

Kai Puolamäki
Osmankääminkuja 2 D 9

01300 VANTAA

Viite: Kirjeenne 19.2.2009

VASTAUS

1
KANTELU

Arvostelitte 19.2.2009 saapuneessa kirjeessänne sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön sekä lääninhallitusten toimintaa rahankeräyslain tulkintaa koskevassa asiassa. Pyysitte kirjeessänne eduskunnan oikeusasiamiestä erityisesti

- toteamaan, ettei yhdistyksen internetsivuilla oleva teksti ja ohje lahjoituksen tekemiseksi ole luvanvaraista rahankeräystä,
- kehottamaan sisäasiainministeriötä julkaisemaan rahankeräyslain tulkintaa koskevan ohjeistuksen ja tiedottamaan siitä sekä korjaamaan mahdollisia aikaisempia lausuntojaan sekä
- kiinnittämään valtioneuvoston huomiota rahankeräyslain puutteisiin ja tekemään esityksen niiden poistamiseksi.

Kantelustanne ilmenee, että olette hallituksen jäsen yhdistyksessä, jonka kotisivuilla on julkaistu teksti:

"Yhdistys voi ottaa vastaan lahjoituksia toimintansa tukemiseksi. Lahjoituksen voi maksaa yhdistyksen tilille X käyttäen viitenumeroa Y".

Mielestänne kyse ei ole luvanvaraisesta rahankeräyksestä. Viittaatte Helsingin hovioikeuden lainvoimaiseen tuomioon 10.12.2008 (nro 3487), jossa arvioitu sitä, onko edellä kuvatun tekstin julkaiseminen ollut ns. vanhassa rahankeräyslaissa (1980/590) tarkoitettua rahankeräystä. Tuomion perustelujen mukaan väitettyjen rikosten tekoaikana on ollut epäselvää, mitä yleisöön vetoamisella tuolloin voimassa olleessa ns. vanhassa rahankeräyslaissa on tarkoitettu, eikä epäiltyä rahankeräysrikosta ole luettu Teille syyksi. Viittaatte myös muuhun oikeuskäytäntöön (KHO:2008:26).

Olette kysynyt Etelä-Suomen lääninhallitukselta sähköpostitse 14.2.2009 tarvitseeko yhdistys rahankeräysluvan, mikäli em. teksti julkaistaan yhdistyksen kotisivuilla. Lääninhallituksen sähköpostitse 17.2.2009 antaman vastauksen mukaan lupa tarvitaan, mikäli yhdistyk-

senne vetoaa yleisöön internet-sivujen välityksellä kerätäkseen rahaa toiminnan tukemiseksi. Kantelunne mukaan tulkinta on lakiin perustumatonta ja [edellä viitatu] oikeuskäytännön vastainen. Arvostelette myös sitä, ettei sisäasiainministeriö ole ohjeistanut ja tiedottanut yhdistyksiä rahankeräyslain tulkintakysymyksissä.

2 SELVITYS

Kirjoituksenne johdosta antoivat lausuntonsa sisäasiainministeriön poliisiosasto ja oikeusyksikkö sekä selvityksensä poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikkö (liitteenä).

3 RATKAISU

Aluksi totean, että 1.1.2010 alkaen rahankeräysten toimeenpanon yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta vastaa Poliisihallitus, joka myös antaa rahankeräyslupa poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantavaan keräykseen.

Oikeusohjeet

1.7.2006 alkaen voimassa olleen rahankeräyslain (2006/255) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Lain 3 §:n mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain 4 §:n mukaan yleisöllä tarkoitetaan ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä. Yleisöön vetoamiselle tarkoitetaan suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehoitusta antaa rahaa keräykseen. Lain 5 §:n mukaan rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla.

Hallituksen esityksen rahankeräyslaiksi (HE 102/2005, s.29) mukaan yleisöön vetoamisen käsitettä ei ole sidottu mihinkään viestintätapaan tai -muotoon eli laki on täysin välineneutraali. Spontaani, lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehoitusta toteutettu lahjoitus ei kuitenkaan olisi laissa tarkoitettua luvanvaraista rahankeräystä.

Hallituksen esityksen johdosta annetussa eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 25/2005) on todettu, että oikeudellinen arviointi on viime kädessä tehtävä tapauskohtaisesti ilmenneiden seikkojen perusteella. Mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, että esim. internetissä yhdistyksen kotisivuilla olevan tilinumeron ilmoittamista saatetaan saadun selvityksen perusteella lähtökohtaisesti pitää rahankeräyksenä, vaikka aineistoon ei sisältyisikään viittausta rahankeräämisen tarkoitukseen. Mietinnön pohjalta eduskunta lakia hyväksyessään (203/2005 vp) edellytti hallituksen huolehtivan rahankeräyslain uudistuksen tehokkaasta tiedottamisesta sekä tarkkaan seuraavan uuden lain soveltamista ja toimivuutta mm. rahankeräyksen määritelmään liittyvät rajanvetotilanteet huomioon ottaen.

Saatu selvitys

Sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön selvityksessä todetaan, ettei em. Helsingin hovioikeuden päätöksestä voi tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan uuden lain aikana vastaava teksti ei olisi luvanvaraista rahankeräystä. Selvityksessä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO 2008:64), jossa todetaan, että rahankeräystilin ja rahankeräystä koskevien tunnistetietojen ilmoittaminen internetin välityksellä merkitsisi [tuossa tapauksessa] käytännössä samaa kuin keräyksen toimittaminen internetkeräyksenä.

Selvityksessä todetaan, että sisäasiainministeriö on lupaviranomaisille, kansalaisille sekä muille tiedustelijoille antamissaan vastauksissa ja ohjeistuksissa korostanut sitä, että esimerkiksi internetsivulla julkaistu pankkiyhdyntietä ei ole automaattisesti seikka, jonka vuoksi yhdistyksen tulisi hakea rahankeräyslupaa. Olennaista on, että lupaviranomaiset tapauskohtaisesti harkitsevat, milloin internetsivujen sisältö on sellainen, että se vaatii rahankeräyslupan. Tulkinta-apuna voidaan käyttää internetsivujen tietosisältöä kokonaisuudessaan sekä esitystapaa.

Selvityksestä ilmenevän ministeriön kannan mukaan kantelussa esitetyn mukainen teksti vaatii pääsääntöisesti rahankeräyslupan. Ilmoituksessa käytettyjä sanamuotoja olennaisempaa on arvioida, onko yhdistyksen tarkoituksena ilmoituksen johdosta pyytää yleisöltä rahalahjoituksia tai ilmoittaa olevansa halukas niitä vastaanottamaan. Lain soveltamisen kannalta huomiota ei myöskään voida kiinnittää siihen, missä ja miten pyyntö antaa rahaa on julkaistu. Lain säätämisen yhtenä tärkeimmistä tavoitteista oli selkeyttää eroa rahankeräysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen muun varainhankinnan välillä, jotta niihin osallistuva tietäisi mihin ja millä tavalla valvottuun toimintaan hän osallistuu. Selvityksessä katsotaan, että yhdistyksen em. kaltainen ilmoitus ei käytännössä eroa yleisölle esitettävästä pyynnöstä siten, että kansalaiset voisivat havaita ja ymmärtää, että he eivät rahaa lahjoittaessaan osallistukaan valvottuun rahankeräykseen. Rahankeräysten toimeenpanon tehokkaalla valvonnalla vähennetään rahankeräystoimintaan liittyviä väärinkäytöksiä ja rikollisuutta sekä varmistetaan rahankeräysten yleinen luotettavuus. Myös Suomen kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankinta on läpinäkyvää ja viranomaisilla on siitä kattavasti tietoa.

Selvityksen mukaan ministeriö on edellä kuvatulla tavalla ohjeistanut lupaviranomaisia rahankeräyslakia koskevassa koulutuksessa ja antanut lausuntoja lain soveltamisesta eri tiedustelijoille. Kysymyksessä on tulkintakysymys, jota tulee aina tarkastella tapauskohtaisesti ja kokonaisuuden kannalta. Ohjeistuksen antaminen siitä, missä kaikissa tapauksissa kysymyksessä ei olisi rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluva toiminta, on ministeriön mukaan mahdotonta.

Kannanotto

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen tulee tutkia

kantelu, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua siihen, miten valvottava käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ylitetä tai käytetä väärin.

Ensiksi totean, että kantelunne oli lääninhallitusten toimintaa koskevan arvostelun osalta siten yleisluontoinen, ettei sen perusteella ole ilmennyt syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Siltä osin kuin pyysitte eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoa yhdistyksenne kotisivulla olevaa tekstiä ja rahankeräyslain tulkintaa koskien totean, että oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi ottaa kantaa tällaisiin laintulkintaa koskeviin kysymyksiin eikä hänen tehtäviinsä kuulu niitä koskevien suositusten antaminen. Mitä tulee pyyntöönne kehottaa sisäasiainministeriötä toimimaan kantelussanne ehdotetulla tavalla totean, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä tai ohjeita siitä, kuinka yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen tulee toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön menettelyä koskevan arvostelunne johdosta totean yleisesti, että rahankeräyslaki antaa rekisteröidylle yhdistykselle mahdollisuuden rahoittaa yleishyödyllistä toimintaansa. Mainitun lain säännökset antavat sovelta-jalleen jossain määrin harkintavaltaa. Sen, mitä on kussakin yksittäistapauksessa pidettävä oikeana rahankeräyslain tulkintana, ratkaisevat tuomioistuimet, viime kädessä korkein hallinto-oikeus.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Esitöiden mukaan viranomaisen antaman neuvonnan yhteydessä ei voida ennakoida yksittäisen hakemuksen tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Katson kantelunne ja saadun selvityksen perusteella, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin tulkitessaan rahankeräyslakia ja antaessaan sen pohjalta ohjeistusta ja lausuntoja. Asiassa ei ole todettavissa, että arpajais- ja asehallintoyksikkö olisi laiminlyönyt heille hallintolaissa säädetyn neuvontavelvolli-

suuden tai muutoinkaan menetellyt tavalla, joka edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

Kantelun perusteella minulla ei myöskään ole aihetta epäillä, että rahankeräyslain säännösten tulkintaan liittyisi sellaisia yleisiä oikeusturvaongelmia, että minun laillisuusvalvojana tulisi ryhtyä toimenpiteisiin asi-antilaan puuttumiseksi.

Kantelunne ei edellä todetun vuoksi ole johtanut enempiin toimenpiteisiin.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeusasiamies


Jussi Pajuoja

Notaari


Piatta Skottman-Kivelä



15.5.2009

SM/2009/1323

Sisäasiainministeriö
Oikeusyksikkö

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntö Dnro 602/4/09

KAI PUOLAMÄEN KANTELU

Kai Puolamäki on eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemässään kantelussa arvostellut sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön sekä lääninhallitusten toimintaa. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö on pyytänyt poliisiosastoa hankkimaan kantelun tutkimista varten tarvittavan selvityksen ja antamaan asiassa oman lausuntonsa.

Poliisiosasto on pyytänyt asiassa selvitystä arpajais- ja asehallintoyksiköltä. Tältä osin poliisiosasto viittaa samaansa selvitykseen eikä sillä ole asiassa muuta lausuttavaa.

Lääninhallitusta koskevan arvostelun osalta poliisiosasto toteaa seuraavaa: Lupaa yhden kihlakunnan aluetta laajemman rahankeräyksen toimeenpanemiseen haetaan Etelä-Suomen lääninhallitukselta. Siellä rahankeräyksiin liittyvät lupahakemukset käsitellään oikeushallinto-osastolla. Sisäasiainministeriön poliisiosastolla ei ole siis toimivaltaa selvittää tätä osaa kantelukirjoituksesta.

Hallintojohtajan sijaisena,
kehittämispäällikkö


Tuija Saari

Ylitarkastaja


Minna Gråsten

LIITTEET

Arpajais- ja asehallintoyksikön selvitys



28.5.2009

SM/2009/1323

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN
KANSLIA

Date 602 / 4 / 09
Saapui 23.5.2009
postitse jätti itse telefaks

LAUSUNTO JA SELVITYS

AD 22 / ER

Kai Puolamäki on tehnyt 19.2.2009 kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Kantelussa Puolamäki arvostelee sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikön sekä lääninhallitusten toimintaa ja laintulkintaa rahankeräykseen liittyvissä asioissa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on pyytänyt sisäasiainministeriön poliisiosastoa hankkimaan kantelun tutkimista varten tarvittavan selvityksen ja antamaan oman lausunnon asiassa.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on siirtänyt asian 31.3.2009 sisäasiainministeriön oikeusyksikölle, koska kantelussa arvostellaan poliisiosaston virkamiesten menettelyä.

Näiltä osin oikeusyksikkö on hankkinut poliisiosasto lausunnon, joka sisältää poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön selvityksen 13.5.2009.

Poliisiosasto on viitannut lausunnossaan 15.5.2009 saamaansa arpajais- ja asehallintoyksikön selvitykseen eikä sillä ole asiassa muuta lausuttavaa. Lääninhallitusta koskevan arvostelun osalta poliisiosasto toteaa, että yhden kihlakunnan aluetta laajemman rahankeräyksen toimeenpanemiseen haetaan lupaa Etelä-Suomen lääninhallitukselta. Siellä rahankeräyksiin liittyvät lupahakemukset käsitellään oikeushallinto-osastolla. Sisäasiainministeriön poliisiosastolla ei näiltä osin ole ollut toimivaltaa selvittää tätä kantelun osaa.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö on perehtynyt asiaan. Oikeusyksikkö viittaa asiassa poliisiosaston antamaan lausuntoon ja hankkimaan selvitykseen eikä sillä ole asiaan lisättävää.

Lainsäädäntöjohtaja


Kimmo Hakonen

Neuvotteleva virkamies


Kimmo Kiiski

LIITTEET

Sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintoyksikön lausunto 15.5.2009
(sisältäen sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikön
selvityksen 13.5.2009)



Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto / Hallintoyksikkö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntö 24.3.2009 Dnro 602/4/09

SELVITYS KAI PUOLAMÄEN KANTELUN JOHDOSTA

Sisäasiainministeriön poliisiosaston arpajais- ja asehallintoyksikkö antaa Kai Puolamäen kantelun johdosta seuraavan selvityksen.

Rahankeräyksellä tarkoitetaan voimassa olevan rahankeräyslain (255/2006) 3 §:n mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahan lahjoittajana keräykseen osallistujalle saa antaa vastikkeeksi ainoastaan rahankeräysluvan saajan tai keräyksen tunnuksen (keräystunnus), jolla ei ole itsenäistä taloudellista vaihdanta-arvoa. Yleisöön vetoamisella tarkoitetaan rahankeräyslain 4 §:n 3 kohdan mukaan suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaista pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen. Yleisöllä puolestaan tarkoitetaan lain 4 §:n 2 kohdan mukaan ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä.

Rahankeräyslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 102/2005 vp) mukaan yleisöön vetoamisen käsitettä ei sidottaisi mihinkään tiettyihin viestintämuotoihin tai viestintätapoihin eli laki olisi täysin välineneutraali. Spontaani, lahjoittajan omasta aloitteesta ja ilman lahjoituksen saajan pyyntöä tai kehotusta toteutettu lahjoitus ei kuitenkaan olisi rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräystä.

Kumotussa rahankeräyslaissa (590/1980, 1 §) rahankeräys oli määritelty samoin kuin voimassa olevassa rahankeräyslaissa. Rahankeräyksellä tarkoitettiin siten toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Vastikkeena ei pidetty merkkiä, tarraa tai muuta keräyksen tai sen toimeenpanijan tunnusta, jolla oli vähäinen taloudellinen arvo taikka jonka arvo suhteessa lahjoitukseen oli alhainen.

