Eduskunnan lakivaliokunnalle

Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdistyslain muuttamisesta (HE 200/2022 vp.)

Tausta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt rahanpesun selvittelykeskuksen ("RAP") lausuntoa otsikkokentän asiassa.

RAP on osa Keskusrikospoliisin organisaatiota, jonka tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä suorittaa tutkintaa. Laissa rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) yksikön tehtäväksi on säädetty muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Hallituksen esitystä on arvioitu seuraavassa nimenomaan Keskusrikospoliisin ja RAPin lakisääteisten tehtävien näkökulmasta.

Keskusrikospoliisi on osallistunut asian valmisteluun aiemmin antamalla lausunnon 14.4.2021 (POL-2021-16321) Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän mietinnöstä. Sittemmin poliisin hallinnonalalla on käyty keskustelua rikostorjunnallisen näkemyksen yhteensovittamisesta.

Keskusrikospoliisin lausunto

Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksessä (s. 5) todetaan, että oikeusministeriö on asettanut maaliskuussa 2019 Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 -työryhmän valmistelemaan ehdotusta yhteisömuotoista kansalaistoimintaa helpottavaksi sääntelyksi. Tavoitteena on ollut muun muassa parantaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä kehittämällä yhteisöoikeudellista sääntelyä kansalaisjärjestöjen tarpeet huomioon ottaen. Työryhmän työssä on otettu huomioon pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukset jäsen- ja liittoäänestyksen käytön helpottamisesta yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja muiden jäsenten valinnassa sekä yhdistysten yhdistymisen helpottamisesta. Lisäksi työryhmä on huomioinut hallitusohjelman yleiset digitalisoinnin mahdollisuuksien hyödyntämistä koskevat tavoitteet.

Keskusrikospoliisi yhtyy hallituksen esityksessä todettuun lähtökohtaan, jonka mukaan yhdistysmuotoisella ja muulla kansalaistoiminnalla on suuri merkitys suomalaisen yhteiskunnan toiminnan ja kehityksen kannalta. Suuri osa suomalaisista kuuluu yhdistykseen tai osallistuu kansalaistoimintaan esimerkiksi ammatillisten järjestöjen, kulttuuri-, harraste- tai liikuntayhdistysten jäsenyyden kautta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan (s. 77) on toisaalta kirjattu myös tavoite turvallisuuden tunteen vahvistamisesta ja turvallisuusviranomaisten

toimintakyvyn varmistamisesta. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen on todettu kiinnitettävän huomiota erityisesti ihmisten turvallisuuden paranemisen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumisen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamisen kannalta.

Yhdistysmuotoinen ja muu kansalaistoiminta voi tarjota mahdollisuuksia rikolliseen toimintaan tai sen piilotteluun, minkä myös järjestäytyneet rikollisryhmät ovat havainneet. Vaikka tyypillinen rikollisessa toiminnassa hyödynnettävä yhteisömuoto on osakeyhtiö, myös rekisteröityjä yhdistyksiä käytetään laajasti rikolliseen toimintaan tai sen peittelyyn. Esimerkiksi jengitilojen hallinnointi, ehdotonta tuomiotaan istuvien ryhmien jäsenten tukeminen ja ajoneuvojen todellisten omistussuhteiden häivyttäminen voidaan toteuttaa yhdistysten kautta. Vaikka Suomessa ei ole lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta, on muun Euroopan tavoin myös meillä havaittavissa viitteitä siitä, että voittoa tavoittelemattomia, etenkin kansainvälisesti toimivia yhdistyksiä voidaan hyödyntää terroristisessa toiminnassa tai sen peittelemisessä.

Kirjanpito ja muu tilinpitovelvollisus (ehdotettu yhdistyslain 37 a §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan pienimpien yhdistysten[1] talouden raportoinnin keventämistä siten, että pienimmille yhdistyksille sallitaan yksinkertainen maksuperusteinen kirjanpito ja talouden raportointi pääosin tiliotteeseen ja muihin pankkitietoihin perustuen. Siltä osin kuin yhdistys on arvonlisäverovelvollinen ja/tai yhdistyksen saaman julkisen tuen ehtona on suoriteperusteinen talouden raportointi, kahdenkertaista suoriteperusteista kirjanpitoa on pidettävä.

