TrV@eduskunta.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö

Poliisihallituksen lausunto Hallituksen vuosikertomukseen 2016 K14/2017

Asia

Hallituksen vuosikertomukseen 2016 sisältyvät hallituksen toimet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa harmaan talouden uusimman kannanoton toteutumisesta sekä talousrikostorjunnan nykytilasta. Lisäksi lausuntoa on pyydetty viranomaisten välisen tiedon vaihdon kehittymisestä ja viranomaisten yhteisen tilannekuvan toteutumisesta. Poliisihallitus lausuu asian johdosta seuraavaa:

1. Harmaan talouden uusimman kannanoton toteutuminen

Hankkeiden eteneminen, tulokset ja käytettävissä olevat voimavarat

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia jalkautettiin 7.6.2016 valmistuneella toimeenpano-ohjelmalla, jossa on noin 20 hanketta. Hankkeet on jaoteltu strategian kärkihankkeiden mukaisesti. Hankkeista vastaavat hankkeen käynnistysvastaavat / nimetyt päävastuutahot. Toimenpideohjelman seuranta perustuu edellä mainituilta tahoilta saataviin ilmoituksiin. Talousrikostorjunnan johtoryhmälle raportoidaan hankkeiden etenemisestä kaksi kertaa vuodessa. Viimeisin päivitys on tehty 5.5.2017. Lisäksi valtioneuvoston asettama harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskeva parlamentaarinen seurantaryhmä seuraa torjuntastrategian toteutumista. Hankkeiden etenemisestä raportoidaan seurantaryhmälle seuraavan kerran 12.10.2017.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän edustajalta kokonaiskäsitys toimenpideohjelman etenemisestä

Toimenpideohjelman tavoitteena on kartoittaa ja toteuttaa keinoja torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Hanketyöryhmissä toimii yhteistyössä monen eri hallinnonalan edustajia, mikä antaa mahdollisuudet tarvittaville uudistuksille.

Poliisihallituksen saaman tiedon mukaan em. hankkeista on käynnistynyt 20.6.2017 mennessä 19 kpl. Yksi hanke on jo valmistunut.

Vaikuttaviksi osoittautuneet toimenpiteet harmaan talouden torjunnassa

Toimenpideohjelman hankkeista vaikuttaviksi osoittautuneina voidaan katsoa olevan tilannekuvan ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon lisääminen. Lisäksi vaikuttavina toimenpiteinä voidaan pitää yleisöjulkisuuden lisäämistä (toimenpideohjelman hanke 1.1) ja selvitystä tyyppihyväksyttyjen kassajärjestelmien soveltuvuudesta Suomeen (toimenpideohjelman hanke 2.4).

2. Talousrikostorjunnan nykytila

Talousrikollisuuden tila ja takaisin saatu rikoshyöty

Valtakunnallisesti kaikkien talousrikosyksiköiden tuloksista on haettavissa keskeisimmät tulostiedot käytössä olevan yhteisen tulostietojärjestelmän kautta. Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt vuosi sitten lausunnossaan huomiota siihen, että poliisissa kirjattiin vuonna 2015 enemmän talousrikoksia kuin koskaan aikaisemmin ja että avoimien talousrikosten määrä on jatkanut kasvuaan. Vuoden 2016 aikana poliisissa kirjattiin 2 087 ilmoitusta ja 2017 elokuun loppuun mennessä poliisin tietoon on tullut 1 241 talousrikosasiaa.

Tutkittavana olevien eli avoimien rikosasioiden määrä on jatkanut kasvua ja vuoden 2017 elokuun lopussa avointen rikosasioiden määrä oli 2 579. Vuoden 2016 lopussa avointen juttujen määrä oli 2508. Vuonna 2016 päätettiin tutkinta yhteensä 1 915 rikosasian osalta. Elokuun 2017 loppuun mennessä tutkinta oli päätetty 1 308 jutun osalta, vastaavan luvun ollessa vuotta aiemmin 1 214. Tämä osoittaa sen, että poliisi on pystynyt nostamaan päätettyjen talousrikosluokiteltujen juttujen määrää samaan aikaan, kun ilmoitettujen talousrikosasioiden määrä on ollut kasvussa.