Sisäasiainministeriön tiedossa on yksi kantelun tekijänkin mainitsema oikeustapaus, jossa on linjattu sitä, onko yhdistyksen internetsivuillaan julkaisema teksti, jossa ilmoitetaan, että yhdistys voi sääntöjensä mukaan ottaa vastaan lahjoituksia toimintansa tukemiseen ja annetaan ohjeet lahjoituksen antamista varten sekä tilinumero ja osoite, johon maksut voi suorittaa, kumotussa rahankeräyslaissa (590/1980) tarkoitettua rahankeräystä. Kysymyksessä on Electronic Frontier Finland ry:n (EFFI) tapaus, jossa yhdistyksen hallituksen jäseniä syytettiin

rahankeräysrikoksesta. Helsingin käräjäoikeus (R 06/10484) sekä Helsingin hovioikeus (R 07/898) hylkäsivät vastaajia vastaan nostetut syytteet. Hovioikeus toteaa tuomiossaan, että väitettyjen rikosten tekoaikana on ollut oikeudellisesti epäselvää, mitä yleisöön vetoamisella on rahankeräyslain (590/1980) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu eikä vastaajien syytteessä kuvattua menettelyä ole ainakaan tuossa vaiheessa säädetty selvästi rangaistavaksi. Rangaistussäännöksen sanamuotoa on epäselvissä tapauksissa tulkittava suppeasti ja syytetyn eduksi.

Voimassa olevassa rahankeräyslaissa yleisöön vetoamisen käsite on nimenomaisesti määritelty: yleisöön vetoamisella tarkoitetaan rahankeräyslain 4 §:n 3 kohdan mukaan suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen. Edellä kuvattuun EFFI ry:tä koskevaan tapaukseen on sovellettu kumottua rahankeräyslakia ja hovioikeus on tuomiossaan päätenyt lopputulokseen, jonka mukaan vastaajien menettelyä ei ainakaan tuossa vaiheessa ollut säädetty selvästi rangaistavaksi, jolloin rangaistussäännöksiä oli tulkittava suppeasti ja syytetyn eduksi. Tuomion perusteluissa on siten otettu nimenomaisesti huomioon se, että tapaukseen sovellettiin kumottua rahankeräyslakia. Käräjäoikeus on puolestaan tuomion perusteluiden mukaan ottanut asiassa huomioon sen, että kyseisessä tapauksessa yhdistyksen internetsivuilla ei näytetty olleen vaikutusta lahjoittajien lahjoituspäätösten syntymiseen.

Sisäasiainministeriön kannan mukaan edellä kuvatusta tuomiosta ei voi tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan uuden lain aikana vastaava teksti ei olisi luvanvaraista rahankeräystä. Päinvastoin muun muassa korkein hallinto-oikeus on 2.9.2008 antanut päätöksen (KHO 2008:64) rahankeräyslupa-asiassa, jossa se toteaa: ”Koska yhdistys on lupahakemuksessaan ilmoittanut ainoaksi rahankeräystavaksi rahojen maksamisen suoraan rahankeräystilille, merkitsisi rahankeräystilin ja rahankeräystä koskevien tunnistetietojen ilmoittaminen internetin välityksellä käytännössä samaa kuin keräyksen toimittaminen internetkeräyksenä”. Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että rahankeräyslailla ei rajoiteta sellaista tiedottamista, jossa ei ole kysymys yleisöön vetoamalla tapahtuvasta rahankeräyksen toimeenpanosta. Korkein hallinto-oikeus siis kuitenkin katsoo, että käytännössä rahankeräystilin ja rahankeräystä koskevien tunnistetietojen ilmoittaminen internetin välityksellä tarkoittaa rahankeräyksen toimeenpanemista, eikä esimerkiksi muuta rahankeräyksestä tiedottamista tai informaation antamista.

Myös sisäasiainministeriö on lupaviranomaisille, kansalaisille sekä muille tiedustelijoille antamissaan vastauksissa ja ohjeistuksessa korostanut sitä, että esimerkiksi yhdistyksen internetsivuilla julkaistu tilinumero tai pankkiyhteystieto ei ole automaattisesti seikka, jonka vuoksi yhdistyksen tulisi hakea rahankeräyslupaa. Jos pankkiyhteystiedot ja tilinumero mainitaan esimerkiksi siten, että ne rinnastuvat muihin yhteystietoihin (postiosoite, puhelinnumerot, telefax, hallitus) tai tiedot julkaistaan jäsenmaksun maksamista tai tuotemyyntiä varten viittaamatta lahjoitusten antamiseen tai rahankeräykseen, kyseessä ei lähtökohtaisesti ole rahankeräyslupaa vaativa toiminta. Olennaista on, että lupaviranomaiset tapauskohtaisesti harkitsevat, milloin internetsivujen sisältö on sellainen, että se vaatii rahankeräyslupaa. Tulkinta-apuna voidaan käyttää internetsivuston tietosisältöä kokonaisuutena sekä esitystapaa.

