

13.3.2018

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

SMDno-2016-995 / SM029:00/2016

TYÖRYHMÄN EHDOTUS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI UUDEKSI RAHANKERÄYSLAIKSI

Sisäministeriö on 18.1.2018 maa- ja metsätalousministeriöön, jäljempänä *ministeriö*, saapuneella lausuntopyynnöllä pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi rahankeräyslaiksi, jäljempänä *ehdotettu laki*. Ministeriö toteaa pyydettyä lausuntoon seuraavaa:

Suomessa on 295 riistanhoitoyhdistystä. Riistanhoitoyhdistysten asemasta säädetään riistahallintolaissa (158/2011). Riistanhoitoyhdistys on välilliseen julkishallintoon kuuluva riistahallinnon paikallistason yksikkö, jonka toiminta-alue on yhden tai useamman kunnan alue tai kylärajoihin rajoittuen osa suurkuntaa. Riistanhoitoyhdistys vastaa muun muassa eettisesti hyväksyttävän metsästyksen, riistaeläinkantojen elinvoimaisuuden ja riistan elinympäristöjen hoidon edistämisestä toiminta-alueellaan, tuottaa metsästyksen, riistatalouteen ja riistaeläimiin liittyviä asiantuntija-, koulutus- ja neuvontapalveluita sekä hoitaa sille säädetty julkiset hallintotehtävät.

Ministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä turvataan riistanhoitoyhdistyksille mahdollisuus rahankeräysten ja pienkeräysten järjestämiseen. Tämän vuoksi ministeriö ehdottaakin harkittavaksi, että rahankeräyslaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että riistanhoitoyhdistykset voisivat saada luvan järjestää rahankeräyksiä ja pienkeräyksiä.

Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että pienkeräyksen järjestäminen mahdollistettaisiin myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhdistykselle, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä. Näin myös riistanhoitoyhdistyksillä olisi mahdollisuus pienkeräysten järjestämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saa kerätä enintään 10 000 euroa. Ministeriö katsoo, että pienkeräyksellä tulisi voida hankkia riittävästi varoja esimerkiksi riistan elinympäristöjen hoidon edellyttämiin koneurakointipalveluihin, jotka ovat verrattain kalliita. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että pienkeräyksen enimmäismäärä olisi 20 000 euroa.

Jäljempänä tässä lausunnossa esitetyt huomiot ovat pääosin yleisiä ja ne liittyvät lupahallintotehtävien järjestämiseen ja toteuttamiseen. Ministeriön esityksestä tekemän havainnon mukaan luvansaajan taloudellisten edellytyksien valvonnan pääpaino on niin sanotussa jälkikäteisvalvonnassa etukäteisvalvonnan sijaan, mitä voidaan pitää jossakin määrin ongelmallisena.

Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että ehdotetun lain 9 §:n 1 momenttiin lisättäisiin rahankeräysluvan myöntämisen esteeksi hakijan huomattavat verovelat, muiden julkisoikeudellisten tai niihin rinnastettavien maksujen laiminlyönnit (kuten lupamaksut, työnantajamaksut, lakisääteiset vakuutusmaksut jne.) sekä ulosotossa olevat yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset velat, erityisesti silloin kun hakijana on rekisteröity yhteisö, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan

yhdistyksiä, säätiöitä, puolueita, uskonnollisia yhdyskuntia sekä ehdotetun lain 5:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettua ryhmää. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotetun lain tarkoituksena ei ole mahdollistaa rahankeräyksen järjestämistä siten, että rekisteröity yhteisö voisi kerätä rahaa pääasiassa velkojensa maksamiseksi. Sinänsä ministeriö pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä ja vallitsevien yhteiskunnallisten arvojen mukaisena, että ehdotettu laki mahdollistaisi esimerkiksi 6 §:n 2 momentin 6 kohdan tarkoittamalla tavalla varojen hankkimisen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksittäisen henkilön tai perheen auttamiseen.

Jos katsottaisiin, etteivät huomattavat verovelat, julkisoikeudellisten tai niihin rinnastettavien maksujen laiminlyönnit sekä ulosotossa olevat velat ole esteenä rahankeräyslupan myöntämiselle rekisteröidylle yhteisölle, voisi tämä olla ongelmallista sen vuoksi, että kerätyistä varoista huomattava osuus saattaisi mennä näiden velkojen maksamiseen, sen sijaan, että kerätyt varat kohdentuisivat ilmoitettuun keräystarkoitukseen. Ministeriö ehdottaa myös, että taloudellisia edellytyksiä koskevat säännöksiin soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös rekisteröidyn yhteisön johtoon kuuluviin tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviin henkilöihin ja näin ollen luvan myöntämisen esteenä olisivat myös rekisteröidyn yhteisön johtoon kuuluvan tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävän henkilön huomattavat verovelat, julkisoikeudellisten tai niihin rinnastettavien maksujen laiminlyönnit sekä ulosotossa olevat velat. Ministeriön käsityksen mukaan on pidettävänä erittäin todennäköisenä, että aiemmassa rahakeräystoiminnassa mukana olleet johtoon kuuluvat tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät henkilöt pyrkivät jatkamaan mahdollisesti ei-toivottua toimintaa varta vasten perustetussa rekisteröidyssä yhteisössä, joka hakee rahankeräyslupaa. Tällä tavalla voitaisiin ennaltaehkäistä ei-toivotun toiminnan aloittamista.

