

Asia: VN/22315/2023

Lausuntopyyntö: menettämisseuraamuksia koskevat lainsäädäntömuutokset, työryhmän mietintö

Direktiivin sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön

Mitä huomioita teillä on direktiivin sisällöstä ja suhteesta Suomen lainsäädäntöön?

Konfiskaatiodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1260 varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta) velvoittaa jäsenvaltiot tehostamaan rikoshyödyn jäljittämistä, jäädyttämistä, menetetyksi tuomitsemista sekä omaisuuden hallinnointia. Direktiivin vähimmäisvelvoitteet sopivat kansalliseen lainsäädäntöömme pääosin hyvin. Ulosottolaitoksen näkökulmasta keskeinen uusi piirre on Ulosottolaitoksen nimeäminen varallisuudenhoitotoimistoksi (Asset Management Office, AMO).

AMO-toimiston tehtävänä on tarjota tukea ja asiantuntemusta takavarikoidun, vakuustakavarikkoon tai väliaikaiseen vakuustakavarikkoon asetetun tai menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoimisessa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle. Tämän lisäksi toimisto vastaa yhteistyöstä eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa sekä Suomessa että kansainvälisesti omaisuuden hallinnointiin liittyvissä kysymyksissä.

Ulosottolaitoksen osalta tämän voi nähdä sisältävän periaatteellisen muutoksen; Ulosottolaitos ei olisi enää ainoastaan täytäntöönpanoviranomainen vaan varallisuuden hallinnoinnin asiantuntijaorganisaatio. Rooli vahvistaisi yhteistyötä Keskusrikospoliisin (ARO/AMO) ja muiden esitutkintaviranomaisten kanssa. Tiedonvaihtoa koskevien säännösten lisäksi direktiivin täytäntöönpano ei edellyttäisi merkittäviä muutoksia olemassa olevaan, ulosottotoimea koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Keskeiset ehdotukset

Rikoshyödyn poisottamisessa vaadittavan näyttökynnyksen alentaminen ja ehdotettu näyttökynnys

-

Rikoshyödyn poisottamista koskevan menettelyn ottaminen käyttöön rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella

-

Rahanpesuun liittyvän rikoshyödyn takaisinsaamisen tehostaminen

Ulosottolaitos arvioi, että edellä esitetyt menettelyt rikoshyödyn poisottamisen tehostamiseksi – eli selittämättömän omaisuuden menettämistä koskevan säännöksen lisääminen rikoslakiin sekä rikoshyödyn poisottamista koskevan menettelyn käyttöönotto rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella – voivat lisätä yksittäisten ulosottoasioiden määrää.

Rahanpesurikokset ovat puolestaan suhteellisen yleisiä, minkä vuoksi mahdollisuudella tuomita rahanpesun kohde toissijaisesti arvomääräisesti menetetyksi voidaan arvioida olevan suurempi käytännön vaikutus ulosottoon. Ehdotuksen voidaan odottaa lisäävän arvokonfiskaatioiden määrää, mikä puolestaan kasvattaa Oikeusrekisterikeskuksen ulosottohakemuksia ja vakuustakavarikkojen tarvetta. On myös todennäköistä, että nämä ulosottoasiat ovat keskimääräistä vaativampia, sillä ne kohdistuvat velallisiin (usein ammattimaisiin rahanpesijöihin), joilla on sekä halua että kykyä varallisuutensa piilottamiseen.

Ulosotto pitää kaikkia edellä mainittuja ehdotuksia rikoshyödyn poisottamisen helpottamiseksi perusteltuina ja kannatettavina. Niiden vaikutukset täytäntöönpanoon edellyttävät kuitenkin, että Ulosottolaitoksen resursseista huolehditaan. Lisäksi Ulosottolaitoksella on tarve vahvistaa osaamistaan vaativissa täytäntöönpanotehtävissä, joihin voi liittyä esimerkiksi monimutkaisia omaisuusjärjestelyjä, kryptovaroja ja ulkomaisten nettipankkien ja maksunvälittäjäpalveluiden käyttöä.

Laajennettu hyödyn menettäminen

Rikoshyödyn jäljittäminen ja tunnistaminen

Laissa säädettäisiin varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta (Asset Recovery Office, ARO) ja sen tehtävistä. Toimisto sijoitettaisiin Keskusrikospoliisiin, jossa vastaava toiminto on aiemmin jo toiminut. Ulosottolaitos kannattaa ehdotusta, koska se hyödyntää Keskusrikospoliisin olemassa olevaa asiantuntemusta ja mahdollistaa ARO-velvoitteiden hoitamisen ilman merkittäviä muutoksia kansallisiin rakenteisiin.

