



## Arpajaishallinnon menettely rahankeräyslupaa koskevassa asiassa

### KANTELU

Kantelija on arvostellut 13.1.2020 päivätyssä oikeuskanslerille osoitetussa kantelussaan Poliisihallituksen arpajaishallinnon menettelyä rahankeräyslupaa koskevassa asiassa. Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, onko arpajaishallinto toiminut asianmukaisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti käsitellessään säätiön lausuntopyyntöä rahankeräyslupan tarpeellisuudesta päästökompensaatiopalveluiden tarjoamisessa sekä linjatessaan ilmastonsuojelutyön vastikkeettomuudesta sekä tehdessään säätiön menettelystä tutkintapyynnön poliisilaitokselle, vaikka säätiön rahankeräyslupahakemus on ollut vireillä arpajaishallinnossa ja tutkintapyynnön käsittely julkisuudessa on aiheuttanut yhtiölle haittaa. Vielä säätiö on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, oliko lausuntopyynnön käsittely arpajaishallinnossa viivästynyt, onko arpajaishallinto menetellyt hyvän hallinnon mukaisesti, kun se ei ole vastannut säätiön yrityksiin saada neuvontaa ja ohjeistusta, vaan pyysi säätiötä jättämään lausuntopyyntöjä, onko arpajaishallinto kohdellut säätiötä yhdenvertaisesti, kun se ei ole tehnyt muista alan toimijoista tutkintapyyntöjä, vaikka näiden toiminta kantelijan mukaan vaatisi arpajaishallinnon tulkinnan perusteella rahankeräyslupan ja oliko arpajaishallinto toiminut asianmukaisesti jätettyään kuulematta säätiön nimeämiä asiantuntijoita asiaa käsitellessään.

Kantelija on toimittanut kanteluunsa täydennystä 4.3.2020 ja 31.3.2020.

Kantelunsa täydennyksessä 31.3.2020 kantelija on pyytänyt tutkimaan, onko arpajaishallinto toiminut hyvän hallinnon, hallintolain ja perustuslain mukaisesti, jättäessään käsittelemättä säätiön rahankeräyslupahakemuksen. Virheellisen neuvonnan osalta säätiö on tuonut, että

säätiö on ollut siinä käsityksessä, että mikäli se tarvitsisi toiminnassaan rahankeräyslupan, sen yhteistyökumppaneita pidettäisiin rahankeräyksen käytännön toimeenpanijoina eikä näin ollen säätiön toiminta olisi mahdollista, jos sen tulisi hakea rahankeräyslupa, sillä sen ei mitenkään olisi mahdollista vaatia yhteistyökumppaneitaan muuttamaan yhtiöjärjestystä, jotta ne voitaisiin määrätä rahankeräyksen käytännön toimeenpanijoiksi. Tämä virheellinen neuvonta oli merkittävin syy, miksi säätiö ei heti arpajaishallinnon kesäkuun 2019 lausunnon jälkeen ryhtynyt valmistelemaan rahankeräyslupahakemusta.

## **SELVITYS**

Sisäministeriö on antanut asiassa 30.4.2020 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Poliisihallituksen arpajaishallinnon 3.4.2020 päivätty lausunto.

Sisäministeriö on antanut asiassa 12.6.2020 päivätyn lisälausunnon.

## **VASTINE**

Kantelija on antanut asiassa 16.6.2020 päivätyn vastineen.

## **RATKAISU**

### **Oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Samoin lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Saman lain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 43 §:ssä säädetään, että hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Lainkohdan perustelujen ([HE 72/2002 vp](#), s. 98) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolain 43 §:ssä vahvistetaan kirjallisen hallintopäätöksen antamista koskeva pääsääntö. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n mukaisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa takaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 326-327).

