

13.10.2005

2863/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

ESITUTKINNASTA LUOPUMISEN EDELLYTYKSET ERÄÄSSÄ EPÄILLYSSÄ RAHANKERÄYSRIKOKSESSA

1

KANTELU

Kantelija pyysi 24.10.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan poliisipäällikön ratkaisua olla aloittamatta esitutkintaa erään rekisteröidyn yhdistyksen epäillyssä rahankeräysrikoksessa.

Kantelun mukaan X ry olisi toimenpannut rahankeräystä 16.1.2001–9.1.2004 välisenä aikana ilman asianmukaista rahankeräyslupaa. Kantelussa kerrotaan sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikön lähettäneen poliisille yhdistystä koskevaa materiaalia toimenpiteitä varten, mutta poliisipäällikkö olisi lehtitietojen mukaan ilmoittanut, että tutkintaan asiassa ei ole syytä.

Lisäksi kantelussa pyydetään tutkimaan, olisiko ko. yhdistyksellä pitänyt olla rahankeräyslupa ajalla 16.1.2001–9.1.2004.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumatiedot

Poliisipäällikön selvityksestä ilmenevien tapahtumatietojen mukaan hän sai lääninhallitukselta puhelimitse tietää, että sinne oli ilmoitettu kyseessä olevasta rahankeräyksestä joulukuun alussa 2003. Poliisipäällikkö sai asiaa koskevia asiakirjoja lääninhallituksesta. Hän kertoo ottaneensa yhteyttä mainitun yhdistyksen toiminnanjohtajaan ja ilmoitti toiminnanjohtajalle kantanaan, että siltä osin kuin yhdistys on pyytänyt seurakunnan kolehtivaroja käyttöönsä, rahankeräyslupaa ei tarvita, mutta muilta osin yhdistyksen rahankeräys olisi luvanvaraista. Hän kertoo ohjanneensa yhdistystä hakemaan viipymättä asianmukaisen rahankeräysluvan lääninhallitukselta. Samalla hän antoi toiminnanjohtajalle "asiasta perustellun huomautuksen" ryhtymättä muihin toimenpiteisiin.

Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikköön saapui 25.8.2004 kirje, jonka mukaan näyttäisi siltä, että X ry on kerännyt varoja ilman keräyslupaa ajalla 16.1.2001–8.1.2004. Kantelun liitteenä olevien asiakirjojen mukaan yhdistyksellä olisi ollut rahankeräyslupa ajalla 27.11.2000–15.1.2001.

Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö lähetti sille saapuneet asiaa koskevat kirjeet 31.8.2004 poliisilaitokselle mahdollisia jatkotoimenpiteistä varten. Arpajais- ja asehallintoyksikön kirjeessä todettiin mm., että sisäasiainministeriön tietojen mukaan ko. yhdistykselle olisi 9.1.2004 myönnetty rahankeräyslupa ajalle 9.1.2004–31.12.2004. Lisäksi kirjeessä oli selostettu rahankeräyslain 12 §:n rangaistussäännöksen sisältö.

Selvityksessään poliisipäällikkö kertoo, että sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikön kirjeestä ei ilmennyt sellaisia uusia seikkoja, joiden perusteella esitutkinta asiassa olisi tullut toimittaa.

3.2

Oikeusohjeet

Esitutkintalain 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Vuoden 2003 loppuun asti voimassa ollut esitutkintalain 2 §:n 2 momentti kuului: "Esitutkinta voidaan jättää toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, mikäli asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Poliisimies voi kuitenkin antaa tällaiseen rikokseen syyllistyneelle huomautuksen."

Esitutkintalain 2 §:n 2 momentti kumottiin (laki 645/2003) ja 1.1.2004 alkaen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä säädetään esitutkintalain 4 §:n 1 momentissa ja huomautuksen antamisesta esitutkintalain 43 §:n 3 momentissa.

Rahankeräyslain 1 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan tässä laissa toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan lakia ei sovelleta uskonnollisen yhdyskunnan järjestämän julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettavaan kolehdin kantaan.

Rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpanemiseen on saatava rahankeräyslupa. Pykälän 2 ja 3 momenttien mukaan rahankeräyslupaa ei tarvita yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittamaan keräykseen eikä yksityisen henkilön merkkipäivään tai naapuriapuun liittyvään rahankeräykseen.

Rahankeräyslain 12 § sisältää rahankeräysrikoksen ja rahankeräysrikkomuksen rangaistussäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan se, joka toimeenpanee muun kuin 3 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun rahankeräyksen ilman

rahankeräyslupaa, laiminlyö tilityksen tekemisen tai toimeenpanee 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua rahankeräyksen, on tuomittava rahankeräysrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan se, joka muulla tavoin rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava rahankeräysrikkomuksesta sakkoon.

Rahankeräyslain 13 §:n mukaan vastoin tämän lain säännöksiä kerätyt varat on tuomittava menetetyiksi.

3.3

Kannanotto

Kantelussa on kysymys siitä, olisiko poliisiin tullut käynnistää esitutkinta epäillyn rahankeräysrikoksen vuoksi ja menettelikö poliisipäällikkö oikein antaessaan yhdistyksen varainkeruusta vastaavalle henkilölle suullisen huomautuksen ryhtymättä muihin toimenpiteisiin.

Rajoitan asiassa arvioni siihen, oliko poliisipäälliköllä lainmukaisia perusteita olla aloittamatta esitutkintaa kantelunalaisessa tilanteessa, jossa - siitä päätellen, että hän on antanut huomautuksen - on hänen käsityksensä mukaan syyllistytty rikokseen. Sen vuoksi en ratkaisullani ota kantaa siihen, onko asiassa syytä epäillä em. yhdistyksen toiminnassa syyllistytyn rikokseen.

Toimenpiteistä luopumisen edellytykset esitutkintalaissa

Sovellettavassa lainsäädännössä on esitutkinnan toimittamatta jättämiselle annettu kolme edellytystä, joiden on täyttyvä: kyse on rikoksesta, josta ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta; rikosta on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä ja asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia.

Totean, että tässä tapauksessa esitutkinnan toimittamatta jättämisen edellytyksistä odotettavissa olevan sakkorangaistuksen ja asianomistajan vaatimuksia koskevan edellytyksen osalta asia vaikuttaa selvältä. Kysymys on mitä ilmeisimmin ollut sellaisesta rikoksesta, josta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan seuraisi sakkoa ankarampaa rangaistusta. Asianomistajan vaatimuksia koskevan edellytyksen osalta on todettava, että rahankeräysrikoksella sellaisenaan ei käsitykseni mukaan ole asianomistajaa – mikäli samassa teossa ei ole kysymys esimerkiksi petoksesta tms. Sen vuoksi asianomistajan vaatimusta koskeva edellytys ei tässä tule ajankohtaiseksi.

Mitä sen sijaan tulee laissa säädettyyn vähäisyys-edellytykseen, totean seuraavaa.

Kun nykyisen kaltainen toimenpiteistä luopumista koskeva säännös lisättiin silloiseen poliisilakiin (14 § 2, 300/1990), todettiin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 79/1989 vp), että toimenpiteistä luopumisen kohteena olevan rikoksen tulee olla vähäisempi kuin rikkomuksen, josta vakiintuneen käytännön mukaan annetaan rangaistusvaatimus ja rikoksen vähäisyys arvostellaan suhteessa rikoslajin yleiseen vakavuuteen. Hallituksen esityksessä ilmeisen

vähäisenä pidettiin rikoksia, jotka eivät ole aiheuttaneet vahinkoa tai vaaraa tai joiden haitta joka tapauksessa on arvioitavissa varsin vähäiseksi. Edelleen todettiin, että koska kyse on kokonaisuudessaan vähäisestä rikoksesta, on selvää, että syyllisyysarviointiin vaikuttavat seikat on lupa ottaa harkinnassa huomioon. Lisäksi edellytetään, että rikkomuksen tekijän syyllisyys on selvä. Vaikka poliisin esitutkintaa koskevaa toimenpiteistä luopumissäännöstä on em. ajankohdasta jossain määrin muutettu ja se on siirretty poliisilaista esitutkintalakiin, ovat tässä hallituksen esityksessä kerrotut perusteet käsitykseni mukaan edelleen relevantteja sovellettaessa voimassa olevaa lakia.

Sisäasiainministeriön ohjeessa "Toimenpiteestä luopuminen ja huomautuksen antaminen" (SM-2000-1868/Vi-2) todetaan, että pääsääntöisesti huomautuksella käsiteltävän rikoksen tulisi kuitenkin olla vähäisempi kuin rikoksen, josta vakiintuneen käytännön mukaan annetaan rangaistusvaatimus.

Säännökset antavat soveltajalleen harkinnan varaa ja laissa käytetyt ilmaisut ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia. Pidän kuitenkin selvänä, että poliisin mahdollisuus toimenpiteistä luopumiseen on rajoitetumpi kuin esimerkiksi syyttäjän, jolle jo säännösten avulla on annettu enemmän harkinnan varaa syyteharkinnassaan sen suhteen, nostaako hän syytteen vai ei. Tämä todetaan myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä. Käytännössä toimenpiteistä luopuminen esitutkinnassa voi tulla käsitykseni mukaan kyseeseen varsinkin vähäisissä teoissa, joihin liittyvän poikkeuksellisen syyn vuoksi rangaistus vaikuttaisi kohtuuttomalta tai tarkoituksettomalta.

Käsitykseni mukaan poliisilla on päättyessään, että epäillyssä rikoksessa ei toimiteta esitutkintaa ja esitutkintaa toimittamatta annetaan huomautus, oltava varsin selvä käsitys toimenpiteistä luopumissäännöksen soveltamisen edellytyksenä olevista seikoista.

Mielestäni mm. sillä, kuinka kauan epäilty rikos on jatkunut sekä sillä, onko ja kuinka paljon epäillyllä rikoksella tavoiteltu ja saatu taloudellista hyötyä, on merkitystä syyllisyyden ja teon vähäisyyden harkinnassa. Mm. tämän vuoksi poliisin ratkaisut toimenpiteistä luopumisesta ja huomautuksen antamisesta esitutkintaa toimittamatta soveltuvat käsitykseni mukaan varsin huonosti sellaisiin rikoksiin, jotka ovat jatkuneet kauan ja/tai joihin voi sisältyä taloudellisen hyödyn saaminen. Em. seikathan ovat sellaisia, joiden luotettava toteaminen vaatii usein niiden selvittämistä esitutkinnan kautta. Esitutkintalain toimenpiteistä luopumista koskeva säännös onkin käsitykseni mukaan sovellettavissa lähinnä yksittäisinä tapahtumina ilmeneviin rikoksiin, joiden seuraukset ja teko-olosuhteet ovat jo tapahtuman ilmetessä varsin suurella varmuudella arvioitavissa eikä syyllisyysarvion tekemiseen vaadita laajoja selvityksiä.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon mm. se, että rikoksella saadun hyödyn vaatiminen valtiolle on pääsääntöisesti pakollista ja että menettämisseuraamuksen vaatimisesta luopumista koskevat säännökset oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 b §:ssä koskevat vain syyttäjää. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 79/1989 vp. syyttämättäjäntämispäätösten osalta todettiin, että valtion konfiskaatiointressi ei

olisi este syyttämättäjättämiselle, mutta jos tällainen intressi on olemassa, syyttäjä voi panna menettäväksi tuomitsemista koskevan asian vireille tuomioistuimessa, mutta jättää siltä varsinaisen syytteen ajamatta. Ko. ajankohtana ei ollut olemassa säännöstä, jonka mukaan syyttäjä voisi luopua menettämisseuraamuksen vaatimisesta. Edellä kerrottu huomioiden pidän kysymyksenalaisena sitä, onko poliisilla mahdollisuutta luopua toimenpiteistä, mikäli rikoksella saatua hyötyä on tiedossa ja mikä on poliisin harkintavalta valtion konfiskaatiointressin arviointiin. Vaikuttaa siltä, että esitutkintalain toimenpiteistä luopumista koskevan säännöksen soveltaminen sellaisissa tapauksissa, joissa epäilyllä rikollisella menettelyllä olisi mahdollisesti saatu taloudellista hyötyä, on kritiikille altis ilman luotettavaa selvitystä siitä, onko rikoksella saatu taloudellista hyötyä saatu.