Direktiivi edellyttää, että ARO-toimiston on voitava jäljittää ja tunnistaa omaisuutta myös tuomion antamisen jälkeen eli täytäntöönpanovaiheessa. Lisäksi direktiivin mukaan täytäntöönpanovaiheen jäljittämis- ja tunnistamiskeinojen tulee olla yhtä tehokkaita kuin ennen tuomion antamista

käytettävissä olevat varojen jäljittämisen ja jäädyttämisen keinot. Näiden velvoitteiden johdosta varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta ja varallisuudenhoitotoimistosta annettuun lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset ARO-toimiston mahdollisuudesta käyttää sakon täytäntöönpanosta annetun lain ja ulosottokaaren mukaisia toimivaltuuksia omaisuuden jäljittämisen ja tunnistamisen täytäntöönpanovaiheessa. ARO-toimisto voisi täytäntöönpanovaiheessa käyttää samoja toimivaltuuksia omaisuuden jäljittämiseen ja tunnistamiseen, joita täytäntöönpanosta vastaavilla viranomaisilla on. Rahamäärään kohdistuvan menettämisseuraamuksen sekä ns. kauppakirjaomaisuuteen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa tämä tarkoittaisi ulosottoviranomaisen toimivaltuuksia.

Ulosottolaitos kannattaa sitä, että täytäntöönpanovaiheessa voidaan tukeutua Keskusrikospoliisin asiantuntemukseen. Ehdotetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan ARO-toimiston virkamiehellä olisi ulosottokaaren 3 luvun 49–51 §:ssä, 3 luvun 82 §:ssä ja 4 luvun 31 §:ssä säädetty toimivaltuudet, kun se jäljittää ja tunnistaa menetetyksi tuomittua omaisuutta mm. Ulosottolaitoksen tehtävien tukemiseksi. Ulosottolaitoksen tulkinnan mukaan ARO-toimiston antama tuki koskisi omaisuuden ja selvityksineen etsimistä, ja varsinaiset täytäntöönpanotoimet tehtäisiin jatkossakin ulosottoviranomaisissa. Ulosottolaitos esittää, että tämä kirjoitettaisiin esitöihin nimenomaisesti auki.

Ulosottolaitos kuitenkin huomauttaa, että ulosottoviranomaisten toimivaltuudet eivät sovellu rikoshyödyn jäljittämiseen yhtä tehokkaasti kuin esitutkintaviranomaisten käytettävissä olevat pakkokeinot, kuten salaiset pakkokeinot. Näin ollen Ulosottolaitoksen käsityksen mukaan esitetyt täytäntöönpanovaiheen jäljittamis- ja tunnistamiskeinot eivät tosiasiallisesti tule olemaan yhtä tehokkaita kuin ennen tuomion antamista käytettävissä olevat varojen jäljittämisen ja jäädyttämisen keinot, vaikka direktiivi tätä edellyttää.

Omaisuuden hallinnointi

Nimettävistä AMO-toimistoista

Suomessa AMO-toimistojen tehtävät ehdotetaan annettavaksi Keskusrikospoliisille ja Ulosottolaitokselle. AMO-toimiston tehtävänä olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta takavarikoidun, vakuustakavarikon kohteena olevan tai väliaikaiseen vakuustakavarikkoon määrätyn omaisuuden sekä menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoimisessa hallinnoinnista vastaavalle kansalliselle viranomaiselle. Lisäksi toimisto tekisi yhteistyötä omaisuuden hallinnointiin liittyvissä asioissa eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Ulosottolaitos pitää ratkaisua nimetä se toiseksi AMO-toimistoksi tarkoituksenmukaisena, koska Ulosottolaitoksella on vakiintunutta osaamista omaisuuden hallinnoimisesta ja realisoimisesta. Onnistunut toimeenpano edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja ja osaamisen jatkuvaa kehittämistä. Ulosottolaitoksella ei esim. ole olemassa olevia kansainvälisiä yhteyksiä ja rakenteita AMO-toimiston tehtäviin kuuluvaan kansainväliseen yhteistyöhön.

