



2.12.2013

OM 184/43/2013

Sisäasiainministeriölle

SISÄASIAINMINISTERIÖ

04. 12. 2013

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI RAHANKERÄYSLAIN MUUTTAMISESTA

Rahankeräyslakia (255/2006) ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Suomen ortodoksisen kirkon hiippakunnalla sekä yliopistolaissa tarkoitetuilla yliopistoilla olisi oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä laissa yksilöityyn keräystarkoitukseen. Lisäksi ehdotetaan luovuttavaksi vaatimuksesta, jonka mukaan luvansaajayhteisön tarkoituksen tulee olla pelkästään yleishyödyllinen.

Keräystarkoitus ja luvansaajat

Evankelis-luterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkolla olisi ehdotetun 6 §:n mukaan oikeus toimeenpanna rahankeräyksiä varojen hankkimiseksi diakoniatyön rahoittamiseen. Diakoniatyöllä tarkoitetaan seurakuntien järjestämää kirkollista hyväntekeväisyystyötä. Perustelujen mukaan diakoniatyön rahankeräykset eivät olisi keräyksiä verovaroin kustannettavan kirkon lakisääteisen toiminnan rahoittamiseen. Mainittu rajausta olisi syytä ottaa lakiin.

Perusteluista (s. 19) käy ilmi, että uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa voidaan lähtökohtaisesti pitää rahankeräyslaissa tarkoitettuna yleishyödyllisenä toimintana. Näin myös muut uskonnolliset yhdyskunnat voisivat olla 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja luvansaajayhteisöjä.

Yliopistojen oikeus rahankeräyksen toimeenpanoon koskisi lakiehdotuksen mukaan varojen hankkimista ”yliopistolain 2 §:n mukaisen toiminnan tukemiseen”. Mainituissa säännöksessä säädetään yliopiston perustehtävistä.

Lakiehdotuksen perusteluissa täsmennetään, ettei keräysvaroja saisi kuitenkaan käyttää yliopistojen harjoittaman liiketoiminnan tukemiseen.

On syytä todeta, että yliopisto voi yliopistolain 5 §:n mukaan harjoittaa vain sellaista liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Säätiöyliopiston liiketoiminta voi tukea muitakin kuin sen lakisääteisiä tehtäviä. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa siitä, miten rahankeräysoikeuden ulkopuolelle jäävä liiketoiminta on erotettavissa yliopistojen perustehtävistä.

Lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi vaatimus luvansaajana olevan yleishyödyllisen yhteisön tai säätiön tarkoituksen yksinomaisuudesta. Sen varmistamiseksi, ettei yleishyödyllisiin tarkoituksiin kerättäviä varoja ohjaudu elinkeinotoimintaan tai muutoin yksityisen edun edistämiseen, rahankeräyksen toimeenpano sallittaisiin 6 §:n 1 momentin mukaisesti varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 6 § ohjaa lähinnä lupaharkintaa. Väärinkäytösten estämisen kannalta olennaisempaa saattaisi olla täydentää rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä koskevaa 20 §:n 1 momenttia esimerkiksi nimenomaisella edellytyksellä siitä, ettei keräysvaroja saa käyttää rahankeräysluvassa määrätyn käyttötarkoituksen ohella muihin kuin keräyksen toimeenpanoa välittömästi palveleviin kohtuullisiin hallinnollisiin kustannuksiin.

Rahankeräyksellä saatujen varojen käyttäminen

Toimivalta rahankeräyksellä saaduin varoin hankitun kiinteän omaisuuden käyttötarkoituksen muuttamista tai luovuttamista koskevissa lupa-asioissa ehdotetaan siirrettäväksi sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle (20 §). Päätöksen tekeminen edellyttäisi kuitenkin sisäasiainministeriön lausuntoa. Muutosta perustellaan sillä, ettei sisäasiainministeriössä ole tehty lain voimaantulon aikana yhtään säännöksen soveltamisalaan kuuluvaa päätöstä. Aikanaan toimivalta on kuulunut valtioneuvostolle.

