räkenskapsperioden, uppgift om intäkterna av penninginsamlingar som tillståndshavaren anordnat samt uppgift om kostnaderna för anordnandet av penninginsamlingen, specificerade. I årsanmälan ska dessutom lämnas en redogörelse för användningen av de insamlade medlen samt räkenskapsperiodens bokslut och balansräkning med noter. Uppgifterna är väsentliga för tillsynen med avseende på huruvida medlen har använts för ett sådant allmännyttigt syfte enligt den föreslagna lagen om penninginsamlingar som utlovats givarna. Om en anordnare av penninginsamlingar inte har haft någon penninginsamlingsverksamhet under den gångna räkenskapsperioden, har denne möjlighet att hålla tillståndet till penninginsamling i kraft genom att lämna årsanmälan till Polisstyrelsen i form av en så kallad nollanmälan, där anordnaren meddelar sin avsikt att anordna penninginsamlingar under kommande år trots att inga intäkter av penninginsamlingar influtit under föregående räkenskapsperiod.

I 3 mom. föreskrivs om skyldighet att foga revisorns yttrande till årsanmälan. Yttrandet ska bifogas om tillståndshavaren är en juridisk person som har en revisor. I detta avseende motsvarar bestämmelsen 21 § 4 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar. I revisorsyttrandet ska det redogöras för hus intäkterna och kostnaderna för de penninginsamlingar som angetts i årsanmälan motsvarar tillståndshavarens bokföring. Till skillnad från den gällande lagen ska det i fortsättningen inte längre anges i revisorsyttrandet huruvida penninginsamlingen har anordnats och de influtna medlen använts i enlighet med villkoren i tillståndet till penninginsamling. Bestämmelsen behöver inte tas in i den nya lagen om penninginsamlingar, för i praktiken granskar revisorer inte ovannämnda omständigheter vid en normal revision, utan till exempel att redovisningen är korrekt upprättad och att den grundar sig på bokföringen. Medlen från penninginsamlingen har vanligtvis inte heller använts vid den tidpunkt när revision utförs, så det är i praktiken omöjligt att i utlåtandet ta ställning till huruvida medlen har använts i enlighet med villkoren. Det skulle krävas särskilda åtgärder för att fullgöra skyldigheten enligt den gällande lagen, som i sin tur skulle förorsaka orimliga kostnader med beaktande av den ringa betydelse som yttrandet om de ovannämnda omständigheterna har för tillsynen över penninginsamlingar.

Om tillståndshavaren har en verksamhetsgranskare i stället för revisor, är denne inte skyldig att lämna yttrande till myndigheten. Det har inte föreskrivits om några behörighetsvillkor för verksamhetsgranskare och i praktiken varierar nivån på verksamhetsgranskarnas ekonomiska kunnande mycket bland annat därför att det saknas centraliserade anvisningar och för att alla inte ens nödvändigtvis är yrkesutövare. Med tanke på tillsynen över penninginsamlingsverksamheten är verksamhetsutövarens yttrande av ringa betydelse och skulle innebära en administrativ börda för insamlingsanordnaren. Av dessa orsaker anses skyldighet att foga verksamhetsgranskarens yttrande till årsanmälan inte ändamålsenlig.

Genom förordning av inrikesministeriet får det utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årsanmälan, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av uppgifterna i årsanmälan, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av årsanmälningar. I förordningen kan det till exempel föreskrivas hur kostnaderna för anordnandet av insamlingar ska speci-

ficeras i årsanmälan. Genom förordningen kan det dessutom föreskrivas om vilken standard revisorns yttrande ska följa.

Dessutom förslås att underlåtenhet att lämna årsanmälan ska vara en straffbar penninginsamlingsförseelse enligt 36 § i lagen om penninginsamlingar.

13 §. Årsplan. För att tillsynsmyndigheten ska kunna sköta den praktiska tillsynen över penninginsamlingsverksamheten ska tillståndshavaren enligt 13 § 1 mom. antingen i samband med årsanmälan eller senast två månader innan följande räkenskapsperiod börjar lämna in en plan för de penninginsamlingar som kommer att anordnas under den räkenskapsperiod som följer på varje årsanmälan. Årsplanens syfte är att ge myndigheten tilläggsinformation om bland annat de eurobelopp som utgör mål för kommande insamlingar, antalet insamlingar och insamlingsändamålen. Eftersom tillståndet till penninginsamling gäller tills vidare och i princip inte är begränsat till något visst penninginsamlingsprojekt, borde myndigheten ha information på allmän nivå som de penninginsamlingar som tillståndshavaren planerar. I årsplanen kan sökanden också uppge att denne inte har för avsikt att anordna penninginsamlingar under följande räkenskapsperiod.

På basis av årsplanen kan Polisstyrelsen enligt 2 mom. ålägga tillståndshavaren att till Polisstyrelsen anmäla det sekundära användningsändamålet enligt 6 § för de medel som samlas in, om detta är motiverat för att säkerställa att medlen används på behörigt sätt. Genom bestämmelsen försöker man bland annat säkerställa att givarnas vilja uppfylls. Eftersom tillståndsförfarandet inte längre omfattar någon förhandsbedömning av penninginsamlingsprojekts framgångsmöjligheter från myndighetens sida, bör myndigheten för att säkerställa penninginsamlingsförfarandets tillförlitlighet ha möjlighet att reagera på insamlingsplaneringen, om det framgår att det inte är möjligt att använda de insamlade medlen på behörigt sätt enligt den ursprungliga planen. Man kan anta att i praktiken uppstår dylika situationer sällan.

Till skillnad från anmälan om en småskalig insamling behöver sökanden vid ansökan om tillstånd till penninginsamling inte anmäla ett sekundärt användningsändamål för de insamlade medlen, eftersom tillstånd i princip söks och meddelas för ett ändamål som överensstämmer med sökandens verksamhet och som oftast är tämligen omfattande. Om det ändå framgår klart av årsplanen att det i praktiken inte är möjligt eller ändamålsenligt att förverkliga det primära användningsändamålet, till exempel därför att det primära användningsändamålet är mycket snävt och en mycket stor penningssumma eftersträvas genom insamlingen, kan tillståndshavaren åläggas att anmäla ett sekundärt användningsändamål. Insamlingsanordnaren kan också alltid själv, om denne så vill, ange ett sekundärt insamlingsändamål för insamlingen, även om Polisstyrelsen inte kräver detta av tillståndshavaren. Givarna ska underrättas om det sekundära användningsändamålet så att de vet hur de donerade medlen används i en situation där det primära användningsändamålet inte förverkligas. Även det sekundära användningsändamålet ska vara förenligt med lagen om penninginsamlingar och det får inte klart äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller vara lagstridigt. Beträffande det sekundära användningsändamålet ska Polisstyrelsen bedöma om det är sådant att de insamlade medlen i sin helhet kan användas för det, om det inte är möjligt att använda dem för det primära användningsändamålet. Det fattas inget separat beslut om ett sekundärt användningsändamål.

I paragrafen föreskrivs inte närmare i vilken form årsplanen ska lämnas eller om årsplanens närmare innehåll. Årsplanen kan innehålla till exempel en fritt formulerad förteckning över användningsändamålen för de penninginsamlingar som anordnas under följande räkenskapsperiod, de förväntade insamlingsintäkterna och de beräknade insamlingskostnaderna. Årsplanen är inte ett bindande dokument, utan en riktgivande plan för kommande insamlingar. Av denna orsak förslås det inte heller att underlåtenhet att lämna in årsplan ska vara straffbar som penninginsamlingsbrott eller penninginsamlingsförseelse. Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i 3 mom. får närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årspla-

nen, framläggande av uppgifterna i årsplanen, tidsfristerna för framläggandet samt bevarande av årsplanen utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

14 §. *Förbud mot anordnande av penninginsamling och användning av insamlade medel samt vite.* För att trygga en effektiv tillsyn över penninginsamlingar föreslås i paragrafen bestämmelser om befogenheter för Polisstyrelsen att förbjuda anordnandet av penninginsamling och användningen av insamlade medel samt om grunder för nämnda förbud. I paragrafen föreskrivs dessutom om möjlighet att förena förbudsåtgärderna med vite samt frysning av insamlade medel. Polisstyrelsen har också utan en särskild bestämmelse alltid möjlighet att ingripa i eventuella iakttagna oegentligheter och brottsmisstankar genom att lämna en begäran om undersökning till polisen. När myndigheten fattar beslut om avbrytande eller frysning kan den enligt prövning tillämpa bestämmelsen i 34 § i förvaltningslagen, enligt vilken ett ärende får undantagsvis avgöras utan att en part hörs, om hörandet kan äventyra syftet med beslutet. Myndigheten bedömer alltid om förvaltningslagens bestämmelse ska tillämpas på ett enskilt fall.

Polisstyrelsen har befogenheter att förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. I praktiken är det fråga om frysning av insamlade medel. I 26 § föreslås bestämmelser om skyldighet att använda ett insamlingskonto. Polisstyrelsen kan fatta beslut om förbud mot att betala ut insamlade medel på samma grunder som den kan besluta om förbud mot att anordna en penninginsamling, med undantag för grunden enligt förslaget till 2 mom., med stöd av vilken Polisstyrelsen endast kan förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av insamlade medel. Beslut om förbud mot att betala ut medel behövs i synnerhet i situationer där man kan misstänka att medlen på insamlingskontot överförs från kontot för att undvika eventuella tvångsmedel eller säkringsåtgärder eller annars utom räckhåll för myndighetstillsynen. I dessa situationer måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet att reagera snabbt på eventuella oegentligheter.

Förbud mot insamling och mot att använda insamlade medel är också en säkringsåtgärd, som gör det möjligt för Polisstyrelsen att snabbt reagera på lagstridiga situationer med lägre tröskel än en straffprocess när det gäller både anordnande av insamling och användning av insamlade medel. En förbudsåtgärd är alltid interimistisk. Förbudsåtgärden ska återtas omedelbart efter att den som förbudsåtgärden gäller har rättat det förfarande, den försummelse eller den förändrade omständighet som legat till grund för åtgärden. Myndigheten har möjlighet att återkalla tillståndet till penninginsamling, om förbudsgrunden inte undanröjts trots den korrigeringsmöjlighet som getts tillståndshavaren och det är uppenbart att denne inte kommer att undanröja grunden. Tillstånd återkallas med stöd av 15 §. Samtliga förbudsgrunder enligt 14 § utgör så kallade förstadier till förutsättningarna för återkallande enligt 15 § i förslaget. De situationer som avses i 14 §, där insamling och användning av insamlade medel kan förbjudas, leder ändå inte nödvändigtvis alltid till att tillståndet återkallas. Det kan dock bli aktuellt med ett återkallande, om förfarandet, försummelsen eller den förändrade omständigheten bedömd som en helhet är så betydande att det är nödvändigt att återkalla tillståndet.

Den prövning som gäller återkallande av tillståndet ska alltid göras separat från förbudsåtgärden, dvs. avbrytande leder aldrig som sådant automatiskt till att tillståndet återkallas. En förbudsåtgärd kan gälla antingen insamlingsanordnarens samtliga pågående penninginsamlingar eller endast en insamling eller insamlingshelhet, om myndigheten anser att det är motiverat att begränsa förbudsåtgärden till endast en del av insamlingsverksamheten. Myndigheten ska alltid iakttä principen om minsta möjliga olägenhet när förbudsrätten enligt paragrafen samt rätten att förbjuda en inlåningsbank att betala ut medel från ett insamlingskonto tillämpas. I enlighet med principen om minsta möjliga olägenhet får det inte göras större ingrepp in någons rättigheter eller någon orsakas större olägenhet eller skada än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Således kan förbudsrätten riktas mot endast en del av tillståndshavarens pen-

ninginsamlingsverksamhet, om åtgärden då räcker till för att trygga det säkringsändamål som eftersträvas med bestämmelsen.

Enligt 1 mom. 1 punkten kan Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av de insamlade medlen samt förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto för det första om tillståndshavaren har försummat att lämna en årsanmälan enligt 12 § eller en ny årsanmälan enligt 29 §. Enligt 2 punkten kan förbudsrätten användas om tillståndshavaren har försummat att anmäla förändringar i förhållandena i enlighet med 11 §. En årsanmälan som lämnas in i rätt tid och med korrekt innehåll är en förutsättning för tillsynen över penninginsamlingar och för att säkerställa att förutsättningarna för att anordna penninginsamlingar fortfarande är uppfyllda. Eftersom tillstånd till penninginsamling i fortsättningen alltid meddelas tills vidare, framhävs efterhandstillsynens roll i form av granskning av årsanmälan. Myndigheten ska dessutom alltid ha aktuell information om förändringar i tillståndshavarens förvaltning eller en förändring i anslutning till tillståndshavarens och användningsändamålet som väsentligt inverkar på uppfyllandet av förutsättningarna för att anordna penninginsamling. Bestämmelser om skyldighet att anmäla sådana förändringar ingår i 11 § i den föreslagna lagen. Försummelse enligt såväl 1 som 2 punkten utgör väsentliga försummelse av skyldigheterna enligt lagen om penninginsamlingar, varför de kan leda till förbud mot fortsatt penninginsamling.

14 § 1 mom. 1 och 2 punkten i förslaget kan i stor utsträckning anses motsvara den senare av förbudsgrunderna i 22 § i den gällande lagen. Enligt den förbudsgrunden är det möjligt att förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som inlutit genom en penninginsamling, om myndigheten har fått kännedom om omständigheter som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. I stället för den nuvarande allmänna förbudsgrunden specificeras i förslaget till 14 § exakt de situationer som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. Ett förfarande enligt 14 § 1 och 2 punkten i förslaget kan leda till att tillståndet till penninginsamling återkallas med stöd av 15 § 2 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen.

Enligt 1 mom. 3 punkten i den föreslagna paragrafen kan förbudsrätten också användas i en situation där Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av insamlade medel förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Förbudsgrunden gäller både sådana som har fått tillstånd till penninginsamling och sådana som anordnar penninginsamling utan tillstånd till penninginsamling.

Den nämnda förbudsgrunden motsvarar den förstnämnda av förbudsgrunderna i 22 § i den gällande lagen, enligt vilken förbudströskeln är lägre än i den föreslagna lagen. Enligt 22 § i den gällande lagen kan Polisstyrelsen förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som inlutit genom en penninginsamling, om det misstänks att man förfar eller har förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen. Enligt den gällande lagen kan man således bestämma att en penninginsamling ska förbjudas enbart på den grunden att tillståndshavaren misstänks ha gjort sig skyldig till oriktig verksamhet. Oriktig verksamhet kan betyda till exempel brottslig verksamhet, men bestämmelsen möjliggör förbud även grund av ett sådant förfarande där tillståndshavaren inte nödvändigtvis gör sig skyldig till penninginsamlingsbrott eller bryter mot lagen om penninginsamlingar på något annat sätt, utan annars förfar på ett sätt som ska anses oriktigt.

Enligt 3 punkten i förslaget förutsätter användningen av en förbudsåtgärd för det första alltid att förfarandet strider mot bestämmelser i lag eller förordning. Sålunda är enbart oriktig verksamhet inte längre en tillräcklig grund för att förbjuda en penninginsamling och användningen av insamlade medel. Dessutom ska det vara fråga om verksamhet som väsentligt strider mot

bestämmelserna. Denna förutsättning överensstämmer med 1 och 2 punkten, där det är fråga om verksamhet som väsentligt strider mot lagen om penninginsamlingar. Exempelvis att en årsanmälan som innehåller små brister lämnas in eller att ingen årsplan lämnas in till Polisstyrelsen är inte förfarande som väsentligt strider mot lagen om penninginsamlingar. Om en insamlingsanordnare trots upprepad begäran från Polisstyrelsen inte rättar till ovannämnda förfarande kan man däremot bedöma att det är fråga om väsentligt lagstridigt förfarande.

Den gällande lagen och den föreslagna bestämmelsen skiljer sig också åt beträffande vilken slags misstanke om lagstridigt förfarande som förutsätts. I 3 punkten i förslaget förutsätts grundad misstanke om lagstridigt förfarande. Tröskeln för att tillämpa bestämmelsen är sålunda relativt hög. En sådan situation föreligger åtminstone när en penninginsamling anordnas utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling enligt lagen om penninginsamlingar. Med stöd av 3 § i den föreslagna lagen har Polisstyrelsen befogenheter att vidta åtgärder enligt lagen om penninginsamlingar i fråga om en sådan penninginsamling som förutsätter tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling men som anordnas utan tillstånd eller anmälan. I fråga om en sådan penninginsamling som anordnas utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling är det inte möjligt att entydigt bedöma om det är fråga om en penninginsamling som förutsätter tillstånd till penninginsamling eller en anmälningspliktig insamling.

Enligt 3 punkten i förslaget kan en lagstridig situation föreligga även när Polisstyrelsen har upptäckt att en insamlingsanordnare begär att givarna ska donera pengar till ett bankkonto som inte har meddelats Polisstyrelsen. När myndigheten bedömer om lagstridigheten är väsentlig ska man beakta bland annat hur länge det lagstridiga förfarandet pågått och om det upprepats, samt följderna av det lagstridiga förfarandet.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen kan förbudsrätten användas om tillståndshavaren är insolvent. Det är fråga om en ny förbudsgrund. Tillståndshavarens finansiella situation kan bedömas till exempel med stöd av dokument om tillståndshavarens finansiella situation som lämnas i samband med redovisningarna samt uppgifter ur olika myndighetsregister. Grunderna för bedömning av tillståndshavarens insolvens förklaras närmare i motiveringen till 9 § 1 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen. Med stöd av den föreslagna lagen kan Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av de insamlade medlen, men inte förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Enligt 3 mom. fattar polisöverdirektören eller en av polisöverdirektören förordnad tjänsteman vid Polisstyrelsen beslut om förbud för en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

I 4 mom. föreskrivs om förbudsbeslutets giltighetstid och förlängning av beslutets giltighetstid. Polisstyrelsen beslut om förbud mot anordnande av en penninginsamling, användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 60 dagar från det att beslutet fattades. Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar, om det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisstyrelsen ger tillstånd att fortsätta med penninginsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger. Det är möjligt att söka ändring i det beslut som avses i paragrafen hos förvaltningsdomstolen.

Den som berörs ett förvaltningsbeslut ska enligt huvudregeln i 34 § 1 mom. i förvaltningslagen höras innan ärendet avgörs. Förutsättningen för att syftet med ett frysningsbeslut ska uppnås är emellertid att den som berörs av beslutet inte får veta om avsikten att frysa dennes tillgångar på förhand och sålunda tillfälle att gömma undan tillgångar eller flytta dem utom räckhåll för myndigheternas. Ett frysningsbeslut ska därför betraktas som ett sådant i 34 § 2 mom.

4 punkten avsett ärende som får avgöras utan att en part hörs eftersom hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa och den allmänna säkerheten. Därför föreslås att partens rätt att bli hörd tillgodoses i samband med att förutsättningarna för frysning bedöms på nytt och genom 35 § om ändringssökande.

I 5 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs om rätt för Polisstyrelsen att förena sitt förbud med vite. På vitesförfarandet tillämpas viteslagen. Vite föreläggs och döms ut av Polisstyrelsen. Ändring i ett beslut om föreläggande och utdömande av vite söks i enlighet med viteslagen genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ett omnämnande om detta föreslås i 35 § om ändringssökande i den föreslagna lagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 22 § 3 mom. i den gällande lagen.

15 §. Återkallande av tillstånd till penninginsamling och skriftlig varning. I paragrafen föreskrivs om återkallande av tillstånd till penninginsamling. Enligt den föreslagna lagen svarar Polisstyrelsen för behandlingen av tillståndsärenden och sålunda är Polisstyrelsen också den myndighet som fattar beslut om återkallelse av tillstånd till penninginsamling. I paragrafen anges såväl ovillkorliga som prövningsbaserade grunder för återkallande.

23 § 1 mom. i den gällande lagen om penninginsamling innehåller två ovillkorliga grunder för återkallande, och när de föreligger har tillståndsmyndigheten ingen prövningsrätt beträffande huruvida tillståndet kan återkallas eller inte. Enligt den gällande lagen ska tillstånd till penninginsamling återkallas, om tillståndshavaren begär det, eller om tillståndshavaren inte längre uppfyller villkoren för erhållande av tillstånd och inte inom förelagd tid avhjälpt de brister som omedelbart låter sig göras.

De ovannämnda ovillkorliga grunderna för återkallande föreslås ingå även i den nya lagen om penninginsamlingar. Enligt 15 § 1 mom. 1 punkten i förslaget ska Polisstyrelsen återkalla ett tillstånd till penninginsamling om tillståndshavaren begär det. Den andra ovillkorliga grunden för återkallande är en situation där tillståndshavaren inte längre uppfyller förutsättningarna enligt 5 § 1 mom. eller 6 § i den föreslagna lagen för anordnande av penninginsamling och inte inom en av myndigheten utsatt skälig tid har avhjälpt de brister som kan avhjälpas. I 5 § 1 mom. i den föreslagna lagen ingår bestämmelser om de aktörer som kan beviljas tillstånd till penninginsamling. Den som fått tillstånd till penninginsamling uppfyller inte längre förutsättningarna enligt 5 § 1 mom., om aktören till exempel inte längre verkar i registrerad form. En sådan situation kan föreligga om en förening eller stiftelse har upplösts efter att tillståndet till penninginsamling meddelades. Återkallande av ett tillstånd till penninginsamling kan också konkretiseras i situation där en registrerad sammanslutnings eller stiftelses allmännyttiga syfte har upphört.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs om de prövningsbaserade grunder på vilka ett tillstånd till penninginsamling kan återkallas. Tröskeln att återkalla ett tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare på basis av prövning ska vara högre än den gällande lagens tröskel för att återkalla ett tillstånd till penninginsamling som gäller en enskild insamling. De situationer som leder till att ett tillstånd till penninginsamling återkallas ska alltid vara så allvarliga att insamlingsanordnarens tillförlitlighet kan anses ha blivit så allvarligt lidande att bibehållet tillstånd till penninginsamling kan äventyra det allmänna förtroendet för penninginsamlingar.

Enligt 2 mom. 1 punkten kan Polisstyrelsen återkalla ett tillstånd till penninginsamling för det första om tillståndshavaren eller en person som hos tillståndshavaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos tillståndshavaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, efter tillståndets beviljande genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem

senaste åren före Polisstyrelsen fick kännedom om saken eller till bötesstraff under de tre senaste åren före Polisstyrelsen fick kännedom om saken, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. Övrig ledning definieras i 2 § 11 punkten.

I 23 § 2 mom. 1 punkten i den gällande lagen föreskrivs om en liknande prövningsbaserad grund för återkallande, enligt vilken ett tillstånd kan återkallas om tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen eller en person som hör till deras lagstadgade organ eller ledningen i övrigt eller en person som i dem utövar faktisk beslutanderätt, genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott som visar att denne är olämplig för sin uppgift, eller om denne uppsåtligt har förfarit väsentligen oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen. Den gällande lagens bestämmelse anger som villkor för återkallande att en person är olämplig för sin uppgift inom den organisation som anordnar penninginsamlingen. 15 § 2 mom. 1 punkten förutsätter att en person som är dömd för brott har en klar koppling till beslut om penninginsamlingsärenden och därigenom till äventyrande av penninginsamlingens tillförlitlighet. Enligt den föreslagna bestämmelsen räcker det inte längre som grund för återkallande att en person som är dömd för brott utövar beslutanderätt inom organisationen, om dennes uppgifter de facto inte har någon koppling till frågor som gäller anordnandet av penninginsamlingen. Om en sådan person har påverkningsmöjligheter eller beslutanderätt i fråga om organisationens finansiella ärenden, kan en koppling till anordnandet av penninginsamlingen anses föreligga.

I synnerhet ekonomiska brott och egendomsbrott är sådana brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. Även olika våldsbrott och andra brott kan äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet, om den som anordnar penninginsamlingen till exempel arbetar just för att förhindra sådan brottslighet. Å andra sidan bör man vid prövningen beakta att i organisationers verksamhet kan eventuellt delta även sådana dömda personer som just på grund av sin kriminella bakgrund har gått med i organisationsverksamheten för att hjälpa till exempel personer i samma situation. Beslutet om återkallelse av ett tillstånd ska alltid grunda sig på en helhetsprövning. Den som fått tillstånd till penninginsamling ska dessutom alltid ha möjlighet att pröva om man till exempel inom organisationen kan placera en person som eventuellt är dömd för något brott i andra uppgifter, så att tillståndet till penninginsamling inte behöver återkallas.

Grunden för återkallande enligt 1 punkten är begränsad till att i fråga om fängelsestraff gälla fem och i fråga om bötesstraff tre år före informationen om personens dom uppdagades. Sålunda överensstämmer tidsgränsen för grunden för återkallande med grunden för avslag på ansökan om tillstånd enligt 9 § 1 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen.