Oikeusministeriö on todennut, että kevennetty tilinpito ei käytännössä vähennä vaatimuksia tilitapahtumien sisällön ja tarkoituksen osalta verrattuna kirjanpitolain mukaisiin velvoitteisiin. Myös kevennetyssä tilinpidossa tulee kyetä osoittamaan varojen lähde ja käyttötarkoitus. Keskusrikospoliisi pitää edellä mainittua seikkaa tärkeänä, sillä rikostorjunnan näkökulmasta olennaista on, että viranomaisilla säilyy näkymä siihen, kuka on varallisuudensiirtojen tosiasiallinen lähettäjä ja tosiasiallinen edunsaaja, miten ja milloin varat on siirretty, ja mitä dokumentteja edellä mainittujen seikkojen todentamiseksi on käytettävissä. Ehdotetun yhdistyslain 37 a §:n mukaan tapahtumia koskevat laskut, kuitit ja muu tilinpitoaineisto on säilytettävä siten, että tarvittaessa yhteys tilinpidon merkinnästä tapahtumaan on vaivatta selvitettävissä. Kaikista tapahtumista on käytävä ilmi niiden sisältö ja ajankohta. Lisäksi kirjaukset tilinpitoon tulee tehdä ilman aiheetonta viivytystä, eli suoritettaessa maksuja yhdistyksen tililtä tehdään samassa yhteydessä välittömästi myös merkinnät tilinpitoon maksun sisällöstä, kuten selitys ja viittaus kuittiin.

Edellä todettu huomioiden HE:ssä esitetyt muutokset eivät vaikuta hankaloittavan esitutkintaviranomaisten yhdistyksiin kohdistuvaa rikostorjuntatehtävää.

---

[1] Muutos koskisi yhdistyksiä, joiden saamien avustusten ja muiden tulojen yhteenlaskettu määrä tilikaudelta on enintään 30 000 euroa sekä päättyneeltä että sitä välittömästi edeltäneeltä tilikaudelta eikä yhdistys harjoita liiketoimintaa eikä luvanvaraista rahankeräystä.

Lisäksi positiivisena seurauksena kevennetystä tilinpidosta saattaa hallituksen esityksen suuntaviivojen mukaisesti seurata se, että kevennetyn tilinpidon salliminen tuo merkittävän osan nykyisin kokonaan ilman kirjanpitoa harjoitetusta vapaamuotoisesta toiminnanharjoittamisesta ja taloudenpidosta näkyväksi.

Hallituksen esityksen rikostorjunnallisten ulottuvuuksien tehostaminen

Valvonnasta

Käytännön rikostorjuntatyössä on havaittu, että mikäli yhdistys toimii vastoin omia sääntöjään ja esimerkiksi ohjaa varallisuutta muuhun kuin yhdistyksen sääntöjen mukaiseen toimintaan, asia jää ilman valvontaa helposti huomaamatta. Näin ollen lakiin tulisi kirjata viranomaisille velvollisuus valvoa yhdistysten toimintaa. Valvontavelvollisuudella olisi resurssivaikutuksia, mutta mikäli yhdistyksen toimintaa ei valvota lainkaan sen perustamisen jälkeen, niin lakiin kirjatuilla toiminnan velvoitteilla ei ole käytännön merkitystä.

Lisäksi rikostorjunnan näkökulmasta olisi varsin hyödyllistä, mikäli myös yhdistyksillä olisi velvollisuus toimittaa tiedot toiminnan tuloksesta ja mahdollisesta tilinpäätöksestä yhdistysrekisteriin, kuten yhtiöillä on kaupparekisterin osalta. Patentti- ja rekisterihallitus valvoo ja ylläpitää myös yhdistysrekisteriä.

Rangaistussäännöksestä

Voimassa olevan yhdistyslain 62 §:ssä säädetään, että

”*Joka lain vastaisesti jatkaa lakkautetuksi julistetun tai väliaikaiseen toimintakieltoon määrätyn yhdistyksen toimintaa edustamalla yhdistystä tai toimimalla sen puolesta taikka ottamalla uusia jäseniä yhdistykseen tai toimeenpanemalla yhdistyksen kokouksen taikka muulla sellaisella tavalla, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta,* laittoman yhdistystoiminnan harjoittamisesta *sakkoon.*”

Sakkorangaistus ei ole riittävä seuraamus vaikuttamaan tosiasiallisesti yhdistyksen toiminnan jatkumista ehkäisevästi, eikä se anna myöskään poliisille oikeutta käyttää tehokkaita pakkokeinoja. Yhdistysten, jotka toimivat olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja, lakkauttamiseen käytetään paljon yhteiskunnan resursseja ja nykyisellä rangaistussäännöksellä seuraamus lakkauttamispäätöksen noudattamatta jättämisestä on lievä. Esimerkiksi viime aikoina lakkautettujen äärioikeistolaisen ja järjestäytyneiden rikollisryhmien osalta viranomaisten on pidettävä yllä oikeaa tilannekuvaa ja tarvittaessa tutkittava, onko syytä epäillä laittoman yhdistystoiminnan harjoittamista.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos — Robin Lardot

Ylitarkastaja — Lotta Järvinen