Poliisin tietoon tulleiden talousrikosasioiden määrä pysyy arvioiden mukaan korkeana myös vuonna 2017. Tutkittavien rikosnimikkeiden skaala on talousrikosyksiköissä laajentunut. Viime vuosina tutkittavaksi on tullut ympäristörikoksia, yritystoiminnassa tapahtuneita petosrikoksia, korruptiorikoksia sekä työrikoksista esim. kiskonnantapaisia työsyrjintä- ja ihmiskauppa-rikoksia. Lisäksi yhtenä syynä lukumäärien kasvuun on nähty verorikosten määrän merkittävä lisääntyminen, kasvua vuonna 2016 oli 50 % enemmän kuin vuonna 2015. Verorikoksista tehtyjen ilmoitusten määrä on pysynyt korkeana myös vuoden 2017 aikana (22.9.2017 mennessä 697 kpl).

Edellä esitetyn verorikosten merkittävän määrän lisääntymisen esitutkinta-viranomaisille aiheuttamien vaikutusten arviointia varten on osana toimenpide ohjelman hanketta 4.2 käynnistetty työryhmä, jonka tehtävänä on luoda kevennetty verorikosten tutkintamalli yhteistyössä poliisin, syyttäjien ja verohallinnon edustajien kanssa. Poliisihallitus on käynnistänyt kyseessä olevan työryhmätyöskentelyn Sisäministeriön määräyksestä elokuussa 2017.

Rikoshyödyn jäljittämisellä ja poisottamisella on nähty olevan suuri merkitys rikostorjunnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Tarkastusvaliokunta kiinnitti huomiota myös takaisin saadun rikoshyödyn määrän heikentymiseen edellisvuosiin verrattuna. Vuonna 2016 rikoshyötyä kirjattiin hieman alle 15

miljoonaa. Vuoden 2017 elokuun loppuun mennessä rikoshyötyä oli kertynyt noin 9,5 miljoonaa euroa.

Tilastojen mukaan haltuun saadun rikoshyödyn osalta tilanne on muuta man viime vuoden aikana (2015–2016) ollut laskeva. Takaisinsaantimäärät vaihtelevat vuosittain merkittävästi tutkinnassa olevien juttujen koon ja luonteen mukaan. Takaisin saatavaan rikoshyötyyn vaikuttavat olennaisesti rikosilmoitusajankohta ja tutkinnan aloittamisajankohta. Rikoshyödyn jäljittämiseen on panostettu kaikissa yksiköissä vuosien ajan, joten laskeva suuntaus ei johdu muutoksista prosesseissa tai talousrikostorjunnan painopistelinjauksissa.

Avointen talousrikosasioiden lukumäärien nousu on ajanut talousrikosyksiköt tilanteeseen, jossa yli 24 kk vanhojen juttujen tutkintaan on panostettu. Priorisoinnilla on ollut vaikutusta reaaliaikaisten juttujen aloittamisajankohtien siirtymiseen, joka johtaa saadun rikoshyödyn pienempään määrään. On jouduttu tilanteeseen, jossa on jouduttu linjaamaan, onko etusijalla takaisinsaatavan rikoshyödyn määrän maksimointi vai mahdollisimman suuri määrä päätettyjä juttuja.

Talousrikosyksiköissä on viime aikoina havaittu, että omaisuutta piilotetaan entistä enemmän esimerkiksi ulkomaille ja muun muassa virtuaalivaluuttoihin. Tällöin rikoshyödyn jäljitys ja takaisinsaanti on hankalampaa. Kansainvälisten kytkösten korostuminen talousrikoksissa tuo mukanaan monenlaisia haasteita.

Lisäksi erittäin laajat ja pitkäkestoiset, pääasiassa pääkaupunkiseudulla tutkitut talousrikoskokonaisuudet sitovat merkittävästi kyseisen yksikön resursseja ja vaikuttavat näin muiden juttujen tutkinnan aloitusajankohtiin ja tutkinta-aikoihin. Pitkäkestoisten juttujen tutkinta vaikuttaa avointen talousrikosjuttujen sekä yli 24 kk vanhojen juttujen määriin. Vanhojen juttujen osalta tutkinnan alkaessa ei rikoshyötyä useinkaan saada enää, koska se on ehditty kätkeä tai hävittää. Pääkaupunkiseudun yksiköiden työtilanteen onnistumisilla ja epäonnistumisilla on vaikutusta koko maan tulokseen.

Poliisihallitus on edustettuna harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman hankkeessa 4.2, jossa ollaan kehittämässä uutta prosessia konkurssirikosten yhteydessä hävitetyn omaisuuden takaisinsaantiin. Viranomaisten ja yksityisen sektorin entistä paremmin aikataulutetulla yhteistyöllä rikoshyödyn jäljittäminen pyritään saamaan nykyistä nopeammaksi. Prosessia testataan jo käytännön tasolla yhdessä pääkaupunkiseudun talousrikosyksikössä.

<u>Määrärahatilanne ja harmaan talouden resursointi nyt ja tulevaisuudessa</u>
Talousrikostorjunnan tehostamiseen vuodelle 2017 varattiin erillisrahoitusta yhteensä 6,4 miljoonaa euroa. Tähän sisältyi eduskunnan täydentävässä talousarviossa myöntämä erillisrahoitus 3.290.000 €, loput rahoitettiin poliisin muusta toimintamenokehyksestä. Poliisihallituksen määrittelemät poliisiyksikkökohtaiset talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan minimihenkilölukumäärät vuonna 2017 ovat samat kuin vuonna 2016.

Poliisihallituksen tekemän päätöksen (POL-2016-17640) mukaan talousrikoksiin osoitettuja resursseja tulee käyttää vain luokiteltujen talousrikosten tutkintaan. Poliisilaitosten on huolehdittava seurannan ja raportoinnin edellyttämistä toimenpiteistä tietojärjestelmissä ja ohjeistettava henkilöstö työaikakoodien käytössä. Seurannassa ja raportoinnissa on kyettävä erittelemään toisistaan kehysrahoitukseen ja erillisrahoitukseen kohdentuvat kustannukset. Poliisilaitokset raportoivat tuloksista ja resursseista Poliisihallitukselle neljännesvuosittain. Poliisihallitus toimittaa tiedot edelleen Sisäministeriön poliisiosastolle.

Talousrikostutkintaan kohdennetut virat poliisilaitoksittain 2017 on jaettu seuraavasti:

	Kaikki yhteensä	Erillisrahoituksella
Helsingin poliisilaitos	81	20
Hämeen poliisilaitos	30	6
Itä-Suomen poliisilaitos	25	4
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	45	14
Kaakkois-Suomen poliisilaitos	20	2
Keskusrikospoliisi	87	12
Lapin poliisilaitos	11	2
Lounais-Suomen poliisilaitos	41	8
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos	40	13
Oulun poliisilaitos	26	6
Pohjanmaan poliisilaitos	31	7
Sisä-Suomen poliisilaitos	42	9
Yhteensä	479	103

Pääsääntöisesti talousrikostutkintayksiköiden vahvuuksista on pidetty kiinni Poliisihallituksen linjausten mukaisesti. Talousrikostutkintakoulutus ei sisälly poliisin peruskoulutukseen eikä ammattitaitoisia talousrikostutkijoita ole reservissä. Talousrikostutkijoiksi kehitytään työtä tekemällä ajan kuluessa, eikä tutkijoilla ole alkuvaiheessa valmiuksia hoitaa vaativampia talousrikos juttuja itsenäisesti. Tällä on suoraa vaikutusta tutkintaryhmien tuloksellisuuteen.

Pääkaupunkiseudulla näkyvää henkilökiertoa talousrikosyksiköissä ovat aiheuttaneet muun muassa rahoituslaitosten rekrytoinnit turvallisuustehtäviin sekä Suojelupoliisissa ja Keskusrikospoliisissa avautuneet uudet tehtävät. Edellä mainittujen rekrytointien kohteena ovat usein kokeneimmat ja ammattitaitoisimmat talousrikostutkijat.

Talousrikostutkinnan erillisrahoituksesta ja tehostamisrahasta luopuminen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa talousrikostutkinnan osaajia siirretään muihin rikostutkinnan tehtäviin. Tämä tarkoittaisi talousrikosyksiköiden avointen juttumäärien nopeaa ja merkittävää kasvua sekä laskua päätettyjen juttujen määrissä. Samalla menetettäisiin merkittävä määrä erikoiskoulutettua työvoimaa ja osaamista. Vallitsevassa tilanteessa tulisikin entistä enemmän panostaa yksiköiden työprosessien kehittämiseen ja keskinäiseen tiedon vaihtoon, valtakunnallisen tilannekuvan luomiseen sekä entistä parempaan kansainväliseen yhteistyöhön.

Viranomaisyhteistyö ja pullonkaulat

Viranomaisyhteistyötä talousrikosyksiköissä on tehty pitkään ja menestyksekkäästi. Toimivan viranomaisyhteistyön merkitystä esitutkinnan sujuvuuteen ja laatuun esimerkiksi syyttäjien, Verohallinnon, ulosoton, Konkurssiasiamiehen toimiston, Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen edustajien sekä ELY-keskusten kanssa ei voi liikaa korostaa.

Ympäristörikosten siirryttyä pääasiallisesti talousrikosyksiköihin tutkittaviksi on koko maan alueelle perustettu alueelliset ympäristörikoksia tutkivien viranomaisten yhteistyöverkostot, joissa on mukana muun muassa poliisin ohella syyttäjäviraston edustajia, kuntien ja ELY-keskusten viranomaisia sekä Tullin ja Rajavartiolaitoksen edustajia. Toimiva viranomaisyhteistyö on ympäristörikosten torjunnan ja tutkinnan välttämätön edellytys. Poliisihallituksen syksyllä 2016 tekemän kyselyn mukaan viranomaisyhteistyö on käynnistynyt hyvin.

Käytännöissä on kuitenkin vielä hiottavaa, mikä on tullut tutkittavissa jutuissa esille lähinnä kuntien sisäisissä päätöksentekorakenteissa. Kaikilla ympäristöviranomaisilla ei ole mahdollisuutta tehdä tutkintapyyntöä suoraan poliisille, vaan asia täytyy kierrättää kunnallisten ympäristölautakuntien kautta. Tällöin ilmoitus voi jäädä kunnan päätöksentekoelimiin ja asia pyritään hoitamaan hallinnollisin seuraamuksin. Tällöin rikoshyöty, jota useissa tapauksissa on saatavissa, menetetään. Myös ELY-keskusten asiantuntijatahojen käytettävyydessä on valtakunnallisesti merkittäviä eroja. Tällä on merkitystä esimerkiksi esitutkinnan aikana tehtävien, ympäristörikosten aiheuttamien ympäristövahinkojen ennallistamista koskevien asiantuntijalaskelmien nopeaan saatavuuteen ja hyödynnettävyyteen rikoshyötytapauksissa.

Poliisi on terävöittänyt yhteistyötään myös Eviran ja kunnallisten elintarvikeviranomaisten kanssa elintarvikepetostietoisuuden lisääntymisen myötä. Elintarvikerikollisuus on huomattavan suuri talousrikollisuuden osa-alue Euroopassa ja ilmiön saapumiseen Suomeen on herätty rikosilmoitusten kasvun myötä. Vuoden 2017 loppuun mennessä kaikissa poliisin talousrikosyksiköissä järjestetään elintarvikerikoksiin liittyvää koulutusta ilmiön sekä rikoslajitietoisuuden lisäämiseksi sekä alueellisen viranomaisyhteistyön käynnistämiseksi yhteistyössä syyttäjävirastojen sekä Eviran asiantuntijoiden kanssa. Alkaneen yhteistyön osalta pyritään välttämään samoja ongelmia mitä ympäristörikosten osalta on kunnallisessa päätöksenteossa tullut esille tehostamalla tiedonvaihtoa sekä järjestämällä koulutus- ja koordinointitilaisuuksia.

3. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittäminen

Osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa on toimenpideohjelman hanke 3.1, viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojen vaihtosäännösten kehittäminen. Toteutettuja lainsäädäntömuutoksia ovat muun muassa vuonna 2016 laajennettu velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöala koskemaan kuluttajaluottojen sekä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnin valvontaa (HE 77/2016), työsuojeluhallinnon tehtävissä tilaajavastuulain, ulkomaalaisvalvonnan ja työsuhteen vähim-

mäisehtojen valvontaa (HE 114/2016), julkisten hankintojen tekemisessä (HE 108/2016) sekä palkkaturvan tehtävissä (HE 196/2016). Samalla näiden tehtävien tietojensaantioikeuksia laajennettiin.

Vuonna 2017 laajennettiin velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa koskemaan kaikkia liikennelupaviranomaisen lupa- ja valvontatehtäviä (HE 161/2016). Rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevassa lakipaketissa (HE 228/2016) laajennettiin Aluehallintoviraston lupayksikön tietojensaantioikeuksia sekä mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoselvityksiä yrityspalveluja tuottavien yritysten, rahanvaihtoa harjoittavien yritysten sekä kiinteistönvälittäjien valvonnassa.

Vireillä olevia lainsäädäntömuutoksia ovat muun muassa Valtiovarainministeriön lakiesitys veronkannon ja verotuksen toimittamisesta. Tarkoituksena on, että korruptioon liittyvien rikosten paljastamisen ja selvittämisen edistämiseksi mahdollistetaan Verohallinnon oikeus antaa omasta aloitteesta verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle. Esityksen mukaan tietoja voitaisiin antaa verovalvonnan yhteydessä tehdyistä havainnoista, joiden voidaan epäillä liittyvän eräisiin virka- ja lahjusrikoksiin tai luottamusaseman väärinkäyttöön. Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys matkapalveluita tarjoavista yrityksistä. Lakiesityksen mukaan mm. yrityksien rekisteröinnin edellytykseksi on tulossa julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen. Rekisteriviranomaisena toimivalle Kilpailu- ja kuluttajaviranomaiselle esitetään säädettäväksi tietojensaantioikeudet salassa pidettäviin viranomaistietoihin ja julkista tehtävää hoitavan tietoihin sekä mahdollistetaan velvoitteidenhoitoselvityksien käyttäminen. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2018.

Valtiovarainministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä on ns. sotelakipakettiin liittyen vireillä yksityistä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevaa lainsäädäntövalmistelua, jossa toimialan yrityksien rekisteröinnin edellytykseksi on tulossa julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen. Rekisteriviranomaisena toimivalle Aluehallintovirastolle on tarkoitus säätää tietojen saantioikeudet salassa pidettäviin viranomaistietoihin ja julkista tehtävää hoitavan tietoihin sekä mahdollistaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttäminen.

Lisäksi viranomaistiedon saatavuuden lisäämiseksi on käynnissä viranomaistietopalvelurajapintahanke (VTPR hanke), jolla tavoitellaan julkishallinnon yritystietovarantojen tietojen saattamista joustavasti velvoitteidenhoitoselvitykseen oikeutettujen viranomaisten käyttöön. Poliisi on mukana hankkeeseen liittyneissä viranomaisissa.

4. Viranomaisten yhteisen tilannekuvan toteutuminen

Toimenpideohjelman hanke 2.1 koskee harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoimintoa. Hanke on nimetyn päävastuutahon mukaan hyvässä vauhdissa, sisältöä toteutetaan ja eri viranomaisista koostuva toi-

mituskunta tekee yhdessä yhteistä tilannekuvaa. Ensimmäistä yhteistä julkaisua odotetaan vuoden 2017 lopulla.

Sivusto tulee löytymään osoitteesta www.tilannekuvatoiminto.fi. Se tarjoaa viranomaisille, kansalaisille sekä poliittisille päätöksentekijöille ajankohtaista tietoa talousrikostilanteesta ja harmaasta taloudesta Suomessa. Poliisihallitus on vastuuttanut Keskusrikospoliisin nimeämään edustajan mukaan tilannekuvatoiminnon toimituskuntaan. Poliisi tulee omalta osaltaan tuottamaan tilannekuvaan tietoa harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä, uhista ja mahdollisuuksista suojautua talousrikollisuuden aiheuttamilta haitoilta.