

Finanssiala ry

VN/1007/2019

Lausuntopyyntö Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020 - työryhmän mietinnöstä

FA toivoo toimintaryhmäsääntelyn uudelleenharkintaa

- Toimintaryhmien epämuodollisuuteen ja määräaikaaisuuteen liittyen on nähtävissä hallinnollisia ongelmia, joiden vuoksi sääntelyn tarpeellisuutta tulee harkita tarkasti. Mikäli yhdistyslain sääntely koetaan liian raskaaksi pienimpien yhdistysten osalta, tulisi harkita, voitaisiinko joistakin yhdistyslain velvoitteista joustaa pienimpien, esim. vuosittaisten tulojen tai jäsenmäärän perusteella määriteltyjen, yhdistysten osalta ilman, että tarvitsisi luoda uutta oikeushenkilöluokkaa kokonaan omine sääntöineen.
- Mikäli sääntelyyn päädytään, tulee huolehtia siitä, että ryhmien lakkaamiseen liittyvät toimet hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti viranomaisten toimesta.
- Kirjanpitovelvollisuuden keventämisen käänköpuolena voi olla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kasvaminen. Mielestämme toimintaryhmät, joiden hallinto on muutenkin erittäin kevyt, ovat erityisen riskialttiita esim. erilaisille bulvaanijärjestelyille.

1 Toimintaryhmäsääntelyn tarpeellisuus

Esityksen mukaan toimintaryhmä on vaihtoehtoinen yhteisömuoto yhteisölliseen kansalaistoimintaan, johon tarvitaan oikeushenkilömuotoa ja johon osallistuvien kannalta rekisteröityyn yhdistykseen liittyy tarpeettomia rakenteita tai muita velvoitteita tai rekisteröidyn yhdistyksen hallintokulut estävät yhdistysmuodon valitsemisen. Esityksessä todetaan kevyemmän järjestäytymisen olevan tarpeellista, jotta myös ei-yhdistysmuotoisille ryhmille voitaisiin myöntää julkisia resursseja (avustukset, tilojen käyttö) ja ne voisivat tehdä toiminnan harjoittamiseksi tarpeellisia sopimuksia (esim. sopimus pelivuorosta, pankkitilin avaaminen).

Esityksessä ei tarkemmin kuvata sitä, miltä osin yhdistysmuotoiseen toimintaan liittyvät rakenteet ja veloitteet ovat kohtuuttoman raskaita yhteisöllisessä kansalaistoiminnassa noudatettaviksi. Yhdistyslainsäädäntö sallii ymmärtääksemme jo tällä hetkellä toiminnan varsin kevyissä puitteissa. On myös vaikea nähdä, millä tavalla toimintaryhmän hallinnolliset kulut eroaisivat pienimuotoisesta yhdistystoiminnasta.

Esityksestä käy ilmi, että yhdistysmuotoista toimintaa harjoitetaan Suomessa hyvin monenlaisissa tarkoituksissa ja taloudellisesti hyvin erilaisin resurssein. Laajimmillaan yhdistyksen toiminta voi lähestyä jo yritystoimintaa ja pienimmillään se voi olla volyymeiltään hyvinkin vaatimatonta. Mikäli yhdistyslain sääntely koetaan liian raskaaksi pienimpien yhdistysten osalta, tulisi harkita, voitaisiinko joistakin yhdistyslain velvoitteista joustaa pienimpien, esim. vuosittaisten tulojen tai jäsenmäärän perusteella määriteltyjen, yhdistysten osalta ilman, että tarvitsisi luoda uutta oikeushenkilöluokkaa kokonaan omine sääntöineen.

Toimintaryhmäsääntelyn yhtenä tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan mahdollistaa esim. pankkitilin avaaminen ryhmälle. Mitään velvoitetta tilin avaamiseen ei pankeilla ole, joten tilin avaamisen kannattavuus tulee pankeissa tapauskohtaisesti harkittavaksi. Tilin pidon kannattavuuden kannalta ratkaisevaa on, kattavatko siitä saatavat palvelumaksut ne hallinnolliset kulut, joita pankille aiheutuu tilin avaamisesta, ylläpidosta ja mahdollisesta sulkemisesta ryhmän toiminnan lakatessa. Myös hallinnon ja kirjanpidon keveyteen liittyvät riskit, esim. rahanpesun suhteen, saattavat nostaa kynnystä tilien avaamiseen.

2 Toimintaryhmän hallinto ja lakkaaminen

Toimintaryhmillä ei ehdotuksen mukaan olisi velvoitetta jäsenrekisterin pitämiseen tai vuosikokousten järjestämiseen. Näin ollen ei ole ulkopuolisten selvitettävissä, ketkä olisivat oikeutettuja osallistumaan päätöksentekoon ryhmässä. Esimerkiksi ryhmän edustajan vaihtamisen osalta jää auki, kuka voi tehdä rekisteriin ilmoituksen edustajan vaihtumisesta.

Toimintaryhmästä eroamiseen ehdotetaan riittävän jäsenen ilmoitus toimintaryhmälle ja ensisijaisesti sen edustajalle. Edustajan tehtävästään eroamisesta ei ole säädetty erikseen. Nähdäksemme edustajan eroamisesta olisi syytä säätää erikseen niin, että hän voi itse ilmoittaa erostaan myös rekisteriin. Tämä on tärkeää edustajan vastuun rajaamiseksi.

Esityksessä ei oteta kantaa siihen, mitä tapahtuu, jos toimintaryhmän edustaja ei toimintaryhmän lakattua ryhdy toimenpiteisiin ryhmän talouden selvittämiseksi, tai jos ryhmän edustaja on eronnut tehtävästään eikä uutta edustajaa ole nimetty. Selkeintä olisi, että rekisteriviranomainen antaisi toimintaryhmän määräajan lakkaamiseen tai edustajan puuttumiseen liittyen automaattisesti päätöksen, jonka perusteella pankki pystyisi tilittämään ryhmän tilillä olevat varat esim. maistraatin hallintaan.

Esityksen 13 § koskee toimintaryhmän muuttamista rekisteröidyksi yhdistykseksi. Kyseisen pykälän viimeinen momentti kuuluu "Vanhentumislain (728/2003) 9 §:stä poiketen toimintaryhmän talletus talletuspankissa ja muu mainitussa pykälässä tarkoitettu toimintaryhmän saatava vanhentuu kolmen vuoden kuluttua toimintaryhmän purkautumisesta, jollei sitä vaadita maksettavaksi mainitun ajan kuluessa", joten se vaikuttaisi liittyvän enemmänkin toimintaryhmän lakkaamistilanteisiin.

Tilivarojen maksettavaksi vaatimisen osalta jää auki, kenellä on oikeus vaatia niitä tilanteessa, jossa toimintaryhmällä ei ole sen purkautuessa ollut nimettyä edustajaa.

3 Sääntelyn vaikutukset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseen

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva sääntely asettaa pankeille ja muille lain osoittamille ilmoitusvelvollisille yksiselitteiset velvollisuudet tunnistaa ja tuntea asiakas asiakassuhdetta perustettaessa ja sen aikana, seurata asiakkaan toimintaa sekä havaita ja ilmoittaa epäilyttävät liiketoimet rahanpesun selvittelykeskukselle ja toteuttaa muut lain edellyttämät toimenpiteet.

Toimintaryhmiin liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin osalta haluamme viitata poliisin verkkosivuille¹, jossa todetaan seuraavaa:

Käytännössä yleishyödyllisten järjestöjen rahankeräyksiä voidaan hyödyntää rikollisiin tarkoituksiin esimerkiksi siten, että rikollinen toimija pyrkii verhoutumaan laillisen kolmannen sektorin toimijan muotoon. Lisäksi rikolliset toimijat voivat pyrkiä hyödyntämään laillisesti toimivan hyväntekeväisyysjärjestön toimintaa esimerkiksi rahanpesussa tai terrorismin rahoittamistarkoituksessa. Rahankeräystoimintaa ja yhdistystoimintaa yleensä voidaan siis käyttää hyväksi rahanpesussa tai terrorismin rahoittamisessa.

Huomionarvoista on se, että esimerkiksi terrorismin rahoituksessa useasta eri lähteestä tulevat pienetkin rahasummat voivat olla merkityksellisiä. Jos pieniä summia kertyy useasta eri lähteestä, rikollisten toimien toteuttamiseksi voidaan saada nopeastikin kerrytettyä isoja summia. Lisäksi on hyvä muistaa myös se, että väärissä käsissä vaatimattomillakin rahasummilla saadaan joskus paljon pahaa aikaan.

Vaikka toimintaryhmiin liittyvä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski lainsäätäjän silmin haluttaisiinkin arvioida matalaksi, se ei millään tavoin lievennä pankkien ja muiden ilmoitusvelvollisten rahanpesulain² mukaisia velvoitteita.