Enligt 15 § 2 mom. 2 punkten i förslaget kan ett tillstånd till penninginsamling återkallas, om tillståndshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller mot bestämmelser i den förordning som utfärdats med stöd av den. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar med vissa preciseringar 23 § 2 mom. 2 punkten i den gällande lagen Polisstyrelsens prövningsbaserade rätt att återkalla ett tillstånd till penninginsamling. Tröskeln för att återkalla ett tillstånd till penninginsamling är högre i den föreslagna bestämmelsen än i den gällande lagen, där den förbjudna verksamheten inte behöver vara återkommande eller allvarlig, utan enbart verksamhet som strider mot bestämmelserna eller tillståndsvillkoren är en tillräcklig grund för att återkalla tillståndet. När bestämmelsen tillämpas ska man alltid bedöma om den fortlöpande verksamheten i strid med bestämmelserna eller en enskild överträdelse är så allvarlig att den äventyrar penninginsamlingens tillförlitlighet.

Enligt 15 § 2 mom. 3 punkten i förslaget är en prövningsbaserad grund för återkallande att tillståndshavaren har lämnat Polisstyrelsen oriktiga eller vilseledande uppgifter om en omständighet som väsentligt har kunnat påverka beviljandet av tillståndet till penninginsamling, eller hemlighållit en sådan omständighet. Det är fråga om en ny grund för återkallande. Förutsätt-

ningen för återkallande är att de oriktiga eller vilseledande uppgifterna väsentligt skulle ha kunnat påverka beviljandet av tillståndet till penninginsamling. Vilka som helst oriktiga eller vilseledande uppgifter som lämnas Polisstyrelsen leder således inte till att tillståndet till penninginsamlingen återkallas, utan lämnandet eller hemlighållandet av uppgifter ska ha bidragit till att tillståndet till penninginsamlingen beviljades. I ovannämnda situation kan Polisstyrelsen emellertid ge tillståndshavaren en skriftlig varning med stöd av 4 mom. i den föreslagna paragrafen. I samband med prövningen ska man med andra ord alltid bedöma huruvida tillstånd till penninginsamling skulle ha beviljats om den som fått tillstånd skulle ha lämnat korrekta uppgift i ansökningsfasen. Om tillstånd skulle ha beviljats med korrekta uppgifter, kan enbart den omständigheten att myndigheten har lämnats oriktiga eller vilseledande uppgifter betraktas som en grund för att återkalla tillståndet. Återkallande med stöd av den nämnda bestämmelsen kan föranledas till exempel i en situation där den som fått tillstånd till penninginsamling i ansökningsfasen har hemlighållit uppgifter om att en person som hos tillståndshavaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos tillståndshavaren utövar faktisk beslutanderätt, efter tillståndets beviljande genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren eller till bötesstraff under de tre senaste åren före ansökningstidpunkten, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet.

Enligt 2 mom. 4 punkten i den föreslagna paragrafen är också tillståndshavarens insolvens en prövningsbaserad grund för återkallande. Förutsättningen är att tillståndshavaren är insolvent. Den föreslagna grunden för återkallande är ny. Bestämmelsens syfte är att bidra till att främja penninginsamlingsförfarandets tillförlitlighet och säkerställa att uppfyllandet av givarnas vilja inte äventyras och att de insamlade medlen används för det ursprungliga ändamålet. Närmare motivering till den föreslagna bestämmelsen finns i samband med 9 § 1 mom. 4 punkten. I förslaget till 9 § föreskrivs om hinder för beviljande av tillstånd till penninginsamling. Sökandens insolvens är dessutom en prövningsbaserad grund för att förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av insamlade medel.

I 3 mom. föreskrivs om skyldighet för Polisstyrelsen att ge tillståndshavaren en skriftlig varning i stället för att återkalla tillståndet till penninginsamling. I de situationer som avses i 2 mom. ska Polisstyrelsen i stället för att återkalla tillståndet till penninginsamling ge tillståndshavaren en skriftlig varning, om det med hänsyn till omständigheterna vore oskäligt att återkalla tillståndet. En skriftlig varning kan ges till exempel i en situation där tillståndshavaren i ett enstaka fall har handlat i strid med bestämmelserna och de insamlade medlen fortfarande finns i tryggt förvar hos insamlingsanordnaren. Det förfarande som avses i den föreslagna bestämmelsen ska emellertid vara så allvarligt att tillståndet till penninginsamling kan återkallas på grund av det. Bestämmelsen om skriftlig varning är på så vis förpliktande för myndigheten att när förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda ska man ge en skriftlig varning i stället för att återkalla tillståndet. Tillståndshavaren ska inte kunna åberopa oskälighet, om det tidigare har getts mera än en skriftlig varning.

I 4 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs om prövningsbaserad rätt för myndigheten att ge tillståndshavaren en skriftlig varning. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan Polisstyrelsen ge tillståndshavaren en skriftlig varning, om denne på något annat än i 2 mom. 2 eller 3 punkten avsett sätt bryter mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller lämnar Polisstyrelsen oriktig eller vilseledande uppgift om en omständighet som kunnat påverka beviljandet av tillståndet till penninginsamling, eller hemlighåller en sådan omständighet. En skriftlig varning som ges med stöd av förslaget till 4 mom. förutsätter alltid att myndigheten prövar om det behövs en skriftlig varning eller är det fråga om endast en så ringa gärning i strid med bestämmelserna att ingen varning behövs. Utgångspunkten när en skriftlig varning ges med stöd av 4 mom. ska alltid vara att förutsättningarna för återkallande inte är uppfyllda. Om förutsättningarna för återkallande av tillståndet är uppfyllda, ska myndigheten bedöma om myndigheten med hänsyn till omständigheterna är skyldig att ge tillståndshavaren en skriftlig varning i stället för att återkalla tillståndet. För att säkerställa en effektiv och fun-

gerande tillsyn måste det ses till att myndigheten har tillräcklig möjlighet att ingripa i verksamhet som strider mot bestämmelserna, först med lindrigare metoder och vid behov med tyngre metoder, om verksamheten inte ändras så den blir lagenlig med de lindrigare metoderna.

På förfarandet vid beviljande och återkallande av tillstånd till penninginsamling tillämpas förvaltningslagen som allmän lag, om det inte föreskrivs något annat särskilt i lagen om penninginsamlingar. I 6 kap. i förvaltningslagen ingår bestämmelser om utredning av ärenden och hörande av parter. Enligt 34 § i förvaltningslagen ska innan ett ärende avgörs en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. På grund av bestämmelsen behövs inga särskilda bestämmelser om förfarandet vid hörande i lagen om penninginsamlingar.

16 §. Slutredovisning. I den föreslagna bestämmelser föreskrivs om slutredovisning. Om Polisstyrelsen har återkallat ett tillstånd till penninginsamling med stöd av 15 §, ska tillståndshavaren avge slutredovisning till Polisstyrelsen. Slutredovisningen ska avges inom en månad från delfäendet av beslutet om återkallelse. Det behövs en kort tidsfrist för avgivandet av slutredovisning, så att myndigheten enligt kort tidtabell efter det att rätten till penninginsamling upphört får uppgifter om beloppet av de medel som influtit av penninginsamlingar som anordnats med stöd av det återkallade tillståndet. En kort tidsfrist är också ett incitament till redovisning genast i samband med att tillståndet återkallas. På så vis försöker man förhindra fall där redovisningen fördröjs och försvåras på grund av eventuella personalförändringar inom organisationen eller glömska när tiden går. Polisstyrelsen ska granska och godkänna tillståndshavarens slutredovisning och i ärendehanteringssystemet anteckna att redovisningen inkommit och slutligen att den godkänts. Efter att slutredovisningen granskats ska den antingen godkännas eller så ska Polisstyrelsen med stöd av 29 § i den föreslagna lagen bestämma att en ny redovisning ska avges, om den inlämnade redovisningen är bristfällig. Om det förekommer skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter i slutredovisningen, kan Polisstyrelsen bestämma att redovisningen ska kompletteras eller rättas. Det krävs inte ett separat förvaltningsbeslut för att godkänna redovisningen.

Innehållet i slutredovisningen motsvarar årsanmälan enligt 12 § i den föreslagna lagen. Slutredovisningen ska innehålla uppgifterna enligt 12 § 2 mom., som gäller årsanmälan. Slutredovisningen ska innehålla uppgift om tillståndshavaren, en redogörelse för de penninginsamlingar som anordnats under räkenskapsperioden, intäkterna av penninginsamlingen under räkenskapsperioden, kostnaderna av anordnandet av penninginsamlingen under räkenskapsperioden, specificerade, en redogörelse för användningen av de insamlade medlen samt bokslut och balansräkning med noter.

4 kap. **Småskalig insamling**

I detta kapitel föreskrivs om förutsättningarna för att anordna en anmälningspliktig småskalig insamling, innehållet i den anmälan om småskalig insamling som ska lämnas till polisinsamlingen och om nummer för småskalig insamling. I kapitlet föreskrivs dessutom om de situationer där den som anordnar en småskalig insamling är skyldig att avbryta insamlingen samt om insamlingsanordnarens skyldighet att lämna polisinsamlingen en redovisning för den småskaliga insamlingen. I kapitlet föreskrivs också om förutsättningarna för att polisinsamlingen ska kunna förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och fortsatt användning av de insamlade medlen samt förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

17 §. Förutsättningar för anordnande av en småskalig insamling. I paragrafen föreskrivs om de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en småskalig insamling ska kunna anordnas.

Småskalig insamling definieras i 2 § i den föreslagna lagen. Det är motiverat att ange gränser för den maximala intäkten och insamlingarnas varaktighet för att skilja småskaliga insamlingar, som baserar sig på ett anmälningsförfarande, från penninginsamlingar som anordnas med stöd av tillstånd som gäller tills vidare och som baserar sig på noggrannare förhandstillsyn.

I enlighet med förslaget till 1 mom. förutsätter anordnandet av en småskalig insamling alltid att det görs en skriftlig anmälan om småskalig insamling hos polisinrättningen innan insamlingen anordnas. Anmälan kan göras elektroniskt eller alternativt genom att skicka anmälan med brev till polisinrättningen eller lämna in anmälan på polisinrättningen. Den som skickar brev ansvarar för att brevet skickas till myndigheten i tid så att anmälan inkommer till myndigheten minst fem vardagar innan den planerade småskaliga insamlingen inleds. I fråga om brev tillämpas 59 § i förvaltningslagen, enligt vilken myndigheten anses ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. Ett ärende anses dock ha kommit till en myndighets kännedom den dag brevet anlände.

I lagen om penninginsamlingar intas inga särskilda bestämmelser om anmälningsförfarandet, utan förvaltningslagen tillämpas på saken i tillämpliga delar. Anmälan om småskalig insamling ska göras minst fem vardagar innan insamlingen inleds. Det är motiverat att ange en tidsgräns för att säkerställa att en anmälan som skickats till polisinrättningen behandlas på behörigt sätt och lagras i informationssystemet för penninginsamlingsärenden. I samband med registreringen får insamlingsanordnaren ett nummer för den småskaliga insamlingen av polisinrättningen. Bestämmelser om numret föreslås i 19 § och om skyldighet att informera om numret när donationer begärs i 34 §. I förslaget till 19 § föreskrivs om tilldelandet av nummer för en småskalig insamling till insamlingsanordnaren och närmare om den tidpunkt då den småskaliga insamlingen får inledas.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om det maximibelopp som får samlas in under en småskalig insamling samt om insamlingens maximala varaktighet. Dessa gränser får inte överskridas. Man har rätt att genom en småskalig insamling samla in pengar upp till maximibeloppet. I 20 § föreslås skyldighet att avbryta en småskalig insamling när maximibeloppet uppnått. Anordnaren av en småskalig insamling ska upphöra att vädja till allmänheten om penningdonationer senast när maximitiden för den småskaliga insamlingen uppnås.

I 3 mom. föreslås att en insamlarens rätt att anordna småskaliga insamlingar begränsas till högst två småskaliga insamlingar under ett kalenderår. Genom bestämmelsen begränsas inte möjligheten att anordna småskaliga insamlingar för samma insamlingsändamål inom ramen för det maximala antalet insamlingar för enskilda insamlare. Olika insamlingsaktörer ska ha möjlighet att anordna småskaliga insamlingar för samma insamlingsändamål men en enskild insamlarens insamlingsrätt begränsas för att skilja småskaliga insamlingar för fortlöpande penninginsamlingar. I momentet föreslås dessutom att en fysisk person får delta i anordnandet av högst två småskaliga insamlingar under ett kalenderår.

Syftet med begränsningarna som gäller småskaliga insamlingar är att aktörer som regelbundet anordnar penninginsamlingar inte ska försöka kringgå ansökan om tillstånd till penninginsamling genom att utnyttja det administrativt lättare anmälningsförfarandet och ordna flera småskaliga insamlingar. Syftet med småskaliga insamlingar är att göra det möjligt för anordnare av enstaka småskaliga penninginsamlingar skaffa medel, och därför begränsas småskaliga insamlingar tidsmässigt och beloppsmässigt liksom antalet insamlingar som anordnas per år. För regelbunden och fortlöpande penninginsamlingsverksamhet finns tillstånd till penninginsamling som gäller tills vidare. Sålunda är det motiverat att dessa två olika möjligheter att skaffa finansiering hålls klart åtskilda från varandra och är olika, så att fortlöpande penninginsamlingsverksamhet inte möjliggörs genom småskaliga insamlingar. Det föreskrivs inte om någon tidsrymd mellan de småskaliga insamlingar som samma aktör eventuellt anordnar under

samma år, vilket även möjliggör samtidiga småskaliga insamlingar. Varaktigheten och eurobeloppet ska dock uppfylla förutsättningarna i paragrafen.

18 §. Anmälan om småskalig insamling. I paragrafen föreskrivs om de uppgifter i en anmälan om en småskalig insamling som anordnaren alltid ska lämna när en insamling anmäls till polisinsamlingen. Uppgifterna i anmälan om den småskaliga insamlingen antecknas i penninginsamlingsregistret. De uppgifter som lämnas i en anmälan om en småskalig insamling kan offentliggöras i enlighet med 3 och 33 § med undantag av sekretessbelagda uppgifter.

Enligt 1 mom. 1 punkten ska i en anmälan om en småskalig insamling lämnas uppgift om anordnaren av den småskaliga insamlingen samt anordnarens identifikationsuppgifter och kontaktinformation. Om en småskalig insamling anordnas av en förening eller stiftelse, lämnas registernummer och eventuellt FO-nummer som identifikationsuppgifter. Om en småskalig insamling anordnas av en oregistrerad grupp som består av minst tre fysiska personer, lämnas dessa personers personbeteckningar som identifikationsuppgifter. Som kontaktinformation enligt 1 punkten lämnas anordnarens adress, e-postadress och telefonnummer.

Enligt 2 punkten ska i anmälan lämnas uppgift om de personer som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnandet av penninginsamlingen, samt personbeteckning för dessa personer, om anordnaren är en sammanslutning eller en stiftelse. Övrig ledning definieras i 2 § 11 punkten.

Utifrån uppgifterna enligt 1 och 2 punkten i det föreslagna momentet kan myndigheten bedöma om förutsättningarna för att anordna en småskalig insamling är uppfyllda och penninginsamlingens tillförlitlighet. I fråga om anordnaren av en småskalig insamling och en person som utövar faktisk beslutanderätt granskar myndigheten straffregisteruppgifterna. I 21 § föreskrivs om villkoren för att polisinsamlingen ska kunna förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av insamlade medel. I enlighet 21 § 2 mom. 1 punkten föreligger en sådan situation om anordnaren av den småskaliga insamlingen eller en person som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutande, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före anmälan om insamlingen gjordes eller till bötesstraff under de tre senaste åren före anmälan om insamlingen gjordes, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet.

I anmälan ska enligt 3 punkten också uppges de uppskattade intäkterna av den småskaliga insamlingen, som får vara högst 10 000 euro, dvs. det föreslagna maximibeloppet för småskaliga insamlingar. Den uppgivna uppskattningen är inte bindande för anordnaren av den småskaliga insamlingen, utan den insamlade summan kan vara lägre eller högre. Insamlingsintäkten får ändå inte överstiga 10 000 euro.

I enlighet med 4 punkten i det föreslagna momentet ska anmälan innehålla det primära och sekundära användningsändamålet för de insamlade medlen, specificerat. Bägge användningsändamålen ska uppges i samband med varje insamling. Strävan med förfarandet är att garantera att de insamlade medlen styrs till det insamlingsändamål som uppgetts för givarna i det fallet att det primära insamlingsändamålet inte är ändamålsenligt på grund av en väsentlig förändring i förhållandena eller av någon annan orsak. Utgångspunkten är dock alltid att de insamlade medlen ska användas för det primära ändamålet.

I 27 § i den föreslagna lagen föreskrivs närmare om förutsättningarna för att få använda insamlade medel för det sekundära användningsändamålet. I 16 c § 3 punkten i strafflagen föreslås att det ska vara ett straffbart penninginsamlingsbrott att använda de medel som influtit ge-

nom en penninginsamling för ett väsentligt annat ändamål än det i 27 § 1 mom. avsedda användningsändamål som har uppgetts för Polisstyrelsen vid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinsamlingen i anmälan om småskalig insamling. Uppskattningen av insamlingskostnaderna enligt 5 punkten i det föreslagna momentet ska vara så noggrann som möjligt och den får inte vara en gissning. Detta förutsätter att den som gör anmälan före anmälan utreder vilka slags kostnader insamlingen orsakar samt uppskattar beloppet för anmälan. Tiden för anordnande av den småskaliga insamlingen enligt 6 punkten ska uppges entydigt till exempel i datumform. Av uppgifterna om bankkonton enligt 7 punkten i det föreslagna momentet ska framgå kontonummer och bankens namn samt vem som har rätt att använda kontot. Med uppgifter om vem som har rätt att använda kontot avses den aktör som är antecknad som kontoinnehavare samt specificering av de personer som har rätt att använda det bankkontot. Även flera bankkonton kan användas för en enskild penninginsamling, om man till exempel vill erbjuda betalningsalternativ i olika banker vid insamlingen. Om flera konton används vid insamlingen ska samtliga meddelas. Bestämmelser om skyldighet att använda bankkonto vid insamlingar föreslås i 26 §.

I 2 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om innehållet i anmälan om småskalig insamling och dess form samt om de bilagor som behövs till anmälan.

19 §. Nummer för en småskalig insamling. I paragrafen föreslås bestämmelser om nummer för en småskalig insamling. Bestämmelser om skyldighet att informera om numret när donationer begärs föreslås i 34 §. Med numret kan den som anordnar en småskalig insamling visa för allmänheten att insamlingen har anmälts till polisinsamlingen på behörigt sätt. Enligt förslaget till 19 § 1 mom. är polisinsamlingen skyldig att tilldela anordnaren ett nummer för den småskaliga insamlingen. Numret för den småskaliga insamlingen tilldelas anordnaren i samband med att den småskaliga insamlingen registreras. Enligt förslaget till 19 § 2 mom. får den småskaliga insamlingen inledas när anordnaren har fått numret för insamlingen. Trots att polisinsamlingen har tilldelat anordnaren ett nummer får den småskaliga insamlingen inledas senast när fem vardagar förflutit från det att anmälan om insamlingen gjordes. Tidpunkten då den småskaliga insamlingen inleds förutsätter i princip att ett nummer för insamlingen har erhållits. Med hjälp av numret kan anordnaren visa att inledandet av insamlingen har anmälts till polisen på behörigt sätt. Polisinsamlingen ska tilldela den som gjort anmälan ett nummer för den småskaliga insamlingen senast när fem vardagar har förflutit från det att anmälan gjordes, men numret kan också tilldelas tidigare än så.

20 §. Skyldighet att avbryta en småskalig insamling. I 1 mom. föreslås bestämmelser om skyldighet för den anordnar en småskalig insamling att följa beloppet av de medel som fås genom insamlingen. Anordnaren ska aktivt med jämna mellanrum följa hur pengar inflyter på insamlingskontot eller genom kontanta donationer. I 2 mom. föreslås bestämmelser om skyldighet att avbryta anordnandet av en småskalig insamling. Insamlingen ska alltid avbrytas om det inflyter mera medel än det maximibelopp som i 17 § 2 mom. föreslås som förutsättning för anordnandet av en småskalig insamling, dvs. 10 000 euro. Det är dock tillåtet att överskrida den insamlingsintäkt som uppskattats i anmälan om den småskaliga insamlingen, bara den stannar under maximibeloppet 10 000 euro. Om insamlingen överskrider maximibeloppet trots att den har avbrutits på behörigt sätt, har anordnaren rätt att använda de överstigande medlen för insamlingsändamålet. Polisinsamlingen ska informeras om avbrytandet. Polisinsamlingen antecknar att insamlingen avbrutits i penninginsamlingsregistret. Uppsåtlig försummelse att iaktta skyldigheten att avbryta insamlingen ska bestraffas som penninginsamlingsförseelse enligt 36 § 2 punkten i den föreslagna lagen

21 §. Förbud mot anordnande av småskalig insamling och användning av insamlade medel. För att garantera en effektiv tillsyn över penninginsamlingar föreslås i paragrafen att polisinsamlingarna ges befogenheter att förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och an-

RP 214/2018 rd

vändningen av de insamlade medlen samt bestämmelser om grunderna för förbud. Förbudsgrunderna indelas i ovillkorliga och prövningsbaserade förbudsgrunder. Bestämmelser om de ovillkorliga förbudsgrunderna finns i 1 mom. och om de prövningsbaserade i 2 mom. Grunderna motsvarar i stor utsträckning förbudsgrunderna enligt 14 §, som gäller tillståndspliktiga insamlingar.

Enligt 1 mom. ska polisinrättningen förbjuda en småskalig insamling, om insamlingen har anordnats av en aktör som inte har rätt att anordna småskaliga insamlingar. Bestämmelser om aktörer som har rätt att anordna småskaliga insamlingar föreslås i 5 § 2 mom. Polisinrättningen ska också förbjuda anordnandet av en småskalig insamling, om insamlingen anordnas i strid med de tillåtna insamlingsändamål som föreslås i 6 §. I enlighet med förslaget till den paragrafen får en småskalig insamling anordnas för att skaffa medel även för andra ändamål än uteslutande allmännyttig verksamhet. En småskalig insamling får dock aldrig anordnas för att stöda affärsverksamhet eller utöka en juridisk persons förmögenhet. En småskalig insamling får inte heller anordnas för att finansiera verksamhet som klart äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten eller för att finansiera lagstridig verksamhet.

I 2 mom. förslås bestämmelser om de grunder på vilka polisinrättningen inte har ovillkorlig skyldighet att förbjuda att en småskalig insamling anordnas, utan polisinrättningen får använda sin prövningsrätt. I enlighet med 1 punkten i förslaget kan polisinrättningen förbjuda anordnandet av en småskalig insamling, om anordnaren av den småskaliga insamlingen eller en person som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnade av penninginsamling, har dömts för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. Bestämmelsen motsvarar 23 § 2 mom. 1 punkten i den gällande lagen om rätt för Polisstyrelsen att återkalla ett tillstånd till penninginsamling på denna grund. I enlighet med motiveringen till den gällande lagen och tillämpningspraxis är i synnerhet ekonomiska och egendomsbrott i allmänhet sådana omständigheter som visar att insamlingsanordnaren är olämplig på ett sätt som kan äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. På samma sätt som enligt motiveringen till den gällande lagen ska följderna att insamlingsanordnaren gjort sig skyldig till brott basera sig på en helhetsbedömning. Att en ansvarig person gjort sig skyldig till ett brott leder inte nödvändigtvis alltid till att anordnandet av penninginsamlingen förbjuds, om denna persons verksamhet inte anses äventyra förtroendet för insamlingsanordnarens hela verksamhet när penninginsamlingen anordnas. I motiveringen till 9 § 1 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen gås grunderna för bedömningen av om penninginsamlingens tillförlitlighet äventyrats närmare igenom.

I enlighet med 2 punkten i förslaget kan polisinrättningen förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen, om polisinrättningen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot lagen om penninginsamlingar eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i preciserad form 22 § i den gällande lagen om Polisstyrelsens prövningsbaserade rätt att förbjuda anordnandet av en penninginsamling, om det misstänks att man förfar eller har förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som inlutit genom penninginsamlingen. Tröskeln för att förbjuda anordnandet av en småskalig insamling är på den nämnda grunden högre i den föreslagna bestämmelsen än enligt den gällande lagen, där enbart misstanke om oriktigt förfarande räcker. Förbud ska alltid grunda sig på misstanke om väsentlig överträdelse av bestämmelserna. Bestämmelsen kan bli tillämplig till exempel i en situation där det tillåtna maximibeloppet för småskaliga insamlingar har uppnåtts men insamlingen trots detta inte har avbrutits.