Sisäasiainministeriön kannan mukaan yhdistyksen julkisilla internetsivustoilla julkaisema ilmoitus rahalahjoitusten vastaanottamisesta sekä tällaisen ilmoituksen yhteydessä oleva ohjeistus rahalahjoitusten tekemiseksi vaatii pääsääntöisesti rahankeräyslupaa. Rahankeräyslain 4 §:n 3 kohdan mukaan yleisöön vetoamisella tarkoitetaan suullisesti, kirjallisesti tai muulla vastaavalla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen. Olennaista on siten sen seikan arviointi, onko edellä mainitun ilmoituksen julkaiseman yhdistyksen tarkoituksena saada ilmoituksen johdosta rahalahjoituksia eli onko tarkoituksena pyytää ra-

halahjoituksia yleisöltä. Kuten korkein hallinto-oikeus on edellä mainitussa päätöksessään KHO 2008:64 todennut, rahankeräystilin ja rahankeräystä koskevien tunnistetietojen ilmoittaminen internetin välityksellä tarkoittaa käytännössä samaa kuin keräyksen toimittaminen internetkeräyksenä. Ratkaisevaa merkitystä ei siten voida antaa sille, että ilmoituksessa ei ole käytetty imperatiivia "lahjoittakaa" tai "maksakaa" vaan sille, että ilmoituksen tarkoituksena on ilmoittaa yleisölle yhdistyksen olevan halukas ottamaan vastaan rahalahjoituksia. Tällainen epäsuorempia sanamuotoja käyttäen esitetty pyyntö voi olla jopa tehokkaampi kuin suora käsky tai kehoitus rahalahjoitusten tekemiseen.

Rahankeräyslaki on lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 102/2005 vp) mukaan välineneutraali eli yleisöön vetoamisen käsitettä ei ole sidottu mihinkään tiettyihin viestintämuotoihin tai viestintätapoihin. Huomiota ei siten voida kiinnittää siihen, missä ja miten pyyntö antaa rahaa keräykseen on julkaistu. Rahankeräyksen määritelmä edellyttää ainoastaan, että rahaa on kerätty vetoamalla yleisöön. Näin ollen sillä, onko pyyntö tai kehoitus julkaistu esimerkiksi yhdistyksen julkisilla internetsivustoilla, sanomalehdessä vai yleisönä pidettävälle joukolla sähköpostitse ei ole lain soveltamisen kannalta mitään merkitystä.

Rahankeräyslain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Rahankeräyksiä on Suomessa säännelty yli 50 vuotta. Rahankeräysten valvonnasta vastaavat sekä lupaviranomaiset että sisäasiainministeriö. Rahankeräysten toimeenpanon tehokkaalla valvonnalla vähennetään rahankeräystoimintaan liittyviä väärinkäytöksiä ja rikollisuutta sekä varmistetaan rahankeräysten yleinen luotettavuus. On selkeästi myös rahankeräyksiä toimeenpanevien yhteisöjen ja säätiöiden edun mukaista, että rahankeräystoiminta on Suomessa läpinäkyvää, valvottua ja siten luotettavaa. Lahjoittajat voivat luottaa siihen, että lupaviranomaiset muun muassa tarkastavat kaikkien luvallisten rahankeräysten tilitykset, minkä lisäksi sisäasiainministeriö suorittaa vielä erityistä rahankeräysten tarkastustoimintaa, jossa tarkastetaan muun muassa keräykseen liittyvät asiakirjat tositteista lähtien.

Kuten rahankeräyslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 102/2005 vp) on todettu, rahankeräysten toimeenpanemiseen liittyy myös huomattavia yhteiskunnallisia riskejä jopa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin rahoittamisen muodossa. Näiden potentiaalisten riskien vähentämiseksi on ollut tarpeen tiukentaa viranomaisten valvontaa sekä antaa lupa- ja valvontaviranomaisille riittävät keinot puuttua nopeasti ja tehokkaasti havaittuihin väärinkäytöksiin. Myös Suomen kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankinta on läpinäkyvää ja viranomaisilla on siitä kattavasti tietoa. FATF (Financial Action Task Force, www.fatf-gafi.org) on OECD:n yhteydessä toimiva hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä, joka on antanut yleishyödyllisiä yhteisöjä (non-profit organisation) koskevan erityissuosituksen 8. (SR. VIII) vuonna 2001. Erityissuositus edellyttää muun muassa, että valtiolla on tietoa yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnasta ja toimintaa valvotaan tehokkaasti. Erityisesti valtioiden tulee varmistaa, että yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankinta on kaikilta osin läpinäkyvää ja luotettavaa, jolloin yleishyödyllisiä yhteisöjä ei voida väärinkäyttää.

Voimassa olevan rahankeräyslain säätämisen yhtenä tärkeimmistä tavoitteista oli selkeyttää rahankeräysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden muun varainhankinnan välistä eroa, jotta rahankeräykseen tai muuhun varainhankintaan osallistuva tietäisi, mihin ja millä tavoin valvottuun toimintaan hän osallistuu. Sisäasiainministeriö katsoo, että yhdistyksen julkaistessa ilmoituksen, jonka mukaan yhdistys voi ottaa vastaan lahjoituksia sekä antamalla samalla ohjeet lahjoitusten tekemiseksi, tällainen ilmoitus ei lähtökohtaisesti eikä käytännössä eroa yleisölle esitettävästä pyynnöstä siten, että kansalaiset voisivat havaita ja ymmärtää, että he eivät rahaa lahjoittaessaan osallistukaan valvottuun rahankeräykseen. Joka tapa-

uksessa se, että yhdistys on halukas ottamaan vastaan lahjoituksia, ilmenee selkeästi tällaisestakin ilmoituksesta. Kun ilmoituksessa annetaan lisäksi ohjeet lahjoitusten tekemiseksi, kaikki lahjoitusten tekemiseksi tarvittavat tiedot ilmenevät ilmoituksesta.

Rahankeräyslakia ei siten voida ministeriön kannan mukaan kiertää käyttämällä epäsuoria sanamuotoja vaan huomiota tulee kiinnittää siihen, missä tarkoituksessa yhdistys julkaisee lahjoitusmahdollisuudesta kertovan ilmoituksen lahjoituksen tekemiseksi tarpeellisine pankkiyhteystietoineen. Sisäasiainministeriö on ohjeistanut tässä nimenomaisessa kysymyksessä edellä kuvatulla tavalla lupaviranomaisia rahankeräyslakia koskevista koulutuksista sekä vastannut eri tiedustelijoiden esittämiin lausuntopyyntöihin. Ministeriön kannan mukaan huomiota tulee kiinnittää siihen, missä yhteydessä pankkiyhteystiedot yhdistyksen internet-sivustolla annetaan sekä mikä mielikuva sivustolla vieraileville henkilöille ilmoituksesta mahdollisesti tulee. Kysymyksessä on siten rahankeräyslain soveltamisalaan liittyvä tulkintakysymys, jota tulee aina tarkastella tapauskohtaisesti ja kokonaisuuden kannalta. Ohjeistuksen antaminen siitä, missä kaikissa tapauksissa kysymyksessä ei olisi rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluva toiminta, on ministeriön näkemyksen mukaan mahdotonta. Tällaisistakin tapauksista on kuitenkin annettu ohjeistuksissa edellä sivulla kaksi kuvattuja esimerkkejä.

Sisäasiainministeriö antaa pyynnöstä lausuntoja rahankeräyslain soveltamisesta kaikille tiedustelijoille. Sisäasiainministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa kieltää toimintaa rahankeräyslain vastaisena eikä ministeriöllä ole toimivaltaa hyväksyä toimintamallia lainmukaiseksi. Ministeriö voi esittää oman käsityksensä lain sisällöstä ja ohjeistaa eri toimijoita.

Hallitusneuvos,
yksikön päällikkö



Jouni Laiho

Ylitarkastaja



Sari Laitakari