

Oikeusministeriö: VN/22315/2023

Poliisihallituksen lausunto työryhmämietinnöstä: Menettämisseuraamuksia koskevat lainsäädäntömuutokset

Asian tausta ja ehdotuksen sisältö

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän mietinnöstä: Menettämisseuraamuksia koskevat lainsäädäntömuutokset.

Oikeusministeriö asetti 25.9.2024 työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöehdotukset hallitusohjelman rikoshyödyn poisottamista koskevien kirjausten toteuttamiseksi ja varojen takaisin hankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun EU-direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi. Työryhmällä oli mahdollisuus tehdä muitakin muutosehdotuksia menettämisseuraamuksia koskevaan lainsäädäntöön. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2024–30.11.2025. Poliisihallitus osallistui työryhmätyöskentelyyn yhdessä keskusrikospoliisin kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että Suomessa otetaan käyttöön uusi selittämättömän omaisuuden menettämisseuraamus. Se voitaisiin tuomita, jos esitutkinnassa tunnistetun omaisuuden olisi syytä olettaa olevan peräisin rikollisesta toiminnasta. Syyttäjältä vaadittavaa näyttöä omaisuuden alkuperästä olisi alennettu eikä mitään yksittäistä rikosta tarvitsisi näyttää toteen. Lisäksi menettämisseuraamusasioissa mahdollistettaisiin kuulutustiedoksianto ja rahanpesun kohteena olevan omaisuuden menetetyksi tuomitseminen arvomääräisenä sekä tehtäisiin eräitä muita lainsäädäntömuutoksia.

Työryhmä ehdottaa myös useita lainsäädäntömuutoksia rikoshyödyn jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi sekä hallinnoimiseksi. Tähän liittyen ehdotetaan lakia varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta ja varallisuudenhoitotoimistoista. Tehtäviä hoitaisivat Suomessa keskusrikospoliisi ja viimeksi mainituilta osin myös Ulosottolaitos.

Poliisihallituksen lausunto

Yleisesti sääntelymuutoksista ja tavoitteista

Poliisihallitus katsoo, että työryhmämietinnössä ehdotetuilla sääntelymuutoksilla tuetaan tavoitteita rikostorjunnan (sis. rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen) vahvistamisesta, talousrikollisuuden torjunnasta sekä rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn takaisinsaannista ja yleisesti konfiskaatiosta. Poliisihallituksen käsityksen perusteella taloudellisuonteinen rikollisuus yleisesti on vakava ja haitallinen sekä laajalle levinnyt rikosilmiö. Esimerkiksi jo rahanpesun kohteena olevien varojen määrän perusteella voidaan perustella ilmiön kansallista ja globaalia merkitystä. Rahanpesu on keskeisessä roolissa ammattimaisen, järjestäytyneen ja taloudellisen rikollisuuden osalta rikoslain 10 luvun 2 §:ssä määritellyn rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn alkuperän häivyttämisessä ja saattamisessa viranomais- sekä konfiskaatiotoimien ulottumattomiin. Siten rahanpesun estämisen ja toimintaedellytysten heikentämisen merkitys korostuu erityisesti edellä mainitun hyödyn takaisinsaannin sekä konfiskaation yhteydessä. Käytännössä menettämisseuraamukset ovat hyvin relevantteja sekä tarpeellisia taloudellista hyötyä tavoittelevissa rikoksissa ja olennainen osa rikostorjunnallisen tehon kannalta, koska menettämisseuraamuksilla on niin yleis- kuin erityisestävää vaikutusta.

Rahanpesurikosten lisäksi on huomattava, että rikoslain 10 luvussa määritelty rikoksen tuottama taloudellinen hyöty kytkeytyy Poliisihallituksen arvion mukaan useaan eri rikollisuuden lajiin. Suurin osa taloudellista hyötyä tuottavista rikoksista liittyy talous- ja huumausainerikoksiin, ja viime vuosina kasvussa ovat olleet erilaiset tietoverkkoavusteiset petokset. Petokset ja törkeät petokset ovat myös kiinteässä yhteydessä rahanpesurikoksiin ja ovat Suomessa muodostaneet suurimmat rahanpesun esirikostyytit. Edellä mainitun rahanpesusäännöksen sisältävän esirikosvaatimuksen vuoksi rahanpesu on tyypillisesti osa laajempaa tekokokonaisuutta, mikä osaltaan korostaa ilmiön haitallisuutta, laaja-alaisuutta ja tarvetta tehokkaaseen estämiseen. Poliisihallituksen käsityksen mukaisesti konfiskaatiosäännösten tehokkaalla käytännön soveltamisella voidaan vaikuttaa sanotun rikollisuuden estämiseen ja kannattavuuden vähentämiseen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että konfiskaatiosäännöksiä voitaisiin ulottaa tehokkaasti myös oikeushenkilöihin sanotun rikollisuuden estämiseksi. Rikoslain 10 luvun säännökset koskevat myös oikeushenkilöä, joka voidaan tuomita menettämisseuraamukseen, vaikka asiasta ei ole säädetty erikseen. Menettämisseuraamukseen tuomitaan rikoksesta hyötynyt tekijä, osallinen tai se, jonka puolesta tai hyväksi rikos on tehty (RL 9:2.3). Menettämisseuraamus tulee kyseeseen ensisijaisesti oikeushenkilön puolesta tai hyväksi tehdyssä rikoksessa (RL 9:3). Menettämisseuraamus perustuu tällöin ajatukseen, jonka mukaan rikoksesta voi hyötyä myös oikeushenkilö ja hyöty voidaan tuomita menetetyksi myös oikeushenkilöltä.