I enlighet med 3 punkten i förslaget kan polisinrättningen förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen, om anordnaren i samband med sina

tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den, mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller mot tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som meddelats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Enligt 23 § 2 mom. 2 punkten i den gällande lagen kan Polisstyrelsen enligt prövning återkalla ett tillstånd till penninginsamling, om tillståndshavaren eller den som i praktiken anordnar penninginsamlingen har brutit mot lagen om penninginsamlingar eller en förordning som utfärdats med stöd av den eller mot tillståndsvillkoren. Tröskeln för att förbjuda anordnandet av en småskalig insamling är således högre än i den gällande lagen eftersom den föreslagna bestämmelsen förutsätter upprepade eller allvarliga överträdelser av lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

I enlighet med 4 punkten i förslaget kan polisinsättningen förbjuda anordnandet av en småskalig insamling, om anordnaren har underlåtit att anmäla en del av de uppgifter som ska anges i anmälan om småskalig insamling eller har lämnat polisinsättningen oriktiga eller vilseledande uppgifter. Polisstyrelsen ansvarar däremot för att åtgärder vidtas i en situation där anordnandet av penninginsamlingen förutsätter tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, men insamlingsanordnaren inte har ansökt om tillstånd eller gjort anmälan. Bestämmelser om Polisstyrelsens och polisinsättningens behörighetsfördelning finns i 3 § i den föreslagna lagen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om polisinsättningens befogenheter att förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. Enligt den föreslagna paragrafen kan beslutet fattas av polischefen vid polisinsättningen eller en av polischefen förordnad anhållningsberättigad polisman. Bestämmelser om skyldighet att använda insamlingskonto föreslås i 26 §. Polisinsättningen kan fatta ett beslut om att förbjuda utbetalning av insamlade medel på samma grunder som man fatta beslut om förbud mot att anordna en småskalig insamling. Förbudsbeslutet behövs i situationer där man kan misstänka att medlen på insamlingskontot överförs från kontot för att undvika eventuella tvångsmedel eller säkringsåtgärder. I dessa situationer måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet att reagera snabbt på eventuella oegentligheter.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om giltighetstiden för polisinsättningens beslut om förbud mot anordnande av en småskalig insamling, användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett konto och om förlängning av beslutets giltighetstid. Enligt det föreslagna momentet gäller beslutet i högst 60 dagar och polisinsättningen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar. För att förlänga förbudsbeslutet förutsätts att det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisinsättningen kan ge tillstånd att fortsätta med penninginsamlingen och användningen av medlen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger. Det är möjligt att söka ändring i ett beslut enligt paragrafen hos förvaltningsdomstolen.

I 4 mom. föreslås att polisinsättningen kan förena sitt förbud med vite. På vitesförfarandet tillämpas viteslagen. Vite föreläggs och döms ut av polisinsättningen. Ändring i ett beslut om föreläggande och utdömande av vite söks i enlighet med viteslagen genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ett omnämmande om detta föreslås i 35 § om ändringssökande i den föreslagna lagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 22 § 3 mom. i den gällande lagen.

22 §. Redovisning för småskalig insamling. I paragrafen föreskrivs om skyldig att lämna polisinsättningen en redovisning för den småskaliga insamlingen för övervakningen av de insamlade medlen och offentliggörande av uppgifter om penninginsamlingen. I den gällande lagen finns bestämmelser om redovisningsskyldighet i 21 §. Redovisningsskyldigheten och efterhandstillsynen genom granskning av redovisningarna fungerar som ett sätt att upptäcka oe-

gentligheter och härigenom kan även penninginsamlingsbrott förebyggas. Redovisningen för en småskalig insamling ska enligt förslaget till 1 mom. lämnas polisinrättningen senast två månader efter det att insamlingen avslutades. Den tämligen korta tidsfristen kan anses motiverat på grund av de småskaliga insamlingarnas karaktär och den korta tid under vilken de anordnas. Polisinrättningen ska granska och godkänna redovisningen och anteckna i ärendehanteringssystemet att redovisningen inkommit och godkänts. Efter att redovisningen granskats ska den antingen godkännas eller så kan polisinrättningen med stöd av 29 § i den föreslagna lagen bestämma att en ny redovisning för den småskaliga insamlingen ska lämnas, om redovisningen är bristfällig. Om det förekommer skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter i redovisningen, kan polisinrättningen bestämma att redovisningen ska kompletteras eller rättas. Det krävs inte ett separat förvaltningsbeslut för att godkänna redovisningen.

Enligt 2 mom. ska i redovisningen lämnas uppgifter om anordnaren av penninginsamlingen, intäkterna av penninginsamlingen, kostnaderna för penninginsamlingen samt tiden för anordnande av penninginsamlingen. I redovisningen ska också lämnas en utredning om användningen av de insamlade medlen samt ett kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot. Kontoutdraget ska täcka tiden från det att insamlingen inleddes till det att redovisningen lämnas. I redovisningen ska insamlingskostnaderna specificeras på behörigt sätt, till exempel trycknings- och reklamkostnader. När det gäller intäkterna ska både den totala insamlingsintäkten och nettointäkten uppges i redovisningen. Med den totala intäkten avses det så kallade bruttobeloppet av penninginsamlingen innan sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen har dragits av. Med nettointäkten avses det belopp som erhållits genom penninginsamlingen och som återstår när sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen har dragits av från bruttobeloppet. I detta sammanhang ska polisinrättningen också lämnas en redogörelse för eventuell användning av de insamlade medlen för ett uppgett sekundärt användningsändamål.

I 21 § 4 mom. i den gällande lagen föreskrivs om skyldighet för tillshavarens att bifoga revisorns utlåtande till redovisningen, om tillståndshavaren är en juridisk person som har en revisor. Till följd av de begränsningar som föreslås i fråga om småskaliga insamlingar kan motsvarande förpliktelse inte anses rimlig och därför föreslås inte motsvarande förpliktelse i fråga om redovisningen för småskaliga insamlingar.

Redovisningen kan lämnas på en blankett som uppgjorts för ändamålet. Redovisningen ska undertecknas på behörigt sätt. Detta betyder att redovisningen undertecknas av den eller de personer som har rätt att teckna sammanslutningens eller stiftelsens namn i enlighet med utdraget ur förenings- eller stiftelseregistret eller något annat register. Om penninginsamlingen har anordnats av en grupp som består av tre fysiska personer, ska var och en av dem underteckna redovisningen. Det ska också vara möjligt att använda fullmakt när redovisningen undertecknas. Då ska en behörigen undertecknad fullmakt bifogas redovisningen.

Bestämmelser om rätt för polisinrättningen att bestämma att det ska göras en ny redovisning eller att redovisningen ska kompletteras eller rättas föreslås i 29 §. I 36 § föreslås att försumelse med att lämna in redovisning för en småskalig insamling till polisinrättningen ska vara en straffbar penninginsamlingsförseelse.

I 3 mom. föreskrivs om skyldighet för anordnaren av en småskalig insamling att göra en anmälan till polisinrättningen när de medel som samlats in genom penninginsamlingen har använts för det avsedda ändamålet. Skyldigheten enligt 3 mom. fullgörs i samband med att kontoutdraget enligt 2 mom. i samma paragraf lämnas in, om man med kontoutdraget kan påvisa att de insamlade medlen har använts för det avsedda ändamålet. Om de insamlade medlen ännu inte har använts vid redovisningstidpunkten, ska anordnaren av den småskaliga in-

samlingen gör en anmälan till polisinrättningen efter att redovisningen lämnats. Slutanmälan efter redovisningen kan också lämnas till myndigheten till exempel i form av ett kontoutdrag, om man med kontoutdraget kan påvisa att de insamlade medlen har använts för det avsedda ändamålet.

I 4 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen för småskalig insamling och anmälan enligt 3 mom., om framläggande av redovisningen, om tidsfristerna för framläggande samt om bevarande av redovisningen.

5 kap. Valinsamling

I detta kapitel föreskrivs om förutsättningar för anordnande av valinsamling och om skyldighet för den som anordnar en valinsamling att lämna Polisstyrelsen redovisning för valinsamlingen. I kapitlet föreskrivs dessutom om förutsättningarna för att Polisstyrelsen ska kunna förbjuda anordnandet av en valinsamling och den fortsatta användningen av de insamlade medlen samt en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. Kapitlets bestämmelser motsvarar i mycket stor utsträckning den gällande lagen om penninginsamlingar.

23 §. Förutsättningar för anordnande av valinsamling. I förslaget till 23 § föreskrivs om förutsättningarna för att anordna valinsamling. En valinsamling får anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj som inleds tidigast sex månader före valdagen och avslutas senast två veckor före valdagen. Kampanjtiden definieras på samma sätt som i 8 § 3 mom. i partilagen. Med allmänna val avses riksdagsval, presidentval, kommunalval och europaparlamentsval enligt 1 § i vallagen. Det har föreslagits att vallagen ska ändras så att med allmänna val avses i fortsättningen också landskapsval.

24 §. Förbud mot anordnande av valinsamling och användning av insamlade medel. För att garantera en effektiv tillsyn över penninginsamlingar föreslås i paragrafen befogenheter för Polisstyrelsen att förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen samt bestämmelser om grunderna för förbud. Förbudsgrunderna indelas i ovillkorliga förbudsgrunder enligt 1 mom. och prövningsbaserade förbudsgrunder enligt 2 mom. Polisstyrelsen har också utan en särskild bestämmelse alltid möjlighet att ingripa i eventuella iakttaga oegentligheter och brottsmisstankar genom att lämna en begäran om undersökning till polisen. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning regleringen om förbud mot tillståndspliktiga insamlingar.

Enligt förslaget till 24 § 1 mom. ska Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen, om förutsättningarna enligt 5 § 3 mom. eller 23 § som gäller anordnaren av en valinsamling eller insamlingsändamålet inte uppfylls. Detta innebär att insamlingen anordnas av någon annan än en förening som uteslutande arbetar för att stöda en kandidat i ett allmänt val eller en sådan partiförening som avses i 8 § 1 mom. i partilagen eller att valinsamlingen pågår under någon annan tid än den tillåtna insamlingstiden enligt 23 § eller att medlen används för något annat ändamål än för att täcka kostnaderna för en valkampanj.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om de grunder beträffande vilka Polisstyrelsen inte har absolut skyldighet att förbjuda anordnandet av en småskalig insamling, utan Polisstyrelsen har rätt att använda prövningsrätt i ärendet. Enligt 2 mom. 1 punkten kan Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen för det första, om anordnaren av valinsamlingen eller en person som hos anordnaren ingår i ett lagstadgarorgan eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en la-

gakraftvunnen dom har dömts för ett brott som kan anses äventyra valinsamlingens tillförlitlighet. I enligt med motiveringen till den gällande lagen och tillämpningspraxis är i synnerhet ekonomiska och egendomsbrott i allmänhet sådana omständigheter som visar att insamlingsanordnaren är olämplig på ett sätt som kan äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet. På samma sätt som enligt motiveringen till den gällande lagen ska följderna att insamlingsanordnaren gjort sig skyldig till brott basera sig på en helhetsbedömning. Att en ansvarig person gjort sig skyldig till ett brott leder inte nödvändigtvis alltid till att anordnandet av penninginsamlingen förbjuds, om denna persons verksamhet inte anses äventyra förtroendet för insamlingsanordnaraktörens hela verksamhet när penninginsamlingen anordnas. Övrig ledning definieras i 2 §. I motiveringen till 9 § 1 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen gås grunderna för bedömningen av om penninginsamlingens tillförlitlighet äventyrats närmare igenom.

Enligt 2 punkten kan förbudsrätten användas om Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av medel som insamlats vid valinsamlingen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Förbudet ska alltid basera sig på misstanke om väsentlig överträdelse av bestämmelserna. Enligt 3 punkten i förslaget kan Polisstyrelsen förbjuda anordnandet av en valinsamling, om anordnaren i samband med sina tidigare valinsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Förbud kan alltså föranledas av väsentlig överträdelse av den föreslagna lagen om penninginsamlingar och förordningar som utfärdats med stöd av den eller den gällande lagen om penninginsamlingar eller förordningar som utfärdats med stöd av den.

I 22 § i den gällande lagen om penninginsamlingar föreskrivs om grunder för att avbryta en penninginsamling. Enligt 1 mom. i den paragrafen kan Polisstyrelsen förbjuda fortsatt penninginsamling eller fortsatt användning av de medel som influtit genom en penninginsamling, om det misstänks att man förfar eller har förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de medel som influtit genom penninginsamlingen eller om myndigheten har fått kännedom om omständigheter som sannolikt leder till att tillståndet till penninginsamling återkallas. Eftersom man inte behöver ansöka om tillstånd till penninginsamling för en valinsamling, är den andra förutsättningen i momentet inte tillämplig på valinsamlingar. Sålunda är den enda grunden för att förbjuda en valinsamling som nämns i den gällande lagen att Polisstyrelsen misstänker att man förfar eller har förfarit oriktigt vid anordnandet av penninginsamlingen eller vid användningen av de influtna medlen.

Innehållet i de så kallade nya förbudsgrunder som avses i förslaget till 24 §, och som inte i ingår i den gällande lagens 22 § om förbuds rätt, motsvarar grunderna för att återkalla tillstånd till penninginsamling enligt 23 § i den gällande lagen om penninginsamlingar, men i den föreslagna lagen har tröskeln höjts i fråga om alla grunder. De nya förbudsgrunderna är noggrant specificerade och i dem anges noggrannare än i den gällande regleringen när det blir aktuellt att förbjuda anordnandet av valinsamlingar eller användningen av insamlade medel. Tröskeln att förbjuda en valinsamling är i samtliga fall enligt förslaget till 24 § högre än i den gällande lagen, där enbart misstanke om oriktigt förfarande räcker till. Samtliga föreslagna förbudsgrunder utgör väsentliga och allvarliga överträdelser med tanke på målen för lagen om penninginsamlingar.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om Polisstyrelsens befogenheter att förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. Bestämmelser om skyldighet att använda insamlingskonto föreslås i 26 §. Polisstyrelsen kan fatta ett beslut om att förbjuda utbetalning av insamlade medel på samma grunder som man fattar beslut om förbud mot att anordna en valinsamling. Förbud mot att betala ut medel behövs i synnerhet i situationer där man kan misstänka att medlen på insamlingskontot överförs från kontot för att undvika eventuella

tvångsmedel eller säkringsåtgärder eller annars utom räckhåll för myndighetstillsynen. I dessa situationer måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet att reagera snabbt på eventuella oegentligheter. Beslutet fattas av polisöverdirektören eller en av polisöverdirektören förordnad tjänsteman vid Polisstyrelsen.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om giltighetstiden för Polisstyrelsens beslut om förbud mot anordnande av en valinsamling och utbetalning av insamlade medel från ett konto och om förlängning av beslutets giltighetstid. Enligt det föreslagna momentet gäller beslutet i högst 60 dagar och Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar. För att förlänga förbudsbeslutet förutsätts att det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisstyrelsen kan ge tillstånd att fortsätta med valinsamlingen och användningen av medlen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger. Det är möjligt att söka ändring i ett beslut enligt paragrafen hos förvaltningsdomstolen.

I 5 mom. föreslås att Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite. På vitesförfarandet tillämpas viteslagen. Vite föreläggs och döms ut av Polisstyrelsen. Ändring i ett beslut om föreläggande och utdömmande av vite söks i enlighet med viteslagen genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ett omnämnande om detta föreslås i 35 § om ändringssökande i den föreslagna lagen.

25 §. Redovisning för valinsamling. I paragrafen föreskrivs om skyldighet att lämna Polisstyrelsen en redovisning för valinsamlingar för övervakningen av den insamlade medlen och offentliggörande av uppgifter om insamlingen. Anordnaren av en valinsamling ska senast två månader efter det att insamlingen avslutades lämna Polisstyrelsen en redovisning för valinsamlingen för övervakningen av valinsamlingen och offentliggörande av uppgifter om den. I den gällande lagen föreskrivs om redovisningsskyldighet i 21 § 3 mom. Enligt 3 mom. ska redovisning över en valinsamling tillställas Polisstyrelsen inom sex månader från utgången av den kampanjperiod som avses i momentet. Det föreslås att tiden för inlämnande av redovisning förkortas så att redovisningstidpunkten infaller närmare sluttidpunkten för insamlingen. Det har visat sig i praktiken att om tidsfristen för redovisningen ligger för långt från avslutandet av insamlingen finns det en risk för att redovisningen inte blir gjord. Genom ändringen försöker man därför främja inlämnandet av redovisningarna för genomförda insamlingar till myndigheten. Tidpunkten för inlämnande av redovisningen för en valinsamling motsvarar tidtabellen för inlämnande av redovisningen för en småskalig insamling enligt 22 §. Redovisningsskyldigheten och efterhandstillsynen i form av granskning av redovisningarna fungerar som ett sätt att upptäcka oegentligheter och härigenom kan man också förebygga penninginsamlingsbrott. Redovisningen är en nödvändig metod för tillsyn över penninginsamlingsförfarandet i en situation där det inte förekommer förhandstillsyn i form av ansökan om tillstånd eller anmälan.

Enligt 2 mom. ska det i redovisningen lämnas uppgifter om anordnaren av valinsamlingen, intäkterna av valinsamlingen, kostnaderna för valinsamlingen samt tiden för anordnande av valinsamlingen. I redovisningen ska det också lämnas en redogörelse för användningen av de insamlade medlen och ett kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot under insamlingstiden. I redovisningen ska insamlingskostnaderna specificeras på behörigt sätt, till exempel trycknings- och reklamkostnader. När det gäller intäkterna ska både den totala insamlingsintäkten och nettointäkten uppges i redovisningen. Med den totala intäkten avses det så kallade bruttobeloppet av insamlingen innan sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen har dragits av. Med nettointäkten avses det belopp som erhållits genom insamlingen och som återstår när sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen har dragits av från bruttobeloppet.

I 21 § 5 mom. i den gällande lagen föreskrivs om skyldighet för den som anordnar en valinsamling att foga revisorns utlåtande till redovisningen, om anordnaren är en juridisk person som har en revisor. I 25 § 3 mom. i förslaget föreskrivs om motsvarande skyldighet att lämna in revisorns yttrande. Närmare bestämmelser om innehållet i revisorns yttrande får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Om en som anordnar en valinsamling är en juridisk person som har en verksamhetsgranskare i stället för revisor, föreligger inte skyldighet att lämna in verksamhetsgranskarens yttrande till myndigheten. Skyldigheten gäller uttryckligen endast revisorns yttrande.

Redovisningen kan lämnas på en blankett som uppgjorts för ändamålet. Redovisningen ska undertecknas på behörigt sätt. Detta betyder att redovisningen undertecknas av den person eller de personer som har rätt att teckna sammanslutningens eller stiftelsens namn i enlighet med utdraget ur förenings- eller stiftelseregistret eller något annat register. Det ska också vara möjligt att använda fullmakt när redovisningen undertecknas. Då ska en behörigen undertecknad fullmakt bifogas redovisningen. Polisstyrelsen granskar och godkänner redovisningen. Det krävs inte ett separat förvaltningsbeslut för att godkänna redovisningen. Bestämmelser om rätt för Polisstyrelsen att bestämma att det ska göras en ny redovisning eller att redovisningen ska kompletteras eller rättas föreslås i 29 §.

I 4 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av inrikesministeriet utfärda närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av redovisningen, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen.

6 kap. Användning av och tillsyn över insamlade medel

I detta kapitel föreskrivs det om användning av och tillsyn över insamlade medel. Bestämmelserna i kapitlet gäller tillståndspliktiga penninginsamlingar samt småskaliga insamlingar och valinsamlingar. Kapitlet innehåller bestämmelser om insamlingskonto, användning, förvaring och hantering av insamlade medel, överlåtelse av fast egendom eller ändring av dess användningsändamål, korrigering av årsanmälan och redovisning, myndighetens rätt att få uppgifter samt förordnande av syssloman.

26 §. *Insamlingskonto.* I paragrafen föreskrivs på samma sätt som i den gällande lagen om skyldighet att använda ett insamlingskonto vid penninginsamlingar. Bestämmelsens syfte är att effektivisera myndighetstillsynen i anslutning till penninginsamlingar. När den som anordnar en penninginsamling åläggs att använda ett bankkonto i stället för att förvara kontanter ges myndigheten en faktisk möjlighet att övervaka beloppet av medel som inflyter av penninginsamlingen samt överföring av dem till och från insamlingskontot. Bestämmelsens syfte är i synnerhet att förhindra olika oegentligheter och brottslig verksamhet, som i värsta fall kan betyda finansiering av terrorism.

Enligt 26 § 1 mom. i förslaget ska anordnaren av en penninginsamling ha ett eller flera bankkonton för penninginsamlingen. Enligt 2 § 8 punkten i den föreslagna lagen avses med insamlingskonto det bankkonto dit de pengar som samlats genom en penninginsamling styrs. Definitionen innefattar ett bankkonto dit de insamlade medlen överförs eller där de sätts in eller förvaras. Definitionen av insamlingskonto innefattar således också ett bankkonto som används vid en sådan lagstridig penninginsamling som skulle förutsätta ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskaliga insamling, men som har anordnats utan tillstånd eller anmälan. Skyldigheten att använda ett insamlingskonto hindrar inte att andra betalkonton används i samband med penninginsamlingar. Om anordnaren av en penninginsamling använder andra betalkonton än ett bankkonto vid anordnandet av penninginsamlingen, ska medlen på de andra betalkontona överförs till insamlingskontot innan årsanmälan eller redovisningen görs. Anordnaren är ändå inte skyldig att lämna myndigheten en redogörelse för användningen

av andra betalkonton. I 30 § föreslås bestämmelser om myndighetens rätt att få uppgifter. Med stöd av den föreslagna paragrafen har myndigheten rätt att ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton få uppgift om anordnaren av penninginsamlingen över huvud har anlitat en växlingstjänst för virtuell valuta. Ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton kan till myndigheten utlämnas också insamlingsanordnarens bankkontonummer, dit insamlingsanordnarens virtuella valuta har överförts via växlingstjänsten.

I den gällande lagen förutsätts att anordnaren av en penninginsamling öppnar ett separat bankkonto för varje insamling. Tillståndsmyndigheten har dock kunnat avvika från kravet på de grunder som anges i lagen. Det föreslås att kravet på separat insamlingskonto slopas. Enligt den föreslagna lagen räcker det att insamlingsanordnaren har ett eller flera bankkonton för penninginsamlingen. I praktiken betyder detta att en förening, stiftelse eller någon annan insamlingsanordnare för penninginsamlingen kan använda antingen ett bankkonto som öppnats särskilt för mottagandet av insamlade medel eller ett bankkonto som används även för insamlingsanordnarens övriga penningrörelse. I en sådan situation ska insamlingsanordnaren se till att de insamlade medlen hålls klart åtskilda från den övriga penningrörelsen. Detta kan genomföras till exempel med hjälp av separata referensnummer. Det ska vara möjligt att använda samma bankkonto för insamlingsanordnarens samtliga penninginsamlingar.

En i 5 § 2 mom. 9 i den föreslagna lagen avsedd grupp av fysiska personer är emellertid enligt 1 mom. alltid skyldig att vid en penninginsamling använda ett eller flera separata bankkonton för insättning och förvaring av insamlade medel. Genom nämnda bestämmelse stärks förtroendet för penninginsamlingar som oregistrerade fysiska personer ordnas tillsammans. På privatpersoners bankkonton kan det förekomma betydligt mera penningrörelse och olika kontotransaktioner än på juridiska personers konton. Dessutom finns det personliga medel på kontona. På grund av skyldigheten att använda ett separat bankkonto uppstår det ingen risk för att de insamlade medlen och privatpersonens medel blandas samman. Skyldigheten att använda ett separat insamlingskonto ökar också insamlingarnas tillförlitlighet gentemot givarna, då de kan försäkra sig om att de gör sin donation på ett bankkonto som öppnats uttryckligen för penninginsamlingen. Alla myndiga personer som är bosatta i Finland har möjlighet att öppna ett bankkonto för en privatperson och det går relativt snabbt att öppna ett konto. Att fysiska personer använder ett separat bankkonto fördröjer därmed inte heller oskäligt inledandet av en småskalig insamling.

Insamlingskontot ska finnas i en finsk inlåningsbank eller i en finsk filial till en inlåningsbank som beviljats koncession i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Härigenom säkerställs faktisk tillsynsmöjlighet för tillståndsmyndigheterna. Motsvarande bestämmelse ingår i 17 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska anordnaren av en penninginsamling växla virtuell valuta som denne tagit emot som en del av penninginsamlingen till officiell valuta och sätta in medlen på insamlingskontot innan årsanmälan, slutredovisning, redovisning för småskalig insamling eller redovisning för valinsamling görs. Virtuell valuta växlas via en växlingstjänst för virtuell valuta. Växlingstjänst för virtuell valuta definieras närmare i 2 § 10 punkten i förslaget. Det är nödvändigt att växla virtuell valuta till officiell valuta för att myndigheten faktiskt ska kunna övervaka beloppet av virtuell valuta som insamlingsanordnaren samlat in och kontrollera att den insamlade virtuella valutans används för det uppgivna insamlingsändamålet. Virtuell valuta behöver också växlas till valuta för att myndigheten ska få tillförlitliga uppgifter om den virtuella valutans värde vid redovisningstidpunkten. För närvarande finns det flera hundra olika virtuella valutor som alla har ett eget värde. En virtuell valutas värde kan variera mycket kraftigt på kort tid. Beräkning av olika virtuella valutors värde till exempel utifrån insamlingsanordnarens anmälan skulle medföra orimligt arbete för myndigheten.