## Arviointi

### Lausuntopyynnön käsittelyn viivästyminen Poliisihallituksessa

Kantelijan näkemyksen mukaan kantelija jätti sähköpostitse 1.11.2018 Poliisihallitukselle lausuntopyynnön. Kyse ei ollut yhteydenotosta tai muusta tiedusteluasiasta. Lausuntopyynnön ei tarvitse olla määrämuotoinen. Lausuntopyynnön käsittelyn olisi siis pitänyt alkaa Poliisihallituksessa tuolloin. Kantelija myös pyysi asialle pikaista käsittelyä. Kiireellistä käsittelyä pyydettiin myös tarkemman toiminnan kuvauksen toimittamisen yhteydessä helmikuussa 2019. 1.11.2018 jätetyssä lausuntopyynnössä on esitetty kaikki oleelliset asiat säätiön toiminnan kannalta. Kantelija itse ehdotti Poliisihallitukselle, että voi toimittaa uuden kirjallisen tekstin, jossa on avattu säätiön toimintaa laajemmin. Kantelija ei ole ollut siinä käsityksessä, että tämä myöhempi tarkennus olisi se varsinainen lausuntopyyntö. Kyseessä ei ole "uudehko ilmiö", vaan päästökompensaatiota on tarjottu Suomessa yritysten toimesta jo yli viisitoista vuotta.

Sisäministeriön ja Poliisihallituksen lausuntojen mukaan kantelijan lausuntopyyntö oli saapunut Poliisihallitukselle 18.2.2019 ja se oli antanut 11.6.2019 lausunnon. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lausunnon antamiseen käytettyä aikaa noin neljää kuukautta ei voida pitää kohtuuttoman pitkänä, ottaen huomioon rahankeräys- ja tavara-arpajaistoimintaan käytettävissä olevat resurssit ja uudehkon ilmiön yhteiskunnallinen laajuus ja moninaisuus, jotka edellyttivät asiaan syvempää perehtymistä. Kantelijalle annettuun lausuntoon käytetty aika ei poikkea muista vastaaviin asioihin käytetystä käsittelyajasta. Kantelijaa on neuvottu marraskuussa 2018 toimittamaan kirjallinen lausuntopyyntö, jonka hän on tehnyt noin kaksi ja puoli kuukautta myöhemmin. Tältä osin asian käsittelyn viipyminen on ollut kantelijan vastuulla. Lausuntopyynnön ollessa käsiteltävänä keväällä 2019 kantelija ei ilmeisesti ole ollut yhteydessä Poliisihallitukseen käsittelyaika-arvion saamiseksi tai asian kiirehtimiseksi.

Kantelija on pyytänyt 1.11.2018 lähettämässään sähköpostissa, missä on kuvattu laajasti säätiön toimintaa, selvityspyynnön kiireellistä käsittelyä. Sähköpostissa on todettu, että "Ennen kuin aloitamme toimintamme, haluamme varmistaa, että säätiö ei tarvitse rahankeruulupaa. Siksi pyydämme näkemystänne asiaan." Selvityspyyntö –termi on käsittääkseni viitannut siihen, että kantelija edellyttää Poliisihallitukselta jotain toimenpiteitä tai vastausta tiedusteluun. Samoin se, että on pyydetty näkemystä asiaan. Katson, että kantelijan sähköposti Poliisihallitukselle on ollut sellainen asiakirja, joka arpajaishallinnon olisi tullut ottaa käsiteltäväksi. Mikäli Poliisihallitukselle on ollut epäselvää, missä tarkoituksessa kantelijan sähköposti on sille toimitettu, sen olisi tullut hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaisesti täydennyttää asiakirjaa.

