

13.04.2021

POL-2021-17187

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Poliisihallituksen lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä, jonka tavoitteena on ollut toimintamahdollisuuksien hallittu lisääminen siten, että yhdistykset ja muut toimijat voivat itse päättää uusien toimintamahdollisuuksien käyttöönotosta. Työryhmä ehdottaa, että pienimmät yhdistykset ja uudet toimintaryhmät vapautettaisiin kirjanpitolain mukaisista talouden seuranta- ja raportointia koskevista vaatimuksista ja niille sallittaisiin kevyempi jäsenten ja sidosryhmien tiedon- tarpeet täyttävä tilinpito.

Työryhmä ehdottaa muutoksia yhdistyslakiin sekä uuden toimintaryhmä-oikeushenkilöä koskevan lain säätämistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliisihallitus on arvioinut työryhmän mietinnössä esitettyjä uudistuksia rahankeräyslain ja arpajaislain soveltamisen näkökulmasta sekä myös rikostorjunnallisesta ja terrorismin ja rahanpesun estämisen näkökulmasta. Poliisihallitus lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Poliisihallituksen lausunto

Ehdotus 11. Pienimmille yhdistyksille sallitaan helpotettu tilinpito – yhdistyslain 37 a §

Työryhmä ehdottaa, että jos yhdistyksen tuotot ovat enintään 30 000 €/v, se voi soveltaa kirjanpitolakia kevyempää tilinpitonormistoa, joka perustuu maksuperusteiseen yksinkertaiseen kirjanpitoon. Tarkoituksena on tulojen, menojen, varojen ja velkojen erillään pitäminen. Tilinpitoon ei kuulu pakollisen tilinpäätöksen laatimista, jos tilinpito pidetään säännöllisesti (vähintään kuukausittain) jäsentenä nähtävänä. Lisäksi tilinpito-mallissa on mahdollisuus tilinpäätöstä kevyempään vuosilaskelmaan.

1. Rikostorjunnan näkemykset

Poliisihallitus vastustaa ehdotusta, että pienimmille yhdistyksille sallittaisiin helpotettu tilinpito.

Oikeushenkilöitä ja yhdistyksiä hyödynnetään rikollisessa toiminnassa, kuten erilaisissa rahanpesujärjestelyissä ja toisaalta niiden avulla pidetään yllä ja hallinnoidaan rikollisen toiminnan toimintaedellytyksiä ja rakenteita.

Lisäksi rikollistoimijat käyttäjät niissä usein bulvaanijärjestelyjen kautta tosiasiallista määräysvaltaa.

Tosiasiallisesti kevennetty tilinpito hankaloittaa eri viranomaisten tekemää rikostorjuntatyötä eikä vastaa turvallisuusviranomaisten tiedontarpeisiin. Vaikka 30 000 euron tuloraja kevennetylle tilinpidolle on sinänsä varsin alhainen, on kuitenkin huomattava, että rikolliset piirit hankkivat yrityksiä ja yhdistyksiä ”työvälineikseen” varsin joustavasti, mikä mahdollistaa sen, että rikollisia varoja hajautetaan useisiin eri yhdistyksiin. Tällainen menettely lisää paljastuessaan viranomaisten työmäärää, mutta voi toisaalta jäädä summien vähäisyyden takia kokonaan viranomaisilta havaitsematta. Rahanpesun selvittelykeskus on kiinnittänyt jo nykyisellä kirjanpidon tasolla huomiota NPO-sektorin (Non-Profit Organisations) toiminnan valvonnan haasteisiin. Kevennetyn tilinpidon myötä esimerkiksi varojen lähteen ja käyttötarkoituksen tarkastaminen jälkikäteen vaikeutuisi olennaisesti. Koska korostettu terrorismin rahoittamisen riski kohdistuu juuri pieniin NPO-toimijoihin, joilla on liityntä ulkomaille, voivat kevennetyn tilinpidon vaikutukset ilmiön havaitsemiseen olla merkittäviä. Muutosehdotukset kohdistuvat juuri niihin velvollisuuksiin ja rakenteisiin, joiden avulla rahanpesua ja terrorismin rahoittamista voidaan havaita sekä toimintaa osittain valvoa.

Vaikka NPO-toimijoilla ei ole rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaista ilmoitusvelvollisuutta tai huolenpitovelvoitetta, on kansallisessa riskiarviossa pienet NPO-toimijat arvioitu merkittäväksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiksi. Esitetty toimintaryhmä-oikeushenkilö olisi juuri tällainen pieni NPO-toimija.

2. Arpajaishallinnon näkemykset

Poliisihallitus vastustaa ehdotusta.