27 §. Användning, förvaring och hantering av insamlade medel. I 27 § föreskrivs om användning, förvaring och hantering av insamlade medel. I paragrafen åläggs anordnaren av en penninginsamling att använda de insamlade medlen för det användningsändamål som uppgetts för den behöriga myndigheten. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska medlen användas antingen för det användningsändamål enligt 6 § 1 mom. eller 6 § 3 mom. 2-7 punkten som har uppgetts för Polisstyrelsen eller för det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 1 punkten som uppgetts för polisinrättningen. Den förstnämnda situationen är tillämplig på insamlingsanordnare som fått tillstånd till penninginsamling och som enligt 8 § i den föreslagna lagen är skyldiga att informera Polisstyrelsen om det allmännyttiga syfte eller det avvikande användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 2-7 punkten som de insamlade medlen ska användas för i ansökan om tillstånd till penninginsamling. Den senare situationen gäller anordnare av småskaliga insamlingar, som enligt 18 § 1 mom. 4 punkten i förslaget ska meddela polisinrättningen det primära och sekundära användningsändamålet för de insamlade medlen, specificerat. Förslaget till 27 § 1 mom. förutsätter att medel som fås genom en småskalig insamling används uttryckligen för det uppgivna primära användningsändamålet. Genom bestämmelsen försöker man garantera att de insamlade medlen styrs till det ändamål för vilket pengarna har donerats och förhindra eventuella oegentligheter. I motiveringen till 6 § 1 mom. i den föreslagna lagen behandlas mera ingående insamlingsanordnarens rätt att förvalta insamlade medel med hjälp av bland annat fondering.

I 2 mom. föreskrivs om en situation där de insamlade medlen undantagsvis kan användas för ett annat ändamål än vad som avses i 1 mom. I 2 mom. 1 punkten föreskrivs om möjlighet att hos Polisstyrelsen ansöka om tillstånd att ändra användningsändamålet för de insamlade medlen. I ansökan ska insamlingsanordnaren ange ett nytt användningsändamål, som Polisstyrelsen kan godkänna. Det nya användningsändamålet ska vara så likt det ursprungliga som möjligt, så att givarnas donationsvilja respekteras i så stor utsträckning som möjligt och givarna har kvar sitt förtroende för penninginsamlingsverksamheten.

Med sekundärt användningsändamål avses i fråga om dem som fått tillstånd till penninginsamling det sekundära användningsändamål enligt 13 § 2 mom. som anmälts till Polisstyrelsen på dennas begäran. Anmälan om ett sekundärt användningsändamål är ett exceptionellt förfarande för dem som fått tillstånd till penninginsamling, för i princip motsvarar det insamlingsändamål som den som ansöker om tillstånd till penninginsamling uppgett syftet med tillståndshavarens verksamhet och gör det möjligt att använda de insamlade medlen för verksamhet som överensstämmer med syftet på ett ganska brett sätt. Det kan bli aktuellt att ändra användningsändamålet i en situation där det är fråga om till exempel ett mycket begränsat primärt användningsändamål och det inte är möjligt eller ändamålsenligt att förverkliga det. I fråga om småskaliga insamlingar är det däremot huvudregel att uppge ett sekundärt användningsändamål, som garanterar att de insamlade medlen styrs till det insamlingsändamål som meddelats givarna, om det primära insamlingsändamålet inte är ändamålsenligt på grund av väsentligt förändrade förhållanden eller av någon annan orsak. Vid bägge insamlingsformerna är utgångspunkten alltid att de insamlade medlen används för det primära användningsändamålet.

Det är möjligt att ändra användningsändamålet på ansökan endast för dem som fått tillstånd till penninginsamling. I fråga om småskaliga insamlingar är anordnaren skyldig att uppge ett sekundärt insamlingsändamål för varje insamling, för vilket de insamlade medlen ska användas om det inte är möjligt att använda dem för det primära ändamålet. Bestämmelser om användningen av medel för det sekundära insamlingsändamålet ingår i 2 mom. 2 punkten.

Enligt 2 punkten ska de insamlade medlen användas för det sekundära användningsändamålet, om ett sekundärt användningsändamål har uppgetts för Polisstyrelsen eller polisinrättningen och om de insamlade medlen eller en del av dem inte kan användas för det ändamål som avses i 1 mom. eller om det på grund av väsentligt förändrade förhållanden eller av någon annan or-

sak inte är ändamålsenligt. I 13 § 2 mom. i förslaget föreskrivs om anmälan om ett sekundärt användningsändamål i fråga om dem som fått tillstånd till penninginsamling. Enligt det momentet kan Polisstyrelsen på basis av årsplanen för de penninginsamlingar som kommer att anordnas under följande räkenskapsperiod ålägga tillståndshavaren att till Polisstyrelsen anmäla det allmännyttiga sekundära användningsändamålet enligt 6 §, om detta är motiverat för att säkerställa att medlen används på behörigt sätt. Anmälan om ett sekundärt användningsändamål baserar sig således på Polisstyrelsens prövning och är ett exceptionellt förfarande. Den som fått tillstånd till penninginsamling kan använda de insamlade medlen för det sekundära användningsändamålet bara om Polisstyrelsen har ålagt tillståndshavaren att anmäla det eller om tillståndshavaren på eget initiativ har uppgett ett sekundärt användningsändamål till Polisstyrelsen och Polisstyrelsen har godkänt det. I annat fall ska tillståndshavaren ansöka om ändring av användningsändamålet. I fråga om småskaliga insamlingar är det skillnad från tillståndspliktiga insamlingar huvudregel att uppge ett sekundärt användningsändamål. I 18 §, som gäller anmälan om småskalig insamling, föreslås att i en anmälan om en småskalig insamling ska anordnaren alltid lämna information om det primära och sekundära användningsändamålet för de insamlade medlen.

Förutsättningen för att använda de insamlade medlen för det sekundära användningsändamålet samt för Polisstyrelsens tillstånd att använda medlen för något annat användningsändamål än det som uppgetts för Polisstyrelsen är att de insamlade medlen eller en del av dem inte kan användas för det ändamål som avses i 1 mom. eller att det på grund av väsentligt förändrade förhållanden eller av någon annan orsak inte är ändamålsenligt. Ett exempel på en sådan situation kan vara att användningsändamålet har varit mycket begränsat och man genom insamlingen får in betydligt mera medel än vad som behövs för att förverkliga användningsändamålet.

Genom ett beslut som Polisstyrelsen meddelar på insamlingsanordnarens skriftliga ansökan kan Polisstyrelsen ge tillstånd att ändra användningsändamålet för medlen. På förfarandet tillämpas förvaltningslagen som allmän lag. När man prövning om användningsändamålet kan ändras ska det ursprungliga syftet med insamlingen beaktas. Detta betyder att man ska försöka respektera givarnas ursprungliga vilja när användningsändamålet ändras. Strävan ska således vara att i mån av möjlighet styra de insamlade medlen till ett insamlingsändamål som liknar eller ligger nära det ursprungliga. Om förhållandena förändrats väsentligt ska tillståndsmyndigheten bedöma om det är ändamålsenligt att fortsätta med penninginsamlingen eller borde tillståndet återkallas. Ändring av användningsändamålet är en avgiftsbelagd åtgärd, för vilken en avgift enligt inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer tas ut.

I 17 kap. 16 c § 3 punkten i strafflagen föreslås att det ska vara ett straffbart penninginsamlingsbrott att använda de medel som influtit genom en penninginsamling för ett väsentligen annat ändamål än det i 27 § 1 mom. avsedda användningsändamål som har uppgetts för Polisstyrelsen vid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinsamlingen i anmälan om småskalig insamling.

I 3 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs på samma sätt som i den gällande lagen att ett skäligt belopp av de insamlade medlen får användas för sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen. Med tanke på penninginsamlingars tillförlitlighet är det ändamålsenligt att insamlingskostnaderna inte blir orimligt höga jämfört med det belopp som går till det egentliga insamlingsändamålet. Förhållandet mellan insamlingskostnaderna och insamlingsintäkterna ska vara lämpligt. Den gällande lagen innehåller ingen bestämmelse om de tillåtna insamlingskostnaderna eller deras andel i förhållande till insamlingsintäkterna och i lagen föreslås inte heller i fortsättningen några gränser i euro eller procent för insamlingskostnaderna. Insamlingskostnaderna varierar beroende på insamlings sättet och till exempel ibruktagandet av ett nytt insamlings sätt kan orsaka sådana engångskostnader som tillfälligt ökar insamlingskostnaderna, men därefter blir insamlingskostnaderna lägre vid

RP 214/2018 rd

kommande insamlingar. Om till exempel en sammanslutning som anordnar en penninginsamling inte kan ordna den med hjälp av sina egna medlemmar, är den tvungen att anlita någon som i praktiken anordnar penninginsamlingen, vilket medför kostnader. Insamlingskostnadernas andel kan också i efterhand visa sig vara stor om insamlingen misslyckas till exempel för det att samtidigt ordnas flera liknande insamlingar.

Det är inte möjligt att entydigt definiera vad som är direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av en insamling, utan det är alltid fråga om prövning av varje enskilt fall. Som insamlingskostnader kan godkännas åtminstone bank-, trycknings-, post- och medicinskostnader för anordnandet av insamlingen. Även lagstadgade kostnader och personalkostnader kan i viss mån godkännas som insamlingskostnader. Personalkostnader kan i vissa fall också ses som insamlingsanordnarens egentliga allmännyttiga verksamhet.

Kostnaderna för lagstadgade förpliktelser, såsom bokföring, revision och god förvaltning, kan godkännas som insamlingskostnader enligt prövning beroende på i vilken mån kostnaderna orsakas uttryckligen av att den verksamhet som finansieras med penninginsamlingen möjliggörs. Personalkostnader, såsom löner till personalen, kostnader för personalledning och personaladministration och administration av frivilliga samt kostnader för arbetsrum och utrusning kan godkännas som insamlingskostnader, om de funktioner som orsakar kostnader kan anses nödvändiga för att möjliggöra den verksamhet som finansieras med penninginsamlingen. I vissa fall kan personalkostnaderna anses utgöra insamlingsanordnarens egentliga allmännyttiga verksamhet i stället för insamlingskostnader. Exempelvis Åbo förvaltningsdomstol har i ett avgörande från 2016 (16/0657/3) konstaterat att lönekostnaderna för en präst kunde ses som en förenings allmännyttiga verksamhet, eftersom föreningens övriga förvaltningsuppgifter hade skötts med frivilligarbete och pastorns uppgift var uttryckligen att förrätta gudstjänster samt svara för till exempel annan undervisning och förkunnelse som avsågs i föreningens stadgar.

I sin bedömning av insamlingskostnaderna borde myndigheten alltid beakta vilken annan slags verksamhet som insamlingsanordnaren bedriver och får insamlingsanordnaren stöd för sin verksamhet även från andra insamlingskällor än penninginsamlingar. Utgångspunkten är att om merparten av insamlingsanordnarens verksamhet är någon annan än sådan som finansieras med penninginsamlingar och finansieringen av insamlingsanordnarens verksamhet i huvudsak kommer från andra källor än penninginsamlingsintäkter, kan endast en liten del av olika lagstadgade kostnader och personalkostnader godkännas som insamlingskostnader. Myndigheten bedömer alltid de insamlingskostnader som kan godkännas från fall till fall med beaktande av bland annat antalet anställda hos insamlingsanordnaren och syftet med insamlingsanordnarens verksamhet. Även antalet frivilliga som utnyttjas i verksamheten kan i enlighet med Åbo förvaltningsdomstols avgörande anses inverka på hur stor del av till exempel lönekostnaderna som kan beaktas som insamlingskostnader eller kan lönekostnaderna godkännas som insamlingsanordnarens egentliga allmännyttiga verksamhet.

Om en procentgräns för tillåtna kostnader skulle skrivas in i lagen, kunde det leda till att insamlingskostnadernas stiger till den övre gräns som är inskriven i lagen om penninginsamlingar. Myndigheten borde i princip följa insamlingskostnaderna utveckling under flera år innan man vidtar åtgärder på grund av höga insamlingskostnader. Kostnaderna för ibruktagandet av enskilda insamlingssätt hinner till exempel jämna ut sig på 3-5 år. Myndigheten kunde emellertid ingripa direkt i en situation där nästan alla medel från penninginsamlingen används av dem som bedriver verksamheten till exempel genom att köpa överprissatta och med tanke på penninginsamlingen onödiga tjänster av bolag som ägs av föreningens ledande personer.

Enligt 17 kap. 16 c § 3 punkten om penninginsamlingsbrott i strafflagen ska det vara straffbart att använda de medel som inlutit genom en penninginsamling för ett väsentligt annat ändamål än det i 27 § 1 mom. avsedda användningsändamål som uppgetts för Polisstyrelsen vid ansö-

kan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinsamlingen i anmälan om småskalig insamling.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om förvaring och hantering av insamlade medel. Enligt förslaget ska insamlingsanordnaren ordna förvaringen och hanteringen av de insamlade medlen på ett tillförlitligt sätt. Förvaringen och hanteringen av de insamlade medlen ska också ordnas så att de insamlade medlen hålls klart åtskilda från anordnarens egna medel. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att följa och styra de insamlade medlen till det uppgivna användningsändamålet på ett tillförlitligt sätt. Om man till exempel använder ett konto som organisationen har från tidigare vid anordnandet av penninginsamlingen, bör penningrörelsen ordnas så att medlen från penninginsamlingen lätt kan särskiljas från övriga medel med hjälp av till exempel ett referensnummersystem. De insamlade medlen ska också bokföras separat från insamlingsanordnarens övriga medel.

28 §. Överlåtelse av fast egendom eller ändring av dess användningsändamål. I förslaget till 28 § föreskrivs om överlåtelse av fast egendom eller ändring av dess användningsändamål. Bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning den gällande lagen. I 1 mom. sägs att om användningsändamålet för de insamlade medlen är förvärv eller sanering av fast egendom, får egendomen eller dess besittningsrätt inte överlåtas eller egendomens användningsändamål inte ändras under tio år från det att egendomen förvärvades eller saneringen blev klar, om inte Polisstyrelsen på ansökan beviljar tillstånd till det.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs om de uppgifter som ska lämnas Polisstyrelsen i en ansökan om ändring av användningsändamålet för fast egendom eller överlåtelse av ägande- eller besittningsrätten. Polisstyrelsen ska lämna uppgifter om anordnaren av penninginsamlingen, den fasta egendomens användningsändamål vid tidpunkten för ansökan, den fasta egendomens planerade användningsändamål samt användningsändamålet för de medel som erhålls genom överlåtelse av fast egendom. Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska till ansökan dessutom fogas den handling som gäller förvärvet av fast egendom eller besittningsrätten till den eller en kopia av handlingen.

I 4 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs att i det tillstånd som avses i 1 mom. bestämmer Polisstyrelsen hur de medel som erhålls genom överlåtelse av ägande- eller besittningsrätten till den fasta egendomen ska användas på nytt, antingen för det ändamål som anordnaren uppgett eller för ett ändamål som är förenligt med syftet med anordnarens verksamhet eller för ett närliggande ändamål. Bestämmelsen berör inte en tredje parts fastighet, utan endast egendom som kommer i insamlingsanordnarens ägo eller dennes nuvarande egendom. I 4 mom. i den föreslagna paragrafen ingår ett bemyndigande att utfärda förordning. Genom förordning av inrikesministeriet får närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i en ansökan om överlåtelse av fast egendom eller ändring av användningsändamålet samt om bilagorna till ansökan.

29 §. Korrigering av årsanmälan och redovisning. I 29 § föreskrivs om korrigering av årsanmälan och redovisning. Enligt 1 mom. kan Polisstyrelsen bestämma att en ny årsanmälan, slutredovisning eller valredovisning ska lämnas, och polisinsamlingen bestämma att en ny redovisning för småskalig insamling ska lämnas, om en årsanmälan eller redovisning är bristfällig. Polisstyrelsen eller polisinsamlingen kan dessutom i ett ärende som omfattas av deras behörighet bestämma att en årsanmälan eller redovisning ska kompletteras eller rättas om den innehåller skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter. I praktiken har det upptäckts avsevärt med oklarheter och brister i anslutning till redovisningarna när det gäller tillstånd till penninginsamlingar. Redovisningarna har i vissa fall gjorts mycket sent och av dem framgår inte alltid de erforderliga uppgifterna. Brister förekommer i synnerhet i specificeringen av kostnaderna för penninginsamlingar. Bristfälliga redovisningar för penninginsamlingar försvårar inte bara tillsynen utan också statistiken över penningin-

samlingar. Av ovannämnda orsaker borde tillsynsmyndigheten ha möjlighet att förutsätta att årsanmälan eller redovisningen ska rättas och kompletteras.

Enligt mom. i den föreslagna paragrafen ska en ny årsanmälan, eller redovisning eller komplettering eller rättelse av årsanmälan eller redovisning lämnas inom en skälig tidsfrist som myndigheten bestämmer. Den tidsfrist som myndigheten bestämmer är beroende av den begärda kompletterings omfattning. Om det är fråga om att komplettera eller rätta endast en smärre brist eller ett smärre fel kan tidsfristen sålunda vara relativt kort. Om begäran gäller en helt ny årsanmälan eller redovisning, ska myndigheten ge insamlingsanordnaren mera tid för korrigeringsåtgärden.

30 §. Rätt att få uppgifter. I förslaget till 30 § föreskrivs om rätt för Polisstyrelsen och polisinsamlingarna att få uppgifter i samband med penninginsamlingar. I paragrafen sägs att Polisstyrelsen och polisinsamlingen har rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar av anordnaren av penninginsamlingen och av de tjänsteproducenter som anlitas för anordnande av penninginsamlingen, avgiftsfritt, och oberoende av om sammanslutningars medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet. För det andra har Polisstyrelsen och polisinsamlingen rätt att få uppgifter av den inlåningsbank där insamlingskontot eller något annat av anordnarens bankkonton finns, trots tystnadsplikt.

Enligt förslaget till 30 § kan uppgifter också begäras ur det övervakningssystem för bank- och betalkonton som avses i lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton, trots tystnadsplikt. Den gällande lagen innehåller ingen motsvarande rätt att få uppgifter. Med hjälp av bestämmelsen har myndigheten möjlighet att få information om innehavaren av tillståndet till penninginsamling har anlitat en växlingstjänst för virtuell valuta. I en regeringsproposition med förslag till lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och till vissa lagar planeras det att i den lag som kommer att utfärdas om tillhandahållare av virtuella valutor ska föreskrivas om tillhandahållare av tjänster i anslutning till virtuella valutor. Med tillhandahållare av virtuella valutor avses enligt lagen bland annat växlingstjänst för virtuell valuta. Enligt den föreslagna lagen ska en växlingstjänst för virtuell valuta vara skyldig att registrera sig i det register som förs av Finansinspektionen. Genom den lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton som föreslås i den ovannämnda regeringspropositionen skapas en ny elektronisk kanal för att bland annat få information från dem som tillhandahåller virtuella valutor. I övervakningssystemet enligt den föreslagna lagen samlas i lagen närmare angivna uppgifter om bank- och betalkonton för kunder hos betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och tillhandahållare av virtuella valutor. I motiveringen till den föreslagna lagen konstateras att en växlingstjänst för virtuell valuta ska överlämna uppgifter om till exempel parter vid växling av virtuell valuta till registret. I det utkast till lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton som ingår i propositionen ska föreskrivas om rätten för Polisstyrelsen och polisinsamlingen att trots bestämmelserna om sekretess ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar

För att få uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av en penninginsamling har myndigheten rätt att ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton för det första få uppgift om anordnaren av penninginsamlingen över huvud har anlitat en växlingstjänst för virtuell valuta. Ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton kan till myndigheten utlämnas insamlingsanordnarens bankkontonummer, dit insamlingsanordnarens virtuella valuta har överförts via växlingstjänsten. Grunderna för myndighetens behov av att begära uppgifter ur övervakningssystemet för bank- och betalkonton om insamlingsanordnarens kontakter med en

växlingstjänst för virtuell valuta har gått igenom närmare i motiveringen till 26 § 3 mom. i förslaget.

Enligt 4 punkten i förslaget kan uppgifter begäras av en myndighet och en sammanslutning som har tillsatts för att fullgöra ett offentligt uppdrag, avgiftsfritt och trots sekretess. Sådana uppgifter kan gälla bland annat insamlingsanordnarens finansiella situation, och utifrån dem kan man bedöma sökandens insolvens i situationer som avses i 9 och 15 §. Dessutom kan uppgifter begäras av den sammanslutning eller stiftelse till vilken de insamlade medlen i praktiken styrs för genomförande av insamlingsändamålet, trots att sammanslutningens eller stiftelsens medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet.

Förutsättningen för att myndigheten ska ha rätt att få uppgifter är inte att insamlingsanordnaren misstänks för brott eller någon annan oegentlighet, utan Polisstyrelsen och polisinsrättningarna har i egenskap av myndigheter med ansvar för penninginsamlingsärenden rätt att få uppgifter direkt med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Myndigheten har rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar. Med stöd av denna bestämmelse har myndigheten inte rätt att få uppgifter som hänför sig endast till annan verksamhet som den som fått tillstånd eller anordnar en småskalig insamling bedriver. Rätten att få uppgifter är begränsad till uppgifter som är nödvändiga för tillsynsuppgifterna.

Polisstyrelsen och polisinsrättningen har dessutom behov av att få sådana uppgifter om bötes- och fängelsestraff och verkställigheten av dem av Rättsregistercentralen som behövs för behandlingen av tillstånds- och anmälningsärenden. Polisstyrelsen och polisinsrättningarna granskar uppgifterna om anordnare av penninginsamlingar i första hand i register som polisen har tillgång till. Uppgifter om bötesstraff kontrolleras dessutom vid behov i Rättsregistercentralens bötesregister. Det behöver inte föreskrivas särskilt om erhållandet av om bötes- och straffregisteruppgifter i den föreslagna lagen om penninginsamlingar. För polisens del föreskrivs det om utnyttjande av bötesregisteruppgifter i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Ett förslag som gäller den ingår i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och till vissa lagar som har samband med den, som bereds av inrikesministeriet. Enligt 13 § 1 mom. 5 punkten i det lagförslaget har polisen utöver vad som föreskrivs i någon annan lag trots sekretessbestämmelserna rätt att i enlighet med vad som avtalas om saken med den registeransvarige i fråga ur vissa register genom en teknisk anslutning eller som en datamängd få sådan information som polisen behöver för att utföra sina uppdrag och föra sina personregister. Polisen har rätt att ur det bötesregister som avses i lagen om verkställighet av böter (672/2002), för de ändamål som nämns i 50 § i den lagen, få uppgifter om brott och straff samt för behandling av tillståndsärenden.

Polisen kan begära att få straffregisteruppgifter av Rättsregistercentralen med stöd av 4 a § 1 mom. 2 punkten i straffregisterlagen (770/1993). Enligt den punkten lämnas ur straffregistret uppgifter om personer ut till finska myndigheter i ärenden som gäller sådana tillstånd eller godkännanden av myndighet som är beroende av personens tillförlitlighet.

Enligt 30 § 2 mom. i förslaget är det möjligt att få uppgifter av en myndighet och av en sammanslutning som har tillsatts för att fullgöra ett offentligt uppdrag även med hjälp av en teknisk anslutning eller i elektronisk form. Det behöver föreskrivas uttryckligen om saken på grund av 29 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Det är möjligt att lämna ut uppgifter om penninginsamlingar till en annan myndighet utan särskild regleringen när användningsändamålet för uppgifterna utreds på förhand och separat i fråga om varje utlämnande. Offentliga uppgifter om penninginsamlingar är bland annat anord-

narens identifikationsuppgifter, beloppet av insamlade medel och användningsändamålet. Uppgifter kan lämnas ut till exempelvis Skatteförvaltningen för verkställande av beskattningen. Vid allt utlämnande av uppgifter ska regleringen om skydd av personuppgifter beaktas.

I 4 mom. föreskrivs att Polisstyrelsen har rätt att avgiftsfritt av anordnaren av penninginsamlingen få de uppgifter som behövs för statistiken över penninginsamlingar.

31 §. Förordnande av syssloman. I 24 § 1 mom. i den gällande lagen om penninginsamlingar föreskrivs att tillståndsmyndigheten kan förordna en syssloman som på tillståndshavarens bekostnad omhändertar de medel som influtit genom penninginsamlingen och avger redovisning över dem. En syssloman kan förordnas om tillståndet har återkallats, om redovisning inte har avgetts inom föreskriven tid eller om tillståndshavaren inte har iakttagit ett föreläggande enligt 21 § 2 mom. 2 punkten om ny redovisning eller komplettering eller korrigerande av redovisningen. I 31 § i den föreslagna lagen föreslås på samma sätt som i den gällande lagen bestämmelser om förordnande av syssloman. Förutsättningarna för att förordna en syssloman avviker dock i någon mån från den gällande lagen, eftersom penninginsamlingsverksamhetens uppdelning i tillståndspliktig och anmälningspliktig verksamhet måste beaktas i bestämmelserna. Tröskeln för att förordna en syssloman är högre än i den gällande lagen, vilket framhäver att det är fråga om en exceptionell åtgärd. Förordnande av en syssloman kan anses vara en mycket exceptionell åtgärd. Syftet med bestämmelserna om förordnande av syssloman är att säkerställa att de medel som fått av givarna genom penninginsamlingen används för ett syfte som överensstämmer med givarnas vilja och för vilket medlen ursprungligen samlades in och inte används för andra ändamål till exempel om sammanslutningens verksamhet upphör eller av någon annan orsak. Bestämmelsen är med andra ord avsedd som den åtgärd enligt lagen om penninginsamlingar som kommer i sista hand för att garantera att de donerade medlen styrs till ett syfte som överensstämmer med givarnas vilja.

