

Sisäministeriö  
hare@intermin.fi

Sisäministeriön lausuntopyyntö 5.11.2014 SMDno-2014-1539

**Poliisihallituksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Poliisihallituksen lausunnon liitteenä on myös KRP:n lausunto, jota sisäministeriö on KRP:ltä pyytänyt. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen rahankeräyslain korvaava uusi rahankeräyslaki.

**Yleistä**

Poliisihallituksen käsityksen mukaan voimassaolevaa rahankeräyslakia ja siinä säädettyä lupamenettelyä tulee tarkastella kriittisesti, ja kehittää siitä nykyistä joustavampi ja tehokkaampi hallinnollinen menettely, joka olisi kevyempi sekä rahankeräyksen toimeenpanijoille että valvontaviranomaiselle. Lupajärjestelmän kokonaisvaltainen tarkastelu edellyttäisi huolellista vaikutusten arviointia poliittisen päätöksenteon tueksi.

**Etukäteisen ja jälkikäteisen valvonnan vaikuttavuudesta**

Rahankeräystoiminnan edellyttämän lahjoittajien luottamuksen ylläpitämiseksi tulee valvonnan olla kattavaa ja tehokasta. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan luovuttavaksi käytännössä kokonaan etukäteisestä valvonnasta. Tällöin jälkikäteisvalvonnan merkitys korostuu, ja sen tulisi korvata puuttuva etukäteisvalvonta. Tämä asettaa suuria vaatimuksia jälkikäteisvalvonnalle.

Ehdotetun lain myötä olisi tarkoitus siirtyä rahankeräyksissä ennakkolisesta lupamenettelystä ilmoituksenvaraiseen menettelyyn. Tämänkaltaisessa ilmoitusmenettelyyn perustuvassa valvontamallissa jälkikäteisen valvonnan merkitys korostuu erityisesti sen vuoksi, että annettaviin rahankeräysilmoituksiin ei liity valvonnallisia elementtejä. Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä, joiden nojalla jälkikäteistä valvontaa olisi mahdollista suorittaa tehokkaasti, vaan käytännössä ainoaksi aktiiviseksi valvontakeinoksi jäisi tilitysvälvonta, muun valvonnan ollessa lähinnä toimijoiden omaa toimintaa. Poliisihallituksen käsityksen mukaan esimerkiksi esitetyllä julkisella rahankeräysrekisterillä ei ole valvonnallista merkitystä, kun merkintöjen oi-

keellisuutta ei säädettäisi valvottavaksi tai tarkastettavaksi. Näin ollen rekisterin valvonnallista merkitystä ei tulisi korostaa.

Jälkikäteisvalvonnan olisi vaikutettava siten, että väärinkäytöksiä sisältävät rahankeräykset lopetetaan ja että väärinkäytöksiin syyllistyneet tahot eivät jatkossa toimeenpane uusia rahankeräyksiä. Muussa tapauksessa jälkikäteisvalvonnalla ei saavuteta lahjoittajien luottamusta ja rahankeräystoiminnan luotettavuutta. Jälkikäteisen valvonnan ongelmaksi jää tällöinkin se, että keräysvarat on valvontatoimenpiteiden aloittamishetkellä jo saatettu käyttää muuhun kuin luvattuun tarkoitukseen eikä niiden takaisin saaminen ole mahdollista.

Tehokkaan ennakollisen valvonnan johdosta myös jälkikäteisvalvontaa on helpompi suorittaa, koska kaikilla valvontatoimenpiteillä on yhteisvaikutusta valvonnan tarkoitusten saavuttamiseen. Ennakollisen valvonnan poistaminen tai heikentäminen vaikuttaa siten, että jälkikäteiseen valvontaan on panostettava enemmän ja sen tehokas toteuttaminen on haasteellista. Puhdas jälkikäteinen valvonta vaatii enemmän resursseja kuin ennakollinen valvonta yhdistettynä jälkikäteisvalvontaan. Poliisihallituksen käsityksen mukaan rahankeräysten valvonnalle on tosiasiallinen tarve.

## Ehdotetut valvonnalliset toimet ja niiden tehokkuus

### Rahankeräysilmoitus

Nyt voimassaolevassa laissa rahankeräyksen järjestäminen edellyttää rahankeräyslupaa, joka voidaan myöntää tehdyn lupahakemuksen sisältämien tietojen perusteella. Lupahakemuksissa on käytännön lupaviranomaiskokemukseen perustuvan tiedon perusteella jatkuvasti varsin runsaasti sellaisia puutteellisuuksia ja epäselvyyksiä, jotka johtavat täydennys- ja selvityspyyntöihin, jotta hakemus voidaan käsitellä, lupa myöntää ja rahankeräys siten käynnistää.

Lakiesityksen mukaan on tarkoituksena, että maistraatti ei tarkistaisi tehtyä ilmoitusta muutoin kuin niin, että se sisältää laissa säädetyt tiedot ja maistraatti kirjaisi ilmoitukset sellaisenaan rekisteriin. Tietojen oikeellisuutta tai lainmukaisuutta ei arvioitaisi. Annettavan rahankeräysilmoituksen oikeellisuus jäisi siten käytännössä ainoastaan kerääjän oman arvioinnin varaan.

Rekisteriin kirjaamisen jälkeen rahankeräyksen saisi aloittaa. Yleisö voisi tarkistaa julkisesta rekisteristä meneillään olevien rahankeräysten asianmukaisuuden. On melko uskaliaasta ajatella, että ilmoitukset olisivat sisällöllisesti niin tasokkaita, että kyse voisi olla edellä kuvatulla tavalla vaikuttavasta omavalvonnasta.

Ilmoitusten sisällön laatuun ja sen merkitykseen omavalvonnallisena keinona vaikuttaa myös se, että rahankeräykseen oikeutettujen tahojen joukko

laajenisi entisestään. Prosentuaalisesti siis yhä suurempi osa toimijoista olisi sellaisia, joilla ei ole aiempaa kokemusta rahankeräysten järjestämisestä. Tämäkin lisää osaltaan riskiä ilmoitusten sisällöllisten puutteiden lisääntymisestä.

Lainvastaisiin tarkoituksiin tapahtuvat rahankeräykset tulisi voida estää tehokkaasti jo ennen keräyksen aloittamista, jolloin ilmoituksen vastaanottavalla viranomaisella pitäisi olla velvollisuus ja mahdollisuudet reagoida jo ilmoituksen perusteella. Poliisihallituksen käsityksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen pitäisi tarkistaa ilmoituksesta vähintään se, ettei keräystarkoitus ole ehdotetun säädöksen 3 ja 4 §:ien vastainen. Ilmoitusta ei tulisi merkitä rekisteriin, jos maistraatin tekemän tarkastuksen mukaan ristiriita ilmenee. Tällöin maistraatti tekisi merkitsemättä jättämisestä valituskelpoisen päätöksen eikä keräyksen toimeenpanoa olisi sallittua aloittaa.

#### Rahankeräysrekisteri

Ilmoitusten sisältämien tietojen luotettavuuden taso heikentää olennaisesti myös suunnitellun rahankeräysrekisterin luotettavuutta ja sen merkitystä valvonnallisena keinona. Rekisteriin talletettavien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida keräysten lainmukaisuutta, kun maistraatin tehtäviin ei kuuluisi ennakolta arvioida keräysten lainmukaisuutta ja vastuu ilmoitusten sisällön lainmukaisuudesta jää keräyksen toimeenpanijalle,

#### Tilitysten antaminen ja tarkastaminen

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti käytännössä ainoaksi kaikki rahankeräykset kattavaksi valvontamuodoksi jäisi tilitysten antaminen ja tarkastaminen. Tilitys perustuu aina ainoastaan tilityksen tekijän itse ilmoittamiin tietoihin esimerkiksi keräyksen tuotosta, keräyksestä aiheutuneista kustannuksista ja nettotuotosta sekä sen käyttämisestä. Tämä antaa tilityksen tekijälle käytännössä erittäin hyvät mahdollisuudet ilmoittaa tilityksessä paikkansapitämättömiä tietoja esimerkiksi kertyneiden varojen määrästä ja siitä, mihin kertyneet varat on käytetty.

Hallituksen esityksen luonnokseen ei sisälly ehdotusta erillisen rahankeräystilin käyttövelvollisuudesta. Esimerkiksi tilityksen tekemisen kannalta on välttämätöntä tietää kuinka paljon rahankeräyksellä on kertynyt varoja ja rahankeräyksen toimeenpanijan tulee lain velvoittamana huolehtia myös siitä, että rahankeräysvarat käytetään kokonaisuudessaan ilmoitettuun keräystarkoitukseen.

Erillisen tilin edellyttäminen estäisi tämänkaltaisen tilanteen. Lisäksi tämänkaltaisten edellytysten puuttuminen avaa osaltaan ovia väärinkäytöksille, sillä rahankeräyksellä kertyneiden varojen todellisen määrän kätkeyminen muun rahaliikenteen sekaan antaa hyvän mahdollisuuden piilottaa osa tuotosta muuhun kuin ilmoitettuun tarkoitukseen käytettäväksi. Hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu lakiehdotuksen 10 §:n perusteluissa, että

keräysvarojen säilyttäminen ja käsittely olisi järjestettävä siten, että varat pidetään selkeästi erillään rahankeräyksellä saaduista varoista.

Lain 1 §:ssä määriteltyjen tarkoitusten saavuttamisen kannalta esitetyt valvonnalliset keinot ovat riittämättömät. Esimerkiksi kieltomenettelyn ulottaminen ainoastaan tilitysten laiminlyöntitilanteisiin estää maistraattia puuttumasta tehokkaasti missään muussa tilanteessa tapahtuviin väärinkäytöksiin tai kyseenalaisiin menettelyihin. Esimerkiksi ennen tilityksen antamisen määräaikaa tapahtuvat väärinkäytökset ja muut vastaavat kyseenalaiset menettelyt jäävät maistraatin puuttumismahdollisuuksien ulkopuolelle. Tällöin poliisin tehtäväksi jäisi puuttua näihin tilanteisiin, mikä tarkoittaisi tehtävien lisääntymistä poliisissa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ennakkollisesta lupamenettelystä luovuttaessa olisi hyvä täsmentää tilitysmenettelyä ja huolehtia hyvin sen vaikuttavuudesta. Asetuksella tulisi säätää tarkasti tilityksessä esitettävistä seikoista ja tilityksen tarkastamisesta. Myös rahankeräyksellä saatujen varojen käyttöä tulisi kyetä valvomaan valvontaviranomaisen toimesta tehokkaasti. Lahjoittajilla on vain hyvin rajatut mahdollisuudet selvittää rahankeräysrekisteristä ilmenevien tilitystietojen avulla varojen käyttöä, sillä se edellyttäisi pitkään jatkuvaa aktiivisuutta ja asian selvittämistä itsenäisesti. Näin ollen ei voida olettaa, että esimerkiksi omavalvonnan kautta ilmoitettiin näistä tilanteista poliisille muutoin kuin aivan yksittäistapauksissa.

#### Toimivallan siirto poliisilta maistraatille

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei perustella, miksi tehtävien siirto maistraattiin tulisi tehdä. Tehtävien siirrosta aiheutuu kustannuksia mm. tietojärjestelmien osalta. Lisäksi tarvittavat henkilöstöjärjestelyt ovat toimenpiteinä erityisesti henkilöstölle raskaita. Näiden seikkojen vuoksi tulisi tehtävien siirrolle olla selkeät perusteet, joiden nojalla voitaisiin todeta siirron olevan tarpeen. Lisäksi siirrosta tulisi voida osoittaa aiheutuvan sellaista hyötyä, jonka nojalla aiheutuvat ylimääräiset kustannukset olisivat perusteltuja.

Kaiken kaikkiaan maistraatin rooli rahankeräystoiminnan valvojana jää epäselväksi. Valvontaviranomaisen roolin selkeys olisi sekin rahankeräystoiminnan luotettavuuden varmistamisessa merkityksellinen seikka ja maistraatin tehtäviä ja vastuita tulisi kuvata selkeämmin.

#### Henkilöstövaikutukset

Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty 3,5 henkilötyövuoden siirtoa poliisihallinnolta maistraatille. Mainittu henkilötyövuosimäärä vaikuttaa riittämättömältä jälkikäteispainotteisten viranomaistehtävien hoitamiseen, ja hallituksen esityksen luonnoksessa onkin todettu että maistraatti tarvitsisi tältä osin lisärahoitusta tehtävien hoitamiseen. Jälkikäteispainotteinen valvonta vaatii enemmän resursseja kuin etukäteispainotteisen valvonnan

pohjalle perustuva järjestelmä, ja tulee siten resurssimäärän perusteella arvioituna kalliimmaksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu poliisin resurssitarvetta, jonka osalta todetaan ainoastaan että resurssien tulee olla riittävät väärinkäytöstilanteiden ja niihin mahdollisesti liittyvien rikosten selvittämiseen. Esityksen mukaan maistraatilla olisi aina mahdollisuus puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin ja rikosepäilyihin tekemällä asiasta tutkintapyyntö poliisille. Voidaan arvioida, että rahankeräysasioista tehtävät tutkintapyyntöt lisääntyvät, mutta poliisin resurssitarpeen selvittämistä ei ole tässä yhteydessä lainkaan tehty. Poliisin omaa asiantuntemusta pitäisi lisätä esimerkiksi pyramidipeliepäilyjen tunnistamisessa ja selvittämisessä sekä kansalaisilta tulevien ilmiantojen selvittelyssä. Asiassa on huomattava myös, että kaikki väärinkäytöstilanteet eivät täytä rikoksen tunnusmerkistöä.

#### Esityksen vaikutukset tietojärjestelmiin

Poliisihallinnossa otetaan vuonna 2015 käyttöön uusi Rabita-tietojärjestelmä. Järjestelmän kokonaiskustannukset ovat arviolta noin 1,5 miljoonaa euroa. Teknisesti järjestelmä on valmis syksyllä 2014, joten tietojärjestelmän hankintakustannukset on jo käytännössä maksettu. Tietojärjestelmän tarkoituksena on toimia muun muassa rahankeräys-, bingo- ja tavara-arpajaisasioissa asianhallintajärjestelmänä ja sähköisenä arkistona. Tehtävien siirtyessä maistraatille jäisi rahankeräystoimintoja koskeva rekisteriosio käyttämättömäksi.

Tehtävien siirrosta aiheutuisi myös tarve Rabita-rekisterin muuttamiselle, sillä rekisteristä olisi poistettava käytöstä jo valmistunut rahankeräysosio. Myös poliisin sähköisen asiointin järjestelmään tulisi tehdä vastaavat muutokset. Näistä muutostöistä aiheutuisi lisäkustannuksia, joita varten tulisi varata rahat valtion talousarvioon, sillä näitä kustannuksia ei ole mahdollista periä poliisin suoritmaksuina muiden hankekustannusten tapaan maksuperustelain mukaisesti.

Ehdotetun uuden rahankeräyslain myötä syntyy tarve rakentaa kokonaan uusi tietojärjestelmä rahankeräystoimintaa varten, sillä Rabita-rekisteri ei ole alustavien selvitysten mukaan siirrettävissä maistraatin käyttöön. Rabitan toiminnot vastaavat nyt voimassaolevaa rahankeräyslainsäädäntöä, toisin sanoen sillä kyetään esimerkiksi käsittelemään rahankeräyslupahakemus, mutta ei vastaanottamaan rahankeräysilmoitusta. Rabita on myös poliisirekisteri, jonka siirtäminen maistraatin julkiseksi rekisteriksi ei liene mahdollista. Järjestelmässä käsitellään myös muita asioita kuin rahankeräysasioita, mikä myös osaltaan estäisi siirtämisen. Maistraatin käyttöön rakennettava uusi rekisteri olisi rahoitettava, ja tästä aiheutuu vastaavat lisäkustannukset.

Uuden rahankeräysrekisterin perustamista on hallituksen esityksen luonnoksessa perusteltu sillä, että julkisella rekisterillä pyritään vähentämään rahankeräyksiin liittyviä väärinkäytöksiä sekä edistämään rahankeräysten yleistä luotettavuutta ja lahjoitusvalmiutta. Uuden rekisterin tiedot perustuisivat kuitenkin keräysten toimeenpanijoiden omiin ilmoituksiin eikä tietoja tarkistettaisi. Poliisissa käyttöönotettavan Rabita-rekisterin tiedot perustuvat viranomaisen suorittamaan etukäteisvalvontaan. Rabita-rekisteri ei ole julkinen rekisteri, jonka tietoja yleisö pääsisi suoraan tarkastelemaan, mutta Rabitasta voidaan tuottaa vaikka viikoittain tilastotietoja yleisön nähtäväksi, kunhan rekisteriä on käytetty riittävän pitkään tilastotietojen tuottamisen kannalta. Lisäkustannuksin Rabitaan voitaneen rakentaa myös julkinen osio, josta yleisö voisi tarkastella tiettyjä rahankeräyksiin liittyviä tietoja suoraan. Tästä aiheutuvat kustannukset ovat hyvin pienet verrattuna kokonaan uuden rekisterin luomisesta aiheutuviin kustannuksiin.

#### Omavalvonta

Hallituksen esityksen luonnoksessa on mainittu omavalvonnallisena keinona myös "yhteisöjen oman toiminnan avoimuuden, läpinäkyvyyden ja sisäisen valvonnan tehokkuus luottamuksen ja lahjoitustahdon edistämisessä". Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että varsinkin suurilla järjestöillä on jo nykyisellään omat sisäisen valvonnan menettelynsä keräysvarojen käsittelystä ja käytöstä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa, tulisiko pienten ja muiden sellaisten yhteisöjen, joilla sisäistä valvontaa ei ole tai se on hyvin pienimuotoista, kehittää itselleen omaa sisäistä valvontaa. Myöskään liiketoimintaa harjoittavilla yhteisöillä ei nykyhetkellä ole sisäistä valvontaa keräysvarojen käsittelystä ja käytöstä. Näin ollen hallituksen esityksen luonnoksesta ei käy ilmi, seuraisiko rahankeräystoiminnan harjoittamisesta velvoitteita sisäisen valvonnan järjestämiseen tai sen tasoon.

Omavalvonnallisena keinona hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi myös ns. itsesääntelystä. Itsesääntely perustuisi ns. "toimielimen" antamiin suosituksiin. Itsesääntely voi toimia tehokkaana valvontakeinona silloin, kun suositusten noudattamista valvotaan. Nyt ehdotetussa laissa ei lainkaan oteta kantaa siihen, millä tavalla suosituksia antavat organisaatiot voisivat valvoa suositustensa noudattamista. Suositukset ja niiden noudattamiseen sitoutuminen voivat parhaimmillaan toimia hyvänä viranomaisvalvonnan tukena.

#### Esityksen vaikutukset rikolliseen toimintaan

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan seuraavaa: "Rahankeräyksillä voidaan toteuttaa yhteiskunnan kannalta kielteisiä ilmiöitä. Rahankeräyksiä ja yhdistystoimintaa yleisesti voidaan käyttää rikollisen toiminnan ra-

hoittamiseen tai käyttää rahanpesun välineenä. Rahankeräykseen toimeenpanemisen oikeutettujen määrän lisääntymiseen ja rahankeräyksen toimeenpanon aloittamiseen ilman etukäteisvalvontaa voidaan katsoa sisältyvän korkeampi riski petoksellisesta toiminnasta tai rahankeräysvarojen kanavoitumisesta yhteiskunnan kannalta haitallisiin tarkoituksiin". Hallituksen esityksen luonnoksessa ei kuitenkaan arvioida sitä, miten tällaista toimintaa ehkäistäisiin tehokkaasti eikä sitä, millaisia riskejä nyt esitettyihin rahankeräysmenettelyyn muutoksiin voi liittyä. Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä rahankeräysten ja siihen liittyvän rikollisuuden merkitys on hallituksen esityksen luonnoksessa todettu vain hyvin lyhyesti edellä mainitulla tavalla.

Rahankeräykset ovat merkittävä kansalaisjärjestöjen, muiden yhteisöjen sekä säätiöiden varainhankinnan muoto. Rahankeräyksillä saaduilla varoilla tulee nyt voimassaolevan lain mukaan rahoittaa yleishyödyllistä toimintaa. Tästä lähtökohdasta huolimatta rahankeräyksillä voidaan toteuttaa myös yhteiskunnan kannalta kielteisiä ilmiöitä, kuten harjoittaa rahanpesua ja rahoittaa terrorismia. Esimerkiksi yhdistys on voitu perustaa nimenomaan terrorismin rahoittamista varten, yhdistyksen toiminnassa on voitu kanavoida kerättyjä varoja osin tai kokonaan terrorismin rahoittamiseen tai yhdistyksessä toimivat tai osa heistä on voinut muiden tietämättä muuten edistää rikollista toimintaa joko rahallisesti tai esimerkiksi järjestämällä tarvittavia välineitä tai kuljetuksia.

Tehokkaassa ja uskottavassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä tulee tunnistaa toiminnan riskit. Tähän kappaleeseen on kerätty joitain rahankeräystoiminnassa esiintyviä tai mahdollisesti esiintyviä riskejä<sup>1</sup>.

#### *Laittomiin rahankeräyksiin puuttuminen*

Sosiaalisessa mediassa on erityisesti Syyrian konfliktiin liittyen ilmaantunut globaali trendi, jossa jihadiin länsimaista matkaa suunnittelevat keräävät matkarahoja (usein pyydetään "Sadaqa" = Islamin opin mukainen avustus) esimerkiksi Facebookin välityksellä. Myös oikeushenkilöiden tiedetään keränneen rahaa internetin välityksellä siten, että rahat on käytetty Syyriaan matkustamiseen. Yhteinen tekijä näissä keräyksissä on usein se, ettei rahankeräyslupaa ole. Näissä tapauksissa hyväksi todettu disruptio -keino on ollut rahankeräysrikostutkinnan aloittaminen. Rahankeräysten vapauttaminen viranomaisten lupakontrollista veisi viranomaisilta yhden harvoista tehokkaista keinoista puuttua esimerkiksi Syyriaan matkustamista suunnittelevien henkilöiden toimintaan.

---

<sup>1</sup> Lähteet:

The FATF Recommendations, February 2012

FATF Best Practices "Combating the Abuse of Non-Profit Organizations", June 2013

FATF Mutual Evaluation of Finland: 9th Follow-up report, June 2013

### *Hawalat*

Viranomaiset ovat havainneet, että Hawala- toimintaa (epävirallinen valuutansiirtojärjestelmä) harjoittavien tahojen toiminnassa on erilaisia ongelmia, jotka usein liittyvät puutteellisen tai olemattomaan kirjanpitoon. Toiminnan laajuuden ja Hawalan kautta kulkevien rahasummien hahmottaminen on terrorismin rahoituksen torjunnan kannalta tärkeää, mutta tälläkin hetkellä vaikeaa. Kun hawaladarit keskustelevat toiminnastaan sellaisen viranomaisen kanssa, joiden he arvioivat olevan tietämättömiä toimintansa todellisesta luonteesta, he sanovat usein harjoittavansa puhdasta hyväntekeväisyyttä. Rahankeräysten valvonnan heikentäminen voisi johtaa siihen, että hawaladarit ilmoittaisivat asiakkailtaan välitettäväksi saamiaan rahoja rahankeräyksen tuotoksi, mikä hankaloittaisi valvontaa entisestään.

### *FATF:n Suomen arviointi*

FATF (The Financial Action Task Force) on OECD:n alainen riippumaton toimintaryhmä, jonka tehtävänä on toimia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Suomi on FATF:n jäsen ja siten sidottu FATF:n antamiin suosituksiin. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta jokainen jäsenmaa on poliittisesti sitoutunut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisiin toimiin ja suositusten täytäntöönpanoon.

FATFin suosituksista suositus 8 koskee NPO (non-profit organisation) sektoria. FATF:n tekemän arviointiraportin mukaan Suomi ei ole toimeenpannut kyseistä suositusta FATF:n edellyttämällä tavalla. FATF:n mukaan Suomi ei ole tarkastellut NPO sektoria ja siihen kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä riittävällä tavalla. FATF toteaa arviointiraportissaan että NPO-sektorin tehokas valvonta taloudellisesti suurimpien toimijoiden sekä kansainvälisten toimijoiden osalta ei ole riittävää.

FATF on julkaissut kesäkuussa 2013 otsikolla Best Practices, Combating the abuse of non-profit organisations (Recommendation 8) muistion, jossa annetaan ohjeita ja kuvataan menettelyjä, joita jäsenvaltioiden on ainakin syytä ottaa käyttöön, täyttääkseen suosituksella asetetut velvoitukset. Suositus 8 koskevat ohjeet ovat varsin yksityiskohtaiset ja niissä korostetaan kattavan, tehokkaan ja läpinäkyvän viranomaisvalvonnan välttämättömyyttä. FATF:n näkökulmasta talouden muiden toimijoiden valvonta on järjestetty muilla FATF:n hyväksymillä suosituksilla. Valmisteltavana oleva rahankeräyslain uudistus vaikuttaisi olevan ristiriidassa edellä mainittujen suositusten kanssa.

### *FATF ja kansalaisjärjestötoiminta*

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä varten perustettu OECD:n toimintaryhmä FATF pitää kansalaisjärjestöjä erityisen haavoittuvaisina kun puhutaan terrorismin rahoittamisen naamioinnista hyväntekeväisyydeksi. Järjestön arvion mukaan al-Qaida -liittännäiset toimijat ovat so- luttautuneet joka viidenteen islamilaiseen kansalaisjärjestöön (v. 2012).



Niin FATF:n suositus 8:ssa kuin kansallisen terrorismin torjunnan strategiassammekin veloitetaan viranomaisia varmistumaan siitä, että terroristijärjestöt eivät käytä hyväkseen kansalaisjärjestöjä. Myös Suomessa on ollut havaittavissa, että se mitä asianosainen pitää avustustyönä tai hyväntekeväisyytenä, voi viranomaisten mielestä liittyä epäilyyn terrorismin rahoitukseen. Rahankeräystoiminnan liberalisointi vaikeuttaisi kansalaisjärjestöjen taustalla toimivien oikeushenkilöiden varainhanhankinnan valvontaa ja helpottaisi "likaisen rahan" kanavoimista terrorismin rahoitukseen.

#### *Rahankeräykset, toimeenpano-oikeus ja anonyymi lahjoittaminen*

Rahankeräyksiin lahjoittaminen pysyisi lakiehdotuksen mukaan edelleen anonyymina, ja anonyymi lahjoittaminen onkin yksi rahankeräystoiminnan perusasioista. Tästä huolimatta anonyymi lahjoittaminen muodostaa rahanpesuriskin ja rahankeräysten vapauttaminen lupamenettelystä nostaa riskiä selvästi. Rikollisesta toiminnasta peräisin oleva raha, joka sekkin on usein käteistä rahaa, on mahdollista anonyymien lahjoittamisen avulla muuttaa "lailliseksi", rahankeräyksellä saaduksi puhtaaksi rahaksi. Koska lakiehdotuksen tarkoituksena olisi lisätä rahankeräystä toimeenpanevia tahoja ja vähentää mahdollisuuksia valvoa kyseisiä tahoja, lisääntyvät vääjäämättä myös mahdollisuudet rahanpesun toteuttamiseksi.

#### Rahankeräyksen kiellettyä toimeenpanotapaa koskeva huomio

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään säädettäväksi rahankeräyksen kielletyistä toimeenpanotavoista. Ehdotetut säännökset eivät eroa nyt voimassaolevan rahankeräyslain 9 §:ssä säädetyistä rahankeräyksen kielletyistä toimeenpanotavoista. Kiellettyihin toimeenpanotapoihin kuuluu muun muassa rahankeräyksen järjestäminen pyramidipelin muodossa.

Viime vuosina runsaasti julkisuutta saaneen pyramidipelitapauksen Win-Capitan oikeuskäsittelyn yhteydessä nousi esille mahdollinen legaliteettiperiaatteeseen liittyvä ongelma sen suhteen, voiko pyramidipeli olla rahankeräysrikos. Rahankeräys on legaalimääritelmän mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräysrikkoksena on kriminalisoitu *rahankeräyksen* järjestäminen pyramidipelin muodossa, jolloin kysymykseksi nousee se, voiko pyramidipelissä, jossa rahaa sijoitetaan tuotto-odotuksin ja ilman lahjoitustarkoitusta, olla kysymys rahankeräyksen järjestämisestä. Näin ollen epäselväksi jää, onko pyramidipelissä ylipäätään kyse rahankeräyksestä. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei esitetä säädettäväksi tätä ongelmaa selkeyttäviä säännöksiä.

Pyramidipeleihin liittyy myös rikoksen tekijään liittyvä ongelma. Nyt voimassaolevassa rahankeräyslaissa ja myös ehdotetussa säännöksessä kielletty toiminta määritellään muodossa "järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa". Määritelmä on epätarkka rikoksen tekijän suhteen ja sitä on mahdollista tulkita siten, että ainoastaan pyramidipelin alkuperäinen

toimeenpanija eli toiminnon käynnistäjä voidaan tuomita rahankeräysrikoksesta. Tällöin muut, siis toimintaan mukaan myöhemmin mutta kuitenkin alkuvaiheessa liittyvät, jotka voivat olla täysin tietoisia toiminnan luonteesta ja jotka saavat huijauksesta taloudellista hyötyä, eivät syyllisty rikokseen.

Ongelma kulminoituu erityisesti ulkomailta johdetuissa pyramidipeleissä. Tällöin Suomessa ei kukaan syyllisty rahankeräysrikokseen, vaikka pyramidipelin alalinjat luotaisiin käytännössä täysin Suomessa. Tässä tarkoitettun lainkohdan tulisikin olla laajemmin muotoiltu, esimerkiksi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivin (2005/29/EY, liite 1) tapaan siten, että paitsi pyramidipelijärjestelmän luominen, myös sen käyttäminen tai edistäminen olisi rangaistavaa.

#### Lopuksi

Poliisihallituksen käsityksen mukaan rahankeräyksiin liittyvät menettelyt kaipaavat uudelleen arviointia. Kokonaisvaltaisen uudistamisen tulisi perustua huolelliseen ja tarkkaan vaikutusten arviointiin. Nyt esitetty lupamenettelyn täydellinen liberalisointi muuttaa voimassaolevan menettelyn yhdestä ääri laidasta toiseen ilman tällaista kattavaa arviointia erittäin nopealla aikataululla tehdyn valmistelun pohjalta. Poliisihallitus esittää, että hallituksen esityksen antamista lykätään, jotta vaikutusten arviointi ehditään tehdä huolellisesti ja tehdyn arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon lainvalmistelussa

Poliisiylivohtaja

Mikko Paatero

Poliisijohtaja

Seppo Kolehmainen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 28.11.2014 klo 15.28. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Jukka Tukia, sisäministeriö  
Jouni Laiho  
Henna Salmi

Liite

Keskusrikospoliisin lausunto