Toimenpiteistä luopuminen kantelunalaisessa tapauksessa

Poliisipäällikkö on selvityksensä mukaan ratkaissut "luvattoman rahankeräyksen perustellulla suullisella huomautuksella soveltaen edellä olevia esitutkintalain määräyksiä, koska rangaistusseuraamuksena käsittääkseni on säännönmukaisesti sakko ja koska rikosta kokonaisuudessaan oli pidettävä vähäisenä ottaen vielä huomioon yhdistyksen toiminnan luonne ja pyyteettömyys eikä asianomistajilla ollut asiassa vaatimuksia." Lisäselvityksessään 18.2.2005 poliisipäällikkö on kertonut arvioineensa epäilyllä rikoksella saadun hyödyn vähäiseksi (poliisipäällikkö kuvailee hyötyä merkittäväksi pienemmäksi kuin seurakuntien normaalimessujen keskimääräinen muutaman kymmenen euron kolehti). Arvion poliisipäällikkö on perustanut yhdistyksen varainhankinnasta vastaavan henkilön kanssa käymäänsä keskusteluun. Lisäksi hän kertoo luottaneensa, että varat on käytetty siten kuin yhdistykselle aiemmin myönnetty lupa on edellyttänyt. Arviossaan hän on vielä ottanut huomioon sen, ettei hänen käsittääkseen mitään estettä ole ollut olemassa sille, etteikö yhdistys olisi aikanaan saanut tai tulisi samaan lääninhallitukselta uutta lupaa.

Pidän poliisipäällikön menettelyä kritiikille alttiina edellä lausumani huomioon ottaen. Hänen selvityksensä ja sen liitteiden perusteella hänen tiedossaan on huomautuksen antaessaan ollut, että epäilty rikos oli jatkunut varsin pitkän aikaa ja että rikoksella ilmeisesti oli saatu jotain taloudellista hyötyä. On kysymyksenalaista, onko hänellä voinut olla rikoksesta ja sen tekijästä sellaiset tiedot, että hän on tuossa vaiheessa voinut riittävästi arvioida tekoa ja tekijän syyllisyyttä niin, että kysymys on ollut silloisen esitutkintalain 2 §:n 2 momentin tarkoittamasta tilanteesta.

Asiakirjoista ja saaduista selvityksistä saatavien tietojen perusteella olisi mielestäni ollut perustellumpaa aloittaa asiassa esitutkinta. Niin kuin edellä totesin, en päätökselläni ota kantaa siihen, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Arvioni siitä, että asiassa olisi ollut perustellumpaa aloittaa esitutkinta, perustuu siihen, että antaessaan huomautuksen poliisipäällikkö on käsitykseni mukaan pitänyt ko. henkilön syyllisyyttä selvänä.

Kuten edellä olen todennut, säännökset antavat soveltajalleen harkintavaltaa ja laissa käytetyt termit ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia. Siihen nähden pidän

riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsityksen esitutkintalain toimenpiteistä luopumissäännöksestä poliisipäällikön tietoon.

Mitä tulee kantelussa esitettyyn pyyntöön siitä, että oikeusasiamies arvioisi, olisiko ko. yhdistyksellä pitänyt olla rahankeräyslupa mainitulla ajalla, totean, että oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sen vuoksi en katso aiheelliseksi tutkia esitettyä kysymystä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen esitutkintalain mukaisesta toimenpiteistä luopumisesta poliisipäällikön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.