Den ska vara möjligt att förordna en syssloman för den som fått tillstånd till penninginsamling endast i en situation där Polisstyrelsen har återkallat tillståndet till penninginsamling i enlighet med 15 §. Att de insamlade medlen inte har använts för det ändamål som nämndes i tillståndet till penninginsamling är onödigt som separat grund för att förordna en syssloman, eftersom ett användningsändamål för de insamlade medlen som strider mot bestämmelserna kan med stöd av 15 § 2 mom. 3 punkten i förslaget leda till att tillståndet återkallas. Återkallande av tillståndet till penninginsamling är i sig en grund för att förordna en syssloman.

I fråga om småskaliga insamlingar ska det vara möjligt att förordna en syssloman, om polisen har förbjudit anordnandet av den småskaliga insamlingen eller användningen av de insamlade medlen i enlighet med 21 § och anordnaren har inte rättat till det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena inom 60 dagar från det att beslutet fattades.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om sysslomans behörighetskrav. Till syssloman kan förordnas en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett sådant rättegångsbiträde med tillstånd som avses i lagen om rättegångsbiträdens med tillstånd (715/2011). Behörighetskraven stämmer överens med det som föreskrivs om rättegångsombuds och rättegångsbiträdens behörighetsvillkor i 15 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken.

Enligt 3 mom. beslutar Polisstyrelsen om användningen av medlen för det primära ändamålet för penninginsamlingen eller för ett närliggande ändamål. Den myndighet som beviljat tillståndet till penninginsamling har bäst förutsättningar att fatta beslut om förordnande av syssloman och användning av medlen från penninginsamlingen i fråga. Det är alltid tillståndsmyndigheten som prövar om en syssloman ska förordnas. Om medlen inte kan användas för det primära användningsändamålet, ska ändamålet ligga så nära det ursprungliga ändamålet som möjligt för att säkerställa att givarnas vilja uppfylls. Anordnaren av penninginsamlingen svarar för kostnaderna för förordnandet av en syssloman.

Om en penninginsamling har anordnats i strid med lagen om penninginsamlingar utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, blir det inte aktuellt att förordna en syssloman. Då kan eventuella medel som samlats in för ett användningsändamål som strider mot bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar genom en straffprocess dömas förverkade till staten som vinning av brott.

7 kap. Särskilda bestämmelser

I detta kapitel finns bestämmelser om myndighetens penninginsamlingsregister, utlämnande av personuppgifter via det allmänna datanätet, insamlingsanordnares skyldighet att lämna uppgifter när donationer begärs, ändringssökande samt lagens ikraftträdande. Dessutom innehåller kapitlet straffbestämmelser.

32 §. Penninginsamlingsregister. I paragrafen föreslås på samma sätt som i den gällande lagen bestämmelser som medför rätt att föra ett penninginsamlingsregister. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska Polisstyrelsen och polisinsamlingarna för utförande av de uppgifter som de har enligt lagen om penninginsamlingar föra ett penninginsamlingsregister över ansökningar om tillstånd till penninginsamling, dem som innehar tillstånd till penninginsamling, återkallande av tillstånd till penninginsamling, anmälningar om småskalig insamling, beslut om förbud mot anordnande av penninginsamling, skriftliga varningar, årsanmälningar, årsplaner och redovisningar.

De handlingar som hänför sig till penninginsamlingsärenden är offentliga om de inte undantagsvis innehåller sekretessbelagda uppgifter. Ansökningar om tillstånd till penninginsamling innehåller i allmänhet inte till exempel uppgifter som ska betraktas som affärs- eller yrkeshemlighet enligt 24 § 1 mom. 20 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Handlingar som gäller penninginsamlingsärenden kan däremot innehålla uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, vilka är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bötes- och straffregisteruppgifter om anordnare av penninginsamlingar är också sekretessbelagda. Penninginsamlingsregistret ska användas för tillsyn över penninginsamlingar och för andra uppgifter som ålagts Polisstyrelsen och polisinsamlingen i lagen om penninginsamlingar. En effektiv tillsyn över penninginsamlingar säkerställs när det finns ett riksomfattande register vars uppgifter tillståndsmyndigheterna kan utnyttja vid tillståndsprovningen samt inriktningen och utförandet av tillsyn över penninginsamlingar.

Till följd av EU:s dataskyddsreform har författningsunderlaget för behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet differentierats så att det inte är möjligt att tillämpa samma allmänna lag på all behandling av personuppgifter inom polisen. På behandlingen av personuppgifter för förebyggande, avslöjande och utredning av brott eller förande av brott till åtalsprovning, inklusive skyddande mot hot mot den allmänna säkerheten eller avväjande av sådana hot, tillämpas i fortsättningen det förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten som ingår i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och till vissa lagar som har samband med den (RP 31/2018 rd). Genom den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, nedan dataskyddsdirektivet i brottmål.

På annan behandling av personuppgifter i anslutning till polisens uppgifter, såsom tillståndsförvaltning och sådana tillsynsuppgifter som inte hör till tillämpningsområdet för den lag som genomför dataskyddsdirektivet i brottmål, tillämpas som allmän rättsakt Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, 2016/679). Behandlingen av tillstånd till penninginsamling och anmälningar om småskalig insamling är en del av polisens tillståndsförvaltning. Sålunda tillämpas dataskyddsförordningen som allmän rättsakt vid skötseln av polisens uppgifter enligt lagen om penninginsamlingar. Utöver dataskyddsförordningen tillämpas på behandlingen av personuppgifter i anslutning till polisens uppgifter den dataskyddslag som föreslås i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd) /dataskyddslagen (xxx/2018). Dataskyddslagen innehåller bestämmelser som preciserar och kompletterar dataskyddsförordningen om bland annat tillsynsmyndighet, den registrerades rättsskydd, påföljder, behandling av uppgifter för vetenskaplig och historisk forskning samt statistik liksom begränsningar av den registrerades rättigheter i enlighet med artiklarna 13, 14 och 15 i dataskyddsförordningen.

EU:s dataskyddsförordning är nationellt direkt tillämplig lagstiftning, men den harmoniserar ändå inte i alla avseenden EU-staternas lagstiftning om skydd av personuppgifter, utan i vissa saker, särskilt inom den offentliga sektorn, ges medlemsstaterna ett direktivliknande nationellt spelrum. Inom ramen för förordningen är det sålunda möjligt att utfärda eller behålla nationell lagstiftning som preciserar förordningens bestämmelser. I vissa situationer är det också möjligt att avvika från förordningens förpliktelser genom nationell lagstiftning. I artikel 6 i förordningen ges medlemsstaterna möjlighet att föreskriva nationellt om den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i situationer där behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). I dessa situationer får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i allmänna dataskyddsförordningen genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. I de uppgifter som åläggs polisen i lagen om penninginsamlingar är det fråga om behandling av personuppgifter för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, vilket gör det möjligt att precisera och komplettera dataskyddsförordningen med nationell lagstiftning. Det är möjligt att utnyttja det nationella spelrummet även i speciallagstiftning och inte bara i den allmänna lagen.

Behandlingen av personuppgifter i polisens uppgifter kommer att förutsätta att det nationella spelrummet utnyttjas inte bara i dataskyddslagen utan också i speciallagstiftningen om polisen. Reglering som kompletterar förordningen föreslås också i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Ett förslag till den ingår i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP xxx/2018). I den föreslagna lagen föreskrivs i behövlig utsträckning närmare till exempel om de personuppgifter som behandlas för att utföra polisens lagstadgade uppgifter och deras användningsändamål, utlämnande av personuppgifter, bevarandetider för uppgifter samt tillgodoseende och begränsningar av den registrerades rättigheter.

I 32 § 2 mom. i lagen om penninginsamlingar föreslås att på behandlingen av personuppgifter i polisens register tillämpas lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

33 §. Utlämnande av personuppgifter via det allmänna datanätet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om utlämnande av personuppgifter via det allmänna datanätet. För att öka öppenheten hos penninginsamlingar behöver en del av uppgifterna i penninginsamlingsregistret

komma till allmänhetens kännedom. Enligt den föreslagna paragrafen får Polisstyrelsen, för att informera allmänheten, via det allmänna datanätet lämna ut uppgifter ur penninginsamlingsregistret om dem som innehar tillstånd till penninginsamling, anordnare av småskaliga insamlingar, användningsändamålet för penninginsamlingar och om intäkterna från och kostnaderna för penninginsamlingar trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Myndigheten får dock inte när det gäller anordnaren av en penninginsamling lämna ut uppgifter om personbeteckningens slutled. Myndighetens offentliga förteckning över anordnare av penninginsamlingar innehåller endast en del av uppgifterna i penninginsamlingsregistret. Bara offentliga uppgifter som finns i penninginsamlingsregistret offentliggörs. De uppgifter som avses i paragrafen kan offentliggöras till exempel på polisens webbplats. Även i motiveringen till 3 § i förslaget behandlas offentliggörandet av uppgifter.

Den föreslagna bestämmelsen i 33 § åsidosätter i egenskap av specialbestämmelse det som föreskrivs om utlämnande av personuppgifter i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter ur en myndighets personregister lämnas ut i form av en utskrift eller i elektronisk form endast om mottagaren enligt personuppgiftslagen (523/1999) har rätt att använda sådana personuppgifter. Villkoret som gäller användningsändamålet för sådana uppgifter kan inte tillämpas när uppgifter ur penninginsamlingsregistret görs tillgängliga för allmänheten via det elektroniska datanätet. Begränsningen behövs inte för att skydda privatlivet eftersom de uppgifter som utlämnas är offentliga uppgifter som hänför sig till penninginsamlingar och personbeteckningens slutled får inte lämnas ut via internet.

34 §. Skyldighet att lämna uppgifter när donationer begärs. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldighet för den som anordnar en penninginsamling att lämna uppgifter. Strävan med bestämmelsen är att när den som deltar i en insamling fattar ett beslut om att donera pengar ska beslutet alltid basera sig på korrekta uppgifter. Strävan med bestämmelsen är också att bekämpa oredligt förfarande i penninginsamlingsverksamheten. I paragrafen föreskrivs om skyldighet att lämna uppgifter i två olika situationer. I 1 mom. föreslås skyldighet för den som anordnar en penninginsamling att i samband med att donationer begärs se till att allmänheten på ett tydligt och begripligt sätt ges uppgifter om åtminstone anordnaren av penninginsamlingen, användningsändamålet för de insamlade medlen samt tillståndsnumret eller numret för den småskaliga insamlingen. I de situationer som avses i förslaget till 1 mom. kan det vara fråga om begäran om donation till exempel i form av en bössinsamling på gatan, i TV eller i utomhusreklam. Förutom tillståndsnumret eller anmälningsnumret som påvisar insamlingens tillförlitlighet räcker det i en sådan konkret donationssituation att givaren får veta vem som anordnar penninginsamlingen och för vilket ändamål pengar samlas in.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om skyldighet för anordnaren av en penninginsamling att utöver de uppgifter som avses i 1 mom. på ett tydligt och begripligt sätt göra kontaktinformation för anordnaren samt det sekundära användningsändamålet enligt 13 § 2 mom. eller 18 § 1 mom. 4 punkten tillgängliga för allmänheten. Kontaktuppgifter som avses i momentet är insamlingsanordnarens adress, e-postadress och telefonnummer.

35 §. Ändringssökande. Ändring i ett beslut som Polisstyrelsen och polisinrättningen har meddelat med stöd av lagen om penninginsamlingar får sökas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär endast om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. Enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen får beslut av en myndighet som är underställd statsrådet och beslut av ett ministerium överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvär får anföras på den grunden att beslutet strider mot lag.

Beslut om återkallande eller förbud som fattats med stöd av 14, 15, 21 och 24 § ska iakttas trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Bestämmelser om sökande av ändring i beslut om föreläggande och utdömmande av vite finns i 24 § i vitesla-

gen. Enligt viteslagen får ändring i beslut som gäller föreläggande av vite sökas enligt vad som föreskrivs om sökande av ändring i ett beslut som gäller huvudförpliktelsen. Ett beslut som gäller utdömande av vite får överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Huvudförpliktelsen avgör vilken förvaltningsdomstol som är behörig och om sakkunnigledamöter ska delta i behandlingen av ett ärende.

Bestämmelserna om ändringssökande i den gällande lagen om penninginsamlingar har ändrats på grund av regeringens proposition till riksdagen med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd). Lagändringarna har trätt i kraft den 1 januari 2016. Det ansågs inte möjligt att ta in omprövningsförfarandet i penninginsamlingsförfarandet, eftersom det utan fog kunde förlänga den totala behandlingstiden för ärenden. Samtidigt intogs också bestämmelser om besvärstillstånd i lagen om penninginsamlingar.

Besvärstillståndsregleringen omfattar till exempel beslut om beviljande och återkallande av tillstånd till penninginsamling samt förbud mot penninginsamling. Det föreskrivs inte särskilt i lagen om penninginsamlingar vilken förvaltningsdomstol som är behörig att behandla besvär över Polisstyrelsens eller polisinsamlingens beslut.

36 §. Straffbestämmelser. I paragrafen föreslås bestämmelser om straff i anslutning till verksamhet som strider mot lagen om penninginsamlingar. Enligt förslaget samlas i 1 mom. de straffbestämmelser i anslutning till överträdelse av lagen om penninginsamlingar som det inte är motiverat att ta in i rekvisitet för penninginsamlingsbrott i 17 kap. 16 c § i strafflagen. De gärningar som avses i den föreslagna paragrafen gäller framför allt överträdelse av administrativa bestämmelserna i anslutning till penninginsamlingar. Därför är det inte motiverat att bedöma dem lika strängt som gärningar som uppfyller rekvisitet för penninginsamlingsbrott. Rekvisitet uppfylls av gärningar där en penninginsamling anordnas i strid med 4 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar utan Polisstyrelsens tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling till polisinsamlingen, där en penninginsamling anordnas i strid med förbudet enligt 7 § 2 mom. 1 eller 2 punkten i den föreslagna lagen om penninginsamlingar eller där medel som influtit genom en penninginsamling används för ett väsentligen annat ändamål än det i 27 § 1 mom. avsedda användningsändamål som har uppgetts för Polisstyrelsen vid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinsamlingen i anmälan om småskalig insamling.

Enligt 36 § 1 mom. 1 punkten i förslaget ska det vara en straffbar penninginsamlingsförseelse att försumma skyldigheten enligt 11 § i lagen om penninginsamlingar att informera om en förändring i förhållandena. Enligt 11 § ska den som innehar ett tillstånd till penninginsamling skriftligen informera Polisstyrelsen om sådana förändringar i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning som skett efter det att tillståndet till penninginsamling beviljades och om förändringar som avser tillståndshavaren eller insamlingsändamålet och som väsentligt påverkar uppfyllelsen av förutsättningarna att anordna penninginsamlingen inom en månad från det att förändringen inträffade. I bestämmelsen avsedda andra väsentliga förändringar än sådana som inträffat i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning innebär till exempel att verksamhetens syfte hos en sammanslutning med tillstånd har förändrats avsevärt jämfört med det för vilket tillståndet till penninginsamling har beviljats.

Enligt 1 mom. 2 punkten ska det vara en straffbar penninginsamlingsförseelse att försumma skyldigheten enligt 20 § att avbryta en småskalig insamling om de medel som samlats in överstiger det maximibelopp för en småskalig insamling som anges i 17 § 2 mom. I förslaget till 20 § 2 mom. föreskrivs om skyldighet för anordnaren av en småskalig insamling att följa beloppet av de medel som fås genom insamlingen. Den föreslagna bestämmelsen ålägger anordnaren av en småskalig insamling att aktivt följa de medel inflyter. Att nämnda skyldighet försummas uppsåtligt påvisas åtminstone av att anordnaren av den småskaliga insamlingen

flera dagar efter det att maximibeloppet för en småskalig insamling uppnåtts fortfarande på olika sätt vädjar offentligt till allmänheten om medel.

Enligt 1 mom. 3 punkten ska det vara straffbart som penninginsamlingsförseelse att försumma att lämna in en årsanmälan eller redovisning enligt 12 § 1 mom., 16 § 1 mom., 22 § 1 mom. eller 25 § 1 mom. i den föreslagna lagen. Enligt 4 punkten i det föreslagna momentet ska det vara en straffbar penninginsamlingsförseelse att försumma att lämna in en ny årsanmälan eller redovisning enligt 29 §. Myndigheten kan bestämma att en ny årsanmälan eller redovisning ska lämnas med stöd av 29 §, om en årsanmälan eller redovisning är bristfällig. Innehållet i de bestämmelser som föreslås i 3 och 4 punkten motsvarar 6 punkten i 17 kap. 16 c § om penninginsamlingsbrott i den gällande strafflagen. Utgångspunkten för tillsynen över penninginsamlingar är att korrekta uppgifter om intäkterna av och kostnaderna för genomförda penninginsamlingar ska lämnas till myndigheten i rätt tid. Dessa uppgifter lämnas till myndigheten i form av årsanmälan och redovisningar. Det ska också vara straffbart att försumma skyldigheten att rätta årsanmälan och redovisningar, eftersom det är lika klandervärt att lämna in en avsevärt bristfällig eller fel ifylld årsanmälan eller redovisning som att försumma själva årsanmälan eller redovisningen, när det är fråga om uppsåtligt handlande.

I 12 § 1 mom. i den föreslagna lagen förskrivs om skyldighet för den som innehar tillstånd till penninginsamling att inom sex månader från utgången av varje räkenskapsperiod lämna Polisstyrelsen en årsanmälan. I 16 § 1 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs om skyldighet för tillståndshavaren att avge slutredovisning till Polisstyrelsen i en situation där Polisstyrelsen har fattat beslut om återkallande av tillståndet. Slutredovisningen ska avges inom en månad från delfäendet av beslutet om återkallelse. I förslaget till 22 § 1 mom. föreskrivs åter om skyldighet för anordnaren av en småskalig insamling att senast två månader efter det att insamlingen avslutades lämna polisinsamlingen en redovisning för den småskaliga insamlingen. I förslaget till 25 § 1 mom. föreskrivs om skyldighet för anordnaren av en valinsamling att lämna Polisstyrelsen en redovisning för valinsamlingen senast två månader efter det att insamlingen avslutades.

Den föreslagna lagens 29 § innehåller bestämmelser om ny årsanmälan, slutredovisning, valredovisning och redovisning för småskalig insamling, om en årsanmälan eller redovisning är bristfällig. Med stöd av bestämmelsen kan det också bestämmas att årsanmälan eller redovisningen ska kompletteras eller rättas, om den innehåller skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter. Det är inte straffbart att försumma att komplettera eller rätta en årsanmälan eller redovisning enligt förslaget till 29 §, eftersom grunden för kompletteringen eller rättelsen är ett skriv- eller räknefel eller någon annan därmed jämförbar smärre brist eller felaktighet.

I 5 punkten anges att det ska vara straffbart att i strid med förbudet i 7 § 1 mom. 1 punkten i samband med en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen. Bestämmelsen motsvarar 17 kap. 16 c § 2 punkten i den gällande strafflagen. Enligt 1 mom. 6 punkten i den föreslagna lagen ska det vara en straffbar penninginsamlingsförseelse att i strid med förbudet i 7 § 1 mom. 2 punkten anordna en penninginsamling på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärvning. Bestämmelsen motsvarar 17 kap. 16 c § 2 punkten i den gällande strafflagen.

Enligt 7 punkten i det föreslagna momentet ska det vara straffbart att i strid med förbudet i 7 § 1 mom. 4 punkten vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla. Bestämmelsen motsvarar 17 kap. 16 c § 3 punkten i den gällande strafflagen med den skillnaden att i förslaget till 7 punkten är innehållet i uppgifterna noggrannare avgränsat. I 7 § 6 punkten i den föreslagna lagen om penningin-

samlingar föreskrivs om förbud mot att vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla. Den föreslagna ordalydelsen motsvarar i stor utsträckning bestämmelsen om marknadsföringsbrott i 30 kap. 1 § i strafflagen. Med den nuvarande lagstiftningen har det varit en tolkningsfråga huruvida bestämmelserna om marknadsföringsbrott eller bedrägeri kan tillämpas på osann eller vilseledande vädjan till allmänheten. När det gäller bedrägeri är dessutom den gärning som riktas mot respektive målsägande i allmänhet ringa, varvid brottslighetens totala grovhet inte har blivit bedömd på korrekt sätt.

Penninginsamlingsföreseelser och penninginsamlingsbrott riktar sig mot allmänheten, dvs. de förutsätter inte att det finns en eller flera enskilda målsäganden. Beroende på fallet kan det vid sidan av penninginsamlingsföreseelse eller penninginsamlingsbrott även förekomma bedrägerier eller rentav grova bedrägerier som riktas mot vissa målsägande. Det bör påpekas att riktigheten hos uppgifter som getts allmänheten när det är fråga om en penninginsamling för allmännyttiga ändamål inte nödvändigtvis kan bedömas utifrån samma kriterier som i fall som gäller kommersiell marknadsföring och som hör till tillämpningsområdet för bestämmelsen om marknadsföringsbrott. Till den kommersiella marknadsföringens väsen hör att där används färgstarka och till och med överdrivna uttryck för att locka konsumenten att fatta köpbeslut. Motsvarande kommersiella skryt hör inte till vädjan till allmänheten i samband med penninginsamlingar. Osanna uppgifter avser omständigheter vilkas sanningsenlighet kan kontrolleras. Det kan vara fråga om vilseledande uppgifter antingen när man kraftigt betonar oväsentliga omständigheter eller när man förtiger väsentliga omständigheter. Allmänheten kan också förledas att dra sådana slutsatser som inger helt felaktiga uppfattningar. Vad som är behörig vädjan till allmänheten kan i någon mån bedömas utifrån målgruppen. En penninginsamling kan vara särskilt riktad till exempelvis äldre, och då måste de uppgifter som ges vara så tydliga att det inte finns någon risk för missförstånd.

I 7 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen förbjuds också användning av så kallade aggressiva metod vid genomförandet av penninginsamlingar. I förslaget till 36 § om penninginsamlingsföreseelse föreslås ändå inte att sådant förfarande ska vara straffbart, eftersom ofredande, tvingande eller annan därmed jämförbar påtryckning är begrepp som baserar sig på uppskattning och som inte lämpar sig som föremål för kriminalisering. Beroende på fallet kan det däremot bli aktuellt att tillämpa till exempel strafflagens bestämmelse om hemfridsbrott eller brott mot kommunikationsfrid.

Följden av penninginsamlingsföreseelse är böter. Detta är motiverat med beaktande av att det är uttryckligen fråga om ett förfarande som strider mot skyldigheten som ska betraktas som administrativa.

I 2 mom. hänvisas på samma sätt som i den gällande lagen till strafflagens bestämmelser om penninginsamlingsbrott och lindrigt penninginsamlingsbrott. Det föreslås att straffbestämmelserna i 17 kap. 16 c § som gäller penninginsamlingsbrott ändras. Inga ändringar föreslås i straffbestämmelsen om lindrigt penninginsamlingsbrott. Straff för penninginsamlingsbrott och lindrigt penninginsamlingsbrott döms ut enligt 17 kap. 16 c och 16 d § i strafflagen. På samma sätt som i den gällande lagen hänvisas i förslaget till 3 mom. till bestämmelserna i 10 kap. i strafflagen när det gäller förverkandepåföljder. Vid penninginsamlingsbrott och lindriga penninginsamlingsbrott kan dessutom 10 kap. 10 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen bli tillämplig. Enligt den behöver en förverkandepåföljd inte dömas ut, om det med hänsyn till brottets och föremålets eller egendomens art, svarandens ekonomiska ställning samt övriga omständigheter vore oskäligt att döma ut förverkandepåföljden.

37 §. Ikraftträdande. Målet är att lagen ska träda i kraft ungefär ett halvt år efter att den godkänts och blivit stadfäst. I propositionen föreslås en övergång till ett nytt förfarande som base-

rar sig på tillstånd som gäller tills vidare. Dessutom föreslås att ett nytt anmälningsskyldigt förfarande tas i bruk för småskaliga insamlingar. Utbildningen för personer som behandlar penninginsamlingsärenden, genomförandet av behövliga datatekniska åtgärder samt information om lagens innehåll för intressenter och allmänheten förutsätter en tillräckligt lång övergångstid. Lagens beräknade ikraftträdandetidpunkt kunde infalla till exempel hösten 2019.

Genom den föreslagna lagen om penninginsamlingar upphävs den gällande lagen om penninginsamlingar från 2006.

I ikraftträdandebestämmelsen föreslås också vissa övergångsbestämmelser. Ikraftträdandet av den nya lagen påverkar inte giltighetstiden för tillstånd som beviljats med stöd av den gällande lagen. I fråga om penninginsamlingar som anordnas med stöd av tillstånd till penninginsamling som beviljats före ikraftträdandet och i fråga om användningen och redovisningen av medel som insamlats genom dem tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och de villkor som uppställts i tillståndet. På tillståndsärenden som blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag, inbegripet sökande av ändring, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen. Efter ikraftträdandet av lagen kan den som innehar tillstånd, om denne så vill, begära att myndigheten återkallar det gällande tillståndet till penninginsamling och lämna in en ansökan om tillstånd till penninginsamling för att få ett tillstånd som gäller tills vidare enligt den nya lagen.

1.2 Strafflagen

16 c §. Penninginsamlingsbrott. I propositionen föreslås att 17 kap. 16 c § om penninginsamlingsbrott i strafflagen ändras. I den föreslagna paragrafen har det beaktats att vid penninginsamlingar tas utöver tillståndsförfarandet ett anmälningsskyldigt förfarande i bruk i fråga om småskaliga insamlingar. I paragrafen har det också beaktats att regleringen om den som i praktiken anordnar en penninginsamling avvecklas. I den mån det snarare är fråga om överträdelse av administrativa skyldigheter i anslutning till penninginsamlingar bedöms gärningarna som penninginsamlingsförseelser enligt den föreslagna lagen om penninginsamlingar. I paragrafen om penninginsamlingsbrott kriminaliseras inte längre lämnande av oriktig uppgift till tillståndsmyndigheten, eftersom gärningen är straffbar med stöd av bestämmelsen om ingivande av osant intyg i 16 kap. 8 § i strafflagen.

Penninginsamlingsbrott förutsätter uppsåt. Anordnare av penninginsamlingar kan göra sig skyldiga till penninginsamlingsbrott. De som deltagit i en lagstridig penninginsamling endast genom att ge pengar gör sig inte skyldiga till medverkan i penninginsamlingsbrott ens när de vet att insamlingen är lagstridig. Det kan dock bli aktuellt att bedöma förfarandets lagstridighet till exempel som brott som gäller finansiering av terrorism enligt 34 a kap. 5 § i strafflagen, där förutsättningen för straffbarhet är att donatorn har vetskap om ändamålet för finansieringen.

Innehållet i 1 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen motsvarar i stor utsträckning 17 kap. 16 c § 1 punkten i strafflagen, där det sägs att det är straffbart att anordna en penninginsamling utan tillstånd enligt lagen om penninginsamlingar. Enligt 1 punkten i förslaget ska det vara straffbart att anordna en penninginsamling utan tillstånd till penninginsamling i strid med 4 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar eller utan att göra en anmälan om småskalig insamling. Enligt 4 § i lagen om penninginsamlingar krävs det tillstånd eller anmälan för att anordna penninginsamling med undantag för vissa begränsade undantag som anges i lagen.

Tillsynen enligt den föreslagna lagen om penninginsamlingar baserar sig i fråga om tillståndsärenden på tillstånd till penninginsamling som söks hos myndigheten och på årlig redovisning för genomförda insamlingar i form av årsanmälan, samt i fråga om småskaliga insamlingar på anmälan om småskalig insamling till myndigheten och redovisning för småskalig

insamling. De uppgifter som ska lämnas till myndigheten i såväl ansöknings- och anmälningsfasen bildar underlag för tillsynen över att insamlingarna går korrekt till och med hjälp av redovisningarna kan myndigheten övervaka att de insamlade medlen har använts för lagenliga ändamål och för det uppgivna ändamålet. Oberoende av vilket eurobelopp det är fråga om i penninginsamlingen, är underlåtenhet att ansöka om tillstånd eller göra anmälan på samma sätt kalendervärda gärningar med hänsyn till lagens utgångspunkter om tillstånds- eller anmälningsplikt för insamlingar, de aktörer som har rätt att anordna penninginsamling och de begränsade insamlingsändamålen. Underlåtenhet att göra anmälan om en småskalig insamling ska vara straffbart på samma sätt som underlåtenhet att ansöka om tillstånd. Även om det lagen om penninginsamlingar föreslår ett maximibelopp för småskaliga insamlingar, som gör att småskaliga insamlingar i princip inte är förenade med lika stor finansiell risk som tillståndspliktiga penninginsamlingar, ska underlåtenhet att göra anmälan vara straffbart på samma sätt som underlåtenhet att ansöka om tillstånd. Det är också möjligt att det vid en småskalig insamling inflyter en betydande summa pengar trots det föreslagna maximibeloppet. Vid en lagstridig penninginsamling är det i praktiken omöjligt att göra någon skillnad mellan om det är fråga om tillståndspliktig eller anmälningspliktig insamling, eftersom insamlingarna i första hand skiljs åt av maximibeloppen och gränserna för hur länge de får pågå.

Tillämpningsområdet för 1 punkten i förslaget omfattar också situationer där den som anordnar en penninginsamling har fått tillstånd till penninginsamling för ett ändamål som den föreslagna lagen om penninginsamlingar tillåter eller har gjort sådan anmälan om en tillåten småskalig insamling som lagen förutsätter, men samlar in medel för något annat ändamål än det som uppgetts för myndigheten. I ett sådant fall kan anordnaren av penninginsamlingen inte anses ha tillstånd till penninginsamling eller rätt på grund av anmälan att anordna en småskalig insamling för det ändamål som insamlingen i själva verket skulle ha gällt.

I den föreslagna lagen om penninginsamlingar föreskrivs inte längre att tillstånd till penninginsamling behövs inte för penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper eller arrangören av en i lagen om sammankomster avsedd allmän sammankomst företar bland dem som deltar i sammankomsten. I den föreslagna lagen om penninginsamlingar ställs nämnda insamlingar helt och hållet utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Av denna orsak föreskrivs det inte längre att det är ett straffbart penninginsamlingsbrott att anordna en insamling i strid med de i lagen om penninginsamlingar angivna förutsättningarna för de nämnda insamlingarna.

Enligt 2 punkten i det föreslagna momentet ska det vara förbjudet att använda de medel som influtit genom penninginsamlingen på ett sätt som väsentligt strider mot det i 27 § 1 mom. avsedda användningsändamålet som har uppgetts för Polisstyrelsen i samband med ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinrättningen i samband med anmälan om småskalig insamling. Innehållet i bestämmelsen motsvarar 5 punkten i den gällande bestämmelsen paragrafen om penninginsamlingsbrott. I 27 § 1 mom. i den föreslagna lagen om penninginsamlingar föreskrivs att insamlade medel ska användas för det användningsändamål enligt 6 § 1 mom. eller 6 § 3 mom. 2–7 punkten som har uppgetts för Polisstyrelsen i samband med ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 1 punkten som har uppgetts som primärt användningsändamål för polisinrättningen i samband med anmälan om småskalig insamling. Enligt paragrafen får ett skäligt belopp av de insamlade medlen användas för sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen.

En situation som är straffbar enligt 1 mom. 2 punkten i förslaget kan föreligga när medel samlas in i enlighet med lagen om penninginsamlingar för det ändamål som uppgetts i tillståndet eller anmälan men därefter används för något annat ändamål.

2 mom. i den föreslagna paragrafen motsvarar åter det nuvarande penninginsamlingsbrottet vad gäller förbudet mot kedjebrev och mot att samla in pengar i form av pyramidspel. För att förtydliga lagstiftningen föreslås det att bestämmelserna om förbjudna insamlingsätt i lagen om penninginsamlingar ändras så att det framgår tydligare än nu av bestämmelserna att det är förbjudet att samla in pengar i form av kedjebrev eller pyramidspel i samband med både penninginsamlingar enligt lagen om penninginsamlingar och annan insamling av pengar, som inte motsvarar definitionen av penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar. Genom denna ändring försöker man beakta HD:s påpekanden i det så kallade WinCapita-fallet om att begreppet penninginsamling förekommer i två olika betydelser i lagen om penninginsamlingar och att detta är problematiskt med avseende på strafflagens penninginsamlingsbrott

I fråga om de förbjudna sätten att anordna penninginsamling i 7 § i den föreslagna lagen om penninginsamlingar innebär bestämmelsen att området för penninginsamlingsbrott krymper. Det ska inte längre vara ett straffbart penninginsamlingsbrott att i samband med anordnande av en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen eller att ordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärkning. I stället föreslås att verksamhet i strid med dessa förbud ska vara straffbara penninginsamlingsförseelser. Likaså föreslås det vara en straffbar penninginsamlingsförseelse att i strid med förbudet i 7 § 4 punkten i den föreslagna lagen vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla.

Påföljden av penninginsamlingsbrott ska fortfarande vara böter eller fängelse i högst två år. Således föreslås ingen ändring av maximistraffet för penninginsamlingsbrott. Å andra sidan föreslås att gärningar som i första hand ska betraktas som överträdelse av administrativa bestämmelser i fortsättningen ska bedömas som penninginsamlingsförseelser enligt lagen om penninginsamlingar, då de hittills har bedömts som penninginsamlingsbrott. Sålunda sjunker i själva verket maximistraffet för dessa gärningsformer.

1.3 Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

18 §. Skatteförvaltningens rätt att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Paragrafen innehåller bestämmelser med stöd av vilka Skatteförvaltningen trots sekretessbestämmelserna på eget initiativ kan lämna ut beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige. Till paragrafen fogas en ny 5 a punkt, enligt vilken Skatteförvaltningen trots sekretessbestämmelserna på eget initiativ kan lämna ut beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige till polisen, när det vid skattekontrollen i anslutning till en anordnare av penninginsamling och den penninginsamling som ordnats har upptäckts omständigheter som kan vara av betydelse för polisen vid tillsynen över lagen om penninginsamlingar. Uppgifterna enligt den föreslagna 5 a punkten kan gälla till exempel insamlingsanordnarens identifikationsuppgifter, det insamlade beloppet eller ändamålet för de insamlade medlen. Trots att uppgifter får lämnas på eget initiativ åläggs Skatteförvaltningen ingen allmän skyldighet att lämna uppgifter. Den föreslagna bestämmelsen förbättrar informationsutbytet mellan myndigheterna.

1.4 Lagen om gräsrotsfinansiering

1 §. Tillämpningsområde. I 6 mom. företas en teknisk ändring genom att författningsnumret på lagen om penninginsamlingar ändras så att det börjar motsvara författningsnumret på den föreslagna lagen om penninginsamlingar.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Lagen om penninginsamlingar innehåller bemyndiganden att utfärda förordning. Innehållet i bemyndigandena motsvarar i huvudsak bestämmelserna i den gällande lagen om penninginsamlingar. Bemyndigandena i den gällande lagen om penninginsamlingar ger statsrådet rätt att utfärda förordning. I bemyndigandena är det dock fråga om saker av teknisk natur som gäller inrikesministeriets eget verksamhetsområde. I den nya lagen om penninginsamlingar föreslås sålunda att inrikesministeriet bemyndigas att utfärda förordning. Bemyndigandena att utfärda förordning anses uppfylla de krav som grundlagsutskottet brukat ställa på bemyndiganden, dvs. att lagen ska innehålla tillräckliga grundläggande bestämmelser och att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad.

Enligt 8 § 3 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om innehållet i ansökan och dess form samt om bilagorna till den utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. I den gällande förordningen om penninginsamlingar föreskrivs om innehållet i ansökan och om bilagorna till den.

Enligt 12 § 4 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årsanmälan, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av uppgifterna i årsanmälan, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av årsanmälningar utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. I den gällande förordningen om penninginsamlingar föreskrivs om det närmare innehållet i redovisningen för penninginsamlingar.

Enligt 13 § 3 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årsplanen, framläggande av uppgifterna i årsplanen, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av årsplaner utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det torde vara nödvändiga att föreskriva åtminstone om årsplanens närmare innehåll på förordningsnivå på samma sätt som i fråga om årsanmälan.

Enligt 18 § 2 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om innehållet i anmälan om småskalig insamling och dess form samt om de bilagor som behövs till anmälan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det torde vara nödvändigt att föreskriva åtminstone om anmälan närmare innehåll och om de bilagor som behövs till anmälan på förordningsnivå på samma sätt som i fråga om ansökan om tillstånd till penninginsamling.

Enligt 22 § 4 mom. i förslaget får närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen för en småskalig insamling och anmälan enligt 3 mom. i samma paragraf, om framläggande av redovisningen, om tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det torde vara nödvändigt att föreskriva åtminstone om det närmare innehållet i och formen för redovisningen för en småskalig insamling och anmälan enligt förslaget till 22 § 3 mom. på förordningsnivå på samma sätt som i fråga om årsanmälan.

Enligt 25 § 4 mom. i den föreslagna lagen får närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen för en valinsamling, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av redovisningen, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det torde vara nödvändigt att föreskriva åtminstone om det närmare innehållet i och formen för redovisningen för en valinsamling på förordningsnivå på samma sätt som i fråga om årsanmälan och anmälan om en småskalig insamling.

3 Ikraftträdande

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft ungefär ett halvt år efter det att de godkänts och blivit stadfästa. I propositionen föreslås en övergång till ett nytt slags penningin-

samlingsförfarande. Utbildningen för myndigheterna, genomförandet av behövliga ändringar i datasystemen samt informationen om reformerna förutsätter en tillräckligt lång övergångstid efter det att lagarna antagits. Lagens beräknade ikraftträdandetidpunkt kunde infalla till exempel hösten 2019.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Skydd för privatliv och personuppgifter

Bestämmelserna om rätt att få uppgifter och om penninginsamlingsregister i 30 och 32 § samt bestämmelserna om utlämnande av uppgifter via det allmänna datanätet i 33 § i lagen om penninginsamlingar är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. Förslaget till 30 § motsvarar i stor utsträckning paragrafen om rätt att få uppgifter i den gällande lagen om penninginsamlingar medan förslaget till 32 § motsvarar paragrafen om tillsynsregister över penninginsamlingar. Den gällande lagen innehåller inga bestämmelser som motsvarar förslaget till 33 §.

Enligt den föreslagna paragrafen om rätt att få uppgifter gäller polisens rätt att få uppgifter även eventuella sekretessbelagda uppgifter. Utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen om rätt att få uppgifter är att de uppgifter som utlämnas ska vara nödvändiga för tillsynen över penninginsamlingar.

Utifrån skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretess och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s 2–3 och de utlåtanden som nämns där).

Utskottet har också ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till materiella villkor, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 17/2016 rd, s. 6, GrUU 12/2014 rd, s. 2/II–3/I och GrUU 62/2010 rd, s. 3/II–4/I och de utlåtanden som nämns där). I 32 § i lagförslaget ingår bestämmelser om penninginsamlingsregister.

I 30 § har det närmare innehållet i de uppgifter som utlämnas lämnats öppet. Förutsättningen för att få uppgifter är ändå att uppgifterna direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och att de är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar. Sålunda uppfyller den föreslagna regleringen grundlagens krav på att skyddet för privatliv och personuppgifter ska tryggas.

I 10 § 1 mom. i grundlagen förutsätts bland annat att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad.

Grundlagsutskottets tolkningspraxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme när man föreskriver om behandling av personuppgifter särskilt begränsas av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. Lagstiftaren ska tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har därför ansett att särskilt tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2), vilket inneburit att inrättandet av registermed sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 49/2017 rd, s. 3, PeVL 29/2016 rd, s. 4–5 och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd samt GrUU 14/2009 rd).

Enligt förslaget till 32 § för Polisstyrelsen och polisinrättningarna ett penninginsamlingsregister över ansökningar om tillstånd till penninginsamling, dem som innehar tillstånd till penninginsamling, återkallande av tillstånd till penninginsamling, anmälningar om småskalig insamling, beslut om förbud mot anordnande av penninginsamling, skriftliga varningar, årsanmälningar och redovisningar. Enligt förslaget till 33 § får Polisstyrelsen trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, för att informera allmänheten, via det allmänna datanätet lämna ut uppgifter ur penninginsamlingsregistret om dem som innehar tillstånd till penninginsamling, anordnare av småskaliga insamlingar, användningsändamålet för penninginsamlingar och om intäkterna från och kostnaderna för penninginsamlingar. Myndigheten får dock inte när det gäller anordnaren av en penninginsamling lämna ut bötes- och straffregisteruppgifter eller personbeteckningens slutled. De uppgifter som samlas i penninginsamlingsregistret är inte känsliga uppgifter. Inga sekretessbelagda uppgifter offentliggörs via det allmänna datanätet. Bestämmelserna tryggar skydet för de registrerades privatliv på det sätt som grundlagen förutsätter.

4.2 Näringsfrihet

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Vid mottagandet av donationer utan motprestation när en penninginsamling anordnas är det inte fråga om vars och en rätt till arbete eller näringsfrihet enligt grundlagen.

4.3 Mötes- och föreningsfrihet

Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Den föreslagna lagen om penninginsamlingar begränsar inte mötes- och föreningsfriheten som skyddas i grundlagen, även om det i den föreslagna lagen föreskrivs om huruvida det är möjligt att anordna en penninginsamling under sammankomster som ordnas med stöd av mötesfriheten.

4.4 Egendomsskydd

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. I 14, 21 och 24 § i lagförslaget föreskrivs om situationer där Polisstyrelsen i fråga om tillståndspliktiga insamlingar och valinsamlingar och polisinrättningarna i fråga om småskaliga insamlingar får förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. Det ska vara möjligt att till-

fälligt frysa insamlade medel i situationer där förutsättningarna för att förbjuda insamlingen och användningen av de insamlade medlen är uppfyllda. Förutsättningar för förbud är enligt de föreslagna bestämmelserna de väsentliga åtgärder i strid med lagen om penninginsamlingar som nämns särskilt i lagen samt Polisstyrelsens eller polisinrättningens grundade misstanke om att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot lagen om penninginsamlingar eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Den föreslagna regleringen måste bedömas med avseende på egendomsskyddet som tryggas i grundlagen.

I enlighet med den etablerade tolkningen av grundlagen och Europakonventionen ska åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna basera sig på lag och de ska vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna ska inte heller vara mera omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvande målet. I lagförslagets förbudsbestämmelser är det fråga om att frysa insamlingsanordnarens insamlade medel för en bestämd tid. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 15/2008 rd) konstaterat att frysningen av tillgångar innebär ett väsentligt ingrepp i ägarens egendomsskydd. Bestämmelserna kan även ha återverkningar på avtalsförhållanden som uppkommit innan lagen trädde i kraft. Bestämmelsen innebär i viss mån ingrepp i egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. Lagförslagets bestämmelser om frysning ska enligt grundlagsutskottets etablerade praxis bedömas mot grundlagens 15 § 1 mom. och de generella villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet har konstaterat att här handlar det inte om expropriation av egendom enligt 15 § 2 mom. i grundlagen eller fråntagande av egendom med liknande konsekvenser, eftersom man genom frysningen inte inkräktar på ägarförhållandena.

Syftet med bestämmelserna är att ge Polisstyrelsen och polisinrättningarna möjlighet att ingripa i lagstridigheter som upptäckts vid anordnandet av penninginsamlingar och att förhindra att medel på ett insamlingskonto överförs från kontot för att undvika eventuella tvångsmedel eller säkringsåtgärder. Genom en penninginsamling är det möjligt att samla in stora summor på mycket kort tid, särskilt om insamlingen genomförs via sociala medier. Strävan med den administrativa frysningsåtgärden är att skydda givarens vilja samt förhindra att medel som förvärvats genom lagstridig verksamhet används för lagstridig kriminell verksamhet. Det går således att påvisa godtagbara och vägande samhällseliga grunder för den föreslagna administrativa frysningsåtgärden. För att garantera en effektiv tillsyn borde tröskeln för att använda interimistiska säkringsåtgärder vara tillräckligt låg, för att det ska vara möjligt att ingripa snabbt och effektivt i upptäckta oegentligheter. Vid frysning av tillgångar är det inte fråga om döma medlen förverkade till staten, utan om en så kallad interimistisk säkringsåtgärd. Genom förfarandet garanteras att insamlade medel inte ställs utom räckhåll för tillsynsmyndigheten under den tid som myndigheten utreder hur allvarlig den lagstridighet är som inträffat vid anordnandet av penninginsamlingen samt fortsatta åtgärder. Genom frysningen ingriper man således endast i rådanget över egendomen, dvs. förmågan att bestämma om medlen på önskat sätt.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att grundlagens 15 § 1 mom. inte skyddar egendom som någon har skaffat genom ett brott eller som annars direkt knyter till hans eller hennes brottsliga verksamhet (GrUU 8/2016 rd, s. 3, GrUU 65/2010 rd, s. 3, GrUU 53/2006 rd, s. 4 och GrUU 33/2000 rd, s. 2). Vid en frysningsåtgärd enligt den föreslagna lagen är det inte nödvändigtvis fråga om egendom som skaffats genom ett brott eller som direkt anknyter till brottslig verksamhet, men förutsättning för åtgärden är alltid verksamhet som redan bedrivits i strid med lagen om penninginsamlingar eller grundad misstanke om sådan verksamhet. De situationer som leder till frysning kan emellertid uppfylla rekvisitet för penninginsamlingsförseelse eller penninginsamlingsbrott. Straffprocessen är dock alltid ett förfarande som är helt separat från frysningsåtgärden.

I lagen föreskrivs om exakt avgränsad tid för administrativa förbuds- och frysningsåtgärder, som är relativt kort. Beslutet maximala giltighetstid är 60 dagar och tiden kan förlängas högst

en gång med 60 dagar. Den som berörs av åtgärden får söka ändring i frysningsbeslutet hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Det föreslagna förfarandet kan stå i rätt förhållande till det eftersträvade målet vad tiden beträffar.

Egendomsskyddet omfattar i princip allt som kan betraktas som en persons (vars och ens) egendom. Enligt den allmänna motiveringen till grundlagen (RP 309/1993 rd) avser i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna uttrycket envar eller var och en fysiska personer, dvs. människor. Strävan med egendomsskyddet i 15 § i grundlagen har alltså i princip varit att skydda privatpersoner. I motiveringen till paragrafen konstateras att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcker sig indirekt till juridiska personer, eftersom avsaknaden av en ställning som juridisk person kan innebära att man gör intrång i rättigheter som tillkommer en individ som befinner sig bakom den juridiska personen. I motiveringen konstateras vidare att staten, kommunerna samt de offentligrättsliga samfunden och verken lämnas enligt vedertagen lagstiftningspraxis utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

En administrativ frysningsåtgärd enligt lagförslaget kan riktas mot ett insamlingskonto enligt lagen om penninginsamlingar. Med insamlingskonto avses det bankkonto dit de pengar som samlats genom en penninginsamling styrs. I praktiken kan insamlingskonto alltså avse det insamlingskonto som insamlingsanordnaren uppgett för myndigheten, ett annat bankkonto som insamlingsanordnaren har men inte uppgett för myndigheten samt ett bankkonto för anordnaren av en penninginsamling som ordnats utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling, om de insamlade medlen styrs till ett sådant konto.

I 5 § i lagen om penninginsamlingar föreskrivs om aktörer som har rätt att anordna penninginsamling. En administrativ frysningsåtgärd enligt lagförslaget kan rikta sig mot bankkonton som används av samtliga aktörer som avses i 5 §. Sålunda kan en frysningsåtgärd påverka såväl fysiska som juridiska personer. Det bankkonto som åtgärden gäller kan vara ett insamlingskonto som öppnats särskilt för penninginsamlingen, där endast medel från penninginsamlingen satts in eller insamlingsanordnarens personliga bankkonto där även andra medel än de insamlade medlen satts in. Begränsningen av egendomsskyddet måste sålunda bedömas med avseende på såväl den juridiska som den fysiska personens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 45/1996 rd) konstaterat att ju längre en juridisk person står från enskilda individer och analogt ju obetydligare och mer indirekta konsekvenser åtgärderna har för enskilda personers konkreta ekonomiska intressen, desto osannolikare är det att åtgärder mot en juridisk person kan stå i strid med enskilda personers egendomsskydd enligt 12 § i regeringsformen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 9/2008 rd) uppmärksammat den juridiska personens ägarunderlag och dess inverkan på egendomsskyddet. Grundlagsutskottet konstaterade att begränsningarna av egendomsskyddet riktas mot juridiska personer som är stor professionella aktörer i sin bransch och vilkas ägare antingen helt eller åtminstone i betydande mån själva är juridiska personer, en del rentav offentliga samfund. Grundlagsutskottet konstaterade vidare att förslagets konsekvenser för individerna, som åtnjuter egendomsskydd, i det aktuella fallet slutligen blev rätt avlägsna.