Kantelijan asia on saapunut Poliisihallitukseen 1.11.2018 ja Poliisihallitus on antanut asiassa lausunnon 11.6.2019. Kantelijan lausuntopyynnön käsittely on kestänyt Poliisihallituksessa noin

seitsemän kuukautta. Poliisihallitus on selvityksessään todennut, että uudehkon ilmiön yhteiskunnallinen laajuus ja moninaisuus edellyttivät asiaan syvempää perehtymistä. Poliisihallitus ei ole kuitenkaan selvityksessään esittänyt eikä asiassa ole muutenkaan käynyt ilmi, että asiassa olisi tehty tavanomaista enemmän selvitystyötä, vaikkakin asia on käsitykseni mukaan ollut monimutkainen ja oikeudellisesti epäselvä. Sillä, onko kantelija erikseen kiirehtinyt asian käsittelyä tai pyytänyt saada käsittelyaika-arviota, ei ole merkitystä viivästymistä arvioitaessa. Vaikuttaisi siltä, että asian käsittely on viivästynyt sen vuoksi, ettei Poliisihallitus ole ymmärtänyt kantelijan 1.11.2018 lähettämää sähköpostia lausuntopyyntöksi. Katson, että kantelijan asian käsittely Poliisihallituksessa on aiheettomasti viivästynyt.

#### Poliisihallituksen menettely rahankeräyslupahakemuksen käsittelyssä

Kantelija on todennut, ettei viranomaisen voi kieltäytyä käsittelemästä lupahakemusta sillä perusteella, että käynnissä on luvanhakijaan kohdistuva esitutkinta. Rikostutkinta kohdistuu aina menneeseen aikaan, lupahakemus tulevaan, eikä käynnissä olevalla esitutkinnalla pitäisi siten olla vaikutusta lupahakemuksen käsittelyyn. Kantelijan käsityksen mukaan hakemuksen käsittelemättä jättäminen on vastoin perustuslaissa turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä. Päätös itsessään voi olla myönteinen tai kielteinen, mutta päätös on joka tapauksessa annettava.

Poliisihallitus on todennut, että säätiön rahankeräyslupahakemus on teknisen virheen johdosta tehdyn palauttamisen jälkeen otettu käsittelyyn ja sitä koskevat valmistelutoimet on tehty. Kantelijan lupahakemuksen käsittelyssä keskeinen asian ratkaisemista viivyttävä tekijä on ulkopuolisen arvion saaminen rahankeräyslain (255/2006) 12.1 §:n luvan antamisen edellytysten täyttymisestä. Rahankeräyslupan antamisen edellytyksenä on rahankeräyslain 12.1 §:n mukaan muun muassa se, että on oletettavaa, että hakija toimii rahankeräyksestä annettujen säännösten mukaisesti. Lain 13 §:n mukaan hakemus tulee hylätä muun muassa, jos luvan antamiselle 12 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täyty. Tosiasiallisella toiminnalla (lainsäädännön ja ohjeistuksen noudattamisella/noudattamatta jättämisellä) on myös vaikutusta luvan saamiseen, sillä lainsäädännön noudattaminen on luvan myöntämisen ehdoton edellytys. Poliisin esitutkinta asiassa on valmistunut ja asia on siirtynyt syyttäjälle syyteharkintaan. Mikäli ulkopuolista arviota ei odotettaisi rikosprosessissa, on ilmeistä, että ainoa Poliisihallitukselle jäävä mahdollisuus olisi tehdä asiassa hylkäävä päätös. Lupahakemuksen ratkaisemisen kannalta olennaista on odottaa rikostutkinnassa olevan asian selviämistä, jotta asia voidaan ratkaista vaikutukselliset tiedot huomioon ottaen.

Kantelija on jättänyt rahankeräyslupahakemuksen 5.12.2019. Poliisihallitukselta 30.3.2021 saadun tiedon mukaan kantelijan rahankeräyslupahakemusta ei ole vielä ratkaistu. Totean, että kantelija on odottanut kohtuuttoman kauan rahankeräyslupahakemuksensa käsittelyä. Näkemykseni mukaan Poliisihallituksen olisi tullut tehdä kantelijan

rahankeräyslupahakemuksen johdosta muutoksenhakukelpoinen päätös. Päätös olisi tullut tehdä kohtuullisessa ajassa. Hakemuksen käsittely on tällä hetkellä kestänyt vuoden ja neljä kuukautta. Poliisihallitus on laiminlyönyt hallintolain mukaisen päätöksentekovelvollisuuden asiassa. Kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta saattaa rahankeräyslupaa koskevaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että asia on hankala tai vaikeasti ratkaistava. Mikäli viranomaisen katsoo, että luvan hakemisen edellytykset eivät täyty, hakemus on hylättävä tai jätettävä tutkimatta.

