

Asiantuntijalausunto

14.1.2019

Neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson
Oikeusministeriö**Asiantuntijalausunto: HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Hallituksen esityksessä rahankeräyslaiksi lupamenettelyä sujuvoitettaisiin merkittävästi muun muassa säätämällä rahankeräyslupa toistaiseksi voimassa olevaksi. Lupamenettelyn rinnalle ehdotetaan luotavaksi uusi hallinnollisesti kevyempi ilmoitusmenettely. Ehdotuksen mukaan rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi näin ollen joko rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta tai ilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle pienkeräyksen järjestämisestä. Rahankeräyslaissa säädettäisiin eräistä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä rahankeräyksistä sekä vaalikeräyksistä, joihin ei tarvitsisi hakea lupaa tai tehdä ilmoitusta.

Rahankeräyslain vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin

Rahankeräyslain uudistaminen on kansalaisyhteiskunnalle ja yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnalle merkittävä asia. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rahankeräykset jatkossakin ensisijaisesti tukevat kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä säilyttämällä vastikkeettomien rahankeräysten järjestämisen pääsääntöisesti yleishyödyllisten yhteisöjen oikeutena.

Esitystä tukee myös valtioneuvoston demokriatiapoliittisen toimintaohjelman linjaus kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamiseksi muun muassa keventämällä järjestöjä ja vapaaehtoistoimijoita koskevia hallinnollisia menettelyjä. Lupamenettelyn hitaus ja byrokraattisuus ovat olleet yhdistysten kokemia erityisiä haasteita rahankeräystoiminnassa. Lakiluonnoksessa esitetään lupamenettelyn säilyttämistä ja sujuvoittamista osana uutta viranomaismenettelyä niin, että lupa muuttuisi toistaiseksi voimassa olevaksi. Lisäksi mahdollistettaisiin ilmoitusmenettelyyn perustuva pienkeräystoiminta eräin edellytyksin, mikä edistäisi myös vapaamuotoisen kansalaistoiminnan mahdollisuuksia. Oikeusministeriö pitää esitystä perusteltuna ja kannatettavana. Yleishyödyllisyysedellytyksen arvioimiseksi lupamenettely on nähty välttämättömäksi.

Oikeusministeriö pitää hankkeen valmisteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta ansiokkaana. Sidosryhmiä, kuten kansalaisyhteiskuntaa kuultiin laajasti ja monipuolisesti. Hanketta tarkasteltiin myös osana valtioneuvoston säädösvalmistelun kuulemista kehittävää hankeklinnkkatoimintaa sekä kansalaistoimintaa koskevien säädösten sujuvoittamistyötä.

Poliisilaitoksen päätös kieltää rahankeräyksen järjestäminen

Hallituksen esityksen 21 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettävän poliisilaitoksen päätöksestä, jolla se voi kieltää rahankeräyksen järjestämisen tai rahankeräysvarojen käyttämisen taikka varojen luovuttamisen rahankeräystililtä 60 päiväksi. Kiellon voimassaoloaika voitaisiin edelleen jatkaa 60 päivää kerrallaan. Kiellon kokonaiskestoa ei ehdoteta rajoitettavaksi, joten rajoitus saattaisi muodostua käytännössä toistaiseksi voimassa olevaksi, vaikka toimenpide lieenee tarkoitettu tilapäiseksi turvaamistoimeksi. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mihin toimenpiteisiin viranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä tilanteen pitkittyessä ja myös se, miksei kieltopäätökselle ole laissa asetettu enimmäiskestoa.

Henkilötietoja koskevat säännökset

Esityksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettävän poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tietojensaantioikeudesta. Kyseisessä säännöksessä ei ole yksilöity niitä tietoja, joita poliisihallituksen ja poliisilaitoksen olisi mahdollista saada, vaan säännös esitetään kattamaan kaikki rahankeräysten järjestämisen valvonnassa välttämättömät tiedot. Kuten esityksen perusteluissa on tuotu esiin, on viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus perustuslakivaliokunnan käytännössä voitu liittää jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Tästä huolimatta valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Tämä huomioden 30 §:ssä ehdotetun tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä voidaan pitää epäselvänä.

Esityksen 33 §:ssä ehdotetaan säädettävän tietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä. Tältä osin on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty sääntämisympäristönä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Tämän kaltaisen rajauksen sisällyttämistä voidaan tästä johtuen pitää myös esityksen 33 §:n osalta perusteltuna.

Rangaistussäännökset

Esityskokonaisuuteen sisältyy kaksi merkittävää rangaistussäännöstä. Ensinnäkin rahankeräyslain 36 §:ssä on rangaistussäännös. Sen 1 momentissa on sakkorangaistuksen uhkainen rikkomussäännös, jossa säädetään rangaistavaksi eräitä rahankeräyslain vastaisia menettelyjä. Rahankeräyslain 36 §:n 2 momentissa on viittaus rikoslain rahankeräysrikoksia koskeviin säännöksiin ja 3 momentissa on puolestaan viittaus rikoslain menettämisseuraamuksia koskevaan 10 lukuun.

Toiseksi esityskokonaisuuteen sisältyy ehdotus rahankeräysrikosta koskevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta.

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa lausunut näistä säännöksistä, ja muutoinkin sisäministeriön edustajat ovat näiden säännösten valmistelussa olleet yhteydessä oikeusministeriöön. Oikeusministeriön käsitykset on säännösten muotoilussa olennaisesti otettu huomioon. Rikoslain muutosehdotuksen osalta oikeusministeriö on 19.9.2018 myöntänyt sisäministeriölle esittelyluvan. Oikeusministeriöllä ei ole rangaistussäätelystä muuta lausuttavaa.