En frysningsåtgärd enligt den föreslagna lagen kan riktas endast mot sådana juridiska personer vilkas huvudsakliga syfte är något annat än att eftersträva vinst för sina medlemmar. Det direkta syftet för juridiska personer som avses i lagen om penninginsamlingar är inte att ge medlemmarna vinst eller trygga behövliga levnadskostnader för dem som står bakom den juridiska personer eller personer som dessa försörjer, utan att främja till exempel ett ideellt eller nyttigt syfte eller att ordna och stöda den individuella, gruppbaseade samt offentliga verksamhet som hör till bekännandet och utövandet av religion. Föreningar, stiftelser och religionssamfund har emellertid rätt att utöver sin huvudsakliga verksamhet även bedriva näringsverksamhet. Ge-

nom bedrivandet av näringsverksamhet kan frysning av sådana juridiska personers medel ha konsekvenser även för de individer som står bakom dem, i synnerhet när man beaktar att många föreningars och religionssamfund så kallade ägarunderlag är litet, varvid frysning av medlen kan ha direkta konsekvenser för personer som står bakom den juridiska personen och som åtnjuter egendomsskydd. Dessutom kan det fastställas att hos små föreningar och stiftelser kan frysning av den juridiska personens medel inverka direkt på utbetalningen av de anställdas löner, varigenom frysningen av de insamlade medlen ingriper i ställning för privatpersoner som står bakom den juridiska personen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 15/2008) konstaterat att väsentligt med hänsyn till proportionalitetskravet är att frysningen inte gäller tillgångar som behövs för att täcka de nödvändiga levnadskostnaderna för den person som beslutet gäller eller personer som denne försörjer. En frysningsåtgärd enligt den föreslagna lagen kan i fråga om såväl en fysisk som en juridisk person rikta sig för det första mot ett sådant bankkonto som öppnats särskilt för penninginsamlingen och där endast medel som inlutit från penninginsamlingen finns. I sådana situationer är frysningsåtgärden begränsad till endast sådana insamlade medel vilkas användningsändamål är bestämt på förhand i enlighet med det insamlingsändamål som uppgetts för givarna och myndigheten. Medel som inlutit från en penninginsamling ska alltid ha ett på förhand bestämt användningsändamål som är något annat än att täcka insamlarens nödvändiga levnadskostnader.

För det andra kan en frysningsåtgärd också riktas mot ett sådant bankkonto där även andra medel som tillhör insamlaren än de insamlade medlen förvaras. En sådan situation kan föreligga om penninginsamlingen anordnas lagstridigt utan tillstånd till penninginsamling eller anmälan till polisinrättningen, om insamlingsanordnaren i strid med lagen använder något annat bankkonto än det som uppgetts för myndigheten vid insamlingen eller om den juridiska personen som anordnar penninginsamlingen med godkännande använder sitt eget bankkonto för insamlingen. Vid insamlingar som anordnas av fysiska personer är det i enlighet med 26 § inte tillåtet att använda ett personligt bankkonto, för att de insamlade medlen ska kunna särskiljas klart från insamlarens personliga medel.

I en sådan situation kan en frysningsåtgärd sålunda riktas mot de insamlade medlen utan också mot sådana medel som är avsedda att täcka nödvändiga levnadskostnader för den person som åtgärden avser eller som denne försörjer. Åtgärdens godtagbarhet ska bedömas utifrån hur nödvändig och proportionell den är i förhållande till det eftersträlvade målet. Med beaktande av de godtagbara och vägande grunder som kan påvisas för den administrativa frysningsåtgärden, åtgärdens karaktär av administrativt avgörande, att lagstridig verksamhet eller grundad misstanke om lagstridig verksamhet förutsätts för att åtgärden ska vidtas, den begränsade frysningstiden och strävan att rikta åtgärden endast mot medel som inlutit från penninginsamlingen, kan det anses stå i rätt förhållande till det eftersträlvade målet att frysningen utsträcks även till andra medel på bankkontot än de insamlade medlen.

4.5 Ne bis in idem-förbudet

I situationer enligt 14, 21 och 24 § i lagförslaget kan Polisstyrelsen och polisinrättningarna förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto. Det förfarande som förutsätts för förbud kan uppfylla rekvisitet för antingen penninginsamlingsförseelse enligt 36 § i lagen om penninginsamlingar eller penninginsamlingsbrott enligt 17 kap. 16 c § i strafflagen. De förfaranden som gäller överträdelse av de administrativa bestämmelserna i anslutning till penninginsamlingar samlas i paragrafen om penninginsamlingsförseelse. Rekvisitet för penninginsamlingsförseelse och penninginsamlingsbrott innehåller klart olika gärningsbeskrivningar.

RP 214/2018 rd

Artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen innehåller bestämmelser om ne bis in idem-förbudet, dvs. förbudet mot dubbelbestraffning, enligt vilket ingen får rannsakas eller straffas på nytt genom brottmålsförfarande i samma stat för ett brott han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsförordningen i denna stat. Bestämmelser om förbudet finns också i artikel 14.7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång som ska tryggas genom lag i grundlagens 21 § 2 mom. om individens rättsskydd (RP 309/1993 rd och GrUU 17/2013 rd). I rättspraxis har ne bis in idem-förbudet tolkats så att ett beteende som behandlas som ett brottmål får inte sanktioneras med en administrativ påföljd eller i administrativ ordning (HD 2013:59).

Europadomstolens stora avdelnings (Grand Chamber) dom av den 15 november 2016 i målet A and B v. Norway (applications nos. 24130/11 ja 29758/11) har ändrat och preciserat ne bis in idem-förbudets betydelse i en situation där domar för samma gärningar har meddelats i såväl administrativ som straffrättslig ordning (i det nämnda fallet skatteförhöjning på grund av bristfälligt anmälda skatteuppgifter och skattebrott på samma grund). Det betydelsefulla i avgörandet att det inte längre sågs som ett problem att både åtal för brottmål och skatteförhöjning följer av samma gärning i Norge.

Det är nödvändigt att bedöma den föreslagna regleringen i lagen om penninginsamlingar med avseende på om förbudet för en inlåningsbank att betala ut medel är fråga om en påföljd av sanktionsnatur, vilket skulle betyda att åtgärden kan förhindra att åtal väcks och prövas för penninginsamlingsförseelse och penninginsamlingsbrott i enlighet med ne bis in idem-förbudet. Om man bedömer att det är fråga om en påföljd av sanktionsnatur, borde regleringen dessutom bedömas med avseende på huruvida bestämmelserna om förbud mot dubbelbestraffning i Europakonventionen och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kan utgöra ett hinder mot den föreslagna regleringen med beaktande av innehållet i det senaste avgörandet om tolkning av förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen. Syftet med frysningen av medel enligt den föreslagna lagen om penninginsamlingar är att förhindra att den som berörs av beslutet, oberoende av om denne är en fysisk eller juridisk person, använder eller överför insamlade medel från insamlingskontot under den tid som myndigheten behöver för att utreda betydelsen av den lagstridiga verksamhet som ligger till grund för frysningen av penninginsamlingen och behovet av fortsatta åtgärder. Såsom påpekats i avsnitt 4.3 om egendomsskydd måste rådan det över egendomen när det gäller insamlade medel bedömas på ett sätt som avviker från rådan det över annan egendom eftersom det finns ett på förhand bestämt ändamål för de insamlade medlen.

Lagutskottet har i sitt utlåtande (LaUU 16/2012 rd) ansett att frysningsbesluten enligt lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013) trots vissa straffrättsliga kopplingar måste anses ha karaktären av förvaltningsbeslut. Också EU-domstolen har varit av den åsikten att åtgärder för att frysa tillgångar är säkringsåtgärder och att syftet med sådana åtgärder inte är att ta egendom från dem som är föremål för en frysning. Vid frysning är det enligt domstolen inte heller fråga om en påföljd av straffkaraktär, dvs. sanktion, och frysningen ska inte ses som ett ställningstagande till att den som är föremål för åtgärden har gjort sig skyldig till ett brott. Ett frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen om penninginsamlingar är också tidsmässigt mera begränsat än en frysningsåtgärd enligt den nämnda lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism. Den föreslagna lagen om penninginsamlingar innehåller också bestämmelser om besvärshöjning till förvaltningsdomstolen för den som berörs av beslutet, vars rättsskydd tryggas på detta sätt. Med beaktande av EU-domstolens hittillsvarande avgörandep Praxis i fråga om frysningsärenden, lagutskottets Praxis och frysningsåtgärdens tillfälliga karaktär enligt den föreslagna lagen, att åtgärden i huvudsak riktas mot medel från penninginsamlingen samt de rättsmedel som hänför sig till den, är det inte skäl att be-

trakta ett frysningsbeslut som en påföljd av straffkaraktär. Sålunda anses den föreslagna regleringen inte vara problematisk med avseende på ne bis in idem-förbudet.

4.6 Bemyndigande att utfärda förordning

I lagen om penninginsamlingar föreslås bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning. I sak motsvarar innehållet i bestämmelserna i stor utsträckning den gällande lagen bemyndiganden, men de har ändrats för att motsvara det nya penninginsamlingssystemet som baserar sig på två separata förfaranden. Den föreslagna lagen innehåller tillräckliga grundläggande bestämmelser med tanke på de föreslagna bemyndigandena och de saker som avsikten är att reglera genom förordningar framgår av bestämmelserna om bemyndigande. Bemyndigandena att utfärda förordning anses uppfylla de krav på exakt och noggrant avgränsad reglering som grundlagsutskottet i sin praxis ställt på bestämmelser om bemyndigande.

Enligt regeringens åsikt kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om penninginsamlingar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag finns bestämmelser om anordnande av penninginsamlingar och om tillsyn över att de anordnas på behörigt sätt.

Denna lag tillämpas också på penninginsamlingar som syftar till att samla in sådan virtuell valuta som avses i 2 § 9 punkten.

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

- 1) grannhjälp,
- 2) vädjan till allmänheten om egendom genom testamenten,
- 3) önskemål om penningdonationer i samband med inbjudningar och intervjuer när enskilda personer har bemarkelsedagar eller i samband med dödsannonser och nekrologer,
- 4) penninginsamlingar som genomförs av grupper inom småbarnspedagogiken, undervisningsgrupper eller etablerade studie- eller hobbygrupper, om de insamlade medlen används för att främja studierna eller hobbyverksamheten, en myndig person svarar för de uppgifter som hänför sig till penninginsamlingen och insamlingen genomförs vid evenemang som ordnas av gruppen inom småbarnspedagogiken, undervisningsgruppen, studie- eller hobbygruppen, ett daghem, en skola eller någon annan,
- 5) kollektinsamling eller insamling av motsvarande penningdonationer bland deltagarna i offentlig religionsutövning som anordnas av religionssamfund som avses i religionsfrihetslagen (453/2003),
- 6) insamling av penningdonationer som genomförs av en i Finland registrerad förening eller stiftelse eller av Finlands Röda Kors eller dess lokala eller regionala verksamhetsenhet vilka avses i lagen om Finlands Röda Kors (238/2000), om insamlingen ordnas i något annat syfte än för att stödja föreningens, stiftelsens eller organisationens näringsverksamhet vid ett för allmänheten öppet, gratis evenemang som föreningen, stiftelsen eller organisationen anordnar, och insamlingen ordnas bland dem som deltar i evenemanget inom ett område som avgränsats för ändamålet,
- 7) låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016).

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *penninginsamling* verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation,
- 2) *allmänhet* en grupp personer som inte avgränsats eller fastställts på förhand,
- 3) *vädjan till allmänheten* muntlig, skriftlig eller på annat sätt uttryckt begäran eller uppmaning att ge pengar till en insamling,
- 4) *allmännyttig verksamhet* verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet,
- 5) *tillstånd till penninginsamling* rätt att anordna penninginsamling som Polisstyrelsen beviljar anordnaren av en penninginsamling för en obegränsad tid,
- 6) *småskalig insamling* en anmälningspliktig penninginsamling som pågår en begränsad tid och där maximibeloppet för intäkterna av insamlingen har begränsats,
- 7) *valinsamling* penninginsamling som anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj för en kandidat i allmänna val,
- 8) *insamlingskonto* det bankkonto dit de pengar som samlats genom en penninginsamling styrs,
- 9) *virtuell valuta* en digital värderepresentation som inte emitterats eller garanteras av en centralbank eller en myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en valuta som fastställts som lagligt betalningsmedel och som inte har samma rättsliga status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt,
- 10) *växlingstjänst för virtuell valuta* en aktör som affärs- eller yrkesmässigt växlar virtuell valuta till annan valuta,
- 11) *övrig ledning* styrelsen, förvaltningsrådet, verksamhetsledaren, verkställande direktören, ledande tjänstemän och namntecknare hos den som anordnar en penninginsamling.

3 §

Behöriga myndigheter

Polisstyrelsen och polisinrättningarna svarar för myndighetsuppgifterna enligt denna lag. Polisstyrelsen svarar för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och för styrningen av anordnandet av penninginsamlingar. Polisen svarar också för att åtgärder enligt denna lag vidtas om en penninginsamling som kräver tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling ordnas utan sådant tillstånd eller sådan anmälan.

Polisstyrelsen svarar för att det offentliggörs uppgifter om beviljade och återkallade tillstånd till penninginsamling, småskaliga insamlingar och förbud mot penninginsamling samt av årsanmälnings- och redovisningsuppgifter. Dessutom svarar Polisstyrelsen för statistikföringen i samband med penninginsamling och för offentliggörande av statistiken.

2 kap.

Förutsättningar för anordnande av penninginsamling

4 §

Tillståndsplikt och anmälningsplikt i fråga om penninginsamling

Penninginsamling får anordnas endast om Polisstyrelsen beviljat anordnaden tillstånd till penninginsamling. För anordnande av en småskalig insamling behövs det inte något tillstånd till penninginsamling, men en anmälan om insamlingen ska göras till polisinrättningen.

För anordnande av valinsamling behövs det inte något tillstånd till penninginsamling och någon anmälan behöver inte heller göras.

5 §

Anordnaren av en penninginsamling

Tillstånd till penninginsamling kan beviljas

- 1) en i Finland registrerad förening med allmännyttigt syfte,
- 2) en i Finland registrerad stiftelse med allmännyttigt syfte,
- 3) ett i partiregistret antecknat parti med allmännyttigt syfte,
- 4) ett i Finland registrerat religionssamfund med allmännyttigt syfte,
- 5) en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning med allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland,
- 6) ett universitet som avses i 1 § 2 mom. i universitetslagen (558/2009),
- 7) en yrkeshögskola som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014),
- 8) Nationalgalleriet,
- 9) centralfonden för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte ingår i en kyrklig samfällighet, samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland.

En småskalig insamling får anordnas av

- 1) en i Finland registrerad förening,
- 2) en i Finland registrerad stiftelse,
- 3) ett parti som antecknats i partiregistret,
- 4) ett i Finland registrerat religionssamfund,
- 5) Finlands Röda Kors eller dess lokala eller regionala verksamhetsenhet,
- 6) en studentkår som avses i 46 § i universitetslagen och en nation som avses i 47 § i den lagen,
- 7) en studerandekår som avses i 41 § i yrkeshögskolelagen,
- 8) en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte hör till en kyrklig samfällighet, samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland,
- 9) en oregistrerad grupp bestående av minst tre fysiska personer, av vilka minst en är myndig och de övriga har fyllt 15 år, och som alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

En valinsamling får anordnas av en förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat i ett allmänt val eller av en sådan partiförening som avses i 8 § 1 mom. i partilagen (10/1969).

Staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun beviljas inte tillstånd till penninginsamling, och de får inte anordna en småskalig insamling. En aktör som avses i 1 och 2 mom. får ordna en penninginsamling för statens, ett landskaps, en kommuns eller en samkommuns verksamhet.

6 §

Insamlingsändamål

Penninginsamlingar får anordnas i syfte att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet.

Penninginsamlingar får inte anordnas i syfte att finansiera verksamhet som klart äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten eller för att finansiera lagstridig verksamhet.

Trots bestämmelserna i 1 mom.

- 1) får penninginsamling ordnas i form av småskalig insamling också för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en juridisk persons förmögenhet,

RP 214/2018 rd

2) har universiteten rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i universitetslagen,

3) har yrkeshögskolorna rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 4 § i yrkeshögskolelagen,

4) har Nationalgalleriet rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för skötseln av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om Nationalgalleriet (889/2013),

5) har centralfonden för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte hör till en kyrklig samfällighet, och en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland rätt att anordna penninginsamlingar i syfte att skaffa medel för finansiering av diakonal hjälpverksamhet,

6) får penninginsamlingar anordnas i syfte att skaffa medel för att hjälpa en enskild person eller familj med ekonomiska svårigheter,

7) får penninginsamlingar anordnas för att skaffa medel i syfte att främja studierna eller hobbyverksamheten för en grupp inom småbarnspedagogiken, en undervisningsgrupp eller en etablerad studie- eller hobbygrupp.

Centralfonden för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, när den agerar för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte hör till en kyrklig samfällighet, och en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland får inte anordna penninginsamlingar för underhåll av församlingens eller den kyrkliga samfällighetens byggnader och lösöre, för att täcka personalkostnader, för begravningsverksamhet eller för folkbokföring.

7 §

Förbjudna sätt

Det är förbjudet att

1) i samband med anordnandet av en penninginsamling ordna lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen,

2) anordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärning,

3) anordna penninginsamlingar så att de som bidrar med pengar till insamlingen ges någon annan motprestation än en symbol för anordnaren av penninginsamlingen eller för insamlingen som är av endast ringa värde,

4) vid anordnande av en penninginsamling ge allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla,

5) ofreda, tvinga eller på annat sätt utöva påtryckning på givaren på ett sätt som kan leda till att givaren fattar ett beslut om donation som han eller hon inte skulle ha fattat utan påtryckning.

Det är dessutom förbjudet att samla in pengar och virtuell valuta

1) genom ett kedjebrev så att deltagaren utlovas ekonomiska fördelar om han eller hon sänder kedjebrevet vidare, eller på ett sätt som kan jämföras med ett kedjebrev så att mottagaren av ett meddelande i elektronisk eller annan form uppmanas skicka pengar till den som tidigare gått med i verksamheten, eller

2) i form av pyramidspel så att deltagarnas förtjänst- eller vinstmöjligheter helt eller delvis och utan motprestation grundar sig på de avgifter som de som inträder senare betalar i deltaravgifter eller som andra engångsbetalningar eller upprepade betalningar.

3 kap.

Tillstånd till penninginsamling

8 §

Att söka tillstånd till penninginsamling

Tillstånd till penninginsamling söks hos Polisstyrelsen. Ansökan kan göras elektroniskt.

I ansökan ska sökanden lämna följande uppgifter:

- 1) sökandens namn och andra identifieringsuppgifter samt kontaktinformation,
- 2) uppgift om de personer som hos sökanden ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnandet av penninginsamlingen, samt personbeteckning för dessa personer,
- 3) uppgift om syftet med sökandens verksamhet,
- 3) sammanslutningens eller stiftelsens senaste godkända bokslut eller en motsvarande redovisning för sökandens finansiella situation,
- 5) uppgift om det allmännyttiga syfte eller det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 2–7 punkten som de insamlade medlen ska användas för,
- 6) uppgift om de bankkonton som används för penninginsamlingen och om användarrättigheter till dem.

Närmare bestämmelser om innehållet i ansökan och dess form samt om bilagorna till den får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

9 §

Hinder för beviljande av tillstånd till penninginsamling

En ansökan om tillstånd till penninginsamling ska avslås om

- 1) de förutsättningar enligt 5 § 1 mom. eller 6 § som gäller anordnaren av penninginsamlingen eller insamlingsändamålet inte uppfylls,
- 2) en person som hos sökanden ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos sökanden utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före den dag då ansökan inkom eller till bötesstraff under de tre senaste åren före den dag då ansökan inkom, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,
- 3) sökanden i samband med sina tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den, mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller mot tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som meddelats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

En ansökan kan avslås, om

- 1) sökanden är insolvent,
- 2) det med beaktande av de uppgifter som lämnats i ansökan och andra uppgifter som framgått av myndighetens informationssystem finns grundad anledning att anta att sökanden inte handlar i enlighet med bestämmelserna om penninginsamling.

10 §

Beslut i tillståndsärenden och tillståndsnummer

Tillstånd till penninginsamling meddelas av Polisstyrelsen.

RP 214/2018 rd

Till tillståndet till penninginsamling ska fogas ett tillståndsnummer som identifierar tillståndshavaren.

11 §

Anmälan om förändringar i förhållandena

Den som innehar ett tillstånd till penninginsamling ska skriftligen informera Polisstyrelsen om

- 1) sådana förändringar i sammanslutningens eller stiftelsens förvaltning som skett efter det att tillståndet till penninginsamling beviljades,
- 2) förändringar som avser tillståndshavaren eller insamlingsändamålet och som väsentligt påverkar uppfyllelsen av förutsättningarna att anordna penninginsamlingen.

Anmälan ska göras inom en månad från det att förändringen inträffade.

12 §

Årsanmälan

Den som innehar ett tillstånd till penninginsamling ska varje år inom sex månader från utgången av varje räkenskapsperiod lämna Polisstyrelsen en årsanmälan för övervakningen av penninginsamlingen och offentliggörande av uppgifter om den. Polisstyrelsen granskar och godkänner årsanmälan.

I årsanmälan ska följande uppgifter lämnas:

- 1) uppgift om tillståndshavaren,
- 2) en redogörelse för de penninginsamlingar som anordnats under räkenskapsperioden,
- 3) uppgift om intäkterna av penninginsamlingen under räkenskapsperioden,
- 4) uppgift om kostnaderna av anordnandet av penninginsamlingen under räkenskapsperioden, specificerade,
- 5) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,
- 6) räkenskapsperiodens bokslut och balansräkning med noter.

Om tillståndshavaren är en juridisk person som har en revisor, ska revisorns yttrande fogas till årsanmälan. I revisorsyttrandet ska det redogöras för hur intäkterna och kostnaderna för de penninginsamlingar som angetts i årsanmälan motsvarar tillståndshavarens bokföring.

Närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årsanmälan, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av uppgifterna i årsanmälan, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av årsanmälningar får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

13 §

Årsplan

Tillståndshavaren ska lämna Polisstyrelsen en årsplan för de penninginsamlingar som kommer att anordnas under den räkenskapsperiod som följer på varje årsanmälan. Årsplanen kan lämnas i samband med årsanmälan eller senast två månader innan följande räkenskapsperiod börjar.

På basis av de uppgifter som lämnas i årsplanen kan Polisstyrelsen ålägga tillståndshavaren att till Polisstyrelsen anmäla det sekundära användningsändamålet enligt 6 § för de medel som samlas in under den följande räkenskapsperioden, om detta är motiverat för att säkerställa att medlen används på behörigt sätt.

Närmare bestämmelser om innehållet i och formen för årsplanen, framläggande av uppgifterna i årsplanen, tidsfristerna för framläggandet samt bevarande av årsplaner får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

14 §

Förbud mot anordnande av penninginsamling och användning av insamlade medel samt vite

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av de insamlade medlen samt förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto, om

1) tillståndshavaren har försummat att lämna en årsanmälan enligt 12 § 1 mom. eller en ny årsanmälan enligt 29 §,

2) tillståndshavaren har försummat att anmäla förändringar i förhållandena i enlighet med 11 §,

3) Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av insamlade medel på annat sätt förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnandet av en penninginsamling och användningen av insamlade medel också om tillståndshavaren är insolvent. Beslut om förbud för en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto fattas av polisöverdirektören eller av en av polisöverdirektören förordnad tjänsteman vid Polisstyrelsen.

Polisstyrelsens beslut om förbud mot anordnande av en penninginsamling, användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 60 dagar. Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar, om det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisstyrelsen ger tillstånd att fortsätta med penninginsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite.

15 §

Återkallande av ett tillstånd till penninginsamling och skriftlig varning

Polisstyrelsen ska återkalla ett tillstånd till penninginsamling om

1) tillståndshavaren begär det, eller

2) förutsättningarna enligt 5 § 1 mom. eller 6 § som gäller anordnaren av en penninginsamling eller insamlingsändamålet inte längre uppfylls, och tillståndshavaren inte inom en utsatt skälig tid har avhjälpt de brister som kan avhjälpas.

Polisstyrelsen kan återkalla ett tillstånd till penninginsamling om

1) tillståndshavaren eller en person som hos tillståndshavaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos tillståndshavaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, efter tillståndets beviljande genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före Polisstyrelsen fick kännedom om saken eller till bötesstraff under de tre senaste åren före Polisstyrelsen fick kännedom om saken, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,

2) tillståndshavaren upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) tillståndshavaren har lämnat Polisstyrelsen oriktiga eller vilseledande uppgifter om en omständighet som väsentligt har kunnat påverka beviljandet av tillståndet till penninginsamling, eller hemlighållit en sådan omständighet,

4) tillståndshavaren är insolvent,

I de situationer som avses i 2 mom. ska Polisstyrelsen i stället för att återkalla tillståndet till penninginsamling ge tillståndshavaren en skriftlig varning, om det med hänsyn till omständigheterna vore oskäligt att återkalla tillståndet.

RP 214/2018 rd

Polisstyrelsen kan ge tillståndshavaren en skriftlig varning, om denne på något annat än i 2 mom. 2 punkten avsett sätt bryter mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller lämnar Polisstyrelsen någon annan än i 2 mom. 3 punkten avsedd oriktig eller vilseledande uppgift om en omständighet som kunnat påverka beviljandet av tillståndet till penninginsamling, eller hemlighåller en sådan omständighet.

16 §

Slutredovisning

Om Polisstyrelsen har återkallat ett tillstånd till penninginsamling, ska tillståndshavaren inom en månad från delfäendet av beslutet om återkallelse avge slutredovisning till Polisstyrelsen. Polisstyrelsen granskar och godkänner slutredovisningen.

Slutredovisningen ska innehålla de uppgifter som avses i 12 § 2 mom.

4 kap.

Småskalig insamling

17 §

Förutsättningar för anordnande av en småskalig insamling

I fråga om en småskalig insamling ska en skriftlig anmälan göras hos polisinrättningen minst fem vardagar innan insamlingen inleds. Anmälan kan göras elektroniskt.

Vid penninginsamling som anordnas som en småskalig insamling får högst 10 000 euro samlas in. En småskalig insamling får pågå i högst tre månader.

En aktör som avses i 5 § 2 mom. får anordna en småskalig insamling högst två gånger under ett kalenderår. En fysisk person som ingår i en grupp som avses i 9 punkten i det momentet får delta i anordnandet av högst två småskaliga insamlingar under ett kalenderår.

18 §

Anmälan om småskalig insamling

I en anmälan om en småskalig insamling ska anordnaren lämna följande information:

1) uppgift om anordnaren av den småskaliga insamlingen samt anordnarens identifikationsuppgifter och kontaktinformation,

2) uppgift om de personer som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnandet av penninginsamlingen, samt personbeteckning för dessa personer, om anordnaren är en sammanslutning eller en stiftelse,

3) de uppskattade intäkterna av insamlingen,

4) det primära och sekundära användningsändamålet för de insamlade medlen, specificerat,

5) de uppskattade kostnaderna för insamlingen,

6) tiden för anordnande av den småskaliga insamlingen,

7) uppgift om de bankkonton som används för den småskaliga insamlingen och om användarrättigheter till dem.

Närmare bestämmelser om innehållet i anmälan om småskalig insamling och dess form samt om de bilagor som behövs till anmälan får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

RP 214/2018 rd

19 §

Nummer för en småskalig insamling

När anmälan om en småskalig insamling har gjorts, ska polisinrättningen tilldela anordnaren ett nummer för den småskaliga insamlingen.

Den småskaliga insamlingen får inledas när anordnaren har fått numret för insamlingen, eller senast när fem vardagar förflutit från det att anmälan om insamlingen gjordes.

20 §

Skyldighet att avbryta en småskalig insamling

Anordnaren av en småskalig insamling är skyldig att följa beloppet av de medel som fås genom insamlingen.

Anordnaren av en småskalig insamling ska omedelbart avbryta insamlingen, om de medel som samlats in överstiger det maximibelopp som anges i 17 § 2 mom. Polisinrättningen ska informeras om avbrytandet.

21 §

Förbud mot anordnande av småskalig insamling och användning av insamlade medel

Polisinrättningen ska förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen, om förutsättningarna enligt 5 § 2 mom. och 6 § som gäller anordnaren av en småskalig insamling eller insamlingsändamålet inte uppfylls.

Polisinrättningen kan förbjuda anordnandet av en småskalig insamling och användningen av de insamlade medlen, om

1) anordnaren av den småskaliga insamlingen eller en person som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före anmälan om insamlingen gjordes eller till bötesstraff under de tre senaste åren före anmälan om insamlingen gjordes, för ett brott som kan anses äventyra penninginsamlingens tillförlitlighet,

2) polisinrättningen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) anordnaren av den småskaliga insamlingen i samband med sina tidigare penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den, mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag eller mot tillståndsvillkoren i ett tillstånd till penninginsamling som meddelats med stöd av den lag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag,

4) anordnaren av den småskaliga insamlingen har underlåtit att anmäla sådana uppgifter som ska anges i anmälan om småskalig insamling eller har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I de situationer som avses i 1 och 2 mom. kan polischefen vid polisinrättningen eller en av polischefen förordnad anhållningsberättigad polisman förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Polisinrättningens beslut om förbud mot anordnande av en penninginsamling, användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 60 dagar. Polisinrättningen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar, om det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av penninginsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisin-

RP 214/2018 rd

rättningen ger tillstånd att fortsätta med penninginsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisinrättningen kan förena sitt förbud med vite.

22 §

Redovisning för småskalig insamling

Anordnaren av en småskalig insamling ska senast två månader efter det att insamlingen avslutades lämna polisinrättningen en redovisning för den småskaliga insamlingen för övervakningen av de insamlade medlen och offentliggörande av uppgifter om penninginsamlingen. Polisinrättningen granskar och godkänner redovisningen.

I redovisningen för en småskalig insamling ska följande uppgifter lämnas:

- 1) uppgift om anordnaren av penninginsamlingen,
- 2) uppgift om intäkterna av penninginsamlingen,
- 3) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,
- 4) uppgift om kostnaderna för anordnandet av penninginsamlingen, specificerade,
- 5) uppgift om tiden för anordnande av penninginsamlingen,
- 6) ett kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot, från tidpunkten då insamlingen inleddes till och med tidpunkten då redovisningen gavs.

Anordnaren av en småskalig insamling ska göra en anmälan till polisinrättningen när de medel som samlats in genom penninginsamlingen har använts för det avsedda ändamålet.

Närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen för en småskalig insamling och anmälan enligt 3 mom., om framläggande av redovisningen, om tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

5 kap.

Valinsamling

23 §

Förutsättningar för anordnande av valinsamling

En valinsamling får anordnas för att täcka kostnaderna för en valkampanj som inleds tidigast sex månader före valdagen och avslutas senast två veckor efter valdagen.

24 §

Förbud mot anordnande av valinsamling och användning av insamlade medel

Polisstyrelsen ska förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen, om förutsättningarna enligt 5 § 3 mom. eller 23 § som gäller anordnaren av en valinsamling eller insamlingsändamålet inte uppfylls.

Polisstyrelsen kan förbjuda anordnandet av en valinsamling och användningen av de insamlade medlen, om

- 1) anordnaren av valinsamlingen eller en person som hos anordnaren ingår i ett lagstadgat organ eller ledningen i övrigt eller hos anordnaren utövar faktisk beslutanderätt, och som i sitt uppdrag beslutar om frågor i anslutning till anordnande av penninginsamling, genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett brott som kan anses äventyra valinsamlingens tillförlitlighet,

RP 214/2018 rd

2) Polisstyrelsen har grundad anledning att misstänka att man vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av de medel som insamlats vid valinsamlingen förfar eller har förfarit på ett sätt som väsentligt strider mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) anordnaren av valinsamlingen i samband med sina tidigare valinsamlingar eller penninginsamlingar upprepade gånger eller allvarligt har brutit mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller mot sådana bestämmelser om penninginsamling som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

I de situationer som avses i 1 och 2 mom. kan polisöverdirektören eller en av polisöverdirektören förordnad tjänsteman vid Polisstyrelsen förbjuda en inlåningsbank att betala ut insamlade medel från ett insamlingskonto.

Polisstyrelsens beslut om förbud mot anordnande av en valinsamling, användning av insamlade medel eller utbetalning av insamlade medel från ett insamlingskonto gäller i högst 60 dagar. Polisstyrelsen kan förlänga beslutets giltighetstid med högst 60 dagar, om det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena vid anordnandet av valinsamlingen eller användningen av de insamlade medlen inte har rättats till. Polisstyrelsen ger tillstånd att fortsätta med valinsamlingen, om grunden för beslutet om förbud inte längre föreligger.

Polisstyrelsen kan förena sitt förbud med vite.

25 §

Redovisning för valinsamling

Anordnaren av en valinsamling ska senast två månader efter det att insamlingen avslutades lämna Polisstyrelsen en redovisning för valinsamlingen för övervakningen av valinsamlingen och offentliggörande av uppgifter om den.

I redovisningen för en valinsamling ska följande uppgifter lämnas:

- 1) uppgift om anordnaren av valinsamlingen,
- 2) uppgift om intäkterna av valinsamlingen,
- 3) en redogörelse för användningen av de insamlade medlen,
- 4) uppgift om kostnaderna för anordnandet av valinsamlingen, specificerade,
- 5) uppgift om tiden för anordnande av valinsamlingen,
- 6) ett kontoutdrag för insamlingskontot eller en annan tillförlitlig utredning om användningen av insamlingskontot under insamlingstiden.

Om anordnaren av valinsamlingen har en revisor, ska revisorns yttrande fogas till redovisningen.

Närmare bestämmelser om innehållet i och formen för redovisningen för en valinsamling, innehållet i revisorns yttrande, framläggande av redovisningen, tidsfristerna för framläggandet samt om bevarande av redovisningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

6 kap.

Användning av och tillsyn över insamlade medel

26 §

Insamlingskonto

Anordnaren av en penninginsamling ska ha ett insamlingskonto för penninginsamlingen. En i 5 § 2 mom. 9 punkten avsedd grupp av fysiska personer ska ha ett separat insamlingskonto för insättning av insamlade medel.

Insamlingskontot ska finnas i en finsk inlåningsbank eller i en finsk filial till en inlåningsbank som beviljats koncession i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Om anordnaren av en penninginsamling har tagit emot virtuell valuta som en del av penninginsamlingen, ska anordnaren via en växlingstjänst för virtuell valuta växla den mottagna virtuella valutan till pengar, och sätta in medlen på insamlingskontot innan årsanmälan, slutredovisning, redovisning för småskalig insamling eller redovisning för valinsamling görs.

27 §

Användning, förvaring och hantering av insamlade medel

Insamlade medel ska användas för det användningsändamål enligt 6 § 1 mom. eller 6 § 3 mom. 2–7 punkten som har uppgetts för Polisstyrelsen i samband med ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 1 punkten som har uppgetts som primärt användningsändamål för polisinsamlingen i samband med anmälan om småskalig insamling.

Om de insamlade medlen eller en del av dem inte kan användas för det ändamål som avses i 1 mom. eller om det på grund av väsentligt förändrade förhållanden eller av någon annan orsak inte är ändamålsenligt att använda de insamlade medlen för det ändamålet

- 1) kan Polisstyrelsen på ansökan ändra användningsändamålet, eller
- 2) ska medlen användas för det sekundära användningsändamålet, om ett sekundärt användningsändamål har uppgetts för Polisstyrelsen i enlighet med 13 § 2 mom. eller för polisinsamlingen i enlighet med 18 § 1 mom. 4 punkten.

Ett skäligt belopp av de insamlade medlen får användas för sådana direkta kostnader som är nödvändiga med tanke på anordnandet av insamlingen.

Förvaringen och hanteringen av de insamlade medlen ska ordnas på ett tillförlitligt sätt. Anordnaren av penninginsamlingen ska se till att de medel som samlas genom penninginsamlingen hålls klart åtskilda från anordnarens egna medel.

28 §

Överlåtelse av fast egendom eller ändring av dess användningsändamål

Om användningsändamålet för de insamlade medlen är förvärv eller sanering av fast egendom, får egendomen eller dess besittningsrätt inte överlåtas eller egendomens användningsändamål ändras under tio år från det att egendomen förvärvades eller saneringen blev klar, om inte Polisstyrelsen på ansökan beviljar tillstånd till det.

I en ansökan om ändring av användningsändamålet för fast egendom eller överlåtelse av ägande- eller besittningsrätten ska följande uppgifter lämnas:

- 1) anordnaren av penninginsamlingen,
- 2) den fasta egendomens användningsändamål vid tidpunkten för ansökan,
- 3) den fasta egendomens planerade användningsändamål,
- 4) användningsändamålet för de medel som erhålls genom överlåtelse av fast egendom.

Till ansökan skall fogas den handling som gäller förvärvet av fast egendom eller besittningsrätten till den eller en kopia av handlingen.

I det tillstånd som avses i 1 mom. bestämmer Polisstyrelsen hur de medel som erhålls genom överlåtelser av ägande- eller besittningsrätten till den fasta egendomen ska användas på nytt, antingen för det ändamål som anordnaren uppgett enligt 2 mom. 3 punkten eller för ett ändamål som är förenligt med syftet med anordnarens verksamhet eller för ett närliggande ändamål.

Närmare bestämmelser om innehållet i en ansökan om överlåtelse av fast egendom eller ändring av användningsändamålet samt om bilagorna till ansökan får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

RP 214/2018 rd

29 §

Korrigerings av årsanmälan och redovisning

Polisstyrelsen kan bestämma att en ny årsanmälan, slutredovisning eller valredovisning ska lämnas, och polisinrättningen bestämma att en ny redovisning för småskalig insamling ska lämnas, om en årsanmälan eller redovisning är bristfällig, eller bestämma att en årsanmälan eller redovisning ska kompletteras eller rättas om den innehåller skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförbara smärre brister eller felaktigheter.

En i 1 mom. avsedd ny årsanmälan eller redovisning eller komplettering eller rättelse av årsanmälan eller redovisning ska lämnas inom en skälig tidsfrist som myndigheten bestämmer.

30 §

Rätt att få uppgifter

Polisstyrelsen och polisinrättningen har rätt att få sådana uppgifter som direkt hänför sig till anordnandet av penninginsamlingar och sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över anordnandet av penninginsamlingar

1) av anordnaren av penninginsamlingen och av de tjänsteproducenter som anlitas för anordnande av penninginsamlingen, avgiftsfritt och oberoende av om sammanslutningars medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet,

2) av den inlåningsbank där insamlingskontot eller något annat av anordnarens bankkonton finns, trots bestämmelserna om tystnadsplikt i kreditinstitutslagen (610/2014),

3) ur det övervakningssystem för bank- och betalkonton som avses i lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (/), trots bestämmelserna om sekretess,

4) av en myndighet och av en sammanslutning som har tillsatts för att fullgöra ett offentligt uppdrag, avgiftsfritt och trots bestämmelserna om sekretess,

5) av den sammanslutning eller stiftelse till vilken de insamlade medlen i praktiken styrs för genomförande av insamlingsändamålet, trots att sammanslutningens eller stiftelsens medlemmar, bokförare, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företagshemlighet.

Polisstyrelsen och polisinrättningen har rätt att få de uppgifter som avses i 1 mom. 3 punkten även med hjälp av en teknisk anslutning eller i elektronisk form.

Polisstyrelsen har rätt att avgiftsfritt av anordnaren av penninginsamlingen få de uppgifter som behövs för statistikföringen i samband med penninginsamlingar.

31 §

Förordnande av syssloman

Polisstyrelsen kan förordna en syssloman att på bekostnad av anordnaren av penninginsamlingen omhänderta de insamlade medlen och avge redovisning över dem, om Polisstyrelsen i enlighet med 15 § har återkallat tillståndet till penninginsamling eller om en polisinrättning i enlighet med 21 § har meddelat förbud mot anordnande av en småskalig insamling eller användning av insamlade medel och anordnaren av den småskaliga insamlingen inte har rättat till det felaktiga förfarandet, försummelsen eller de förändrade förhållandena inom 60 dagar från det att beslutet fattades.

Till syssloman kan förordnas en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett sådant rättegångsbiträde med tillstånd som avses i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011).

Polisstyrelsen beslutar om användningen av de medel som sysslomannen omhändertagit för det primära ändamålet för penninginsamlingen eller för ett närliggande ändamål.

7 kap.

Särskilda bestämmelser

32 §

Penninginsamlingsregister

För utförande av de uppgifter som Polisstyrelsen och polisinrättningarna har enligt denna lag ska Polisstyrelsen och polisinrättningarna föra ett penninginsamlingsregister över ansökningar om tillstånd till penninginsamling, dem som innehar tillstånd till penninginsamling, återkallande av tillstånd till penninginsamling, anmälningar om småskalig insamling, beslut om förbud mot anordnande av penninginsamling, skriftliga varningar, årsanmälningar, årsplaner och redovisningar.

På behandlingen av personuppgifter i polisens register tillämpas lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (/).

33 §

Utlämnande av uppgifter via det allmänna datanätet

Trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får Polisstyrelsen, för att informera allmänheten, via det allmänna datanätet lämna ut uppgifter ur penninginsamlingsregistret om dem som innehar tillstånd till penninginsamling, anordnare av småskaliga insamlingar, användningsändamålet för penninginsamlingar och om intäkterna från och kostnaderna för penninginsamlingar. Myndigheten får dock inte när det gäller anordnaren av en penninginsamling lämna ut uppgifter om personbeteckningens slutled.

34 §

Skyldighet att lämna uppgifter när donationer begärs

Den som anordnar en penninginsamling ska se till att åtminstone följande uppgifter ges till allmänheten på ett tydligt och begripligt sätt när donationer begärs:

- 1) uppgift om anordnaren av penninginsamlingen,
- 2) det användningsändamål enligt 6 § 1 mom. eller 6 § 3 mom. 2–7 punkten som har uppgetts för Polisstyrelsen eller det användningsändamål enligt 6 § 3 mom. 1 punkten som har uppgetts för polisinrättningen i samband med anmälan om småskalig insamling,
- 3) tillståndsnumret eller numret för den småskaliga insamlingen.

Utöver de uppgifter som avses i 1 mom. ska kontaktinformationen för anordnaren av penninginsamlingen samt det sekundära användningsändamålet enligt 13 § 2 mom. eller 18 § 1 mom. 4 punkten göras tillgängliga för allmänheten på ett tydligt och begripligt sätt.

35 §

Ändringssökande

Ändring i ett beslut som Polisstyrelsen och polisinrättningen har meddelat med stöd av denna lag får sökas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Beslut om återkallande eller förbud som fattats med stöd av 14, 15, 21 och 24 § i denna lag ska iakttas trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Be-

RP 214/2018 rd

stämmelser om sökande av ändring i beslut om föreläggande och utdömande av vite finns i 24 § i viteslagen (1113/1990).

36 §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen

- 1) försummar skyldigheten enligt 11 § att informera om en förändring i förhållandena,
 - 2) försummar skyldigheten enligt 20 § att avbryta en småskalig insamling om de medel som samlats in överstiger det maximibelopp för en småskalig insamling som anges i 17 § 2 mom.,
 - 3) försummar att lämna in en årsanmälan eller redovisning enligt 12 § 1 mom., 16 § 1 mom., 22 § 1 mom. eller 25 § 1 mom.,
 - 4) försummar att lämna in en ny årsanmälan eller redovisning enligt 29 §,
 - 5) i strid med förbudet i 7 § 1 mon. 1 punkten i samband med en penninginsamling ordnar lotteri eller någon annan verksamhet där deltagarna utlovas en vinst som helt eller delvis beror på slumpen,
 - 6) i strid med förbudet i 7 § 1 mom. 2 punkten anordnar en penninginsamling på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärning,
 - 7) i strid med förbudet i 7 § 1 mom. 4 punkten vid anordnande av en penninginsamling ger allmänheten sådana osanna eller vilseledande uppgifter om insamlingsändamålet eller om anordnaren av insamlingen och syftet med anordnarens verksamhet som är betydelsefulla.
- ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *penninginsamlingsförseelse* dömas till böter.

Bestämmelser om penninginsamlingsbrott och lindrigt penninginsamlingsbrott finns i 17 kap. 16 c och 16 d § i strafflagen (39/1889).

Bestämmelser om utdömande av förverkandepåföljd finns i 10 kap. i strafflagen.

37 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om penninginsamlingar (255/2006).

I fråga om penninginsamlingar som anordnas med stöd av tillstånd till penninginsamling som beviljats före ikraftträdandet av denna lag och i fråga om användningen och redovisningen av medel som insamlats genom dem tillämpas de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet och de villkor som uppställts i tillståndet.

På tillståndsärenden som blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag, inbegripet sökande av ändring i sådana ärenden, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 16 c §, sådan den lyder i lag 663/2010, som följer:

16 c §

Penninginsamlingsbrott

Den som

1) anordnar en penninginsamling i strid med 4 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar (/) utan tillstånd till penninginsamling eller utan att göra en anmälan om småskalig insamling, eller

2) använder de medel som influtit genom en penninginsamling för ett väsentligen annat ändamål än det i 27 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar avsedda användningsändamål som har uppgetts för Polisstyrelsen vid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinspektionen i anmälan om småskalig insamling,

ska för *penninginsamlingsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

För penninginsamlingsbrott döms också den som samlar in pengar eller virtuell valuta på ett sätt som är förbjudet i 7 § 2 mom. i lagen om penninginsamlingar.

1 och 2 mom. tillämpas, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs i någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 18 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

I enlighet med riksdagens beslut:
fogas till 18 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999), sådant det lyder i lagarna 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 och 22/2018, en ny 5 a-punkt som följer:

18 §

Skatteförvaltningens rätt att på eget initiativ lämna ut uppgifter

Skatteförvaltningen kan trots bestämmelserna om sekretess på eget initiativ lämna ut beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige

5 a) till polisen, när det vid skattekontrollen har upptäckts sådana omständigheter i anslutning till en anordnare av penninginsamling och en anordnad penninginsamling som kan vara av betydelse för polisen när den utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om penninginsamlingar (/),

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om gräsrotsfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016) 1 § 6 mom., sådant det lyder i lag 1072/2017, som följer:

1 §

Tillämpningsområde

I lagen om penninginsamlingar (/) föreskrivs om penninginsamling.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 25 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Kai Mykkänen

2.

Lag

om ändring av 17 kap. 16 c § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 17 kap. 16 c §, sådan den lyder i lag 663/2010, som följer:

Gällande lydelse

16 c §

Penninginsamlingsbrott

Den som *uppsåtligen*
1) anordnar en penninginsamling utan tillstånd enligt lagen om penninginsamlingar (255/2006) eller i strid med 5 § 2 eller 3 mom. i den lagen,

2) anordnar en penninginsamling i strid med förbudet i 9 § i lagen om penninginsamlingar,

3) vid anordnande av en penninginsamling ger målgruppen för insamlingen osanna eller vilseledande uppgifter som är betydelsefulla,

4) lämnar tillståndsmyndigheten enligt lagen om penninginsamlingar en oriktig uppgift om en omständighet som kan påverka möjligheterna att få ett tillstånd till penninginsamling eller villkoren för det, eller hemlighåller en sådan omständighet eller efter att ha fått tillståndet inte underrättar tillståndsmyndigheten om en sådan förändring i förhållandena som tillståndshavaren i samband med beviljandet av tillståndet eller annars särskilt har ålagts att anmäla,

5) i väsentligt hänseende använder de medel som influiter genom penninginsamlingen i strid med de villkor som uppställts eller förelägganden som givits i tillståndet till penninginsamling eller i ett tillstånd som gäller ändring av användningsändamålet för medlen,

6) försummar redovisnings- eller anmälingsskyldigheten enligt 21 § i lagen om penninginsamlingar, eller

Föreslagen lydelse

16 c §

Penninginsamlingsbrott

Den som
1) anordnar en penninginsamling i strid med 4 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar (/) utan tillstånd till penninginsamling eller utan att göra en anmälan om småskalig insamling, eller

2) använder de medel som influiter genom en penninginsamling för ett väsentligen annat ändamål än det i 27 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar avsedda användningsändamål som har uppgetts för Polisstyrelsen vid ansökan om tillstånd till penninginsamling eller för polisinrättningen i anmälan om småskalig insamling,

RP 214/2018 rd

Gällande lydelse

7) är verksam som den som i praktiken anordnar en penninginsamling utan något förordnande enligt 15 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för penninginsamlingsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Föreslagen lydelse

ska för **penninginsamlingsbrott** dömas till böter eller fängelse i högst två år.

För penninginsamlingsbrott döms också den som samlar in pengar eller virtuell valuta på ett sätt som är förbjudet i 7 § 2 mom. i lagen om penninginsamlingar.

1 och 2 mom. tillämpas, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs i någon annan lag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 18 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

I enlighet med riksdagens beslut:
fogas till 18 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999), sådant det lyder i lagarna 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 och 22/2018, en ny 5 a-punkt som följer:

Gällande lydelse

18 §

Skatteförvaltningens rätt att på eget initiativ lämna ut uppgifter

Skatteförvaltningen kan trots bestämmelserna om sekretess på eget initiativ lämna ut beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige

Föreslagen lydelse

18 §

Skatteförvaltningens rätt att på eget initiativ lämna ut uppgifter

Skatteförvaltningen kan trots bestämmelserna om sekretess på eget initiativ lämna ut beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige

5 a) till polisen, när det vid skattekontrollen har upptäckts sådana omständigheter i anslutning till en anordnare av penninginsamling och en anordnad penninginsamling som kan vara av betydelse för polisen när den utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om penninginsamlingar (/),

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om gräsrotsfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016) 1 § 6 mom., sådant det lyder i lag 1072/2017, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

1 §

Tillämpningsområde

Tillämpningsområde

I lagen om penninginsamlingar (255/2006) föreskrivs om penninginsamling.

I lagen om penninginsamlingar (/) föreskrivs om penninginsamling.

Denna lag träder i kraft den 20 .