Esityksestä ei käy ilmi, onko sisäasiainministeriön lausunnolle tarkoitettu antaa ehdotetussa yhteydessä oikeudellisesti sitova luonne vai voisiko Poliisihallitus poiketa siitä. Ehdotusta on tältä osin tarkennettava. Kiinteän omaisuuden hankkimiseksi toimeenpantaviin rahankeräyksiin (esim. Lastensairaala 2017 -keräys) tyypillisesti liittyvien merkittävien taloudellisten ja yhteiskunnallisten intressien vuoksi toimivallan siirtämistä ministeriöta-solta alemmalle viranomaiselle olisi vielä aiheellista harkita.

Rahankeräysluvan peruuttaminen ja kirjallinen varoitus

Ehdotetun 23 §:n mukaan rahankeräyslupa voitaisiin peruuttaa, jos keräyksellä saatujen varojen käyttäminen luvassa määrättyyn tarkoitukseen ei ole enää mahdollista. Epäselväksi jää, mikä säännöksen suhde on 20 §:n 1 momentin säännöksen käyttötarkoituksen muuttamisesta vastaavassa tilanteessa.

Rangaistussäännökset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että rahankeräyslaista korjattaisiin siihen sisältyvät virheelliset pykäläviittaukset rikoslakiin. Oikeusministeriöllä ei ole tästä korjauksesta huomautettavaa.

Ehdotuksessa ei avata rahankeräyksiin liittyviä rangaistussäännöksiä laajemmin. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää niihin huomiota yleisemmin kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta. Rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat edellytykset, kuten suhteellisuusvaatimus. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden ja siten myös rangaistusasteikon tulee olla oikeassa suhteessa teon vakavuuteen ja moitittavuuteen (esim. PeVL 15/2010 vp. ja PeVL 26/2002 vp).

Rahankeräyslain 1 §:n mukaan sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Rahankeräysrikoksen rangaistusmaksimi on nykyään kaksi vuotta vankeutta.

Kahden vuoden maksimia on perusteltu sillä, että rahankeräysrikos muistuttaa useiden tekemuotojen osalta luonteeltaan talousrikoksia (HE 102/2005 vp, s. 56/II). Oikeusministeriö on kuitenkin jo aikaisemmassa lausunnossaan (24.6.2004, OM 96/43/2004) kiinnittänyt huomiota siihen, että talousrikoksia koskeva perustelu sopii heikosti tekemuotoihin, joissa ei välttämättä ole kysymys muusta kuin hallinnollisen muodollisuuden tahallisuudesta laiminlyönnistä. Ministeriö on myös pitänyt kahden vuoden rangaistusmaksimia varsin korkeana rikoksissa, jotka tehdään ilman hyötymistarkoitusta.

Rahankeräysrikosta koskevan rikoslain 17 luvun 16 c §:n 1 kohdassa kriminalisoidaan muun muassa se, että päiväkodin ryhmä, koululuokka tai opinto- tai harrastusryhmä toimeenpanee rahankeräyksen muuhun tarkoitukseen kuin opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen. Kohdan soveltaminen ei muutoinkaan edellytä totuudenvastaisten tietojen antamista tai yleisön harhaanjohtamista. Tunnuksmerkistön täyttää yhtä lailla menettely, jossa kerätään varoja avoimesti määritellyn yleishyödylliseen käyttötarkoitukseen (joskin luvatta) tai jossa johdetaan yleisöä suunnitelmallisesti harhaan hyötymistarkoituksessa. Säännöksen 6 ja 7 kohta sekä osittain myös 4 kohta puolestaan täyttyvät pelkällä hallinnollisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnillä.

Kun otetaan huomioon, että tavoitteena on epäasiallisen, harhaanjohtavan ja rikollisen toiminnan estäminen, tulisikin harkita, voitaisiinko kahden vuoden rangaistusmaksimi liittää vain totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen (kohdat 3 ja 5, väärän tiedon ja salaamisen osalta myös kohta 4), ei hallinnollisten muodollisuuksien rikkomiseen. Lievemmat tekotavat voitaisiin siirtää esimerkiksi lievää rahankeräysrikosta koskevaan 16 d §:ään, josta on säädetty sakkorangaistus.

Rangaistussäännösten tarkastamista ei ole välttämätöntä toteuttaa osana nyt valmisteltavana olevaa hanketta. Oikeusministeriö kuitenkin edellyttää, että mahdolliset muutokset rikoslakiin valmistellaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen