

14.4.2021

POL-2021-16321

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 15.2.2021, VN/1007/2019

Asiantuntijalausunto Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä OM 2021:8

Oikeusministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisin lausuntoa otsikossa yksilöidystä työryhmän mietinnöstä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n nojalla Keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytyneitä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä suorittaa tutkintaa. Keskusrikospoliisissa toimii myös rahanpesun selvittelykeskuksesta annetulla lailla perustettu rahanpesun selvittelykeskus. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietintöä on arvioitu seuraavassa nimenomaan näiden lakisääteisten tehtävien näkökulmasta.

Keskusrikospoliisi ei ole osallistunut asian valmisteluun sen aikaisemmissa vaiheissa.

Yhteisöt ja yhdistykset osana järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa

Järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden toimijat käyttävät laajasti oikeushenkilöitä ja yritysrakenteita rikollisessa toiminnassaan. Oikeushenkilöitä hyödynnetään mm. erilaisissa rahanpesujärjestelyissä ja toisaalta niiden avulla pidetään yllä ja hallinnoidaan rikollisen toiminnan toimintaedellytyksiä ja rakenteita. Tyypillinen rikollisessa toiminnassa hyödynnettävä oikeushenkilömuoto on osakeyhtiö, mutta myös rekisteröityjä yhdistyksiä käytetään laajasti em. tarkoituksissa. Ilmiön laajuudesta kertoo se, että tunnistetuilla järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenillä on joku asema sadoissa yrityksissä ja kymmenissä yhdistyksissä. ~~Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden toimijat käyttävät bulvaanijärjestelyjen kautta tosiasiallista määräysvaltaa suuressa joukossa muitakin yhteisöjä.~~

Myöhemmin selostettavien rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien riskien lisäksi erityisesti rikollisryhmien käytössä olevien ns. jengitilojen hallintaoikeus on usein järjestetty nimenomaan rekisteröityjen yhdistysten kautta. Jengitilojen vuokraaminen lailliselta vaikuttavan rekisteröidyn yhdistyksen kautta on myös tilojen vuokranantajalle houkutteleva vaihtoehto, koska rekisteröidyn yhdistyksen toimiminen muodollisena vuokralleottajana etäännyttää vuokranantajaa rikollisryhmästä ja sen myötä mahdollisesta rikosvastuusta. Joissakin tilanteissa yhdistyksen kanssa asioiva henkilö ei aidosti tiedä toimivansa järjestäytyneen rikollisuuden kanssa, mikä puolestaan mahdollistaa järjestäytyneelle rikollisuudelle soluttautumisen yhteiskunnan laillisiin rakenteisiin. Yhdistysten kautta tuetaan myös vankilassa olevia rikollisryhmien jäseniä ja häivytetään esimerkiksi ajoneuvojen todellisia omistussuhteita.

Rekisteröityjen yhdistysten käyttämiseen rikollisessa toiminnassa ei yleensä liity välitöntä taloudellisen edun tavoittelua, vaan ne toimivat ennemminkin välineinä taloudellisen

hyödyn hankkimiselle osana rekisteröimättöminä yhdistyksinä pidettävien rikollisryhmien toimintaa.

Talouden seurantaan koskevat säännökset mietinnössä

Yksi työryhmän keskeinen ehdotus on, että pienimmät yhdistykset ja toimintaryhmät vapautetaan kirjanpitolain mukaisista talouden seurantaan ja raportointia koskevista vaatimuksista ja niille sallitaan kevyempi tilinpito. Työryhmän mietinnön mukaan yhdistykset ja toimintaryhmät, joiden toiminnan vuosittaiset tulot ovat yhteensä enintään 30 000 euroa sekä päättäneenä että sitä edeltäneenä kalenterivuonna ja jotka eivät harjoita liiketoimintaa, vapautetaan kirjanpitolain mukaisista pakottavista talouden seurantaan ja raportointia koskevista vaatimuksista. Tarkemmat säännökset tilinpidon järjestelyistä annettaisiin asetuksella, mutta mietinnön mukaan tilinpito voisi perustua maksunvälittäjän sähköiseen tiliotteeseen tai tilitapahtumatietoihin. Tällöin kaikkien tapahtumien tulisi käydä tiliotteelta ilmi ja esimerkiksi käteisen rahan osalta edellytettäisiin kassakirjanpitoa ja käteisvarojen tallettamista viivytyksettä maksuliikennetilille.

Kevyempi tilinpito rakentuisi toimintaryhmän jäsenten ja sen sidosryhmien tiedontarpeiden perusteella. Tilinpitoon kohdistuvista viranomaisten tiedontarpeista on mainittu lähinnä julkinen varojenjako ja avustustoiminta sekä verotus. Tosiasiallisesti kevennetty tilinpito hankaloittaa eri viranomaisten tekemää rikostorjuntatyötä eikä vastaa turvallisuusviranomaisten tiedontarpeisiin. Kyse on sekä rikollisen ja sisäistä turvallisuutta uhkaavan menettelyn tunnistamisesta että rikosvastuun toteuttamisesta.

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 onkin 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.

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion havainnot NPO-toimijoiden (ml. yhdistykset) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä tukevat rahanpesun selvittelykeskuksen näkemyksiä yhdistyksiin jo nykyisin kohdistuvista riskeistä. 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 toimintaryhmäoikeushenkilö olisi juuri tällainen pieni NPO-toimija.

Keskusrikospoliisi katsookin, että jatkovalmistelussa kevennetyn tilinpidon vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden, harmaan talouden, rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

Rekisteröimätön toimintaryhmä

Mietinnön esimerkkien valossa esimerkiksi rikollisten moottoripyöräjengien toiminta tulisi usein arvioitavaksi rekisteröimättömänä toimintaryhmänä, joihin puolestaan tulisi sovellettavaksi yhdistyslain rekisteröimätöntä yhdistystä koskeva sääntely. Tämä on Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tärkeää, koska rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamiseen tähtäävä kanne on tällä hetkellä käytännössä ainoa viranomaiskoneiston käytössä oleva keino rikollisryhmän lakkauttamiseksi. Poliisihallinnossa lakkauttamiskanteen voi nostaa ainoastaan Poliisihallitus.

Muut mietinnön ehdotukset

Keskusrikospoliisin arvion mukaan muut yksittäiset yhdistysten ja toimintaryhmien hallinnoinnin keveyteen ja joustavuuteen tähtäävät ehdotukset eivät suuresti vaikuta rikollisten toimintaedellytyksiin, koska päätöksenteko, pöytäkirjaaminen jne. eivät tähän mennessäkään ole yleensä tapahtuneet laissa tarkoitettuihin tavoin. Luonnollisesti yleisseuraantotyyppinen yhdistysten yhdistyminen voi ainakin teoriassa hankaloittaa viranomaisten toimintaa, mikäli siihen liittyy rikollista toimintaa.

Todettakoon myös, että rikollisten piirien hyödyntämien yhdistysten *nimet* eivät yleensä ole mietinnössä tarkoitettuihin tavoin yleisen järjestyksen vastaisia.

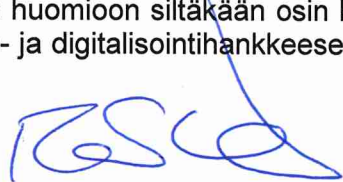
Mietinnössä on tuotu esille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 7 §:n täydennys, joka koskee yhdistyksen tosiasiallisia edunsaajia. Keskusrikospoliisi esittää, että täydennykset tulisi ulottaa myös edellä mainitun lain 6 lukuun, joka sääntelee tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja.

Lopuksi

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Keskusrikospoliisi katsoo, että määritettäessä tapoja, joilla yhteisöllisen kansalaistoiminnan kynnyksiä pyritään madaltamaan, ei ole riittävästi huomioitu rikostorjunnan tarpeita. Yleisellä tasolla mietinnön sinänsä kannatettavien tavoitteiden osalta voidaan todeta, että mitä helpompaa yhdistyksen tai toimintaryhmän perustaminen on ja mitä kevyempää sen hallinto on, sitä todennäköisimmin sitä käytetään myös rikolliseen toimintaan. Lisäksi halutaan kiinnittää huomiota jo nykytilanteessa yhdistyksiin liittyviin merkittäviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin.

Keskusrikospoliisi ilmaisee myös huolensa siitä, ettei laissa ole yksiselitteisesti kielletty toimintaryhmältä hyvän tavan tai lain vastaista tarkoitusta eikä sen edustajalta edellytetä nuhteettomuutta. Mietinnössä on tältä osin viitattu etukäteisvalvonnan haasteisiin, mutta Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan etukäteisvalvonta olisi mahdollista tiiviimmän viranomaisyhteistyön kautta esimerkiksi selvittämällä toimintaryhmän edustajan yhteyksiä rikollisiin piireihin. Rikostorjunnan ja viime kädessä yleisen järjestyksen ylläpidosta kumpuavia tarpeita ei ole otettu mietinnössä huomioon siltäkään osin kuin lakihanke on kytkeyty valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen ja sen myötä kehitettäviin tekoälytoimintoihin.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos


Robin Lardot

Rikostarkastaja


Markus Terenius