AMO toimistona Keskusrikospoliisi antaisi tukea ja asiantuntemusta tilanteissa, joissa omaisuus on poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen hallinnassa (esim. pakkokeinolain 7 luvun mukaisten takavarikkojen yhteydessä). Ulosottolaitos antaisi vastaavaa tukea tilanteissa, joissa omaisuus on Ulosottolaitoksen hallinnassa (esim. pakkokeinolain 6 luvun mukaisten vakuustakavarikoiden ja väliaikaisten vakuustakavarikoiden yhteydessä).

Ehdotetun uuden varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta ja varallisuudenhoitotoimistoista annetun lain 23 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan AMO-toimiston tehtävänä olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta omaisuuden hallinnoimisessa tietyille viranomaisille sekä tehdä heidän kanssaan yhteistyötä omaisuuden hallinnointiin liittyvissä asioissa. Mietinnön mukaan Ulosottolaitos toimisi AMO toimistona tilanteissa, joissa se vastaa vakuustakavarikossa tai väliaikaisessa vakuustakavarikossa olevan taikka menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista. Ulosottolaitoksen ymmärryksen mukaan tämä tarkoittaa, että asiantuntijarooli kohdistuisi mahdollisesti Ulosottolaitoksen omaan toimintaan.

Ratkaisu näyttää perustuvan siihen, että direktiivin edellyttämät AMO toimistot on ollut välttämätöntä nimetä, mutta samalla on haluttu säilyttää viranomaisten nykyiset vastuusuhteet ja vakiintuneet toimintakäytännöt mahdollisimman muuttumattomina. Ulosottolaitos katsoo, että ratkaisu on kokonaisuutena perusteltu ja tarkoituksenmukainen, vaikka se johtaakin hieman erikoiseen rakenteeseen.

Tämän johdosta ei kuitenkaan ole selvää, aiheuttaako Ulosottolaitoksen nimeäminen AMO toimistoksi todellisia toiminnallisia vaikutuksia 23 §:n 1 kohdan tarkoittamissa tilanteissa vai jääkö tehtävä käytännössä lähinnä muodolliseksi tavaksi täyttää direktiivin vaatimukset. On epäselvää, missä määrin nimeäminen loisi tosiasiallisesti uusia tehtäviä Ulosottolaitokselle kyseisen kohdan, eli tuen ja asiantuntemuksen tarjoamisen, osalta. Ulosottolaitos arvioi, että rikoshyödyn poisottamiseen liittyvä yhteistyö viranomaisten välillä tulee kuitenkin yleisesti tiivistymään.

23 §:n 3 kohdan mukaan AMO toimiston tehtävänä olisi tehdä yhteistyötä vieraan valtion jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoimisesta vastaavien viranomaisten kanssa. 4 kohdan mukaan yhteistyötä tulee tehdä myös Europolin ja Eurojustin kanssa niiden toimivaltaan kuuluvissa omaisuuden hallinnointiin liittyvissä asioissa.

Esityksessä ehdotetaan, että AMO toimistoina toimisivat sekä Ulosottolaitos että Keskusrikospoliisi. Mietinnöstä ei kuitenkaan käy ilmi, kummalle viranomaiselle kansainvälisen yhteistyön tehtävät tosiasiallisesti sijoittuisivat. Ulosottolaitos toteaa, ettei sillä tällä hetkellä ole kansallisella tai EU tasolla sääntelyä eikä kansainvälisiä tai kahdenvälisiä sopimuksia, jotka mahdollistaisivat esityksessä

tarkoitettun kansainvälisen tietojenvaihdon. Nykyisen sääntelyn puitteissa Ulosottolaitoksen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön olisi mahdollista vain hyvin rajatusti.

Tästä syystä olisi perusteltua täsmentää, onko työryhmän tarkoitus ollut, että Keskusrikospoliisi vastaisi AMO toimiston rajat ylittävistä tehtävistä, vai onko tarkoituksena kehittää Ulosottolaitoksen lainsäädännöllisiä valmiuksia tai esimerkiksi tehdä uusia kahdenvälisiä sopimuksia ratkaisujen löytämiseksi.

Tiedonsaantioikeuksista

Ulosottolaitos pitää tärkeänä, että tiedonsaantioikeudet mahdollistavat tehokkaan täytäntöönpanon ja sujuvan viranomaisyhteistyön.