Rahankeräyslain (863/2019) 12 §:n 1 momentin mukaan rahankeräysluvan haltijan on annettava Poliisihallitukselle vuosittain kuuden kuukauden kuluessa kunkin tilikauden päättymisestä rahankeräyksen valvontaa ja rahankeräystietojen julkaisemista varten vuosi-ilmoitus, jonka Poliisihallitus tarkastaa ja hyväksyy. Vuosi-ilmoituksen yhteydessä luvan haltijan tulee antaa Poliisihallitukselle tilikauden tilinpäätös, jonka lisäksi vuosi-ilmoitukseen tulee liittää tilintarkastajan lausunto, jos luvan haltija on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja.

Rahankeräyslaissa säädetty velvoite toimittaa tilinpäätös koskee näin ollen kaikkia rahankeräysluvan haltijoita, joista rekisteröidyt yhdistykset muodostavat merkittävimmän osan. Poliisihallituksen arvion mukaan rahankeräysluvan haltijoina on useita satoja sellaisia rekisteröityjä yhdistyksiä, joiden vuotuiset tuotot ovat alle 30 000 euroa. Näiden rahaa keräävien rekisteröityjen yhdistysten kohdalla esitetty yhdistyslain muuttaminen voi tulevaisuudessa aiheuttaa epätietoisuutta siitä, miten heidän tulisi kirjanpitonsa hoitaa, mikäli eri lainsäädännöistä tulee eri velvoitteita. Mikäli yhdistyslakia uudistetaan esitetysti, eikä rahankeräyslakia muuteta, johtaa se käytännössä tilanteeseen, jossa suuri määrä rekisteröityjä yhdistyksiä ei enää välttämättä kykene suoriutumaan rahankeräyslaissa säädetystä velvollisuudesta rahankeräysluvan haltijoina. Tämä johtaa käytännössä rahankeräyslu-

pien peruuttamiseen taikka vaihtoehtoisesti pakottaa rahaa keräävät rekisteröidyt yhdistykset edelleen toimimaan kirjanpitolain säännösten mukaisesti vastoin sitä, mitä yhdistyslain uudistamisella tavoitellaan.

Huomioitavaa asiassa on, että rahankeräyslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tilinpäätöksen liittämistä vuosi-ilmoitukseen on pidetty olennaisena valvonnallisena seikkana, jotta voidaan varmistua kerättyjen varojen käytetyn yleishyödylliseen ja lahjoittajille luvattuun tarkoitukseen. Rahankeräyslain tarkoituksena on nimenomaisesti turvata se, että lahjoittajat voivat luottaa siihen, että heidän lahjoitusvaransa käytetään oikein. Tilinpäätöksen toimittaminen vuosi-ilmoituksen yhteydessä palvelee tällä hetkellä merkittävästi tätä tarkoitusta.

Ehdotus 15. Uusi toimintaryhmälaki
Työryhmän ehdotuksen mukainen uudessa laissa säänneltävä toimintaryhmä on yhdistystoiminnalle vaihtoehtoinen kansalaistoiminnan organisointimuoto.

Mietinnön mukaan laissa säädettäisiin yhteisömuotoisesti kansalaistoiminnassa käytettävästä vaihtoehtoisesta uudesta oikeushenkilömuodosta, joka soveltuisi erityisesti määräaikaiseen, tilapäiseen tai pienimuotoiseen kansalaistoimintaan. Ehdotetusti toimintaryhmä olisi aina voimassa määräajan, joksi ehdotetaan kolme vuotta. Ehdotuksen valmistelussa käytettävissä olevien tietojen ja arvioiden perusteella on arvioitu, että huomattava osa toimintaryhmistä tulisi olemaan varsin lyhytikäisiä.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä luvussa 5.3 (Muu lainsäädäntö) viitataan vanhaan kumottuun rahankeräyslakiin (255/2006). Nykyinen rahankeräyslaki (863/2019) on tullut voimaan 1.3.2020, joten tältä osin mietinnössä esitetyt viittaukset ovat vanhentuneet. Näin ollen jää osin epäselväksi mitä työryhmä on mietinnössään tavoitellut toimintaryhmän mahdollisuuksista järjestää rahankeräyksiä.

1. Arpajaishallinnon näkemys rahankeräyslupan antamisesta toimintaryhmälle

Poliisihallitus vastustaa ajatusta siitä, että toimintaryhmälle voitaisiin tulevaisuudessa antaa rahankeräyslupa.

Kumotun rahankeräyslain 255/2006 mukaan rahankeräyslupa voitiin antaa lähtökohtaisesti rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Vakiintuneen tulkintalinjan mukaisesti yhteisöllä tarkoitettiin rekisteröitynyttä yhdistystä, eikä rahankeräyslupia myönnetty esimerkiksi osuuskunnalle taikka osakeyhtiölle, vaikka säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä olisi määrätty toimijan yleishyödyllisestä luonteesta. Tämä vakiintunut tulkintalinja sisällytettiin uuteen rahankeräyslakiin 863/2019, sillä lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rahankeräyslupa voidaan nyt myöntää Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Näin ollen kirjaus ei jätä enää tulkinnanvaraa sille, mitä aiemmin on tarkoitettu rekisteröidyllä yhteisöllä.

Rahankeräyslain uudistamisen myötä rahankeräysluvut ovat toistaiseksi voimassaolevia. Tämä ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tue sitä ajatusta, että lupa myönnettäisiin pienimuotoiselle, määräaikaiselle ja/tai tilapäiselle toimijalle, mitä suurin osa toimintaryhmistä on ajateltu olevan. Rahankeräyslupan myötä luvan haltijalle tulee velvoite tilinpäätöksen toimitamisesta lupaviranomaiselle. Tämä velvoite on olemassa samoin perustein, kuin mitä jo aiemmin yhdistyslain muuttamisen kohdalla on lausuttu. Nykymuotoiset rahankeräysluvut on tarkoitettu käytännössä toimijoille, jotka toimivat pitkäjänteisesti yleishyödyllisen tarkoituksensa toteuttamiseksi ja lain muuttaminen siten, että rahankeräyslupa voitaisiin antaa myös aiotulle toimintaryhmälle, muuttaisi tätä periaatetta merkittävästi.

Kumotussa rahankeräyslaissa lain tarkoituksena oli mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Vastaavaa ei ole säädetty nykyisessä rahankeräyslaissa, mutta voitaneen ajatella samojen periaatteiden edelleen olevan taustalla, koska rahankeräystoimintaa edelleen säädellään. Yhtenä merkittävänä periaatteena on pidetty sitä, ettei rahankeräyslupaa voida antaa yksittäiselle luonnolliselle henkilölle, vaan luotettavuuden varmistamiseksi lupa voidaan antaa käytännössä vain rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle. Luvan myöntämisen yhteydessä arvioidaan hakijassa tosiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden luotettavuus. Rekisteröidyn yhdistyksen kohdalla tämä luotettavuusarviointi kohdistetaan käytännössä yhdistyksen hallituksen jäseniin. Tällä on pyritty osittain varmistamaan sitä, ettei kukaan yksittäinen henkilö voisi järjestää rahankeräystä yksin ja päättää kaikista rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Poliisihallitus on edellisessä OECD:n alaisen FATF:n (Financial Action Task Force) maatarkastuksessa tuonut esille yhtenä terrorismin rahoituksen ja rahanpesun riskitekijänä sellaiset yhdistykset, joissa päätösvalta olisi hyvin keskittynyt vain yhdelle henkilölle.

Työryhmän mietinnön perusteella toimintaryhmän perustaminen edellyttäisi kolmea luonnollista henkilöä, jotka liittyvät alussa toimintaryhmän jäseneksi. Perustamisen jälkeen toimintaryhmä ilmoittaisi yhden edustajan Patentti- ja rekisterihallitukselle, joka rekisteröisi edustajan rekisteriin. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta nimenomaista säännöstä toimintaryhmän jäsenmäärästä ryhmän toimikauden aikana eikä siitä, miten jäsenet osallistuvat ryhmän toimintaan. Poliisihallitus tulkitsee asiaa siten, että perustamisen jälkeen toimintaryhmän toiminta voisi käytännössä jäädä yhden toimintaryhmä jäsenen (edustajan) harjoitettavaksi. Tällöin käytännössä kyse olisi siitä, että mikäli toimintaryhmälle olisi myönnetty rahankeräyslupa, osallistuisi keräyksen järjestämiseen käytännössä vain yksi henkilö.

Poliisihallitus suhtautuu erittäin kriittisesti siihen, että rahankeräyslakia muutettaisiin siten, että rahankeräyslain 5 §:än lisättäisiin luvan saajien joukkoon aiottu toimintaryhmä.

2. Arpajaishallinnon näkemys pienkeräyksen järjestämisen sallimisesta toimintaryhmälle

Pienkeräyksen järjestämisoikeuden antaminen tulee arvioida mahdollisen rahankeräyslain muuttamisen yhteydessä.

Rahankeräyslain 5 §:n 2 momentissa säädetään tahoista, jotka saavat järjestää pienkeräyksen. Pienkeräyksellä tarkoitetaan keräystä, joka voidaan järjestää enimmillään kaksi kertaa kalenterivuoden aikana enimmillään kolmen kuukauden ajan kerrallaan. Pienkeräyksellä voidaan kerätä enimmillään 10 000 euroa eikä keräyksellä kertyneitä varoja saa käyttää oikeushenkilön omaisuuden kartuttamiseen taikka elinkeinotoiminnan tukemiseen.

Pienkeräyksen järjestämisen mahdollistaminen oli yksi merkittävimmistä muutoksista rahankeräyslain uudistamisessa, sillä pienkeräyksen voi järjestää myös rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaisia (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Pienkeräyksen järjestäjän ei näin ollen tarvitse aina olla rekisteröidyssä muodossa toimiva taho, vaan kolmen luonnollisen henkilön ryhmä voi sen järjestää.

Pienkeräykset ovat aina määräaikaaisia, ja usein niiden avulla on tarkoituksena nimenomaisesti kerätä rahaa jonkin pienimuotoisen ja tilapäisen hankkeen tai asian toteuttamiseksi. Pienkeräyksen järjestämisen pääperiaatteet sopivat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan huomattavasti paremmin yhteen toimintaryhmän toiminta-ajatuksen kanssa. Näkemystä tukee myös se, ettei pienkeräyksen järjestäjältä edellytetä tilinpäätöstä. Rahankeräyslain 22 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan pienkeräyksen järjestäjän tulee keräyksen jälkeen antaa poliisilaitokselle pienkeräystilitys, jossa on tietoina annettava rahankeräystilin tiliote tai muu luotettava selvitys rahankeräystilin käytöstä keräyksen aloittamisajankohdassa tilityksen antamisajankohtaan saakka. Tältä osin rahankeräyslaissa säädettyt veloitteet ovat jokseenkin yhteneväiset sen suhteen, mitä toimintaryhmän tilinpidolta on aiottu vaadittavan.

Mikäli toimintaryhmä-oikeushenkilöstä päädytään säätämään, ja sille halutaan antaa oikeus järjestää pienkeräys, edellyttää tämä rahankeräyslain 5 §:n 2 momenttiin tehtävää lisäystä toimintaryhmän osalta. Tällöin olennainen arvioitava asia tulee olemaan se, voidaanko toimintaryhmää pitää sillä tavoin luotettavasti valvottuna oikeushenkilönä, jolle oikeus pienkeräyksen järjestämiseen voidaan antaa. Asiaan tulee vaikuttamaan toimintaryhmää koskevan sääntelyn sisältö ja asia tulee arvioida huolellisesti mahdollisen rahankeräyslain muuttamisen yhteydessä. Tässä samassa yhteydessä tulee arvioida huolellisesti valvontaviranomaisen resurssien tarve. Rahankeräyslain uudistuksen myötä poliisilaitoksilta siirrettiin rahankeräyslupien myöntäminen Poliisihallitukselle, jonka myötä Poliisihallitus käsitteli vuonna 2020 noin 200 rahankeräyslupa-asiaa enemmän kuin aiempina verrokki-vuosina. Tämä siirto ei kuitenkaan käytännössä vähentänyt poliisilaitosten rahankeräystoimintaan käytettävien resurssien tarvetta, sillä lakiuudistuksen myötä laitosten tulee käsitellä ja hyväksyä pienkeräysilmoitukset ja -tilitykset.

Poliisihallituksen muut kommentit

Poliisihallitus ei ole osallistunut asian valmisteluun sen aikaisemmissa vaiheissa.

Sekä rikostorjunnallisesta että rahankeräystoiminnan valvonnan näkökulmasta Poliisihallitus suhtautuu kriittisesti uuteen ehdotettuun toimintaryhmä-oikeushenkilömuotoon sekä kevennettyyn tilinpitoon. Lisäksi kiinnitetään huomiota jo nykytilanteessa yhdistyksiin liittyviin merkittäviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin. Rikostorjunnan näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että mitä helpompaa yhdistyksen tai toimintaryhmän perustaminen on ja mitä kevyempää sen hallinto on, sitä suurempi riski on, että sitä käytetään myös rikolliseen toimintaan.

Esityksessä ei ole yksiselitteisesti kielletty toimintaryhmältä hyvän tavan tai lain vastaista tarkoitusta eikä sen edustajalta edellytetä nuhteettomuutta. Rikostorjunnan ja yleisen järjestyksen ylläpidosta lähteviä tarpeita ei ole otettu mietinnössä huomioon siltäkään osin kuin lakihanke on kytketty valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen.

Jatkovalmistelussa uuden oikeushenkilömuodon ja kevennetyn tilinpidon vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota rikostorjunnan näkökulmaan, kuten järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden, harmaan talouden, rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Ylitarkastaja

Jouni Kitunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 13.04.2021 klo 16:01. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Sisäministeriö, poliisiosasto