#### Poliisihallituksen menettelyn asianmukaisuus lausuntopyynnön käsittelyssä

Kantelijan mukaan kantelija on toimittanut Poliisihallitukselle listan päästökompensaatioalan, kansainvälisen ilmastopolitiikan, Ilmasto-oikeuden ja -sääntelyn sekä hiilimarkkinoiden asiantuntijoista. Poliisihallitus ei kuullut yhtäkään näistä asiantuntijoista. Ottaen huomioon, että Poliisihallitus pitää päästökompensaatiota uutena ja laajana yhteiskunnallisen ilmiönä, joka vaatii "asiaan syvempää perehtymistä", voidaan pitää outona, ettei Poliisihallitus kuitenkaan perehdy tähän sille uuteen ilmiöön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto tai Energiavirasto eivät ole oikeita tahoja arvioimaan vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla myytävien päästövähennysyksiköiden vastikkeellisuutta. Poliisihallitus pyysi kantelijaa toimittamaan listan asiantuntijoista, joita se voisi kuulla. Poliisihallitus ei ole ohjeistanut kantelijaa toimittamaan Poliisihallitukselle asiantuntijoiden lausuntoja.

Poliisihallituksen selvityksen mukaan kantelijan nimeämät asiantuntijat ovat ilmastopolitiikan, ilmastonmuutoksen ja hiilensidonnan asiantuntijoita, joilla ei ole erityistä asiantuntijuutta rahankeräyslain soveltamiseen. Poliisihallituksella ei ole ollut tarvetta saada lisätietoa kyseisiltä asiantuntijoilta sen käsittelyssä olevan asian ratkaisemiseksi. Poliisihallitus on katsonut, ettei sillä ole ollut tarvetta arvioida ilmastonmuutokseen tai hiilensidontaan liittyviä kysymyksiä yleisesti, vaan sitä, millä tavalla tätä ilmastonmuutoksen torjuntaan tai hiilensidontaan tähtäävää toimintaa varten on hankittu rahoitusta. Poliisihallitus on kuitenkin käynyt vuoropuhelua vastikkeellisuuden ja kaupankäynnin osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa ja päästöyksiköiden ja vihreän sähkön osalta Energiaviraston kanssa, jotta tähän yksittäiseen esitettyyn esimerkkiin eli vihreään sähkөөn liittyvässä vastikkeellisuuden arvioinnissa on ollut käytettävissä riittävä tieto. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla puolestaan on omaan toimialueeseensa liittyen asiantuntemusta vastikkeellisuudesta ja kaupankäynnistä, jota Poliisihallitus halusi hyödyntää. Poliisihallitus on selvityksessään katsonut, että kantelijan velvollisuutena on asiantuntijoiden nimeämisestä huolimatta ollut itse toimittaa oleelliseksi katsomansa asiaankuuluvat lausunnot ja selvitykset viranomaiselle. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kantelija olisi voinut kyseenalaistaa Poliisihallituksen rahankeräyslain tulkinnan hakemalla rahankeräyslupaa ja tämän jälkeen viemällä asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Sisäministeriön käsityksen mukaan lausuntopyynnön käsittelyssä on ollut keskeistä arvioida kantelijan toimintaa nimenomaan rahankeräyslain säännösten näkökulmasta. Asia on kuitenkin ollut muun muassa toiminnan uutuuden vuoksi juridisesti jokseenkin haastava. Tämä olisi puoltanut joidenkin kantelijan nimeämien asiantuntijoiden kuulemista. On luonnollista, ettei ennen asiantuntijan kuulemista ole mahdollista täysin varmistua siitä, onko asiantuntijalta saatavalla tiedolla asian käsittelyn kannalta merkitystä. Toisaalta on myös huomioitava, että kantelijalla on ollut mahdollisuus toimittaa lausuntopyyntönsä tueksi kaikki olennaiset tiedot, mukaan lukien asiantuntijalausunnot ja näin edistää asian selvittämistä ja ratkaisemista oikean tiedon pohjalta. Kantelijalla on ollut mahdollisuus täydentää lausuntopyynnössä esitettyä myös itse lausunnon antamisen jälkeen, jos lausunnossa esitetty tai sen perusteena oleva aineisto ei ole antanut oikeaa kuvaa toiminnasta. Poliisihallitus on käyttänyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Energiaviraston asiantuntemusta omalla toimialallaan asiaa käsitellessään. Sisäministeriön näkemyksen mukaan annetun selvityksen perusteella ei voida todeta, etteikö Poliisihallitus olisi selvittänyt asiaa asianmukaisesti ja riittävästi, mutta edes joidenkin kantelijan nimeämien asiantuntijoiden kuuleminen olisi ollut perustellumpi menettelytapa ottaen huomioon asian laajuus.

Hallintolain 31 § asettaa sekä viranomaiselle että asianosaiselle velvollisuuksia. Poliisihallituksella on tapauskohtaista harkintavaltaa arvioidessaan, minkälaisia asiantuntijaselvityksiä se katsoo tarpeelliseksi oman lausuntonsa perusteeksi hankkia. Oikeuskansleri ei voi puuttua tähän viranomaisen harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty muutoin väärin. Viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoja on arvioitava muun muassa hallintolain 6 §:n suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden perusteella. Suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että selvityksen laajuus on oikeassa suhteessa selvitetävän asian laatuun ja yhdenvertaisuusperiaate sitä, että samanlaisia asioita selvitetään yhtä tehokkaasti ja kattavasti. Asia on ollut sisäministeriön käsityksen mukaan jossakin määrin juridisesti haastava ja tämä olisi puoltanut joidenkin kantelijan nimeämien asiantuntijoiden kuulemista. Yhdyn sisäministeriön näkemykseen siitä, että asiassa olisi ollut perusteltua kuulla asiantuntijoita. Vaihtoehtoisesti Poliisihallitus olisi voinut pyytää kantelijaa toimittamaan asiantuntijaselvitystä.

Siltä osin, kun Poliisihallitus on tuonut esiin, että kantelija olisi voinut kyseenalaistaa Poliisihallituksen rahankeräyslupavaltuutuksen tulkinnettua hakemalla rahankeräyslupaa, totean, että kantelija on hakenut rahankeräyslupaa, mutta Poliisihallitus ei ole vireillä olleen esitutkinnan ja nyt vireillä olevan syyteharkinnan johdosta antanut ratkaisua rahankeräyslupaan eikä kantelija siten ole saanut kyseenalaistettua Poliisihallituksen tulkintaa.

### Poliisihallituksen neuvontavelvollisuus

Kantelijan mukaan Poliisihallitus ei ole vastannut sen yrityksiin saada neuvontaa tai ohjeistusta viranomaiselta, vaan on vaatinut kantelijaan jättämään uusia lausuntopyyntöjä.