Ulosottokaaren 3 luvun 70 §:n ehdotetun uuden 9 kohdan mukaan tietoja voitaisiin antaa ARO ja AMO toimistoille niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että nämä toimistot saavat hallinnoitavaan omaisuuteen liittyvät keskeiset tiedot kuten omaisuuden arvon, omistajan sekä menettelyn viitetiedot ulosottoviranomaiselta. Ehdotetun 3 luvun 72 §:n uuden 4 momentin mukaan ulosottomies voisi lisäksi luovuttaa samat tiedot oma aloitteisesti. Nämä säännökset selkeyttävät tietojen luovuttamisen oikeusperustaa ja vahvistavat viranomaisten välistä yhteistyötä.

Ulosottolaitos kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että toisin kuin ARO ja AMO toimistoille tietoa luovutettaessa, muille esitutkintaviranomaisille tietojen luovuttaminen olisi edelleen sidottu tiettyihin rikoksiin ja rangaistusasteikkoon (UK 3:72.1). Tämä jarruttaa rikoshyödyn poisottamiseen liittyvää yhteistyötä sekä mm. asettaa ulosottomiehen tilanteeseen, jossa hänen on arvioitava, missä roolissa poliisi kulloinkin toimii.

Lisäksi, mikäli ulosottoviranomaiselle osoitetaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä, on syytä arvioida, tulisiko samoissa säännöksissä mahdollistaa tietojen luovuttaminen myös muiden jäsenvaltioiden ARO ja AMO toimistoille.

Poliisin oikeutta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti mm. ulosottoviranomaisille on ehdotettu laajennettavaksi hankkeessa SM046:00/2023. Ehdotettu poliisilain 7 luvun 2 § antaisi poliisille mahdollisuuden luovuttaa salassapidon estämättä muita kuin vaitiolovelvollisuuden alaisia tietoja myös ulosottoviranomaiselle, jos se on tarpeen sen tehtävän tai tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Hyödyn menettämisen ja asianomistajan vahingonkorvauksen suhde rajat ylittävissä tilanteissa

-

Menettämisseuraamuksen ja ennallistamisen suhde ympäristörikoksissa

-

Menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon ja muiden rikokseen liittyvien vaatimusten yhteensovittaminen

-

Vaikutukset

Miten kommentoitte mietinnön arvioita ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista?

-

Miten kommentoitte mietinnön arvioita vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Esitetyn myötä Ulosottolaitoksen työmäärä kasvaa sekä täytäntöönpanossa että hallinnollisissa tehtävissä. Työkuormaa lisäävät erityisesti vakuustakavarikoiden, väliaikaisten vakuustakavarikoiden ja menettämisseuraamusten määrän kasvu – etenkin vaativissa asioissa. Lisäksi viranomaisyhteistyön laajeneminen sekä tilastointi- ja raportointivelvoitteiden lisääntyminen kasvattavat resurssintarpeita.

Myös rajat ylittävän yhteistyön tarve kasvaa. Tämä edellyttää selkeästi määriteltäviä koordinaatio- ja yhtenäisiä toimintamalleja, tietoturvallisia ja kansainväliseen tiedonvaihtoon soveltuvia järjestelmiä sekä henkilöstön koulutusta.

Mietinnön ehdotukset eivät kuitenkaan toisi AMO toimistolle uusia toimivaltuuksia kansainväliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon nykytilaan verrattuna. Näin ollen on epävarmaa, missä määrin kansainvälinen yhteistyö tosiasiallisesti lisääntyisi.

Miten kommentoitte mietinnön arvioita taloudellisista vaikutuksista?

Ulosottolaitos pitää esityksessä esitettyjä taloudellisia vaikutuksia perusteltuina. Direktiivin toimeenpano lisää ulosoton työmäärää erityisesti, kun Ulosottolaitos nimetään Keskusrikospoliisin ohella toiseksi AMO-toimistoksi. Tämä kasvattaa sekä täytäntöönpanon että hallinnon resurssintarpeita.

Vakuustakavarikkojen, väliaikaisten vakuustakavarikkojen ja menettämisseuraamusten määrän arvioidaan nousevan, mikä lisää ulosottoylitarkastajien työkuormaa. Nykyisellä henkilöstöresurssilla lisävelvoitteiden toteuttaminen on haastavaa. Esityksessä arvioitu yhden ulosottoylitarkastajan sekä yhden hallintovoudin tai erityisasiantuntijan viran perustaminen on siten tarkoituksenmukaista.

Myös direktiivin mukainen viranomaisyhteistyö, erityisesti rajat ylittävä, sekä tietojärjestelmäkehitys ja henkilöstön koulutus edellyttävät resursointia. Ulosottolaitos katsoo, että esitetyt lisäresurssitarpeet ovat tarpeellisia direktiivin sujuvan ja uskottavan toimeenpanon varmistamiseksi.

Millaisia muita vaikutuksia arvioitte ehdotuksilla olevan?

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Miten kommentoitte muita toteuttamisvaihtoehtoja (mietinnön jakso 5)? Millaisia vaikutuksia niillä olisi?

Kahden viranomaisen nimeäminen AMO toimistoksi vaikuttaa sekä kustannustehokkuuden että vaikuttavuuden näkökulmasta perustelluimmalta ratkaisulta. Muut tarkastellut vaihtoehdot kuten erillisen viraston perustaminen, roolin keskittäminen yksinomaan Keskusrikospoliisille tai tehtävien hajauttaminen useammalle toimijalle lisäisivät kustannuksia tai heikentäisivät nykyisen täytöntöönpano osaamisen hyödyntämistä. Tehtävän jakaminen poliisiviranomaisen ja Ulosottolaitoksen kesken on perusteltua, koska nämä toimijat vastaavat jo nykyisen lainsäädännön nojalla omaisuuden haltuunotosta ja hallinnoinnista.

Ulosottolaitos pitää perusteltuna myös kansallista linjausta, jonka mukaan AMO-toimiston tehtävänä on toimia asiantuntijatukena eikä suoraan hallinnoida omaisuutta. Tämä ratkaisu mahdollistaa esitutkintaviranomaisten nykyisten toimivaltajakojen säilymisen. Mikäli AMO toimistoille annettaisiin suora vastuu omaisuuden hallinnoinnista, tämä edellyttäisi muutoksia esitutkintaviranomaisten nykyiseen työnjakoon ja voisi heikentää olemassa olevien prosessien toimivuutta. Ulosottolaitoksen osalta valinnalla ei kuitenkaan ole yhtä suurta merkitystä, koska asiantuntijatuen antaja ja omaisuutta käytännössä hallinnoiva taho ovat sama organisaatio.

Onko jokin muu tapa, jolla esityksen tavoitteet voitaisiin toteuttaa?

-

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Miten kommentoitte mietinnön näkemyksiä, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä (mietinnön jakso 11)?

-

Lakitekniset huomiot

Lakitekniset ja muut yksityiskohtaiset huomionne lakiehdotuksista ja niiden säännöskohtaisista perusteluista (jakso 7)?

-

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

-

Tilastoista

Direktiivin 28 artiklan Ulosottolaitosta koskevista tilastointivelvoitteista uusi olisi ainoastaan kohta j, joka edellyttää päätöstä edeltävien myyntien lukumäärän ilmoittamista, jos tieto on saatavilla keskustasolla. Keskustasolla saatavilla oleminen edellyttää käytännössä valtakunnalliseen lähteeseen koottua tietoa. Ulosottolaitoksen valtakunnalliseen Uljas järjestelmään ei nykyisellään tallenneta merkintää sääntelyn tarkoittamasta myynnistä, eikä tiedon lisäämismahdollisuutta saada toteutettua ilman hyötyyn nähden ylimitoitettuja järjestelmämuutoksia. Tietoja ei siten ole tosiasiallisesti saatavilla keskustasolla.

Manuaalinen tiedonkeruu ulosottomiehiltä olisi epävarma, työllistävä ja perustuisi muistiin eikä takaisi valtakunnallista kattavuutta. Koska tietoja on kerättävä vain, jos ne ovat keskustasolla saatavissa, Ulosottolaitos esittää, ettei niitä kerätä. Kohdan tarkoittamia myyntejä arvioidaan olevan muutenkin hyvin vähän. Käytännössä omaisuus myydään siten, että ulosottomies antaa ulosottokaaren 4 luvun 39 §:n nojalla velalliselle luvan vaihtaa ulosmitattu omaisuus toiseen omaisuuteen, ts. rahaksi.

Yleisiä huomioita

Ulosottolaitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Ulosottolaitos pitää myönteisenä sitä, että rikoshyödyn poisottamista koskevaa sääntelyä kehitetään viranomaisten välistä yhteistyötä vahvistaen. Mietinnössä esitetyt ratkaisut osoittavat huolellista valmistelua ja hyvää ymmärrystä käytännön täytäntöönpanotyön tarpeista. On myös myönteistä, että viranomaisille asetettujen velvoitteiden vaikutuksia on tarkasteltu realistisesti ja resurssitarpeet tunnistetaan.

Salo Emmi

Ulosottolaitos - valtakunnanvoudin kanslia, kehittämis- ja ohjausyksikkö