Edellä ehdotettua puoltaa myös sekin, että perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (kts. esim. PeVL 46/2016 vp ja PeVL 13/2014 vp sekä näissä olevat viittaukset aiempiin lausuntoihin).

Vaikka edellä todettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskee elinkeinotoiminnan lupahallinnon sääntelyä, voi silti olla mahdollista, että tällä on vaikutuksia ehdotetussa laissa tarkoitettuun lupahallintoon. Jos tämä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ilmenevä vakiintunut lausuntokäytäntö ulottuu myös ehdotettuun lakiin, tarkoittaa se käytännössä sitä, että lupahallinnossa lievemmat keinot ovat ensisijaisia suhteessa luvan peruuttamiseen ja rahankeräyksen kieltämiseen nähden. Tämä puolestaan hidastaa luvan peruuttamiseen ja rahankeräyksen kieltämiseen tähtäävien toimenpiteiden valmistelua merkittävästi.

Edellä ehdotettua voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että luvan peruuttamiseen tai rahankeräyksen kieltämiseen tähtäävien toimenpiteiden valmisteluun menee runsaasti aikaa hallintolaissa säädettyine kuulemisineen. Tuona aikana on varsin mahdollista, että luvanhaltija jatkaa ei-toivotulla tavalla rahankeräämistä tai kerättyjen varojen kohdentamista kielletyllä tavalla. Tämän vuoksi on pidettävä perusteltuna, että lupaviranomaisella on mahdollisuus käyttää kiireellisiä tilapäisiä kieltoja, joilla turvataan kerättyjen varojen käyttäminen muuhun kuin luvassa tarkoitettuun tarkoitukseen. Ministeriö toteaa, että esimerkiksi eläinsuojelulain 44 §:ssä tarkoitettujen kiireellisten toimenpiteiden on mahdollista suorittaa ilman hallintolain 34 §:ssä tarkoitettua kuulemistä (kts. KHO:2015:88 ja KHO:2015:89). Tämän vuoksi voisi olla perusteltua harkita, että joissakin tilanteissa lupaviranomaisella olisi mahdollisuus antaa kiireellisesti tila-

päinen kieltö ilman hallintolaissa säädettyä kuulemista. Tämä voi tarkoittaa ehdotetun lain säännösten tarkistamista tältä osin.

Esityksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, onko tarkoituksena, että ehdotetun lain 30 §:ssä tarkoitettu rahankeräysrekisteri sisältäisi kaikille avoimen käyttöliittymän, jonka kautta olisi mahdollista tarkistaa, onko rahankeräyksen taustalla oleva rekisteröity yhteisö saanut ehdotetussa laissa tarkoitettua rahankeräyslupaa. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että tässä yhteydessä harkittaisiin tällaista käyttöliittymää. Samassa yhteydessä tulisi harkita, tulisiko rekisteri sisältää tiedon rekisteröidyn yhteisön johtoon kuuluvasta tai tosiasialliseen päätösvaltaan käytävästä henkilöstä. Todettakoon, että esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöstön ammattioikeutta koskevia tietoja on mahdollista hakea JulkiTerhikki -rekisteristä ja sosiaalihuollon ammattihenkilöstön osalta JulkiSuosikki -rekisteristä. Ministeriön käsityksen mukaan tieto siitä, onko jollekin yhteisölle myönnetty rahankeräyslupa, ei ole sellainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä tieto, jonka perusteella tätä tietoa ei voisi luovuttaa rekisteristä avoimen käyttöliittymän avulla. Avoimella käyttöliittymällä voi olla lainvastaisia rahankeräyksiä vähentävä vaikutus, sillä sen voidaan arvioida lisäävän kiinnijäämisriskiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön osalta valvontaviranomainen saa valvotuneilta kansalaisilta ilmoituksia niistä henkilöistä, jotka toimivat niin sanottuina valelääkäreinä tai -hoitajina.

Esityksen perusteella jää epäselväksi myös, että onko lupaviranomaisella toimivalta puuttua lainvastaiseen rahankeräämiseen. Onko tarkoituksena, että lainvastaisen rahankeräyksen valvonta kuuluisi poliisille ja jäisi viime kädessä kriminalisointien varaan vai onko tarkoituksena, että lupaviranomainen voisi toimivaltansa rajoissa esimerkiksi kieltää rahankeräämisen sakon uhalla, jos rahankeräämistä järjestetään esimerkiksi ilman laissa säädettyä rahankeräyslupaa. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi esityksen täsmentämistä tältä osin.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Neuvotteleva virkamies



Toni Tuomainen