Poliisihallitus on todennut, että se on antanut kantelijalle useita kertoja neuvontaa ja ohjeistusta puhelimitse, yhteensä yli kolmen tunnin ajan. Lisäksi se on tavannut säätiön edustajat kesäkuussa 2019. Poliisihallitus ei ole pyytänyt kantelijaa jättämään useita lausuntopyyntöjä, vaan kuten kantelijakin on kirjoituksessaan todennut, kirjallisen lausuntopyynnön jättämisestä sovittiin marraskuussa 2018. Antamansa lausunnon jälkeen kesällä 2019 Poliisihallitus on todennut kantelijalle, että jos kantelija arvioi, että lausuntopyynnössä esitetty materiaali ei anna oikeaa kuvaa säätiön toiminnasta tai siitä puuttui tarpeellista tietoa tai kuvausta, on säätiöllä mahdollisuus täydentää lausuntopyyntöä vielä lausunnon antamisen jälkeenkin. Poliisihallitus kertoo ilmoittaneensa säätiölle useaan otteeseen, että asiaa voidaan tarkastella uudelleen lisämateriaalin perusteella. Kantelija ei kuitenkaan ole toimittanut Poliisihallitukselle mitään uutta asiaan vaikuttavaa lausunnon antamisen jälkeen. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ottaen huomioon kantelijan toimintamallin uutuuden ja asian laajuudesta johtuvan selvitystarpeen, kirjallisen lausuntopyynnön toimittaminen on ollut perusteltua.

Poliisihallitus on antanut kantelijalle tämän pyytämästä asiasta kirjallisen lausunnon. Kirjallisen lausunnon antamisen jälkeenkin Poliisihallitus on antanut kantelijalle mahdollisuuden toimittaa lisäselvitystä. Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella asiassa ei ole tullut ilmi, että Poliisihallitus olisi kirjallisen lausunnon antamisen jälkeen kieltäytynyt antamasta kantelijalle neuvontaa tai jättänyt vastaamatta kantelijan tiedusteluihin.

### Poliisihallituksen menettelyn asianmukaisuus sen tehdessään tutkintapyynnön kantelijan menettelystä poliisille

Kantelijan mukaan Poliisihallitus on tehnyt tutkintapyynnön vain siitä eikä muista alan toimijoista, jotka toimivat ilman rahankeräyslupaa. Poliisihallitus on myös antanut julkisuuteen harhaanjohtavia ja kantelijan maineen kannalta epäedullisia kommentteja kantelijasta. Lisäksi kantelija on tuonut esiin, että Poliisihallitus kertoi tekemästään tutkintapyynnöstä Ylen toimittajalle, ja kantelija kuuli asiasta vasta toimittajalta.

Poliisihallitus on todennut antaneensa kantelijalle alustavasti puhelimitse kannanoton, että säätiön toiminta on rahankeräyslain näkökulmasta haasteellista ja toiminta saattaa vaatia rahankeräyslupan. Virallinen kannanotto toiminnan luvanvaraisuuteen on annettu 11.6.2019 lausunnossa. Kantelija on Poliisihallituksen antamasta ohjeesta huolimatta jatkanut toimintaansa lähes kuusi kuukautta, ennen kuin on hakenut rahankeräyslupaa 5.12.2019. Poliisihallituksen viesti on johdonmukaisesti ollut se, ettei kantelijan toiminnan järjestäminen



viranomaiselle esitettyjen tietojen mukaisena ole lainmukaista ilman voimassa olevaa rahankeräyslupaa. Poliisihallitus on kertonut ohjeistaneensa kantelijaa mahdollisuudesta toimittaa lisätietoa, mikäli alkuperäisen lausuntopyyntönsä materiaali on ollut puutteellista, se ei anna oikeaa kuvaa kantelijan toiminnasta, tai jos siitä on jäänyt puuttumaan tietoja, joilla olisi vaikutusta asian arviointiin. Erityisesti kantelijalta on pyydetty toiminnan vastikkeellisuuteen liittyen lisämateriaalia, koska tämä on ollut koko asian käsittelyn ajan olennaisin kysymys rahankeräyslain soveltuvuuden arvioinnissa.