Osa rahanpesulain edellyttämistä toimenpiteistä voidaan toteuttaa kevennettyinä, mutta sen on aina perustuttava pankin tapauskohtaiseen riskiarviointiin. Esimerkiksi linjaus, jonka perusteella pankki automaattisesti katsoisi toimintaryhmät vähäriskisiksi ja yksinkertaistetun tuntemismenettelyn piiriin kuuluviksi asiakkaiksi, olisi sekä rahanpesusääntelyn lähtökohtien että vaatimusten vastainen. Näin ollen toimintaryhmän asiakkaaksi ottamista arvioidaisiin samojen kriteereiden mukaisesti kuin muidenkin asiakkaiden osalta: mikäli esim. rahanpesulain 3 luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemista koskevia vaatimuksia ei kyetä täyttämään, asiakassuhdetta ei saa perustaa.

Yksi keskeisistä asiakkaan tuntemisen velvoitteista koskee tosiasiallisten edunsaajien selvittämistä. Rahanpesulain 3 luvun 6 §:n 1 momentti asettaa pankille ehdottoman velvoitteen tunnistaa ja pitää yllä riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia tietoja asiakkaan tosiasiallisista edunsaajista ja tarvittaessa todentaa näiden henkilöllisyyden.

Esityksessä ehdotetaan, että toimintaryhmän tosiasiallisena edunsaajana pidettäisiin sen edustajaa. Ehdotettu muotoilu kyllä selkeyttäisi tilannetta, mutta olisi FA:n käsityksen mukaan altis bulvaanijärjestelyille ja väärinkäytöksille. Myös esimerkiksi tilanteissa, joissa toimintaryhmän ainoa tai kaikki rekisteriin merkityt edustajat eroavat tai erotetaan toimintaryhmän jäsenyydestä ilman, että hänelle tai heille nimetään seuraajaa, pankin lakisääteiseksi tehtäväksi jäisi tunnistaa se tai ne luonnolliset henkilöt, joita on pidettävä toimintaryhmän tosiasiallisena edunsaajana. Käytännössä tämä olisi hyvin hankalaa, koska edellä todetusti toimintaryhmille ei olisi tarkoitus asettaa velvoitetta pitää jäsenrekisteriä, järjestää vuosikokousta tai muullakaan tavoin muodollisesti varmistaa toimintaryhmän päätöksenteon jatkuvuutta.

¹ <https://poliisi.fi/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoituksen-estaminen>

² Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)

FA haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että yhdistysrekisterin tietojen puutteellisuus ja päivittämättömyys jo nyt aiheuttaa merkittävää lisätyötä pankeille ja samalla hankaloittaa yhdistysten pankkiasiointia. Mikäli esitetyn toimintaryhmäsääntelyn rinnalla ei selvennetä yhdistyksiä ja toimintaryhmiä koskevien tietojen ylläpitovelvoitetta ja kiristetä sen laiminlyönnistä määrättäviä seuraamuksia, tilanne huononee edelleen.

Esityksen mukaan toimintaryhmä olisi vaihtoehtoinen yhteisömuoto yhteisölliseen kansalaistoimintaan, johon ei kuitenkaan liittyisi tarpeettomia rakenteita, velvoitteita tai hallintokuluja. Ratkaisu ei kuitenkaan millään tavoin keventäisi pankkien velvollisuuksia, vaan päinvastoin siirtäisi oikeushenkilömuotoon liittyviä hallinnollista taakkaa ja kuluja niiden kannettaviksi. FA pitääkin todennäköisenä, että edellä mainituista syistä esitetty tavoite pankkiasioinnin kynnyksen madaltamisesta jäisi saavuttamatta.

3.1 Kirjanpitoraja

Esityksessä ehdotetaan sekä yhdistysten että toimintaryhmien osalta kevyemmän tilinpidon mahdollistamista, mikäli yhdistyksen/toimintaryhmän vuositulot jäävät alle 30 000 euroon.

Toisaalta todetaan, että toimintaryhmien omat resurssit ja niiden saamat tuet ja resurssit ja niiden tekemät sopimukset ovat yleensä taloudelliselta arvoltaan verrattain pieniä eikä niillä yleensä ole velkojen ja muiden sivullisten oikeuksien toteuttamisen kannalta merkittävää varallisuutta (tasetta).

Tätä taustaa vasten tuntuu kummalliselta, että toimintaryhmälle esitetään kevennetyn kirjanpidon summarajaksi samaa (30.000 eur) kuin rekisteröidylle yhdistykselle.

Kevennetyn kirjanpidon, jota toimintaryhmien osalta ei myöskään tarkasteta eikä virallisesti hyväksytä jäsenistön toimesta, kääntöpuolena voi näkemyksemme mukaan olla kasvava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi

Johtaja