

14.01.2019

POL-2018-57738

Saaramia Varvio
Arpajaishallintopäällikkö / Poliisihallitus, Arpajaishallinto

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

HE 214/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan kuulemistilaisuutta varten 16.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi 16.1.2019 pidettävään kokoukseen sekä asiantuntijan kirjallista asiantuntijalausuntoa viitekentässä mainitussa asiassa. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Poliisihallitus on osallistunut hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työhön. Rahankeräyslain uudistaminen on hyvä ja kannatettava asia. Kiinnitän kuitenkin huomiota erityisesti muutamiin esityksen kohtiin:

1 Huomioita ehdotetun uuden rahankeräyslain yleisperusteluista

1.1 Tietojärjestelmät

Hallituksen esityksessä todetaan, että rahankeräyslain uudistamisen tavoitteena on muun muassa huolehtia poliisin sähköisten palvelujen ja asianhallinnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä sähköisten palvelujen lisäämisestä rahankeräysasioiden hoitamisessa. Tavoitteena on vähentää hallinnollisista menettelyistä sekä rahankeräysten järjestäjille että viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tavoite on sinällään erittäin kannatettava ja se edistäisi kaiken kaikkiaan viranomaisasioiden helppoutta ja sujuvuutta sekä helpottaisi viranomaisen sisäistä työskentelyä. Rahankeräyslain uudistamisen yhteydessä tulisi kuitenkin varmistaa myös sähköisen asioiden kehittämiseen tarvittava rahoitus. Ilman nimenomaista ja erikseen varmistettua rahoitusta rahankeräysasioiden sähköisen asioiden kehittäminen uhkaa jäädä toteutumatta.

Sähköisen asioiden lisäksi rahoitus tulisi varmistaa myös ehdotetun lain 32 §:ssä tarkoitetun rahankeräysrekisterin osalta. Ehdotettu uusi rahankeräyslaki tarkoittaa käytännössä mittavia muutostarpeita olemassa olevaan rahankeräysasioiden käsittelyjärjestelmään. Lainsäädäntömuutoksista johtuvien, ja siis välttämättömien ja pakollisten muutostarpeiden rahoittamiseen ei uuden rahankeräyslain perusteluissa esitetä lainkaan erillistä rahoitusta, jolloin aiheutuvien tietojärjestelmäkustannusten kattamiseen joudutaan

käytännössä käyttämään poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon varattua rahoitusta. Tämä puolestaan johtaa tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon vähenemiseen ja vähitellen tietojärjestelmien toimimattomuuteen. Kehityssuunta on huolestuttava, ja sillä voi olla arvaamattomia vaikutuksia poliisin tietojärjestelmäkenttään. Tämän vuoksi ehdotetusta uudesta rahankeräyslaista seuraavien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen tulee varmistaa erillisellä rahoituksella.

1.2 Viranomaisen valvontakeinot

Ehdotetun lain yleisperusteluissa todetaan, että ehdotetun uuden rahankeräyslain tavoitteena on muun muassa taata viranomaisille riittävät toimivaltuudet rahankeräysten valvomiseksi (s. 42). Kuitenkaan valvontakeinojen valikoimaa ei ole laajemmin tarkasteltu ja suunniteltu, joten tältä osin hallituksen esityksessä on havaittavissa tietynlaista ristiriitaisuutta.

Ehdotetun uuden rahankeräyslain valvontakeinot perustuvat käytännössä tilitysvelvollisuuteen. Tämä on todettu mm. hallituksen esityksen sivulla 50, jossa todetaan että valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi tilitysvelvollisuuden säilyttäminen olisi tärkeää, jotta viranomainen voisi puuttua vilpilliseen toimintaan tilitysten tarkastamisen yhteydessä, sekä sivulla 59, jossa todetaan että Poliisihallituksen työtehtävät painottuisivat jatkossa vuosiluokitusten perusteella tehtävään valvontaan.

Tilityksen antamisen kautta tapahtuva rahankeräystoiminnan valvonta on nyt voimassaolevassa rahankeräyslaissa säädettyyn määräaikaiseen lupaan liittyvä valvontakeino, jolloin valvontaprosessi koostuu kahdesta perusosasta eli luvan myöntämiseen liittyvästä ennakkollisesta valvonnasta ja tilityksen perusteella tapahtuvasta jälkikäteisestä valvonnasta. Nykyisen lain mukainen määräaikainen lupa ja siihen liittyvä tilitys muodostavat valvontakokonaisuuden, jonka tehokkuus perustuu molempien elementtien olemassaoloon.

Ehdotetun uuden rahankeräyslain myötä valvonta muuttuu tältä osin olennaisesti rahankeräyslupan voimassaoloajan muuttuessa määräaikaisesta toistaiseksi voimassaolevaksi, jolloin määräaikaisen luvan myöntämisen yhteydessä tapahtuva valvonta poistuu. Kuitenkin nyt esitetään nimenomaan tilityspohjaista valvontaa edelleen ainoaksi rahankeräystoiminnan perusvalvontakeinoksi. Samaan aikaan ehdotetun lain perusteluissa todetaan asiaa tarkemmin perustelematta, että valvonta on edelleen tehokasta ja toimivaa. Muutettaessa näin perustavanlaatuisella tavalla koko valvontajärjestelmää, tulisi myös valvontakeinot harkita ja suunnitella kokonaan uudelleenlaiseen järjestelmään sopiviksi ja toimiviksi.

On selvää, että pääosin jälkikäteiseen valvontaan siirryttäessä tilitystyyppinen valvontamenettely on olennainen ja välttämätön, mutta sen lisäksi tulisi pohtia muita mahdollisia valvontamuotoja ja -keinoja, jotta valvontakokonaisuus olisi todellisuudessa riittävän tehokas mm. estämään vilpillistä toimintaa ja terrorismin rahoittamista. Mikäli tarkoituksena on, että nykyiseen verrattuna vähemmän vaikuttava ja tehokas valvonta katsotaan riittäväksi riskeistä huolimatta, tulisi asia myös todeta perusteluissa.

Nykyisen lain mukaisessa valvonnassa havaitaan tilanteita, joilla on mm. lii-
tyntää terrorismin rahoitukseen ja joihin viranomaisen pitää kyetä puuttu-
maan tehokkaasti, joten valvonnan vähentäminen on erittäin suuri riski.
Olisi hyvä edellyttää sisäministeriöltä toimenpiteitä ehdotetussa laissa sää-
dettyjen valvontakeinojen riittävyyden selvittämiseen jatkossa sekä tarvitta-
essa muuttaa valvontakeinoja ja -menettelyjä siten, että niiden avulla voi-
taisiin vastata valvonnallisiin haasteisiin riittävän hyvin ja tehokkaasti.

1.3 Keräystarkoituksesta

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rahan-
keräystä ei saisi järjestää *selvästi* yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaa-
rantavan tai lainvastaisen toiminnan rahoittamiseksi. Asiasta on maininta
lainkohdan lisäksi ehdotetun lain perustelujen sivulla 51 sekä mainitun lain-
kohdan ehdotetuissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ilmaisu on epämääräinen ja tulkinnanvarainen ja lainkohtaa tulisikin täs-
mentää.

1.4 Keräykset julkisyhteisöjen hyväksi

Keräykset valtion, kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien hyväksi tulevat
ehdotetun rahankeräyslain perusteella nykyistä laajemmin sallituiksi, vaikka
mainitut julkisyhteisöt eivät saakaan itse oikeutta suoraan toimeenpanna
rahankeräyksiä. Tämänkaltaisen toiminta on ollut jo nykyisen rahankeräys-
lain aikana mahdollista tiettyjen rajojen puitteissa.

Uuden rahankeräyslain nojalla on jatkossa mahdollista kerätä rahaa esi-
merkiksi koulujen välineistön uusimiseen ja muihin vastaaviin kuntien teh-
täväkenttään kuuluviin tarkoituksiin. Tämänkaltaisessa laajentamisessa ol-
laan muuttamassa varsin voimakkaalla tavalla sitä pohjaa, miten julkisyh-
teisöjen toimintaa Suomessa rahoitetaan. Verotus ja julkisoikeudelliset
maksut ovat perinteisesti olleet julkisyhteisön toiminnan rahoituskeinoja.
Tämän rahoituspohjan laajentaminen edellyttäisi laajaa yhteiskunnallista
keskustelua rahoituspohjan laajentamisen hyväksyttävyydestä ja seurauk-
sista, ja asiasta tulisi säätää vasta tämänkaltaisen keskustelun pohjalta.
Nyt asiasta ollaan säätämässä ilman laajaa keskustelua ja etukäteistä
pohdintaa mm. sääntelyn vaikutuksista. On arvioitavissa, että mahdollisuus
rahoittaa julkisyhteisöjen toimintoja rahankeräyksellä johtaa ainakin mah-
dollisiin korruptiotilanteisiin. Tämä rahoitusmahdollisuus voi johtaa myös
siihen, että rahoitusta saavat vain hankkeet, jotka herättävät kansalaisissa
tietynlaista säälintunnetta tai muutoin ovat kiinnostavampia kansalaisten
silmissä. Tällöin kokonaisuutta ei enää arvioida ja voidaan ajautua tilantee-
seen, jossa joitakin välttämättömiä asioita ei rahoiteta, koska ne eivät herä-
tä kiinnostusta lahjoittajien keskuudessa. Lahjoittajat toisin sanoen ohjaa-
vat kiinnostuksensa kohteiden perusteella sitä, miten varoja yhteiskunnas-
sa käytetään ja millaisia toimintoja esimerkiksi kunta alueellaan mahdollis-
taa. Lahjoittajien kiinnostuksen kohteet eivät kuitenkaan välttämättä ole yh-
teiskunnan toiminnan kannalta olennaisimpia. Yhteiskunnallisessa keskus-
telussa tulisi myös arvioida sitä, onko ylipäättään tämänkaltaiseen "lahjoi-
tusrahoitteeseen" yhteiskuntaan siirtyminen toivottavaa ja miten julkisyhteis-
öjen toiminnan rahoittaminen olisi kokonaisuutena organisoitava tulevai-
suudessa. "Lahjoitusrahoitteeseen" yhteiskuntaan siirtymisen tulisi toisin

sanoen olla tietoinen ratkaisu, eikä tällä tavalla vähitellen toteutettava muutos.

Hallituksen esityksen sivulla 64 todetaan, että lastensairaalahankkeen kaltaisten mittavien julkisyhteisön hyväksi toteutettavien rahankeräysten voidaan arvioida jäävän poikkeuksellisiksi. Ehdotetun lain perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mihin tämä arvio perustuu eikä arviota tue ainakaan valvontaviranomaisen käytännön työssään tekemät havainnot, sillä erilaisia tiedusteluja esimerkiksi sairaaloiden rakentamiseen tehdään ajoittain. On myös melko varmaa, että esimerkiksi homekoulujen korjaamisen tai niiden korvaamiseksi rakennettavien uudisrakennusten rahoittaminen rahankeräyksiin muodostuu varsin kiinnostavaksi mahdollisuudeksi. Näin ollen on mahdollista, että tämänkaltaiset keräykset ovat tulevaisuudessa hyvinkin yleisiä, mikä tulee vähentämään yleishyödyllisten toimijoiden rahankeräysten kautta saamaa rahoitusta omalle toiminnalleen. Tämä seikka tulisi huomioida ja harkita uudelleen, onko yhteiskunnassamme ylipäättään hyvä siirtyä tämänkaltaiseen julkisen sektorin toiminnan rahoittamiseen ja mitkä olisivat tosiasialliset seuraukset yleishyödyllisten järjestöjen toimintaan ja siten yhteiskuntaan. Helsingin lastensairaalan rahoitushanke, joka ehdotetun lain perusteluissa mainitaan, johti tosiasiaa monien yleishyödyllisten järjestöjen rahankeräysten tuottojen määrän vähenemiseen, kun esimerkiksi monet kyseisille järjestöille perinteisesti lahjoituksia tehneet yritykset olivat valinneet vuosittaiseksi kohteekseen lastensairaalahankkeen.

Kaiken kaikkiaan ehdotetun uuden rahankeräyslain myötä laajennetaan rahankeräystoiminta myös julkisyhteisöjen rahoituksen hankkimismuodoksi. Tämä on ristiriidassa ehdotetun uuden rahankeräyslain tarkoituksen kanssa, sillä ehdotetun lain 6 §:n mukaisesti tarkoituksena on pääsääntöisesti yleishyödyllisen toiminnan rahoituksen varmistaminen. Ehdotettu uusi rahankeräyslaki vaikuttaakin tältä osin varsin ristiriitaiselta. Toisaalta viestinä on selvästi, että kyse on yleishyödyllistä toimintaa harjoittavien yhdistysten ja säätiöiden arvokkaan toiminnan rahoittamisen varmistamisesta ja toisaalta ehdotetun lain perusteluihin sisältyy tämänkaltaisia lisäyksiä, joilla käytännössä on täysin päinvastainen vaikutus. Tämänkaltaiset epäselvyydet korostavat valvovan viranomaisen laintulkintatehtävää. Toisaalta ehdotetun lain perusteluista käy monessa yhteydessä ilmi, että valvovan viranomaisen valvontamahdollisuuksia pyritään monella tapaa kaventamaan.

2 Huomioita ehdotetun uuden rahankeräyslain yksityiskohtaisista perusteluista

2.1 Ehdotetusta yleisön määritelmästä

Ehdotetussa 2 §:ssä säädetään yleisön määritelmästä, joka vastaa sisällöllisesti voimassaolevaa rahankeräyslakia ja jonka todetaan ehdotetun lainkohdan perusteluissa vastaavan voimassaolevaa rahankeräyslakia. Kuitenkin lainkohdan perusteluissa esitetään suuria muutoksia nyt voimassaolevaan rahankeräyslakiin verrattuna. Perustelut ja lakiteksti ovat siten ristiriidassa keskenään.

Ehdotetun lainkohdan perustelujen mukaan yleisönä ei enää pidettäisi yhdistyksen jäsenistöä sen koosta riippumatta. Voimassaolevan rahankeräyslain mukaan, kun laissa ei ole erillistä säännöstä jäsenistöön kohdistettavista keräyksistä, yleisön käsitteen täyttymisen tulkinnassa on lähtökohtana

mm. vetoamisen kohteena olevan henkilökunnan koko sekä se, kykeneekö vetoaja aidosti yksilöimään vetoamisen kohteena olevat henkilöt, jolloin vetoamisen voidaan itse asiassa ajatella kohdistuvan yksilöihin yleisön sijasta. Tällöin voidaan ajatella, että kyse on sillä tavalla ennalta rajoitetusta ja määritellystä henkilökunnasta, joka ei ole yleisö. Myös esimerkiksi henkilökunnan kasvaminen alkuperäisestä on selvä viite siitä, että kyse ei ole rahankeräyslaissa tarkoitetulla tavalla rajatusta henkilökunnasta. Kun rahankeräyslaissa ei ole erillistä säännöstä yhdistyksen jäsenistöstä, on myös yhdistyksen jäsenistöä arvioitu näiden samojen kriteerien avulla. Näin ollen yhdistyksen jäsenistö on lähtökohtaisesti yleisö, jollei kyse ole aivan pienestä yhdistyksestä, jossa mukana olevat käytännössä kaikki tuntevat toisensa henkilökohtaisesti. Lisäksi yhdistysten tarkoituksena on yleensä tarjota toimintaansa kaikille siitä kiinnostuneille ja siten kasvattaa jäsenmääräänsä. Myös tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pienenkin yhdistyksen jäsenistöstä voi jossain vaiheessa toiminnan muuttuessa muodostua yleisö. On huomattava, että monissa yhdistyksissä on tuhansia jäseniä ja joissakin jopa satoja tuhansia. Tämänkaltaisia henkilömääriä on välttämättä pidettävä yleisönä, sillä vetoaja ei käytännössä voi kohdistaa keräystä ennalta rajoitettuun ja määritettyyn henkilökuntaan, kun jäsenistö lisäksi muuttuu koko ajan. Tässä selostetut jäsenistöä koskevat tulkinnot perustuvat lain sanamuodon mukaiseen sisältöön, jota nyt ollaan muuttamassa vain perustelutekstillä.

Jäsenistöön kohdistettujen rahankeräysten kategorinen siirtäminen rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle vapauttaa merkittävän suuren määrän rahankeräyksellä kertyviä varoja valvonnan ulkopuolelle ja mahdollistaa mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen lisääntymistä yhdistyksen toiminnan puitteissa, koska valvontaa ei enää ulotettaisi näihin keräyksiin. Lisäksi jäsenistöön kohdistettavien keräysten siirtäminen soveltamisalan ulkopuolelle aiheuttaa yhdistyksille vaikeita käytännön haasteita. Yhdistysten pitää erottaa toisistaan jäseniltä saadut lahjoitukset ja muilta saadut lahjoitukset, sillä rahankeräyksellä kertyvät varat tulee pitää erillään muulla tavalla saaduista varoista mm. vuosi-ilmoituksessa ilmoitettavien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi ja varojen asianmukaisen, rahankeräysluvan mukaisen käytön varmistamiseksi. Tämä voi olla yhdistyksille jopa mahdotonta, sillä lahjoittajan henkilöllisyys ei välttämättä ole tiedossa. Lisäksi yhdistysten tulisi kyetä kohdistamaan keräys ainoastaan jäsenistöön, mikä tarkoittaa esimerkiksi internetin käytön rajoittamista ja esimerkiksi vain sähköpostikeräyksiä tai suljetuilla internetsivuilla tapahtuvaa keräämistä. Jos yhdistykset tämän lisäksi haluaisivat pyytää lahjoituksia myös muilta kuin jäseniltään, niiden tulisi käytännössä järjestää kaksi erillistä keräystä, joiden varat eivät saisi sekoittua. Tämä voi olla käytännössä mahdotonta. Yhdistyksen hallinnollisen taakan vähentämiseksi voisi olla järkevää, että sekä jäsenistöltä että muulta yleisöltä pyydettäviä lahjoituksia koskisi samanlainen kohtelu eikä varoja tarvitsisi pitää erillään.

Edellä mainituista syistä johtuen esitän, että hallintovaliokunta poistaisi mietinnön kirjauksella perusteluiden maininnan jäsenistöön kohdistuvien keräysten jäämisestä yleisön määritelmän ulkopuolelle.

2.2 Ehdotetusta yleisöön vetoamisen määritelmästä

Ehdotetussa 2 §:ssä säädetään myös yleisöön vetoamisen määritelmästä, joka sekin vastaa sisällöltään nyt voimassaolevaa rahankeräyslakia, ja myös ehdotetun lainkohdan perusteluissa todetaan ehdotetun säännöksen vastaavan nyt voimassaolevaa lakia. Kyseisen lainkohdan perusteluiksi kuitenkin esitetään, että yleisöön vetoamisena ei pidettäisi esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön kotisivuillaan esimerkiksi yhteys- tai laskutustietojen yhteydessä esillä pitämää tilinumeroa, jos tilinumeron yhteydessä ei esitetäisi yleisölle vetoamusta lahjoittaa tilinumeron haltijalle rahaa, ja että pelkän tilinumeron esillä pitämistä ilman aktiivista vetoamista tai kehoitusta rahalahjoitusten tekemiseen ei voitaisi pitää yleisöön vetoamisena rahalahjoitusten saamiseksi. Perustelut ja ehdotettu lakiteksti ovat siten ristiriidassa keskenään, sillä nyt voimassaolevan rahankeräyslain vastaavan säännöksen ja sen tulkintaa ohjaavan Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön (KHO:2008:64) mukaan tilinumeron esillä pitäminen voi olla rahankeräystä, vaikka sen yhteydessä ei esitetäisi aktiivista vetoamista tai kehoitusta rahalahjoitusten tekemiseen. Ratkaisevaa on se, missä tarkoituksessa tilinumero yleisölle ilmoitetaan, ja esimerkiksi suoranaiset, aktiiviset pyynnöt rahalahjoitusten saamiseksi eivät ole edellytyksenä toiminnan rahankeräyksenä pitämiselle.

Tilinumero ei ole perinteinen yhteystieto, sillä se ei ole tavoitettavuustieto samaan tapaan kuin esimerkiksi puhelinnumero, sähköpostiosoite tai postiosoite. Tilinumero on välttämätön vain rahan siirtämiseksi pankkitililtä toiselle. Se ei ole tarpeen yhteydenoton tai muun yhteydenpidon kannalta eikä sen avulla edes ole mahdollista pitää yhteyttä pankkitilin haltijaan. Tilinumeron ilmoittaminen julkisesti yleisölle liittyy välttämättä siihen, että pankkitilin haltija toivoo tai odottaa rahasuorituksia itselleen jollakin perusteella. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, millä perusteella pankkitiliä tulisi pitää yhteystietona.

Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että tilinumero on tyypillisesti laskutustietona ilmoitettava tieto, ja esimerkiksi yhdistyksen jäsenmaksun maksamiseen liittyvänä tietona tilinumeron ilmoittaminen internetissä ei ole rahankeräystä tällä hetkellä voimassaolevan rahankeräyslain säännösten mukaisesti eikä myöskään ehdotetun uuden rahankeräyslain säännösten mukaisesti. Yleensä tällaisissa tilanteissa asiassa ei ole epäselvyyksiä. Ratkaisevaa on siis se, missä tarkoituksessa tilinumero ilmoitetaan.

Nyt hallituksen esitykseen sisältyvä perusteluteksti lisää epäselvyyttä, sillä siitä ei käy ilmi missä tilanteissa ja millä tavalla internetsivuille laitettuna tilinumeron ilmoittaminen olisi muuta kuin rahankeräystä ja milloin kyse olisi rahankeräyksestä.

Kun sääntelyä ei ole yleisöön vetoamisen määritelmän osalta esitetty muutettavaksi, tulisi asiaa tarkentaa hallintovaliokunnan mietinnössä.

2.3 Kielto-oikeudesta

Ehdotetussa lain 14 §:ssä säädetään rahankeräyksen järjestämisen ja rahankeräysvarojen käytön kieltämisestä. Samankaltainen kielto-oikeus on säädetty myös nyt voimassaolevaan rahankeräyslakiin. Ehdotetussa uu-

nessa rahankeräyslaissa mahdollisuutta jatkaa kielto-oikeuden voimassaoloaikaa on rajoitettu, mikä sopii heikosti yhteen jälkikäteiseen valvontaan siirtymisen kanssa. Jälkikäteiseen valvontaan siirtymisestä aiheutuvia haasteita on käsitelty myös aiemmin tässä lausunnossa. Jälkikäteisen valvonnan tehokkuus perustuu ainoastaan siihen, että viranomaisilla on käytettävissään tosiasiaissa toimivat valvontakeinot.

Kielto-oikeutta käytetään tyypillisesti tapauksissa, joissa epäillään rikollista toimintaa. Tällaisissa tapauksissa esitutkinta kestää käytännössä pitempään kuin uudessa rahankeräyslaissa esitetyn kielto-oikeuden yhteensä 120 päivään rajoitettu voimassaolon maksimiaika. Kielto-oikeuden ajallinen rajoittaminen kahteen 60 päivän mittaiseen jaksoon ei siten palvele rikos-tutkintaa eikä edistä laittomaan rahankeräystoimintaan puuttumista. Näin ollen ehdotettu sääntely johtaa siihen, että ensin käytetään rahankeräyslain kielto-oikeutta, jonka voimassaoloaikana on harkittava muiden turvaamis-toimenpiteiden soveltuvuus tapaukseen. Olisi selkeämpää, jos asia olisi mahdollista hoitaa yhden viranomaisen toimenpitein riittävän pitkäksi aikaa. Nyt viranomaisten hallinnollinen taakka näyttää lisääntyvän, kun useamman viranomaisen toimenpiteet useamman lain nojalla tulevat sovellettavaksi.

Kielto-oikeuden rajaaminen korkeintaan kahteen 60 päivän mittaiseen jaksoon näyttää nyt johtavan siihen, että kahden jakson päätyttyä valvovalla viranomaisella ei olisi mitään keinoja puuttua esim. vuosi-ilmoituksen antamisen laiminlyöntiin. Kaiken kaikkiaan seurauksena on siten se, että viranomaisen täytyy ryhtyä välittömästi rahankeräyksen järjestäjän kannalta voimakkaampiin toimiin eli asettaa uhkasakko jokaisessa tapauksessa heti, sen sijaan että rahankeräyksen järjestämisen ja varojen käytön kieltoa voitaisiin vielä jatkaa ja harkita uhkasakkoa vasta myöhemmässä vaiheessa. Viranomaisen harkintamahdollisuus kapenee tällöin rahankeräysten järjestäjien haitaksi. Valvonta- ja puuttumiskeinojen tulisi olla nyt ehdotettua joustavammat.

Ehdotan, että hallintovaliokunta kirjaisi mietinnössään nyt voimassaolevan lain mukaisesti kieltopäätöksen jatkumahdollisuuden 60 päiväksi kerrallaan. Lisäksi ehdotan, että hallintovaliokunta muuttaisi kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisia perusteluita vastaamaan pykälämuutosta.

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin 2 kohdan viimeiseksi sanaksi tulisi lisätä tai-sana. Ilman lisäystä lain sanamuoto jää epäselväksi sen suhteen, tulisiko kaikkien momentissa tarkoitettujen kohtien täytyä samanaikaisesti vai ei. Tai-sanana lisääminen selkeyttää momentin sisällön vastaamaan tarkoitettua. Ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti on tarkoitettu, että jokaisen kyseisessä momentissa mainitun kohdan edellytysten täyttyminen yksin riittää kieltopäätöksen edellytysten täyttymiseen. On myös selvää, että käytännössä milloinkaan ei esiinny tilanteita, joissa kaikki kyseisessä lainkohdassa mainitut seikat täytyisivät, joten sitä tämänkään vuoksi ole voitu tarkoittaa.

2.4 Pienkeräyksistä

Ehdotetun rahankeräyslain 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pienkeräysnumerosta. Ehdotuksen mukaan pienkeräyksen saa käynnistää, kun pienkeräyksen järjestäjä on saanut pienkeräysnumeron tai viimeistään viiden arkipäivän kuluttua pienkeräysilmoituksen tekemisestä. Viimeistään-sana näyttää tässä viittaavan siihen, että keräyksen voisi aloittaa ilman pienkeräysnumeroa jo ennen viidettä päivää, ja sana tulisikin poistaa lainkohdasta, jolloin olisi selvää että ilmoituksen tekijä voi käynnistää keräyksen vasta viiden arkipäivän kuluttua, jos pienkeräysnumeroa ei ole annettu ennen sitä.

Ehdotetun rahankeräyslain 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pienkeräyksen järjestämisen ja pienkeräysvarojen käytön kieltämisestä. Kielto on ehdotettu säädettäväksi määräaikaiseksi rahankeräyslupaa koskevaan tapaan. Sääntelyehdotuksessa ei ole huomioitu pienkeräysten rajoitettua aikaa. Pienkeräys voi ehdotetun lain 17 §:n mukaisesti kestää maksimissaan kolme kuukautta eli 90 päivää. Kieltopäätös on ensi vaiheessa voimassa maksimissaan 60 päivää ja toisen päätöksen jälkeen maksimissaan yhteensä 120 päivää. Aikarajat eivät siten ole yhtenevät.

Ehdotettu sääntely on myös epäselvää sen suhteen, alkaako pienkeräyksen järjestämisaika kulua kieltopäätöksen seurauksena. Jos keräysaika alkaa kulua kieltopäätöksestä huolimatta, poliisilaitoksilla on käytännössä mahdollisuus kieltää pienkeräys kokonaisuudessaan, tosin aikarajat eivät edellä selostetulla tavalla vastaa toisiaan ja kieltopäätös saattaa ehdotetun lain mukaan ulottua järjestämisaikaa pidemmäksi. Tällöin epäselväksi jää, voiko poliisilaitos tosiasiallisesti ulottaa kieltopäätöstä lain sallimaan kieltopäätöksen maksimiaikaan lainkaan. Jos pienkeräyksen toimeenpanoaika kuluu kieltopäätöksestä huolimatta, tämä tulisi selkeästi mainita ja yhdenmukaistaa aikarajat. Tällöin ehdotettu kieltopäätöksen jaksomäärän rajoittaminen kahteen olisi myös mahdollista, jos jaksojen yhteismäärä olisi yhteensä pienkeräyksen maksimitoimeenpanoajan eli kolme kuukautta. Tässä tapauksessa myös ehdotetussa 31 §:ssä säädetty aikaraja tulee yhdenmukaistaa tässä säädetyn kanssa.

Jos keräysaika ei ala kulua kieltopäätöksen voimassaoloaikana, ei poliisilaitoksilla tosiasiallisesti ole mahdollisuutta kieltää pienkeräystä silloin, jos sen toimeenpano on esimerkiksi lainvastaista. Tämä johtuu siitä, että kieltopäätökset on nyt ehdotettu rajattavaksi vain kahteen 60 päivän mittaiseen jaksoon eli yhteensä 120 päivään. Tämän jälkeen - kun pienkeräykseen ei tosiasiallisesti ole liitetty mahdollisuutta kieltää pienkeräys kokonaan - pienkeräyksen saa järjestää vapaasti, ilman että rahankeräyslain säännösten vastaiseen keräykseen puuttuminen olisi mahdollista. Mikäli keräysajan ei haluta kuluvan kieltopäätöksen voimassaoloaikana, tulisi ehdotettua sääntelyä muuttaa niin, että kieltopäätöksen tekemistä ei rajata kahteen 60 päivän mittaiseen jaksoon. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä ehdotettuun lainkohtaan kerralla-sana rahankeräyslupan nojalla tapahtuvaa toimintaa koskevan sääntelyehdotuksen tapaan sekä tarkentamalla pienkeräystä koskevia yksityiskohtaisia perusteluja.

Edellä selostettua suurempana puutteena on kuitenkin se, että poliisilaitoksille ei ole esitetty mahdollisuutta kieltää pienkeräyksen järjestämistä koko-

naisuudessaan sellaisessa tilanteessa, jossa pienkeräyksen järjestämisen edellytykset eivät täyty eivätkä ne myöskään ole korjattavissa, sillä ehdotetun lain 21 §:n 3 momentin sääntely kieltopäätöksen määräaikaaisuudesta kattaa kaikki kieltopäätöstilanteet. Tilanne on tällainen esimerkiksi silloin, jos pienkeräysilmoituksen tekijä ei täyty laissa säädettyjä edellytyksiä eli kyse on esimerkiksi sellaisesta oikeushenkilöstä, jollaiselle pienkeräyksen toimeenpanoa ei ole laissa mahdollistettu. Tällöin kiello jää ehdotettujen säännösten perusteella määräaikaiseksi, vaikka selkeämpää ja yksinkertaisempaa olisi se, että pienkeräys voitaisiin kieltää valituskelpoisella päätöksellä kokonaisuudessaan. Sääntelyn epäselvyys on sekä ilmoituksen tekijän kannalta hämmentävää että poliisilaitosten työtaakkaa lisäävää. Mikäli pienkeräyksen kieltäminen kokonaisuudessaan yhdellä päätöksellä ei ole mahdollista, tarkoittaa se käytännössä sitä, että poliisilaitos joutuisi tekemään aina 60 päivän välein uuden päätöksen asiassa, olettaen että kieltopäätöksistä poistetaan jaksojen rajaaminen kahteen. Ehdotettuun pienkeräyssääntelyyn tulisi lisätä mahdollisuus kieltää pienkeräyksen toimeenpano kokonaisuudessaan silloin, jos edellytykset eivät täyty eikä niiden korjaaminen ole mahdollista. Valituskelpoisen päätöksen myötä toteutuisi myös pienkeräyksen järjestämisestä ilmoittaneen oikeusturva.

Pienkeräyksiä koskevassa 4 luvussa on lisäksi terminologista epätasällisyyttä. Ehdotetussa 21 §:n 4 momentissa todetaan, että poliisilaitos antaisi luvan rahankeräyksen jatkamiseen, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut. Käytetty lupa-sana on tässä yhteydessä sekaannusta aiheuttava, koska pienkeräykseen ei anneta lupaa, vaan kyse on ilmoituksen perusteella toteutettavissa olevasta toiminnosta. Kyseisessä tilanteessa poliisilaitoksen tulisi antaa asiassa päätös. Toiseksi 4 luvussa käytetään useassa kohtaa pienkeräyksen sijaan rahankeräys-sanaa. Pienkeräyksessä on tosiasiasa kyse tietyt edellytykset täyttävästä rahankeräyksestä, mutta koska lain 2 §:ssä on määritelmät sekä rahankeräykselle että pienkeräykselle, tulisi pienkeräyksistä säädettyä käyttäen oikeaa, täsmällistä käsitettä. Esimerkiksi 21 §:n 1 momentissa mainitaan pienkeräyksen järjestämisen kieltäminen ja saman lainkohdan 4 momentissa rahankeräyksen järjestämisen kieltäminen. Rahankeräysvarojen käytön kieltämisen sijaan tulisi lainkohdassa mainita pienkeräyksellä saatujen rahankeräysvarojen käytön kieltäminen tai pienkeräysvarojen käytön kieltäminen. Ehdotettua 4 momenttia tulisi myös muuttaa siten, että poliisilaitos antaisi päätöksen, jonka nojalla pienkeräystä voidaan jatkaa, jos kieltopäätöksen peruste on poistunut. Vastavasti ehdotetussa 22 §:n 1 momentissa mainitaan rahankeräysvarojen valvonta ja rahankeräystietojen julkaiseminen. Lisäksi pienkeräystilityksen sisältöä koskevassa 2 momentissa käytetään säännönmukaisesti pienkeräyksen sijaan rahankeräys-sanaa ja myös 3 momentissa mainitaan rahankeräyksellä saatujen varojen käyttö. Ehdotetun rahankeräyslain 21 ja 22 §:n terminologiaa tulisi muuttaa näiden epätasällisyyksien poistamiseksi.

Ehdotetulla pienkeräyssääntelyllä on yleisellä tasolla myös merkittävä rahanhankesua ja terrorismin rahoittamista helpottava vaikutus. Pelkän ilmoituksen avulla on mahdollista saattaa tämänkaltaiseen toimintaan tähtäävää rahaa laillisen järjestelmän piiriin. Esimerkiksi terrorismin rahoittamisen kannalta juuri pienkeräykset ovat erityisen riskin kohteena, sillä rahoitusta kerätään tyypillisesti pieninä summina. Lisäksi 10.000 euron raja on tässä mielessä varsin korkea, ja pienkeräysmenettelyn kautta on mahdollista ke-

rätä merkittävän paljon rahaa terrorististen tarkoitusten toteuttamiseen. Esimerkiksi yksittäinen henkilö voi kalenterivuoden aikana osallistua kahden pienkeräyksen järjestämiseen, mikä nostaa yhteissumman 20.000 euroon. Tämä on paitsi terrorismin rahoittamisessa ulkomailla, myös kotimaassa esimerkiksi rahanpesussa suuri summa. Pienkeräysten järjestäjinä toimivien pienten ja keski suurten yhdistysten ja säätiöiden kohdalla myös osaamisen, resurssien ja valvonnan taso saattaa vaihdella ja osa pienkeräysten järjestäjistä saattaa myös tämän vuoksi olla erityisen riskialttiissa asemassa erityisesti terrorismin rahoittamisen suhteen.

2.5 Rahankeräysvarojen käytöstä, säilyttämisestä ja käsittelystä

Ehdotetun 27 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään toissijaisesta käyttötarkoituksesta. Ehdotettu lainkohta on sisällöllisesti epäselvä ja vaikuttaa ristiriitaiselta. Ehdotetun lain 18 §:n mukaan pienkeräysten toissijaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen on pakollista. Sen sijaan 27 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella varojen käyttämisvelvollisuus toissijaiseen käyttötarkoitukseen näyttää pienkeräyksen kohdalla olevan riippuvainen siitä, onko se ilmoitettu vai ei. Lainkohtaa pitäisi tarkentaa ja muotoilla mahdollisesti pienkeräyksiä koskien oma kohtansa, jotta lainkohta olisi riittävän selkeä. Vastaavasti ehdotetun lainkohdan perusteluja tulisi tarkentaa.

Ehdotetun lainkohdan 3 momentin mukaan tarkoituksena olisi nyt voimaassa olevan lain tapaan, että rahankeräyksellä saatuja varoja saisi käyttää kohtuullisen määrän keräyksen järjestämisen kannalta välttämättömiin välittömiin kustannuksiin. Kustannusten välittömyys tarkoittaa, että kustannusten tulee olla välittömästi rahankeräyksestä aiheutuneita. Kuitenkin ehdotetun lainkohdan perustelujen mukaan esimerkiksi kirjanpito- ja tilinpäätöskulujen maksaminen rahankeräysvaroista tulisi sallituksi tietyssä määrin. Näin ollen ehdotetun lain sanamuoto ja sen perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset. Lainkohdan perusteluissa näytetään myös tukeutuvan hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöön hieman valikoivasti, sillä esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisua 07/0667/2 ei mainita, vaikka kyseisessä ratkaisussa on kyse nimenomaan keräysvarojen käytöstä mm. yleisiin hallintokuluihin.

Ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa asetetaan keräyskulujen määrän kehityksen seuranta lupaviranomaisen tehtäväksi. Viranomaisen tulisi kuitenkin ehdotettujen perustelujen mukaan seurata useita vuosia tilannetta, jossa keräyskulut ovat muodostuneet korkeiksi suhteessa keräyksen bruttotuottoon. Ehdotettujen perustelujen mukaan esimerkiksi uuden keräystavan käyttöönotosta seuraavien korkeiden kulujen osalta tulisi huomioida noin 3-5 vuoden mittainen aika, jona kulut ehtisivät tasaantua eli jakautua vuositason tasolle. Perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa tilanteeseen, jossa uusia keräystapoja otetaan käyttöön jatkuvasti vuosittain. Tällainen toiminta tulee uuden rahankeräyslain myötä todennäköisesti vain lisääntymään, sillä käytännön toimeenpanijaa koskevasta sääntelystä luopumisen myötä erilaisia palveluntarjoajia tulee markkinoille mahdollisesti jatkuvasti lisää. Kun uusia keräystapoja tulee käyttöön jatkuvasti, ei keräyskulujen määrä missään vaiheessa tasaannu ehdotetuissa lain perusteluissa tarkoitettulla tavalla. Perusteluista ei käy ilmi, missä vaiheessa lupaviranomaisella olisi mahdollisuus puuttua tilanteeseen, jossa keräysvaroista tosiasiallisesti jatkuvasti käytetään erittäin suuri osa erilaisten palvelujen han-

kintaan ja muuhun vastaavaan, joka ei ole yleishyödyllistä varojen käyttöä. Tällöin lahjoittajien hyvään tarkoitukseen lahjoittamia varoja käytetään vain pieneltä osalta lahjoitustahdon mukaisesti. Tähän hallintovaliokunnan olisi hyvä ottaa kantaa mietinnössään.

Ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan myös ehdotettu rikoslain 17 luvun rahankeräysrikosta koskeva säännös, jonka mukaan lain 16 c §:n 3 kohdan mukaan rangaistavaa olisi käyttää rahanke-räysvaroja muun muassa olennaisesti vastoin rahankeräyslupaa haettaes-sa Poliisihallitukselle ilmoitettua varojen käyttötarkoitusta. Ehdotettu lain-kohta on ongelmallinen eikä sitä voida pitää täsmällisenä. Ehdotetun lain-kohdan mukaan ratkaisevaa olisi siis se, mitä rahankeräyslupahakemuk-sessa on ilmoitettu. Hakemuksessa ilmoitettu ei kaikissa tapauksissa ole yhtenevä rahankeräyslupaan kirjoitetun varojen käyttötarkoituksen kanssa, sillä asia saattaa muuttua lupahakemusprosessin aikana ja lupapäätök-seen kirjattava varojen käyttötarkoitus saattaa olla sisällöltään erilainen kuin alun perin haettu käyttötarkoitus. Hakija on saattanut esimerkiksi ha-kea käyttötarkoitukseksi epähuomiossa myös liiketoimintaansa kuuluvia toimintoja, joihin rahankeräysvaroja ei ehdotetun rahankeräyslain mukaan saa käyttää. Ehdotettua rikoslain kohtaa tulisikin tarkentaa siten, että ran-gaistavaa olisi varojen käyttö rahankeräyslupan vastaisesti, ei lupahake-muksen vastaisesti.

2.6 Siirtymäsäännöksistä

Ehdotetussa 37 §:ssä säädetään lain voimaantulosta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan riittävänä siirtymäaikana pidetään noin puolen vuo-den mittaista jaksoa. Tämän mittainen siirtymäaika on riittämätön mm. tie-tojärjestelmämuutosten kannalta, joiden voidaan arvioida vievän useita kuukausia enemmän. Jos lain voimaantulo on ennen kuin tietojärjestelmä-muutokset on saatu tehtyä, ei viranomaisella ole järjestelmää, jossa käsitel-lä uuden lain mukaisia hakemuksia ja ilmoituksia. Tästä aiheutuu merkittä-vä riski uudistukselle. Olisi muutoinkin selkeämpää, jos ehdotettu laki tulisi voimaan esimerkiksi vuoden vaihteessa 2019–2020. Esimerkiksi rahanke-räysasioiden tilastoinnin kannalta tämänkaltaisen jakautuminen kalenteri-vuosittain olisi tilannetta selkeyttävä.