Poliisihallituksella ei ole toimivaltaa kieltää lainvastaiseksi arvioimaansa rahankeräystä, kun toimijalla ei ole voimassa olevaa rahankeräyslupaa. Poliisihallitus on siten katsonut, että rahankeräyslain noudattamista valvovana viranomaisena sillä on ollut velvollisuus tehdä tutkintapyyntö toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle kantelijasta, kun on näyttänyt ilmeistä, että tämä on jatkanut toimintaansa ilman voimassa olevaa rahankeräyslupaa. Tutkintapyyntö on jätetty 11.12.2019, kuusi kuukautta lausunnon antamisen jälkeen. Poliisihallituksen selvityksen mukaan menettelytapa on ollut normaali ja neutraali: samaa menettelyä on noudatettu ja noudatetaan myös muiden toimijoiden kohdalla vastaavissa tilanteissa.

Sisäministeriö toteaa arvionaan, että Poliisihallituksen menettely tutkintapyyntönsä tekemisessä vaikuttaa perustellulta, ottaen huomion Poliisihallitukselle säädetty tehtävä valvoa rahankeräyslain noudattamista ja toisaalta se, ettei Poliisihallituksella ole toimivaltaa kieltää rahankeräyslain vastaisesti ilman rahankeräyslupaa toimeenpantua rahankeräystä. Kantelija on jatkanut toimintaansa muuttamatta sitä rahankeräyslain kannalta olennaisesti ja hakenut lupaa vasta lähes kuusi kuukautta myöhemmin. Esitutkintaviranomaisen ja sittemmin syyttäjän arvioitavana on, täyttääkö kantelijan menettely tältä osin rahankeräysrikoksen tunnusmerkistön.

Sisäministeriö on lausunnossaan todennut, että tutkintailmoitusta jättäessään kantelijan rahankeräyslupahakemus ei ollut vielä saavuttanut Poliisihallituksen arpajaishallintoa. Poliisihallitus on tarkentanut täydennyksessään, että lupahakemuksen saapumisen viivästymisessä kyse on ollut tietoteknisestä ongelmasta, jolla ei kuitenkaan ole ollut merkitystä tutkintailmoituksen jättämiseen. Sisäministeriö katsoo, että kantelijan rahankeräyslupahakemuksen käsittelyn viivästyminen Poliisihallituksen tiedonhallintajärjestelmässä on ollut valitettavaa. Tutkintailmoituksen jättämisen ja lupahakemuksen ajallinen läheisyys vaikuttaa kuitenkin sen johdosta olevan sattumaa.

Asian julkisuuteen liittyen Poliisihallitus on selvityksessään lausunut, että se ei ole oma-aloitteisesti käsitellyt säätiön toimintaa tai siitä tehtyä tutkintapyyntöä julkisuudessa, tai viestinyt siitä muutoinkaan muille kuin poliisilaitokselle. Poliisihallitus kertoo vastanneensa asiaan liittyviin median yhteydenottoihin julkisuuslain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Poliisihallitus ei ole voinut eikä voi käsitellä tutkintapyyntönsä sisältöä julkisuudessa, sillä se on lähtökohtaisesti salassa pidettävää tietoa. Heti tutkintapyyntönsä jättämisestä alkaen on tutkinnan

tiedotusvastuu ollut poliisilaitoksella. Kantelija itse on ollut julkisuudessa erittäin aktiivinen ja tuonut asiaa, mukaan lukien Poliisihallituksen jättämä tutkintapyyntö, esille eri kanavissa. Tämä on ollut omiaan herättämään median kiinnostuksen aiheeseen ja osaltaan ohjannut myös tiedotusvälineitä kysymään asiasta Poliisihallitukselta suoria kysymyksiä.

Sisäministeriö on todennut, että sananvapauteen kuuluvan yleisen tiedonsaantioikeuden johdosta viranomaisen on hyvä vastata julkiseen tiedontarpeeseen yleistä mielenkiintoa koskevasta asiassa, siltä osin, kun asia ei ole salassa pidettävä julkisuuslain nojalla. Poliisihallitus ei ole tiedottanut kantelijasta tekemästään tutkintapyyntöä aktiivisesti, mutta on vastannut tiedotusvälineiden kysymyksiin.