Sääntelytavoitteita koskevan yleisen osuuden lopuksi on syytä todeta, että preventiivisyys voidaan suhteuttaa myös tehokkuuden tavoitteeseen. Mainittu yhteys tehokkuuteen kiteytyy premissiin, jonka mukaan rikosten ennalta estäminen ja -torjunta ovat keinoina

kustannustehokkaampia kuin niiden jälkikäteinen käsittely rikos- tai muussa viranomaisprosessissa. On perusteltua arvioida, että konfiskaatiolla on merkittävä estävä vaikutus rikollisuuteen. Näin ollen sääntelyn ennalta estävä luonne ja tavoite rikosten ehkäisemisestä on tarkoituksenmukainen ja perusteltu ratkaisu. Konkretisoituna edellä mainittu tarkoittaa sitä, että sääntelyllä ja konfiskaatiolla vaikeutetaan taloudellista hyötyä tuottavien rikosten tekemistä, tehostetaan viranomaisten sekä torjuntatoimien edellytyksiä ja pyritään minimoimaan rikoksella saavutettavissa olevat hyödyt (ks. erityisesti RL 10:2.2).

EU-sääntelystä yleisesti

Yleisesti voidaan todeta, että EU:n konfiskaatiodirektiivin implementoinnilla on tärkeä merkitys sääntelyn kehittämisessä ja edellä mainittujen rikosilmiöiden estämisessä ja rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn takaisinsaannissa. Direktiivin tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisinhankintaa ja menetetyksi tuomitsemista. Direktiivin ja sen mukaisesti perustettavan AMO-toimiston ja jo olemassa olevan ARO-toimiston tehtävien laajentamisella katsotaan tuottavan käytännön hyötyä myös kansalliselle tasolle koskien viranomaisten yhteistyö- ja tiedonvaihantomahdollisuuksia. ARO-toimistolle ehdotettujen lisätehtävien ja resurssikysymysten vuoksi on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota ARO-toimiston tehtävien tarkkarajaiseen määrittelyyn.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota yleisellä tasolla siihen, että EU-tasoinen konfiskaatiodirektiivi ja sen kansallinen implementointi johtaa joiltain osin sääntelykokonaisuuteen, jossa on osin päällekkäistä tai rinnasteista sääntelyä ja saattaa siten aiheuttaa haasteita viranomaisten soveltamis- ja tulkintakäytäntöihin. Päällekkäistä sääntelyä tulisi vähentää mahdollisuuksien mukaisesti monimutkaisen normijärjestelmän selkeyttämiseksi ja soveltamiskäytäntöjen helpottamiseksi. Vastaavasti esitetty päällekkäisen sääntelyn vähentäminen vahvistaisi normijärjestelmän ennakoitavuutta sääntelyn kohteiden kannalta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että työryhmän mietinnössä ehdotetut sääntelyn muutostarpeet ja niitä koskevat perustelut vaikuttavat asianmukaisilta.

Kannanotot Oikeusministeriön lausuntopyynnön yhteydessä esittämiin kysymyksiin

Rikoshyödyn poisottamisessa vaadittavan näyttökynnyksen alentaminen ja ehdotettu näyttökynnys

Menettämisseuraamus on Suomessa rikosoikeudellinen seuraamus, jonka määrääminen edellyttää rikoslain 10 luvun 1 §:n 1 momentin ns. rikosedellytyksen mukaan laissa rangaistavaksi säädettyä tekoa eli rikosta. Omaisuuden katsominen rikoshyödyksi edellyttää, että se voidaan riittävällä varmuudella yhdistää rikokseen tai rikolliseen toimintaan.

Työryhmän mietinnön mukaisesti näyttökynnyksen alentaminen on mahdollista toteuttaa laajentamalla niiden ns. liipaisinrikosten joukkoa, joista annettavan tuomion yhteydessä laajennettu hyötykonfiskaatio voidaan tuomita. Käytännössä näyttökynnyksen alentami-

nen voi koskea sellaista selittämätöntä varallisuutta, jonka osalta laajennettu hyötykonfiskaatio ei ole mahdollinen. Tämä koskee tilanteita, joissa vastaajaa ei tuomita liipaisinrikoksesta, mutta hänellä on kuitenkin hallussaan omaisuutta, jota voidaan riittävällä varmuudella pitää alkuperältään rikollisena. Selittämättömän omaisuuden konfiskaatio tulisi kysymykseen, jos esitutkinta on aloitettu tietyistä erikseen mainituista rikoksista, eikä sitä voida saattaa loppuun.

Selittämättömän omaisuuden konfiskaatio muistuttaisi siten pitkälti laajennettua hyötykonfiskaatiota, kuitenkin sillä merkittävällä erolla, että uudessa menettämisseuraamuksessa vastaajaa ei tuomittaisi liipaisinrikoksesta eikä mitään yksittäistä rikosta muutenkaan näytettäisi toteen. Käytännön työssä asia saattaa näyttäytyä esitutkintaviranomaiselle tietyin osin ongelmallisena. Säännöksen soveltamista haittaa vaatimus aloittaa esitutkinta asiassa sellaisesta rikoksesta, johon voidaan soveltaa laajennettua hyötykonfiskaatiota. Tyypillisesti tilanne on se, ettei henkilöllä ole voinut olla mitään laillisia tuloja omaisuuden saamiseen, mutta alkurikoksesta ei ole silti mitään konkreettista tietoa. Ongelmallisuus näyttäytyy tällöin esimerkiksi poliisin tietojärjestelmiin tehtävien kirjausten ja asiaan liittyvien konkreettisten esitutkintatoimenpiteiden sekä mahdollisten pakkokeinojen käytön osalta. Vaikka esitutkintakynnys on sinänsä alhainen, se täytyy kuitenkin pysyä konkreettisesti perustelemaan.

Esitutkintaviranomaisen näkökulmasta on olennaista, että selittämättömän omaisuuden konfiskaatio olisi edelleen luonteeltaan rikosoikeudellista menettelyä, jossa noudatettaisiin nykyisen RL 10:11.1:n ja työryhmän mietinnössä ehdotettavan 10:12.1:n mukaisesti rikosasian käsittelyä koskevia sääntöjä.

Poliisihallitus toteaa edellä mainittujen sääntelytavoitteiden ja niitä varten esitettyjen toimien (rikosedellytys ja soveltamisalan laajennus sekä vanhentumisaika) olevan kokonaisuutena oikeasuuntaisia sekä perusteltuja. Kokonaisuutena ehdotetut muutokset rikoslain 10 lukuun oletettavasti tehostavat rikoshyödyn poisottamista ja antavat viranomaisille konkreettisesti uusia keinoja puuttua rikollisen toimintaan.

Poliisihallitus arvioi yhtenevästi Sisäministeriön lausunnossa todetun mukaisesti, että selittämättömän omaisuuden menettämiseen liittyvät oikeusturva- ja perusoikeusriskit edellyttävät kuitenkin tarkkaa sääntelyä, pidättyvää soveltamiskäytäntöä ja vahvaa tuomioistuINVALVONTAA, jotta tasapaino rikostorjunnan tehokkuuden ja yksilön perusoikeuksien välillä säilyy asianmukaisena.

Rikoshyödyn poisottamista koskevan menettelyn ottaminen käyttöön rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella

Rikoshyödyn poisottamisessa vaadittavan näyttökynnyksen alentaminen tarkoittaa sitä, että rikoshyödyn poisottaminen ei enää jatkossa edellytä langettavaa rikustuomiota tai rikoksesta tuomitsemiseen riittävää näyttöä.

Poliisihallitus pitää perusteltuna menettämisvaatimuksen lyhyimmän vanhentumisajan nostamista 15 vuoteen ja vanhentumisajan alkamista omaisuuden takavarikoimisesta tai

esitutinnan aloittamisesta sekä kuulutustiedoksiannon säätämistä. Näin voidaan laajentaa mahdollisuuksia tuomita rikoshyöty menetetyksi ilman langettavaa rikostuomiota erityisesti pitkäkestoissa talousrikosprosesseissa tai esimerkiksi rajat ylittävissä tapauksissa, joissa vastaaja karttaa viranomaisia tai oikeusprosessia.

Edellä mainitut säännökset ja soveltamisalan laajennukset mahdollistavat takavarikoidun omaisuuden siirtämisen valtiolle, vaikka vastaajaa ei tavoitettaisikaan. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja tärkeänä toimenä konfiskaatiotavoitteiden toimeenpanemiseksi sekä tehostamiseksi.

Rahanpesuun liittyvän rikoshyödyn takaisinsaamisen tehostaminen

Rahanpesurikoksista säädetään rikoslain 32 luvussa, jonka 12 §:ssä säädetään edellä selostetusti erikseen rahanpesun kohteena olleen omaisuuden tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi tai esirikoksella loukatulle vahingonkorvauksena tai edunpalautuksena.

Rikoshyödyn takaisinsaantia on perusteltua tehostaa erityisesti rahanpesun kaltaisissa rikoksissa, jotka ovat luonteeltaan ammattimaisia, tuottavat suuria hyötyjä ja joihin liittyy monimutkaisia järjestelyjä omaisuuden alkuperän häivyttämiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on tärkeää, että rikoshyödyn määrittely, jäljittäminen ja takaisinsaanti toteutetaan systemaattisesti ja tehokkaasti edellä mainituissa rikoksissa, mutta yhtä lailla rikoslajineutraalius huomioon ottaen. Edelleen on syytä korostaa konfiskaatiosäännösten kohdistamisen tärkeyttä sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että rahanpesurikosten ja erityisesti esirikosta koskeva näyttökynnys on korkea esimerkiksi tilanteissa, joissa rahanpesu liittyy omaisuus- tai talousrikoksiin. Mitä korkeampi esirikosta koskeva näyttökynnys ja toteennäyttämiseen liittyvä taallisuusedellytys on, sitä heikommin laitonta omaisuutta on mahdollista konfiskoida.

Työryhmän mietinnössä on käsitelty sanotun tavoitteen mahdollistamiseksi ja tehostamiseksi rahanpesun kohteen arvokonfiskaation mahdollistamista. Nykyisellään rahanpesun kohteen arvokonfiskaatio ei ole lähtökohtaisesti mahdollinen tekijältä, jonka syyksi jää ainoastaan rahanpesu eikä rahanpesun esirikos. Se, että rahanpesun kohde voidaan tuomita menetetyksi vain esineellisenä eikä arvona, tarkoittaa myös sitä, että turvaavana toimenpiteenä ei voida lähtökohtaisesti käyttää pakkokeinolain 6 luvun mukaista vakuus-takavarikkoa, vaan pakkokeinolain 7 luvun mukaista takavarikkoa ja sitä edeltäviä toimia. Tällä soveltamisalan rajauksella on Poliisihallituksen käsityksen mukaisesti olennainen ja heikentävä käytännön merkitys rikoshyödyn takaisinsaannin yhteydessä. Näin olleen rahanpesun kohteen arvokonfiskaation mahdollistamista pidetään kokonaisuutena perusteltuna ja oikeasuhteisena sekä pakkokeinon käytön kannalta puolustettavana toimenä ottaen kuitenkin huomioon jäljempänä mainitut seikat.

Poliisihallitus katsoo yhtenevästi työryhmän mietintöön nähden, että mahdollisen arvokonfiskaation tulee olla toissijainen esinekonfiskaatioon nähden ja se tulee tuomita vain kerran. Lisäksi tulee edellyttää, että kohteena oleva omaisuus ei ole enää saatavilla tekijältä tai muilta henkilöiltä. Näissä tilanteissa poliisin tutkinnanjohtajien ja pakkokeinopäätöksiä tekevien pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten tulee kiinnittää erityistä huo-

miota menettämisseuraamuksen oikeasuhtaisuuteen, mikä edellyttää muun ohella tekijän roolin tarkastelua tekokokonaisuudessa. Pakkokeinolain 6 luvun mukaisen vakuustakavarikon käyttöön liittyvä tuomioistuinkontrolli tukee osaltaan edellä kuvattuja oikeusturvaseikkoja. Työryhmän mietinnössä on perusteltu monipuolisesti arvokonfiskaatiota ja sen soveltamista koskevia hyötyjä ja mahdollisia esteitä.

Rahanpesusäännösten ja esirikoksen näyttökynnyksen osalta Poliisihallitus viittaa Sisäministeriön lausuntoon, jossa on otettu yksityiskohtaisesti kantaa käsillä olevaan asiaan muun muassa jatkovalmistelua koskevassa yhteydessä.

Laajennettu hyödyn menettäminen

Kuten työryhmän mietinnössä kuvataan, laajennettu hyötykonfiskaatio on oikein käytettynä hyvin tehokas tapa puuttua erityisesti suunnitelmallisesta rikollisuudesta peräisiin olevaan omaisuuteen. Poliisihallituksen käsityksen mukaan laajennetun hyötykonfiskaat-ion käytännön soveltamisala ja -tilanteet ovat jääneet melko vähäisiksi.

Näin ollen työryhmän mietinnön jaksossa 4.1.4 kuvatut toimet ovat perusteltuja ja edellyttävät esitutkintaviranomaiselta sitä, että rikoslain 10 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen liipaisinrikosten esitutkinnassa säännönmukaisesti selvitetään edellytykset laajennetulle hyötykonfiskaatiolle. Liipaisinrikosten luettelon täydentäminen on perusteltua, mutta käytännön vaikutuksen voidaan arvioida olevan melko pieni.

Rikoshyödyn jäljittäminen ja tunnistaminen

Työryhmän mietinnön mukaisesti rikoshyödyn määrittelyä, jäljittämistä ja takaisinsaantia tukevat säännökset pantaisiin täytäntöön uudessa ehdotettavassa laissa varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta ja varallisuudenhoitotoimistoista (erillislaki). Poliisihallitus pitää esitetyn erillislain säätämistä perusteltuna ja tarpeellisena.

Keskeisin vastuu alkutoimista ja tukevista toimista poliisin osalta kohdistuu keskusrikospoliisiin sijoitettuun ARO-toimistoon. Toimistolle kuuluvaa velvollisuutta tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja erilaisten tahojen kanssa sekä tarjota asiantuntemusta kansallisille viranomaisille voidaan pitää perusteltuna. Direktiivin edellyttämien, niin kutsuttujen välittömien toimien, joiksi voidaan katsoa pakkokeinolain mukaista väliaikaista vakuustakavarikkoa, lähetyksen pysäyttämistä takavarikoimiseksi tai jäljentämiseksi ja haltuunottamista takavarikoimista ja asiakirjan jäljentämistä varten toteutettaisiin käytännössä yhteistyössä muiden poliisiyksikköjen kanssa.

Omaisuuksien hallinnointi

Eräs merkittävä direktiivin edellyttämä uudistus koskee varojen hallinnointia, jota varten on perustettava AMO-toimisto. Työryhmän mietinnön mukaisesti toimistoa esitetään perustettavaksi keskusrikospoliisiin ja Ulosottolaitokseen. Toimiston rooli olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta muille jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista vastaaville toimivaltaisille viranomaisille. Poliisin osalta toimiston tehtävänä on tarjota

asiantuntemusta tilanteissa, joissa omaisuutta hallinnoi poliisi tai muu esitutkintaviranomainen (esimerkiksi pakkokeinolain 7 luvun mukaisen takavarikon kohteena olevan omaisuuden osalta).

Poliisihallituksen näkemyksen mukaisesti keskusrikospoliisiin työryhmän mietinnön mukaisesti sijoitettava AMO-toimisto tulee toimimaan koordinoivassa roolissa ja oletettavasti työllistävä vaikutus kohdistuu yhtä lailla paikallispoliisiyksiköihin, jotka tosiasiallisesti hallinnoivat sanottua omaisuutta. Tässä yhteydessä on huomattava, että erityisesti kiinteistöjen hallinnointi ja niistä huolehtiminen vaatii merkittäviä resursseja samoin kuin erityistä ammattitaitoa asianmukaisen hallinnoinnin toteuttamiseksi.

Työryhmän mietinnössä esitetyn toimivaltuuksien soveltamisen ja laajentamisen osalta on huomattava, että poliisille ulosottokaaren säännösten soveltaminen olisi aivan uutta, sillä poliisissa pakkokeinojen käyttö on pakkokeinolakiperusteista. Useampaan viranomaiseen sijoitettu AMO-toimisto edellyttäneen toimivien yhteistyökäytänteiden muodostumisen ja toimivaltuuksien käytön näkökulmasta ajallista kärsivällisyyttä. Toisaalta asiaa voidaan lähestyä myös näkökulmasta, jossa ulosottoviranomaiselle kuuluvien toimivaltuuksien lisääminen tietyin osin poliisille lisää toimivaltuuksia muuttuvassa toimintaympäristössä, jota on vaikea ennakoida. Edellä olevan perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ulosottokaareen sisältyvien toimivaltuuksien lisäämiseen poliisille voidaan suhtautua tässä kohdassa varauksellisesti.

Hyödyn menettämisen ja asianomistajan vahingonkorvauksen suhde rajat ylittävissä tilanteissa

Työryhmän mietinnön jaksossa 4.1.7 käsitellään otsikossa mainittua hyödyn menettämisen ja asianomistajan vahingonkorvauksen suhdetta erityistilanteissa. Vahingonkorvauksen ensisijaisuutta ja laintulkintaperiaatetta on kuvattu yksityisen oikeuden etusijasääntönä, jota voidaan pitää selkeänä lähtökohtana kansallisen sääntelyn yhteydessä.

Työryhmän mietinnössä esitettävät poikkeukset pääsääntöön ovat sinänsä perusteltuja ja oletettavasti parantaisivat asianomistajan asemaa siten, ettei hänen tarvitsisi nostaa erillistä riitakannetta vahingonkorvauksen tai edunpalautuksen määrän määrittämiseksi. Poikkeustilanteiden käsillä olo ja tulkinta ei lähtökohtaisesti muuta esitutkintaviranomaisen tehtävää, sillä esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaan on selvittävä asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty. Lisäksi esitutkintaviranomaisen on selvittävä kyseisen lainkohdan mukaisesti mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi.

Kuten työryhmän mietinnön jaksosta 4.1.7 ilmenee, esitettävässä sääntelyssä ratkaisut laintulkintaperiaatteen osalta tehdään tuomioistuimen toimesta, jolloin esitutkintaviranomainen tehtävänä on turvata ratkaisun tekemisen edellytykset esitutinnan yhteydessä.

Menettämisseuraamuksen ja ennallistamisen suhde ympäristörikoksissa

Poliisihallitus arvioi, että mietinnössä esitetty sääntely todennäköisesti selkeyttää menettämisseuraamuksen ja ennallistamisen suhdetta ympäristörikoksissa. Nykyisellään ympäristörikosten osalta on ongelmallista saada perusteltua arviota menettämisvaatimuksen oikeasta määrästä ja yhtä lailla ennallistamiskulujen määrästä. Voidaankin päätellä, että rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn laskentaan ympäristörikoksissa liittyy käytännössä tulkinnanvaraisuutta.

Lisäksi joissain tapauksissa menettämisseuraamuksen ja ennallistamiskulujen korvaaminen käytännössä on ongelmallista. Poliisiyksiköiltä saadun palautteen perusteella ratkaisuvaihtoehtona voitaisiin harkita pakkokeinolain 6 luvun vakuustakavarikolla turvatun menettämisvaatimuksen tilittämistä ennallistamisesta vastaavan viranomaisen tilille, jolloin ennallistamiseen voitaisiin ryhtyä heti kyseisillä varoilla. Tämä menettely turvaisi käytännössä sekä epäillyn oikeudet että yhteiskunnalliset intressit.

Menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon ja muiden rikokseen liittyvien vaatimusten yhteensovittaminen

Poliisihallituksella ei ole erityistä lausuttavaa asiakohtaan liittyen. Yleisesti voidaan viitata hyödyn menettämisen ja asianomistajan vahingonkorvauksen suhdetta koskevassa asiakohdassa todettuun tavoitteeseen asianomistajan aseman parantamisesta.

Arvio ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista

Poliisihallitus arvioi yhtenevästi työryhmän mietinnössä todettuun nähden, että rikos ei saa kannattaa, oli kysymys sitten luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä. Tämä kriminaalipoliittinen lähtökohta ja perusperiaate on niin painava, että mietinnössä esitettyjä muutoksia voidaan pitää kokonaisuutena perusteltuina ja oikeasuuntaisina. Työryhmän mietinnössä kuvattu arvio siitä, että EU:ssa vain noin kaksi prosenttia rikoksen tuottamasta taloudellisesta hyödystä jäädytetään ja yksi prosentti tuomitaan menetetyksi vastaa Poliisihallituksen käsitystä tilanteesta ja edellyttää konkreettisia sekä merkittäviä toimia rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn takaisinsaannin tehostamiseksi.

Edellä mainitun lisäksi on huomattava, että lainsäädännön toimivuus rikoshyödyn konfiskoimiseksi on välttämätön edellytys rikostorjunnan vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Konfiskaatio kytkeytyy Suomessa kiinteästi myös asianomistajan vahingonkorvausten toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon, mitä voidaan pitää tärkeänä osana säännöksiä ja oikeusjärjestelmää.

Työryhmän mietinnön jaksossa 4.2.1 on perusteltu asianmukaisesti oikeussuojakeinoja ja kontrollitoimia, jotka vähentävät riskiä siitä, että menetetyksi tuomitaan myös muuta kuin luonteeltaan rikollisesta toiminnasta peräisin olevaa omaisuutta.

Arvio vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Poliisihallinnon osalta keskeinen toimija konfiskaatiosäännösten toimeenpanon yhteydessä on keskusrikospoliisiin sijoitettu ARO-toimisto. ARO-toimiston tehtävät liittyvät rikoksentekovälineiden, rikoshyödyn ja omaisuuden jäljittämiseen ja tunnistamiseen sekä yhteistyöhön muiden kansallisten viranomaisten, muiden jäsenvaltioiden ARO-toimistojen ja Euroopan syyttäjänviraston kanssa. Vaikka osa direktiivissä säädetyistä ARO-toimiston tehtävistä eivät ole kokonaan uusia ja niitä voidaan sinänsä toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, kaikista ARO-toimiston tehtävistä esitetään säädettäväksi laissa kokoavasti. Tätä voidaan pitää perusteltuna erityisesti selkeyden vuoksi ja lainsäädännön käytännön sovellettavuuden varmistamiseksi.

Käytännössä ARO-toimisto toimii tiedonhankintakanavana, jossa pyynnöt käännetään englanniksi ja välitetään toisten jäsenmaiden ARO-toimistoille salattuna SIENA-viestinvaihtojärjestelmän kautta. Poliisin valtakunnallinen rikoshyötykoordinaattori toimii ARO-toimiston esimiehenä, joten samasta pisteestä on saatavilla kaikki rikoshyödyn jäljittämiseen ja turvaamiseen liittyvät tiedot, ohjeistus ja tarvittaessa myös koulutusta poliisin lisäksi myös esimerkiksi Syyttäjälaitokselle. Kansallisesti vastuu rikoshyötytoimenpiteistä säilyy juttukohtaisesti juttua tutkivalla taholla perustuen esitutkintalakiin, jossa säädetään esitutkinnassa selvitettävistä asioista (ETL 1:2). Työllistävä vaikutus paikallispoliisiyksiköille on olettavasti merkittävä. Mitä enemmän direktiivin edellyttämiä toimia pystytään toteuttamaan käytännössä, niin oletettavasti rikoshyödyn määrittely, jäljittäminen ja takaisinsaanti yhtä lailla tehostuu. Edellä kuvattua vastuunjakoa poliisin sisällä voidaan pitää perusteltuna.

Tämän lisäksi mukana on täysin uusia toimivaltuuksia, joilla saattaa olla huomattaviakin myönteisiä vaikutuksia konfiskaatiotehokkuuteen, mutta tehokkuuden edellytyksenä on todennäköinen tarve henkilöstöresurssien lisäykselle velvoitteiden lisääntyessä. Myös erinäiset EU:n edellyttämät määräajat (tiedonvaihto ja tietojen toimittaminen sekä päivitys määräaikojen noudattamiseksi), ja niitä koskevat sääntelyvelvoitteet luovat todennäköisesti merkittäviä käytännön vaikutuksia ARO-toimiston henkilöstön ja työtehtävien määrään.

Poliisihallitus arvioi yhtenevästi työryhmän mietinnössä esitettyyn arvioon esitutkintaviranomaisten työmäärän kasvusta. Ehdotetut muutokset tulevat kasvattamaan merkittävästi kaikkien esitutkintaviranomaisten työmäärää, koska rikoshyödyn määrittely, jäljittäminen ja takaisinsaanti tehdään esimerkiksi poliisin suorittamissa esitutkinnoissa rikoslajineutraalisti paikallispoliisitasolla. Työmäärää kasvattaa myös direktiivistä aiheutuva velvollisuus aloittaa varojen jäljittäminen kiireellisesti, jos kyse on järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa tehdystä rikoksesta, joka on omiaan tuottamaan huomattavaa taloudellista hyötyä. Yhtä lailla kuulutustiedoksiannon käyttömahdollisuus vaikuttanee työmäärän kasvuun.

Arvio taloudellisista vaikutuksista

Työryhmän mietinnön mukaisesti rikoshyödyn tehokkaamman takaisinsaannin ja muiden esityksessä ehdotettujen toimenpiteiden voidaan arvioida kasvattavan valtiolle menetehtyksi tuomitun omaisuuden määrää, mutta tämä edellyttää esitutkintaviranomaisen osalta resurssien lisäämistä tai uudelleenallokointia. Kuten edellä on kuvattu, on perusteltua arvioida esitutkintaviranomaisten työtehtävien määrän kasvua tilanteessa, jossa erityisesti poliisiyksiköiden rikostorjunnan työkuormitus on jo nykyisellään korkealla tasolla. Resurssien ja rahoituksen osoittamista rikoshyödyn takaisinsaantitehtäviin voidaan pitää lähtökohtana, mikäli direktiivin edellytyksiä halutaan toimeenpanna tehokkaasti.

Poliisihallitus pitää työryhmän mietinnössä esitettyä kolmen henkilötyövuoden lisäystä keskusrikospoliisille perusteltuna vähimmäistasona direktiivin asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Sen lisäksi tulevaisuudessa on arvioitava sitä, minkälaisia käytännön vaikutuksia edellä kuvattu työmäärän kasvu aiheuttaa paikallispoliisiyksiköille.

Poliisihallitus pitää perusteltuna sitä, että osa konfiskaatiodirektiivin artikloista on laadittu harkinnanvaraisiksi (esimerkiksi rekisterien perustaminen). Joustovara mahdollistaa tukeutumisen nykyiseen kansalliseen järjestelmään, mikä vähentää kansallisille viranomaisille aiheutuvaa lisätyötä ja hallinnollista taakkaa. Näin ollen voidaan oletettavasti vaikuttaa joltain osin myös taloudellisiin vaikutuksiin.

Ehdotuksien muut vaikutukset

Työryhmän mietinnön jaksossa 7.8 käsitellään varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta ja varallisuudenhoitotoimistoista annettavaa lakia. Yleisesti voidaan todeta, että lain soveltamisala on käytännössä laaja, mutta esitettävät säännökset ovat tärkeitä ja perusteltuja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavan toimiston (jäljempänä ARO) ja varallisuudenhoitotoimiston (jäljempänä AMO) toimintaedellytysten, tiedonvaihdon sekä toimivaltuuksien varmistamiseksi.

Kyseisen lain 3 ja 4 luvussa ARO- ja AMO-toimistoille esitetään erinäisiä oikeuksia ja velvoitteita tiedonvaihtoon sekä oma-aloitteista tietojen luovuttamista (13-22 §). Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että mainittujen pykälien käytännön soveltaminen edellyttää selkeitä toimivaltuuksia. Tiedonvaihtoon esitetään 22 §:n mukaisesti sovellettavaksi suojattua SIENA-järjestelmää. Kyse on Europolin järjestelmästä, ja vakiintuneen tavan mukaisesti kaikki edellytykset täyttävät SIENA-viestit tulee toimittaa Europolille, muun muassa analyysitarkoituksia varten.

Europolia koskevan tiedonvaihdon osalta on otettava huomioon, että luovutettaessa tietoja pyynnöstä tai oma-aloitteisesti, samalla on tehtävä tapauskohtainen arviointi siitä, onko Europolille lähetettävä kopio tietopyynnöstä tai toimitetuista tiedoista Europol-asetuksen 3 artiklan ja 7 artiklan 7 kohdan mukaisesti. Tietojen luovuttamisesta Europolille säädetään lisäksi Europol-asetuksessa ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetussa laissa (214/2017). Toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voi luovuttaa toiselta jäsenvaltiolta tai kolmannelta maalta saadut tiedot Europolille 1. momentin

mukaisesti ainoastaan, jos toinen jäsenvaltio tai kolmas maa on antanut suostumuksensa siihen. Tiedot voidaan luovuttaa Europolille vain kyseisen jäsenvaltion tai kolmannen maan kyseisten tietojen käytölle asettamien ehtojen mukaisesti.

Lainvalvontaviranomaiset toimivat perinteisesti rikosten ennalta estämiseksi, keskeyttämiseksi ja selvittämiseksi. Uutta olisi esitettävän sääntelyn mukaisesti viestintätarve ARO:ssa ja AMO:ssa myös konfiskaatiotuomioiden jälkeen. Tähän liittyvät toimivaltuudet ovat siten merkityksellisiä. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa ARO- ja AMO-toimistoissa toimivat virkamiehet tai muut esitutkintaviranomaiset joutuvat tapauskohtaisesti arvioimaan tai tulkitsemaan tiedonvaihtoa koskevia toimivaltuuksia tai niiden olemassaoloa. Mikäli virkamiehillä ei ole tiedonvaihtoon selkeää toimivaltuusperustetta, niin tiedonvaihto esimerkiksi Europolille voi yksittäistapauksissa estyä tai vaarantua. Vaihtoehtoisesti tulkinnanvaraiset toimivaltuudet johtavat siihen, että virkamiehet joutuvat soveltaamaan säännönmukaisesti kansainvälisiä oikeusapuinstrumentteja (EIO, OAP), mikä hidastaa prosessia ja kuormittaa esitutkintaviranomaisen lisäksi muun muassa syyttäjäviranomaista.

Edellä kuvattua vaihtoehtoa ei voida pitää täysin tarkoituksenmukaisena tai prosessieconomisena. Näin ollen eräänä vaihtoehtona tai ratkaisuna tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi voidaan pitää ARO-erityislakiin sisällytettävää nykyistä tietojenvaihtolakia (806/2024) vastaavaa sääntelyä. Optimaalisessa tilanteessa erityislain tulisi kattaa ARO- ja konfiskaatiodirektiiviin liittyneiden jäsenvaltioiden välillä kaikki ARO-toimistojen tiedonvaihdon tarpeet (ml. SIENA-viestintä).

Poliisihallitus viittaa keskusrikospoliisin antamaan lausuntoon ja kohtiin 4.2 ja 4.3, jossa on otettu yksityiskohtaisemmin kantaa käsillä olevan asian käytännön vaikutuksiin.

Vaihtoehtoiset toteuttamisvaihtoehdot (mietinnön jakso 5)

Työryhmän mietinnön jaksossa 5 on käsitelty vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja käsillä olevalle sääntelylle perustuen esimerkiksi Ruotsin tai joidenkin muiden maiden toteuttamiin sääntelyratkaisuihin. Kuten mietinnössä todetaan, Suomen oikeusjärjestelmälle vieraat sääntelyratkaisut edellyttäisivät kuitenkin todennäköisesti merkittäviä muutoksia lukuisiin kansallisiin lakeihin ja viranomaisten tehtäviin.

Näin ollen Poliisihallitus arvioi, että jaksoissa 5.1-5.2 esitettyjä vaihtoehtoisia ja ulkomailta omaksuttuja sääntelyratkaisuja ei voida pitää perusteltuina tai toteuttamiskelpoisina ottaen huomioon Suomen oikeusjärjestelmän perusperiaatteet.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (mietinnön jakso 11)

Työryhmän mietinnön jaksossa 11 on käsitelty kattavasti ehdotettavia muutoksia menettämisseuraamuksiin koskeviin säännöksiin. Esitettävät muutokset koskisivat menettelyn kaikkia vaiheita eli esitutkintaa, pakkokeinojen käyttöä, menettämisvaatimuksen esittämistä ja käsittelyä sekä menettämisseuraamusten täytäntöönpanoa. Menettämisseuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä on aikaisemmin merkittävästi uudistettu vuonna 2016.

Käsillä olevat muutokset ovat periaatteellisesti merkittäviä menettämisseuraamuksia koskevaan sääntelyyn.

Poliisihallitus pitää erityisen perusteltuna jaksossa 11.3 käsiteltyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ja suhteellisuusvaatimusta, jotka on huomioitava menettämisseuraamussäännösten soveltamisen yhteydessä. Menettämisseuraamuksia koskevat esitettävät sääntelymuutokset ovat Poliisihallituksen näkökulmasta perusteltu asianmukaisesti.

Lakitekniset huomiot ja lakitekniset ja muut yksityiskohtaiset huomiot lakiehdoksista (jakso 7)

Poliisihallitus viittaa edellä todettuun ja katsoo, että menettämisseuraamuksia koskevat esitettävät sääntelymuutokset ovat perusteltu kattavasti ja asianmukaisesti.

Muut havaintonne ja kommenttinne esitysluonnoksesta

Työryhmän mietinnön jaksossa 4.2.2 on käsitelty esitutkintaviranomaisille suunnattua koulutusta. Poliisihallitus katsoo yhtenevästi mietinnössä esitettyyn nähden ja arvioi, että koulutus on tarpeellista varojen takaisin Hankintamenettelyn tehostamiseksi ja osaamisen kehittämiseksi. Koulutusta voidaan toteuttaa valtakunnallisesti Poliisiammattikorkeakoulun toimesta sekä osana työpaikkakoulutusta ja poliisiyksiköiden välisenä verkostomaisena yhteistyönä tai osana muuta viranomaisyhteistyötä.

Lopuksi

Muilta osin Poliisihallitus viittaa keskusrikospoliisin ja muiden poliisiyksiköiden antamiin lausuntoihin, joissa on otettu yksityiskohtaisemmin kantaa esitettyjen lakimuutosten käytännön vaikutuksiin ja soveltamistilanteisiin.

Sanna Heikinheimo, poliisijohtaja

Mikko Kiiski, poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 19.02.2026 klo 19:03. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Kirjoita tähän

Jakelu

Oikeusministeriö/VN/22315/2023

Tiedoksi

Poliisihallitus/esikunta/Visa Weckström
Poliisihallitus/rikostorjunnan vastuualue
Poliisiyksiköt

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi