



13.10.2017

OM 12/43/2018

Sisäministeriö

Viite: SMDno-2016-1629

**Asia: Lausunto; Rahankeräyslainsäädäntö; työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma sisältää tavoitteen vapaaehtoistoiminnan merkittävästä helpottamisesta hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. Hallitusohjelmassa annetaan myös lupaprosesseja koskeva palvelulupaus. Nämä hallitusohjelmaan sisältyvät kirjaukset huomioiden työryhmä ehdottaa rahankeräyslainsäädännön kokonaisuudistamista.

Uudella rahankeräyslailla 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 rahankeräysluvan 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.

Oikeusministeriö esittää pyydettyinä lausuntona seuraavaa.

**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 demokraatiapoliittisen toimintaohjelman linjaus kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamiseksi muun muassa keventämällä järjestöjä ja vapaaehtoistoimijoita koskevia hallinnollisia menettelyjä, ja tukemalla niiden yleisiä toimintamahdollisuuksia (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 7/2017). 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 hyvänä hankkeen valmisteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta. Sidosryhmiä, kuten kansalaisyhteiskuntaa kuultiin laajasti ja monipuolisesti. Hanketta tarkasteltiin myös osana valtioneuvoston säädösvalmistelun kuulemista kehittänyttä hankeklonnikkatoimintaa sekä kansalaistoimintaa koskevien säädösten sujuvoittamistyötä.

### **Perustuslailliset huomiot**

Työryhmän esityksen säätämijärjestysperusteluissa ehdotuksia tarkastellaan muun muassa ne bis in idem-kiellon valossa. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö kyseisen kiellon tulokinnan osalta on jossakin määrin muuttunut viime vuosina. Perusteluissa on syytä arvioida asiaa erityisesti tapauksessa A ja B v. Norja (15.11.2016) annetun ratkaisun valossa. Tämä ei vaikuttane jaksossa tehtyihin johtopäätöksiin ehdotusten hyväksyttävyydestä ne bis in idem-kiellon kannalta.

Esityksen säätämijärjestysperusteluissa rahankeräysvarojen jäädyttämistä tarkastellaan erityisesti perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja koskevien säännösten kannalta. Omaisuuden suojan rajoituksiin tulee soveltaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (ks. mm. PeVL 32/2010 vp), joten rajoitusten tulee muun muassa täyttää lain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Lakiluonnoksen eräitä kohtia olisi tästä syystä perusteltua täsmentää esimerkiksi seuraavassa ehdotetuun tavoin. Lakiluonnoksen 6 §:n 2 momentin mukaan rahankeräystä ei saa järjestää yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan, lainvastaisen tai hyvän tavan vastaisen toiminnan rahoittamiseksi. Ehdotettua sääntelyä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella viitataan ”oikeusjärjestyksen edellyttämään normaaliuden tilaan yhteiskunnassa”. Hyvän tavan vastaisena perusteluissa pidetään esimerkiksi jotakin uskonnollista ryhmää loukkaavaa toimintaa. Luonnoksessa käytettyjä viittauksia ”yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen” sekä ”hyviin tapoihin” on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty erityisesti perusoikeuksiin liittyvissä sääntely-yhteyksissä epämääräisinä (kts PeVL 54/2002 vp). On selvää, että ehdotettu sääntely jättäisi lain soveltajalle huomattavan paljon harkinnanvaraa sen arvioimisessa, millainen toiminta vaarantaa yleistä järjestystä tai on hyvien tapojen vastaista. Sääntelyä olisi syytä pyrkiä täsmentämään esimerkiksi kiinnittämällä sääntely lainvastaisiin ja loukkaaviin menettelyihin taikka vähintäänkin kiinnittämällä rahankeräyskielto siihen, että toiminta on ”selvästi” hyvän tavan vastainen tai yleistä turvallisuutta ja järjestystä vaarantava.

Lakiluonnoksen 7 §:n 7 kohdan mukaan kiellettyä olisi myös aggressiivisen menettelyn käyttäminen rahankeräyksen järjestämisessä. Kohdan perusteluiden mukaan aggressiivisella menettelyllä tarkoitetaan häirintää, pakottamista ja sellaista painostamista, joka vaikuttaa siihen, että rahaa lahjoittava tekee lahjoituspäätöksen. Kohdan sanamuotoa olisi hyvä täsmentää esimerkiksi kiinnittämällä se perusteluissa esille otettuihin seikkoihin.

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan poliisihallituksen on peruutettava rahankeräyslupa, jos luvan saaja ei ole asetetussa määräajassa korjannut puutetta. Määräaikaa koskevaa säännöstä olisi syytä täsmentää esimerkiksi ilmaisulla määräajan ”kohtuullisuudesta”.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan poliisihallitus ”voi” rahankeräyslupan peruuttamisen sijasta antaa luvan saajalle kirjallisen varoituksen, jos luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuu-

tonta. Kohta olisi oikeasuhtaisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi syytä kirjoittaa siten, että ehdotetussa momentissa tarkoitettussa tilanteessa (luvan peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta) varoituksen antaminen luvan peruuttamisen sijasta ei ole harkinnanvaraista vaan perustuu suoraan lakiin.

Ehdotetun 20 §:n 2 momentin ja 23 §:n 3 momentin poliisilaitoksen päätös, jolla on kielletty rahankeräyksen järjestäminen tai rahankeräysvarojen käyttämisen jatkaminen taikka varojen luovuttaminen rahankeräystililtä, on voimassa enintään 45 päivää. Poliisilaitos voisi ehdotuksen mukaan jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa enintään 45 päivällä kerrallaan. Kiellon kokonaisuudesta ei ehdoteta rajoitettavaksi, joten rajoitus saattaisi muodostua käytännössä toistaiseksi voimassa olevaksi, vaikka toimenpide lienee tarkoitettu tilapäiseksi turvaamistoimeksi. Esityksessä on syytä tehdä selkoa siitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä tilanteen pitkittyessä ja harkita, voitaisiinko turvaamistoimen enimmäiskesto säännösperusteisesti rajata.

### **Henkilötietoja koskevat säännökset**

Hallituksen esitysluonnoksen 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeudesta. Säännös vastaa pitkälti voimassa olevan rahankeräyslain tietojen saantia koskevaa pykälää. Säännöksen mukaan tiedonsaantioikeus koskee salassapidettäviä tietoja, jotka liittyvät välittömästi rahankeräyksen järjestämiseen tai ovat rahankeräyksen järjestämisen valvonnassa tarpeellisia.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosäällöt 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 31/2017 ja PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitattut lausunnot). Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyä on syytä täsmentää edellä todettu huomioon ottaen.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahankeräysrekisteristä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) on poliisitoimea koskevia henkilötietojen käsittelyn erityissäännöksiä, tietojen käyttämistä ja luovuttamista koskevia säännöksiä, säännöksiä tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvän henkilötietojen käsittelyn erityissäännöksiä. Henkilötietolainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa EU:n tietosuojalainsäädännön johdosta ja tarkoituksena on antaa kokonaan uusi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Ehdotetussa rahankeräyslain 31 §:n 2 momentissa ehdotetaan vain todettavaksi, että rahankeräysten valvontatiedostosta säädetään tarkemmin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa." Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotukseen sisältyy tosiasiallisesti henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä ja sillä luodaan henkilötietojen käsittelyperusteita, vaikka viittauksen perusteella tietojen käsittelyyn sovellettaisiinkin muilta osin toista lakia. Tämän vuoksi myös rahankeräyslain osalta olisi syytä jatkovalmistelussa tehdä selkoa ehdotettujen säännösten suhteesta tietosuojaa koskevaan sääntelyyn ottaen huomioon paitsi asiaa koskeva EU- tasoiset henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset niin myös ehdotettu kansallinen tietosuojaa koskeva yleislaki (HE 9/2018 vp.)

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomioita, että säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu jakso, jossa arvioitaisiin ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslain 10 §:ään ja siinä säädettyyn henkilötietojen suojaan.

### **Rangaistussäännökset**

Työryhmän ehdotukseen sisältyy kaksi rangaistussäännöstä. Ensiksikin työryhmän ehdottamaan rahankeräyslakiin sisältyy rangaistussäännös (33 §), jonka 1 momentissa on sakkorangaistuksen uhkainen rikkomussäännös ja 2-3 momentissa viittaussäännökset rikoslain rahankeräysrikosta ja lievää rahankeräysrikosta koskeviin rangaistussäännöksiin sekä menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslain 10 lukuun. Toiseksi esitykseen sisältyy ehdotus rahankeräysrikosta koskevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta.

Ehdotetun rahankeräyslain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 2 momentin mukaan rahankeräyslakia sovellettaisiin myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena on joko osittain tai kokonaan virtuaalivaluutan kerääminen. Tämä laajentaa myös rangaistussäännösten soveltamisalaa. Rikoslain eräät säännökset voivat jo nykyisellään tulla sovellettaviksi myös virtuaalivaluutaa koskeviin tekoihin, ja vireillä olevien, mietinnön perusteluissa s. 63-64, 110 ja 119 viitattujen direktiivihankkeiden (4. rahapesudirektiivin muutosesitys, maksuvälinepetosdirektiiviehdotus) ilmentävin tavoin virtuaalivaluutan merkitys rangaistussääntelyn näkökulmasta kasvaa. Direktiivihankkeissa esiintyvien määritelmien perusteella rahankeräyslain 2 §:n 9 kohdan mukaan virtuaalivaluutalla tarkoitetaan rahankeräyslaissa digitaalista arvoa, joka ei ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskema ja jota ei välttämättä ole kytketty paperirahaan, mutta jonka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja jota voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti. On tärkeää varmistaa, että rangaistussäännösten soveltamisessa ei synny tilanteita, joissa voitaisiin joutua operoimaan usealla virtuaalivaluutan käsitteellä tai määritelmällä.

Ehdotetun rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin mukaan joka tahallaan: 1) laiminlyö 11 §:n mukaisen velvollisuuden ilmoittaa olosuhteiden muutoksesta; 2) laiminlyö 12, 15, 21 tai 24 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen antamisen taikka 27 §:ssä säädetyn vuosi-ilmoituksen tai tilityksen korjaamisvelvollisuuden; 3) järjestää rahankeräyksen järjestämisen yhteydessä arpajaiset tai muun toiminnon, jossa osallistuvalla luvataan kokonaan tai osittain sattumaan perustuva voitto; 4) järjestää rahankeräyksen tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään; 5) antaa yleisölle rahankeräystä järjestäessään merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahankeräysrikkomuksesta sakkoon.

Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin rangaistussäännös on blankorangaistustyyppinen eli muistuttaa avointa rangaistussäännöstä. Tällaisten rangaistussäännösten hyväksyttävälle käyttämiselle asetetaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perusteella vakiintuneesti neljä edellytystä: 1) rangaistussäännöksen ja rikkomisen kohteena olevan aineellisen käyttäytymisvelvollisuuden välisten viittausketjujen tulee olla asianmukaiset, 2) käyttäytymisvelvollisuuden sisältävä säännös on muotoiltava rikoslainsäädännössä noudatettavan tarkkarajaisuussäännön mukaisesti, 3) käyttäytymisvelvollisuuden sisältyvässä normistossa tulee olla viittaus rangaistussäännökseen ja 4) rangaistussäännöksessä tulee olla jonkinlainen luonnehdinta rangaistavasta menettelystä.

Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 1 kohdassa viitataan rahankeräyslain 11 §:ään. 11 §:n johdantolauseen mukaan rahankeräysluvan saajan on ”viipymättä” ilmoitettava Poliisihallitukselle säännöksessä mainituista muutoksista. Laillisuusperiaatteen kannalta määrettä ”viipymättä” olisi syytä täsmentää.

Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 2 kohdassa viitataan muun muassa rahankeräyslain vuosi-ilmoituksen antamista koskevaan 12 §:ään. Tuon pykälän 6 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa vuosi-ilmoituksen sisällöstä. Mikäli myös 6 momentissa tarkoitettujen asetuksien vuosi-ilmoituksen sisältöä koskevien määräysten rikkomisen on tarkoitus olla rangaistavaa, rangaistussäännöksessä tulisi viitata myös 6 momentin perusteella annettuihin asetuksiin. Tällöin perusteluissa olisi selvennettävä, että rangaistavuus ei koske muita tällaisella asetuksella säädettäviä seikkoja. Sama koskee 21 §:n 4 momentissa tarkoitettuja asetuksia, joissa voitaisiin määrätä pienkeräystilityksen sisällöstä, ja vastaavasti 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja asetuksia, joissa voitaisiin määrätä vaalikeräystilityksen sisällöstä.

Perusteluista s. 183 välittyy käsitys, jonka mukaan myös rahankeräyslain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettujen suunnitelman antamatta jättäminen olisi rangaistavaa. Tämä ei saa riittävää tukea rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodosta. Tällaisella suunnitelmalla ei näytä rahankeräyslain mukaan olevan yksilöityjä sisältövaatimuksia, mikä on aihetta ottaa huomioon tällaisen teon rangaistavuuden tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa.

Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 2 kohdassa rangaistavaksi säädettäisiin myös rahankeräyslain 27 §:ssä tarkoitettujen vuosi-ilmoituksen ja tilityksen korjaamisen laiminlyönti. Tämä voisi koskea myös erilaisten vähäisten virheiden johdosta annettuja korjauskehotusten laiminlyöntejä. Rangaistavuus näyttää myös olevan riippumaton esimerkiksi siitä, järjestetäänkö po. pienkeräystä ylipäätään vai ei. Esityksessä on syytä perustella tällaisen teon rangaistavuuden välttämättömyys. Joka tapauksessa viranomaisella on hyvään hallintoon sisältyvä neuvomisvelvollisuus, jota ei voida vähentää asiakkaaseen kohdistettavilla rangaistussäännöksillä. Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 2 kohdassa viitattua 27 §:ää olisi myös aihetta täydentää määräajalla, jonka kuluessa uusi taikka täydennetty tai oikaistu ilmoitus olisi annettava.

Rahankeräyslain 33 §:n 1 momentin 3 kohtaa on syytä täsmentää viittauksella rikkomisen kohteena olevaan käyttäytymisnormiin (esim. ”joka tahallaan ... vastoin 7 §:n 1 kohdassa säädettyä kieltoa järjestää...”). Vastaavasti 33 §:n 1 momentin 4 kohtaa on syytä täydentää viittauksella 7 §:n 4 kohtaan. Rahankeräyslain 33 §:n 5 kohdassa on kyse 7 §:n 6 kohdan vastaisesta menettelystä. Rahankeräyslain 7 §:n 6 kohtaa on syytä täsmentää maininnalla siitä, mistä asiasta merkityksellisiä totuudenvastaisia tietoja annetaan, ja 33 §:n 1 momentin 5 kohtaa on syytä täsmentää viittauksella 7 §:n 6 kohtaan. Esitykseen sisältyy myös ehdotus rikoslain (39/1889) rahankeräysrikosta koskevan 17 luvun 16 c §:n muuttamisesta.

Ehdotettujen rikoslain 17 luvun 16 c §:n mukaan joka: 1) järjestää rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa (/) tarkoitettua lupaa tai vastoin rahankeräyslain 17 §:ssä säädettyä velvollisuutta tehdä pienkeräyksen järjestämisestä ilmoitus; 2) järjestää rahankeräyksen vastoin rahankeräyslain 7 §:n 2 tai 3 kohdassa säädettyä kieltoa; 3) käyttää rahankeräyksellä saatuja varoja vastoin rahankeräysluvan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahankeräysrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rahankeräysrikoksen tunnusmerkistö saa olennaisesti sisältönsä rahankeräyslain aineellisesta sääntelystä. Rahankeräysrikoksellakin on näin ollen piirteitä blankotyyppisistä säännöksistä. Ehdotetun rikoslain 17 luvun 16 c §:n 1 kohdassa on aiheellista viitata rahankeräyslain siihen säännökseen, jossa säädetään rahankeräysilmoituksen tekemisvelvollisuudesta (rahankeräyslain 4 §).

Oikeusministeriö pitää asianmukaisena sitä lähtökohtaa, että rikoslain rahankeräysrikosta koskevassa säännöksessä, jota koskee kahden vuoden enimmäisrangaistusuhka, säädetään rangaistavaksi vain moitittavimmat rahankeräyksiin liittyvät lainvastaiset menettelyt, jolloin eräitä lievempiä tekoja koskee rahankeräyslain rikkomussäännös.

Oikeusministeriö katsoo tämän mukaisesti, että pienkeräysilmoituksen tekemättä jättämistä ei tulisi säätää rangaistavaksi rahankeräysrikoksena, jota koskee enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksen uhka, vaan, jos tällaisen laiminlyönnin säätäminen rangaistavaksi on välttämätöntä, ehdotetun rahankeräyslain 33 §:ssä tarkoitettuna rahankeräysrikkomuksena. Perusteluissa s. 186-187 todetuin tavoin pienkeräykseen ei sisältyisi lähtökohtaisesti samanlaista suurta taloudellista riskiä kuin luvanvaraisiin keräyksiin. Kyseessä olisi varsin selkeästi pienkeräysten hallinnointiin liittyvä kriminalisointi. Pienkeräyksen erotettavuutta muusta rahankeräyksestä koskevat s. 187 esitetyt näkökohdat eivät ole sellaisia, jotka puhuisivat rikkomussäännöstä ankaramman rangaistavuuden puolesta, minkä lisäksi pienkeräyksille on asetettu muun muassa selkeä euromääräinen raja.

Pienkeräysten osalta velvollisuudesta tehdä ilmoitus säädetään 4 §:ssä ja 16 §:ssä ja pienkeräysilmoituksessa mainittavista tiedoista puolestaan 17 §:ssä, jonka 2 momentin perusteella tarkempia määräyksiä pienkeräysilmoituksen sisällöstä voitaisiin antaa sisäministeriön asetuksella. Kun rangaistavaksi on ilmeisesti tarkoitus säätää nimenomaan ilmoituksen tekemättä jättäminen eikä ilmoituksen tekemistä puutteellisena, olisi mahdollisessa rikkomussäännöksessä viitattava rahankeräyslain 16 §:ään (esim. joka tahallaan ... järjestää pienkeräyksen tekemättä 16 §:ssä edellytettyä ilmoitusta).

Rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi rahankeräyksen järjestäminen vastoin rahankeräyslain 7 §:n 2 tai 3 kohdassa säädettyä kieltoa. Rahankeräyslain 7 §:n 2 kohdan mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräys ketjukirjeen avulla tai siihen verrattavalla tavalla siten, että toimintaan osallistuville luvataan taloudellinen etu sitä vastaan, että hän lähettää ketjukirjeen edelleen. 7 §:n 2 kohdassa on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta perustellumpaa käyttää ilmaisua ”rinnastettavalla” kuin ”verrattavalla” tavalla. Virkkeen viimeisessä lauseessa käytetään uudestaan sanaa ketjukirje, jolloin se tulee koskemaan myös virkkeessä edempänä mainittua sisältöä. Tämä voi antaa aiheutta poistaa rinnasteisuutta koskeva teko tapa tai siirtää se virkkeen loppuun toteamalla samalla, millä tavoin rinnasteisuuden tulee olla olemassa. Rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohdan jälkeen on syytä lisätä sana ”tai”.

Rikoslain 17 luvun 16 c §:n 2 kohdassa viitatus rahankeräyslain 7 §:n 3 kohdan mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräys pyramidipelin muodossa siten, että rahankeräykseen liittyvän henkilön ansainta- tai voittomahdollisuudet osaksi tai kokonaan muodostuvat vastikkeetta niistä maksuista, joita toimintaan myöhemmin mukaan liittyvät maksavat osallistumismaksuina tai muina kerta- tai toistuvaissuorituksina.

Pyramidipelin arviointi rahankeräysrikoksena oli esillä ennakkoratkaisussa KKO 2014:7. Tuossa ennakkoratkaisussa KKO:n kolmen jäsenen enemmistö luki syytetyille syyksi törkeän petoksen lisäksi rahankeräysrikoksen, jonka ei myöskään katsottu syrjäytyvän rahankeräysrikokseen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen perusteella. Kahden jäsenen vähemmistö olisi hylännyt syytteen rahankeräysrikoksesta ja katsoi, että se joka tapauksessa sisältyi törkeään petokseen.

Syyksilukemista koskevana perusongelmana oli se, että rahankeräyslain 9 §:ssä kielletään pyramidipelin muodossa järjestettävä rahankeräys, joka ei ole vastikkeetonta toimintaa, kun taas lain 3 §:n 1 momentin määritelmäsäännöksen mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa.

Ehdotetun rahankeräyslain 2 §:n 1 kohdassa on identtinen rahankeräyksen määritelmä lukuun ottamatta sitä, että ehdotetun säännöksen johdantolauseen mukaan kysymys on käsitteiden sisällöstä ”tässä laissa”. Myös rangaistavuuden määrittelyn perusrakenne näyttää olevan ennallaan siten, että rikoslain rahankeräystä koskevassa säännöksessä olisi nykyisin tavoin kyse ”rahankeräyksen” järjestämisestä/toimeenpanemisesta, ja rahankeräyslain 7 §:n 3 kohdassa olisi samantyyppinen pyramidipeliä koskeva määräys kuin nykyisin 9 §:ssä, joskin ehdotetussa rahankeräyslain 7 §:n 3 kohdassa kiellettyä pyramidipeliä luonnehditaan kattavammin kuin nykyisessä rahankeräyslain 9 §:ssä.

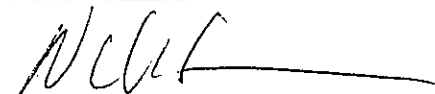
Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta olennaista on, että rahankeräyslakiin ei tule jättää sitä rahankeräyksen määritelmän ja pyramidipeliä koskevan säännöksen luomaa rakenteellista ongelmaa, joka oli ennakkoratkaisun KKO 2014:7 taustalla. Esityksestä ei ilmene, että ehdotettu sääntely ei enää sisältäisi tällaista ongelmaa. On perusteltua käydä tästä näkökulmasta läpi muutkin 7 §:n kohdat. Rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohdassa on kyse rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämisestä vastoin rahankeräysluvan mukaista tai pienkeräysilmoituksessa annettua käyttötarkoitusta. Säännöksen perusteluissa s. 187-188 viitataan rahankeräyslain rahankeräysvarojen käyttöä, säilyttämistä ja käsitteilyä koskevaan 26 §:ään. Ehdotettua rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohtaa olisi perusteltua täydentää viittauksella menettelyn rahankeräyslain asianomaisen säännöksen vastaisuuteen. Rahankeräyslain 26 §:n 1 momentissa puhutaan kuitenkin sekä rahankeräyksen että pienkeräyksen osalta ilmoitetusta tai annetusta keräystarkoituksesta, kun taas ehdotetussa rikoslain 17 luvun 16 c §:n 3 kohdassa puhutaan luvanvaraisen rahankeräyksen osalta rahankeräysluvan mukaisesta käyttötarkoituksesta. Perusteluissa s. 187 ja 188 puhutaan sekä rikoslain 17 luvun 16 c §:n 1 että 3 kohdan osalta tilanteesta, jossa rahaa kerätään muuhun kuin luvan tai ilmoituksen mukaiseen tarkoitukseen. Kolmannessa kohdassa on syytä säilyttää nykyisessä rangaistussäännöksessä oleva tunnusmerkki varojen käyttämisestä ”olennaisesti” vastoin säädettyä käytötappaa.

Rikoslain muuttamien edellyttää esittelyluvan pyytämistä oikeusministeriöltä. Jatkovalmistelussa on syytä olla hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriöön.



Kansliapäällikkö

Asko Välimaa



Neuvotteleva virkamies

Niklas Wilhelmsson