Poliisihallitus on ilmoittanut, ettei sen tiedossa tutkintailmoituksen tekemisen aikaan ollut se, että kantelija oli hakenut rahankeräyslupaa. Tätä ilmoitusta ei ole syytä epäillä. Rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallitus vastaa rahankeräyslain noudattamisen valvonnasta ja rahankeräysten järjestämisen ohjauksesta. Siten Poliisihallituksella on ollut rahankeräyslakiin perustuva velvollisuus tehdä rahankeräyslupan vastaisesta menettelystä tutkintailmoitus.

Kantelijan mukaan se on saanut tietää tutkintailmoituksesta toimittajalta. Kantelijan ilmoitusta ei ole syytä epäillä. Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella asiassa on jäänyt epäselväksi, onko toimittaja saanut tiedon asiasta Poliisihallitukselta vai tutkintavastuussa olleelta poliisilaitokselta. Laillisuusvalvonnallisin keinoin asiaa ei voida selvittää enempää.

### Tasapuolinen kohtelu

Kantelija on todennut, että hallintolain mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Poliisihallitus on tehnyt tutkintapyyntön vain kantelijan toiminnasta, vaikka samakaltaista palvelua ovat tarjonneet lukuisat muut toimijat. Tällainen toiminta on ongelmallista hallintolaissa edellytetyn tasapuolisen kohtelun kannalta eikä tällainen viranomaistoiminta ole perustuslaissa edellytetyn hyvän hallinnon mukaista.

Poliisihallitus on pyrkinyt lisäämään tietoisuutta alan toimijoille muun muassa 31.5.2019 asiasta tiedotteen sekä muistion ja näin ohjannut niitä toimimaan lainmukaisesti. Samanaikaisesti Poliisihallitus on hallinnollisilla toimillaan puuttunut joidenkin toimijoiden toimintaan. Kantelijalle on annettu lain soveltamista sen toimintaan koskeva lausunto, minkä jälkeen kantelijalle on annettu myös runsaasti muuta ohjeistusta ja neuvontaa. Jokainen toiminta edellyttää yksilöllistä tapauskohtaista arviointia rahankeräyslain mukaisten edellytysten täyttymisestä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kantelijaa on kohdeltu tasapuolisesti antamalla ohjeistusta ja neuvontaa, ja tutkintapyyntöön on johtanut kantelijan ohjeistuksen vastainen menettely.

Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa sitä, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Kantelijasta tehdyn tutkintapyynnön osalta asiassa ei ole tullut esille mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin päätyä siihen, että kantelijaa olisi kohdeltu samanlaisessa tilanteessa oleviin toimijoihin nähden eri tavalla.

### Muut kantelussa esitetyt seikat

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Siltä osin, kun kantelu koskee Poliisihallituksen antaman lausunnon sisältöä ja sen arviota rahankeräyslupan tarpeellisuudesta, totean, että oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon, eikä myöskään antaa viranomaiselle ohjeita tai määräyksiä.

Siltä osin, kun kantelu koskee päästökompensaation suhdetta rahankeräyslakiin, totean, että sisäministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys rahankeräyslain muuttamisesta. Esitys on ollut lausuntokierroksella. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman syysistuntokaudelle 2021 mukaan hallituksen esitys arvioidaan voitavan antaa eduskunnan käsittelyyn viikolla 36 ([SM014:00/2020 lakihanke rahankeräyslain arvioimiseksi](#)). Sen vuoksi asia ei anna aihetta tältä osin toimenpiteisiin ainakaan tässä vaiheessa.

## Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella kiinnitän Poliisihallituksen huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn ja asianmukaiseen selvittämiseen sekä päätöksen antamiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

Pyydän Poliisihallitusta ilmoittamaan minulle sitten, kun kantelijan rahankeräyslupahakemus on käsitelty.

Muilta osin kantelu ei ole antanut aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo