

21.3.2018

POL-2018- 2084

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

Sisäministeriön 17.1.2018 päivätty lausuntopyyntö Sisäministeriön työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi SMDno-2016-1629

Keskusrikospoliisin lausunto

Lausuntopyyntö ja asian tausta

Sisäministeriön lausuntopyynnön 17.1.2018 mukaan asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Tavoitteena on, että uusi rahankeräyslainsäädäntö tulisi voimaan keväällä 2019.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on helpottaa vapaaehtoistointia mm. lupaprosesseja sujuvoittamalla. Rahankeräyslupa olisi tarkoitus säätää toistaiseksi voimassaolevaksi. Lupamenettelyn rinnalle ollaan tuomassa uusi hallinnollisesti kevyempi ilmoitusmenettely. Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi rahankeräyksen hakeminen Poliisihallitukselta tai ilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle pienkeräyksen järjestämisestä. Uudistuksessa on huomioitu myös tarvittavat muutokset rikoslain rahankeräyslain osalta.

Sisäministeriö on pyytänyt asiasta laajasti lausuntoja, mm. Keskusrikospoliisilta. Poliisihallitus antaa asiassa myös lausunnon. Näin ollen Keskusrikospoliisi kiinnittää huomionsa tässä asiassa lähinnä rahankeräyslain uudistuksen rikostorjunnalliseen näkökulmaan.

Keskusrikospoliisin lausunto

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista

Ehdotuksen keskeinen tavoite lupaprosessien sujuvoittamisesta ja keventämisestä sekä vapaaehtoistoinnin helpottamisesta on Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan sinänsä kannatettava.

Erilaiset yhteisöt, kuten urheiluseurat ja palvelujärjestöt, tukevat tärkeällä tavalla yhteiskunnan ylläpitämää tukiverkkoa ja erityisesti paikallisella tasolla kykenevät kohdentamaan tukea sellaisiin kohteisiin, jotka muutoin voisivat jäädä yhteiskunnan virallisen tukiverkon ja -menettelyiden ulkopuolelle.

Ehdotuksen mukaan erityisesti paikallisesti toimivat yhteisöt voisivat varsin helposti järjestää lain 16 §:ssä mainitun pienkeräyksen. Sen kesto ja kerätävä rahamäärä on rajoitettu ja tällaisen keräyksen voisi toteuttaa enintään

kaksi kertaa vuodessa. Pienkeräys edellyttäisi ilmoitusta poliisilaitokselle ja ilmoituksen yhteydessä olisi annettava 17 §:ssä mainitut tiedot. Keskusrikospoliisi pyytää huomioimaan, että ehdotuksen mukaiset vaadittavat tiedot ovat varsin suppeat. Pienkeräyksellä voidaan kerätä ehdotetun rajan mukaan 10 000 e vuodessa, mutta käytännössä yksittäinen henkilö voi osallistua kalenterivuodessa kahden pienkeräyksen järjestämiseen, jolloin kerättyä 20 000 e rahamäärää voidaan pitää jo merkittävänä.

Pienkeräyksen järjestäjän tulisi antaa poliisilaitokselle 21 §:n mukainen tilitys viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Lisäksi järjestäjän olisi annettava poliisilaitokselle ilmoitus, kun kerätyt varat on käytetty keräystarkoitukseen. Käyttötarkoituksen vastainen varojen käyttö rangaistaisiin rikoslain 16 c §:n 3 kohdassa säädettäväksi ehdotettuna rahankeräysrikoksena. Käytännössä pienkeräyksen valvonta olisi siis jälkikäteistä ja perustuisi ennen keräystä poliisilaitokselle tehtävään ilmoitukseen sekä keräyksen jälkeen poliisilaitokselle tehtävään tilitykseen.

Ennakollisen valvonnan vähentymisen osalta merkittävää uudistuksessa on, että sen mukaan keräyksen käytännön toimeenpanijaa koskevasta sääntelystä oltaisiin luopumassa. Jo tälläkin hetkellä yritykset käyttävät hyväntekeväisyysnäkökulmaa liike-elämässä hyväkseen eri tavoin. Uudistuksen jälkeen yritysten olisi mahdollista tarjota vapaammin ja ilman valvontaa rahankeräyspalveluitaan yleishyödyllisille toimijoille. Rahankeräysvaroja voinee siis siirtyä yrityssectorille enenevässä määrin. Mikäli käytännön toimeenpanijaa koskevasta sääntelystä luovutaan, käytännön toimeenpanijoina toimivien henkilöiden taustoja ei enää tarkasteta. Tässä yhteydessä esim. talous- tai omaisuusrikoksiin syyllistyneet henkilöt voivat saada haltuunsa huomattaviakin rahankeräyksellä saatuja varoja. Työryhmä on tiedostanut tämän rikostorjunnallisen riskin. Työryhmän raportin mukaan puuttumiskeinona olisi tutkintapyyntöjen tekeminen. Tällainen menettely on Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan liian jälkijättöistä ja muutenkin epätoivottavaa. Jo tapahtuneen rikoksen selvittäminen suhteessa sen estämiseen on voimavarojen hukkaamista ja väärinkäytettyjä keräysvarojakaan ei välttämättä enää myöhemmin saada takaisin.

2. Yleistä ehdotuksesta rahanpesun ja terrorismin vastaisen työn kannalta

Suomi osallistuu rahanpesun ja terrorismin vastaiseen kansainväliseen yhteistyöhön ja -toimintaan. Financial Action Task Force eli FATF on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä, jossa Suomi on ollut jäsenenä vuodesta 1991. FATF:n työn tarkoituksena on asettaa standardeja rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja muiden kansainväliseen rahoitusjärjestelmään kohdistuvien uhkien torjumiseksi ja lainsäädännön sekä viranomaisten toiminnan/yhteistoiminnan tehostamiseksi. FATF antaa viranomaisille suosituksia, jotka lähtevät riskiperusteisesta lähestymisestä.

Eriyisen suuren alttiuden rahanpesun/terrorismin näkökulmasta tuovat keräykset, joissa varoja voidaan lahjoittaa käteisellä, anonyymisti ja riskikohteisiin kuten konfliktialueella tapahtuvaan toimintaan. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan juuri näihin riskiperusteiltaan korkeimpiin tulee suhtautua erityisellä vakavuudella. FATF korostaa viranomaisten positiivista ennakollista toimintaa, jossa järjestöjen ja rahankerääjien kanssa yhdessä

pohditaan ja pyritään löytämään keinoja vastustaa varojen väärinkäyttöä tai suuntaamista (epäsuorasti) terrorismin tukemiseen.

Europolin terrorismiraportissa (TE-SAT 2016) on erikseen mainittu sosiaalisen median kautta tapahtuvasta varojen keräämisestä, jossa keskeisessä roolissa on "mainonnan" tai keräysilmoittelun/ postaamisen kohdistaminen erityisen otollisille henkilöryhmille sekä erityisillä teemasivuilla. Näissä tapauksissa rahankeräyksen valvonta on todella haastavaa kaikille viranomaisille.

Mainitusti yksittäinen henkilö voisi pienkeräyksillä järjestää 20 000 e keräysrahaa kalenterivuodessa. Pienkeräysten kokonaissumma nousee näin ollen jo yhdellä toimijalla huomattavaksi. Summa ja pienkeräykseen liitetty kevyempi ilmoitusmenettely muodostavat varteenotettavan riskin pienkeräysten käyttämisen terrorismin rahoittamiseen ja rahanpesuun saattamalla kerätty raha ilmoitusmenettelyllä "lailliseksi".

4. Rahankeräystoimintaan liittyvät mahdolliset muut rikokset

Talousrikoksissa varsin yleinen toimintatapa on, että varsinaiset toimijat pysyttelevät taustalla ja vastuuhenkilöiksi merkitään ns. bulvaaneja. Yleisesti voidaan todeta, että yhdistyksen perustaminen on suhteellisen helppoa ja kun ilmoituksella järjestettävien pienkeräysten tuotto vuositasolla voisi olla 20 000 € (kaksi keräystä vuodessa/henkilö) muodostaa kokonaissuus etenkin järjestelmällisesti toimimalla merkittävän talousrikosten mahdollisuuden.

Suomessa esitutkintaviranomaisen näkökulmasta suurimpana ongelmana ovat petos-mielessä perustetut keräykset (kiusatuille lapsille, kuolemansairaille, sotaveteraaneille jne.) Näiden suhteen alkuvaiheen tunnistamisista ja selvityksistä huolimatta ei kovin usein ole päästy todellisten toimijoiden perään, vaan asiaa on jouduttu rikostutkinnassa selvittämään vasta, kun myöhemmin on tullut esille, että keräysvaroja ei olekaan käytetty oikeaan kohteeseen (tai käytetty määrä on ollut vain marginaalinen keräyksen kokonaistuotosta). On arveltavissa, että ilmoitusmenettelyn jälkeen varsinaiset pienkeräyksen toimitettaihin hyvinkin nopeasti. Näin ollen niihin mahdollisesti liittyviin väärinkäytöksiin voitaisiin käytännössä puuttua vasta jälkikäteen, jolloin esim. varojen takaisiin saaminen olisi hyvin haasteellista.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ehdotetussa rahankeräyslaissa ketjukirjeistä ja pyramidipeleistä säädetään nyt voimassaolevaa rahankeräyslakia vastaavalla tavalla. Erityisesti pyramidipelien esitutkinta vaatii mittavaa työmäärää, jonka lisäksi niillä on suuret kustannusvaikutukset. Keskusrikospoliisi esittää, että sääntely laajennettaisiin koskemaan myös pyramidipelijärjestelmän luomista, käyttämistä ja edistämistä.

Keskusrikospoliisi on samassa asiassa aiemmin lausunut, että lainvastaisesti toimeenpannulla rahankeräyksellä saadut varat on tuomittava valtiolle menetetyksi. Viittaus rangaistussäännökseen (RL 17:16 c §:n muutos) mahdollistaa RL 10:2 §:n soveltamisen, joten tältä osin rikosyhödyn menettäminen on mahdollista. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan voisi kuitenkin selvyuden vuoksi olla tarpeen kirjata keräystuoton menettäminen myös ehdotettuun rahankeräyslakiin.

Keskusrikospoliisi pyytää huomioimaan rikostorjunnalliset riskitekijät. Siinänsä perusteltu rahankeräysmenettelyiden sujuvoittaminen lisää epärehellisen toiminnan mahdollisuuksia ja riskejä.

Keskusrikospoliisi kiinnittää vielä lopuksi huomiotaan siihen, että poliisilla ja erityisesti Poliisihallituksella yleisvalvontaviranomaisena olisi toimivalta valvoa rahankeräystoimintaa etukäteen. Poliisilla olisi lisäksi oltava riittävät välineet ja muutenkin mahdollisuudet tehokkaaseen ja uskottavaan valvontaan.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö



Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja



Simeon Oikarinen